



**Città di
Paderno Dugnano**

www.comune.paderno-dugnano.mi.it

settore Segreteria Generale
segreteria.direzionegenerale@comune.paderno-
dugnano.mi.it

Responsabile procedimento: Paola Maria Xibilia

Autore: Dal Grande Raffaella

PROTOCOLLO N. 2023/0074040 DEL 28/11/2023

(Classificazione: tit. 1 cl 11 fascicolo 4 anno 2023)

**Ai Direttori
A Tutti i dipendenti
Al Sindaco
Agli Assessori**

LORO SEDI

**o g g e t t o : CIRCOLARE n.3/2023. SEGNALAZIONE DI CONDOTTE ILLECITE E DISCIPLINA DELLA
TUTELA DEL DIPENDENTE PUBBLICO CHE SEGNA LA ILLECITI WHISTLEBLOWER**

PREMESSA

L'art. 54 bis del D. Lgs. n. 165/2001 ha introdotto nel nostro ordinamento una misura volta a favorire l'emersione delle fattispecie di illecito all'interno delle Pubbliche Amministrazioni, nota nei paesi anglosassoni come whistleblowing.

Il D. Lgs. n. 24 del 10 marzo 2023, introduce importanti novità in materia di whistleblowing imponendo alle Amministrazioni di adeguare i propri canali di segnalazione alle prescrizioni fornite, con l'obiettivo di raccogliere in un unico testo normativo l'intera disciplina dei canali di segnalazione e delle tutele riconosciute ai segnalanti sia del settore pubblico che privato.

A.N.AC., con Delibera n. 301 del 12 luglio 2023 ha aggiornato le precedenti "Linee guida in materia di tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti (c.d. whistleblower)", deliberate dall'Autorità con Determinazione n. 6 del 28 aprile 2015.

CHI E' IL WHISTLEBLOWER

Dal combinato disposto dell'art. 1 e dell'art. 2 del D. Lgs. 24/2023 si ricava che il whistleblower è la persona che segnala, divulga ovvero denuncia all'Autorità giudiziaria o contabile, violazioni di disposizioni normative nazionali o dell'Unione Europea che ledono l'interesse pubblico o l'integrità dell'amministrazione pubblica o dell'ente privato, di cui è venuta a conoscenza in un contesto lavorativo pubblico o privato.

CHI PUO' SEGNALARE

a) **i dipendenti delle amministrazioni pubbliche** di cui all'articolo 1, comma 2, del Decreto Legislativo 30 marzo 2001, n. 165, ivi compresi i dipendenti di cui all'articolo 3 del medesimo Decreto, nonché i dipendenti delle autorità amministrative indipendenti di garanzia, vigilanza o regolazione;

b) **i dipendenti degli enti pubblici economici**, degli enti di diritto privato sottoposti a controllo pubblico ai sensi dell'articolo 2359 del codice civile, delle società in house, degli organismi di diritto pubblico o dei concessionari di pubblico servizio;

c) **i lavoratori subordinati** di soggetti del settore privato, ivi compresi i lavoratori il cui rapporto di lavoro è disciplinato dal Decreto Legislativo 15 giugno 2015, n. 81, o dall'articolo 54-bis del Decreto-Legge 24 aprile 2017, n. 50, convertito, con modificazioni, dalla Legge 21 giugno 2017, n. 96;

d) i **lavoratori autonomi**, ivi compresi quelli indicati al capo I della Legge 22 maggio 2017, n. 81, nonché i titolari di un rapporto di collaborazione di cui all'articolo 409 del codice di procedura civile e all'articolo 2 del Decreto Legislativo n. 81 del 2015, che svolgono la propria attività lavorativa presso soggetti del settore pubblico o del settore privato;

e) i lavoratori o i **collaboratori**, che svolgono la propria attività lavorativa presso soggetti del settore pubblico o del settore privato che forniscono beni o servizi o che realizzano opere in favore di terzi;

f) i **liberi professionisti e i consulenti** che prestano la propria attività presso soggetti del settore pubblico o del settore privato;

g) i **volontari e i tirocinanti**, retribuiti e non retribuiti, che prestano la propria attività presso soggetti del settore pubblico o del settore privato;

h) gli **azionisti** e le **persone con funzioni di amministrazione, direzione, controllo, vigilanza o rappresentanza**, anche qualora tali funzioni siano esercitate in via di mero fatto, presso soggetti del settore pubblico o del settore privato.

QUANDO SI PUÒ SEGNALARE?

- a) quando il rapporto giuridico è in corso;
- b) quando il rapporto giuridico non è ancora iniziato, se le informazioni sulle violazioni sono state acquisite durante il processo di selezione o in altre fasi precontrattuali;
- c) durante il periodo di prova;
- d) successivamente allo scioglimento del rapporto giuridico se le informazioni sulle violazioni sono state acquisite prima dello scioglimento del rapporto stesso (pensionati).

COSA SI PUO' SEGNALARE

Comportamenti, atti od omissioni che ledono l'interesse pubblico o l'integrità dell'amministrazione pubblica o dell'ente privato e che consistono in:

- a) violazioni di disposizioni normative nazionali, riguardanti:
 - illeciti amministrativi, contabili, civili o penali;
 - condotte illecite rilevanti ai sensi del Decreto Legislativo 8 giugno 2001, n. 231 (reati presupposto a titolo esemplificativo: Indebita percezione di erogazioni, truffa in danno dello Stato, di un ente pubblico o dell'Unione Europea per il conseguimento di erogazioni pubbliche, frode informatica in danno dello Stato o di un ente pubblico e frode nelle pubbliche forniture), o violazioni dei modelli di organizzazione e gestione ivi previsti.
- b) violazioni di disposizioni normative europee, riguardanti:
 - illeciti che rientrano nell'ambito di applicazione degli atti dell'Unione europea relativi ai seguenti settori: appalti pubblici; servizi, prodotti e mercati finanziari e prevenzione del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo; sicurezza e conformità dei prodotti; sicurezza dei trasporti; tutela dell'ambiente; radioprotezione e sicurezza nucleare; sicurezza degli alimenti e dei mangimi e salute e benessere degli animali; salute pubblica; protezione dei consumatori; tutela della vita privata e protezione dei dati personali e sicurezza delle reti e dei sistemi informativi;
 - atti od omissioni che ledono gli interessi finanziari dell'Unione;
 - atti od omissioni riguardanti il mercato interno (a titolo esemplificativo: violazioni in materia di concorrenza e di aiuti di Stato);
 - atti o comportamenti che vanificano l'oggetto o la finalità delle disposizioni di cui agli atti dell'Unione.

La segnalazione può avere anche ad oggetto:

- le informazioni relative alle condotte volte ad occultare le violazioni sopra indicate;

- le attività illecite non ancora compiute ma che il whistleblower ritenga ragionevolmente possano verificarsi in presenza di elementi concreti precisi e concordanti;
- i fondati sospetti, la cui nozione dovrà essere oggetto di interpretazione al tavolo delle linee Guida A.N.AC..

Le disposizioni del sopra citato Decreto non si applicano: «alle contestazioni, rivendicazioni o richieste legate ad un interesse di carattere personale della persona segnalante che attengono esclusivamente ai propri rapporti individuali di lavoro o di impiego pubblico, ovvero inerenti ai propri rapporti di lavoro o di impiego pubblico con le figure gerarchicamente sovraordinate» .

I motivi che hanno indotto il whistleblower a effettuare la segnalazione sono da considerarsi irrilevanti al fine di decidere sul riconoscimento delle tutele previste dal Decreto sopra citato.

I CANALI DI SEGNALAZIONE

La scelta del canale di segnalazione non è più rimessa alla discrezione del whistleblower in quanto in via prioritaria è favorito l'utilizzo del canale interno e, solo al ricorrere di una delle condizioni di cui all'art. 6 del D. Lgs. 24/2023, è possibile effettuare una segnalazione esterna.

1. Canale interno.

Il Comune di Paderno Dugnano ha attivato un nuovo canale informatico di whistleblowing attraverso una nuova piattaforma online (<https://comunedipadernodugnano.whistleblowing.it/>):

- la segnalazione viene fatta attraverso la compilazione di un questionario e può essere inviata anche in forma anonima;
- la segnalazione viene ricevuta dal soggetto responsabile per la gestione delle segnalazioni (Responsabile per la Prevenzione della Corruzione e Trasparenza) e gestita garantendo, da un punto di vista tecnologico, la confidenzialità del segnalante e della segnalazione;
- la piattaforma permette il dialogo, anche in forma anonima, tra il segnalante e il responsabile per il whistleblowing per richieste di chiarimenti o approfondimenti, senza quindi la necessità di fornire contatti personali;
- la segnalazione può essere fatta da qualsiasi dispositivo digitale (pc, tablet, smartphone), sia dall'interno dell'ente che dal suo esterno. La tutela della riservatezza è garantita in ogni circostanza.

Per maggiori informazioni o per inviare una segnalazione, clicca qui <https://www.comune.paderno-dugnano.mi.it/whistleblowing/>.

Devono quindi intendersi superate le precedenti modalità di trasmissione delle segnalazioni non più attive.

2. Canale esterno (gestito da A.N.AC.). L'Autorità competente per le segnalazioni esterne, anche del settore privato, è l' A.N.AC.. E' possibile segnalare all'Autorità solo laddove ricorra una delle seguenti condizioni:

- non è prevista, nell'ambito del contesto lavorativo, l'attivazione obbligatoria del canale di segnalazione interna ovvero questo, anche se obbligatorio, non è attivo o, anche se attivato, non è conforme a quanto previsto dall'articolo 4 del D. Lgs. 24/2023;
- la persona segnalante ha già effettuato una segnalazione interna e la stessa non ha avuto seguito;
- la persona segnalante ha fondati motivi di ritenere che, se effettuasse una segnalazione interna, alla stessa non sarebbe dato efficace seguito ovvero che la stessa segnalazione possa determinare il rischio di ritorsione;

- la persona segnalante ha fondato motivo di ritenere che la violazione possa costituire un pericolo imminente o palese per il pubblico interesse.

La segnalazione ad A.N.AC. può essere fatta tramite la piattaforma informatica, ovvero in forma orale attraverso linee telefoniche o sistemi di messaggistica vocale, mediante un incontro diretto fissato entro un termine ragionevole. È previsto l'obbligo per l'A.N.AC. di notificare un avviso di avvenuta ricezione della segnalazione all'interessato entro sette giorni e di dare un riscontro in merito alla segnalazione entro il termine di tre mesi o, se ricorrono giustificate e motivate ragioni, entro sei mesi.

3. Divulgazioni pubbliche. Divulgare pubblicamente vuol dire: «rendere di pubblico dominio informazioni sulle violazioni tramite la stampa o mezzi elettronici o comunque tramite mezzi di diffusione in grado di raggiungere un numero elevato di persone».

La persona segnalante che effettua una divulgazione pubblica beneficia della protezione prevista dal D. Lgs. 24/2023 se, al momento della divulgazione pubblica, ricorre una delle seguenti condizioni:

- la persona segnalante ha previamente effettuato una segnalazione interna ed esterna ovvero ha effettuato direttamente una segnalazione esterna e non è stato dato riscontro entro i termini stabiliti in merito alle misure previste o adottate per dare seguito alle segnalazioni;
- la persona segnalante ha fondato motivo di ritenere che la violazione possa costituire un pericolo imminente o palese per il pubblico interesse;
- la persona segnalante ha fondato motivo di ritenere che la segnalazione esterna possa comportare il rischio di ritorsioni o possa non avere efficace seguito in ragione delle specifiche circostanze del caso concreto, come quelle in cui possano essere occultate o distrutte prove oppure in cui vi sia fondato timore che chi ha ricevuto la segnalazione possa essere colluso con l'autore della violazione o coinvolto nella violazione stessa.

4. Denuncia all'autorità giudiziaria o contabile attraverso gli ordinari canali di segnalazione presso le forze dell'ordine e la magistratura ordinaria e contabile.

CONDIZIONI PER LA SEGNALAZIONE

Ragionevolezza. Al momento della segnalazione o della denuncia all'autorità giudiziaria o contabile o della divulgazione pubblica, la persona segnalante o denunciante deve avere un ragionevole e fondato motivo di ritenere che le informazioni sulle violazioni segnalate, divulgate pubblicamente o denunciate siano vere e rientrino nell'ambito della normativa.

TUTELA DEL WHISTLEBLOWER

1. Tutela della riservatezza. L'identità del segnalante non può essere rivelata a persone diverse da quelle competenti a ricevere o a dare seguito alle segnalazioni.

La protezione riguarda non solo il nominativo del segnalante ma anche tutti gli elementi della segnalazione dai quali si possa ricavare, anche indirettamente, l'identificazione del segnalante.

La segnalazione è sottratta all'accesso agli atti amministrativi e al diritto di accesso civico generalizzato.

La protezione della riservatezza è estesa all'identità delle persone coinvolte e delle persone menzionate nella segnalazione fino alla conclusione dei procedimenti avviati in ragione della segnalazione, nel rispetto delle medesime garanzie previste in favore della persona segnalante.

2. Protezione dalle ritorsioni. È vietata ogni forma di ritorsione anche solo tentata o minacciata.

Il Legislatore ha infatti accolto una nozione ampia di ritorsione, per essa si intende: «qualsiasi comportamento, atto od omissione, anche solo tentato o minacciato, posto in essere in ragione della segnalazione, della denuncia all'autorità giudiziaria o contabile o della divulgazione pubblica e che provoca o può provocare alla persona segnalante o alla persona che ha sporto la denuncia, in via diretta o indiretta, un danno ingiusto».

La gestione delle comunicazioni di ritorsioni nel settore pubblico e nel settore privato compete ad Anac che può avvalersi, per quanto di rispettiva competenza, della collaborazione dell'Ispettorato della funzione pubblica e dell'Ispettorato nazionale del lavoro.

La dichiarazione di nullità degli atti ritorsivi spetta all'Autorità giudiziaria.

ANAC deve accertare che il comportamento (atto o omissione) ritenuto ritorsivo sia conseguente alla segnalazione, denuncia o divulgazione.

Una volta che il segnalante provi di aver effettuato una segnalazione in conformità alla normativa e di aver subito un comportamento ritenuto ritorsivo, spetta al datore di lavoro l'onere di provare che tale comportamento non è in alcun modo collegato alla segnalazione.

Trattandosi di una presunzione di responsabilità, è necessario che le prove in senso contrario emergano nel contraddittorio davanti ad ANAC. A tal fine è fondamentale che il presunto responsabile fornisca tutti gli elementi da cui dedurre l'assenza della natura ritorsiva della misura adottata nei confronti del segnalante.

3. Limitazioni della responsabilità. Non è punibile chi riveli o diffonda informazioni sulle violazioni:

- coperte dall'obbligo di segreto, diverso da quello professionale forense e medico, o
- relative alla tutela del diritto d'autore o
- alla protezione dei dati personali ovvero
- se, al momento della segnalazione, denuncia o divulgazione, aveva ragionevoli motivi di ritenere che la rivelazione o diffusione delle informazioni fosse necessaria per effettuare la segnalazione e la stessa è stata effettuata nelle modalità richieste dalla legge.

4. Misure di sostegno. Sono previste misure di sostegno che consistono in informazioni, assistenza e consulenze a titolo gratuito sulle modalità di segnalazione e sulla protezione dalle ritorsioni offerta dalle disposizioni normative nazionali e da quelle dell'Unione europea, sui diritti della persona coinvolta, nonché sulle modalità e condizioni di accesso al patrocinio a spese dello Stato.

ANAC sta procedendo alla costituzione dell'elenco degli enti del Terzo settore che forniscono alle persone segnalanti misure di sostegno. L'elenco, pubblicato dall'ANAC sul proprio sito, contiene gli enti del Terzo settore che esercitano, secondo le previsioni dei rispettivi statuti, le attività di cui al decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117, e che hanno stipulato convenzioni con ANAC.

5. Estensione delle tutele. Le misure di protezione si applicano anche:

- al facilitatore (persona fisica che assiste il segnalante nel processo di segnalazione e operante all'interno del medesimo contesto lavorativo);
- alle persone del medesimo contesto lavorativo della persona segnalante, di colui che ha sporto una denuncia o di colui che ha effettuato una divulgazione pubblica e che sono legate ad essi da uno stabile legame affettivo o di parentela entro il quarto grado;

- ai colleghi di lavoro della persona segnalante o della persona che ha sporto una denuncia o effettuato una divulgazione pubblica, che lavorano nel medesimo contesto lavorativo della stessa e che hanno con detta persona un rapporto abituale e corrente;
- agli enti di proprietà della persona segnalante o per i quali le stesse persone lavorano nonché agli enti che operano nel medesimo contesto lavorativo delle predette persone.

6. Protezione dei dati personali. Il trattamento di dati personali relativi al ricevimento e alla gestione delle segnalazioni è effettuato dai soggetti del settore pubblico e privato, nonché da ANAC, in qualità di titolari del trattamento, nel rispetto dei principi europei e nazionali in materia di protezione di dati personali, fornendo idonee informazioni alle persone segnalanti e alle persone coinvolte nelle segnalazioni, nonché adottando misure appropriate a tutela dei diritti e delle libertà degli interessati.

Inoltre, i diritti di cui agli articoli da 15 a 22 del regolamento (UE) 2016/679 possono essere esercitati nei limiti di quanto previsto dall'articolo 2-undecies del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196.

Le segnalazioni interne ed esterne e la relativa documentazione sono conservate per il tempo necessario al trattamento della segnalazione e comunque non oltre 5 anni a decorrere dalla data della comunicazione dell'esito finale della procedura di segnalazione, nel rispetto degli obblighi di riservatezza di cui alla normativa europea e nazionale in materia di protezione di dati personali.

PERDITA DELLE TUTELA DEL WHISTLEBLOWER

Le tutele non sono garantite quando è accertata, anche con sentenza di primo grado, la responsabilità penale della persona segnalante per i reati di diffamazione o di calunnia o comunque per i medesimi reati commessi con la denuncia all'autorità giudiziaria o contabile ovvero la sua responsabilità civile, per lo stesso titolo, nei casi di dolo o colpa grave; in tali casi alla persona segnalante o denunciante può essere irrogata una sanzione disciplinare.

Paderno Dugnano, 28/11/2023

IL SEGRETARIO GENERALE

Paola Maria Xibilia

(Il documento è firmato digitalmente ai sensi del D.Lgs. 82/2005 e s.m.i.)