

Regolamento per la disciplina della procedura di gestione delle segnalazioni di condotte illecite da parte dei dipendenti, consulenti e collaboratori dell'A.A.S. n. 5 “Friuli Occidentale” e delle relative forme di tutela

1. Ambito soggettivo. I soggetti tutelati.
2. Ambito oggettivo – La segnalazione e la comunicazione di misure ritorsive.
 - 2.1 Oggetto della segnalazione.
 - 2.2 Elementi e caratteristiche della segnalazione.
 - 2.3 Trattamento delle segnalazioni anonime.
3. Tutela del whistleblower e sue condizioni.
 - 3.1 Tutela della riservatezza del segnalante.
 - 3.2 Tutela da misure discriminatorie.
 - 3.3 La «giusta causa» di rivelazione di notizie coperte dall'obbligo di segreto.
 - 3.4 Condizioni per la tutela.
 - 3.5 Tutela della riservatezza del segnalato.
4. La gestione delle segnalazioni.
 - 4.1. Il ruolo del Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza.
 - 4.2. Fasi della procedura di gestione delle segnalazioni.
 - 4.2.1. La segnalazione.
 - 4.2.2. Ricevimento della segnalazione e protocollazione.
 - 4.2.3. Valutazione preliminare dei requisiti di ammissibilità.
 - 4.2.4. Verifica dei fatti.
 - 4.2.5. Fatti ritorsivi e discriminazioni.
 - 4.2.6. La perdita delle tutele nel corso del procedimento (art. 54-bis, co. 9).
 - 4.2.7. Conservazione della documentazione.
5. Disposizioni finali.

1. Ambito soggettivo. I soggetti tutelati.

L'art. 54-bis, co. 2, del d.lgs. n. 165/2001 come modificato dall'art. 1 co.1 della legge n. 179/2017, individua l'ambito soggettivo di applicazione della disciplina sulla tutela del dipendente che segnala condotte illecite, ampliando la platea dei soggetti destinatari rispetto al previgente art. 54-bis, che si riferiva genericamente ai "dipendenti pubblici".

L'istituto del *whistleblowing* è indirizzato alla tutela della singola persona fisica.

Sono tutelati **sia i pubblici dipendenti sia i collaboratori e consulenti a qualsiasi titolo della pubblica amministrazione** (art. 2, co. 3, d.P.R. 16 aprile 2013, n. 62) (ad es. stagisti, tirocinanti) compresi i lavoratori e i collaboratori delle imprese fornitrici di beni o servizi o che realizzano opere in favore dell'amministrazione pubblica, anche al di fuori dell'ambito di applicazione del Codice dei contratti pubblici (ad es. casi di convenzionamento gratuito o che prevedono meri rimborsi spese a favore dell'affidatario), purché le segnalazioni da essi effettuate riguardino illeciti o irregolarità relativi alla p.a. per la quale l'impresa opera.

Non rientrano invece nell'ambito di applicazione dell'istituto in argomento le segnalazioni effettuate da altri soggetti ivi inclusi i rappresentanti di organizzazioni sindacali che non siano dipendenti, collaboratori o consulenti.

2. Ambito oggettivo – La segnalazione e la comunicazione di misure ritorsive.

Le **segnalazioni** di condotte illecite di cui il dipendente sia venuto a conoscenza in ragione del rapporto di lavoro possono essere inviate, senza ordine di preferenza, al RPCT (Responsabile della Prevenzione della Corruzione e Trasparenza) dell'amministrazione ove si è verificata la presunta condotta illecita o ad ANAC (Autorità Nazionale AntiCorruzione), ovvero trasmesse, sotto forma di denuncia, all'autorità giudiziaria o contabile (art. 54-bis co. 1).

Le **comunicazioni** di misure ritenute ritorsive adottate dall'amministrazione nei confronti del segnalante in ragione della segnalazione vanno inviate all'ANAC che ha la competenza esclusiva in merito.

2.1. Oggetto della segnalazione

Perché al segnalante possa accordarsi la tutela prevista dall'art. 54-bis i presupposti sono i seguenti: il segnalante deve rivestire la qualifica di "*dipendente pubblico*" o equiparato, è necessario che la segnalazione sia effettuata "*nell'interesse all'integrità della pubblica amministrazione*" e che abbia ad oggetto "*condotte illecite*" di cui il dipendente sia venuto a conoscenza "*in ragione del proprio rapporto di lavoro*" e che sia stata inoltrata ad almeno uno dei quattro destinatari indicati nell'art. 54-bis, co. 1.

Per i pubblici ufficiali e gli incaricati di pubblico servizio che hanno un obbligo di denuncia in virtù di quanto previsto dal combinato disposto dell'art. 331 del codice di procedura penale e degli artt. 361 e 362 del codice penale, la segnalazione di cui all'art. 54-bis indirizzata all' RPCT o ad ANAC non sostituisce, laddove ne ricorrano i presupposti, quella all'Autorità giudiziaria. Si rammenta che il bacino applicativo degli artt. 361 e 362 del codice penale, disponendo l'obbligo di denunciare soltanto la conoscenza di reati (procedibili d'ufficio), è più ristretto di quello delle segnalazioni effettuabili dal *whistleblower*, che può segnalare anche illeciti di altra natura. Resta fermo che, laddove il dipendente pubblico denunci un reato all'Autorità giudiziaria ai sensi degli artt. 361 o 362 c.p. e poi venga discriminato per via della segnalazione, potrà beneficiare delle tutele dalle misure ritorsive ex art. 54-bis.

➤ *Le condotte illecite*

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

Lo scopo della norma è molto ampio e consiste nel prevenire o contrastare fenomeni che vanno dai reati contro la p.a. agli illeciti civili o amministrativi passando per le irregolarità nella misura in cui costituiscano un indizio sintomatico di mal funzionamento dell'amministrazione a causa dell'uso a fini privati delle funzioni pubbliche attribuite.

I fatti illeciti oggetto delle segnalazioni *whistleblowing* comprendono, quindi, non solo l'intera gamma dei delitti contro la pubblica amministrazione di cui al Titolo II, Capo I, del codice penale, 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 privati.

Tra le condotte illecite oggetto delle segnalazioni meritevoli di tutela possono essere indicate a mero scopo esemplificativo: comportamento non conforme ai doveri di ufficio (es. mancato rispetto delle disposizioni di servizio); accesso indebito ai sistemi informativi (anche mediante l'utilizzo di credenziali altrui); utilizzo improprio di istituti a tutela del dipendente (es. malattia, garanzie e tutele ex legge 5 febbraio 1992 n. 104, congedi, permessi sindacali); irregolarità e utilizzo distorto del potere discrezionale nell'ambito di procedure di affidamento di contratti pubblici e irregolarità nello svolgimento di procedimenti amministrativi che comportano uno scorretto utilizzo dell'esercizio del potere discrezionale a fini meramente privati, in contrasto con il fine pubblico; illeciti contabili; autorizzazione e liquidazione indebita di spese relative al personale.

Considerato lo spirito della norma - che è quello di incentivare la collaborazione di chi lavora all'interno delle pubbliche amministrazioni per l'emersione di fenomeni corruttivi - non è necessario che il dipendente sia certo dell'effettivo accadimento dei fatti denunciati e/o dell'identità dell'autore degli stessi. È sufficiente che il dipendente, in base alle proprie conoscenze, ritenga ragionevolmente che una irregolarità o un fatto illecito si sia verificato.

Può formare oggetto di segnalazione un'attività illecita intrapresa, ma non ancora perfezionatasi, in presenza di elementi precisi e concordanti prodromici all'attività stessa.

➤ *Il concetto di "interesse all'integrità della pubblica amministrazione"*

Come anticipato, il contenuto della segnalazione, oltre a indicare condotte illecite, deve rispondere alla salvaguardia dell'interesse all'integrità della pubblica amministrazione. Può anzi dirsi che **la tutela di tale interesse costituisce la ragion d'essere dell'istituto del *whistleblowing*.**

Il riferimento all'interesse *all'integrità della pubblica amministrazione* è stato introdotto dal legislatore anche per impedire che l'istituto possa essere utilizzato nell'interesse esclusivo personale del segnalante.

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

La valutazione sulla sussistenza di tale interesse spetta a chi gestisce la segnalazione ai sensi della legge n. 179/2017 (RPCT dell'Amministrazione), poiché tale soggetto appare quello cui spetta garantire la corretta impostazione del procedimento fin dalle sue prime fasi, a partire dalla valutazione della segnalazione come rientrante tra i casi di *whistleblowing*.

Per valutare la sussistenza o meno di tale requisito è opportuno dare rilievo agli elementi oggettivi che emergono dal contesto della segnalazione piuttosto che all'intenzione del segnalante. Va valutato se il contenuto della segnalazione possa agli occhi dell'uomo medio determinare oggettivamente una percezione di illiceità. Occorre poi valutare il tipo e le caratteristiche dell'illecito segnalato.

Andrà anche valutata l'eventuale sussistenza e portata di interessi personali del segnalante. Ad esempio, lamentele di carattere personale del segnalante come contestazioni, rivendicazioni o richieste che attengono alla disciplina del rapporto di lavoro o ai rapporti con superiori gerarchici o colleghi non possono generalmente essere considerate segnalazioni di *whistleblowers*. Alla luce della *ratio* che ispira la legislazione in materia di prevenzione della corruzione, non si possono escludere a priori dalla tutela ex

art. 54-*bis* le segnalazioni nelle quali un interesse personale concorra con quello alla salvaguardia dell'integrità della pubblica amministrazione. Appare quanto mai opportuno che il segnalante dichiari dall'inizio la presenza di un eventuale interesse privato collegato alla segnalazione ed evidenzi, quanto più possibile, i fatti al fine di consentire a chi tratta la segnalazione di comprendere e valutare la sussistenza dell'interesse generale all'integrità della pubblica amministrazione.

➤ *Il nesso con il rapporto di lavoro*

Ai sensi del comma 1 dell'art. 54-bis del D.Lgs. n. 165/2001, le condotte illecite segnalate devono riguardare situazioni, fatti, circostanze, di cui il soggetto sia venuto a conoscenza «in ragione del rapporto di lavoro». **Vi rientrano pertanto fatti appresi in virtù dell'ufficio rivestito ma anche notizie acquisite in occasione e/o a causa dello svolgimento delle mansioni lavorative, sia pure in modo casuale.**

Giova precisare che **la protezione prevista dall'art. 54-bis non opera nei confronti del pubblico dipendente che viola la legge al fine di raccogliere informazioni, indizi o prove di illeciti in ambito lavorativo** (ad es. accesso abusivo a banca dati della p.a.).

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

2.2. Elementi e caratteristiche della segnalazione

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

In particolare devono risultare chiare le circostanze di tempo e di luogo in cui si è verificato il fatto oggetto della segnalazione, la descrizione del fatto, le generalità o altri elementi che consentano di identificare il soggetto cui attribuire i fatti segnalati. È utile anche allegare documenti che possano fornire elementi di fondatezza dei fatti oggetto di segnalazione, nonché l'indicazione di soggetti che possano contribuire a formare un quadro il più completo possibile di quanto segnalato. A tal fine il *whistleblower* utilizzerà il modulo messo a disposizione.

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

2.3. Trattamento delle segnalazioni anonime

L'art. 54-*bis* del D.Lgs. n. 165/2001 sembra escludere dal 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, a chi faccia emergere condotte e fatti illeciti. Tale tutela opera, quindi, solo nei confronti di soggetti individuabili e riconoscibili. Ciò in quanto, da un lato, non può proteggersi la riservatezza di chi non si conosce; dall'altro, se il segnalante non svela la propria identità l'Amministrazione o l'ANAC non hanno modo di verificare se il segnalante appartiene alla categoria dei dipendenti pubblici o equiparati, come intesi dal co. 2 dell'art. 54-bis. La norma, infatti, dispone la tutela solo in tale ipotesi.

Resta fermo che **le segnalazioni anonime possono essere considerate dall'Amministrazione e trattate attraverso canali distinti e differenti da quelli approntati per le segnalazioni di *whistleblowing*** tracciando le relative attività.

3. Tutela del whistleblower e sue condizioni

Il sistema di protezione rafforzato che la l. 179/2017 riconosce al *whistleblower* si compone di tre tipi di tutela:

- la tutela della riservatezza dell'identità del segnalante (cfr. § 3.1);
- la tutela da eventuali misure ritorsive o discriminatorie eventualmente adottate dall'ente a causa della segnalazione effettuata (cfr. § 3.2);
- l'esclusione dalla responsabilità nel caso in cui il *whistleblower* (nei limiti previsti dall'art. 3, l. 179) sia in ambito pubblico (ex art. 54-bis, d.lgs.165/2001) che privato (ex art. 6 d.lgs. 231 del 2001) sveli, per giusta causa, notizie coperte dall'obbligo di segreto d'ufficio, aziendale, professionale, scientifico o industriale (artt. 326, 622, 623 del c.p.) ovvero violi l'obbligo di fedeltà (art. 2015 c.c.).

3.1. Tutela della riservatezza

Il co. 3 dell'art. 54-bis impone all'amministrazione che riceve e tratta le segnalazioni di garantire la riservatezza dell'identità del segnalante. Ciò anche al fine di evitare l'esposizione dello stesso a misure ritorsive che l'ente potrebbe adottare a seguito della segnalazione.

Pertanto il divieto di rilevare l'identità del segnalante (prescritto dal richiamato co. 3) è da riferirsi non solo al nominativo del segnalante ma anche a tutti gli elementi della segnalazione, inclusa la documentazione ad essa allegata, nella misura in cui il loro disvelamento, anche indirettamente, possa consentire l'identificazione del segnalante. Il trattamento di tali elementi va quindi improntato alla massima cautela, a cominciare dall'oscuramento dei dati qualora per ragioni istruttorie altri soggetti ne debbano essere messi a conoscenza.

A tutela della riservatezza è prevista la sottrazione della segnalazione e della documentazione ad essa allegata al diritto di accesso agli atti amministrativi previsto dagli artt. 22 e seguenti della legge 7 agosto 1990, n. 241 (co. 4, art. 54-bis, d.lgs. 165/2001). La segnalazione e la documentazione ad essa allegata sono a maggior ragione escluse dall'accesso civico generalizzato di cui all'art. 5 comma 2 del d.lgs.33/2013.

Le linee guida ANAC prevedono l'utilizzo di modalità anche informatiche e promuovono il ricorso a strumenti di crittografia per garantire la riservatezza dell'identità del segnalante e per il contenuto delle segnalazioni e della relativa documentazione (co. 5, art. 54-bis).

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 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.). L'art. 203 c.p.p. prevede l'inutilizzabilità nel processo penale di dichiarazioni anonime e degli atti di indagine su di esse fondati.

Nell'ambito del procedimento dinanzi alla Corte dei conti, l'identità del segnalante non può essere rivelata fino 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 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.

Pertanto 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. Nel caso in cui l'identità del segnalante risulti indispensabile alla difesa del soggetto cui è stato contestato l'addebito disciplinare l'ente non potrà procedere con il procedimento disciplinare se il segnalante non acconsente espressamente alla rivelazione della propria identità.

Si rammenta che la violazione della riservatezza dell'identità del segnalante è fonte di responsabilità disciplinare.

Pertanto qualora la segnalazione o la relazione di risultanze istruttorie redatta dal RPCT nello svolgimento delle proprie attività di competenza vengano inoltrata a soggetti terzi vanno eliminati tutti i riferimenti dai quali sia possibile risalire all'identità del segnalante.

Il RPCT e ANAC hanno in ogni caso cura di comunicare al *whistleblower* a quale soggetto esterno o amministrazione la segnalazione sia stata trasmessa. Tale soggetto è da considerare, da quel momento, responsabile del trattamento dei dati.

Nel caso di trasmissione all'Autorità giudiziaria, alla Corte dei Conti, al Dipartimento della funzione pubblica, o ad altro ente, la trasmissione dovrà avvenire avendo cura di evidenziare che si tratta di una segnalazione pervenuta da un soggetto cui l'ordinamento riconosce la tutela rafforzata della riservatezza ai sensi dell'art. 54-bis del d.lgs. 165 del 2001. 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 procede a fornire tale indicazione avvertendo preventivamente il segnalante.

3.2. Tutela da misure discriminatorie

La legge prevede che il dipendente che effettua segnalazioni relative a fatti illeciti **non possa essere sanzionato, demansionato, licenziato, trasferito, o sottoposto ad altra misura organizzativa avente effetti negativi, diretti o indiretti, sulle condizioni di lavoro**. Il legislatore stabilisce anche un'inversione dell'onere probatorio, secondo il quale spetta all'amministrazione pubblica dimostrare che le misure (ritenute) discriminatorie o ritorsive sono motivate da ragioni estranee alla segnalazione stessa (art.1, co. 7).

Il concetto di "*misura organizzativa avente effetti negativi, diretti o indiretti, sulle condizioni di lavoro*" che il legislatore definisce anche "*misura ritorsiva*" (cfr. art. 54-bis, co.1, penultimo periodo) ricomprende qualsiasi azione o omissione da parte dell'Amministrazione nei confronti del segnalante che produca effetti negativi, diretti o indiretti, sulle condizioni di lavoro.

L'intento ritorsivo sussiste ogni qual volta possa dirsi che la ragione che ha condotto all'adozione della misura nei confronti del segnalante sia la volontà di "punirlo" per aver segnalato.

Per proteggere il segnalante dalla c.d. *misura ritorsiva* e applicare allo stesso le tutele previste dall'art. 54-bis è necessario che vi sia una precedente segnalazione di illeciti da parte di tale soggetto.

Il legislatore precisa che **nel caso in cui venga accertata la natura ritorsiva degli atti adottati dall'Amministrazione o dall'ente, questi sono nulli** e, in caso di licenziamento, al lavoratore spetta la reintegra nel posto di lavoro ai sensi dell'art. 2 d.l. 4 marzo 2015, n. 23.

Le supposte misure discriminatorie devono essere comunicate ad ANAC alla quale è affidato il potere di accertare che la misura ritorsiva sia conseguente alla segnalazione di illeciti. E' poi a carico dell'amministrazione, come accennato, l'onere di provare che l'avvenuta segnalazione non sia in alcun modo collegata casualmente alla misura ritenuta ritorsiva. In aggiunta, **è previsto che ANAC applichi al responsabile che ha adottato misure ritorsive una sanzione amministrativa pecuniaria**.

Compito di ANAC è quindi quello di accertare che la misura ritorsiva sia conseguente alla segnalazione di illeciti e, nel caso in cui l'amministrazione non si liberi dal proprio onere probatorio, di applicare la sanzione.

Resta fermo che la nullità può essere accertata in sede di autotutela.

Resta altresì fermo che l'accertamento della nullità di provvedimenti amministrativi e l'ordine di "reintegro" in caso di licenziamento resta di esclusiva competenza della magistratura.

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

All'insieme di tutele riconosciute al segnalante si deve ascrivere anche la previsione di cui all'art. 3, co. 1, l. 179, che qualifica la rivelazione effettuata dal *whistleblower*, perseguendo «l'interesse all'integrità della p.a. e

alla prevenzione e repressione delle malversazioni nelle amministrazioni pubbliche e private», come “giusta causa” di rivelazione, **escludendo l'integrazione dei reati di “rivelazione e utilizzazione del segreto d'ufficio” (art. 326 c.p.), “rivelazione del segreto professionale” (art. 622 c.p.), “rivelazione dei segreti scientifici e industriali” (art. 623 c.p.)**.

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

La causa di esclusione della pena in parola ha natura di “scriminante”. La norma effettua un bilanciamento tra l'esigenza di garantire la segretezza di cui alle citate disposizioni, da una parte e la libertà del *whistleblower* di riferire circa i fatti illeciti di cui sia venuto a conoscenza, l'interesse all'integrità della pubblica amministrazione nonché la prevenzione e repressione delle malversazioni dall'altra. All'esito di tale bilanciamento prevale il diritto del dipendente pubblico di segnalare fatti illeciti e di godere delle tutele di cui all'art. 54-bis, a date condizioni, che sono elencate di seguito:

- il segnalante **deve agire al fine di tutelare l'interesse all'integrità delle amministrazioni**, pubbliche e private, nonché alla prevenzione e alla repressione delle malversazioni (co. 1, art. 3);
- il segnalante **non deve essere un soggetto esterno all'ente o all'amministrazione** che 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 (co. 2, art. 3, legge n. 179/2017);
- le notizie e i documenti, oggetto di segreto aziendale, professionale o d'ufficio, **non devono essere rivelati con modalità eccedenti rispetto alle finalità dell'eliminazione dell'illecito** (co. 3, art. 3, legge n. 179/2017) e, in particolare, la rivelazione non deve avvenire al di fuori del canale di comunicazione specificamente predisposto per le segnalazioni.

In assenza di tali presupposti, l'aver fatto una rivelazione di fatti illeciti in violazione degli artt. 326, 622, 623 c.p. e dell'art. 2015 c.c. è fonte di responsabilità civile e/o penale.

Pertanto, il concetto di «*rivelazione con modalità eccedenti rispetto alle finalità dell'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*».

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

Rispetto alla finalità di «*eliminazione dell'illecito*» l'ANAC precisa che l'esigenza di tutelare la segretezza di certe informazioni fa sì che la loro rivelazione debba essere finalizzata esclusivamente alla volontà di far emergere l'illecito e che costituisca una «*modalità eccedente*» quella con cui si rivela una notizia per finalità ulteriori (a titolo esemplificativo si pensi a finalità di gossip /vendicative /opportunistiche /scandalistiche).

Con riferimento, invece, al «*canale di comunicazione*» l'ANAC ritiene che l'indicazione legislativa sia quella di rafforzare la raccomandazione a predisporre apposite procedure e, possibilmente, piattaforme informatiche per le segnalazioni *whistleblowing*. **L'utilizzo di altri canali, non specificamente predisposti per le segnalazioni di *whistleblowing*, potrebbe comportare il rischio di diffusione delle informazioni coperte da segreto.** Tale rischio non può essere tollerato e pertanto fa venire meno la scriminante di cui all'art. 3 co. 1 giacché **denota un comportamento non congruo e diligente** che non può essere giustificato.

3.4. Condizioni per la tutela

Per specifica previsione normativa (co. 9, art. 54-bis) **le tutele previste dall'art. 54-bis nei confronti del segnalante cessano in caso di sentenza, anche non definitiva di primo grado, che accerti nei**

confronti dello stesso la responsabilità penale per i reati di calunnia o diffamazione o comunque per reati connessi alla denuncia, ovvero la sua responsabilità civile, per aver riferito informazioni false riportate intenzionalmente con dolo o per colpa.

Resta fermo che nel caso in cui la sentenza di primo grado, sfavorevole per il segnalante, venga poi “ribaltata” nei successivi gradi di giudizio sarà applicabile, sia pur tardivamente, la protezione del segnalante prevista dall’art. 54-*bis* per le eventuali ritorsioni subite a causa della segnalazione.

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

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

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

3.5. Tutela della riservatezza del segnalato

Seppure la legge non lo preveda espressamente, ad avviso dell’ANAC **nella trattazione e gestione delle segnalazioni devono essere anche adottate le necessarie cautele per la tutela della riservatezza del soggetto segnalato.** Ciò al fine di evitare conseguenze pregiudiziali, anche solo di carattere reputazionale, all’interno del contesto lavorativo in cui il soggetto segnalato è inserito. Pertanto l’Amministrazione dovrà aver cura, fin dalla fase di ricezione della segnalazione, di calibrare la tutela della riservatezza accordata al segnalante con quella del segnalato al fine di proteggere entrambi dai rischi cui in concreto tali soggetti sono esposti, avendo particolare riguardo a tale aspetto nella fase di inoltro della segnalazione a terzi.

La tutela del segnalato si applica **fatte salve le previsioni di legge che impongono l’obbligo di comunicare il nominativo del soggetto segnalato sospettato di essere responsabile della violazione** (ad esempio richieste dell’Autorità giudiziaria o contabile).

4. LA GESTIONE DELLE SEGNALEZIONI

4.1. Il ruolo del Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza

La legge 179 assegna al RPCT un ruolo fondamentale nella gestione delle segnalazioni. Il RPCT **oltre a ricevere e prendere in carico le segnalazioni, pone in essere gli atti necessari ad una prima “attività di verifica e di analisi delle segnalazioni ricevute”,** da ritenersi obbligatoria in base al co. 6, dell’art. 54-bis¹⁹ pena le sanzioni pecuniarie dell’Autorità (commi 1 e 6, art. 54-*bis*).

In primo luogo spetta al RPCT la valutazione sulla sussistenza dei requisiti essenziali contenuti nel co. 1 dell’art. 54-*bis* per poter accordare al segnalante le tutele ivi previste.

Di tali requisiti si è già detto sia con riferimento al segnalante che al contenuto della segnalazione.

Ricevuta la segnalazione, ove quanto denunciato non sia adeguatamente circostanziato, il RPCT può chiedere al *whistleblower* di integrarla.

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

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

Per lo svolgimento dell’istruttoria il RPCT può avviare un dialogo con il *whistleblower*, chiedendo allo stesso chiarimenti, documenti e informazioni ulteriori, tramite il canale a ciò dedicato nelle piattaforme informatiche, di persona o con mezzi che assicurino la sicurezza delle comunicazioni. **Ove necessario, può anche acquisire atti e documenti da altri uffici dell’amministrazione, avvalersi del loro supporto, coinvolgere terze persone, tramite audizioni e altre richieste**, avendo sempre cura che non sia compromessa la tutela della riservatezza del segnalante e del segnalato.

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

Se invece il RPCT **ravvisi il *fumus* di fondatezza** della segnalazione si rivolge immediatamente agli organi preposti interni o enti/istituzioni esterne, ognuno secondo le proprie competenze, **trasmettendo una relazione di risultanze istruttorie riferendo circa le attività svolte, per il prosieguo della gestione della segnalazione**, avendo sempre cura di tutelare la riservatezza dell’identità del segnalante. Il RPCT **allega a tale relazione la documentazione che ritiene necessaria** eliminando tutti i riferimenti che possano consentire di risalire all’identità del segnalante. Resta fermo che gli organi riceventi da quel momento sono titolari del trattamento dei dati.

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

L’ANAC ritiene fondamentale che il RPCT per svolgere la delicata attività di verifica e di analisi delle segnalazioni **possa avvalersi di un gruppo di lavoro dedicato** composto da componenti con competenze multidisciplinari, sottoposti agli stessi vincoli di riservatezza, sia nei confronti del segnalante, sia nei confronti del soggetto segnalato, cui è sottoposto il RPCT. L’ANAC ha specificato che di tale gruppo di lavoro **non possono far parte i componenti dell’Ufficio procedimenti disciplinari** in quanto l’assenza nella norma di riferimenti al predetto ufficio va interpretata come volta a valorizzare il ruolo di terzietà dello stesso nell’ambito dell’eventuale successiva attività di valutazione dei fatti segnalati).

La valutazione preliminare e la verifica dei fatti sono condotte da un gruppo di lavoro costituito da almeno tre componenti della SC Affari Generali scelti dal Direttore della SC e dal RPCT.

Il mancato svolgimento di attività di verifica e analisi delle segnalazioni ricevute comporta per il RPCT la sanzione pecuniaria di ANAC da irrogare ai sensi del *“Regolamento sull’esercizio del potere sanzionatorio”* adottato da ANAC con Delibera n. 1033 del 30 ottobre 2018 (art. 54-bis, co. 6).

Il RPCT deve tener traccia dell’attività svolta e fornire informazioni al segnalante sullo stato di avanzamento dell’istruttoria almeno con riferimento ai principali snodi decisionali.

Per garantire la gestione e la tracciabilità delle attività **svolte il RPCT assicura la conservazione delle segnalazioni e di tutta la correlata documentazione di supporto per un periodo di cinque anni dalla ricezione**, avendo cura che i dati identificativi del segnalante siano conservati **separatamente** da ogni altro dato.

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

4.2. Fasi della procedura di gestione delle segnalazioni

4.2.1. La segnalazione.

I dipendenti pubblici e i collaboratori che intendono segnalare **illeciti di interesse generale**, e non di interesse individuale, di cui siano venuti a conoscenza in ragione del rapporto di lavoro o di collaborazione, possono utilizzare il modello appositamente predisposto.

Il modulo allegato alla presente procedura (Allegato A) è disponibile nell'apposita sezione dedicata sul sito dell'Amministrazione: Amministrazione Trasparente > Altri Contenuti > Prevenzione della corruzione > Segnalazione di condotte illecite ("Whistleblowing").

La segnalazione dell'illecito può essere inoltrata **all'indirizzo di posta elettronica segnalazioneabusi@aas5.sanita.fvg.it**, può essere trasmessa **tramite posta, anche interna (indirizzata al RPCT con dicitura “riservata personale” o analoghe)**, oppure può avvenire anche **in forma verbale**. Il “segnalante” **potrà richiedere un appuntamento in via riservata** al RPCT che fissa l'incontro entro 10 gg dalla richiesta. Il RPCT provvederà, nell'occasione, a redigere **apposito verbale** secondo il modello allegato (Allegato A), che poi verrà protocollato nelle modalità specificate al successivo punto. In caso di assenza del RPCT provvede uno dei dirigenti della S.C. Affari Generali.

Nel caso in cui la segnalazione riguardi il RPCT il dipendente può inviare la segnalazione direttamente all'ANAC, con le procedure da questa previste (link: <https://servizi.anticorruzione.it/segnalazioni/#/>).

La segnalazione deve contenere i seguenti elementi:

- 1) nome e cognome del soggetto che fa la segnalazione (“segnalante”), con espressa indicazione della posizione o funzione svolta nell'ambito dell'Amministrazione;
- 2) la data e/o il periodo in cui si è verificato il fatto;
- 3) il luogo fisico in cui si è verificato il fatto;
- 4) la descrizione del fatto;
- 5) una valutazione del “segnalante” se il fatto conseguente ad azioni o omissioni commesse sia ritenuto: penalmente rilevante, posto in essere in violazione del Codice di comportamento o di altre disposizioni sanzionabili in via disciplinare, suscettibile di arrecare un pregiudizio patrimoniale all'Amministrazione o altro Ente Pubblico, suscettibile di arrecare pregiudizio all'immagine dell'Amministrazione, altro da specificare;
- 6) il/i supposto/i autore/i del fatto;
- 7) altri eventuali soggetti a conoscenza del fatto e/o in grado di riferire sul medesimo fatto;
- 8) eventuali allegati a sostegno della segnalazione;
- 9) ogni altra informazione che possa fornire un utile riscontro circa la sussistenza dei fatti segnalati.

La segnalazione deve essere sottoscritta dal segnalante.

4.2.2. Ricevimento della segnalazione e protocollazione.

Il RPCT (o, in sua assenza, uno dei dirigenti della S.C. Affari Generali), all'atto del ricevimento della segnalazione, **cura la protocollazione in modo riservato** e provvede a separare i dati identificativi del segnalante dal contenuto della segnalazione, utilizzando codici sostitutivi dei dati identificativi, in modo che la segnalazione possa essere processata in modalità anonima e rendere possibile la successiva associazione della segnalazione con l'identità del segnalante nei soli casi in cui ciò sia strettamente necessario.

Il RPCT e i dirigenti della S.C. Affari Generali sono custodi dell'identità del segnalante.

Non costituiscono oggetto della presente procedura le segnalazioni anonime, cioè quelle prive di elementi che consentano l'inequivocabile identificazione dell'autore, che dovessero pervenire al RPCT. Pertanto, non saranno prese in considerazione, ma saranno trattate alla stregua delle altre segnalazioni anonime e valutate per procedere ad ulteriori controlli **solo se relative a fatti di particolare gravità e con un contenuto che risulti adeguatamente dettagliato e circostanziato**.

4.2.3. Valutazione preliminare dei requisiti di ammissibilità.

Acquisita la segnalazione mediante uno dei canali sopra descritti, i componenti del gruppo di lavoro della S.C. Affari Generali procedono, **anche disgiuntamente**, al suo preliminare esame al fine di valutare la sussistenza dei requisiti di ammissibilità. A tal fine **possono avvalersi di istruttori** dipendenti dell'Amministrazione esperti nelle materie sulle quali verte la segnalazione. Tali dipendenti sono naturalmente **tenuti alla segretezza**. Il RPCT e i dirigenti della S.C. Affari Generali in qualità di custodi dell'identità del segnalante possono consentire l'accesso motivato degli istruttori a tale identità.

E' **consentito lo scambio di messaggi e documenti tra segnalante e istruttori** con metodi che ne garantiscano la riservatezza.

E' **consentito al segnalante la verifica dello stato di avanzamento dell'istruttoria** con metodi che ne garantiscano la riservatezza.

Viene fissato **in cinque giorni lavorativi** il termine per l'esame preliminare della segnalazione cui consegue l'avvio dell'istruttoria. Tale termine decorre dalla data di ricezione della segnalazione.

La segnalazione è considerata inammissibile per:

- a) manifesta mancanza di interesse all'integrità della pubblica amministrazione;
- b) manifesta incompetenza dell'Amministrazione sulle questioni segnalate;
- c) manifesta infondatezza per l'assenza di elementi di fatto idonei a giustificare accertamenti;
- d) manifesta insussistenza dei presupposti di legge per l'esercizio dei poteri di vigilanza dell'Amministrazione;
- e) intervento dell'Amministrazione non più attuale;
- f) finalità palesemente emulativa;
- g) accertato contenuto generico della segnalazione o tale da non consentire la comprensione dei fatti, ovvero segnalazione corredata da documentazione non appropriata o inconferente;
- h) produzione di sola documentazione in assenza della segnalazione di condotte illecite o irregolarità;
- i) mancanza dei dati che costituiscono elementi essenziali della segnalazione.

Nei suddetti casi il RPCT **procede all'archiviazione diretta che viene comunicata al whistleblower**.

4.2.4. Verifica dei fatti.

I componenti del Gruppo di Lavoro della S.C. Affari Generali procedono, anche disgiuntamente, alla verifica dei fatti descritti nella segnalazione. A tal fine **possono avvalersi di istruttori** dipendenti dell'Amministrazione esperti nelle materie sulle quali verte la segnalazione. Tali dipendenti sono naturalmente **tenuti alla segretezza**. Il RPCT e i dirigenti della S.C. Affari Generali in qualità di custodi dell'identità del segnalante possono consentire l'accesso degli istruttori a tale identità.

E' **consentito lo scambio di messaggi e documenti** tra segnalante e istruttori con metodi che ne garantiscano la riservatezza.

E' **consentito al segnalante la verifica dello stato di avanzamento** dell'istruttoria con metodi che ne garantiscano la riservatezza.

La procedura interna di verifica circa la verosimiglianza dei fatti rappresentati nella dichiarazione è svolta con ogni opportuna cautela improntata alla **massima riservatezza**, nel rispetto dei principi d'imparzialità, compiendo ogni attività ritenuta necessaria, inclusa l'audizione personale del segnalante e di eventuali altri soggetti (indicati o meno dal segnalante) che possono riferire sugli episodi ivi rappresentati. E' garantita la massima riservatezza rispetto all'identità del segnalante e del segnalato.

Sulla base della valutazione dei fatti oggetto della segnalazione, il RPCT può decidere, in caso di evidente e manifesta infondatezza, di archiviare la segnalazione.

Qualora in esito alle opportune verifiche la segnalazione risultasse fondata, il RPCT **in relazione alla natura della violazione**, provvede:

1) **ad informare la Direzione Generale dell'Amministrazione** per le azioni che nel caso concreto si rendessero necessarie a tutela dell'Amministrazione stessa e per le eventuali comunicazioni e denunce all'autorità giudiziaria ordinaria e contabile, all'ANAC e al Dipartimento della Funzione Pubblica;

2) **a comunicare l'esito dell'accertamento al Responsabile della struttura di appartenenza** di colui che appare come l'autore della violazione accertata, affinché provveda all'adozione dei provvedimenti di competenza incluso, sussistendone i presupposti, l'esercizio dell'azione disciplinare, sempre che la competenza non spetti all'UPD; in tal caso, **il Responsabile della struttura provvede ad attivare l'UPD** per le azioni di competenza.

Resta inteso che il RPCT **dovrà inoltrare solo il contenuto della segnalazione espungendo tutti i riferimenti dai quali sia possibile risalire all'identità del segnalante.**

La gestione delle segnalazioni relative a fatti penalmente rilevanti o di competenza dell'Autorità giudiziaria contabile.

Qualora la segnalazione ex art. 54-*bis* abbia ad oggetto illeciti che rilevano sotto il profilo penale o erariale, **l'Amministrazione provvede alla loro immediata trasmissione (con nota a firma dell'organo direttivo)**, alla competente autorità giudiziaria ordinaria o contabile.

La trasmissione della segnalazione all'Autorità giudiziaria ordinaria e a quella contabile avviene senza l'indicazione dell'identità del segnalante, specificando che si tratta di una segnalazione ex art. 54-*bis*, nel cui processo di gestione si dovrà pertanto assumere ogni cautela per garantire il rispetto delle disposizioni previste dal citato co. 3.

Laddove detta identità fosse richiesta dall'Autorità giudiziaria ordinaria o contabile ricevente per esigenze istruttorie, si procederà a trasmetterla con un successivo invio.

È opportuno precisare che il *whistleblower* è **preventivamente avvisato** della eventualità che la sua identità potrà essere fornita all'Autorità giudiziaria ordinaria o contabile ove questa lo richieda.

Il RPCT, a conclusione degli accertamenti, e comunque **entro trenta giorni** dal ricevimento della segnalazione, **informa il segnalante** dell'esito o dello stato degli stessi, secondo la modalità dallo stesso prescelta e con le opportune precauzioni a garanzia della sua tutela, se necessario.

Gli accertamenti vengono conclusi entro 60 giorni dal ricevimento della segnalazione. E' fatta salva, nei casi di particolare complessità, la **proroga dei termini** di trattazione della segnalazione su autorizzazione dell'organo di indirizzo debitamente motivata.

4.2.5. Fatti ritorsivi e discriminazioni.

Il RPCT, come espressamente indicato nel Piano Nazionale Anticorruzione, è tenuto **per ogni procedimento ad attuare il monitoraggio delle segnalazioni di discriminazione nei confronti del "segnalante"**, al fine di valutare interventi di azione.

Il pubblico dipendente che, nell'interesse dell'integrità della pubblica amministrazione, segnala al RPCT 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 **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.**

Il dipendente che ritiene di aver subito una discriminazione per il fatto di aver eseguito una segnalazione d'illecito da notizia circostanziata dell'avvenuta discriminazione al RPCT che, valutata la sussistenza degli elementi, segnala l'ipotesi di discriminazione:

a. **al Responsabile della struttura di appartenenza** del dipendente autore della presunta discriminazione, o se coinvolto il Responsabile di Struttura, alla Direzione aziendale gerarchicamente sovraordinata al Responsabile autore della presunta discriminazione oggetto della segnalazione di

competenza; il Responsabile della Struttura ovvero il Direttore della Direzione aziendale valuta tempestivamente l'opportunità/necessità di adottare atti o provvedimenti per ripristinare la situazione e/o per rimediare agli effetti negativi della discriminazione in via amministrativa e la sussistenza degli estremi per avviare il procedimento disciplinare nei confronti del dipendente autore della discriminazione; b. **all'Ufficio per i Procedimenti Disciplinari** che, per i procedimenti di propria competenza, valuta la sussistenza degli estremi per avviare il procedimento disciplinare nei confronti del dipendente che ha operato la discriminazione.

Come espressamente previsto dall'art. 1, comma 1, della Legge n. 179/2017, l'adozione di misure discriminatorie è altresì segnalata direttamente all'ANAC dallo stesso interessato o dalle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative.

4.2.6. La perdita delle tutele nel corso del procedimento (art. 54-bis, co. 9).

Quando nei confronti del *whistleblower* viene avviato un procedimento penale per i reati di calunnia, diffamazione o per quelli comunque commessi con la segnalazione il procedimento penale e il procedimento di valutazione della segnalazione innanzi all'Amministrazione procedono separatamente. Tuttavia, le valutazioni della Procura e/o del Giudice penale sulla colpevolezza del dipendente vengono vagliate ai fini della valutazione operata dall'Amministrazione.

Nei casi in cui il *whistleblower* sia condannato per i reati di calunnia o diffamazione ovvero per i reati connessi con la segnalazione, il *whistleblower* non gode più delle tutele previste dalla normativa vigente. Pertanto, anche la segnalazione non è più considerata sottratta all'accesso, salva la sussistenza di altre motivate ragioni per negare l'accesso.

4.2.7. Conservazione della documentazione.

Le segnalazioni sono **conservate in un apposito registro** a cura del RPCT **nel rigoroso rispetto della riservatezza**.

Per garantire la gestione e la tracciabilità delle attività svolte il RPCT assicura la conservazione delle segnalazioni e di tutta la correlata documentazione di supporto **per un periodo di cinque anni dalla ricezione**, avendo cura che i dati identificativi del segnalante siano conservati **separatamente** da ogni altro dato.

La documentazione cartacea va conservata **in armadi chiusi a chiave**. Devono essere adottati gli accorgimenti idonei a garantire la segretezza dei dati elettronici.

5. Disposizioni finali.

A tutela dei denunciati ed allo scopo di rendere quanto più efficace possibile l'attività di sensibilizzazione sui diritti e gli obblighi relativi alla segnalazione di azioni illecite, l'Amministrazione procede alla **pubblicazione** sul proprio sito web nella sotto sezione "Altri contenuti-Corruzione" di Amministrazione trasparente, la presente procedura. Della presente procedura è data ampia diffusione e vengono condotte iniziative di **informazione, sensibilizzazione e di formazione** a dipendenti, collaboratori e consulenti. Per quanto non espressamente previsto vengono richiamate integralmente le disposizioni di cui alla L. 179/2017.

La presente procedura sarà sottoposta a **revisione periodica** ove dall'applicazione della stessa emerga la necessità di apportare delle integrazioni o correttivi alle disposizioni in essa contenute ovvero in esecuzione all'adozione da parte di ANAC delle Linee guida previste all'art. 1, comma 6, della Legge n. 179/2017.