



Segnalazioni ai sensi dell'art. 54-bis del D.Lgs. n. 165/2001

## **PROCEDURA ORGANIZZATIVA**

*(Aggiornamento al 03/08/2021)*

L'istituto giuridico del Whistleblowing è stato introdotto in Italia dalla L.190/2012, recante "Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione", modificato e rafforzato successivamente dall'introduzione dell'art 54 bis nel D. Lgs. n. 165/2001, dalla L.114/2014 e dalla L.179/2017.

L' art. 54 bis del D. Lgs. n. 165/2001, come modificato dalla L. 179/2017, dispone al comma 1:

*"1. Il pubblico dipendente che, nell'interesse dell'integrità della pubblica amministrazione, segnala al responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza di cui all'articolo 1, comma 7, della legge 6 novembre 2012, n. 190, ovvero all'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC), o denuncia all'autorità giudiziaria ordinaria o a quella contabile, condotte illecite di cui e' venuto a conoscenza in ragione del proprio rapporto di lavoro non può essere sanzionato, demansionato, licenziato, trasferito, o sottoposto ad altra misura organizzativa avente effetti negativi, diretti o indiretti, sulle condizioni di lavoro determinata dalla segnalazione. L'adozione di misure ritenute ritorsive, di cui al primo periodo, nei confronti del segnalante e' comunicata in ogni caso all'ANAC dall'interessato o dalle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative nell'amministrazione nella quale le stesse sono state poste in essere. L'ANAC informa il Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei ministri o gli altri organismi di garanzia o di disciplina per le attività e gli eventuali provvedimenti di competenza."*

In attuazione di quanto disposto dalla determinazione n.469/2021 con cui l'ANAC ha formulato le nuove "Linee guida in materia di tutela degli autori di segnalazioni di reati o irregolarità di cui siano venuti a conoscenza in ragione di un rapporto di lavoro ai sensi dell'art. 54-bis del d.lgs. 165/2001 (whistleblowing)", il presente atto organizzativo integra le disposizioni normative di cui sopra definendone:

1. ambito di applicazione;
2. gestione delle segnalazioni
3. procedura delle segnalazioni ad ANAC

## **1. Ambito di applicazione**

### **1.1. I soggetti tutelati**

L'art. 54-bis, co. 2, del d.lgs. 165/2001, come modificato dall'art. 1 della l. 179/2017, individua l'ambito soggettivo di applicazione della disciplina sulla tutela del dipendente che segnala condotte illecite, ampliando la platea dei soggetti destinatari rispetto al previgente art. 54-bis, che si riferiva genericamente ai "dipendenti pubblici".

La nuova formulazione dell'art. 54-bis include espressamente, al comma 2, nella nozione di dipendente pubblico le seguenti tipologie di lavoratori

- i dipendenti delle amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1, comma 2 del d.lgs. n. 165 del 2001 ivi compreso il dipendente di cui all'art. 3;
- i dipendenti degli enti pubblici economici;
- i dipendenti di enti diritto privato sottoposti a controllo pubblico ai sensi dell'articolo 2359 del codice civile;
- i lavoratori e collaboratori delle imprese fornitrici di beni o servizi e che realizzano opere in favore dell'amministrazione pubblica.

Il Comune di Siena estende tale forma di tutela a tutti i consulenti e collaboratori a qualsiasi titolo dell'ente.

## 1.2. Oggetto della segnalazione

La legge 179/2017 disciplina, come sopra visto:

- le segnalazioni di condotte illecite di cui il dipendente sia venuto a conoscenza in ragione del rapporto di lavoro
- le comunicazioni di misure ritenute ritorsive adottate dall'amministrazione o dall'ente nei confronti

del segnalante in ragione della segnalazione.

Perché al segnalante possa accordarsi la tutela prevista dall'art. 54-*bis* i presupposti sono i seguenti:

- il segnalante deve rivestire la qualifica di "*dipendente pubblico*" o equiparato.
- la segnalazione deve avere ad oggetto "*condotte illecite*" (tutte le situazioni in cui, nel corso dell'attività amministrativa, si riscontrino comportamenti impropri di un funzionario pubblico);
- il dipendente deve essere venuto a conoscenza di tali "*condotte illecite*" "*in ragione del proprio rapporto di lavoro*";
- la segnalazione deve essere effettuata "*nell'interesse all'integrità della pubblica amministrazione*";
- la segnalazione deve essere inoltrata ad almeno uno delle quattro tipologie di destinatari indicati nell'art.54-*bis*, co. 1 (RPCT, ANAC, Autorità giudiziaria ordinaria o contabile).

## 2. Gestione delle segnalazioni

### 2.1. Ruolo del RPCT

Il destinatario delle segnalazioni all'interno dell'amministrazione è il Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza dell'Ente.

Il ruolo del RPCT si sostanzia in una significativa attività istruttoria; spetta al RPCT la valutazione in ordine alla sussistenza dei requisiti essenziali contenuti nel co. 1 dell'art. 54-*bis* per poter accordare al segnalante le tutele ivi previste.

Qualora, a seguito dell'attività svolta, il RPCT ravvisi elementi di manifesta infondatezza della segnalazione ne dispone l'archiviazione con adeguata motivazione; altrimenti, poiché non spetta al RPCT accertare le responsabilità individuali sui fatti oggetto di segnalazione. è tenuto a rivolgersi immediatamente agli organi preposti interni o enti/istituzioni esterne:

- dirigente della struttura in cui si è verificato il fatto per l'acquisizione di elementi istruttori, solo laddove non ci siano ipotesi di reato;
- Ufficio Procedimenti Disciplinari (UPD) per eventuali profili di responsabilità disciplinare;
- Autorità Giudiziaria, in caso di un'ipotesi di reato;
- Corte dei Conti, in caso di ipotesi di danno erariale;
- Dipartimento della funzione pubblica, in caso di ipotesi di discriminazione.

Per lo svolgimento dell'istruttoria, nel caso lo ritenga necessario, può chiedere al *whistleblower* elementi integrativi tramite il canale a ciò dedicato o coinvolgere terze persone avendo sempre cura che non sia compromessa la tutela della riservatezza del segnalante.

Tutte le segnalazioni ricevute sono sottoposte ad istruttoria entro 15 gg dalla ricezione e definite nel termine di 60 giorni dalla loro ricezione.

In base alla nuova formulazione dell'art. 54-*bis*, co. 6, il mancato svolgimento di attività di verifica e analisi delle segnalazioni ricevute comporta per il RPCT sanzione pecuniaria da parte di ANAC. Per questo motivo il RPCT rende conto del numero delle segnalazioni ricevute e del loro stato di avanzamento nella relazione annuale di cui all'art.1, co.14, della L.190/2012, garantendo comunque la riservatezza dell'identità del segnalante.

L'RPCT è l'unico soggetto che, all'interno dell'amministrazione, può ricevere le segnalazioni di *whistleblowing*, con le connesse garanzie di protezione del segnalante..

Nel caso in cui la segnalazione pervenga ad un soggetto diverso dal RPCT (ad esempio superiore gerarchico, dirigente o funzionario) il *whistleblower* non sarà tutelato ai sensi dell'art. 54-*bis*. E' necessario che tale soggetto indichi al mittente che le segnalazioni volte ad ottenere la tutela del *whistleblower* vanno inoltrate direttamente e in prima persona al RPCT dell'amministrazione in cui si è verificato l'illecito.

Si rammenta, infatti, che l'art. 54-*bis* richiede, a garanzia del *whistleblower*, che vi sia una relazione diretta

sul piano informativo tra il dipendente - che segnala condotte illecite di cui sia venuto a conoscenza in ragione del proprio rapporto di lavoro - e il RPCT della amministrazione ove tali condotte si sono verificate, senza che vi siano intermediazioni in questo rapporto.

Per l'espletamento delle funzioni di cui al presente atto l'RPCT (unico tenentario dei dati di accesso all'applicativo informatico (per gli invii online delle segnalazioni) si avvale quale gruppo di lavoro ristretto con competenze multidisciplinari, del Responsabile di Posizione Organizzativa del Servizio Controlli Interni, Privacy, Anticorruzione e Trasparenza, tenuta agli stessi vincoli di riservatezza e responsabilità cui è sottoposto il RPCT.

## 2.2. Tutela del whistleblower

La l. 179/2017 riconosce al *whistleblower* tre tipi di tutela:

- la tutela della riservatezza dell'identità del segnalante e della segnalazione;
- la tutela da eventuali misure ritorsive o discriminatorie eventualmente adottate dall'ente a causa della segnalazione effettuata;
- l'esclusione dalla responsabilità nel caso in cui il *whistleblower* (nei limiti previsti dall'art. 3, l. 179) - sia in ambito pubblico (ex art. 54-*bis*, d.lgs. 165/2001) che privato (ex art. 6 d.lgs. 231/2001) - sveli, per giusta causa, notizie coperte dall'obbligo di segreto d'ufficio, aziendale, professionale, scientifico o industriale (artt. 326, 622, 623 c.p.) ovvero violi l'obbligo di fedeltà (art. 2105 c.c.).

Il co. 3 dell'art. 54-*bis* impone all'amministrazione, che riceve e tratta le segnalazioni, di garantire la riservatezza dell'identità del segnalante. Ciò anche al fine di evitare l'esposizione dello stesso a misure

ritorsive che potrebbero essere adottate a seguito della segnalazione all'interno dell'ente.

Il divieto di rilevare l'identità del segnalante è da riferirsi non solo al nominativo del segnalante ma anche

a tutti gli elementi della segnalazione, inclusa la documentazione ad essa allegata, nella misura in cui il loro disvelamento, anche indirettamente, possa consentire l'identificazione del segnalante.

In conseguenza a questa tutela le segnalazioni e la documentazione allegata sono sottratte dal diritto di accesso agli atti amministrativi e, secondo il parere dell'ANAC, anche dall'accesso civico generalizzato.

Il co. 3 del novellato art. 54-*bis* precisa fino a quale momento nel procedimento penale, nel procedimento dinanzi alla Corte dei Conti e nel procedimento disciplinare deve essere garantita la riservatezza:

- Nell'ambito del procedimento penale, l'identità del segnalante è coperta dal segreto nei modi e nei limiti previsti dall'articolo 329 c.p.p. Tale disposizione prevede l'obbligo del segreto sugli atti compiuti nelle indagini preliminari «*fino a quando l'imputato non ne possa avere conoscenza e comunque, non oltre la chiusura delle indagini preliminari*» .
- Nel procedimento dinanzi alla Corte dei Conti l'obbligo del segreto istruttorio è previsto sino alla chiusura della fase istruttoria. Dopo, l'identità del segnalante potrà essere svelata dall'autorità contabile al fine di essere utilizzata nel procedimento stesso (art. 67 d.lgs. 26 agosto 2016, n. 174).
- Nell'ambito del procedimento disciplinare attivato dall'amministrazione contro il presunto autore della condotta segnalata, l'identità del segnalante può essere rivelata solo dietro consenso di quest'ultimo. Nel caso in cui l'identità del segnalante risulti indispensabile alla difesa del soggetto cui è stato contestato l'addebito disciplinare, l'ente non potrà procedere con il procedimento disciplinare se il segnalante non acconsente espressamente alla rivelazione della propria identità.

Nel caso di trasmissione a soggetti esterni all'amministrazione sarà inoltrato solo il contenuto della segnalazione, avendo cura di eliminare ogni riferimento che possa far risalire all'identità del segnalante, avendo cura di evidenziare che trattasi di segnalazione pervenuta da un soggetto cui è riconosciuta una tutela rafforzata della riservatezza ai sensi dell'art.54-*bis* del D.Lgs. n. 165/2001.

I dati e i documenti oggetto di segnalazione sono conservati a norma di legge. Gli eventuali dati sensibili contenuti nella segnalazione sono trattati nel rispetto della normativa in materia di dati personali.

## 2.3. Procedure di segnalazione

Per l'invio delle segnalazioni è attiva una piattaforma informatica per la gestione delle condotte illecite all'indirizzo web <https://comunedisiena.whistleblowing.it/#/> riservata per la ricezione delle

segnalazioni di presunti illeciti, che consente di far pervenire le segnalazioni al RPCT senza esporre il segnalante alla presenza fisica nell'ufficio ricevente.

La piattaforma non richiede la registrazione, ma al termine della segnalazione sarà rilasciato un codice identificativo che dovrà essere opportunamente conservato al fine di verificare lo stato di avanzamento della segnalazione ed eventualmente dialogare in maniera personalizzata col RPCT (utilizzando il campo note in fondo alla pagina).

Tale piattaforma consente quindi di:

- far pervenire al Responsabile per la prevenzione della corruzione le segnalazioni di presunti illeciti nel rispetto delle garanzie di riservatezza previste dalla normativa vigente;
- garantire la tutela della riservatezza in sede di acquisizione della segnalazione;
- poter dialogare col Responsabile della prevenzione della corruzione direttamente da questa piattaforma;
- fare eventuali integrazioni nelle istanze successive utilizzando sempre la medesima segnalazione;
- monitorare stato di avanzamento della segnalazione.

La segnalazione potrà essere effettuata direttamente dall'applicativo compilando i campi disponibili e allegando eventuali documenti ritenuti utili.

La segnalazione potrà essere altresì effettuata compilando l'apposito modulo riservato ai dipendenti, reperibile nella sezione [Altri Contenuti- Prevenzione della Corruzione](#), in Amministrazione Trasparente e allegandolo nello spazio apposito dell'applicativo.

La segnalazione potrà essere presentata anche con dichiarazione diversa da quella prevista nel modulo purché risultino chiari la descrizione del fatto, le circostanze di tempo e luogo in cui si è verificato e gli elementi che consentano una chiara identificazione del segnalato.

Alle segnalazioni in forma anonima non si applica l'art 54-bis.

Nel caso in cui la segnalazione riguardi il Responsabile per la Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza e/o un funzionario facente parte del gruppo di lavoro che effettua le istruttorie, il dipendente potrà inviare la propria segnalazione all'ANAC al seguente link <https://www.anticorruzione.it/-/whistleblowing>.

### **3.Procedura segnalazioni ad ANAC**

ANAC ha attivato una apposita piattaforma per l'acquisizione e la gestione delle segnalazioni e delle comunicazioni di misure ritorsive. La piattaforma di ANAC costituisce un registro speciale di protocollazione e consente l'identificazione di ogni segnalazione e comunicazione ricevuta mediante l'attribuzione di un codice univoco progressivo.

La piattaforma consente, in modo informatizzato, la compilazione, l'invio e la ricezione del modulo.

Nel sito istituzionale di ANAC, cliccando il link alla pagina dedicata, si accede al servizio dedicato al "whistleblowing" (<https://www.anticorruzione.it/-/whistleblowing>).

Il sistema acquisisce sia le segnalazioni che le comunicazioni di misure ritorsive e utilizza un protocollo di crittografia che garantisce sicurezza e confidenzialità tecnologica del processo di segnalazione. Oltre a garantire la riservatezza dell'identità del segnalante, consente a quest'ultimo di accedere alla propria segnalazione fino a cinque anni successivi alla data della segnalazione stessa e di dialogare con ANAC al fine di monitorare lo svolgimento del procedimento amministrativo eventualmente avviato in seguito alla segnalazione.

Il secondo canale predisposto dall'Autorità per la ricezione sia delle segnalazioni che delle comunicazioni è il protocollo generale che permette di effettuare la segnalazione trasmettendo un modulo debitamente compilato e firmato all'ufficio protocollo dell'Autorità tramite: posta ordinaria; raccomandata con ricevuta di ritorno; consegna *brevi manu* in sede oppure tramite posta elettronica certificata alla seguente casella istituzionale dell'Autorità: [protocollo@pec.anticorruzione.it](mailto:protocollo@pec.anticorruzione.it) .

### **4. Disposizioni finali**

La procedura individuata nel presente atto per il whistleblowing, nonché i profili di tutela del segnalante e le forme di raccordo con le altre strutture per i reclami potranno essere sottoposti a eventuale revisione, qualora necessario.