

Piacenza, 15 luglio 2023

NOTA INFORMATIVA
per SEGNALAZIONE ILLECITI (whistleblowing)

L'istituto del whistleblowing

Si tratta del dipendente che nell'ambito del contesto lavorativo effettua segnalazioni di illeciti.

Il termine "whistleblower", anglosassone, significa letteralmente "*soffiare il fischiotto*" (come le segnalazioni di un arbitro o di un poliziotto), ed è stato utilizzato nel Piano Nazionale Anticorruzione.

Il "whistleblower" è dunque chi segnala e testimonia un illecito o una irregolarità sul luogo di lavoro, durante lo svolgimento delle proprie mansioni, e decide di segnalarlo a una persona o a un'autorità che possa agire efficacemente al riguardo, anche rischiando personalmente atti di ritorsione a causa della segnalazione.

La segnalazione non può riguardare lamentele di carattere personale del segnalante.

Legge n. 190/2012, Legge n. 179/2017, Decreto Legislativo n. 24/2023

La **legge n. 190/2012** per la prevenzione della corruzione nelle **pubbliche amministrazioni** ha introdotto una disciplina per la tutela del dipendente segnalante, mediante l'inserimento di un nuovo articolo, **il 54 bis**, nel corpo del decreto legislativo n. 165/2001.

Con la **legge n. 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" si è inteso **aggiornare e rafforzare la disciplina** per la tutela, **riformulando** l'art. 54 bis del decreto legislativo n. 165/2001.

Il recente **decreto legislativo n. 24/2023**, in attuazione della Direttiva UE 2019/1937, **riprende l'intera disciplina**, integrandola per un deciso rafforzamento, soprattutto per l'estensione generale al settore privato.

Obiettivi

Le normative in materia hanno sostanzialmente i seguenti macro obiettivi:

- **promuovere il contrasto agli illeciti**, in particolare quelli di natura corruttiva, nei settori pubblici e privati;
- **protezione e tutela del segnalante** in casi di ritorsioni dovute alle segnalazioni.

Col decreto legislativo n. 24/2023:

- si è realizzata una disciplina organica, con l'introduzione di **specifiche maggiori** in

- materia;
- ampliamento generale al settore privato;
 - definiti soprattutto i **canali di segnalazione** di cui dotarsi e gli strumenti da utilizzarsi.

L'attuale disciplina col decreto legislativo n. 24/2023

In attuazione della Direttiva UE 2019/1937 stato emanato il decreto legislativo n. 24 del 10 marzo 2023, riguardante **“la protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell'Unione e recante disposizioni riguardanti la protezione delle persone che segnalano violazioni delle disposizioni normative nazionali”**.

Il decreto è entrato in vigore il 30 marzo 2023 e le disposizioni ivi previste hanno effetto dal **15 luglio 2023**.

Di seguito le indicazioni normative più significative riportate in forma sintetica:
(naturalmente in questa sede non sono riportate le specifiche per il settore privato).

Definizione

Il whistleblower è la persona che segnala, divulga ovvero denuncia all'autorità giudiziaria o altre autorità, violazioni di disposizioni normative nazionali o dell'Unione Europea che ledono l'interesse pubblico o l'integrità dell'amministrazione pubblica o dell'ente privato, di cui è **venuta a conoscenza in un contesto lavorativo pubblico o privato**.

Ambito di applicazione oggettivo

Le norme del decreto si applicano ai soggetti del **settore pubblico** e del **settore privato**.
Le Aziende Sanitarie sono ricomprese a pieno titolo nell'ambito del settore pubblico.

Ambito di applicazione soggettivo

- **dipendenti (delle amministrazioni pubbliche), anche universitari, in ragione del rapporto di lavoro e nell'ambito del contesto lavorativo;**
- lavoratori autonomi, liberi professionisti, convenzionati, collaboratori, consulenti, tirocinanti, volontari che prestano attività presso soggetti del settore pubblico (anche nell'ambito dell'attività temporaneamente coinvolta).

Obiettivi e condizioni della segnalazione

- Le segnalazioni devono essere effettuate **nell'interesse pubblico e nell'interesse alla integrità** dell'amministrazione;
- Al momento della segnalazione la persona segnalante **deve avere un ragionevole e fondato motivo** di ritenere che le informazioni sulle violazioni segnalate (divulgate o denunciate) siano vere e rientrino nell'ambito della normativa;
- Le segnalazioni **non possono riguardare contestazioni, rivendicazioni o richieste legate ad un interesse di carattere personale** della persona segnalante che attengano ai propri rapporti di lavoro/impiego.

Buona fede del segnalante

La persona segnalante beneficia delle tutele solo se, al momento della segnalazione, aveva fondato motivo di ritenere che le informazioni sulle violazioni segnalate, divulgate pubblicamente o denunciate fossero vere.

Cosa si può segnalare/denunciare

Illeciti amministrativi, contabili, civili o penali per:

- violazione del diritto italiano;
- violazione del diritto UE (tra le tante materie elencate nell'art. 2, comma 1 rilevano per le nostre amministrazioni sanitarie quelle relative a salute pubblica e appalti pubblici).

Canali di segnalazione

Per segnalazione si intende la **comunicazione scritta od orale di informazioni sulle violazioni**.

Canali e modalità:

- **segnalazione “interna”**, cioè **nell’ambito del proprio contesto lavorativo/amministrazione**;
- **segnalazione “esterna”**, cioè rivolta all’Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC);
- **divulgazione pubblica** (tramite la stampa o mezzi di diffusione in grado di raggiungere un numero elevato di persone);
- **denuncia diretta all’autorità giudiziaria o contabile**.

Segnalazione “interna”

I soggetti del settore pubblico sono tenuti ad attivare propri canali di segnalazione che garantiscano la riservatezza dell’identità della persona segnalante.

La gestione dei canali interni è affidata ad una persona, interna, di norma il Responsabile della Prevenzione della Corruzione e Trasparenza (RPCT) coadiuvato per le funzioni dal proprio servizio di supporto.

Tipologie di canali interni per la ricezione delle segnalazioni in forma scritta od orale:

- **piattaforma informatica** dedicata (forma scritta);
- **linea telefonica con sistema di messaggistica vocale** (forma orale);
- **incontro diretto** da fissarsi su richiesta

Dette tipologie sono quelle da mettere a disposizione, fatta salva la modalità per la forma scritta della tradizionale nota o lettera da recapitare all’amministrazione. Questa modalità, peraltro non citata dalla normativa, rientra nell’ambito di applicazione delle norme sulle tutele del segnalante.

Gestione dei canali interni

- rilascio alla persona segnalante di **avviso di ricevimento della segnalazione** entro 7 giorni dalla data di ricezione
- **possibili interlocuzioni** con la persona segnalante, anche per eventuali integrazioni delle informazioni
- svolgere **l’istruttoria** necessaria a dare seguito alla segnalazione, anche mediante audizioni e acquisizione di documenti;
- **riscontro alla segnalazione** entro 3 mesi dall’avviso di ricevimento
- **informazioni** su organizzazione e percorsi canali interni da pubblicare in apposita sezione del **sito web dell’amministrazione**
- **comunicare** alla persona segnalante **l’esito finale** della segnalazione.

In presenza di **segnalazioni anonime**, naturalmente, non saranno possibili avviso, interlocuzione, riscontro.

Le stesse vengono trattate esclusivamente se “circostanziate” in modo specifico (vedi anche linee guida ANAC approvate con delibera n. 311 del 12 luglio 2023).

Verbale o resoconto scritto

Nei casi di segnalazione in forma orale (messaggio telefonico o incontro diretto) l’addetto al ricevimento e trattazione riporta dati e informazioni opportune in un verbale/resoconto specifico.

Trattamento dati personali

I dati personali relativi al ricevimento e alla gestione delle segnalazioni sono trattati ai sensi della vigente normativa in materia.

Conservazione documentazione

Le segnalazioni e relativa documentazione sono conservate per il tempo necessario alla trattazione della segnalazione, e comunque non oltre 5 anni dalla conclusione del percorso.

Segnalazione “*esterna*” (ad ANAC)

I segnalanti possono utilizzare il canale esterno (verso ANAC, mediante piattaforma e modalità indicate sul sito specifico per forma scritta ed orale) quando:

-non è prevista, nell'ambito del contesto lavorativo, l'attivazione obbligatoria del canale di segnalazione interna

-la persona segnalante ha già effettuato una segnalazione interna e la stessa non ha avuto seguito

-la persona segnalante ha fondati motivi di ritenere che, se effettuasse una segnalazione interna, alla stessa non sarebbe dato efficace seguito ovvero che la stessa segnalazione potrebbe determinare un rischio di ritorsione

-la persona segnalante ha fondato motivo di ritenere che la violazione possa costituire un pericolo imminente o palese per il pubblico interesse.

ANAC ha approvato specifiche linee guida con delibera n. 311 del 12 luglio 2023, pubblicata il 14 luglio 2023.

Divulgazione *pubblica*

Per divulgazione pubblica si intende il rendere di pubblico dominio informazioni sulle violazioni tramite la stampa o mezzi elettronici o comunque tramite mezzi di diffusione in grado di raggiungere un numero elevato di persone

I segnalanti possono effettuare direttamente una divulgazione pubblica quando

-la persona segnalante ha previamente effettuato una segnalazione interna ed esterna ovvero ha effettuato direttamente una segnalazione esterna e non è stato dato riscontro entro i termini stabiliti in merito alle misure previste o adottate per dare seguito alle segnalazioni

-la persona segnalante ha fondato motivo di ritenere che la violazione possa costituire un pericolo imminente o palese per il pubblico interesse

-la persona segnalante ha fondato motivo di ritenere che la segnalazione esterna possa comportare il rischio di ritorsioni o possa non avere efficace seguito in ragione delle specifiche circostanze del caso concreto, come quelle in cui possano essere occultate o distrutte prove oppure in cui vi sia fondato timore che chi ha ricevuto la segnalazione possa essere colluso con l'autore della violazione o coinvolto nella violazione stessa.

Denuncia diretta all'autorità giudiziaria o contabile

La segnalazione può essere rappresentata in specifica diretta denuncia all'autorità giudiziaria e contabile.

Si ricorda che il dipendente pubblico ha **l'obbligo di denuncia** ai sensi dell'art. 331 del codice di procedura penale:

“i pubblici ufficiali e gli incaricati di un pubblico servizio che, nell'esercizio o a causa delle loro funzioni o del loro servizio, hanno notizia di un reato perseguibile di ufficio, devono farne denuncia per iscritto, anche quando non sia individuata la persona alla quale il reato è attribuito”.

Obbligo di riservatezza

L'**identità della persona segnalante**, e qualsiasi altra informazione da cui può evincersi, **non può essere rivelata senza il consenso espresso** della stessa persona segnalante, a persone diverse da quella competente a ricevere e trattare la segnalazione (autorizzata a trattare i dati personali).

Nell'ambito del **procedimento penale**, l'identità della persona segnalante è coperta dal segreto.

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

Nell'ambito del **procedimento disciplinare**, l'identità della persona 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 della persona segnalante sia indispensabile per la difesa dell'incolpato, la segnalazione sarà utilizzabile ai fini del procedimento disciplinare solo in presenza del consenso espresso della persona segnalante alla rivelazione della propria identità.

Misure di protezione

Divieto di ritorsione

Definizione: **qualsiasi comportamento, atto od omissione, anche solo tentato o minacciato, posto in essere in ragione della segnalazione, della denuncia all'autorità giudiziaria o contabile, o della divulgazione pubblica** e che provoca o può provocare, alla persona segnalante o alla persona che ha sporto la denuncia, in via diretta o indiretta, un **danno ingiusto**, da intendersi come danno ingiustificato.

Alcuni esempi di comportamenti ritorsivi:

- il licenziamento, la sospensione o misure equivalenti
- il mutamento di funzioni, il cambiamento del luogo di lavoro, la riduzione dello stipendio, la modifica dell'orario di lavoro
- la sospensione della formazione o qualsiasi restrizione dell'accesso alla stessa
- le note di merito negative o le referenze negative
- l'adozione di misure disciplinari o di altra sanzione, anche pecuniaria
- la coercizione, l'intimidazione, le molestie o l'ostracismo
- la discriminazione o comunque il trattamento sfavorevole
- la richiesta di sottoposizione ad accertamenti psichiatrici o medici.

Protezione dalle ritorsioni

Le persone segnalanti/denunciati possono comunicare ad ANAC le ritorsioni che ritengono di aver subito.

La gestione delle comunicazioni di ritorsioni nel settore pubblico (e nel settore privato) **compete ad ANAC** che può avvalersi, per quanto di rispettiva competenza, della collaborazione dell'Ispettorato della funzione pubblica (e dell'Ispettorato nazionale del lavoro).

La dichiarazione di **nullità degli atti ritorsivi**, una volta dichiarata da ANAC l'esistenza effettiva di comportamenti o provvedimenti ritorsivi, e l'adozione delle misure necessarie ad assicurare la tutela, spetta all'**Autorità Giudiziaria** previa azione specifica.

Prova della ritorsione (onere della prova)

ANAC deve accertare che il comportamento (atto o omissione) ritenuto ritorsivo sia conseguente alla segnalazione, denuncia o divulgazione.

Una volta che il segnalante provi di aver effettuato una segnalazione in conformità alla normativa e di aver subito un comportamento ritenuto ritorsivo, **spetta all'amministrazione (datore di lavoro) l'onere di provare che tale comportamento non è in alcun modo collegato alla segnalazione.**

Trattandosi di una presunzione di responsabilità, è necessario che le prove in senso contrario emergano nel contraddittorio davanti ad ANAC. A tal fine è fondamentale che il presunto responsabile fornisca tutti gli elementi da cui dedurre l'assenza della natura ritorsiva della misura adottata nei confronti del segnalante.

Misure di sostegno

E' istituito presso ANAC l'elenco degli Enti del terzo Settore che forniscono alle persone segnalanti misure di sostegno. Queste consistono in informazioni, assistenza, e consulenze a titolo gratuito sulle modalità di segnalazione e sulla protezione dalle ritorsioni

Condizioni per la protezione e perdita delle tutele

- La persona segnalante beneficia delle misure di protezione e tutela solo se, al momento della segnalazione, aveva fondato motivo di ritenere che le informazioni sulle violazioni segnalate, divulgate pubblicamente o denunciate fossero vere
- *Le tutele non sono garantite quando è accertata, con sentenza di primo grado, la responsabilità penale della persona segnalante per i **reati di diffamazione e calunnia**. Alla persona segnalante è irrogata una sanzione disciplinare.*

Sanzioni

Sono previste sanzioni per:

- casi di ritorsione
 - violazione obblighi di riservatezza
 - mancata istituzione canali di segnalazione
 - mancata gestione e trattazione delle segnalazioni
- Gli accertamenti e l'eventuale applicazione è di competenza ANAC

Rinunce e transazioni

Non sono valide le rinunce e le transazioni, integrali o parziali, che hanno per oggetto i diritti e le tutele previste, salvo i casi di conciliazione (art. 2113, comma 4, codice civile).