

Adozione di misure per la tutela del dipendente che effettua segnalazioni di illecito (*whistleblower*)

L'art. 1, comma 51 della legge n. 190/2012 ha inserito nel Testo unico del pubblico impiego (adottato con decreto legislativo n. 165/2001) il nuovo articolo 54 bis il quale stabilisce che *Fuori dei casi di responsabilità a titolo di calunnia o di diffamazione, ovvero per lo stesso titolo ai sensi dell'articolo 2043 del codice civile, il pubblico dipendente che denuncia all'Autorità giudiziaria o alla Corte dei Conti, ovvero riferisce al proprio superiore gerarchico condotte illecite di cui sia venuto a conoscenza in ragione del rapporto di lavoro, non può essere sanzionato, licenziato o sottoposto ad una misura discriminatoria, diretta o indiretta, avente effetti sulle condizioni di lavoro per motivi collegati direttamente o indirettamente alla denuncia.*

La norma pone a carico del denunciante l'eventuale responsabilità per diffamazione o calunnia ovvero per i danni eventualmente cagionati ai sensi dell'articolo 2043 in tema di responsabilità per fatto illecito. Si tratta di una clausola che fa assumere al denunciante la piena responsabilità in caso di affermazioni e accuse false.

Oggetto della segnalazione possono essere solo illeciti di cui il denunciante sia venuto a conoscenza in ragione del suo rapporto di lavoro.

Il legislatore garantisce al denunciante la segretezza circa la sua identità, salvo qualora la contestazione sia fondata, in tutto o in parte, sulla segnalazione. In tale caso l'identità può essere rivelata ove la sua conoscenza sia assolutamente indispensabile per la difesa dell'incolpato. In tutti gli altri casi, senza il consenso del denunciante, la sua identità non può essere resa nota.

Il denunciante che ritiene di essere stato discriminato nel lavoro a causa della denuncia, può segnalare (anche attraverso il sindacato) all'Ispettorato della funzione pubblica i fatti di discriminazione.

Le segnalazioni sono sottratte al diritto di accesso disciplinato dall'articolo 24 della legge n. 241/90 come successivamente modificata.

Con provvedimento del Responsabile Anticorruzione del Comune di Vibo Valentia – prot. n. 52.977 del 19.11.2015 è stato approvato e pubblicato il modello per la segnalazione di condotte illecite – che qui si allega in formato word, All n. 1 –

I dipendenti e i collaboratori che intendono segnalare situazioni di illecito (fatti di corruzione ed altri reati contro la pubblica amministrazione, fatti di supposto danno erariale o altri illeciti amministrativi) di cui sono venuti a conoscenza nell'amministrazione debbono utilizzare questo modello.

Qualora il segnalante rivesta la qualifica di pubblico ufficiale, l'invio della presente segnalazione non lo esonera dall'obbligo di denunciare alla competente Autorità giudiziaria i fatti penalmente rilevanti e le ipotesi di danno erariale, con espressa avvertenza che l'inadempimento all'obbligo potrà comportare illecito disciplinare, se non configurabile in più gravi fattispecie sanzionabili penalmente, amministrativamente ovvero contabilmente.

La segnalazione non può riguardare rimostranze di carattere personale del segnalante o richieste che attengono alla disciplina del rapporto di lavoro o ai rapporti col superiore gerarchico o colleghi, per le quali occorre fare riferimento al servizio competente per il personale e al Comitato Unico di Garanzia.

La comunicazione va fatta al Responsabile Anticorruzione del Comune di Vibo Valentia –**Dott. Michele Fratino – segretario generale** p.za Martiri d’Ungheria 89900 – Vibo Valentia - alternativamente con una delle seguenti modalità:

- **consegna a mano**
- **invio all’indirizzo di posta elettronica:** michelefratino@comune.vibovalentia.vv.it
- **p.e.c.** segreteria@vibovalentia.postecert.it
- **posta interna con busta sigillata**
- **dichiarazione verbale**

La Giunta Comunale, con Deliberazione della Giunta n. 33 del 31.01.2017 avente ad oggetto “Approvazione Piano Triennale per la Prevenzione della Corruzione per il 2017/2019 “ Allegato A “PIANO DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE 2017/2019” art. 12 ha disciplinato tutela del dipendente che effettua segnalazioni di illecito (*whistleblower*) che di seguito viene riportata.

Art. 12 - Adozione di misure per la tutela del dipendente che effettua segnalazioni di illecito (*whistleblower*)¹

1. Le modeste dimensioni della dotazione organica dell’ente, le scarse risorse anche dovute dalle procedure conseguenti al dissesto finanziario del Comune di Vibo Valentia sono tali da rendere sostanzialmente difficile, se non impossibile, la tutela dell’anonimato del *whistleblower*. In ogni caso, i soggetti destinatari delle segnalazioni sono tenuti al segreto ed al massimo riserbo e sono tenuti ad applicare con puntualità e precisione i paragrafi B.12.1, B.12.2 e B.12.3 dell’Allegato 1 del PNA 2013:

a) **“B.12.1 - Anonimato.**

La ratio della norma è quella di evitare che il dipendente ometta di effettuare segnalazioni di illecito per il timore di subire conseguenze pregiudizievoli. La norma tutela l’anonimato facendo specifico riferimento al procedimento disciplinare. Tuttavia, l’identità del segnalante deve essere protetta in ogni contesto successivo alla segnalazione. Per quanto riguarda lo specifico contesto del procedimento disciplinare, l’identità del segnalante può essere rivelata all’autorità disciplinare e all’incolpato nei seguenti casi:

- consenso del segnalante;
- la contestazione dell’addebito disciplinare è fondata su accertamenti distinti e ulteriori rispetto alla segnalazione: si tratta dei casi in cui la segnalazione è solo uno degli elementi che hanno fatto emergere l’illecito, ma la contestazione avviene sulla base di altri fatti da soli sufficienti a far scattare l’apertura del procedimento disciplinare;
- la contestazione è fondata, in tutto o in parte, sulla segnalazione e la conoscenza dell’identità è assolutamente indispensabile per la difesa dell’incolpato: tale circostanza può emergere solo a seguito dell’audizione dell’incolpato ovvero dalle memorie difensive che lo stesso produce nel procedimento.

La tutela dell’anonimato prevista dalla norma non è sinonimo di accettazione di segnalazione anonima. La misura di tutela introdotta dalla disposizione si riferisce al caso della segnalazione proveniente da dipendenti individuabili e riconoscibili. Resta fermo restando che l’amministrazione deve prendere in considerazione anche segnalazioni anonime, ove queste si presentino adeguatamente circostanziate e rese con dovizia di particolari, siano tali cioè da far emergere fatti e situazioni relazionandoli a contesti determinati (es.: indicazione di nominativi o qualifiche particolari, menzione di uffici specifici, procedimenti o eventi particolari, ecc.).

¹ L’articolo 54-bis del decreto legislativo 165/2000, così modificato dalla legge 190/2012, rubricato “Tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti” (c.d. *whistleblower*), introduce una misura di tutela già in uso presso altri ordinamenti, finalizzata a consentire l’emersione di fattispecie di illecito. Secondo la disciplina del PNA del 2013 (Allegato 1 paragrafo B.12) sono accordate al *whistleblower* le seguenti misure di tutela:

- a) la tutela dell’anonimato;
- b) il divieto di discriminazione;
- c) la previsione che la denuncia sia sottratta al diritto di accesso (fatta esclusione delle ipotesi eccezionali descritte nel comma 2 del nuovo art. 54-bis).

La norma prevede che il pubblico dipendente che denunci all’autorità giudiziaria o alla Corte dei conti, o all’ANAC, ovvero riferisca al proprio superiore gerarchico condotte illecite di cui sia venuto a conoscenza in ragione del rapporto di lavoro, non possa “*essere sanzionato, licenziato o sottoposto ad una misura discriminatoria, diretta o indiretta, avente effetti sulle condizioni di lavoro per motivi collegati direttamente o indirettamente alla denuncia*”.

L’articolo 54-bis delinea una “*protezione generale ed astratta*” che, secondo ANAC, deve essere completata con concrete misure di tutela del dipendente. Tutela che, in ogni caso, deve essere assicurata da tutti i soggetti che ricevono la segnalazione.

Il Piano nazionale anticorruzione prevede, tra azioni e misure generali per la prevenzione della corruzione e, in particolare, fra quelle obbligatorie, che le amministrazioni pubbliche debbano tutelare il dipendente che segnala condotte illecite.

Le disposizioni a tutela dell'anonimato e di esclusione dell'accesso documentale non possono comunque essere riferibili a casi in cui, in seguito a disposizioni di legge speciale, l'anonimato non può essere opposto, ad esempio indagini penali, tributarie o amministrative, ispezioni, ecc.

b) **B.12.2 - Il divieto di discriminazione nei confronti del whistleblower.**

Per misure discriminatorie si intende le azioni disciplinari ingiustificate, le molestie sul luogo di lavoro ed ogni altra forma di ritorsione che determini condizioni di lavoro intollerabili. La tutela prevista dalla norma è circoscritta all'ambito della pubblica amministrazione: infatti, il segnalante e il denunciato sono entrambi pubblici dipendenti. La norma riguarda le segnalazioni effettuate all'Autorità giudiziaria, alla Corte dei conti o al proprio superiore gerarchico.

Il dipendente che ritiene di aver subito una discriminazione per il fatto di aver effettuato una segnalazione di illecito deve dare notizia circostanziata dell'avvenuta discriminazione alternativamente:

- al responsabile della prevenzione - Il responsabile valuta la sussistenza degli elementi per effettuare la segnalazione di quanto accaduto al dirigente sovraordinato del dipendente che ha operato la discriminazione; il dirigente valuta tempestivamente l'opportunità/necessità di adottare atti o provvedimenti per ripristinare la situazione e/o per rimediare agli effetti negativi della discriminazione in via amministrativa e la sussistenza degli estremi per avviare il procedimento disciplinare nei confronti del dipendente che ha operato la discriminazione;
- all'U.P.D.; l'U.P.D., per i procedimenti di propria competenza, valuta la sussistenza degli estremi per avviare il procedimento disciplinare nei confronti del dipendente che ha operato la discriminazione;
- all'Ufficio del contenzioso dell'amministrazione; l'Ufficio del contenzioso valuta la sussistenza degli estremi per esercitare in giudizio l'azione di risarcimento per lesione dell'immagine della pubblica amministrazione;
- all'Ispettorato della funzione pubblica; l'Ispettorato della funzione pubblica valuta la necessità di avviare un'ispezione al fine di acquisire ulteriori elementi per le successive determinazioni.

Lo stesso dipendente può:

dare notizia dell'avvenuta discriminazione all'organizzazione sindacale alla quale aderisce o ad una delle organizzazioni sindacali rappresentative nel comparto presenti nell'amministrazione; l'organizzazione sindacale deve riferire della situazione di discriminazione all'Ispettorato della funzione pubblica se la segnalazione non è stata effettuata dal responsabile della prevenzione;

dare notizia dell'avvenuta discriminazione al Comitato Unico di Garanzia, d'ora in poi C.U.G.; il presidente del C.U.G. deve riferire della situazione di discriminazione all'Ispettorato della funzione pubblica se la segnalazione non è stata effettuata dal responsabile della prevenzione;

agire in giudizio nei confronti del dipendente che ha operato la discriminazione e dell'amministrazione per ottenere un provvedimento giudiziale d'urgenza finalizzato alla cessazione della misura discriminatoria e/o al ripristino immediato della situazione precedente;

chiedere l'annullamento davanti al T.A.R. dell'eventuale provvedimento amministrativo illegittimo e/o, se del caso, la sua disapplicazione da parte del Tribunale del lavoro e la condanna nel merito per le controversie in cui è parte il personale c.d. contrattualizzato; il risarcimento del danno patrimoniale e non patrimoniale conseguente alla discriminazione.

c) **B.12.3 Sottrazione al diritto di accesso.**

Il documento del denunciante non può essere oggetto di visione né di estrazione di copia da parte di richiedenti, ricadendo nell'ambito delle ipotesi di esclusione di cui all'art. 24, comma 1, lett. a), della l. n. 241 del 1990. In caso di regolamentazione autonoma da parte dell'ente della disciplina dell'accesso documentale, in assenza di integrazione espressa del regolamento, quest'ultimo deve intendersi etero integrato dalla disposizione contenuta nella l. n. 190”.

MODELLO PER LA SEGNALAZIONE DI CONDOTTE ILLECITE (c.d. *Whistleblower*)

| | |
|--|---|
| NOME e COGNOME DEL SEGNALANTE | |
| QUALIFICA O POSIZIONE PROFESSIONALE ² | |
| SEDE DI SERVIZIO | |
| TEL/CELL | |
| E-MAIL | |
| DATA/PERIODO IN CUI SI È VERIFICATO IL FATTO: | gg/mm/aa |
| LUOGO FISICO IN CUI SI È VERIFICATO IL FATTO: | <input type="checkbox"/> UFFICIO <i>(indicare denominazione e indirizzo della struttura)</i> <input type="checkbox"/> ALL'ESTERNO DELL'UFFICIO <i>(indicare luogo ed indirizzo)</i> |
| RITENGO CHE LE AZIONI OD OMISSIONI COMMESSE O TENTATE SIANO ³ : | <input type="checkbox"/> penalmente rilevanti; <input type="checkbox"/> poste in essere in violazione dei Codici di comportamento o di altre disposizioni sanzionabili in via disciplinare; <input type="checkbox"/> suscettibili di arrecare un pregiudizio patrimoniale all'amministrazione di appartenenza o ad altro ente pubblico; <input type="checkbox"/> suscettibili di arrecare un pregiudizio alla <input type="checkbox"/> immagine dell'amministrazione; <input type="checkbox"/> altro (specificare) |

² Qualora il segnalante rivesta la qualifica di pubblico ufficiale, l'invio della presente segnalazione non lo esonera dall'obbligo di denunciare alla competente Autorità giudiziaria i fatti penalmente rilevanti e le ipotesi di danno erariale.

³ La segnalazione non riguarda rimostranze di carattere personale del segnalante o richieste che attengono alla disciplina del rapporto di lavoro o ai rapporti col superiore gerarchico o colleghi, per le quali occorre fare riferimento al servizio competente per il personale e al Comitato Unico di Garanzia.

| | |
|--|------------------------------------|
| DESCRIZIONE DEL FATTO (CONDOTTA ED EVENTO) | |
| AUTORE/I DEL FATTO ⁴ | 1..... 2..... 3..... |
| ALTRI EVENTUALI SOGGETTI A CONOSCENZA DEL FATTO E/O IN GRADO DI RIFERIRE SUL MEDESIMO ⁵ | 1..... 2..... 3..... |
| EVENTUALI ALLEGATI A SOSTEGNO DELLA SEGNALAZIONE | 1..... 2..... 3..... |

⁴ *Indicare i dati anagrafici se conosciuti e, in caso contrario, ogni altro elemento idoneo all'identificazione*

⁵ *Indicare i dati anagrafici se conosciuti e, in caso contrario, ogni altro elemento idoneo all'identificazione*