

**MINISTERO DELLA DIFESA**  
**DIREZIONE GENERALE PER IL PERSONALE CIVILE**  
**2° Reparto – 3<sup>^</sup> Divisione – 4<sup>^</sup> Sezione**

**Indirizzo Postale:** Viale dell'Università, 4 00185 ROMA  
**Posta elettronica:** [persociv@persociv.difesa.it](mailto:persociv@persociv.difesa.it)  
**Posta elettronica certificata:** [persociv@postacert.difesa.it](mailto:persociv@postacert.difesa.it)

**Pdc:** Funz. Amm.vo dr.ssa ASCOLILLO G. 0649862708

A TUTTI GLI ENTI      LORO SEDI

**Oggetto:** Piano triennale di prevenzione della corruzione 2016-2018. Tutela del dipendente che effettua segnalazioni di illecito.

Con riferimento agli adempimenti in materia di Anticorruzione, come evidenziato dal Vice Segretario Generale, Consigliere Massi (referente coordinatore per l'Area T/A) con lettera del 26.5 u.s., a beneficio del personale di ciascuna U.O., si evidenziano gli aspetti di maggior interesse concernenti la "tutela del dipendente che effettua segnalazioni di illecito (cosiddetto *whistleblower*)" prevista dalla L. n. 190/2012 tra le misure generali volte a favorire l'emersione di fenomeni di corruzione nonché di *mala gestio* all'interno dell'amministrazione (PNA § 3.1.11).

### **1. Normativa di riferimento.**

Come noto, l'art. 1, comma 51, della legge n. 190/2012 ha introdotto, nell'ambito del decreto legislativo n. 165 del 2001 e successive modificazioni, l'art. 54 *bis* intitolato "Tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti", che dispone: "1. Fuori dei casi di responsabilità a titolo di calunnia o diffamazione, ovvero per lo stesso titolo ai sensi dell'articolo 2043 del codice civile, il pubblico dipendente che denuncia all'autorità giudiziaria o alla Corte dei conti, ((o all'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC),)) ovvero riferisce al proprio superiore gerarchico condotte illecite di cui sia venuto a conoscenza in ragione del rapporto di lavoro, non può essere sanzionato, licenziato o sottoposto ad una misura discriminatoria, diretta o indiretta, avente effetti sulle condizioni di lavoro per motivi collegati direttamente o indirettamente alla denuncia. 2. Nell'ambito del procedimento disciplinare, l'identità del segnalante non può essere rivelata, senza il suo consenso, sempre che la contestazione dell'addebito disciplinare sia fondata su accertamenti distinti e ulteriori rispetto alla segnalazione. Qualora la contestazione sia fondata, in tutto o in parte, sulla segnalazione, l'identità può essere rivelata ove la sua conoscenza sia assolutamente indispensabile per la difesa dell'incolpato. 3. L'adozione di misure discriminatorie è segnalata al Dipartimento della funzione pubblica, per i provvedimenti di competenza, dall'interessato o dalle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative nell'amministrazione nella quale le stesse sono state poste in essere. 4. La denuncia è sottratta all'accesso previsto dagli articoli 22 e seguenti della legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni."

Il testo dell'art. 54 *bis* citato è stato, poi, integrato dalla L. 11 agosto 2014 n. 144 che ha investito anche l'ANAC del compito di ricevere e, dunque, gestire le segnalazioni provenienti tanto dai propri dipendenti quanto dai dipendenti delle altre amministrazioni pubbliche per fatti illeciti avvenuti all'interno della propria struttura. A tal fine, l'ANAC ha pubblicato la Determinazione n. 6 del 28 aprile 2015 contenente "Linee guida in materia di tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti (c.d. *whistleblower*)".

Conseguentemente, in linea con la richiamata disposizione normativa e tenuto conto delle citate "Linee guida", il Ministero della Difesa, sulla base delle proprie esigenze organizzative, ha predisposto un modello procedurale volto ad incoraggiare i dipendenti a segnalare gli illeciti di cui vengano a conoscenza nell'ambito del rapporto di lavoro, garantendone la riservatezza in ogni fase, sin dalla ricezione della segnalazione.

Tale modello è descritto, da ultimo, nel PTPC 2016-2018 al § II.3.10 che prevede:

"Fuori dei casi di responsabilità a titolo di calunnia o diffamazione, il pubblico dipendente che denuncia all'autorità giudiziaria o alla Corte dei conti o all'ANAC, ovvero riferisce al proprio superiore gerarchico condotte illecite di cui sia venuto a conoscenza in ragione del rapporto di lavoro, non può essere sanzionato, licenziato o sottoposto ad una misura discriminatoria, diretta o indiretta, avente effetti sulle condizioni di lavoro per motivi collegati direttamente o indirettamente alla denuncia. Nell'ambito del procedimento, l'identità del segnalante non può essere rivelata, senza il suo consenso, sempre che la contestazione dell'addebito disciplinare sia fondata su accertamenti distinti e ulteriori rispetto alla segnalazione. Qualora la contestazione sia fondata, in tutto o in parte, sulla segnalazione, l'identità può essere rivelata ove la sua conoscenza sia assolutamente indispensabile per la difesa dell'incolpato. L'adozione di misure discriminatorie è segnalata all'ANAC, per i provvedimenti di competenza, dall'interessato o dalle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative nell'amministrazione nella quale le stesse sono state poste in essere. La denuncia è sottratta alla disciplina di accesso agli atti di cui alla legge n. 241 del 1990 e successive modificazioni. Le comunicazioni e i dati dovranno essere trattati con la massima riservatezza sia per la tutela del denunciante che del soggetto segnalato. A tale fine, quale ulteriore canale di informazione, presso il Responsabile della prevenzione della corruzione è stata attivata la casella di posta elettronica dedicata [anticorruzione@difesa.it](mailto:anticorruzione@difesa.it) alla quale potranno avere accesso solo il Responsabile stesso e personale da lui designato e a cui potranno essere indirizzate le denunce utilizzando il modello per la segnalazione di condotte illecite (Allegato 30). Inoltre, in aderenza a quanto stabilito nella Determinazione ANAC n. 6/2015, le citate segnalazioni potranno essere inviate direttamente all'ANAC all'indirizzo [whistleblowing@anticorruzione.it](mailto:whistleblowing@anticorruzione.it). La tutela dei denuncianti dovrà essere supportata anche da un'efficace attività di sensibilizzazione, comunicazione e formazione sui diritti e gli obblighi relativi alla divulgazione delle azioni illecite. A tal fine ciascuna U.O., con la modalità che ritiene più opportuna, dovrà informare i propri dipendenti sull'importanza dello strumento e sul loro diritto ad essere tutelati nel caso di segnalazione di azioni illecite, nonché sugli eventuali risultati dell'azione cui la procedura di tutela del *whistleblower* ha condotto. Per quanto attiene al personale militare, alla luce della presenza di una normativa di riferimento completa ed esaustiva quale quella contenuta nel C.O.M. e nel relativo T.U.O.M., si rinvia a quelle norme di disciplina che regolamentano i rapporti gerarchici tra personale militare, nonché l'adesione del personale stesso al giuramento di fedeltà prestato. I Referenti cureranno, nell'ambito delle relazioni periodiche, di informare il RPC in merito alle iniziative di informazione intraprese, nonché alle segnalazioni ricevute ed alle modalità di tutela adottate all'interno della U.O. di competenza."

## **2. Ambito soggettivo.**

Al riguardo, merita rilevare, preliminarmente, che, nelle more di un'eventuale armonizzazione normativa, lo strumento della segnalazione in parola è rivolto esclusivamente al personale civile della Difesa, atteso che per il personale militare sono previste specifiche norme.

Al personale civile sono equiparati i collaboratori dell'Amministrazione, i quali, pur non essendo dipendenti, tuttavia svolgono la propria attività professionale all'interno degli uffici (cfr. modello per la segnalazione, PTPC 2016-2018, Allegato 30).

Si sottolinea, altresì, che la segnalazione in parola non si sostituisce e, dunque, non esclude la denuncia all'Autorità Giudiziaria competente da parte del pubblico ufficiale e dell'incaricato di pubblico servizio, ai sensi degli artt. 331 c.p.p., 361 e 362 c.p., né dispensa dagli obblighi di denuncia delle ipotesi di danno erariale, contemplati nel Libro III, Capo III del DPR 15.03.2010 n. 90.

## **3. Oggetto della segnalazione.**

In relazione all'oggetto della segnalazione, è opportuno precisare che, ancorchè nel PTPC 2016-2018 al § II.3.10 siano genericamente indicate "condotte illecite" di cui il dipendente sia venuto a conoscenza in ragione del rapporto di lavoro, tuttavia il modello di segnalazione predisposto dal Responsabile della prevenzione della corruzione di cui all'Allegato 30 del PTPC 2016-2018, prevede espressamente anche ipotesi tentate di illecito.

Inoltre, il segnalante non solo può descrivere la situazione di illecito segnalata, ma può anche valutare la natura delle azioni od omissioni descritte, specificando se, a suo giudizio, le stesse siano:

- penalmente rilevanti;
- poste in essere in violazione dei Codici di comportamento o di altre disposizioni sanzionabili in via disciplinare;
- suscettibili di arrecare un pregiudizio patrimoniale all'amministrazione di appartenenza o ad altro ente pubblico;
- suscettibili di arrecare un pregiudizio all'immagine dell'amministrazione;
- altro (specificare).

Pertanto, le segnalazioni non si limitano alle ipotesi di delitti contro la pubblica amministrazione, ma ricomprendono varie situazioni in cui, nel corso dell'attività amministrativa, sia riscontrabile un malfunzionamento dell'amministrazione a causa dell'uso a fini privati, perpetrato o solo tentato, delle funzioni attribuite, in linea con il concetto di corruzione in senso ampio espresso nel PNA (§ 2.1) e ribadito dal Dipartimento della Funzione Pubblica (cfr. circolare n. 1/2013).

Le situazioni segnalate, infine, devono riguardare situazioni di cui il segnalante sia venuto a conoscenza in maniera diretta "in ragione del rapporto di lavoro" e, dunque non solo apprese in virtù dell'ufficio rivestito ma anche acquisite durante lo svolgimento delle proprie mansioni.

Al riguardo, l'ANAC precisa, in primo luogo, che in caso di trasferimento, comando, distacco (o situazioni analoghe) del dipendente presso altra amministrazione, questi possa riferire anche di fatti accaduti nell'amministrazione originaria, alla quale saranno comunque inoltrate le eventuali segnalazioni, e che non è necessario che il dipendente sia certo dell'effettivo avvenimento dei fatti

segnalati e dell'autore degli stessi, essendo sufficiente che egli, in base alle proprie conoscenze, ritenga altamente probabile che si sia posto in essere o tentato di porre in essere un fatto illecito (cfr. Determinazione n. 6 del 28 aprile 2015, pp. 5 e s.).

Non sono, dunque, meritevoli di tutela le segnalazioni che si fondino su meri sospetti o voci o si traducano in rimostranze di carattere personale del segnalante o richieste che attengano alla disciplina del rapporto di lavoro o ai rapporti con i propri superiori o colleghi, per le quali occorre fare riferimento al rispettivo Servizio competente per il personale o al Comitato Unico di Garanzia.

A tal riguardo, non può ragionevolmente escludersi che siano altresì fonte di responsabilità, in sede disciplinare e nelle altre competenti sedi, eventuali forme di abuso da parte del segnalante, quali le segnalazioni manifestamente opportunistiche e/o effettuate al solo scopo di danneggiare il denunciato o altri soggetti, e ogni altra ipotesi di utilizzo improprio o di intenzionale strumentalizzazione dell'istituto oggetto della presente procedura.

#### **4. Destinatari della segnalazione.**

Le segnalazioni possono essere trasmesse all'Autorità Giudiziaria o alla Corte dei conti o all'ANAC ovvero riferite al proprio Superiore gerarchico.

L'ANAC ha istituito al casella di posta elettronica dedicata [whistleblowing@anticorruzione.it](mailto:whistleblowing@anticorruzione.it), auspicando che i Responsabili della prevenzione della corruzione, sui quali fa perno il sistema di prevenzione disciplinato nel PNA e soggetti funzionalmente competenti a conoscere eventuali fatti illeciti, avviano il flusso di gestione delle segnalazioni stesse, al fine di consolidare la tutela della riservatezza dell'identità del segnalante (cfr. Determinazione n. 6 del 28 aprile 2015, pp. 7 e s.).

Conseguentemente, presso il Responsabile della prevenzione della corruzione per la Difesa è stata attivata la casella di posta elettronica dedicata [anticorruzione@difesa.it](mailto:anticorruzione@difesa.it), quale veicolo di trasmissione delle segnalazioni di situazioni di illecito nel Dicastero, accessibile esclusivamente al Responsabile stesso o a personale dal medesimo designato.

#### **5. Tutela del segnalante.**

Al fine di incentivare l'utilizzo della segnalazione in parola, funzionale, s'è detto, all'emersione di fenomeni di corruzione e *mala gestio*, occorre non solo informare il personale sull'importanza dello strumento ma anche sulla tutela accordata nel caso di segnalazione di azioni illecite, nonché sugli eventuali risultati cui la stessa ha condotto.

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

Resta, pertanto, impregiudicata la responsabilità penale e disciplinare del *whistleblower* nell'ipotesi di segnalazione calunniosa o diffamatoria ai sensi del codice penale e dell'art. 2043 del codice civile.

Fatte salve le eccezioni di cui sopra, l'identità del segnalante non può essere rivelata senza il suo espresso consenso e tutti coloro che ricevono o sono coinvolti nella gestione della segnalazioni sono tenuti a tutelare la riservatezza di tale informazione. La violazione dell'obbligo di riservatezza può essere fonte di responsabilità disciplinare, fatte salve ulteriori forme di responsabilità previste dall'ordinamento.

Per quanto concerne, in particolare, l'ambito del procedimento disciplinare avviato nei confronti del segnalato, l'identità del segnalante può essere rivelata solo nei casi in cui:

- vi sia il consenso espresso del segnalante, qualora l'addebito contestato si fondi in parte sulla segnalazione ed in parte su altri elementi e riscontri oggettivi in possesso dell'amministrazione o che siano stati acquisiti autonomamente dall'amministrazione a prescindere dalla segnalazione;
- la contestazione dell'addebito disciplinare risulti fondata esclusivamente sulla segnalazione e la conoscenza dell'identità del segnalante risulti assolutamente indispensabile alla difesa dell'incolpato.

Infine, a tutela della riservatezza del *whistleblower*, la segnalazione è **sottratta al diritto di accesso** previsto dagli artt. 22 e seguenti della legge 241/1990 e s.m.i.. Il documento non può, pertanto, essere oggetto di visione né di estrazione di copia da parte di richiedenti, ricadendo nell'ambito delle ipotesi di esclusione di cui all'art. 24, comma 1, lett. a), della l. n. 241/90 s.m.i..

Per quanto sopra, risulta evidente che la tutela della riservatezza presuppone che il segnalante renda nota la propria identità. La normativa citata, infatti, non contempla segnalazioni anonime.

Al riguardo, si osserva, tuttavia, che l'ANAC, quale Autorità investita, s'è detto, di poteri di accertamento e sanzione al pari dell'Autorità Giudiziaria e della Corte dei Conti, ha previsto la possibilità di ricevere segnalazioni anonime purché siano adeguatamente circostanziate e rese con dovizia di particolari, idonee a far emergere fatti e situazioni relativi a contesti determinati. L'invio e la trattazione di segnalazioni anonime, presso l'ANAC, avviene comunque attraverso canali distinti e differenti rispetto a quelli predisposti per le segnalazioni con sottoscrizione autografa (cfr. Determinazione n. 6 del 28 aprile 2015, p. 4).

Infine, si sottolinea che nei confronti del dipendente che effettua una segnalazione non è consentita, né tollerata alcuna forma di ritorsione o misura discriminatoria, diretta o indiretta, avente effetti sulle condizioni di lavoro per motivi collegati direttamente o indirettamente alla denuncia.

Per misure discriminatorie possono intendersi, a titolo esemplificativo, azioni disciplinari ingiustificate, molestie sul luogo di lavoro ed ogni altra forma di ritorsione che determini condizioni di lavoro intollerabili.

Il dipendente che ritiene di aver subito una discriminazione per il fatto di aver effettuato una segnalazione di illecito, dà notizia circostanziata dell'avvenuta discriminazione, anche tramite rappresentanza sindacale, al Comitato Unico di Garanzia presso il Dipartimento della Funzione pubblica.

Per ulteriori approfondimenti si rinvia ai contenuti del PNA, della Determinazione ANAC n. 6 del 28 aprile 2015 e del PTPC del Ministero Difesa 2016-2018, reperibili sui link seguenti:

[http://www.anticorruzione.it/portal/public/classic/AttivitaAutorita/Anticorruzione/PianoNazionaleAnticorruzione/\\_piani?id=38b75d7a0a7780427070dde0b21940b1](http://www.anticorruzione.it/portal/public/classic/AttivitaAutorita/Anticorruzione/PianoNazionaleAnticorruzione/_piani?id=38b75d7a0a7780427070dde0b21940b1)

[http://www.anticorruzione.it/portal/public/classic/AttivitaAutorita/AttiDellAutorita/\\_Atto?ca=6123](http://www.anticorruzione.it/portal/public/classic/AttivitaAutorita/AttiDellAutorita/_Atto?ca=6123)

[http://www.difesa.it/AmministrazioneTrasparente/Documents/piano\\_triennale\\_AC\\_2016\\_2018.pdf](http://www.difesa.it/AmministrazioneTrasparente/Documents/piano_triennale_AC_2016_2018.pdf)

## **6. Diffusione.**

Gli Enti sono invitati a dare massima diffusione della presente Circolare al personale civile. La stessa è reperibile sul sito istituzionale nell'area "circolari e altra documentazione".

**IL DIRETTORE GENERALE**  
Dirig. dr.ssa Anita CORRADO