

Procedura per la segnalazione di condotte illecite e irregolarità e relative forme di tutela (c.d. whistleblowing)

Premessa

L'art. 54 bis decreto legislativo 165/2001 "Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche", inserito dall'art. 1, comma 51 della legge 190/2012 (c.d. legge anticorruzione) ha introdotto nel nostro ordinamento una particolare misura finalizzata a favorire l'emersione delle fattispecie di illecito all'interno delle Pubbliche Amministrazioni, nota nei paesi anglosassoni come *whistleblowing*, prevedendo un regime di tutela del dipendente pubblico che segnala condotte illecite di cui sia venuto a conoscenza in ragione del rapporto di lavoro.

La *ratio* della norma è quella di evitare che il dipendente ometta di effettuare segnalazioni di illecito per il timore di subire conseguenze pregiudizievoli. In tale ottica la segnalazione è un atto di manifestazione di senso civico, attraverso cui il *whistleblower* contribuisce all'emersione e alla prevenzione di rischi e situazioni pregiudizievoli per l'amministrazione di appartenenza e, di riflesso, per l'interesse pubblico collettivo.

La disciplina di tale istituto è stata integrata dal decreto legge 90/2014¹, che ha modificato l'articolo 54 bis sopra citato, prevedendo che l'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC) sia chiamata a gestire le segnalazioni provenienti oltre che dal proprio interno anche da altre amministrazioni pubbliche.

Successivamente 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)*", fornendo indicazioni per le PA sui necessari accorgimenti tecnici da adottare per attuare tale disciplina.

L'istituto è stato poi riformato con la legge 179/2017 "*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*", che ha riscritto integralmente l'articolo 54 bis, del d.lgs. 165/2001.

A seguito di tali interventi normativi ANAC intende aggiornare le proprie Linee guida adottate con Determinazione n. 6 del 2015².

Il mutato contesto normativo di riferimento richiede un aggiornamento della procedura di gestione delle segnalazioni, adottata dall'Amministrazione regionale con la Delibera di Giunta n. 1134 del 20 giugno 2014 e recante "*Whistleblowing Policy – Procedura per la segnalazione di illeciti e irregolarità*", che deve intendersi sostituita integralmente dal presente documento.

¹ Convertito nella legge 11 agosto 2014, n. 114 recante "*Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari*".

²Attualmente è in consultazione sul sito dell'ANAC la bozza delle nuove linee guida (https://www.anticorruzione.it/portal/public/classic/Attivitaadocumentazione/ConsultazioniOnline/_consultazioni?id=24ae67dfoa77804218f2f9d137ca4406).

PARTE PRIMA – AMBITO DI APPLICAZIONE DELLA TUTELA

I presupposti necessari affinché al segnalante possa essere accordata la tutela prevista dall'articolo 54 bis sono i seguenti:

1. il segnalante deve rivestire la qualifica di dipendente pubblico o equiparato;
2. la segnalazione deve avere ad oggetto condotte illecite di cui il dipendente è venuto a conoscenza in ragione del proprio rapporto di lavoro ed è stata inviata al Responsabile della trasparenza e della prevenzione della corruzione (RPCT), o ad ANAC o trasmessa sotto forma di denuncia, all'autorità giudiziaria o contabile;
3. la segnalazione dev'essere effettuata nell'interesse all'integrità dell'Amministrazione regionale.

1. Soggetti tutelati

La disciplina del *whistleblowing* tutela:

- i dipendenti dell'Amministrazione regionale;
- i collaboratori e i consulenti a qualsiasi titolo dell'Amministrazione regionale, con qualsiasi tipologia di contratto o incarico;
- i lavoratori e i collaboratori, a qualsiasi titolo, di imprese fornitrici di beni o servizi o che realizzano opere in favore dell'Amministrazione regionale, qualora intendano segnalare situazioni di illecito o irregolarità riguardanti l'Amministrazione regionale per la quale l'impresa opera.

2. Oggetto della segnalazione

La tutela prevista dall'articolo 54 bis può essere accordata se la segnalazione ha ad oggetto condotte illecite, di cui il dipendente sia venuto a conoscenza in ragione del proprio rapporto di lavoro e sia stata inviata al RPCT, o ad ANAC o trasmessa sotto forma di denuncia, all'autorità giudiziaria o contabile.

Possono essere oggetto della segnalazione non solo i reati contro la pubblica amministrazione, ma tutte le situazioni in cui, nel corso dell'attività amministrativa, si riscontri un abuso da parte di un soggetto del potere a lui affidato al fine di ottenere vantaggi privati³.

Non è necessario che il dipendente sia certo dell'effettivo accadimento dei fatti denunciati e dell'identità dell'autore degli stessi, ma è sufficiente che ritenga ragionevolmente che si siano verificate irregolarità o fatti illeciti. Può formare oggetto di segnalazione un'attività illecita intrapresa, ma non ancora perfezionata, in presenza di elementi precisi e concordanti prodromici all'attività stessa. La segnalazione non può invece riguardare lamentele o rimostranze di carattere personale del segnalante o richieste che

³ Alcuni esempi: sprechi, ripetuto mancato rispetto dei termini procedurali, irregolarità contabili, false dichiarazioni, comportamento non conforme ai doveri d'ufficio, accesso indebito ai sistemi informativi, utilizzo improprio di istituti a tutela del dipendente, ecc.

attengono alla disciplina del rapporto di lavoro o ai rapporti con il superiore gerarchico o i colleghi, per le quali occorre fare riferimento al servizio competente per il personale.

La condotta illecita segnalata deve 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 o a causa dello svolgimento delle mansioni lavorative, sia pure in modo casuale.

2.1. Elementi e caratteristiche della segnalazione

Il segnalante deve fornire tutti gli elementi utili alla ricostruzione del fatto e ad accertare la fondatezza di quanto segnalato. In particolare la segnalazione comprende i seguenti elementi:

- generalità, posizione lavorativa, sede di servizio e recapiti del segnalante;
- circostanze di tempo e di luogo in cui si è verificato il fatto oggetto della segnalazione;
- descrizione del fatto;
- generalità o altri elementi che consentano di identificare il soggetto o i soggetti che hanno posto in essere i fatti segnalati;
- eventuali documenti che possono confermare la fondatezza di tali fatti;
- ogni altra informazione che possa fornire un utile riscontro circa la sussistenza dei fatti segnalati.

È comunque indispensabile che tali elementi siano conosciuti direttamente dal segnalante e non riportati o riferiti da altri soggetti.

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

La tutela prevista dall'articolo 54 bis esclude dal proprio campo di applicazione le segnalazioni del soggetto che non fornisce le proprie generalità (segnalazioni anonime); la tutela opera, quindi, solo nei confronti di soggetti individuabili, in quanto non può proteggersi la riservatezza di chi non si conosce. Tuttavia, le segnalazioni anonime relative a fatti di particolare gravità e il cui contenuto risulti adeguatamente dettagliato e circostanziato verranno prese in considerazione dall'Amministrazione regionale e trattate attraverso canali distinti e differenti da quelli approntati per le segnalazioni di cui si tratta.

3. Interesse all'integrità dell'amministrazione regionale

Il contenuto della segnalazione deve rispondere alla salvaguardia dell'interesse all'integrità dell'Amministrazione regionale, dando priorità all'interesse pubblico sopra agli interessi privati nel settore pubblico.

Al fine di garantire una corretta impostazione del procedimento, il RPCT valuta:

- la sussistenza dell'interesse pubblico, dando rilievo agli elementi oggettivi che emergono dal contesto della segnalazione, piuttosto che alle intenzioni del segnalante;
- se il contenuto della segnalazione possa oggettivamente determinare una percezione di illiceità agli occhi dell'uomo medio;

- l'eventuale sussistenza e portata di interessi personali del segnalante. L'istituto del *whistleblowing* non può essere utilizzato nell'interesse esclusivo personale del segnalante, tuttavia non possono essere escluse a priori le segnalazioni nelle quali un interesse personale concorra con quello alla salvaguardia dell'integrità dell'Amministrazione regionale.

PARTE SECONDA – TUTELA DEL SEGNALANTE

Il sistema di protezione che la normativa riconosce al segnalante si compone di tre tipi di tutela⁴:

1. la tutela della riservatezza dell'identità del segnalante;
2. la tutela da misure ritorsive o discriminatorie eventualmente adottate dall'Amministrazione regionale a causa della segnalazione effettuata;
3. l'esclusione dalla responsabilità nel caso in cui il segnalante sveli, per giusta causa, notizie coperte dall'obbligo di segreto d'ufficio, aziendale, professionale, scientifico o industriale ovvero violi l'obbligo di fedeltà.

1. Tutela della riservatezza

L'identità del segnalante è protetta in ogni contesto, a partire dal momento della segnalazione: tutti coloro che ricevono o sono coinvolti, anche solo accidentalmente, nella gestione della segnalazione sono obbligati a tutelare la riservatezza di tale informazione.

La riservatezza del segnalante viene garantita, in primo luogo, con la sottrazione della segnalazione all'accesso previsto dagli articoli 22 e seguenti della legge 241/1990 (*"Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi"*).

L'articolo 54 bis del decreto legislativo 165/2001 precisa poi fino a quale momento deve essere garantita la riservatezza del segnalante:

- nel caso in cui, a seguito della segnalazione, venga avviato un procedimento disciplinare, l'identità del segnalante può essere rivelata al titolare del potere disciplinare, qualora ricorrano tutte le seguenti condizioni:
 - la contestazione sia fondata, in tutto o in parte, sulla segnalazione;
 - la conoscenza dell'identità del segnalante sia indispensabile per la difesa dell'incolpato;
 - il segnalante abbia prestato il suo consenso alla rivelazione della propria identità;
- nell'ambito del procedimento penale l'identità del segnalante è coperta dal segreto nei modi e nei limiti previsti dall'articolo 329 del codice di procedura penale. Tale disposizione prevede

⁴ Art. 54-bis decreto legislativo 165/2001 e art. 3 legge 179/2017.

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;

- nell'ambito di un eventuale procedimento dinanzi alla Corte dei conti, l'identità del segnalante non può essere rivelata fino alla chiusura della fase istruttoria.

La violazione dell'obbligo di riservatezza è fonte di responsabilità disciplinare, fatte salve ulteriori forme di responsabilità previste dall'ordinamento.

Resta fermo che laddove, nel contesto di indagini penali e contabili, l'Autorità giudiziaria o contabile chiedano al RPCT, per esigenze istruttorie, di conoscere l'identità del segnalante l'Amministrazione regionale può procedere a fornire tale indicazione, avvertendo preventivamente il segnalante.

2. Divieto di discriminazione nei confronti del *whistleblower*

I dipendenti che effettuano una segnalazione non possono essere sanzionati, demansionati, licenziati, trasferiti, o sottoposti ad alcuna misura discriminatoria per motivi collegati, anche solo indirettamente, alla segnalazione.

Per misure discriminatorie o ritorsive si intendono le azioni od omissioni da parte dell'amministrazione nei confronti del segnalante che producano effetti negativi, diretti o indiretti, sulle condizioni di lavoro (ad esempio azioni disciplinari ingiustificate, molestie sul luogo di lavoro, demansionamento, disparità di trattamento anche in relazione allo sviluppo professionale, azioni volte a comprimere in modo intollerabile il ruolo del dipendente o ad emarginarlo dal contesto lavorativo). L'intento ritorsivo sussiste ogni qualvolta possa dirsi che la ragione che ha condotto all'adozione della misura nei confronti del segnalante sia la volontà di "punirlo" per aver segnalato.

Si precisa che l'intento ritorsivo deve essere valutato in collegamento alla segnalazione, pertanto le tutele previste dall'art. 54-bis si applicano se c'è una precedente segnalazione di illeciti da parte dello stesso soggetto.

Il dipendente che ritiene di aver subito una discriminazione per il fatto di aver effettuato una segnalazione di illecito, ne dà notizia circostanziata all'ANAC, alla quale è affidato il potere esclusivo di accertare che la misura ritorsiva sia conseguente alla segnalazione di illeciti⁵.

Tale comunicazione può essere fatta anche tramite le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative nell'amministrazione.

L'ANAC informerà 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.

⁵ Per le modalità di invio delle comunicazioni di misure ritorsive ad ANAC si veda il "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'art. 54 bis decreto legislativo n. 165/2001" approvato dal Consiglio dell'ANAC con Delibera 690/2020..

L'ANAC svolge gli accertamenti di competenza e, nel caso, applica al responsabile che ha adottato la misura ritorsiva una sanzione amministrativa pecuniaria da 5.000 a 30.000 euro.

È stabilita un'inversione dell'onere della prova, quindi è a carico dell'Amministrazione l'onere di provare che la misura ritenuta ritorsiva sia motivata da ragioni estranee all'avvenuta segnalazione e non sia in alcun modo collegata alla stessa.

Nel caso in cui venga accertata la natura ritorsiva degli atti adottati dall'amministrazione, questi sono nulli e, in caso di licenziamento, al lavoratore spetta la reintegra nel posto di lavoro.

3. "Giusta causa" di rivelazione di notizie coperte dall'obbligo di segreto

Ulteriore tutela riconosciuta al segnalante⁶ è l'esclusione dalla responsabilità nel caso in cui sveli, per giusta causa, notizie coperte dall'obbligo di segreto d'ufficio, aziendale, professionale, scientifico o industriale ovvero violi l'obbligo di fedeltà.

Si esclude, quindi, che il *whistleblower* possa essere accusato dei reati di rivelazione e utilizzazione del segreto d'ufficio (art. 326 c.p.), rivelazione del segreto professionale (art. 622 c.p.), rivelazione dei segreti scientifici e industriali (art. 623 c.p.), violazione del dovere di fedeltà e di lealtà (art. 2105 c.c.).

La giusta causa si applica se sussistono le seguenti condizioni:

- il segnalante agisce al fine di tutelare l'interesse all'integrità dell'Amministrazione regionale, nonché alla prevenzione e alla repressione delle malversazioni;
- il segnalante non è un soggetto esterno all'Amministrazione regionale che sia venuto a conoscenza delle notizie in ragione di un rapporto di consulenza professionale o di assistenza;
- le notizie e i documenti, oggetto di segreto aziendale, professionale o d'ufficio, non sono rivelati con modalità eccedenti rispetto alle finalità dell'eliminazione dell'illecito e, in particolare, la rivelazione non avviene 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 articoli 326, 622, 623 c.p. e dell'articolo 2105 c.c. è fonte di responsabilità penale o civile.

4. Interruzione delle tutele e responsabilità del segnalante

Le tutele riconosciute al 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 per responsabilità civile, per aver riferito informazioni false riportate intenzionalmente con dolo o colpa.

⁶ Articolo 3, comma 1, Legge 179/2017

Qualora a seguito degli accertamenti interni, la segnalazione risulti manifestamente infondata ed effettuata per finalità opportunistiche o al solo scopo di danneggiare il denunciato o altri soggetti, saranno valutate azioni di responsabilità disciplinare a carico del segnalante.

PARTE TERZA – PROCEDURA DI GESTIONE DELLE SEGNALAZIONI

1. Modalità di invio della segnalazione

La segnalazione può essere effettuata al RPCT, o direttamente ad ANAC⁷ o alle Autorità giudiziarie competenti.

Per le segnalazioni al RPCT i soggetti sopra individuati, qualora intendano segnalare situazioni di illecito riguardanti l'Amministrazione regionale, di cui siano venuti a conoscenza in ragione del rapporto di lavoro, devono utilizzare una delle seguenti modalità:

- a) tramite la piattaforma informatica *WhistleblowingPA*⁸ raggiungibile dalla rete Intranet regionale e dalla rete Internet nella sezione Amministrazione trasparente del sito web istituzionale della Regione, nella sottosezione "Altri contenuti – Prevenzione della corruzione". L'uso della piattaforma è la modalità consigliata in quanto utilizza un protocollo di crittografia che garantisce una tutela rafforzata della riservatezza dell'identità del segnalante, del contenuto della segnalazione e della documentazione ivi allegata;
- b) invio tramite servizio postale (anche posta interna) del Modulo di segnalazione delle condotte illecite e irregolarità reperibile nella rete Intranet regionale e nella rete Internet nella sezione Amministrazione trasparente del sito web istituzionale della Regione, nella sottosezione "Altri contenuti – Prevenzione della corruzione". La segnalazione può essere presentata con dichiarazione diversa da quella prevista nel modulo, purché contenente gli elementi essenziali indicati in quest'ultimo.

Affinché sia tutelata la riservatezza, la segnalazione deve essere inserita in una busta chiusa con la dicitura "riservata personale", recante il seguente indirizzo:

Responsabile della trasparenza e della prevenzione della corruzione dell'Amministrazione regionale, Piazza dell'Unità d'Italia 1 – 34121 Trieste.

L'invio della segnalazione al RPCT 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.

⁷ Per le modalità di invio delle segnalazioni ad ANAC consultare il seguente link: <https://www.anticorruzione.it/portal/public/classic/Servizi/ServiziOnline/SegnalazioneWhistleblowing> e il "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'art. 54 bis decreto legislativo n. 165/2001" approvato dal Consiglio dell'ANAC con Delibera 690/2020.

⁸ *WhistleblowingPA* è un software gratuito fornito da *Transparency International Italia* e *Whistleblowing Solutions*.

Il RPCT tutela la riservatezza dell'identità del segnalante, del contenuto della segnalazione, della documentazione ad essa allegata, nonché dell'identità di eventuali soggetti segnalati, anche garantendo la separazione del contenuto della segnalazione dall'identità del segnalante. Consente l'accesso a tali informazioni solo ai soggetti autorizzati e previsti nell'iter procedurale di cui si tratta.

2. Attività di analisi e verifica della segnalazione

Il RPCT provvede ad una valutazione sulla sussistenza dei requisiti essenziali contenuti nel comma 1 dell'articolo 54 bis, chiedendo, ove necessario, al segnalante di provvedere alle dovute integrazioni.

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

Nello svolgimento di tale attività di istruttoria il RPCT può effettuare ogni attività ritenuta opportuna, incluso l'avvio di un dialogo con il segnalante, chiedendo allo stesso chiarimenti, documenti e informazioni utili, tramite il canale a ciò dedicato nella piattaforma informatica o di persona anche ricevendolo in un luogo esterno dai locali dell'Amministrazione regionale, per garantire la sua massima riservatezza. Ove necessario, può anche acquisire atti e documenti da altri uffici dell'Amministrazione, avvalendosi del loro supporto, coinvolgere terze persone, tramite audizioni e altre richieste, avendo sempre cura che non sia compromessa la tutela della riservatezza del segnalante.

Il RPCT è tenuto ad effettuare un'attività di verifica e di analisi di quanto segnalato, non spettando il compito di accertare l'effettivo accadimento dei fatti o le responsabilità individuali di qualunque natura, né di svolgere controlli di legittimità o di merito su atti e provvedimenti dell'Amministrazione regionale.

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

Qualora, invece, il RPCT ritenga la segnalazione fondata, elabora una relazione contenente le risultanze dell'istruttoria e valuta a chi inoltrare la segnalazione e la relativa relazione sulla base dei profili di illiceità riscontrati. In particolare, il RPCT provvederà:

- a trasmettere la segnalazione all'Ufficio procedimenti disciplinari (UPD);
- a comunicare l'esito dell'accertamento al dirigente responsabile della struttura di appartenenza dell'autore della violazione accertata, affinché provveda all'adozione dei provvedimenti di competenza, incluso l'eventuale esercizio dell'azione disciplinare, sempre che la competenza non spetti all'UPD che, in tal caso, provvede direttamente;
- a presentare denuncia all'Autorità giudiziaria competente qualora ne sussistano i presupposti di legge;
- ad adottare o a proporre di adottare se la competenza è di altri soggetti, tutte le misure necessarie per il ripristino della legalità.

La tutela della riservatezza della segnalazione va garantita anche nella fase di inoltro ai soggetti terzi.

A conclusione degli accertamenti, il RPCT informa dell'esito o dello stato degli stessi il segnalante, con le opportune precauzioni a garanzia della sua tutela.

Il procedimento di valutazione della segnalazione da parte del RPCT dovrà concludersi entro 90 giorni dall'avvio della fase istruttoria, con l'archiviazione o l'inoltro ai soggetti indicati.

Per lo svolgimento delle attività, il RPCT potrà avvalersi della collaborazione del personale, facente parte del proprio ufficio, che sarà soggetto agli stessi vincoli di riservatezza e alle stesse responsabilità cui è sottoposto il RPCT.