



*Ufficio del Segretario generale*

**AL PERSONALE DELL'ENTE**

**E P.C.  
AL SINDACO**

**CIRCOLARE DEL SEGRETARIO GENERALE**

**N. 3/2023**

**OGGETTO: TUTELA DEL DIPENDENTE PUBBLICO CHE SEGNALE GLI ILLECITI (WHISTLEBLOWING) –PROCEDURA PER LA RACCOLTA DI SEGNALAZIONI DI ILLECITI DA PARTE DI DIPENDENTI PUBBLICI DEL COMUNE DI ISCHIA**

1. FONTI NORMATIVE

L'art. 1, comma 51, della legge 190/2012 (cd. legge anticorruzione) ha inserito un nuovo articolo, il 54 bis 11, nell'ambito del d.lgs. 165/2001, così come modificato dalla legge 30 novembre 2017, n. 179, rubricato "tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti", ovvero il cd. whistleblowing.

Con la delibera Anac n. 690 del 1 luglio 2020, recante il Regolamento per la gestione delle segnalazioni e per l'esercizio del potere sanzionatorio e la Delibera n. 469 del 2021, l'Autorità ha adottato nuove "Linee Guida", nonché le relative FAQ, rivolte alle Pubbliche amministrazioni e agli altri enti indicati dalla legge con l'obiettivo di fornire più precise indicazioni sull'applicazione della normativa in argomento e di consentire un corretto adeguamento degli obblighi derivanti dalla disciplina della protezione dei dati personali (Regolamento UE 2016/679 e d.lgs. n. 196/2003 come adeguato).

Successivamente, con Decreto Legislativo n. 10 marzo 2023, n. 24 recante l' "Attuazione della direttiva (UE) 2019/1937 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2019, riguardante la protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell'Unione e recante disposizioni riguardanti la protezione delle persone che segnalano violazioni delle disposizioni normative nazionali" le tutele sono estese a tutti coloro che segnalano violazioni di cui sono venuti a conoscenza nell'ambito del proprio contesto lavorativo, in qualità di dipendenti o collaboratori, lavoratori subordinati e autonomi, liberi professionisti ed altre categorie come volontari e tirocinanti anche non retribuiti, gli azionisti e le persone con funzioni di amministrazione, direzione, controllo, vigilanza o rappresentanza. Inoltre, le misure di protezione si applicano anche ai cosiddetti "facilitatori", colleghi, parenti o affetti stabili di chi ha segnalato. Tra i suoi contenuti vincolanti la direttiva prevede che la tutela sia riconosciuta anche in caso di segnalazioni o divulgazioni rivelatesi poi infondate, qualora il segnalante abbia avuto fondati motivi di



ritenere che la violazioni fossero vere. La tutela cessa però nel caso in cui le segnalazioni infondate vengano accompagnate da dolo o colpa grave.

Il d.lgs. 24/2023 obbliga l'ANAC ad adottare, entro tre mesi dalla sua data di entrata in vigore, apposite Linee Guida relative alle procedure per la presentazione e la gestione delle segnalazioni esterne. Tali Linee Guida sono pubblicate sul sito ANAC per consultazione sino al 15.6.2023.

Le Pubbliche Amministrazioni coinvolte e alle quali si applica la disciplina in materia sono pertanto tenute a disciplinare in conformità a quanto in essa previsto le procedure, preferibilmente informatizzate, per la ricezione delle segnalazioni.

Per tale ragione si chiede ai Responsabili competenti di attivarsi al fine di interloquire con le società che forniscono i software gestionali e il Sito Istituzionale di predisporre dei meccanismi di piena gestione informatizzata delle segnalazioni. Nelle more dell'implementazione di tali ulteriori modalità di intervento da sviluppare in maniera coerenti con i processi gestionali dell'Ente, si propone la presente Direttive.

## 2. NATURA GIURIDICA DELL'ISTITUTO – DEFINIZIONI.

Come detto, in virtù della normativa innanzi richiamata è stata introdotta nel nostro ordinamento una misura finalizzata a consentire l'emersione di fattispecie di reato e condotte illecite, definita, riprendendo una dicitura già diffusa nel mondo anglosassone, ovvero il cd. whistleblowing

Con Il termine whistleblower ci si riferisce al dipendente di un'amministrazione che segnala agli organi preposti ad intervenire violazioni o irregolarità commesse ai danni dell'interesse pubblico.

La segnalazione effettuata dal dipendente (cd. whistleblowing), in tale ottica, è un atto di manifestazione del proprio senso civico, attraverso il quale il whistleblower contribuisce a far emergere di rischi e situazioni pregiudizievoli per l'amministrazione di appartenenza e, di riflesso, rappresenta a tutti gli effetti una misura di prevenzione della corruzione volta alla tutela dell'interesse pubblico collettivo.

Il whistleblowing è la procedura volta a incentivare le segnalazioni da parte dei dipendenti pubblici e a tutelare, proprio in ragione della sua funzione sociale, il whistleblower.

## 3. SCOPO E FINALITÀ DELLA PROCEDURA

Lo scopo principale del whistleblowing è quello di prevenire o risolvere un problema internamente e tempestivamente. Si tratta di una procedura volta ad integrare le misure di tutela dell'interesse pubblico previsto nel Piano triennale anticorruzione 2022/2024 del Comune.

La finalità della novella normativa di recepimento dei dettati diffusi in ambito euro unitario è, più che altro, quella di rimuovere i fattori che potessero ostacolare o disincentivare il ricorso all'istituto, quali i dubbi e le incertezze circa la procedura da seguire e i timori di ritorsioni o discriminazioni.

In tale prospettiva, l'obiettivo perseguito dalla presente procedura è quello di fornire al whistleblower chiare indicazioni operative circa oggetto, contenuti, destinatari e modalità



di trasmissione delle segnalazioni, nonché circa le forme di tutela che gli vengono offerte nel nostro ordinamento.

#### 4. CHI PUÒ SEGNALARE

Il whistleblower è il dipendente pubblico, o soggetto ad esso equiparato, che segnali agli organi competenti condotte illecite di cui è venuto a conoscenza in ragione del proprio rapporto di lavoro.

Nel dettaglio, le segnalazioni possono essere effettuate dai seguenti soggetti:

- i dipendenti del Comune di Ischia;
- i dipendenti di enti di diritto privato sottoposti al controllo pubblico ex art. 2359 c.c.;
- i lavoratori e collaboratori di imprese fornitrici di beni o servizi e che realizzano opere in favore dell'amministrazione;
- lavoratori subordinati e autonomi, liberi professionisti ed altre categorie come volontari e tirocinanti anche non retribuiti, gli azionisti e le persone con funzioni di amministrazione, direzione, controllo, vigilanza o rappresentanza che sono destinatari di rapporti con l'Ente.

Al segnalante sono accordate le tutele previste dal sopra citato art. 54-bis, sempre che:

- il segnalante rivesta la qualifica di "dipendente pubblico" o equiparato;
- la segnalazione abbia ad oggetto "condotte illecite" (vedi paragrafo successivo);
- il segnalante sia venuto a conoscenza di tali "condotte illecite in ragione del proprio rapporto di lavoro";
- la segnalazione sia effettuata "nell'interesse all'integrità della pubblica amministrazione";
- la segnalazione sia inoltrata ad almeno uno dei destinatari indicati nell'art. 54-bis, co. 1: Responsabile della prevenzione della corruzione (RPC), ANAC, Autorità Giudiziaria ordinaria o contabile.

#### 5. OGGETTO DELLA SEGNALAZIONE

Le fattispecie di reato o di illegittimità che possono costituire oggetto del whistleblowing non sono tipizzate né costituiscono un *numerus clausus*.

Vengono considerate rilevanti le segnalazioni che riguardano comportamenti, rischi, reati o irregolarità, consumati o tentati, a danno dell'interesse pubblico. In linea generale, i fatti illeciti oggetto delle segnalazioni whistleblowing comprendono i delitti contro la pubblica amministrazione di cui al Titolo II, Capo I, del Codice Penale e tutte le situazioni in cui, nel corso dell'attività amministrativa, si rilevino comportamenti impropri di un funzionario pubblico che, anche al fine di curare un interesse proprio o di terzi, assuma o concorra all'adozione di una decisione che devia dalla cura imparziale dell'interesse pubblico.

In particolare la segnalazione può riguardare azioni od omissioni, commesse o tentate:

- penalmente rilevanti;
- poste in essere in violazione dei Codici di comportamento o di altre disposizioni interne sanzionabili in via disciplinare;



- suscettibili di arrecare un pregiudizio patrimoniale all'amministrazione di appartenenza o ad altro ente pubblico o suscettibili di arrecare un pregiudizio all'immagine dell'Ente;
- suscettibili di arrecare un danno alla salute o sicurezza dei dipendenti, utenti e cittadini o di arrecare un danno all'ambiente;
- suscettibili di arrecare un pregiudizio agli utenti o ai dipendenti o ad altri soggetti che svolgono la loro attività presso l'Ente.

A titolo meramente esemplificativo, si ci può riferire ai casi di sprechi, nepotismo, demansionamenti, reiterata violazione dei tempi procedurali, procedure assunzionali non trasparenti, irregolarità contabili, false dichiarazioni, violazione delle norme ambientali e di sicurezza sul lavoro, ecc.

In buona sostanza, costituiscono oggetto di segnalazione le situazioni in cui, nel corso dell'attività amministrativa, si riscontri l'abuso da parte di un soggetto del potere a lui affidato o del diritto vantato al fine di ottenere vantaggi privati.

Per converso, il whistleblowing non riguarda doglianze di carattere personale del segnalante o rivendicazioni/istanze che rientrano nella disciplina del rapporto di lavoro o rapporti col superiore gerarchico o colleghi, per le quali occorre fare riferimento alla disciplina e alle procedure in uso presso l'Ente, di competenza del Ufficio Personale e del Comitato Unico di Garanzia.

## 6. CONTENUTO DELLE SEGNALAZIONI

Il whistleblower deve fornire tutti gli elementi utili a consentire agli uffici competenti di procedere alle dovute ed appropriate verifiche ed agli accertamenti a riscontro della fondatezza dei fatti oggetto di segnalazione.

A tal fine, la segnalazione effettuata deve preferibilmente contenere i seguenti elementi:

1. generalità del soggetto che effettua la segnalazione, con indicazione della posizione o funzione svolta nell'ambito dell'azienda;
2. una chiara e completa descrizione dei fatti oggetto di segnalazione;
3. se conosciute, le circostanze di tempo e di luogo in cui sono stati commessi; o se conosciute, le generalità o altri elementi (come la qualifica e il servizio in cui svolge l'attività) che consentano di identificare il soggetto/i che ha/hanno posto/i in essere i fatti segnalati;
4. l'indicazione di eventuali altri soggetti che possono riferire sui fatti oggetto di segnalazione;
5. l'indicazione di eventuali documenti che possono confermare la fondatezza di tali fatti;
6. ogni altra informazione che possa fornire un utile riscontro circa la sussistenza dei fatti segnalati.

Le segnalazioni anonime, ovvero prive di elementi che consentano di identificare il loro autore, purché recapitate tramite le modalità previste dal presente documento, verranno prese in considerazione ove si presentino adeguatamente circostanziate e rese con dovizia di particolari, tali cioè da far emergere fatti e situazioni in relazione a contesti determinati (esempio indicazioni di nominativi o qualifiche particolari, menzione di uffici specifici, procedimenti o eventi particolari, ecc.).

## 7. TERMINI PER L'AVVIO E LA DEFINIZIONE DELL'ISTRUTTORIA



Seguendo le indicazioni delle sopracitate Linee guida ANAC, si elencano di seguito i termini riferiti all'istruttoria delle segnalazioni.

L'esame preliminare della segnalazione, ai fini della verifica della sua ammissibilità, avviene entro quindici giorni lavorativi decorrenti dalla data di presentazione della segnalazione.

Il termine per l'avvio dell'istruttoria è di quindici giorni lavorativi decorrenti dalla data di ricezione della segnalazione. Il termine per la definizione dell'istruttoria è di sessanta giorni decorrenti dalla data di avvio della stessa.

Nel caso di istruttorie particolarmente complesse a seguito di adeguata e compiuta motivazione del Responsabile della Prevenzione della Corruzione (RPC), potranno essere definite, dallo stesso, tempistiche particolari.

## 8. MODALITÀ E DESTINATARI DELLA SEGNALAZIONE

Il Comune mette a disposizione dei propri dipendenti e dei propri collaboratori a qualsiasi titolo un apposito modello il cui utilizzo rende più agevole e rispondente ai requisiti della presente procedura. Il modello è reperibile nel sito web del Comune nella sezione "Amministrazione trasparente", nonché nella home page del sito nella sezione all'uopo dedicata.

La segnalazione va indirizzata al Responsabile per la prevenzione della corruzione dell'Ente, il cui ruolo e funzioni sono ricoperte attualmente dal Segretario Generale che ne cura l'attività istruttoria e pone quindi in essere gli atti necessari a una attività di verifica e di analisi delle segnalazioni ricevute. Questi potrà avvalersi anche del supporto di un nucleo ristretto di persone per la gestione delle segnalazioni.

La segnalazione ricevuta da un Responsabile dell'Ente deve essere tempestivamente inoltrata, a cura del ricevente e nel rispetto delle garanzie di riservatezza, al Responsabile per la prevenzione della corruzione al quale è affidata la sua protocollazione in via riservata e la tenuta del relativo registro.

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

La segnalazione può essere presentata con le seguenti modalità:

- mediante invio, all'indirizzo di posta elettronica del segretario comunale che è [zurloalberto@comuneischia.it](mailto:zurloalberto@comuneischia.it). In tal caso, l'identità del segnalante sarà conosciuta solo dal Responsabile della prevenzione della corruzione che ne garantirà la riservatezza, fatti salvi i casi in cui non è opponibile per legge;
- a mezzo del servizio postale o *brevi manu*. In tal caso, per poter usufruire della garanzia della riservatezza, è necessario che la segnalazione venga inserita in una busta chiusa che rechi all'esterno la dicitura "All'attenzione del Responsabile della prevenzione della corruzione -riservata/personale";
- verbalmente, mediante dichiarazione rilasciata a uno dei soggetti legittimati alla ricezione.

Le segnalazioni possono anche essere inviate direttamente all'ANAC accedendo direttamente al sito dell'Autorità al seguente link <https://servizi.anticorruzione.it/segnalazioni/#!/#%2F> o attraverso il collegamento



predisposto in “Amministrazione trasparente” – e la sulla home page del sito istituzionale - nell’albero della trasparenza sezione “Whistleblowing” che verrà prontamente attivato. La possibilità di segnalazioni esterne all’ ANAC è ammessa, tendenzialmente, a patto che sia stato utilizzato preventivamente il canale interno.

## 9. ATTIVITA’ DI VERIFICA DELLA FONDATEZZA DELLA SEGNALAZIONE

La gestione e la verifica sulla fondatezza delle circostanze rappresentate nella segnalazione sono affidate al Responsabile per la prevenzione della corruzione che vi provvede nel rispetto dei principi di imparzialità e riservatezza effettuando ogni attività ritenuta opportuna, inclusa l’audizione personale del segnalante e di eventuali altri soggetti che possono riferire sui fatti segnalati.

A tal fine, il Responsabile per la prevenzione della corruzione può avvalersi del supporto e della collaborazione delle competenti strutture dell’Ente e, all’occorrenza, di organi di controllo esterni (tra cui Corte dei Conti, Guardia di Finanza, Agenzia delle Entrate, ecc.). La segnalazione è considerata inammissibile – fatta salva la possibilità di fondare su di essa un’eventuale autonoma attività di verifica da parte del controllore qualora questi la ritenga comunque opportuna - quando non risultano presenti i seguenti elementi:

- il nome e i recapiti del segnalante "whistleblower";
- i fatti oggetto della segnalazione e l'amministrazione in cui sono avvenuti;
- l'ente/l'impresa a cui appartiene il segnalante "whistleblower" e la qualifica/mansione svolta;
- la descrizione delle ragioni connesse all'attività lavorativa svolta che hanno consentito la conoscenza dei fatti segnalati.

Il Responsabile della Prevenzione della Corruzione (RPC), può in ogni caso, decidere di archiviare la segnalazione nei seguenti casi:

- evidente e manifesta infondatezza della segnalazione;
- manifesta mancanza di interesse all'integrità della pubblica amministrazione;
- manifesta infondatezza per l'assenza di elementi di fatto idonei a giustificare accertamenti;
- accertato contenuto generico della segnalazione, tale da non consentire la comprensione dei fatti;
- segnalazione corredata da documentazione non appropriata o inconferente, o produzione di sola documentazione in assenza della segnalazione di condotte illecite o irregolarità;
- mancanza dei dati essenziali della segnalazione di illeciti indicati al paragrafo precedente, quali condizioni di inammissibilità.

In ogni caso il Responsabile della Prevenzione della Corruzione (RPC) può chiedere al segnalante elementi integrativi, documenti a sostegno della segnalazione, tramite il canale informatico dedicato o anche di persona, ove il segnalante lo consenta.

Qualora, all’esito della verifica, la segnalazione risulti fondata, il Responsabile per la prevenzione della corruzione, in relazione alla natura della violazione, provvederà anche alternativamente in base alla natura della specifica violazione:

- a presentare denuncia all’autorità giudiziaria competente;



- a comunicare l'esito dell'accertamento al Responsabile dell'Ufficio Provvedimenti Disciplinari, nonché al Responsabile della struttura di appartenenza dell'autore della violazione accertata affinché sia espletato l'esercizio dell'azione disciplinare;

- a inoltrare in relazione ai profili di illiceità alla Corte dei conti, ANAC, Dipartimento per la Funzione pubblica, o a comunicare l'esito dell'accertamento agli organi e alle strutture competenti affinché adottino gli eventuali ulteriori provvedimenti e/o azioni che nel caso concreto si rendano necessari a tutela dell'Ente. In caso di trasmissione ad uno dei suddetti soggetti, per la trattazione, sarà omessa l'indicazione dei dati che potrebbero, anche indirettamente, rilevare l'identità del segnalante, avendo cura di evidenziare la tutela rafforzata della riservatezza (art. 54-bis, d. lgs. 165/2001).

Nel caso in cui l'Autorità Giudiziaria, per esigenze istruttorie volesse conoscere il nominativo del segnalante, il Responsabile della Prevenzione della Corruzione (RPC) provvederà a comunicare l'identità del segnalante. I dati e i documenti oggetto della segnalazione vengono conservati a norma di legge

#### 10. FORME DI TUTELA DEL WHISTLEBLOWER (ai sensi dell'art. 54 bis d.lgs. 165/2001 e del Piano Nazionale Anticorruzione)

##### A) *Obblighi di riservatezza sull'identità del whistleblower e sottrazione al diritto di accesso della segnalazione.*

Ad eccezione dei casi in cui sia configurabile una responsabilità a titolo di calunnia e di diffamazione ai sensi delle disposizioni del codice penale o dell'art. 2043 del codice civile e delle ipotesi in cui l'anonimato non è opponibile per legge, (es. indagini penali, tributarie o amministrative, ispezioni di organi di controllo) l'identità del whistleblower viene protetta in ogni contesto successivo alla segnalazione.

Nel caso in cui in ragione della segnalazione una persona sia sottoposta ad un procedimento disciplinare, questa può accedere mediante lo strumento del diritto di accesso anche al nominativo del segnalante, pur in assenza del consenso di quest'ultimo, solo se ciò sia "assolutamente indispensabile" per la propria difesa. Pertanto, fatte salve le eccezioni di cui sopra, l'identità del segnalante non può essere rivelata senza il suo espresso consenso e tutti coloro che ricevono o sono coinvolti nella gestione della segnalazione sono tenuti a tutelare la riservatezza di tale informazione.

La violazione dell'obbligo di riservatezza è fonte di responsabilità disciplinare, fatte salve ulteriori forme di responsabilità previste dall'ordinamento.

Per quanto concerne, in particolare, l'ambito del procedimento disciplinare, l'identità del segnalante può essere rivelata all'autorità disciplinare e all'incolpato solo nei casi in cui:

- o vi sia il consenso espresso del segnalante;
- o la contestazione dell'addebito disciplinare risulti fondata, in tutto o in parte, sulla segnalazione e la conoscenza dell'identità del segnalante risulti assolutamente indispensabile alla difesa dell'incolpato, sempre che tale circostanza venga da quest'ultimo dedotta e comprovata in sede di audizione o mediante la presentazione di memorie difensive.

La segnalazione del whistleblower è, inoltre, sottratta al diritto di accesso previsto dagli artt. 22 e seguenti della legge 241/1990 e ss.mm.ii.. Il documento non può, pertanto, 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. 241/90 s.m.i..

#### *B) Divieto di discriminazione nei confronti del whistleblower*

Nei confronti del dipendente che effettua una segnalazione ai sensi della presente procedura non è consentita, né tollerata alcuna forma di ritorsione o misura discriminatoria, diretta o indiretta, avente effetti sulle condizioni di lavoro per motivi collegati direttamente o indirettamente alla denuncia.

Per misure discriminatorie si intendono le azioni disciplinari ingiustificate, le molestie sul luogo di lavoro ed ogni altra forma di ritorsione che determini condizioni di lavoro intollerabili.

La tutela è circoscritta alle ipotesi in cui segnalante e denunciato siano entrambi dipendenti del Comune.

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 al Responsabile della prevenzione della corruzione che, valutata la sussistenza degli elementi e segnala l'ipotesi di discriminazione:

- o al Responsabile della struttura di appartenenza del dipendente autore della presunta discriminazione. Il Responsabile della struttura 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 autore della discriminazione;
- o all'U.P.D., che, 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;
- o all'Ufficio Legale dell'Ente, che valuta la sussistenza degli estremi per esercitare in giudizio l'azione di risarcimento per lesione dell'immagine dell'Istituto;
- o all'Ispettorato della funzione pubblica.

Resta ferma la facoltà del dipendente di rivolgersi direttamente al Comitato Unico di Garanzia che provvederà a darne tempestiva comunicazione al Responsabile per la prevenzione della corruzione.

#### *C) Altri soggetti tutelati*

Le misure di protezione si applicano anche ai cosiddetti "facilitatori", colleghi, parenti o affetti stabili di chi ha segnalato. La tutela è riconosciuta anche in caso di segnalazioni o divulgazioni rivelatesi poi infondate, qualora il segnalante abbia avuto fondati motivi di ritenere che la violazioni fossero vere.

La tutela cessa però nel caso in cui le segnalazioni infondate vengano accompagnate da dolo o colpa grave.

## 11. RESPONSABILITÀ DEL WHISTLEBLOWER

La presente procedura lascia impregiudicata la responsabilità penale e disciplinare del whistleblower nell'ipotesi di segnalazione calunniosa o diffamatoria ai sensi del Codice Penale e dell'art. 2043 del Codice Civile.



Sono altresì fonte di responsabilità, in sede disciplinare e nelle altre competenti sedi, eventuali forme di abuso della presente policy, quali le segnalazioni manifestamente opportunistiche e/o effettuate al solo scopo di danneggiare il denunciato o altri soggetti, e ogni altra ipotesi di utilizzo improprio o di intenzionale strumentalizzazione dell'istituto oggetto della presente procedura.

Si allegano

- Modulo per la segnalazione di condotte illecite
- Informativa Privacy Whistleblowing.

Il Segretario generale  
Dott. Alberto Zurlo  
(firmato digitalmente)