

# PROGETTO DELIVERY UNIT NAZIONALE

CUP J54B16000140007

*Webinar del 6 giugno 2023*

*Relatrice: Avv. Mariastefania De Rosa*

*dottore di ricerca in diritto amministrativo*

*docente a contratto di Etica pubblica-LUISS*

## La tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti (c.d. *whistleblower*)



**UNIONE EUROPEA**

Fondo Sociale Europeo  
Fondo Europeo di Sviluppo Regionale



*Agenzia per la  
Coesione Territoriale*



*Presidenza del Consiglio dei Ministri*  
**Dipartimento della  
Funzione Pubblica**



**GOVERNANCE  
E CAPACITÀ  
ISTITUZIONALE  
2014-2020**

**Formez**PA



# GLI ATTI DI PIANIFICAZIONE DELL'ANTICORRUZIONE

## IL PIANO TRIENNALE DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE-SEZIONE DEL PIAO

(art. 1, co. 10, l. n. 190/2012)

- ❑ Atto di tipo organizzativo e procedimentale
- ❑ Va redatto entro il 31 gennaio con aggiornamento annuale (no a soggetti esterni)
- ❑ Articolazione interna
  - Mission e vision dell'ente
  - Contesto interno ed esterno
  - L'organizzazione interna-I soggetti
  - La mappatura del rischio
  - Le singole misure di anticorruzione
  - La sezione Trasparenza
  - I flussi della trasparenza e gli obblighi di pubblicazione e accesso
  - Le azioni di monitoraggio e vigilanza
  - Il cronoprogramma

## COLLEGAMENTI AD ATTI GENERALI

- ✓ Atti di pianificazione strategico-gestionale degli uffici e dei dipendenti - Retribuzione di risultato dei dirigenti-Premi di produttività dei dipendenti: **PIANO DELLA PERFORMANCE e RELAZIONE DELLA PERFORMANCE**
- ✓ Doveri soggettivi strumentali all'applicazione delle misure anticorruzione: **CODICE DI COMPORTAMENTO**

## COLLEGAMENTO AD ATTI SPECIFICI

- ✓ Ulteriori **ATTI ORGANIZZATIVI INTERNI** precedenti o susseguenti al piano
  - Es.: rotazione del personale (atti di organizzazione e direttive interne sul personale, formazione, ecc.)

## COLLEGAMENTI AD ATTI SUCCESSIVI

- ✓ Tener conto del parallelismo con la **RELAZIONE ANNUALE**

## CONTENUTO ESSENZIALE PIANO TRIENNALE ANTICORRUZIONE

- ✓ Individuazione delle AREE DI RISCHIO e disciplina delle MISURE DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE (l. 190/2012 che modifica il d.lgs. n. 165/2001)

### OBBLIGATORIE

1. autorizzazione e concessione
2. appalti
3. concessioni ed erogazione di sovvenzioni
4. concorsi e prove selettive

### FACOLTATIVE

- Gestione del patrimonio
- Controlli, verifiche, ispezioni e sanzioni
- Incarichi e nomine
- Affari legali e contenzioso
- Aree con arretrati e complessità procedurali

- 
- a) Rotazione
  - b) Conflitto di interessi
  - c) *Pantouflage*
  - d) Rimedi nel caso di sentenza di condanna
  - e) **Whistleblower**
  - f) Formazione
  - g) Patti di integrità
  - h) Incompatibilità e inconfiribilità incarichi
  - i) Trasparenza e FOIA

- ✓ Individuazione, per ciascuna misura:

- ❖ del processo, del responsabile
- ❖ del termine per l'attuazione
- ❖ del monitoraggio

**1 fonte di disciplina del WB**



## SOGGETTI COINVOLTI NELL'ATTUAZIONE DEL CODICE DI COMPORTAMENTO

# PROGETTO DELIVERY UNIT NAZIONALE

CUP J54B16000140007



## Oggetto delle denunce

“Il concetto di corruzione deve essere inteso in senso lato comprensivo delle varie situazioni in cui, nel corso dell’attività amministrativa, si riscontri l’abuso da parte di un soggetto del potere a lui affidato al fine di ottenere vantaggi privati.

Le situazioni rilevanti sono quindi evidentemente più ampie della fattispecie penalistica che, come noto, è disciplinata negli artt. 318, 319 e 319 *ter* c.p., e sono tali da comprendere non solo l’intera gamma dei delitti contro la pubblica amministrazione disciplinati nel titolo II, capo I del codice penale, ma anche le situazioni in cui – a prescindere dalla rilevanza penale – venga in evidenza un malfunzionamento dell’amministrazione a causa dell’uso a fini privati delle funzioni attribuite”

(PNA ANAC)

«Comportamenti soggetti impropri del pubblico funzionario che, al fine di curare un interesse proprio o un interesse particolare di terzi, assuma (o concorra ad assumere) una decisione pubblica, deviando, in cambio di un vantaggio (economico o meno), dai propri doveri d’ufficio, cioè dalla cura imparziale dell’interesse pubblico affidatogli»

(PNA ANAC)



## *I CODICI DI COMPORTAMENTO*

**2 fonte di disciplina del WB**

## CODICE DI COMPORTAMENTO

### Prevenzione della corruzione (art. 8)

Il dipendente rispetta le misure necessarie alla prevenzione degli illeciti nell'amministrazione (le misure anticorruzione del Piano triennale).

In particolare, il dipendente:

- rispetta le prescrizioni contenute nel piano per la prevenzione della corruzione
- presta la sua collaborazione al responsabile della prevenzione della corruzione
- fermo restando l'obbligo di denuncia all'autorità giudiziaria, segnala al proprio superiore gerarchico eventuali situazioni di illecito nell'amministrazione di cui sia venuto a conoscenza



# IL WHISTLEBLOWER

~~ART. 54-BIS DLGS. N. 165/2001~~

LINEE GUIDA ANAC n. 469/2021

*(future linee post d.lgs. n. 24/2023)*

**D.LGS. N. 24/2023**

*Attuazione della direttiva UE 2019/1937*



UNIONE EUROPEA  
Fondo Sociale Europeo  
Fondo Europeo di Sviluppo Regionale



Agenzia per la  
Coesione Territoriale



Presidenza del Consiglio dei Ministri  
Dipartimento della  
Funzione Pubblica

**pion** GOVERNANCE  
E CAPACITÀ  
ISTITUZIONALE  
2014-2020

FormezPA



## COSA PUO' FARE IL PUBBLICO DIPENDENTE

➤ il pubblico dipendente, nell'interesse all'integrità della p.a., SEGNALA illeciti a:

❖ RPCT

❖ ANAC

❖ AUTORITA' GIUDIZIARIA

❖ CORTE DEI CONTI

Non c'è un rapporto di gerarchia tra i soggetti previsti

N. B. SOLO ANAC può ricevere la comunicazione di misure ritorsive

A chi segnalare?

Nella nuova legge non viene più fatta menzione del superiore gerarchico

Tutti i soggetti che ricevono la segnalazione sono tenuti a rispettare le tutele previste dalla legge



# PROGETTO DELIVERY UNIT NAZIONALE

CUP J54B16000140007

## L'interesse all'integrità della p.a.

No utilizzo dell'istituto nell'interesse "esclusivo" e "personale" del segnalante (può concorrere un interesse privato): contestazioni, rivendicazioni o richieste che attengono al rapporto di lavoro

La VALUTAZIONE spetta a chi gestisce la segnalazione (RPCT o ANAC) sulla base di CRITERI OGGETTIVI

## Nesso con il rapporto di lavoro

Fatti appresi in virtù dell'ufficio rivestito

Notizie acquisite in occasione e/o causa dello svolgimento delle mansioni lavorative, sia pure in modo casuale

Notizie e fatti acquisiti presso un'amministrazione diversa da quella in cui si presta servizio al momento della segnalazione in caso di distacco, comando o trasferimento (inoltre della segnalazione all'Anac o alla pa cui si riferiscono i fatti)

**D.lgs. n. 24/2023:** ampliamento dell'ambito di applicazione delle tutele (processo di selezione, periodo di prova, successivamente allo scioglimento del rapporto di lavoro, facilitatore che assiste il segnalante, persone del medesimo contesto lavorativo o legate da stabile legame affettivo o parentela entro il 4 grado o con rapporti abituali e correnti)

# PROGETTO DELIVERY UNIT NAZIONALE

CUP J54B16000140007

## ELEMENTI E CARATTERISTICHE DELLA SEGNALAZIONE

**D.LGS. n. 23/2024:** scritta o orale

### SOGGETTIVI

- ✓ Identificarsi
- ✓ No basare le proprie affermazioni su voci o sospetti
- ✓ Non formulare affermazioni di cui si conosce la falsità

### OGGETTIVI

- ✓ Circostanze di tempo e di luogo in cui si è verificato il fatto
- ✓ Descrizione del fatto
- ✓ Generalità o altri elementi che consentano di identificare il soggetto cui attribuire i fatti segnalati
- ✓ Allegare i documenti che forniscono elementi di fondatezza
- ✓ Indicazione dei soggetti che possono contribuire a dare un quadro più completo.

## Garanzia di riservatezza

➤ Garantire la riservatezza del segnalante: nominativo e altri elementi della segnalazione/allegati

“l'identità non può essere rilevata ed è sottratta all'accesso agli atti ex l. n. 241/1990” (ma anche FOIA)

### TRE SEDI DIVERSE

- Procedimento penale: l'identità del segnalante è coperta dal segreto nei modi e nei limiti previsti dall'articolo 329 del codice di procedura penale (segreto fino alla conclusione delle indagini preliminari).
- Procedimento dinanzi alla Corte dei conti: l'identità del segnalante non può essere rivelata fino alla chiusura della fase istruttoria.
- Procedimento disciplinare: rivelazione identità solo se strettamente necessaria per esigenze di difesa e se vi è consenso del segnalante

## Garanzia di riservatezza

### ➤ Modalità con cui garantire la riservatezza del segnalante

#### IN GENERALE

- Privilegiare la gestione informatizzata delle segnalazioni

#### VERSO ALTRI SOGGETTI

- Oscuramento dei dati anche nei casi di trasmissione
- In caso di trasmissione, evidenziare che si tratta di una segnalazione pervenuta da un soggetto a cui l'ordinamento assicura una particolare tutela alla riservatezza

#### VERSO IL WB

- Se l'Autorità giudiziaria o contabile chiedono di conoscere l'identità del segnalante, occorre avvertire preventivamente il segnalante
- Evidenziare all'Autorità giudiziaria la specifica tutela alla riservatezza da assicurare

## WHISTLEBLOWER

### Divieto di misure discriminatorie

#### TUTELA DA MISURE DISCRIMINATORIE

- non può essere demansionato, licenziato, trasferito, o sottoposto ad altra misura organizzativa avente effetti negativi, diretti o indiretti, sulle condizioni di lavoro
- No mobbing (solo tutela dinanzi l'AG)
- Si tratta di MISURE RITORATIVE: qualsiasi azione o omissione da parte della p.a. nei confronti del segnalante sinonimo della volontà di punirlo (es.: *retrocessione di grado, mancata promozione, riduzione stipendio, modifica orario di lavoro, ecc.*)

### Conseguenze

- È a carico dell'amministrazione dimostrare che le misure discriminatorie o ritorsive, adottate nei confronti del segnalante, sono motivate da ragioni estranee alla segnalazione stessa.

#### **CHE FINE FANNO GLI ATTI DISCRIMINATORI?**

- Gli atti discriminatori o ritorsivi adottati dall'amministrazione o dall'ente sono nulli ed è disposto l'ordine di reintegro in caso di licenziamento (competenze della magistratura)



La segnalazione costituisce

giusta causa = scriminante

- ✓ di rivelazione del segreto d'ufficio, professionale, scientifico (artt. 326, 622 623 c.p.)
- ✓ di violazione dell'obbligo di fedeltà all'imprenditore (art. 2105 c.c.)

## CONDIZIONI PER NON RISPONDERE DI RESP. CIVILE/PENALE

- ❖ Finalità di agire a tutela dell'interesse all'integrità delle pp.aa.
- ❖ Le notizie e i documenti, oggetto di segreto, non devono essere rivelati con modalità eccedenti rispetto alle finalità dell'eliminazione dell'illecito (es.: gossip, vendetta)
- ❖ La rivelazione non deve avvenire al di fuori del canale di comunicazione specificamente predisposto per le dichiarazioni (es. piattaforma)

## D.lgs. n. 24/2023 (art. 15)

### Divulgazioni pubbliche - Tutela comunque garantita

- ▶ segnalazione correttamente effettuata a cui non è stato dato riscontro
- ▶ se la violazione può costituire un pericolo imminente o palese per il pubblico interesse
- ▶ se la segnalazione può comportare il rischio di ritorsioni o se la segnalazione può non avere efficace seguito (ad es.: possono essere occultate o distrutte prove o timore che chi ha ricevuto la segnalazione possa essere colluso con l'autore della violazione)



## Limiti alla tutela del segnalato/denunciato illegittimamente

Le tutele di cui al presente articolo (RISERVATEZZA E NO ATTI DISCRIMINATORI)

non sono garantite nei casi in cui sia accertata, anche con sentenza di primo grado, la responsabilità penale del segnalante per i reati di calunnia o diffamazione o comunque per reati connessi con la denuncia ovvero la sua responsabilità civile, per lo stesso titolo, nei casi di dolo o colpa grave.

(art. 54 bis, co. 9 - post riforma 2017)



## IL RUOLO DEL RPCT: attività preliminare

- disciplina della procedura di gestione del WB nel PTPCT + costituzione gruppo di lavoro ad hoc
  - ✓ con competenze multidisciplinari (no persone dell'UPD per garantire terzietà successiva)
  - ✓ sottoposti ad obblighi di riservatezza e a forme di responsabilità specificate nel Codice di comportamento
  
- ▶ valutazione della sussistenza dei requisiti essenziali per accordare la tutela al segnalante
- ▶ avvia l'istruttoria su fatti e/o condotte segnalate
- ▶ può avviare un dialogo con il WB, chiedendogli chiarimenti, documenti, informazioni, ecc. attraverso la piattaforma
- ▶ può acquisire documenti da altri uffici della p.a. e svolgere audizioni

## IL RUOLO DEL RPCT: attività successiva

- ▶ archiviazione: casi di manifesta infondatezza
- ▶ trasmissione delle risultanze istruttorie agli organi preposti (interni/esterni) per competenza: casi di fondatezza





## IL RUOLO DEL RPCT: **specificazioni**

- ▶ non deve accertare le responsabilità individuali e/o svolgere controlli di legittimità o di merito su atti e provvedimenti adottati dalla p.a. (intervengono altri enti o la magistratura)
- ▶ tenere traccia dell'attività svolta e fornire informazioni al segnalante sullo stato di avanzamento dell'istruttoria
- ▶ conservazione segnalazioni e documentazione per un periodo di 5 anni (conservare separatamente i dati del segnalante)
- ▶ utilizzare il contenuto delle segnalazioni per identificare le aree critiche della p.a. e predisporre misure di prevenzione della corruzione
- ▶ rendere conto del numero delle segnalazioni ricevute per lo stato di avanzamento nella Relazione annuale

# PROGETTO DELIVERY UNIT NAZIONALE

CUP J54B16000140007

## D.LGS. n. 24/2023

- Gestione del canale di segnalazione affidato a persona/ufficio interno o esterno (maggiore garanzia della riservatezza) con personale specialistico
- Canali di segnalazione interno ex d.lgs. n. 231/2001
- Misure di sostegno: presso ANAC è istituito l'elenco degli enti del terzo settore che forniscono assistenza su WB

## DISCIPLINA DEL PROCEDIMENTO

- ✓ All'interno del PTPC oppure specifico atto organizzativo
- ✓ Termini: 5 giorni per l'esame preliminare della segnalazione e l'avvio dell'istruttoria e 30 giorni per la chiusura dell'istruttoria
- ✓ Predisporre un modello organizzativo che definisca le responsabilità in tutte le fasi del
- ✓ Pianificazione di attività di sensibilizzazione e formazione del personale

## MODALITA' DI GESTIONE DELLE SEGNALAZIONI

- Preferibilmente procedure informatiche (nella home page del sito)
- No intranet (sarebbe un limite per i collaboratori esterni)



## La gestione della piattaforma

### **GARANTIRE LE ESIGENZE DI RISERVATEZZA**

- ✓ separare il contenuto della segnalazione/allegati dall'identità del segnalante;
- ✓ politiche di tutela della riservatezza attraverso strumenti informatici (disaccoppiamento dei dati del segnalante rispetto alle informazioni relative alla segnalazione, crittografia dei dati);
- ✓ politiche di accesso ai dati (funzionari abilitati all'accesso, amministratori del sistema informatico, modifica periodica delle password);
- ✓ conservare le segnalazioni per il tempo necessario al trattamento della segnalazione e max 5 anni (d.lgs. n. 24/2023)

### **GARANTIRE SPECIFICHE ESIGENZE PROCEDIMENTALI**

- ✓ rendere disponibile il solo contenuto della segnalazione ai soggetti che gestiscono l'istruttoria;
- ✓ consentire l'accesso dell'istruttore all'identità del segnalante esclusivamente dietro espreso consenso del custode dell'identità dal segnalante;
- ✓ consentire nel corso dell'istruttoria lo scambio di messaggi o documenti tra segnalante e l'istruttore mediante meccanismi interni alla piattaforma che tutelino l'identità del segnalante;
- ✓ consentire al segnalante di verificare lo stato di avanzamento dell'istruttoria ;
- ✓ consentire la piena fruibilità della documentazione custodita, ad es. al fine di evitare il download o la stampa di essa.

## **SANZIONI** NEI CONFRONTI DEL RESPONSABILE DELLA MISURA DISCRIMINATORIA

- L'ANAC applica una sanzione amministrativa da 5.000 a 30.000 euro
- Il segnalante licenziato a causa della segnalazione è reintegrato nel posto di lavoro
- Gli atti discriminatori sono nulli

Delibera n. 565/2019: accertamento della natura ritorsiva della misura adottata dalla p.a. nei confronti del dipendente pubblico che ha segnalato condotte illecite

SANZIONE  
MODULABILE A  
SECONDA DELLA  
DIMENSIONE  
DELL'ENTE

## **SANZIONI** NEI CONFRONTI DEL RPCT

- la sanzione da 10.000 a 50.000 euro laddove si accerti l'assenza o la non conformità (alle legge e alle linee guida ANAC) delle procedure per l'inoltro e la gestione delle segnalazioni
- la sanzione da 10.000 a 50.000 qualora non siano state svolte attività di verifica e analisi delle segnalazioni ricevute (a carico del RPCT)

Regolamento  
sanzionatorio ANAC  
Delibera n.  
312/2019

## **SANZIONI** A CARICO DI TUTTI I DIPENDENTI PUBBLICI

- Sanzione disciplinare per aver violato una misura di prevenzione della corruzione
- Art. 8 del DPR n. 62/2013

**Grazie per l'attenzione!**