



A tutti i dipendenti e collaboratori  
Al Sig. Sindaco  
Alla Giunta comunale  
Al DPO  
All'OdV  
Alle OO.SS. e RR.SS.  
della Città di Lumezzane.

**Oggetto: Aggiornamento del quadro normativo e regolamentare relativo alla segnalazione di illeciti (Whistleblowing) e relativa modalità di segnalazione.**

La parola inglese, si può tradurre con “segnalatore”, anche se in realtà si tratta di un soggetto che esegue una vera e propria denuncia o segnalazione. Si usa una parola inglese, perché il concetto di agevolare la segnalazione è, antropologicamente, estraneo alla cultura italiana e non esiste un termine che ne colga la complessità e, soprattutto, la positività nella prospettiva del senso civico.

In quest’ottica, la prima norma, che delinea questa figura e la sua tutela, è stata la legge 190/2012 che dispose la creazione, nel D.lgs. 165/2001, dell’art. 54-*bis*. - (Tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti).

Questo articolo venne riscritto ed integrato, anche per il settore privato, con la legge 179/2017.

Nel frattempo, la UE aveva emanato la: Direttiva (UE) 2019/1937 del 23 ottobre 2019, riguardante la protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell’Unione.

In attuazione della direttiva comunitaria, l’Italia ha emanato il D.lgs. 10/03/2023, n. 24 che ha abrogato tutte le norme precedenti, in particolare l’art. 54 *bis* del D.lgs. 165/2001.

Il decreto è entrato in vigore il 30 marzo 2023 e le disposizioni ivi previste sono efficaci dal 15 luglio 2023. Infine, l’ANAC – Autorità nazionale anticorruzione - ha emanato e pubblicato in Gazzetta Ufficiale la “*Delibera n. 311 del 12 luglio 2023 - Linee guida in materia di protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell’Unione e protezione delle persone che segnalano violazioni delle disposizioni normative nazionali. Procedure per la presentazione e*

Fonte	Principali contributi al whistleblowing
Legge n. 190/2012	Introduce il whistleblowing nel D.Lgs. n. 165/2001.
Legge n. 114/2014	Individua l’ANAC quale soggetto destinatario delle segnalazioni da parte di dipendenti operanti nelle PPAA.
Determinazione ANAC 6/2015	Introduce le prime Linee guida focalizzate a fornire indicazioni, anche tecniche, per l’attuazione sostanziale della disciplina.
Legge n. 179/2017	Introduce il whistleblowing nel settore privato grazie all’integrazione dell’art. 6 del D.Lgs. n. 231/2001. Ridefinisce l’art. 54- <i>bis</i> del D.Lgs. n. 165/2001, per il settore pubblico, con le seguenti novità: - ampliamento dell’ambito soggettivo di applicazione; - approfondimento delle responsabilità del R.P.C.T.; - definizione più puntuale del sistema di tutele per il segnalante; - qualificazione della “giusta causa” per la rilevazione di un segreto d’ufficio, aziendale, professionale, scientifico o industriale per i contenuti della segnalazione.
Direttiva UE 1937/2019	Definisce una serie di disposizioni minime che ciascuno Stato membro deve applicare nella propria normativa nazionale. In particolare, la Direttiva: - regola le modalità di segnalazione interna ed esterna (Capo III); - introduce la divulgazione pubblica (Capo IV); - fornisce un raccordo con la normativa internazionale in materia di protezione dei dati personali (Capo V); - definisce, in modo più analitico rispetto al passato, le misure di protezione (Capo VI).
Delibera ANAC 690/2020	Definisce il procedimento di gestione di segnalazione di illeciti (Capo II) e prevede approfondimenti sull’esercizio del potere sanzionatorio di ANAC, relativo alle comunicazioni di misura ritrattiva, (Capo III) e regola il procedimento sanzionatorio semplificato (Capo IV).
Delibera ANAC 469/2021	Fornisce alle Pubbliche Amministrazioni interpretazioni ed indicazioni utili a definire la propria procedura di whistleblowing. In particolare, le Linee guida hanno la finalità di: - specificare i contenuti e le modalità della procedura per la segnalazione di presunti illeciti previsti nella Legge n. 179/2017; - fornire indicazioni sull’applicazione della normativa da parte delle Amministrazioni, specialmente in ragione delle indicazioni operative e delle tempistiche da recepire a livello di singolo ente; - fornire informazioni utili ai potenziali soggetti segnalanti; - garantire un raccordo con la disciplina della protezione dei dati personali, ai sensi del Reg. UE 679/2016 (GDPR).

*gestione delle segnalazioni esterne”.*

Com'è noto, il nostro Comune ha già da tempo istituito un canale di informazione interne che garantisce al segnalatore la riservatezza e, quindi, lo protegge da eventuali ritorsioni da parte del segnalato. L'indirizzo e-mail, al quale tutti i dipendenti possono scrivere è il seguente: [condotte.illecite@comune.lumezzane.bs.it](mailto:condotte.illecite@comune.lumezzane.bs.it); Le credenziali di accesso alla citata casella sono conosciute solo dal RPCT;

Si illustrano di seguito, sinteticamente, le principali innovazioni introdotte dal citato D.lgs. 10/03/2023, n. 24 e dal successivo Regolamento ANAC.

### **Finalità della normativa sul segnalatore di illecito**

La finalità è la protezione delle persone che segnalano violazioni di disposizioni normative nazionali o dell'Unione europea che ledono l'interesse pubblico o l'integrità dell'amministrazione pubblica, di cui siano venute a conoscenza in un contesto lavorativo pubblico (art.1 D.Lgs. 10/03/2023, n. 24).

### **Definizione del segnalatore di illecito (o whistleblower)**

Il Decreto lo definisce come “persona segnalante”, ossia la persona fisica che effettua la segnalazione alle autorità competenti a riceverla, di informazioni sulle violazioni, acquisite nell'ambito del proprio contesto lavorativo (art.2 lett.g). Oltre che la segnalazione in senso stretto, il segnalante può anche divulgare pubblicamente tali informazioni, ma solo alle condizioni particolari dettate dal successivo art.15.

La segnalazione può essere fatta, per quanto riguarda il nostro Ente da (art.3)

1. Un dipendente del Comune;
2. Un dipendente di un Ente di diritto privato sottoposto a controllo pubblico del Comune;
3. Un dipendente di società in house, degli organismi di diritto pubblico (Aziende speciali) o dei concessionari di servizio pubblico;
4. Lavoratori e collaboratori di imprese che forniscono beni e servizi al Comune, o che realizzano opere per incarico da parte di questo;
5. Lavoratori autonomi o collaboratori, liberi professionisti e consulenti che svolgono la propria attività presso il Comune;
6. Volontari e tirocinanti;
7. Persone con funzioni di amministrazione, direzione, controllo, vigilanza o rappresentanza;
8. Partecipanti alle procedure concorsuali e/o di selezione;
9. Dipendenti in prova;
10. Pensionati ed altri soggetti il cui rapporto di lavoro con il Comune sia cessato per qualunque motivo (dimissioni, licenziamento, distacco, comando, aspettativa, ecc.)

### **Oggetto della segnalazione**

Ai sensi degli articoli 1, commi 1 e 17 del D.Lgs. 24/2023, il dipendente può fare due tipi di segnalazione.

- 1) .La segnalazione di condotte illecite;
- 2) .La segnalazione di misure ritorsive nei suoi confronti.

### **Cosa si intende per “condotta illecita”**

L'art.1, comma 1, del Decreto dice espressamente che la segnalazione deve riferirsi a “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 siano venute a conoscenza in un contesto lavorativo pubblico o privato.”

Il concetto di condotta illecita, quindi, è più esteso del termine “reato” e comprende qualunque tipo di illecito, sia penale che civile, amministrativo, contabile o disciplinare.

Esso comprende anche la violazione di regole comportamentali dettate dal Codice di comportamento nazionale o dal Codice di comportamento del Comune.

La conoscenza del fatto segnalato deve essere avvenuta in ragione del rapporto di lavoro e cioè nell'espletamento dell'attività lavorativa. Sono esclusi, tuttavia, i semplici sospetti senza fondamento effettivo o la c.d. “voci di corridoio”.

Le segnalazioni anonime non rientrano nell'ambito di applicazione della normativa sul whistleblowing, perché il fondamento di essa è proprio la tutela del segnalatore di illecito e, in mancanza di individuazione del segnalatore, non vi sarebbe alcun soggetto da tutelare.

La segnalazione della condotta illecita deve essere effettuata per tutelare “l'integrità della pubblica amministrazione”. Quindi sono escluse tutte le segnalazioni effettuate per interesse personale.

### **Le modalità di segnalazione**

La segnalazione consiste nella “comunicazione scritta od orale di informazioni sulle violazioni” (art. 2, lett. c, del D.Lgs. n. 24/2023) e può essere effettuata secondo tre canali alternativi

### **La segnalazione interna**

La segnalazione interna, in linea teorica quella più impiegata nella Pubblica Amministrazione, consiste in una comunicazione delle informazioni sulle violazioni, scritta o orale, presentata direttamente all'organizzazione in cui esse si sono verificate, secondo le modalità disciplinate dagli artt. 4 e 5 del D.Lgs. n. 24/ 2023. Viene inviata al RPCT, secondo le seguenti modalità, che garantiscono la riservatezza del segnalante:

### **Segnalazioni cartacee**

Il segnalante dovrà utilizzare tre buste: la prima con i dati identificativi del segnalante unitamente alla fotocopia del documento di riconoscimento; la seconda con la segnalazione, in modo da separare i dati identificativi del segnalante dalla segnalazione. Entrambe dovranno poi essere inserite in una terza busta chiusa che rechi all'esterno la dicitura “riservata” al RPCT. La terza busta, senza aprirla, verrà dall'addetto protocollata in modo riservato.

### **Segnalazioni orali**

Possono essere effettuate mediante richiesta di incontro diretto fissato entro sette giorni lavorativi dalla richiesta da effettuarsi mediante invio all'indirizzo di posta elettronica: [condotte.illecite@comune.lumezzane.bs.it](mailto:condotte.illecite@comune.lumezzane.bs.it); Le credenziali di accesso alla citata casella sono conosciute solo dal RPCT;

### **Segnalazioni telematiche**

Il canale di segnalazione attualmente in uso è stato definito con circolare RPCT numero 1/2016. La procedura, in conformità al dettato della Delibera ANAC 6/2015, prevede la compilazione di un modello di segnalazione di condotte illecite e la presentazione di tale modulo mediante invio all'indirizzo di posta elettronica: [condotte.illecite@comune.lumezzane.bs.it](mailto:condotte.illecite@comune.lumezzane.bs.it); Le credenziali di accesso alla citata casella sono conosciute solo dal RPCT;

Per quanto concerne gli elementi della segnalazione, il D.Lgs. n. 24/2023 non pone particolari limiti. Si richiamano le Linee guida 2021, le quali forniscono puntualmente una serie di indicazioni sugli elementi fondanti della segnalazione, per cui è essenziale che siano definite (Delibera ANAC 469/2021, pag. 15):

- la descrizione del fatto;

- l'indicazione del tempo e del luogo in cui si è verificato il fatto;
- le generalità in grado di consentire di identificare il soggetto a cui è attribuito il fatto;
- eventuali altri individui a conoscenza del fatto;
- eventuali allegati che possano fornire elementi di fondatezza alla segnalazione.

### **La segnalazione esterna**

La segnalazione esterna consiste nella comunicazione, scritta o orale, delle informazioni sulle violazioni, presentata direttamente ad ANAC, ai sensi degli artt. 7 e 8 del D.Lgs. n. 24/2023. In primo luogo, è opportuno chiarire che il canale di segnalazione esterno è una scelta da intraprendere solo a determinate condizioni, in quanto già le Linee guida ANAC del 2021 prediligevano il ricorso alla modalità interna.

In particolare, in base all'articolo 6 del Decreto, è possibile effettuare la segnalazione esterna solo se ricorre una delle seguenti condizioni:

*“ [...] a) non è prevista, nell'ambito del suo 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;*

*b) la persona segnalante ha già effettuato una segnalazione interna ai sensi dell'articolo 4 e la stessa non ha avuto seguito;*

*c) 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;*

*d) la persona segnalante ha fondato motivo di ritenere che la violazione possa costituire un pericolo imminente o palese per il pubblico interesse.[...].”*

Ricevuta la segnalazione, ANAC dà riscontro al segnalante entro tre mesi (o entro 6 mesi, se ricorrono giustificate e motivate ragioni) dalla data del ricevimento della segnalazione esterna. Effettuata l'istruttoria, comunica al segnalante l'esito finale (archiviazione o trasmissione alle autorità competenti o una raccomandazione o una sanzione amministrativa).

### **Tutela del segnalante**

Il D.Lgs. 24/2023 ribadisce e rafforza il sistema delle misure finalizzate a tutelare il segnalante da eventuali e sempre possibili ritorsioni da parte del segnalato o altri soggetti a lui direttamente o indirettamente collegati. Tali cautele consistono essenzialmente nelle seguenti:

Tutela della riservatezza del segnalante (art.12)

Riferimento	Contenuto della norma
Art. 12, comma 3	Nell'ambito del procedimento penale, l'identità della persona segnalante è coperta dal segreto nei modi e nei limiti previsti dall'art. 329 del Codice di procedura penale.
Art. 12, comma 4	Nell'ambito del procedimento dinanzi alla Corte dei conti, l'identità della persona segnalante non può essere rivelata fino alla chiusura della fase istruttoria.
Art. 12, comma 5	Nell'ambito del procedimento disciplinare, l'identità della persona segnalante non può essere rivelata, ove la contestazione dell'addebito disciplinare sia fondata su accertamenti distinti e ulteriori rispetto alla segnalazione, anche se conseguenti alla stessa. Qualora la contestazione sia fondata, in tutto o in parte, sulla segnalazione e la conoscenza dell'identità della persona segnalante sia indispensabile per la difesa dell'incobato, la segnalazione sarà utilizzabile ai fini del procedimento disciplinare solo in presenza del consenso espresso della persona segnalante alla rivelazione della propria identità.

La segnalazione viene sottratta al diritto d'accesso;

L'identità della persona segnalante e qualsiasi altra informazione da cui può evincersi tale identità non possono essere rivelate, senza il consenso espresso del segnalante;

Le segnalazioni non possono essere utilizzate oltre a quanto necessario per dare adeguato seguito alle stesse;

La riservatezza del segnalante viene tutelata anche nel corso di un procedimento penale, contabile o disciplinare;

## **Tutela da misure ritorsive determinate dalla segnalazione (artt.17 e 19)**

Gli atti ritorsivi sono nulli;

Le persone che siano licenziate a causa della segnalazione o della denuncia hanno diritto ad essere reintegrate nel posto di lavoro, ai sensi della legge 300/1970 (Statuto dei lavoratori);

Se vi è stato un atto di ritorsione, si presume che lo stesso sia stato posto in essere a causa della segnalazione. Ciò vuol dire che si ha un'inversione dell'onere della prova; in sostanza non è il dipendente che deve provare che l'atto di ritorsione è stato posto in essere quale conseguenza della segnalazione, ma deve essere il segnalato a provare che l'atto è stato determinato da motivazioni diverse;

<b>Esempi del D.Lgs. n. 24/2023</b>	<b>Esempi delle Linee guida ANAC 2021</b>
Licenziamento, sospensione o misure equivalenti	Irrogazione, o proposta di irrogazione, di sanzioni disciplinari ingiustificate
Retrocessione di grado o mancata promozione o note di merito negative o referenze negative	Graduale e progressivo svuotamento delle mansioni
Mutamento di funzioni, cambiamento del luogo di lavoro, riduzione dello stipendio, modifica dell'orario di lavoro	Pretesa di risultati impossibili da raggiungere nei modi e nei tempi indicati
Sospensione della formazione o qualsiasi restrizione dell'accesso alla stessa	Valutazione della performance arbitrariamente negativa
Adozione di misure disciplinari o di altra sanzione, anche pecuniaria	Ingiustificata, mancata attribuzione della progressione economica o congelamento della stessa
Coercizione, intimidazione, molestie o ostracismo	Revoca ingiustificata di incarichi
Discriminazione o comunque trattamento sfavorevole	Ingiustificato, mancato conferimento di incarichi con contestuale attribuzione ad altro soggetto
Mancata conversione di un contratto di lavoro a termine in un contratto di lavoro a tempo indeterminato, laddove il lavoratore avesse una legittima aspettativa a detta conversione	Reiterato rigetto di richieste (ad es. permessi, ferie, congedi...)
Mancato rinnovo o risoluzione anticipata di un contratto di lavoro a termine	Sospensione ingiustificata di brevetti, licenze, etc.
Danni, anche alla reputazione della persona, in particolare sui social media, o pregiudizi economici o finanziari, comprese la perdita di opportunità economiche e la perdita di redditi	Ingiustificata, mancata ammissione ad una procedura e/o ingiustificata, mancata aggiudicazione di un appalto
Inserimento in elenchi impropri sulla base di un accordo settoriale o industriale formale o informale, che può comportare l'impossibilità per la persona di trovare un'occupazione nel settore o nell'industria in futuro	Ingiustificata risoluzione o ingiustificato annullamento del contratto di servizio, della licenza del permesso, o ingiustificata perdita di opportunità commerciali determinata dalla mancata o ingiustificata ammissione ad una procedura e/o ingiustificata, mancata aggiudicazione di un appalto
Conclusione anticipata o annullamento del contratto di fornitura di beni o servizi	
Annullamento di una licenza o di un permesso	
Richiesta di sottoposizione ad accertamenti psichiatrici o medici	

Si allega uno schema di segnalazione al RPCT del Comune; tale schema non è vincolante, potendo il segnalante adottare ed usare altre modalità, purchè contenenti gli elementi essenziali per poter proseguire ed ultimare la procedura.

La presente circolare viene pubblicata, a cura del Servizio Segreteria generale, in "Amministrazione Trasparente", Sottosezione "Prevenzione della corruzione"

Il Segretario generale  
Responsabile Piano Triennale Prevenzione della Corruzione  
e per la Trasparenza  
Dott.ssa Francesca Di Nardo