



---

**CITTA' DI PIAZZOLA SUL BRENTA**  
**PROVINCIA DI PADOVA**

**PROCEDURA PER LA GESTIONE DELLE  
SEGNALAZIONI DI ILLECITO O IRREGOLARITÀ E  
TUTELA DEL SEGNALANTE, AI SENSI DELL'ART.  
54-BIS, DEL D.LGS. 165/2001  
(C.D. WHISTLEBLOWING POLICY)**

(art. 54 bis del D. Lgs. n. 165/2001 e s.m.i.)

*Approvata in data \_\_\_\_\_ con deliberazione n. \_\_\_\_\_ della Giunta Comunale*

*Pubblicata sul sito internet nella sezione "Amministrazione Trasparente"*

## Sommario

|   |    |
|---|----|
| <b>LEGENDA</b> .....  | 3  |
| <b>PREMESSA</b> .....   | 4  |
| <b>PARTE PRIMA - AMBITO DI APPLICAZIONE</b> .....   | 5  |
| <b>1. Ambito soggettivo.</b> .....  | 5  |
| <b>2. Ambito oggettivo – Le segnalazioni e la comunicazione di misure ritorsive</b> .....               | 6  |
| <b>2.1. Le segnalazioni</b> .....   | 7  |
| <b>2.2. Oggetto della segnalazione</b> .....  | 7  |
| <b>2.3. Elementi e caratteristiche della segnalazione</b> .....   | 9  |
| <b>2.4. Trattamento delle segnalazioni anonime</b> .....  | 10 |
| <b>3. Tutela del whistleblower e sue condizioni</b> .....   | 10 |
| <b>3.1. Tutela della riservatezza</b> .....   | 10 |
| <b>3.2. Tutela da misure discriminatorie o ritorsive</b> .....  | 12 |
| <b>3.3. La «giusta causa» di rivelazione di notizie coperte dall’obbligo di segreto</b> .....           | 13 |
| <b>3.4. Condizioni per la tutela</b> .....  | 14 |
| <b>3.5. Tutela della riservatezza del segnalato</b> .....   | 14 |
| <b>PARTE SECONDA – LA GESTIONE DELLE SEGNALAZIONI NEL COMUNE DI PIAZZOLA SUL BRENTA</b> .....           | 15 |
| <b>1. Il ruolo del Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza (RPCT)</b> ..... | 15 |
| <b>2. Fasi della procedura</b> .....  | 16 |
| <b>2.1. La disciplina della procedura</b> .....   | 16 |
| <b>2.2. Modalità di gestione delle segnalazioni: procedura informatizzata</b> .....                     | 17 |
| <b>2.3. Pubblicazioni</b> .....   | 18 |

## LEGENDA

- ✓ ANAC: Autorità Nazionale Anticorruzione
- ✓ PNA: Piano Nazionale Anticorruzione
- ✓ DFP: Dipartimento della Funzione pubblica
- ✓ PTPCT: Piano triennale di prevenzione della corruzione e della trasparenza
- ✓ RPCT: Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza
- ✓ Whistleblower: Dipendente pubblico (e assimilati) che segnala illeciti
- ✓ Whistleblowing: Istituto di tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti (art. 54-bis d.lgs. 165 del 2001)
- ✓ Legge 179: Legge 30 novembre 2017, n. 179 «Disposizioni per la tutela degli autori di segnalazioni di reati o irregolarità di cui siano venuti a conoscenza nell'ambito di un rapporto di lavoro pubblico o privato».
- ✓ Art. 54-bis: Art. 54-bis del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, rubricato «Tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti»
- ✓ Legge 190/2012: Legge 6 novembre 2012, n. 190 «Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione»
- ✓ D. Lgs. 33/2013: Decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33 «Riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni».
- ✓ D. Lgs. 196/2003: Decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196 «Codice in materia di protezione dei dati personali, recante disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento nazionale al regolamento (UE) n. 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 aprile 2016, relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la direttiva 95/46/CE.», e successive modifiche.
- ✓ Regolamento UE 2016/679: Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016 relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la direttiva 95/46/CE.
- ✓ D.P.R. 62/2013: Decreto del Presidente della Repubblica 16 aprile 2013, n. 62 «Regolamento recante codice di comportamento dei dipendenti pubblici, a norma dell'articolo 54 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165».
- ✓ Direttiva (UE) 2019/1937: Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 ottobre 2019, riguardante «La protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell'Unione» (in G.U.U.E. L 305, 26.11.2019, p. 17–56)
- ✓ Regolamento sull'esercizio del potere sanzionatorio dell'ANAC: «Regolamento per la gestione delle segnalazioni e per l'esercizio del potere sanzionatorio in materia di tutela degli autori di segnalazioni di illeciti o irregolarità di cui siano venuti a conoscenza nell'ambito di un rapporto di lavoro di cui all'articolo 54-bis del decreto legislativo n. 165/2001» adottato con Delibera Anac n. 690 del 1 luglio 2020 (GU n. 205 del 18.8.2020)

## PREMESSA

In Italia l'istituto giuridico del Whistleblowing è stato introdotto dalla legge 6 novembre 2012, n. 190 «Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione», adottata in ottemperanza a raccomandazioni e obblighi convenzionali che promanano dal contesto ONU, OCSE, Consiglio d'Europa e Unione europea. In particolare, l'art. 1, co. 51, della richiamata legge ha inserito **l'art. 54-bis all'interno del d.lgs. 30 marzo 2001 n. 165** «Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche». Tale norma prevede un regime di tutela del dipendente pubblico che segnala condotte illecite di cui sia venuto a conoscenza in ragione del rapporto di lavoro.

La disciplina è stata integrata dal decreto legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito nella legge 11 agosto 2014, n. 114, «Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari», che ha modificato l'art. 54-bis sopra richiamato.

ANAC è intervenuta con la **Determinazione n. 6 del 28 aprile 2015** recante «Linee guida in materia di tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti (c.d. whistleblowing)» per fornire indicazioni alle pubbliche amministrazioni sui necessari accorgimenti --anche tecnici-- da adottare per dare effettiva attuazione alla disciplina.

L'ultima riforma dell'istituto si deve alla **legge 30 novembre 2017 n. 179**, «Disposizioni per la tutela degli autori di segnalazioni di reati o irregolarità di cui siano venuti a conoscenza nell'ambito di un rapporto di lavoro pubblico o privato», entrata in vigore il 29 dicembre 2017.

Tra le modifiche di maggior rilievo apportate dalla l. 179 all'art. 54-bis rilevano: l'ampliamento dell'ambito soggettivo di applicazione; la valorizzazione del ruolo del Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza (RPCT) nella gestione delle segnalazioni; il sistema generale di tutela e protezione del segnalante, che comprende la garanzia di riservatezza sull'identità, la protezione da eventuali misure ritorsive adottate dalle amministrazioni o enti a causa della segnalazione, nonché la qualificazione della segnalazione effettuata dal whistleblower come "giusta causa" di rivelazione di un segreto d'ufficio, aziendale, professionale, scientifico o industriale o di violazione del dovere di lealtà e fedeltà.

ANAC è intervenuta quindi con un secondo atto, ovvero la **Determinazione n. 469 del 9 giugno 2021** recante «Linee guida in materia di tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti (c.d. whistleblowing)», che superano le precedenti linee guida del 2015, i cui effetti si intendono cessati.

**Il presente documento ha pertanto l'obiettivo di fornire indicazioni operative per i possibili "segnalanti" operanti all'interno del Comune di Piazzola sul Brenta, in conformità alle indicazioni impartite dall'ANAC con propria deliberazione n. 469 del 09/06/2021.**

Il presente documento è, altresì, volto a consentire di adempiere correttamente agli obblighi derivanti dalla disciplina di protezione dei dati personali (Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e d.lgs. 30 giugno 2003, n. 196, adeguato alle disposizioni del Regolamento (UE) 2016/679 tramite il d.lgs. 10 agosto 2018, n. 101).

Con riguardo al principio di liceità, trasparenza e correttezza, il Comune di Piazzola sul Brenta quale titolare del trattamento ha l'obbligo di fornire agli interessati l'informativa sul trattamento dei dati personali ai sensi degli artt. 13 e 14 del Regolamento. Tale informativa viene allegata al presente documento.

## PARTE PRIMA - AMBITO DI APPLICAZIONE

### 1. Ambito soggettivo.

L'art. 54-bis, co. 2, del d.lgs. 165/2001, come modificato dall'art. 1 della l. 179, 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 (in questo caso: i dipendenti del Comune di Piazzola sul Brenta)
- i lavoratori e collaboratori delle imprese fornitrici di beni o servizi e che realizzano opere in favore dell'amministrazione pubblica.

**Ai fini dell'applicazione della disciplina del whistleblowing sono considerate le segnalazioni di condotte illecite effettuate solo da questi soggetti, come previsto dal co. 1 dell'art. 54-bis.**

Le segnalazioni effettuate da altri soggetti, ivi inclusi i rappresentanti di organizzazioni sindacali, non rilevano. Ciò in quanto lo stesso legislatore ha chiaramente distinto la trasmissione delle segnalazioni di condotte illecite, che possono essere effettuate esclusivamente dai dipendenti pubblici, dalla comunicazione dell'adozione di misure ritenute ritorsive che possono essere trasmesse all'ANAC dall'interessato o dalle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative nell'amministrazione nella quale le stesse sono state poste in essere.

Il tenore letterale della norma in questione che fa riferimento ai soli «dipendenti pubblici» non consente, allo stato, di estendere la disciplina ad altri soggetti che, pur svolgendo un'attività lavorativa in favore dell'amministrazione, non godono di tale status (ad es., stagisti, tirocinanti).

Il co. 2 dell'art. 54-bis, non contiene alcuna indicazione esplicita sugli enti (datori di lavoro) tenuti a prevedere misure di tutela per il dipendente che denuncia gli illeciti. Questi, tuttavia, sono individuabili grazie al medesimo comma 2 che, riferendosi ai dipendenti da tutelare, indirettamente identifica anche le amministrazioni di appartenenza (datori di lavoro) di questi ultimi.

Per quanto riguarda i **dipendenti del Comune di Piazzola sul Brenta**, si intendono sia i dipendenti a tempo indeterminato o determinato, con rapporto di lavoro full time o part-time. Si intendono pure ricompresi i dipendenti di altre amministrazioni che prestano temporaneamente servizio presso il Comune di Piazzola sul Brenta in virtù di un rapporto di convenzione, comando, prestazione occasionale, ecc.

In caso di trasferimento, di comando o distacco (o situazioni analoghe) del dipendente del Comune di Piazzola sul Brenta presso altra amministrazione, questi può riferire anche di fatti accaduti in una amministrazione diversa da quella in cui presta servizio al momento della segnalazione, ma in tal caso la segnalazione deve essere presentata presso l'amministrazione alla quale i fatti si riferiscono ovvero all'ANAC.

La nuova formulazione dell'art. 54-bis, d.lgs. n. 165 del 2001, stabilisce al co. 2 che la disciplina sulla tutela degli autori di segnalazioni "si applica anche ai **lavoratori e ai collaboratori delle imprese fornitrici di beni o servizi e che realizzano opere** in favore dell'amministrazione pubblica". Si tratta dunque di soggetti che, pur dipendenti di enti privati, operano nel contesto lavorativo dell'amministrazione pubblica e, quindi, possono venire a conoscenza di illeciti ivi compiuti. La disposizione sembra riferirsi a tutte quelle situazioni in cui un'impresa si trovi a fornire beni e servizi o a realizzare un'opera nei confronti del Comune di Piazzola sul Brenta anche al di fuori dell'ambito di applicazione del Codice dei contratti pubblici (d.lgs. 18 aprile 2016, n.

50)<sup>1</sup>. Ad avviso dell'ANAC, la disciplina sulla tutela si applica a tali soggetti solo nel caso in cui le segnalazioni da essi effettuate riguardino illeciti o irregolarità relativi al Comune di Piazzola sul Brenta. In tal caso, i dipendenti e collaboratori dell'impresa possono decidere di trasmettere la segnalazione, oltre che ad ANAC e all'Autorità giudiziaria e contabile, al RPCT del Comune di Piazzola sul Brenta.

Si sottolinea che per enti privati qui si intendono solo le imprese fornitrici di beni o servizi e che realizzano opere in favore del Comune di Piazzola sul Brenta. La tutela del dipendente e collaboratore delle imprese private che segnala illeciti commessi nell'ambito delle medesime imprese private resta, invece, disciplinata dall'art. 2 della l. 179 e, quindi, dall'art. 6 del d.lgs. n. 231 del 2001 e la relativa procedura esula dal presente documento.

## 2. Ambito oggettivo – Le segnalazioni e la comunicazione di misure ritorsive

La legge 179 disciplina, come sopra visto:

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

In particolare:

### a) segnalazioni di condotte illecite:

Come previsto dall'art 54-bis (art. 1, co. 1), le prime possono essere inviate, a discrezione del whistleblower, al RPCT del Comune di Piazzola sul Brenta o ad ANAC. Il dipendente può anche valutare di inoltrare una denuncia «all'autorità giudiziaria ordinaria o a quella contabile».

In aderenza alle linee di indirizzo offerte in termini di principio dalla Direttiva (UE) 2019/1937, è raccomandabile il ricorso al canale interno, favorendo, in prima istanza, l'inoltro della segnalazione al RPCT del Comune.

Nel caso in cui la segnalazione pervenga ad un soggetto diverso dal RPCT (ad esempio superiore gerarchico o amministratore) è necessario che tale soggetto indichi al mittente che le segnalazioni volte ad ottenere la tutela del whistleblower vanno inoltrate al RPCT del Comune.

**Si sottolinea che il RPCT è il solo destinatario delle segnalazioni all'interno del Comune di Piazzola sul Brenta**<sup>2</sup>. Si rammenta, infatti, che l'art. 54-bis richiede, a garanzia del whistleblower, che vi sia una relazione

---

<sup>1</sup> Estendendo, ad esempio, l'ambito di applicazione ai cd. contratti esclusi o a contratti che sotto certe soglie non entrano nell'area di applicazione del Codice dei contratti pubblici (d.lgs. n. 50/2016). Questa lettura consente di abbracciare situazioni quali, ad esempio, affidamenti diretti a favore di imprese soggette al controllo analogo, di per sé non qualificabili come contratti pubblici, ovvero situazioni di convenzionamento gratuito o che prevedono meri rimborsi spese a favore dell'affidatario ai sensi del Codice del Terzo Settore (D. Lgs. n. 117/2017 e s.m.i.).

<sup>2</sup> Un equivoco, circa il destinatario della segnalazione, può sorgere laddove il Codice di comportamento di cui al D.P.R. 62 del 2013 all'art. 8 e all'art. 13, comma 8, prevede che le segnalazioni di whistleblowing nell'amministrazione, fermo restando l'obbligo di denuncia all'Autorità giudiziaria, debbano essere effettuate dal dipendente al proprio superiore gerarchico, competente anche per la tutela del segnalante. L'Autorità auspica a proposito un coordinamento espresso tra l'art 54-bis del d.lgs. 165 del 2001 e l'art. 8 e il comma 8 dell'art. 13 del d.P.R. 62 del 2013. Resta comunque fermo, come osservato dal Consiglio di Stato nel parere n. 615/2020, che la novella legislativa apportata dalla l. 179 all'art. 54-bis ha carattere prevalente su quella di rango regolamentare, pertanto, ai sensi di legge, l'unico soggetto che, all'interno dell'amministrazione può ricevere le segnalazioni di whistleblowing, con le connesse garanzie di protezione del segnalante, è il RPCT. Nondimeno, nel caso di segnalazioni destinate unicamente al superiore gerarchico il whistleblower non sarà tutelato ai sensi dell'art.54-bis.

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 del Comune ove tali condotte si sono verificate, senza che vi siano intermediazioni in questo rapporto.

#### **b) Comunicazioni di misure ritorsive:**

Per quanto riguarda le “comunicazioni di misure ritorsive” la norma prevede, invece, che esse siano trasmesse esclusivamente ad ANAC (art 54-bis, art. 1, co. 1).

Nel caso in cui la comunicazione di misure ritorsive pervenga al RPCT del Comune ove le stesse si sono verificate, il RPCT offrirà il necessario supporto al segnalante rappresentando che la comunicazione deve essere inoltrata ad ANAC al fine di ottenere le tutele previste dall’art. 54-bis.

### **2.1. Le segnalazioni**

Si forniscono, di seguito, indicazioni sulle caratteristiche delle segnalazioni necessarie ai fini dell’applicazione al loro autore dell’istituto del whistleblowing e del sistema di tutele ad esso connesse.

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

- a) il segnalante deve rivestire la qualifica di “dipendente pubblico” o equiparato (cfr. supra, § 1.2);
- b) la segnalazione deve avere ad oggetto “condotte illecite”;
- c) il dipendente deve essere venuto a conoscenza di tali “condotte illecite” “in ragione del proprio rapporto di lavoro”;
- d) la segnalazione deve essere effettuata “nell’interesse all’integrità della pubblica amministrazione”;
- e) 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).

Per i pubblici ufficiali e gli incaricati di pubblico servizio che hanno un **obbligo di denuncia**, in virtù di quanto previsto dal combinato disposto dell’art. 331 c.p.p. e degli artt. 361 e 362 c.p., la segnalazione di cui all’art. 54-bis indirizzata al RPCT o ad ANAC non sostituisce, laddove ne ricorrano i presupposti, quella all’Autorità giudiziaria.

Si rammenta che l’ambito oggettivo degli artt. 361 e 362 c.p., disponendo l’obbligo di denunciare soltanto reati (procedibili d’ufficio), è più ristretto di quello delle segnalazioni effettuabili dal whistleblower che può segnalare anche illeciti di altra natura.

Resta fermo che, laddove il dipendente pubblico denunci un reato all’Autorità giudiziaria ai sensi degli artt. 361 o 362 c.p. e poi venga discriminato per via della segnalazione, potrà beneficiare delle tutele dalle misure ritorsive ex art. 54-bis.

### **2.2. Oggetto della segnalazione**

#### **a) Le condotte illecite**

Per quanto riguarda il concetto di “condotta illecita”, il legislatore usa tre definizioni diverse. Il co. 1 dell’art. 54-bis stabilisce che oggetto della denuncia sono le “condotte illecite”; nel titolo della legge si parla di “reati o irregolarità”; nella rubrica dell’art. 1 si fa riferimento semplicemente ad “illeciti”.

Ad avviso dell’ANAC, lo scopo della norma consiste nel prevenire o contrastare fenomeni tra loro diversi che comprendono sia illeciti penali che civili e amministrativi, sia irregolarità nella gestione o organizzazione dell’attività di un ente nella misura in cui tali irregolarità costituiscono un indizio sintomatico di irregolarità dell’amministrazione a causa del non corretto esercizio delle funzioni pubbliche attribuite.

---

La disciplina prevista dalle suindicate norme del D.P.R. continua ad applicarsi alle ipotesi in cui il dipendente intenda fare una segnalazione senza avvalersi della protezione come whistleblower.

I fatti illeciti oggetto delle segnalazioni whistleblowing comprendono, quindi, non solo le fattispecie riconducibili all'elemento oggettivo dell'intera gamma dei delitti contro la pubblica amministrazione di cui al Titolo II, Capo I, del codice penale<sup>3</sup>, ma anche tutte le situazioni in cui, nel corso dell'attività amministrativa, si riscontrino 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.

Si deve ritenere che la categoria di fatti illeciti comprenda, almeno per alcune fattispecie di rilievo penale, anche la configurazione del **tentativo**, ove ne sia prevista la punibilità. Possono pertanto formare oggetto di segnalazione attività illecite non ancora compiute ma che il whistleblower ritenga ragionevolmente possano verificarsi in presenza di elementi precisi e concordanti.

Si pensi, inoltre, a titolo meramente esemplificativo ai casi di sprechi, nepotismo, ripetuto mancato rispetto dei tempi procedurali, assunzioni non trasparenti, irregolarità contabili, false dichiarazioni, violazione delle norme ambientali e di sicurezza sul lavoro.

Ad avviso dell'ANAC, considerato lo spirito della norma - che è quello di incentivare la collaborazione di chi lavora all'interno del Comune al fine di far emergere possibili fenomeni corruttivi - non è necessario che il dipendente sia certo dell'effettivo accadimento dei fatti denunciati e/o dell'identità dell'autore degli stessi, ma solo che ne sia ragionevolmente convinto.

La tutela ex art. 54-bis non si applica, invece, alle segnalazioni di informazioni che sono già totalmente di dominio pubblico, alle notizie prive di fondamento e alle c.d. "voci di corridoio".

#### **b) Il fine di tutelare "l'interesse all'integrità della pubblica amministrazione"**

La segnalazione, oltre a indicare condotte illecite, deve essere fatta per la salvaguardia dell'interesse all'integrità della pubblica amministrazione. In altre parole, solo dalla combinazione tra questi due requisiti emerge l'interesse del legislatore per la tutela del whistleblower.

La ratio di fondo, in linea con la legge 190/2012, è quella di valorizzare l'etica e l'integrità nella pubblica amministrazione per dare prestigio, autorevolezza e credibilità alla stessa, rafforzando i principi di legalità e buon andamento dell'azione amministrativa di cui all'art. 97 Cost.

La valutazione sulla sussistenza di tale interesse spetta a chi gestisce la segnalazione ai sensi della legge 179 (RPCT del Comune, ANAC), poiché tale soggetto appare quello cui spetta garantire la corretta impostazione del procedimento fin dalle sue prime fasi, a partire dalla valutazione della segnalazione come rientrante o meno tra i casi di whistleblowing. L'analisi va compiuta caso per caso, dando rilievo agli elementi oggettivi che emergono dal contesto della segnalazione.

Il contenuto del fatto segnalato, ad esempio, deve presentare elementi dai quali sia chiaramente desumibile una lesione, un pregiudizio, un ostacolo, un'alterazione del corretto ed imparziale svolgimento di un'attività o di un servizio pubblico o per il pubblico, anche sotto il profilo della credibilità e dell'immagine dell'amministrazione.

Nei casi in cui l'interesse personale del segnalante concorra con quello all'integrità della pubblica amministrazione, l'eventuale sussistenza e portata di interessi personali del segnalante andrà valutata - ad esempio - tenendo conto che lamenti di carattere personale come contestazioni, rivendicazioni o richieste che attengono alla disciplina del rapporto di lavoro o ai rapporti con superiori gerarchici o colleghi<sup>4</sup> non possono generalmente essere considerate segnalazioni di whistleblowing, a meno che esse non siano

---

<sup>3</sup> Le ipotesi di corruzione per l'esercizio della funzione, corruzione per atto contrario ai doveri d'ufficio e corruzione in atti giudiziari, disciplinate rispettivamente agli artt. 318, 319 e 319-ter del predetto codice.

<sup>4</sup> Cfr. sul punto TAR Campania, Sezione VI, Sentenza n. 3880/2018.

collegate o collegabili alla violazione di regole procedurali interne al Comune che siano sintomo di un malfunzionamento della stessa.

Resta fermo, infatti, che, alla luce della ratio che ispira la legislazione in materia di prevenzione della corruzione, non si possano escludere dalla tutela ex art. 54-bis le segnalazioni nelle quali un interesse personale concorra con quello della salvaguardia dell'integrità della pubblica amministrazione. In simili casi è opportuno che il whistleblower dichiari fin da subito il proprio interesse personale.

Posta la sussistenza dell'interesse generale all'integrità della pubblica amministrazione alla base della segnalazione, gli ulteriori motivi, anche personali, che hanno indotto il whistleblower a effettuare la segnalazione, sono da considerarsi irrilevanti al fine di decidere sul riconoscimento delle tutele previste dall'art. 54-bis. Tale riconoscimento, infatti, è connesso alla valutazione oggettiva dei fatti segnalati che sveli l'interesse pubblico sotteso alla segnalazione, a prescindere dai concorrenti ed eventuali interessi personali del whistleblower<sup>5</sup>.

### **c) Il nesso con il rapporto di lavoro**

Ai sensi del co. 1 dell'art. 54-bis, le condotte illecite segnalate devono riguardare situazioni, fatti, circostanze, di cui il soggetto sia venuto a conoscenza «in ragione del rapporto di lavoro». Vi rientrano pertanto fatti appresi in virtù dell'ufficio rivestito ma anche notizie acquisite in occasione e/o a causa dello svolgimento delle mansioni lavorative, sia pure in modo casuale. Analogamente occorre ragionare per i lavoratori e i collaboratori delle imprese che realizzano opere in favore del Comune.

Giova precisare che la protezione prevista dall'art. 54-bis non opera nei confronti del pubblico dipendente che viola la legge al fine di raccogliere informazioni, indizi o prove di illeciti in ambito lavorativo<sup>6</sup>.

Naturalmente rientra nel concetto di rapporto di lavoro anche l'ipotesi in cui un dipendente di un'amministrazione presti servizio presso un'altra p.a. in posizione di comando, distacco (o situazioni analoghe). In tali casi la segnalazione va inoltrata al RPCT dell'amministrazione alla quale si riferiscono i fatti o ad ANAC.

### **2.3. Elementi e caratteristiche della segnalazione**

È necessario che la segnalazione sia il più possibile circostanziata al fine di consentire la delibazione dei fatti da parte del RPCT del Comune.

In particolare è necessario risultino chiare:

- ✓ le circostanze di tempo e di luogo in cui si è verificato il fatto oggetto della segnalazione;
- ✓ la descrizione del fatto;
- ✓ le generalità o altri elementi che consentano di identificare il soggetto cui attribuire i fatti segnalati.

È utile anche allegare documenti che possano fornire elementi di fondatezza dei fatti oggetto di segnalazione, nonché l'indicazione di altri soggetti potenzialmente a conoscenza dei fatti.

Non sono meritevoli di tutela le segnalazioni fondate su meri sospetti o voci o contenenti informazioni che il segnalante sa essere false.

---

<sup>5</sup> Tale principio è sancito nelle disposizioni della Direttiva UE 2019/1937 (cfr. considerando n. 32)

<sup>6</sup> In tal senso la decisione della Corte di Cassazione (Cass. pen., sez. V, n. 35792 del 21 maggio 2018) stabilisce che la ratio delle modifiche apportate al sistema di protezione del denunciante dal legislatore con la legge n. 179/2017 «è esclusivamente quella di tutelare il soggetto, legato da rapporto pubblicistico con l'amministrazione, che rappresenti fatti antiguridici appresi nell'esercizio del pubblico ufficio o servizio»; non può ammettersi, invece l'ipotesi in cui un dipendente invocando l'art. 54-bis acquisisca informazioni in violazione di legge (nel caso di specie si trattava di accesso abusivo a banca dati della p.a.).

## 2.4. Trattamento delle segnalazioni anonime

**L'art. 54-bis non include nel proprio campo di applicazione le segnalazioni anonime e cioè quelle del soggetto che non fornisce le proprie generalità.**

La ratio della richiamata disposizione è quella di offrire tutela, tra cui la riservatezza dell'identità, al dipendente pubblico che faccia emergere condotte e fatti illeciti. Tale protezione opera, quindi, solo nei confronti di soggetti individuabili, riconoscibili e riconducibili alla categoria di dipendenti pubblici come dapprima illustrata (cfr. Parte I § 1.2). Si consideri, a proposito, anche che la segnalazione anonima è più difficile da investigare.

Occorre anche considerare che se il segnalante non svela la propria identità, il Comune non ha modo di verificare se si tratta di un dipendente pubblico o equiparato, come inteso dal co. 2 dell'art. 54-bis. La norma, infatti, dispone la tutela solo in tale ipotesi (cfr. § 2.1).

Resta fermo che le segnalazioni anonime e quelle che pervengono da soggetti estranei alla p.a. (cittadini, organizzazioni, associazioni etc.) possono essere comunque considerate dal Comune nei procedimenti di vigilanza "ordinari".

In ogni caso, il Comune terrà traccia registrata delle segnalazioni anonime e delle segnalazioni di soggetti estranei alla p.a. pervenute attraverso i canali dedicati al whistleblowing.

## 3. Tutela del whistleblower e sue condizioni

Il sistema di protezione che la Legge 179 riconosce al whistleblower si compone di tre tipi di tutela:

- a) la tutela della riservatezza dell'identità del segnalante e della segnalazione (cfr. § 3.1);
- b) la tutela da eventuali misure ritorsive o discriminatorie eventualmente adottate dall'ente a causa della segnalazione effettuata (cfr. § 3.2);
- c) 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.) (cfr. § 3.3).

### 3.1. Tutela della riservatezza

Il co. 3 dell'art. 54-bis impone al RPCT, 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. Il trattamento di tali elementi andrà quindi improntato alla massima cautela, a cominciare dall'oscuramento dei dati personali, specie quelli relativi al segnalante, qualora, per ragioni istruttorie, altri soggetti debbano essere messi a conoscenza del contenuto della segnalazione e/o della documentazione ad essa allegata. Tale indicazione, peraltro, è in linea con la previsione di cui al co. 5, ultimo periodo, art. 54-bis, secondo cui le procedure per la gestione delle segnalazioni, anche informatiche, devono garantire tale riservatezza.

La prima importante conseguenza della tutela della riservatezza è la sottrazione della segnalazione e della documentazione ad essa allegata al diritto di accesso agli atti amministrativi previsto dagli artt. 22 e ss. della legge 7 agosto 1990, n. 241 «Nuove norme sul procedimento amministrativo» (operata dal co. 4, art. 54-bis del d.lgs. 165/2001).

Seppure la legge non lo preveda espressamente, l'ANAC ritiene che, a maggior ragione, la segnalazione e la documentazione ad essa allegata debbano essere escluse dall'accesso civico generalizzato di cui all'art. 5, co. 2, del d.lgs. 33/2013.

Nel caso in cui la segnalazione sia stata trasmessa anche a soggetti diversi da quelli indicati dalla legge e, per questo, l'identità del segnalante sia stata svelata, la segnalazione non è più considerata sottratta all'accesso ai sensi del co. 4 dell'art. 54-bis.

Ferma restando la non applicabilità del co. 4 dell'art. 54 bis, qualora la segnalazione sia oggetto di istanza di ostensione, si applicheranno comunque le discipline delle singole tipologie di accesso (a seconda dei casi, documentale, civico o generalizzato). Sarà quindi compito del RPCT bilanciare gli interessi contrapposti e valutare, previa interlocuzione con i controinteressati, tra cui il segnalante, se concedere o meno l'accesso alla segnalazione secondo i principi e limiti previsti dal d.lgs. 33 del 2013 o la l. 241 del 1990.

Anche la normativa di protezione dei dati prevede una specifica disposizione a tutela della riservatezza dell'identità del segnalante. Il legislatore ha, infatti, introdotto, con il d.lgs. 10 agosto 2018, n. 101 di recepimento del Regolamento (UE) n. 2016/679, l'art. 2-undecies nel d.lgs. 30 giugno 2003, n. 196.

La norma richiamata stabilisce che nell'ambito di una segnalazione whistleblowing, il **soggetto segnalato**, (cfr. § 3.5 del Regolamento) presunto autore dell'illecito, con riferimento ai propri dati personali trattati dall'Amministrazione, non può esercitare i diritti previsti dagli articoli da 15 a 22 del Regolamento (UE) n. 2016/679<sup>7</sup>, poiché dall'esercizio di tali diritti potrebbe derivare un pregiudizio alla tutela della riservatezza dell'identità del segnalante. In tal caso, dunque, al soggetto interessato (segnalato) è preclusa la possibilità di rivolgersi al titolare del trattamento e, in assenza di risposta da parte di quest'ultimo, di proporre reclamo al Garante della Privacy (ai sensi dell'art. 77 del Regolamento (UE) n. 2016/679). Resta ferma la possibilità per il soggetto segnalato, presunto autore dell'illecito, di esercitare i propri diritti con le modalità previste dall'art. 160 d.lgs. n. 196/2003<sup>8</sup>.23

Sul piano operativo, seguendo le indicazioni impartite da ANAC, per garantire la riservatezza dell'identità del segnalante, del contenuto della segnalazione e della relativa documentazione il Comune si avvale di un'apposita piattaforma per la gestione informatizzata delle segnalazioni, con il ricorso a strumenti di crittografia, secondo le modalità indicate infra (cfr. Parte II § 2.2.).

Nel caso in cui si renda necessario, il RPCT trasmette la segnalazione, nel rispetto della tutela della riservatezza dell'identità del segnalante, alle Autorità giudiziarie competenti, avendo cura di evidenziare che si tratta di una segnalazione pervenuta da un soggetto cui l'ordinamento riconosce la tutela della riservatezza ai sensi dell'art. 54-bis del d.lgs. 165 del 2001.

Laddove detta identità venga successivamente richiesta dall'Autorità giudiziaria o contabile, il RPCT fornisce tale indicazione, previa notifica al segnalante. Il segnalante, infatti, deve essere preventivamente informato (tramite la piattaforma informatica o con altri mezzi) della eventualità che la sua segnalazione, nel rispetto della tutela della riservatezza della sua identità, potrà essere trasmessa alle Autorità giudiziarie, per i profili di rispettiva competenza.

Ove sia necessario, invece, coinvolgere negli accertamenti altri soggetti che abbiano conoscenza dei fatti segnalati, interni o, se indispensabile, esterni all'amministrazione, il RPCT non trasmette la segnalazione a

---

<sup>7</sup> Tali diritti sono quelli previsti dal Regolamento (UE) n. 2016/679 agli articoli da 15 a 22. Si tratta nello specifico del diritto di accesso ai dati personali (art. 15 GDPR), del diritto a rettificarli (art. 16 GDPR), del diritto di ottenerne la cancellazione o cosiddetto diritto all'oblio (art. 17 GDPR), del diritto alla limitazione del trattamento quando ricorrono le ipotesi specificate dall'art. 18 GDPR, del diritto alla portabilità dei dati personali (art. 20 GDPR) e di quello di opposizione al trattamento (artt. 21 e 22 GDPR).

<sup>8</sup> Tale norma prevede la possibilità per l'interessato di richiedere al Garante accertamenti sulla conformità del trattamento dei propri dati. Il Garante fornisce riscontro circa il relativo esito. E' altresì previsto che il titolare del trattamento informi l'interessato di tale facoltà

tali soggetti, ma solo gli esiti delle verifiche eventualmente condotte, e, se del caso, estratti accuratamente anonimizzati della segnalazione, prestando, in ogni caso, la massima attenzione per evitare che dalle informazioni e dai fatti descritti si possa risalire all'identità del segnalante.

Resta fermo che i soggetti che trattano i dati - RPCT, componenti dell'eventuale gruppo di lavoro, custode dell'identità e personale degli altri uffici eventualmente coinvolti nella gestione della segnalazione - devono comunque essere autorizzati e debitamente istruiti in merito al trattamento dei dati personali (ai sensi dell'art. 4, par. 10, 29, 32, §. 4 del Regolamento UE 2016/679 e art. 2-quaterdecies del d.lgs. 196 del 2003). Ciò in quanto nella documentazione trasmessa potrebbero essere presenti dati personali di altri interessati (es. soggetto cui sono imputabili le possibili condotte illecite).

Giova precisare che, in caso di violazione della disciplina sul trattamento dei dati personali, tali soggetti non sono direttamente responsabili poiché le eventuali violazioni sono imputabili al "titolare del trattamento", ovvero, in tal caso all'Amministrazione o all'Ente in quanto persona giuridica (art. 4, par. 7, del Regolamento 2016/79).

Il problema della tutela in questione rileva, poi, anche nei procedimenti giudiziari e disciplinari. Per questo 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:

- a) 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» (il cui relativo avviso è previsto dall'art. 415-bis c.p.p.)<sup>9</sup>
- b) 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).
- c) 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<sup>10</sup>. 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.

### 3.2. Tutela da misure discriminatorie o ritorsive

Come sopra accennato (§ 2), la legge prevede che il whistleblower non possa essere sanzionato, demansionato, licenziato, trasferito, o sottoposto ad altra misura organizzativa avente effetti negativi, diretti o indiretti, sulle condizioni di lavoro. L'adozione di misure discriminatorie deve essere comunicata ad ANAC per gli accertamenti che la legge le attribuisce e per l'eventuale irrogazione della sanzione amministrativa al responsabile, come previsto dalla legge.

---

<sup>9</sup> Vale la pena di ricordare che l'art. 203 c.p.p. prevede l'inutilizzabilità di dichiarazioni anonime e degli atti di indagine su di esse fondati. I primi orientamenti della Cassazione in tema di "whistleblowing" (Cass. pen., sez. VI, n. 9041 e n. 9047 del 31 gennaio 2018), chiariscono che il canale del whistleblowing garantisce la riservatezza dell'identità del segnalante sul piano disciplinare, ferma restando la necessità di rivelare le sue generalità laddove la segnalazione assurga a vera e propria dichiarazione accusatoria in ambito penale e l'individuazione del whistleblower sia assolutamente indispensabile per la difesa dell'incolpato.

<sup>10</sup> Si riporta l'ultimo periodo del co. 3 dell'art. 54-bis: "Nell'ambito del procedimento disciplinare l'identità del 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 del segnalante sia indispensabile per la difesa dell'incolpato, la segnalazione sarà utilizzabile ai fini del procedimento disciplinare solo in presenza di consenso del segnalante alla rivelazione della sua identità."

Dal momento che il procedimento non è di competenza del Comune, si rinvia a quanto previsto al paragrafo 3.2 delle Linee Guida allegate alla delibera ANAC n. 469/2021.

### 3.3. La «giusta causa» di rivelazione di notizie coperte dall'obbligo di segreto

All'insieme di tutele riconosciute al segnalante si deve ascrivere anche la previsione di cui all'art. 3, co. 1, Legge 179, che qualifica la rivelazione effettuata dal whistleblower, perseguendo «l'interesse all'integrità della p.a. e alla prevenzione e repressione delle malversazioni nelle amministrazioni pubbliche e private», come «giusta causa» di rivelazione, escludendo l'integrazione dei reati di «rivelazione e utilizzazione del segreto d'ufficio» (art. 326 cp), «rivelazione del segreto professionale» (art. 622 c.p.), «rivelazione dei segreti scientifici e industriali» (art. 623 cp).

La disposizione esclude poi che il whistleblower possa essere accusato di violazione del dovere di fedeltà e di lealtà (art. 2105 c.c.).

La giusta causa della rivelazione sembra sostanzialmente operare come «scriminante» nel presupposto che vi sia un interesse preminente, in tal caso l'interesse all'integrità delle amministrazioni, che impone o consente tale rivelazione.

La norma effettua un bilanciamento tra l'esigenza di garantire la segretezza di cui alle citate disposizioni, da una parte, e la libertà del whistleblower di riferire circa i fatti illeciti di cui sia venuto a conoscenza, l'interesse all'integrità della pubblica amministrazione, nonché la prevenzione e repressione delle malversazioni, dall'altra.

All'esito di tale bilanciamento **prevale il diritto del dipendente pubblico di segnalare fatti illeciti e di godere delle tutele di cui all'art. 54-bis, a date condizioni**, che sono elencate di seguito:

- il segnalante deve agire al fine di tutelare «l'interesse all'integrità delle amministrazioni, pubbliche e private, nonché alla prevenzione e alla repressione delle malversazioni» (art. 3, co. 1, l. 179);
- il segnalante non deve aver appreso la notizia «in ragione di un rapporto di consulenza professionale o di assistenza con l'ente, l'impresa o la persona fisica interessata» (art. 3, co. 2, l. 179);
- le notizie e i documenti, oggetto di segreto aziendale, professionale o d'ufficio, non devono essere rivelati «con modalità eccedenti rispetto alle finalità dell'eliminazione dell'illecito» (art. 3, co. 3, l. 179) e, in particolare, la rivelazione non deve avvenire al di fuori del canale di comunicazione specificamente predisposto per le segnalazioni.

**In assenza di tali presupposti, l'aver fatto una rivelazione di fatti illeciti in violazione degli artt. 326, 622, 623 c.p.) e dell'art. 2105 c.c. è fonte di responsabilità civile e/o penale.**

Il concetto di «rivelazione di modalità eccedenti rispetto all'eliminazione dell'illecito» può, in assenza di chiare indicazioni legislative, essere inteso sia rispetto alle finalità della segnalazione sia rispetto alle modalità effettive con cui essa viene resa. Ci deve essere una stretta connessione tra finalità e modalità. Il legislatore, infatti, dopo aver introdotto il concetto di modalità eccedenti lo declina con riferimento, in particolare, a rivelazioni fatte «al di fuori del canale di comunicazione specificamente predisposto a tal fine».

Vi è, complessivamente, un richiamo del legislatore a un uso congruo dell'istituto del whistleblowing, che per quanto possa essere collegato a ragioni personali, deve essere sempre funzionale al fine pubblico per cui è stato disciplinato e cioè la salvaguardia dell'integrità della pubblica amministrazione. **Laddove venga meno questo fine e l'istituto sia utilizzato strumentalmente ed esclusivamente per il perseguimento di interessi personali, la violazione di obblighi di segreto non può essere più giustificata.**

Rispetto alla finalità di «eliminazione dell'illecito», l'ANAC ritiene che l'esigenza di tutelare la segretezza di certe informazioni fa sì che la loro rivelazione debba essere finalizzata esclusivamente alla volontà di far

emergere l'illecito e che costituisca una «modalità eccedente» quella con cui si rivela una notizia per finalità ulteriori (a titolo esemplificativo si pensi a finalità di gossip/vendicative/opportunistiche/scandalistiche).

Con riferimento, invece, al «canale di comunicazione» l'ANAC ritiene che si debba fare riferimento esclusivamente ai soggetti previsti dalla legge come destinatari della segnalazione/denuncia (ANAC, RPCT, Autorità giudiziaria ordinaria o contabile).

L'invio a soggetti diversi da quelli indicati per legge o l'utilizzo di altri canali, non specificamente predisposti per le segnalazioni di whistleblowing, potrebbe comportare il rischio di diffusione delle informazioni coperte da segreto. Tale rischio non può essere tollerato e, pertanto, fa venire meno la giusta causa della rivelazione di cui all'art 3, co. 1, giacché denota un comportamento non congruo e diligente che non può essere giustificato.

### 3.4. Condizioni per la tutela

Per specifica previsione normativa (co. 9, art. 54-bis) le tutele previste dall'art. 54-bis nei confronti del segnalante cessano in caso di sentenza, anche non definitiva di primo grado, che accerti nei confronti dello stesso la responsabilità penale per i reati di calunnia o diffamazione o comunque per reati connessi alla denuncia, ovvero la sua responsabilità civile, per aver riferito informazioni false riportate intenzionalmente con dolo o per colpa.

Nel caso in cui la sentenza di primo grado, sfavorevole per il segnalante, non venga confermata nei successivi gradi di giudizio, sarà applicabile, sia pur tardivamente, la protezione del segnalante prevista dall'art. 54-bis per le eventuali ritorsioni subite a causa della segnalazione.

L'ANAC ritiene, inoltre, che i cc.dd. *malicious reports*, cioè i casi in cui il segnalante abbia agito con la consapevolezza di rilevare una notizia non vera, sono esclusi dal beneficio delle tutele previste dall'art. 54-bis.

Deve, inoltre, precisarsi che, qualora il whistleblower si sia rivolto, oltre che all'Amministrazione o ad ANAC, anche all'Autorità giudiziaria, laddove il procedimento penale che si è instaurato in seguito alla sua denuncia venga archiviato, egli conserva comunque le tutele previste dall'art. 54-bis. Ciò in quanto l'archiviazione non comporta alcun accertamento della responsabilità penale del whistleblower per i reati di cui al co. 9 dell'art. 54-bis.

Inoltre, con riferimento alla responsabilità civile di cui al co. 9 ultimo periodo, resta fermo che il danno derivante da reato deve essere stato causato dal convenuto con dolo o colpa grave. La sussistenza della colpa lieve, benché fonte di responsabilità civile accertata dal giudice, non comporta il venir meno delle tutele di cui all'art 54-bis.

### 3.5. Tutela della riservatezza del segnalato

La legge prevede specifiche garanzie a tutela del dipendente che segnala illeciti.

I dati relativi ai soggetti segnalati, in quanto interessati, sono comunque tutelati dalla disciplina in materia dei dati personali.

Tenuto conto della specificità del contesto lavorativo, il titolare del trattamento dovrà, in ogni caso, adottare cautele particolari al fine di evitare la indebita circolazione di informazioni personali, non solo verso l'esterno, ma anche all'interno degli uffici dell'amministrazione in capo a soggetti non autorizzati al trattamento dei dati, anche mediante una corretta configurazione dei sistemi di protocollo informatico.

## PARTE SECONDA – LA GESTIONE DELLE SEGNALAZIONI NEL COMUNE DI PIAZZOLA SUL BRENTA

### 1. Il ruolo del Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza (RPCT)

La legge 179 assegna al RPCT un ruolo fondamentale nella gestione delle segnalazioni. Il RPCT oltre a ricevere e prendere in carico le segnalazioni, pone in essere gli atti necessari a una prima “attività di verifica e di analisi delle segnalazioni ricevute”, da ritenersi obbligatoria in base al co. 6, dell’art. 54-bis, pena le sanzioni pecuniarie dell’Autorità (co. 1 e 6, art. 54-bis).

Tale ruolo si esplica nell’esercizio di alcune funzioni che, con specifico riguardo alla gestione delle segnalazioni all’interno dell’organizzazione dell’amministrazione (ossia quando il segnalante abbia scelto di utilizzare il canale di inoltro della segnalazione implementato dal Comune) sono attribuite dalla legge al soggetto cui il Comune ha conferito l’incarico di RPCT.

Il RPCT è pertanto il soggetto legittimato, per legge, a trattare i dati personali del segnalante e, eventualmente, a conoscerne l’identità.

Il ruolo del RPCT si sostanzia in una **significativa attività istruttoria**.

**Non spetta al RPCT accertare le responsabilità individuali qualunque natura esse abbiano, né svolgere controlli di legittimità o di merito su atti e provvedimenti adottati dall’amministrazione oggetto di segnalazione**, a pena di sconfinare nelle competenze dei soggetti a ciò preposti all’interno di ogni ente o amministrazione ovvero della magistratura. Ciò in linea con le indicazioni già fornite nella Delibera ANAC n. 840 del 2 ottobre 2018/34 concernente in generale i poteri del RPCT, cui si rinvia.

Visti i numerosi e delicati compiti affidati dalla legge al RPCT nonché l’ampiezza delle responsabilità a suo carico in caso di inadempimento, il RPCT può avvalersi di un **gruppo di lavoro** dedicato per svolgere l’attività di verifica e di analisi delle segnalazioni. Qualora il RPCT decida di costituire il gruppo di lavoro (formato da uno o più dipendenti, a seconda del caso), si raccomanda che:

- sia composto da soggetti in possesso di competenze trasversali rispetto ai principali compiti e attività dell’ente;
- i componenti siano identificati in apposito atto del RPCT.

Di tale gruppo di lavoro non possono far parte i componenti dell’Ufficio procedimenti disciplinari (ad eccezione del RPCT in quanto Responsabile UPD) al fine di garantire il ruolo di terzietà dello stesso nell’ambito dell’eventuale successiva attività di valutazione dei fatti segnalati.

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 la sanzione pecuniaria che ANAC irroga ai sensi del “Regolamento sull’esercizio del potere sanzionatorio”, adottato da ANAC. Alla luce delle prescrizioni ora richiamate, si sottolinea la necessità per il RPCT di tener traccia dell’attività svolta e di fornire informazioni al segnalante sullo stato di avanzamento dell’istruttoria, almeno con riferimento ai principali snodi decisionali.

Il RPCT potrà sempre utilizzare il contenuto delle segnalazioni per identificare le aree critiche dell’ente e predisporre le misure necessarie per rafforzare il sistema di prevenzione della corruzione nell’ambito in cui è emerso il fatto segnalato.

## 2. Fasi della procedura

### 2.1. La disciplina della procedura

La procedura si articola nelle seguenti fasi:

- a) Delibazione preliminare (entro 15 giorni lavorativi dalla ricezione della segnalazione):

Spetta al RPCT compiere una prima imparziale delibazione sulla sussistenza di quanto rappresentato nella segnalazione, in coerenza con il dato normativo, che si riferisce a una attività “di verifica e di analisi” e non di accertamento sull’effettivo accadimento dei fatti.

In primo luogo, spetta al RPCT la valutazione sulla sussistenza dei requisiti essenziali contenuti nel co. 1 dell’art. 54-bis per poter accordare al segnalante le tutele ivi previste. Di tali requisiti si è già detto sia con riferimento al segnalante che al contenuto della segnalazione (cfr. Parte I, § 2.1).

Per la valutazione dei suddetti requisiti, il RPCT utilizza i seguenti **criteri**:

- a) manifesta mancanza di interesse all’integrità del Comune;
- b) manifesta incompetenza del RPCT sulle questioni segnalate;
- c) manifesta infondatezza per l’assenza di elementi di fatto idonei a giustificare accertamenti;
- d) manifesta insussistenza dei presupposti di legge per l’esercizio dei poteri di vigilanza del RPCT;
- e) accertato contenuto generico della segnalazione di illecito tale da non consentire la comprensione dei fatti, ovvero segnalazione di illeciti corredata da documentazione non appropriata o inconferente;
- f) produzione di sola documentazione in assenza della segnalazione di condotte illecite o irregolarità;
- g) mancanza dei dati che costituiscono elementi essenziali della segnalazione di illeciti indicati al comma 2.

Si precisa che nei casi di cui alle lett. c) e g), il RPCT, ricevuta la segnalazione, ove quanto denunciato non sia adeguatamente circostanziato, se lo ritiene opportuno può chiedere al whistleblower elementi integrativi tramite il canale a ciò dedicato, o anche di persona, ove il segnalante acconsenta. In tal caso, il termine per la delibazione preliminare ricomincia a decorrere dalla ricezione degli elementi integrativi.

- b) Avvio dell’istruttoria (entro i successivi 15 giorni lavorativi)

Una volta valutata l’ammissibilità della segnalazione, quale segnalazione di whistleblowing, il RPCT avvia l’istruttoria interna sui fatti o sulle condotte segnalate.

Per lo svolgimento dell’istruttoria, il RPCT può avviare un dialogo con il whistleblower, chiedendo allo stesso chiarimenti, documenti e informazioni ulteriori, sempre tramite il canale a ciò dedicato nelle piattaforme informatiche o anche di persona. Ove necessario, può anche acquisire atti e documenti da altri uffici del Comune, avvalersi del loro supporto, coinvolgere terze persone tramite audizioni e altre richieste, avendo sempre cura che non sia compromessa la tutela della riservatezza del segnalante e del segnalato. I Responsabili PO e dipendenti sono tenuti alla massima collaborazione, fornendo i riscontri con la massima celerità e comunque non oltre 15 giorni dalla richiesta. La mancata collaborazione è sanzionabile in via disciplinare.

Per quanto riguarda i casi in cui sia necessario coinvolgere altri soggetti, interni o esterni all’amministrazione, si rinvia a quanto precisato nella Parte I, § 3.1. del presente documento. Qualora il RPCT debba avvalersi di personale del Comune ai fini della gestione delle pratiche di segnalazione, tale personale per tale attività è appositamente autorizzato (artt. 4, par. 10, 29, 32, par. 4 Regolamento e art. 2-quadeterdecies del Codice privacy) al trattamento dei dati personali e, di conseguenza, il suddetto personale dovrà attenersi al rispetto delle istruzioni impartite, nonché di quelle più specifiche, connesse ai particolari trattamenti, eventualmente di volta in volta fornite dal RPCT.

Il RPCT, qualora intenda avvalersi della collaborazione di un gruppo di lavoro, provvede all'individuazione del/dei componente/i. I componenti del gruppo di lavoro dedicato sono tenuti a mantenere il massimo riserbo sull'identità del segnalante e su ogni altro elemento che possa rivelarla. In caso di violazione di tali doveri, ne rispondono, anche in via disciplinare, per violazione del Codice di Comportamento e per violazione degli obblighi di riservatezza prescritti dalla legge.

Sono tenuti altresì ad astenersi da ogni valutazione in caso di eventuali conflitti di interessi; in tal caso, si astengono dal trattare l'affare e vengono sostituiti dal RPCT con proprio atto. Nell'ipotesi residuale in cui il RPCT si trovi in posizione di conflitto di interessi riguardo ad una specifica segnalazione, verrà sostituito nella gestione e analisi della segnalazione dal Vicesegretario.

c) Conclusioni dell'istruttoria (entro 60 giorni lavorativi dall'avvio della stessa)

Qualora, a seguito dell'attività svolta, il RPCT ravvisi elementi di manifesta infondatezza della segnalazione, ne dispone l'**archiviazione** con adeguata motivazione.

Qualora invece, all'esito della verifica/istruttoria, si ravvisino elementi di non manifesta infondatezza del fatto segnalato, il RPCT provvederà a trasmettere l'esito dell'accertamento per approfondimenti istruttori o per l'adozione dei provvedimenti di competenza:

- a) al Responsabile del Personale, nonché al Responsabile di Area di appartenenza dell'autore della violazione, affinché sia espletato, ove ne ricorrano i presupposti, l'esercizio dell'azione disciplinare;
- b) se del caso, all'Autorità Giudiziaria, alla Corte dei conti e all'ANAC.

Il RPCT, una volta concluso il procedimento, provvede senza ritardo a fornire riscontro al segnalante in merito agli esiti della segnalazione.

Il RPCT rende conto del numero di segnalazioni ricevute e del loro stato di avanzamento nella **Relazione annuale** di cui all'art. 1, co. 14, della legge 190/2012, garantendo comunque la riservatezza dell'identità del segnalante.

## 2.2. Modalità di gestione delle segnalazioni: procedura informatizzata

Sul piano operativo ANAC, con la Delibera n. 6 del 2015, aveva individuato, quale strada prioritaria per tutelare la riservatezza del segnalante, la gestione in via informatizzata delle segnalazioni; tale aspetto è divenuto ancora più importante alla luce della nuova formulazione dell'art. 54-bis.

Il Comune di Piazzola sul Brenta, quindi, provvede con il presente atto a disciplinare in conformità alle indicazioni ANAC le procedure informatizzate per la ricezione e gestione delle segnalazioni.

A tal fine, il Comune aderisce al progetto "Whistleblowing PA - Il sistema digitale gratuito per la gestione delle segnalazioni di corruzione nella Pubblica Amministrazione" che nasce dalla volontà di "Transparency International Italia" e di "Whistleblowing Solutions" di offrire a tutte le Pubbliche Amministrazioni una piattaforma informatica gratuita per dialogare con i segnalanti, frutto dell'esperienza pluriennale delle due associazioni in questo settore.

La piattaforma, basata sul software GlobalLeaks, permette al RPCT di ricevere le segnalazioni di illeciti da parte dei dipendenti dell'ente e di dialogare con i segnalanti, anche in modo anonimo.

Il whistleblower potrà accedere al sistema direttamente dal link "Whistleblowing PA" pubblicato all'interno della sezione "Amministrazione Trasparente" del sito web istituzionale, senza particolari credenziali in quanto il sistema aprirà automaticamente una maschera interattiva che permetterà, cliccando sul pulsante "SEGNALA", di effettuare una segnalazione di un illecito in forma anonima creando per ogni segnalazione un codice univoco formato da 16 caratteri, che servirà al segnalatore per monitorare la sua comunicazione ed al ricevente di visualizzare le segnalazioni senza poter verificare l'identità del segnalante.

L'invio della segnalazione non esonera dall'obbligo di denunciare alla competente Autorità Giudiziaria i fatti penalmente rilevanti, qualora il segnalante rivesta la qualifica di pubblico ufficiale o di incaricato di pubblico servizio, né esonera dall'obbligo di denunciare le ipotesi di danno erariale nei casi in cui ciò sia previsto dalla legge.

La piattaforma risponde alle seguenti caratteristiche tecniche:

|  |   |
|--|---|
| documento di sintesi delle modalità di fornitura SaaS (documento aggiornato il 19 maggio 2022) | <a href="https://www.whistleblowing.it/documentazione/WBPA%20-%20Sintesi%20delle%20modalit%C3%A0%20di%20fornitura%20SaaS.pdf">https://www.whistleblowing.it/documentazione/WBPA%20-%20Sintesi%20delle%20modalit%C3%A0%20di%20fornitura%20SaaS.pdf</a> |
| Termini di servizio (documento aggiornato il 9 aprile 2021)                                    | <a href="https://www.whistleblowing.it/documentazione/WBPA%20-%20Termini%20di%20Servizio.pdf">https://www.whistleblowing.it/documentazione/WBPA%20-%20Termini%20di%20Servizio.pdf</a>   |
| Qualificazione AGID (data di qualificazione: 12/05/2021)                                       | <a href="https://catalogocloud.agid.gov.it/service/1721">https://catalogocloud.agid.gov.it/service/1721</a>   |
| Informativa privacy  | <a href="https://www.whistleblowing.it/documentazione/WBPA%20-%20Informativa%20Privacy.pdf">https://www.whistleblowing.it/documentazione/WBPA%20-%20Informativa%20Privacy.pdf</a>   |
| Nomina a Responsabile esterno del trattamento dei dati personali                               | <a href="https://www.whistleblowing.it/documentazione/WBPA%20-%20Nomina%20Responsabile%20Ente-WBS.pdf">https://www.whistleblowing.it/documentazione/WBPA%20-%20Nomina%20Responsabile%20Ente-WBS.pdf</a>   |
| Certificazione di qualità  | <a href="https://www.whistleblowing.it/documentazione/WBPA%20-%20Certificazione%20ISO%2027001.pdf">https://www.whistleblowing.it/documentazione/WBPA%20-%20Certificazione%20ISO%2027001.pdf</a>   |

### 2.3. Pubblicazioni

La presente procedura è portata a conoscenza di tutto il personale mediante posta elettronica istituzionale con apposita comunicazione da parte del RPCT.

La presente procedura, nonché le informazioni rese ai sensi dell'art. 13 del Regolamento (UE) 2016/679 ad integrazione delle presenti istruzioni sono pubblicati sul sito istituzionale dell'Ente all'interno della sezione "Amministrazione Trasparente".

Con l'allegato 1), nel rispetto del principio di trasparenza, si intende fornire agli interessati le informazioni di cui all'art. 13 del Regolamento in relazione ai trattamenti dei dati personali necessari per assolvere gli specifici obblighi derivanti dalla legge ai sensi dell'art. 54-bis del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165. Anche tale documento viene pubblicato sul sito istituzionale all'interno della sezione "Amministrazione Trasparente".



# CITTA' di PIAZZOLA sul BRENTA

*Provincia di Padova*

Cap 35016 - Viale Silvestro Camerini n° 3 Cod.Fisc. 0009670284  
Tel. 049/9697911 Fax 049/9697930 E-mail: [protocollo@comune.piazzola.pd.it](mailto:protocollo@comune.piazzola.pd.it)

## **INFORMAZIONI AI SENSI DELL'ART. 13 DEL REGOLAMENTO (UE) 2016/679 SUL TRATTAMENTO DEI DATI PERSONALI DEI SOGGETTI CHE SEGNALANO ILLECITI (ART. 54-BIS D.LGS. N. 165/2001)**

### **BASE GIURIDICA DEL TRATTAMENTO**

I dati personali sono trattati dal Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza (RPCT) nell'esecuzione dei propri compiti di interesse pubblico o comunque connessi all'esercizio dei propri pubblici poteri, con particolare riferimento al compito di accertare condotte illecite segnalate nell'interesse dell'integrità dell'Ente, ai sensi dell'art. 54-bis del d.lgs. n. 165/2001, dai soggetti che, in ragione del proprio rapporto di lavoro presso il Comune di Piazzola sul Brenta, vengano a conoscenza di esse, e precisamente:

- a) i dipendenti del Comune di Piazzola sul Brenta, con qualunque regime contrattuale;
- b) i dipendenti di altre amministrazioni in posizione di comando, distacco o fuori ruolo, ecc. presso il Comune di Piazzola sul Brenta;
- c) i lavoratori e i collaboratori delle imprese fornitrici di beni o servizi presso l'Ente e che realizzano opere in favore del Comune di Piazzola sul Brenta.

In caso di trasferimento, di comando o distacco (o situazioni analoghe) del dipendente del Comune di Piazzola sul Brenta presso altra amministrazione, questi può riferire anche di fatti accaduti in una amministrazione diversa da quella in cui presta servizio al momento della segnalazione, ma in tal caso la segnalazione deve essere presentata presso l'amministrazione alla quale i fatti si riferiscono ovvero all'ANAC.

### **TIPI DI DATI TRATTATI E FINALITÀ DEL TRATTAMENTO**

I dati forniti dal segnalante al fine di rappresentare le presunte condotte illecite delle quali sia venuto a conoscenza in ragione del proprio rapporto di servizio con il Comune di Piazzola sul Brenta, commesse dai soggetti che a vario titolo interagiscono con il medesimo, vengono trattati allo scopo di effettuare le necessarie attività istruttorie volte a verificare la fondatezza del fatto oggetto di segnalazione e l'adozione dei conseguenti provvedimenti indicati nella Parte Seconda della procedura.

Qualora, all'esito della verifica, si ravvisino elementi di non manifesta infondatezza del fatto segnalato, il RPCT provvederà a trasmettere l'esito dell'accertamento per approfondimenti istruttori o per l'adozione dei provvedimenti di competenza:

- al Responsabile del Personale, nonché al Responsabile di Area di appartenenza dell'autore della violazione, affinché sia espletato, ove ne ricorrano i presupposti, l'esercizio dell'azione disciplinare;
- se del caso, all'Autorità Giudiziaria, alla Corte dei Conti e all'ANAC.

Qualora il RPCT debba avvalersi di personale del Comune ai fini della gestione delle pratiche di segnalazione, tale personale per tale attività è appositamente autorizzato (artt. 4, par. 10, 29, 32, par. 4 Regolamento e art. 2-quaterdecies del Codice privacy) al trattamento dei dati personali e, di conseguenza, il suddetto personale dovrà attenersi al rispetto delle istruzioni impartite, nonché di

quelle più specifiche, connesse ai particolari trattamenti, eventualmente di volta in volta fornite dal RPCT.

I dati raccolti verranno conservati in una forma che consenta l'identificazione degli interessati per un arco di tempo non superiore al conseguimento delle finalità per le quali sono trattati.

## **DESTINATARI DEI DATI**

Sono destinatari dei dati raccolti a seguito della segnalazione, se del caso, oltre all'Ufficio Procedimenti Disciplinari, l'Autorità Giudiziaria, la Corte dei Conti e l'ANAC.

I dati personali raccolti sono altresì trattati dal RPCT e dal personale del Comune di Piazzola sul Brenta che agisce sulla base di specifiche istruzioni fornite dal RPCT in ordine a finalità e modalità del trattamento medesimo.

Whistleblowing Solutions Impresa Sociale S.r.l., quale fornitore del servizio di erogazione e gestione operativa della piattaforma tecnologica di digital whistleblowing, agisce in qualità di Responsabile del trattamento ai sensi dell'art. 28 del Regolamento UE 2016/679.

## **DIRITTI DEGLI INTERESSATI**

Gli interessati hanno il diritto di ottenere dal Comune di Piazzola sul Brenta, nei casi previsti, l'accesso ai propri dati personali e la rettifica o la cancellazione degli stessi o la limitazione del trattamento che li riguarda o di opporsi al trattamento (artt. 15 e ss. del Regolamento).

L'apposita istanza al Responsabile della Protezione dei dati personali del Comune è presentata contattando il medesimo presso il **COMUNE DI PIAZZOLA SUL BRENTA PD** - Responsabile della Protezione dei dati personali: **Avv. Andrea Camata**, e-mail: [andrea.camata@studiocamata.it](mailto:andrea.camata@studiocamata.it); PEC: [andreacamata@pec.it](mailto:andreacamata@pec.it).

## **DIRITTO DI RECLAMO**

Gli interessati i quali ritengano che il trattamento dei dati personali a loro riferiti avvenga in violazione di quanto previsto dal Regolamento UE 2016/679, hanno il diritto di proporre reclamo, come previsto dall'art. 77 del Regolamento stesso, o di adire le opportune sedi giudiziarie (art. 79 del Regolamento).

Ulteriori informazioni possono ottenersi dall'Autorità nazionale competente per la tutela dei dati personali [www.garanteprivacy.it](http://www.garanteprivacy.it)