

COMUNE DI LIVORNO
PIANO TRIENNALE DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE E DELLA
TRASPARENZA 2021/2023
Parte Generale
- AGGIORNAMENTO -

9.11 Tutela dei dipendenti che segnalano illeciti (*whistleblowing*)

1. Premessa

La legge n. 190/2012 ha introdotto nel nostro ordinamento giuridico l'istituto del cosiddetto *whistleblowing*, inserendo nel Testo Unico del pubblico impiego (D.Lgs. n. 165/2001) l'art. 54-bis, che stabilisce una disciplina di tutela per il dipendente pubblico che denuncia le condotte illecite di cui sia venuto a conoscenza in ragione del proprio rapporto di lavoro (c.d. *whistleblower*). La finalità dell'istituto è quella di evitare che il dipendente ometta di segnalare gli illeciti di cui sia venuto a conoscenza per il timore di subire conseguenze pregiudizievoli. La tutela del *whistleblower* rientra pertanto a pieno titolo tra le misure generali di prevenzione della corruzione del presente PTPCT.

Il comune di Livorno ha adottato la **piattaforma informatica gratuita "WhistleblowingPA"** (<https://www.whistleblowing.it/>) realizzata da Transparency International Italia e Whistleblowing Solutions (l'impresa sociale del Centro Hermes per la Trasparenza e i Diritti Umani Digitali), basata sul software GlobaLeaks, che permette di ricevere le segnalazioni di illeciti e gestirle in conformità alla normativa vigente, già adottata da numerose amministrazioni pubbliche.

2. Normativa di riferimento

La principale fonte legislativa che regola l'istituto in parola è l'**art. 54-bis del D.Lgs n. 165/2001**, rubricato "Tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti", introdotto, come premesso, dalla L. n. 190/2012 e modificato dalla L. 30.11.2017, n. 179, avente ad oggetto "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". La suddetta L. 179/2017 è composta da tre articoli: **l'art. 1** sostituisce completamente l'art. 54-bis del D.Lgs. n. 165/2001; **l'art. 2** riguarda le segnalazioni di illeciti nel settore privato; **l'art. 3** disciplina i casi in cui le segnalazioni in questione possono configurare una giusta causa di rivelazione dell'obbligo di segreto d'ufficio, aziendale, professionale, scientifico e industriale.

In attuazione di quanto previsto dal comma 5 del suddetto art. 54-bis, **l'ANAC con delibera n. 469 del 9 giugno 2021** ha approvato le nuove "*Linee Guida in materia di tutela degli autori di segnalazioni di reati o irregolarità di cui siano venuti a conoscenza in ragione di un rapporto di lavoro, ai sensi dell'art. 54-bis, del d.lgs. 165/2001*", consultabili sul sito dell'Autorità <https://www.anticorruzione.it/>. Hanno pertanto cessato di avere efficacia le precedenti Linee Guida ANAC adottate con Determinazione n. 6 del 28 aprile 2015 (e i relativi allegati).

Nel fare rinvio alla lettura integrale delle norme della suddetta L. n. 179/2017 ed in particolare degli articoli 1 e 3 che riguardano direttamente i dipendenti pubblici, si forniscono di seguito specifiche disposizioni finalizzate a dare attuazione nel PTPCT del Comune di Livorno all'istituto del c.d. *whistleblowing*, in conformità alle indicazioni contenute nelle citate Linee Guida ANAC n. 469/2021.

3. I soggetti (c.d. *whistleblowers*) che possono inviare le segnalazioni di cui all'art. 54-bis del D.Lgs n. 165/2001

Ai fini del presente PTPCT, nella nozione di "dipendenti pubblici" che, ai sensi della disciplina del *whistleblowing* possono inviare segnalazioni aventi ad oggetto condotte illecite di cui siano venuti a conoscenza in ragione del rapporto di lavoro (v. infra n. 4), rientrano:

- i dipendenti del Comune di Livorno, sia a tempo determinato che indeterminato, con qualsiasi

profilo e qualifica professionale;

- i dipendenti di altre amministrazioni pubbliche in posizione di comando, distacco (o situazioni analoghe) presso il Comune di Livorno;
- i lavoratori e collaboratori delle imprese fornitrici di beni o servizi e che realizzano opere in favore del Comune di Livorno, nel caso di segnalazioni illecite o irregolarità riguardanti l'amministrazione comunale per la quale l'impresa opera. In tale categoria rientrano anche i dipendenti di società ed altri enti di diritto privato controllati o partecipati dal Comune di Livorno, che forniscono beni o servizi e che realizzano opere in favore dell'amministrazione comunale (cfr. Linee Guida ANAC n. 469/2021, Parte Prima, par. 1.1 e 1.2).

Ai sensi delle Linee Guida ANAC n. 469/2021 (Parte Prima, par. 1), il citato art. 54-bis del D. Lgs n. 165/2001 non consente allo stato attuale di estendere la disciplina ad altri soggetti che, pur svolgendo un'attività lavorativa in favore dell'amministrazione comunale, non rivestono la qualifica di "dipendenti pubblici", quali ad es. stagisti o tirocinanti.

4. Oggetto delle segnalazioni

L'art. 54-bis del d.lgs. n. 165/2001, prende in considerazione le segnalazioni fatte dal dipendente pubblico "nell'interesse dell'integrità della pubblica amministrazione" aventi ad oggetto "condotte illecite di cui sia venuto a conoscenza in ragione del rapporto di lavoro".

➤ Per "**condotte illecite**" si devono intendere sia illeciti penali, che civili e amministrativi, oltre ad ogni altra irregolarità nella gestione o organizzazione dell'attività dell'Ente connessa al non corretto esercizio delle funzioni pubbliche attribuite. Sono comprese, quindi, non solo le fattispecie riconducibili all'elemento oggettivo dei delitti contro la pubblica amministrazione di cui al Titolo II, Capo I, del codice penale, ma anche 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.

➤ 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 quanto relativi all'ufficio di appartenenza, ma anche notizie acquisite in occasione e/o a causa dello svolgimento delle mansioni lavorative, sia pure in modo casuale.

Analoga considerazione vale per le segnalazioni di lavoratori e collaboratori delle imprese fornitrici di beni o servizi e che realizzano opere in favore dell'amministrazione comunale. Come già indicato sopra (par. 3), ai sensi delle Linee Guida ANAC n. 469/2021 (Parte Prima, par. 1.1), la presente disciplina sulla tutela si applica a tali soggetti solo nel caso in cui le segnalazioni da essi effettuate riguardino illeciti o irregolarità relativi all'amministrazione comunale di Livorno per la quale l'impresa opera.

➤ Il fine di tutelare "**l'interesse all'integrità della pubblica amministrazione**", ai sensi delle Linee Guida ANAC n. 469/2021 deve essere valutato caso per caso, dando rilievo agli elementi oggettivi dei fatti segnalati, dai quali sia desumibile una lesione, un pregiudizio, un ostacolo, un'alterazione del corretto ed imparziale svolgimento dell'attività amministrativa dell'ente, anche sotto il profilo della credibilità e dell'immagine dell'amministrazione. In presenza di tali elementi oggettivi, non si possono 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. Restano invece escluse le segnalazioni utilizzate per rivendicazioni personalistiche nell'interesse esclusivo del segnalante.

5. Contenuto ed elementi della segnalazione

È necessario che la segnalazione sia il più possibile circostanziata al fine di consentire di procedere alle dovute verifiche e valutazioni a riscontro della sua fondatezza.

In particolare è necessario che 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 inoltre utile:

- allegare documenti che possano fornire elementi di fondatezza dei fatti oggetto di segnalazione;
- indicare eventuali altri soggetti potenzialmente a conoscenza dei fatti.

Per le segnalazioni inoltrate attraverso la piattaforma informatica “*WhistleblowingPA*” adottata dal Comune di Livorno, è prevista la compilazione di un apposito questionario predisposto per guidare il whistleblower a rendere esaustivo il contenuto delle segnalazioni; analogo questionario viene reso disponibile per le segnalazioni inoltrate con le altre modalità di trasmissione previste per il whistleblowing nel presente PTPCT (v. infra par. 6.1).

5.1 Indicazione delle generalità del segnalante e trattamento delle segnalazioni anonime; segnalazioni di soggetti non ricompresi fra quelli indicati al paragrafo 3.

La piattaforma informatica “*WhistleblowingPA*” adottata dal Comune di Livorno prevede la possibilità per il segnalante di non fornire i propri dati identificativi.

Peraltro, come precisato dalle Linee Guida ANAC n. 469/2021(Parte Prima, par. 2.4), “*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*”.

In conformità alle suddette Linee Guida, le segnalazioni anonime e quelle di soggetti non ricompresi fra quelli sopra indicati al paragrafo 3 (es.: cittadini, organizzazioni, associazioni, etc.), che pervengano attraverso i canali dedicati al whistleblowing, saranno trattate con le modalità "ordinarie" di gestione di segnalazioni ed esposti; per le suddette segnalazioni pervenute attraverso i canali dedicati al whistleblowing viene comunque effettuata una specifica registrazione.

6. A chi e come inviare le segnalazioni

La formulazione vigente del citato art. 54-bis D. Lgs n. 165/2001, come modificato dalla L. n. 179/2017, prevede quanto segue:

“Il pubblico dipendente che, nell’interesse dell’integrità della pubblica amministrazione, segnala al responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza di cui all’articolo 1, comma 7, della legge 6 novembre 2012, n. 190, ovvero all’Autorità nazionale anticorruzione (ANAC), o denuncia all’autorità giudiziaria ordinaria o a quella contabile, condotte illecite di cui è venuto a conoscenza in ragione del proprio rapporto di lavoro [...] (Art. 54-bis, comma 1).

Rispetto all’originaria formulazione del citato articolo, dunque, ai sensi della norma vigente le segnalazioni possono essere inviate, a discrezione del *whistleblower*:

- al Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza (RPCT), che nel Comune di Livorno è il Segretario Generale;
- in alternativa, all’Autorità nazionale anticorruzione (ANAC), con le modalità stabilite da tale Autorità e reperibili sul sito istituzionale della stessa (www.anticorruzione.it);
- il whistleblower può anche valutare di inoltrare una denuncia "all’autorità giudiziaria ordinaria o a quella contabile".

Deve quindi ritenersi superata la disposizione di cui all’art. 8 del D.P.R. 16 aprile 2013, n. 62 (Regolamento recante codice di comportamento dei dipendenti pubblici) e al corrispondente art. 8 del Codice di Comportamento dell’ente (peraltro in corso di revisione), in cui si fa ancora riferimento al superiore gerarchico.

Le Linee Guida ANAC n. 469/2021(Parte Prima, par. 2) evidenziano il ruolo centrale del RPCT quale unico destinatario delle segnalazioni all’interno dell’ente. Nel caso in cui la segnalazione pervenga ad un soggetto diverso dal RPCT (ad esempio superiore gerarchico, dirigente o funzionario) è necessario che tale soggetto indichi al mittente che le segnalazioni volte ad ottenere

la tutela del *whistleblower* devono essere inoltrate al RPCT con le modalità stabilite nel presente PTPCT e nelle relative disposizioni attuative.

Nel caso in cui la segnalazione riguardi il Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza, il dipendente potrà inviare la propria segnalazione all'ANAC.

Per i pubblici ufficiali e gli incaricati di pubblico servizio, la segnalazione al RPCT o all'ANAC, non sostituisce, laddove ne ricorrano i presupposti, l'obbligo di denuncia all'Autorità Giudiziaria ai sensi del combinato disposto degli artt. 331 cod. proc. pen. e 361-362 cod. Pen..

6.1 Procedura per la segnalazione di illeciti al RPCT del Comune di Livorno

Colui che intenda inviare una segnalazione di condotte illecite al RPCT del Comune di Livorno, può procedere come segue.

1) In via prioritaria, può utilizzare l'apposita piattaforma informatica "WhistleblowingPA" adottata -come specificato in premessa- dal Comune di Livorno. La piattaforma, basata sul software GlobaLeaks, permette al Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza di ricevere le segnalazioni di illeciti e di dialogare con i segnalanti, con adeguate garanzie di riservatezza dell'identità del segnalante, del contenuto delle segnalazioni e della relativa documentazione.

Il whistleblower potrà accedere alla piattaforma informatica direttamente dal link "Whistleblowing" pubblicato sul sito istituzionale del Comune di Livorno, "Sezione Amministrazione Trasparente/Altri contenuti/Prevenzione della corruzione", senza particolari credenziali in quanto il sistema aprirà automaticamente una maschera interattiva, e seguire le istruzioni fornite dalla piattaforma stessa.

È altamente raccomandato per l'invio delle segnalazioni, l'utilizzo della suddetta piattaforma informatica, in quanto la stessa, conformemente alla disposizione di cui al comma 5 dell'art. 54-bis, utilizza un protocollo di crittografia che meglio garantisce la riservatezza dell'identità del segnalante, del contenuto delle segnalazioni e della relativa documentazione.

2) In via subordinata rispetto alla modalità prioritaria della piattaforma informatica, la segnalazione può essere inviata in formato cartaceo, utilizzando il "modulo per la segnalazione di condotte illecite", rinvenibile sul sito istituzionale del Comune di Livorno "Sezione Amministrazione Trasparente/Altri contenuti/Prevenzione della corruzione", nonché nella pagina Intranet dell'amministrazione comunale, area tematica "Informazione, sottosezione Anticorruzione e Trasparenza – Segnalazione Illeciti"; potrà essere utilizzato anche un formato diverso, purché contenente gli elementi essenziali indicati nel modulo suddetto.

Le segnalazioni cartacee, debitamente compilate, dovranno essere inserite in busta chiusa e indirizzata al Segretario Generale-Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza, o a mezzo del servizio postale o tramite posta interna: in entrambi i casi sulla busta dovrà essere indicato "Al Segretario Generale-Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza" e dovrà essere apposta in modo ben evidente la dicitura "Riservata personale".

L'utilizzo del canale in argomento è consigliabile in via subordinata a quello prioritario della piattaforma informatica, ovvero nei casi in cui quest'ultima presenti momentanee disfunzioni o l'interessato non abbia familiarità con le procedure informatiche o non sia in possesso di strumenti informatici.

7. Gestione riservata ed esito delle segnalazioni

Il Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza (RPCT) è incaricato della ricezione e gestione delle segnalazioni all'interno dell'ente ed è l'unico soggetto autorizzato a trattare i dati personali del segnalante e legittimato a conoscerne l'identità.

7.1 Il RPCT prende in carico la segnalazione e svolge un'esame preliminare sull'ammissibilità della stessa, in relazione alla sussistenza dei requisiti essenziali contenuti nel comma 1 dell'art. 54-bis (v. sopra paragrafi nn. 3, 4 e 5). Tale esame preliminare deve concludersi entro il termine di 15 giorni lavorativi, decorrenti dalla data di ricezione della segnalazione, durante i quali il RPCT può

chiedere al *whistleblower* elementi integrativi - assegnandogli un termine per la risposta – tramite il canale a ciò dedicato nella piattaforma informatica, o anche di persona, ove il segnalante acconsenta; la richiesta di integrazione al *whistleblower* sospende il termine, che ricomincia a decorrere dal momento della presentazione delle informazioni e/o della documentazione integrativa. Nel caso in cui il RPCT ritenga sussistere nei propri confronti un conflitto di interessi, si astiene, dandone comunicazione al Sindaco, garantendo comunque la riservatezza dell'identità del segnalante; in tal caso la gestione della specifica segnalazione è attribuita al Vice Segretario Generale.

Qualora, in esito all'esame preliminare, il RPCT ravvisi elementi di manifesta infondatezza della segnalazione, ne dispone l'archiviazione con adeguata motivazione, dandone comunicazione al segnalante. A tal fine, il RPCT può tenere conto dei criteri elencati al par. 1. Parte Seconda delle citate Linee guida ANAC n. 469/2021 ed in particolare:

- a) manifesta incompetenza del Comune di Livorno sulle questioni segnalate;
- b) mancanza dei dati che costituiscono elementi essenziali della segnalazione di illeciti ai sensi dell'art. 54-bis D. Lgs n. 165/2001;
- c) accertato contenuto generico della segnalazione di illecito, tale da non consentire la comprensione dei fatti, anche successivamente alla richiesta di elementi integrativi al segnalante.

7.2 Se ritiene la segnalazione ammissibile, il RPCT avvia l'istruttoria circa i fatti segnalati, la quale dovrà concludersi entro i successivi 60 giorni lavorativi dall'avvio.

Laddove l'istruttoria risulti particolarmente complessa, il RPCT può motivatamente prorogare di altri 30 giorni lavorativi il termine per la sua conclusione.

Ai fini dell'istruttoria il RPCT può richiedere al segnalante chiarimenti, documenti e informazioni ulteriori, tramite il canale a ciò dedicato nella piattaforma informatica o anche di persona, ove il segnalante acconsenta.

Il RPCT per la gestione delle segnalazioni può avvalersi del supporto dell'Ufficio "Controllo regolarità amministrativa, Anticorruzione e Trasparenza", provvedendo peraltro ad oscurare i dati identificativi del segnalante e gli altri elementi da cui si possa risalire, anche indirettamente, all'identità dello stesso. I dipendenti dell'Ufficio suddetto devono comunque essere "autorizzati" al trattamento dei dati personali contenuti nelle segnalazioni e nella documentazione ad esse allegata, poiché nella documentazione trasmessa possono essere presenti dati personali di altri interessati (es. soggetto cui sono imputabili le possibili condotte illecite), e debitamente istruiti, ai sensi degli artt. 4 par. 1 n. 10, 29, 32 par. 4 del Regolamento UE 2016/679 e art. 2-quaterdecies del D.Lgs. 196/2003.

Il RPCT può inoltre costituire, con proprio provvedimento, uno specifico Gruppo di Lavoro di cui avvalersi per l'istruttoria delle segnalazioni, composto da Dirigenti e Funzionari dell'ente con competenze trasversali, assicurando le stesse garanzie di riservatezza dell'identità del segnalante sopra specificate. Anche i componenti del Gruppo di Lavoro devono essere "autorizzati" al trattamento dei dati personali contenuti nelle segnalazioni e nella documentazione ad esse allegata, e debitamente istruiti, ai sensi degli artt. 4 par. 1 n. 10, 29, 32 par. 4 del Regolamento UE 2016/679 e art. 2-quaterdecies del D.Lgs. 196/2003.

Il RPCT può inoltre richiedere informazioni, atti e documenti a Dirigenti, Responsabili degli Uffici e altri dipendenti dell'ente, nonché richiedere l'effettuazione di accertamenti al Comando della Polizia Municipale. A tal fine, il RPCT non trasmette la segnalazione ai suddetti soggetti, ma solo gli esiti delle verifiche eventualmente condotte, e, se del caso, estratti accuratamente anonimizzati della segnalazione e della documentazione allegata, prestando comunque la massima attenzione per evitare che dalle informazioni e dai fatti descritti si possa risalire, anche indirettamente, all'identità del segnalante. Resta fermo che, anche in questi casi, poiché nella documentazione trasmessa potrebbero essere presenti dati personali di altri interessati (es. soggetto cui sono imputabili le possibili condotte illecite), i soggetti suddetti devono comunque essere "autorizzati" al trattamento di tali dati e debitamente istruiti, ai sensi degli artt. 4 par. 1 n. 10, 29, 32 par. 4 del Regolamento UE 2016/679 e art. 2-quaterdecies del D.Lgs. 196/2003.

Nei casi in cui lo ritenga necessario ai fini dell'istruttoria, il RPCT può richiedere informazioni o documenti a soggetti esterni all'ente; anche in tal caso dovranno essere adottate tutte le cautele necessarie a garantire la riservatezza dell'identità del segnalante, come sopra specificato.

7.3 Il RPCT, sulla base della valutazione dei fatti oggetto della segnalazione e degli esiti dell'attività istruttoria svolta, qualora ritenga la segnalazione infondata ne dispone l'archiviazione con adeguata motivazione, dandone comunicazione al segnalante.

Qualora invece il RPCT ritenga la segnalazione fondata, valuta, in relazione ai profili di illiceità riscontrati, a quali organi inoltrare gli esiti della propria istruttoria e, se necessario, la segnalazione debitamente anonimizzata nel rispetto della tutela della riservatezza dell'identità del segnalante, avendo sempre 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:

Ufficio Procedimenti Disciplinari (UPD) dell'ente; Autorità giudiziaria ordinaria; Corte dei conti; ANAC; Dipartimento della Funzione Pubblica; eventuali altri soggetti individuati in base alla specificità dei contenuti della segnalazione.

Nei casi in cui l'identità del segnalante venga successivamente richiesta dall'Autorità giudiziaria o contabile, il RPCT fornisce tale indicazione, previa notifica al segnalante.

Per quanto riguarda i procedimenti disciplinari, la normativa vigente prevede che, qualora dagli accertamenti effettuati sul contenuto della segnalazione consegua l'avvio di un procedimento disciplinare, l'identità del segnalante non può essere rivelata senza il suo consenso. In particolare il comma 3 dell'art. 54-bis, stabilisce quanto segue:

“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.”

In attuazione della disposizione sopra riportata, l'UPD valuta i casi in cui la conoscenza dell'identità del segnalante sia necessaria per il proseguo del procedimento disciplinare ed inoltra una motivata richiesta al RPCT. Il RPCT richiede al segnalante il consenso alla rivelazione della propria identità, assegnando un termine congruo per la risposta; in caso di mancata risposta, il consenso si ritiene negato. In caso di mancata risposta o di risposta negativa il RPCT ne dà comunicazione all'UPD. Se il segnalante fornisce espressamente il proprio consenso, il RPCT ne dà comunicazione all'UPD, cui trasmette la segnalazione integrale ed ogni ulteriore informazione utile.

Le segnalazioni ricevute attraverso il canale informatico sono conservate per il periodo previsto dalla piattaforma “WhistleblowingPA”; i documenti inerenti le segnalazioni e la relativa attività istruttoria vengono conservati dall'amministrazione per un periodo massimo di cinque anni dalla ricezione, in database informatici ed eventuale documentazione cartacea in archivi chiusi a chiave accessibili al solo RPCT ed ai componenti dell'Ufficio di supporto, nel rispetto della normativa in materia di protezione dei dati personali e sensibili, e assicurando che i dati identificativi del segnalante siano conservati separatamente da ogni altro dato.

Il RPCT può utilizzare il contenuto delle segnalazioni per individuare le aree critiche dell'amministrazione e predisporre le misure necessarie per rafforzare il sistema di prevenzione della corruzione nell'ambito in cui è emerso il fatto segnalato.

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 dei segnalanti.

8. Tutela della riservatezza del segnalante

Il sistema di protezione che l'art. 54-bis D.Lgs n. 165/2001, come modificato dalla L. n. 179/2017, riconosce al whistleblower si compone di tre tipi di tutela:

- la tutela della riservatezza dell'identità del segnalante e della segnalazione;
- la tutela da eventuali misure ritorsive o discriminatorie eventualmente adottate dall'ente a causa della segnalazione effettuata;
- l'integrazione della disciplina dell'obbligo di segreto d'ufficio, aziendale, professionale, scientifico e industriale.

8.1 La tutela della riservatezza dell'identità del segnalante e della segnalazione.

Il comma 3 dell'art. 54-bis impone all'amministrazione, che riceve e tratta le segnalazioni, di garantire la riservatezza dell'identità del segnalante. Nei paragrafi precedenti sono descritte le misure organizzative ed operative a tal fine adottate con il presente PTPCT, in conformità alle indicazioni contenute nelle citate Linee Guida ANAC n. 469/2021.

Il RPCT e tutti coloro che vengono a conoscenza delle segnalazioni in questione e coloro che successivamente vengono coinvolti nel processo di gestione delle segnalazioni stesse, hanno l'obbligo di garantire la riservatezza dell'identità del segnalante; tale obbligo 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.

La violazione degli obblighi di tutela della riservatezza del segnalante, potrà comportare l'irrogazione di sanzioni disciplinari, fatte salve altre eventuali forme di responsabilità dell'autore.

Un'importante disposizione a tutela della riservatezza è la sottrazione della segnalazione e della documentazione ad essa allegata all'accesso agli atti amministrativi previsto dagli artt. 22 e ss. della legge 7 agosto 1990, n. 241, stabilita dal comma 4, dell'art. 54-bis, D.lgs. 165/2001.

Seppure la legge non lo preveda espressamente, le citate Linee Guida ANAC n. 469/2021 forniscono indicazione 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.

Ai fini della tutela della riservatezza del segnalante, l'identità del segnalante e gli elementi della segnalazione, inclusa la documentazione ad essa allegata, che possono anche indirettamente consentire l'identificazione del segnalante, sono sottratti anche all'accesso dei consiglieri comunali di cui all'art. 43 Dlgs 267/2000.

Qualora 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. In tali casi, qualora la segnalazione sia oggetto di istanza di ostensione, si applicheranno le discipline delle singole tipologie di accesso (a seconda dei casi: documentale, civico o generalizzato), secondo i principi e limiti previsti dalla l. 241 del 1990 e dal d.lgs. 33 del 2013.

Come già accennato sopra (par. 7.3) la tutela della riservatezza del segnalante rileva inoltre nei procedimenti giudiziari e disciplinari. Per questo il comma 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. Di seguito le indicazioni contenute nelle citate Linee Guida ANAC n. 469/2021.

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.).

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).

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: a tale riguardo si fa rinvio a quanto specificato sopra nel par. 7.3.

Anche la normativa sulla protezione dei dati personali 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. A tutela del segnalante, in conformità a quanto previsto dall'art. 2-undecies del Dlgs 196/2003, il soggetto oggetto della segnalazione non può esercitare i diritti suesposti di cui gli artt 15 e ss del GDPR 679/2016 (si veda anche il paragrafo "Tutela della riservatezza del segnalato").

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. 2016/67922, 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 dal 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 (V. infra par. 9. Tutela della riservatezza del segnalato).

8.2 Tutele in caso di misure discriminatorie o ritorsive.

Il segnalante *“non può essere sanzionato, demansionato, licenziato, trasferito, o sottoposto ad altra misura organizzativa avente effetti negativi, diretti o indiretti, sulle condizioni di lavoro, determinata dalla segnalazione”* (art. 54-bis, comma 1).

Sono nulli *“gli atti discriminatori o ritorsivi”* adottati dall'amministrazione. L'onere di *“dimostrare che le misure discriminatorie o ritorsive, adottate nei confronti del segnalante, sono motivate da ragioni estranee alla segnalazione stessa”* è a carico dell'amministrazione (art. 54-bis, comma 7).

Il segnalante è *“reintegrato nel posto di lavoro”* in caso di licenziamento *“a motivo della segnalazione”* (art. 54-bis, comma 8).

Le Linee Guida ANAC n. 469/2021 (Parte Prima, par. 3.2) contengono una elencazione di possibili misure ritorsive, cui si fa rinvio, e affermano che *“la misura ritorsiva”* si configura non solo in atti e provvedimenti ma anche in comportamenti o omissioni posti in essere dall'amministrazione nei confronti del dipendente/segnalante, volti a limitare e/o comprimere l'esercizio delle funzioni proprie del lavoratore in guisa tale da disvelare un intento vessatorio o comunque da peggiorare la situazione lavorativa".

L'adozione di misure ritenute ritorsive nei confronti del segnalante è comunicata all'ANAC dal segnalante medesimo o dalle Organizzazioni Sindacali maggiormente rappresentative nell'amministrazione nella quale le stesse sono state poste in essere. L'ANAC informa il Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei ministri o gli altri organismi di garanzia o di disciplina per le attività e gli eventuali provvedimenti di competenza.

Qualora accerti l'adozione di una misura ritorsiva o discriminatoria, l'ANAC, fermi restando gli altri profili di responsabilità, applica al responsabile che ha adottato tale misura una sanzione amministrativa pecuniaria da 5.000 a 30.000 euro (art. 54-bis, comma 6). Nelle citate Linee Guida ANAC n. 469/2021 (Parte Prima, par. 3.2), è previsto che *“l'Autorità considera responsabile della misura ritorsiva il soggetto che ha adottato il provvedimento ritorsivo o comunque il soggetto a cui è imputabile il comportamento o l'omissione aventi effetti discriminatori o ritorsivi. La responsabilità si configura anche in capo al soggetto che ha suggerito o proposto l'adozione di una qualsiasi forma di ritorsione nei confronti del whistleblower, così producendo un effetto negativo indiretto sulla sua posizione (ad es. proposta di sanzione disciplinare)”*.

8.3 Integrazione della disciplina dell'obbligo di segreto d'ufficio, aziendale, professionale, scientifico e industriale

Per quanto concerne la *“disciplina dell'obbligo di segreto d'ufficio, aziendale, professionale, scientifico e industriale”*, l'articolo 3 della citata legge n. 179/2017 prevede che, nei casi di segnalazione o denuncia effettuati ai sensi dell'articolo 54-bis, *“il perseguimento dell'interesse all'integrità delle amministrazioni pubbliche e private, nonché alla prevenzione e alla repressione delle malversazioni, costituisce giusta causa di rivelazione di notizie coperte dall'obbligo di segreto di cui agli articoli 326, 622 e 623 del codice penale e all'articolo 2105 del codice civile”* (art. 3, comma 1).

Tale disposizione (quindi la *“giusta causa”*) non si applica nel caso in cui l'obbligo di segreto professionale gravi su chi sia venuto a conoscenza della notizia in ragione di un rapporto di consulenza professionale o di assistenza con l'ente, l'impresa o la persona fisica interessata (art. 3, comma 2).

“Quando notizie e documenti che sono comunicati all'organo deputato a riceverli siano oggetto di segreto aziendale, professionale o d'ufficio, costituisce violazione del relativo obbligo di segreto la rivelazione con modalità eccedenti rispetto alle finalità dell'eliminazione dell'illecito e, in particolare, la rivelazione al di fuori del canale di comunicazione specificamente predisposto a tal fine” (art. 3, comma 3).

Nelle Linee Guida ANAC n. 469/2021 (Parte Prima, par. 3.3, cui si fa rinvio), viene indicato che, in assenza dei presupposti stabiliti dalla norma suddetta, *“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»*”.

8.4 Condizioni per la tutela e responsabilità del segnalante

Le tutele previste dall'articolo 54-bis nei confronti del segnalante *“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 commessi con la denuncia di cui al comma 1 ovvero la sua responsabilità civile, per lo stesso titolo, nei casi di dolo o colpa grave”* (art. 54-bis, comma 9).

Nelle Linee Guida ANAC n. 469/2021 (Parte Prima, par. 3.4), viene indicato che, 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.

9. Tutela della riservatezza del segnalato

I dati relativi al soggetto *“segnalato”*, cioè al presunto autore delle condotte illecite oggetto della segnalazione, in quanto soggetto *“interessato”*, sono comunque tutelati dalla disciplina in materia di dati personali (Regolamento UE 679/2016; Dlgs 196/2003). In fase di istruttoria i dati identificativi del segnalato saranno trattati dal RPCT e dagli altri soggetti *“autorizzati al trattamento”*, cui la segnalazione viene trasmessa ai fini degli accertamenti necessari.

Se il RPCT ritiene fondata la segnalazione ed i fatti imputati al segnalato, i dati identificativi sono trasmessi, insieme alle risultanze della propria istruttoria, all'Autorità giudiziaria ordinaria e/o contabile e/o all'UPD, per gli adempimenti di rispettiva competenza.

Come anticipato sopra (par. 8.1), a norma dell'art. 2-undecies del Dlgs 196/2003, il soggetto segnalato non può esercitare i diritti di cui agli artt. 15 e ss del GDPR 679/2016, ma può esperire lo strumento previsto dall'art. 160 del Dlgs 196/2003, ossia richiedere al Garante per la protezione dei dati personali accertamenti sulla conformità del trattamento dei propri dati.

10. Formazione e sensibilizzazione in materia di whistleblowing

La disciplina e le finalità dell'istituto “whistleblowing” dovranno essere parte integrante del piano di formazione obbligatoria in materia di prevenzione della corruzione e della trasparenza per i dipendenti del Comune di Livorno.

E' inoltre compito del Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza divulgare con apposite comunicazioni la conoscenza della disciplina dell'istituto “whistleblowing” e la procedura per il suo utilizzo.

11. Aggiornamenti e disposizioni attuative

La presente disciplina sarà suscettibile di adeguamenti a seguito di modifiche legislative o di emanazione di nuove linee guida da parte dell'Autorità Nazionale Anticorruzione o del Garante della Tutela dei Dati Personali.

Il Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza potrà emanare ulteriori disposizioni attuative della presente disciplina, nel rispetto della normativa vigente e delle linee guida ANAC.