



PROCEDURA PER LA SEGNALAZIONE DI ILLECITI DA PARTE DI UN DIPENDENTE PUBBLICO (*WHISTLEBLOWING*)

Premessa

Il *whistleblower* è quel soggetto che, lavorando all'interno di un'organizzazione, di un'azienda, pubblica o privata, si trova ad essere testimone di un comportamento irregolare, illegale, potenzialmente dannoso per la collettività e decide di segnalarlo all'interno dell'azienda stessa o all'autorità giudiziaria, o all'attenzione dei media, per porre fine a quel comportamento. In inglese viene utilizzata la parola *whistleblower* che deriva dalla frase "to blow the whistle", letteralmente "soffiare il fischiello", riferita all'azione dell'arbitro nel segnalare un fallo o a quella di un poliziotto che tenta di fermare un'azione illegale. In entrambi i casi l'obiettivo è quello di fermare un'azione e richiamare l'attenzione.

Nel lessico italiano non esiste una parola semanticamente equivalente al termine anglosassone. Le traduzioni italiane di *whistleblower* proposte sulle pagine di quotidiani italiani come talpa, delatore, spia, risultano inadeguate in quanto il termine va associato ad un comportamento etico, virtuoso, manifestazione di senso civico. Esistono opzioni lessicali più neutre di denunciante, segnalante.

Il termine *whistleblowing*, invece, individua la rispondente azione di segnalazione.

Tutti gli studi, anche internazionali, sulla corruzione concordano sulla particolare importanza di queste segnalazioni anche in funzione del contrasto del fenomeno in quanto, provenendo dall'interno dell'ambiente nel quale il fatto illecito si è realizzato, possono fornire informazioni fondamentali a far emergere una tipologia di reato che, spesso, non si evidenzia.

Si tratta di un comportamento che va incentivato anche perché può contribuire a formare un'etica del lavoratore attenta ai valori di legalità, in contrapposizione a quelli di apparente solidarietà fra colleghi che finiscono, invece, per trasformarsi in una sorta di omertà.

Il Piano Nazionale Anticorruzione 2013 (approvato con delibera Civit n. 72 dell'11 settembre 2013) riconduce espressamente la tutela del dipendente che segnala condotte illecite tra le azioni e le misure generali finalizzate alla prevenzione della corruzione, in particolare fra quelle obbligatorie in quanto disciplinate direttamente dalla legge che, quindi, le pubbliche amministrazioni, devono porre in essere ed attuare.

Disposizioni normative

L'introduzione nell'ordinamento nazionale di un'adeguata tutela del dipendente (pubblico e privato) che segnala condotte illecite in ambito lavorativo è prevista in convenzioni internazionali (ONU, OCSE; Consiglio d'Europa) ratificate dall'Italia, oltre che in raccomandazioni dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa.

La Legge 6 novembre 2012 n. 190 (*"Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione"*) ha recepito tali sollecitazioni con riferimento alla pubblica amministrazione e, all'art. 1 comma 51, ha stabilito che, dopo l'articolo 54 del D.Lvo n. 165 del 30.3.2001, è inserito l'art. 54-bis di oggetto "*Tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti*".

La disciplina di tale istituto è stata oggetto di una prima integrazione ad opera del D.Lvo n. 90 del 24.6.2014 (art. 19, comma 5, lett. a) che ha annoverato espressamente l'Autorità Nazionale Anticorruzione tra le istituzioni pubbliche destinatarie delle segnalazioni di *whistleblowing*. L'A.N.A.C., con determinazione n. 6 del 28.4.2015, è intervenuta emanando "*Linee guida in materia di tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti (c.d. whistleblower)*".

Infine la materia è stata radicalmente modificata dalla legge n. 179 del 30.11.2017 di 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*" che ha sostituito integralmente l'art. 54-bis del D.Lvo n. 165/2001. La nuova legge n. 179 riforma integralmente la normativa vigente in materia, in primo luogo, ampliando la categoria dei dipendenti pubblici tutelati includendo, tra gli altri, anche i dipendenti delle autorità indipendenti e delle società pubbliche controllate ed alcune persone estranee all'amministrazione che con questa vengono in contatto (in particolare i lavoratori ed i collaboratori delle imprese fornitrici di beni e servizi e che realizzano opere in favore dell'amministrazione pubblica) in quanto potenzialmente a conoscenza di fatti illeciti accaduti negli uffici pubblici. Inoltre, ha introdotto la disciplina anche nel settore privato, attraverso l'integrazione delle misure previste nel D.lvo n. 231 dell'8.6.2001.

Con la L. n. 179 viene modificato, in parte significativa, anche l'oggetto della segnalazione: si prosegue a far riferimento all'ampia categoria delle "condotte illecite", così come il pregresso testo, ma si aggiunge la specificazione che la denuncia deve essere effettuata "nell'interesse dell'integrità della pubblica amministrazione" volendo così ribadire che lo strumento della segnalazione nasce in funzione della tutela di interessi generali e non può essere utilizzato per denunciare eventuali comportamenti, pur illeciti, commessi in proprio danno.

Se resta uguale l'altra condizione che legittima la tutela (ovvero aver appreso l'informazione rilevante nell'ambito del proprio rapporto di lavoro) cambiano, parzialmente, i destinatari della segnalazione che saranno, oltre che, come in passato, la magistratura ordinaria e contabile e l'A.N.A.C., anche il responsabile della prevenzione della corruzione. Viene escluso il superiore gerarchico.

Inoltre, si amplia la tutela del segnalante che non può essere demansionato, licenziato, trasferito ma nemmeno sottoposto "ad altra misura organizzativa avente effetti negativi, diretti o indiretti, sulle condizioni di lavoro determinate dalla segnalazione".

Gli atti ritorsivi legittimamente adottati sono nulli e - qui la novità rilevante - sarà a carico dell'amministrazione "dimostrare che le misure discriminatorie o ritorsive sono motivate da ragioni estranee alla segnalazione". Perciò, in un eventuale processo, basterà dimostrare di aver presentato una segnalazione e di aver subito una ritorsione senza dover provare il legame fra le due situazioni spettando alla controparte contestare l'assenza del rapporto.

Maggiore è anche la tutela prevista in merito alla riservatezza della segnalazione nei vari procedimenti (in quello penale, in quello dinanzi alla Corte dei Conti, nell'eventuale procedimento disciplinare).

Molto ampliati, infine, risultano i poteri dell'A.N.A.C. che, a differenza che in passato, diventa garante del rispetto delle regole di tutela del *whistleblower*.

Nei paragrafi successivi si approfondirà il contenuto della L. n. 179/2017.

*

Sul tema si richiamano anche i Comunicati del Presidente dell'Autorità Nazionale Anticorruzione:

- del 6 febbraio 2018 con il quale l'A.N.A.C. ha segnalato l'operatività, dall'8 febbraio 2018, dell'applicazione informatica *whistleblower* per l'acquisizione e la gestione, nel rispetto delle garanzie di riservatezza previste dalla normativa vigente, delle segnalazioni di illeciti da parte dei pubblici dipendenti come definiti dalla nuova versione dell'art. 54 bis del D.Lgs n. 165/2001. Per garantire la tutela della riservatezza in sede di acquisizione della segnalazione l'identità del segnalante viene segregata e lo stesso, grazie all'utilizzo di un codice identificativo univoco

generato dal sistema, può dialogare con l'A.N.A.C. in maniera spersonalizzata tramite la piattaforma informativa;

- del 5 settembre 2018 con il quale (tenuto conto che la normativa assegna, all'A.N.A.C., maggiori poteri in materia), vengono fornite indicazioni per la miglior gestione delle segnalazioni di illeciti o irregolarità effettuate dai dipendenti pubblici nell'interesse dell'integrità della pubblica amministrazione, ai sensi dell'art. 54-bis del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165.

Art. 54-bis D.Lvo n. 165/2001 riformulato dalla L. n. 179/2017

L'art. 54-bis del D.Lvo n. 165/2001 è stato riformulato dalla L. n. 179 del 30.11.2017.

L'art. 1 della L. n. 179 prevede, al punto 1, che il pubblico dipendente che, nell'interesse dell'integrità della pubblica amministrazione, segnala al responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza (di cui all'art. 1, comma 7, della legge n. 190 del 6.11.2012) ovvero all'Autorità nazionale anticorruzione (A.N.A.C.), 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. L'adozione di misure ritenute ritorsive, di cui al primo periodo, nei confronti del segnalante è comunicata in ogni caso all'A.N.A.C. dall'interessato o dalle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative nell'amministrazione nella quale le stesse sono state poste in essere. L'A.N.A.C. 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.

La disciplina descritta oltre che ai dipendenti pubblici si applica anche ai lavoratori ed ai collaboratori delle imprese fornitrici di beni o servizi e che realizzano opere in favore dell'amministrazione pubblica.

La segnalazione può essere effettuata, oltre che dai dipendenti, da collaboratori esterni, specializzandi, tirocinanti, utenti e da altri soggetti esterni che siano venuti a conoscenza di fatti o condotte illecite.

Sono ammesse le segnalazioni anonime. In questo caso è importante che le segnalazioni siano complete, dettagliate, verificabili e, ove possibile, supportate da elementi probatori.

Oggetto della segnalazione

Non esiste un elenco tassativo nel quale possono rientrare le segnalazioni.

L'A.N.A.C., con determinazione n. 6 del 28 aprile 2015, ha precisato che le condotte illecite oggetto delle segnalazioni meritevoli di tutela comprendono non solo l'intera gamma 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 riscontri l'abuso da parte di un soggetto del potere a lui affidato al fine di ottenere vantaggi privati nonchè i fatti in cui, a prescindere dalla rilevanza penale, venga in evidenza un mal funzionamento dell'amministrazione a causa dell'uso a fini privati delle funzioni attribuite. Ciò appare in linea con il concetto di corruzione preso a riferimento nella circolare del Dipartimento della Funzione pubblica n. 1/2013, nel Piano Nazionale Anticorruzione (PNA) 2013 e nei successivi aggiornamenti.

L'art. 54-bis del d.Lvo n. 165/2001 riformulato dalla Legge n. 179 prevede che le condotte illecite segnalate sono quelle che il pubblico dipendente è venuto a conoscenza in ragione del proprio rapporto di lavoro.

Nella richiamata deliberazione A.N.A.C. n. 6 si precisa che dette segnalazioni ricomprendono quanto si è appreso in virtù dell'ufficio rivestito ma anche quelle notizie che sono state acquisite in

occasione e/o a causa dello svolgimento delle mansioni lavorative, seppure in modo casuale. Non sono invece meritevoli di tutela le segnalazioni fondate su meri sospetti o voci. A.N.A.C. (in considerazione dello spirito della norma che è quello di incentivare la collaborazione di chi lavora all'interno delle pubbliche amministrazioni per l'emersione di fenomeni corruttivi) ritiene non necessario che il dipendente sia certo dell'effettivo avvenimento dei fatti denunciati e dell'autore degli stessi essendo, invece, sufficiente che il dipendente, in base alle proprie conoscenze, ritenga altamente probabile che si sia verificato un fatto illecito.

In questa prospettiva è opportuno che le segnalazioni siano il più possibile circostanziate e offrano il maggior numero di elementi al fine di consentire all'amministrazione di effettuare le dovute verifiche (si rinvia al modulo allegato alla presente procedura, **allegato 1**).

In particolare occorre che le segnalazioni contengano: - una completa descrizione dei fatti oggetto di segnalazione - le modalità con cui si è venuto a conoscenza dei fatti - le circostanze di tempo e luogo in cui sono stati commessi - le generalità o altri elementi (qualifica/servizio) che consentano di identificare il soggetto/i che ha posto in essere il fatto segnalato - eventuali soggetti privati coinvolti - l'indicazione di eventuali altri soggetti che possono riferire sui fatti oggetto di segnalazione.

Vengono richieste le generalità del soggetto che effettua la segnalazione. **Tuttavia, esiste la possibilità di effettuare segnalazioni in forma anonima.** In questo caso è importante che le segnalazioni siano complete, dettagliate verificabili e, ove possibile, supportate da elementi probatori.

Modalità di segnalazione

La segnalazione può essere effettuata:

1. utilizzando il nuovo canale informatico crittografato, con tecnologia fornita, gratuitamente, da *Globaleaks*, utilizzabile cliccando sul sito www.aslvco.it (per i dipendenti dell'Azienda è anche possibile gestire la procedura tramite intranet).
Al sistema accede solo il responsabile per la prevenzione della corruzione e trasparenza. Il sistema crea un codice identificativo della segnalazione che, in aggiunta alla password inserita da colui il quale effettua la segnalazione, permetterà, successivamente, di accedere al sistema per verificare gli aggiornamenti delle risposte. La presenza di una risposta è notificata al segnalante tramite e mail, se fornita, in caso contrario il segnalante dovrà accedere al sistema per controllare l'aggiornamento.
2. tramite posta compilando il modulo (**Allegato 1**) chiuso in doppia busta indirizzata al Responsabile per la Prevenzione della Corruzione e Trasparenza: Primatesta Giuseppina ASL VCO - Via Mazzini 117, 28887 Omegna (Vb), scrivendo sulla busta "riservata personale" oppure, con le stesse modalità, ma con posta interna.
3. tramite posta elettronica diretta al Responsabile per la Prevenzione della Corruzione e Trasparenza utilizzando l'allegato 1. alla presente procedura: anticorruzione@aslvco.it
4. verbalmente mediante dichiarazione rilasciata al Responsabile per la Prevenzione della Corruzione (per contatti: anticorruzione@aslvco.it - 0323 - 868391).
5. all'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC): www.anticorruzione.it

Gestione della segnalazione

L'A.N.A.C., con determinazione n. 6 del 28 aprile 2015, nell'evidenziare che il Responsabile della prevenzione della corruzione e trasparenza è il destinatario delle segnalazioni, ha precisato che lo stesso rappresenta il soggetto competente a svolgere una prima istruttoria circa i fatti segnalati, agendo nel rispetto dei principi di imparzialità e riservatezza ed effettuando ogni attività ritenuta opportuna. Se indispensabile potrà richiedere chiarimenti al segnalante e/o a eventuali altri soggetti coinvolti nella segnalazione, seppure con l'adozione delle necessarie cautele.

I dati identificativi del segnalante saranno tenuti separati dal contenuto della segnalazione prevedendo l'adozione di codici sostitutivi dei dati identificativi in modo da processare la segnalazione in modalità anonima.

I dati ed i documenti oggetto della segnalazione contenenti dati sensibili saranno trattati nel rispetto della normativa in materia di protezione dei dati personali.

Il Responsabile della prevenzione della corruzione e trasparenza dopo aver valutato i fatti oggetto della segnalazione potrà decidere, in caso di evidente e manifesta infondatezza, di archiviare la segnalazione.

Nel caso si ravvisino elementi di non manifesta infondatezza del fatto il Responsabile della prevenzione della corruzione e trasparenza inoltrerà la segnalazione ai soggetti terzi competenti, anche per l'adozione dei provvedimenti conseguenti, quali:

- il Dirigente della struttura in cui si è verificato il fatto per l'acquisizione di elementi istruttori solo laddove non vi siano ipotesi di reato e solo nel caso in cui il Dirigente non risulti coinvolto;
- l'Ufficio procedimenti disciplinari per eventuali profili di responsabilità disciplinare;
- l'Autorità Giudiziaria, la Corte dei Conti e l'A.N.A.C. per i profili di rispettiva competenza;
- il Dipartimento della Funzione Pubblica.

Tutela del segnalante

L'art. 1 della L. n. 179/2017, prevede, al punto 3, che l'identità del segnalante non possa essere rivelata.

Nell'ambito del procedimento penale l'identità del segnalante è coperta dal segreto nei modi e nei limiti previsti dall'art. 329 del codice di procedura penale.

Nell'ambito del procedimento dinanzi alla Corte dei Conti l'identità del segnalante non può essere rivelata fino alla chiusura della fase istruttoria.

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.

L'art. 1 della L. n. 179/2017, prevede, al punto 4, che la segnalazione è sottratta all'accesso previsto dagli artt. 22 e seguenti della L. n. 241 del 7.8.1990 e smi.

L'art. 1 della L. n. 179/2017, prevede, al punto 5, che l'A.N.A.C., sentito il Garante per la protezione dei dati personali, adotti apposite linee guida relative alle procedure per la presentazione e la gestione delle segnalazioni che prevedano l'utilizzo di modalità anche informatiche e promuovano il ricorso a strumenti di crittografia per garantire la riservatezza dell'identità del segnalante e per il contenuto delle segnalazioni e della relativa documentazione.

L'art. 1 della L. n. 179/2017, prevede, al punto 6, che qualora, nell'ambito dell'istruttoria condotta dall'A.N.A.C., venga accertata l'adozione di misure discriminatorie da parte di una amministrazione pubblica/Ente, fermi restando gli altri profili di responsabilità, l'A.N.A.C. applica al responsabile che ha adottato tale misura una sanzione amministrativa pecuniaria da 5.000 a 30.000 euro. Qualora venga accertata l'assenza di procedure per l'inoltro e la gestione delle segnalazioni ovvero l'adozione di procedure non conformi a quelle di cui al comma 5, l'A.N.A.C. applica al responsabile la sanzione amministrativa pecuniaria da 10.000 a 50.000 euro. Qualora venga accertato il mancato svolgimento, da parte del responsabile, di attività di verifica e analisi delle segnalazioni

ricevute, si applica al responsabile la sanzione amministrativa pecuniaria da 10.000 a 50.000 euro. L'A.N.A.C. determina l'entità della sanzione tenuto conto delle dimensioni dell'amministrazione o dell'ente cui si riferisce la segnalazione.

L'art. 1 della L. n. 179/2017, prevede:

- al punto 7, che è a carico dell'Amministrazione pubblica/Ente dimostrare che le misure discriminatorie o ritorsive adottate nei confronti del segnalante sono motivate da ragioni estranee alla segnalazione stessa. Gli atti discriminatori o ritorsivi adottati dall'amministrazione o dall'ente sono nulli;
- al punto 8 che il segnalante che sia licenziato a motivo della segnalazione è reintegrato nel posto di lavoro ai sensi dell'art. 2 del D.Lvo n. 23 del 4.3.2015.

Responsabilità del segnalante

L'art. 1 della L. n. 179/2017, prevede, al punto 9, che le tutele sopra descritte 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.

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

La L. n. 179/2017, all'art. 3, prevede che nelle ipotesi di segnalazione o denuncia effettuate nelle forme e nei limiti di cui all'art. 54-bis del D.Lvo n. 165/2001 e all'articolo 6 del D.Lvo n. 231 dell'8.6.2001, come modificati dalla legge n. 179, il perseguimento dell'interesse all'integrità delle amministrazioni, pubbliche e private, nonché alla prevenzione ed alla repressione delle malversazioni, costituisce giusta causa di rivelazione di notizie coperte dall'obbligo di segreto di cui agli artt. 326, 622 e 623 del codice penale e dell'art. 2105 del codice civile. Questa disposizione 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.

Quando notizie e documenti che sono comunicati all'organo deputato a riceverli sono 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.

All. 1 alla deliberazione n. del



A.S.L. V.C.O.

Azienda Sanitaria Locale
del Verbano Cusio Ossola

**Modulo per la segnalazione di condotte illecite
da parte del dipendente pubblico
(ai sensi dell'art. 54-bis del D.lgs. n. 165/2001, come sostituito dalla L. n.
179/2017, e delle Linee Guida A.N.A.C di cui alla Determinazione n. 6 del
28/4/2015)**

Dati del segnalante (non obbligatori)

Nome del segnalante	
Cognome del segnalante	
Codice Fiscale	
Qualifica servizio attuale	
Incarico (Ruolo) di servizio attuale	
Unità Organizzativa e Sede di servizio attuale	
Qualifica servizio all'epoca del fatto segnalato	
Incarico (Ruolo) di servizio all'epoca del fatto segnalato	
Unità Organizzativa e Sede di servizio all'epoca del fatto	
Telefono	
Email	
Se la segnalazione è già stata effettuata ad altri soggetti compilare i campi seguenti	
Soggetto a cui è stata effettuata la segnalazione	
Data della segnalazione	
Esito della segnalazione	

Si ricorda che saranno prese in considerazione anche le **segnalazioni anonime**, ove queste siano adeguatamente circostanziate e rese con dovizia di particolari, ove cioè siano in grado di far emergere fatti e situazioni relazionandoli a contesti determinati.



**Dati e informazioni segnalazione condotta illecita
(obbligatorie)**

Ente presso cui si è verificato il fatto	
Data o periodo in cui si è verificato il fatto	
Luogo fisico in cui si è verificato il fatto	
Soggetto che ha commesso il fatto Nome, Cognome, Qualifica (possono essere inseriti più nomi)	
Eventuali soggetti privati coinvolti	
Eventuali imprese coinvolte	
Modalità con cui è venuto a conoscenza del fatto	
Eventuali altri soggetti che possono riferire sul fatto (nome, cognome, qualifica, recapiti)	
Area/Settore a cui può essere riferito il fatto	
Descrizione del fatto:	
La condotta è illecita perchè:	

Nel caso di segnalazione non anonima, allegare all'email (oltre al presente modulo) la copia di un documento di riconoscimento del segnalante e l'eventuale documentazione a corredo della segnalazione.

Il segnalante è consapevole delle responsabilità e delle conseguenze civili e penali previste in caso di dichiarazioni mendaci e/o formazione o uso di atti falsi, anche ai sensi e per gli effetti dell'art. 76 del d.P.R. 445/2000.

Il modulo va inviato:

- a mezzo del servizio postale o tramite posta interna **chiuso in doppia busta**, scrivendo sulla busta RISERVATA PERSONALE e inviata a:
Giuseppina Primatesta - Responsabile Prevenzione Corruzione e Trasparenza Asl Vco
Via Mazzini 117 - 28887 Omegna (Vb)
- o all'indirizzo e mail: anticorruzione@aslvc.it