

ISTRUZIONE OPERATIVA PER LA SEGNALAZIONE DI ILLECITI (C.D. WHISTLEBLOWING)

Ai sensi della legge 30 novembre 2017, n. 179 e Dlgs 10 marzo 2023, n. 24

(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)

Responsabile della Prevenzione della Corruzione – Dott.ssa Raffaella Botta

Agenzia di Controllo del Sistema Sociosanitario Lombardo

Sede Legale: Via Pola, 12 20124 Milano Tel. 02/8282.9800 - Fax 02/8282.9805

acss@pec.regione.lombardia.it - C.F. 97743230159

www.acsslombardia.it

Sommario

1. Premessa normativa e scopo del documento.....	3
2. Chi è tutelato in caso di segnalazione.....	3
3. Cosa segnalare	3
4. Cosa non segnalare	4
5. A chi e come presentare la segnalazione.....	4
6. Istruttoria e esiti della segnalazione	6
7. Tutele garantite al segnalante: anonimato e divieto di discriminazione	7
8. Segnalazioni all'ANAC e ad altri soggetti esterni	8
9. Principali norme e provvedimenti di riferimento	9

1. Premessa normativa e scopo del documento

Il presente documento è finalizzato a illustrare le modalità operative di segnalazione degli illeciti di ACSS aggiornate ai sensi del Dlgs 10 marzo 2023 n. 24, in attuazione della Direttiva europea 2019/1937, che ha introdotto elementi migliorativi alla legge 30 novembre 2017 n. 179.

2. Chi è tutelato in caso di segnalazione

Il *Whistleblower*, o persona segnalante, è la persona fisica che effettua una segnalazione o una divulgazione pubblica di informazioni sulle violazioni acquisite nell'ambito del contesto lavorativo.

Il segnalante può essere un dipendente, un consulente, un collaboratore interno a qualsiasi titolo (stagisti, tirocinanti, volontari etc.) e un collaboratore di impresa fornitrice dell'agenzia. Le norme in materia di whistleblowing si applicano a tutti i dipendenti e collaboratori di ACSS, assunti a tempo determinato o indeterminato, anche nel periodo di prova o successivamente alla cessazione del rapporto di lavoro.

3. Cosa segnalare

L'oggetto delle segnalazioni, meritevoli di tutela e rientranti nell'ambito di applicazione della legge, non è individuato in modo tassativo o rigido.

Nell'ambito di applicazione della legge, possono essere incluse tutte le **condotte illecite di cui il segnalante sia venuto a conoscenza "in ragione del proprio rapporto di lavoro"**, riferite a comportamenti che danneggiano o possano danneggiare l'interesse pubblico o l'immagine della pubblica amministrazione.

I fatti illeciti oggetto delle segnalazioni comprendono, quindi, non solo l'intera gamma dei delitti contro la pubblica amministrazione di cui al Titolo II, Capo I, del codice penale, ma anche 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 queste in particolare rilevano:

- le condotte riconducibili a **reati contro la pubblica amministrazione** ai sensi del Libro II – Titolo II, Capo I del Codice Penale (a mero titolo esemplificativo, concussione di cui all'art. 317, corruzione per l'esercizio della funzione di cui all'art. 318, corruzione per atto contrario ai doveri di ufficio di cui all'art. 319). Si pensi inoltre, a titolo esemplificativo, ai casi di sprechi, nepotismo, ripetuto mancato rispetto dei tempi procedurali, assunzioni non trasparenti, irregolarità contabili, false dichiarazioni, violazione delle norme ambientali e di sicurezza sul lavoro.
- le condotte in cui si riscontri un **abuso a fini di vantaggio personale** delle funzioni o delle mansioni svolte anche mediante, a mero titolo esemplificativo, la violazione delle regole del Codice di comportamento, dei doveri di riservatezza, di astensione in caso di conflitto di interessi, del segreto d'ufficio e di altre irregolarità procedurali.

Sono situazioni che il segnalante ha conosciuto “in ragione del rapporto di lavoro”, da intendersi in senso lato e quindi anche non relative all'ufficio di appartenenza. 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.

4. Cosa non segnalare

Non sono riconducibili all'ambito di applicazione della legge sulla tutela del whistleblower:

- richieste, reclami, rimostranze relative al proprio rapporto di lavoro, per le quali occorre fare riferimento agli uffici competenti, individuati da specifico regolamento;
- meri sospetti o voci. Non è necessario avere piena certezza dell'effettivo accadimento dei fatti segnalati; è sufficiente che il segnalante, in base alle proprie conoscenze, ritenga ragionevolmente che una irregolarità o un fatto illecito si sia verificato. D'altro canto, a tutela dei terzi citati e del buon andamento della pubblica amministrazione, devono esserci **elementi circostanziati**, da riportare in fase di segnalazione, in base ai quali il segnalante ritenga altamente probabile che si sia verificato un fatto illecito nel senso ampio sopraesposto.

Resta ferma la distinta disciplina relativa all'obbligo di denuncia di reato da parte dei pubblici ufficiali e degli incaricati di pubblico servizio ai sensi degli articoli 361 e 362 c.p. e dell'art. 331 c.p.p.

5. A chi e come presentare la segnalazione

La segnalazione all'interno di ACSS deve essere presentata al Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza (di seguito **RPCT**), e non ad altri, mediante uno dei canali di comunicazione messi a disposizione da ACSS.

Se la segnalazione viene presentata a un soggetto di ACSS diverso dal RPCT, esso è tenuto a trasmettere la segnalazione al RPCT entro sette giorni, dandone contestuale notizia al segnalante.

Il nominativo e i dati di contatto del RPCT sono disponibili nella sezione “Prevenzione della Corruzione” del sito web www.acsslombardia.it.

Qualora la condotta illecita sia riferibile al RPCT stesso, la segnalazione deve essere rivolta direttamente all'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC) o all'Autorità giudiziaria ordinaria o contabile, come descritto al successivo paragrafo 8.

La segnalazione deve essere sottoscritta e circostanziata per evitare di focalizzarsi su meri sospetti o voci.

Sono ammesse diverse tipologie di segnalazione, a seconda del grado di riservatezza che il segnalante richiede venga garantito:

- a) **segnalazioni aperte o esplicite** – in questi casi il segnalante non richiede di rimanere sconosciuto all'inculpato ma, al contrario, presta consenso alla comunicazione della sua identità, allorché tale comunicazione si renda necessaria;

- b) **segnalazioni esplicite riservate al RPCT** – in questi casi il segnalante presenta una segnalazione esplicita sulla sua identità al RPCT, che quindi fin dall'inizio conosce l'identità del segnalante, ma non presta consenso a informare l'incolpato.

La riservatezza è mantenuta, salvo che nel caso sub a), nei confronti di tutti i soggetti interni ad ACSS; diversamente in caso di trasmissione degli atti all'Autorità giudiziaria e alla Corte dei Conti, sarà consegnata, su richiesta di tali Autorità, la segnalazione integrale comprensiva del nome del segnalante come indicato al successivo paragrafo 8.

La segnalazione può essere presentata al RPCT attraverso **diversi canali di comunicazione**:

- mediante invio di email dalla propria casella di posta elettronica istituzionale o privata all'indirizzo di posta elettronica appositamente attivato da ACSS: **Responsabile.anticorruzione@acsslombardia.it** (accessibile solo al RPCT). Alla segnalazione va allegata copia di documento di identità in corso di validità;
- mediante compilazione e invio del modulo di segnalazione o di analogha dichiarazione scritta, a cui allegare copia del documento di identità in corso di validità, con il **servizio postale** ordinario o con il servizio di posta interna, utilizzando due buste: la segnalazione (o il modulo) va inserita in una prima busta chiusa con la dicitura esterna "WHISTLEBLOWER". La busta va inserita nella seconda busta chiusa indirizzata al RPCT di ACSS all'indirizzo di via Pola 12, 20124 Milano, con la dicitura **RISERVATA PERSONALE**. Tale modalità è finalizzata ad evitare aperture accidentali da parte degli addetti al protocollo. **La busta verrà consegnata chiusa** al RPCT, che provvederà alla protocollazione.
- mediante procedura telematica, accessibile nella sezione "Prevenzione della Corruzione" sul sito web istituzionale di ACSS (www.acsslombardia.it) e resa disponibile a dipendenti, collaboratori, fornitori al seguente link: **<https://acsslombardia.whistleblowing.it/#/>**.
Il link indirizza alla piattaforma informatica **WhistleblowingPA**, promossa da Transparency International Italia e del Centro Hermes per la Trasparenza e i Diritti Umani Digitali, conforme alla legge sulla tutela dei segnalanti e alle linee guida dell'Autorità Nazionale Anticorruzione.
Sulla piattaforma è disponibile un questionario appositamente studiato da Transparency International Italia.
Tutte le segnalazioni inviate tramite la piattaforma telematica sono visibili solo al RPCT.
Dopo aver compilato il questionario e inviato la segnalazione, l'applicativo restituisce al segnalante un codice che potrà essere inserito in apposito spazio del medesimo link (<https://acsslombardia.whistleblowing.it/#/>), per:
 - controllare lo stato della segnalazione
 - inviare al RPCT ulteriori aggiornamenti (commenti, allegati).
- mediante colloquio telefonico al numero del RPCT appositamente attivato **02.8282.9817**
- mediante colloquio di persona con il RPCT, dopo aver richiesto un appuntamento scrivendo all'indirizzo **Responsabile.anticorruzione@acsslombardia.it**

Per la presentazione delle segnalazioni, ACSS mette a disposizione un modello facsimile (allegato 1). In caso di utilizzo del **modulo**, i dati identificativi del segnalante devono essere

riportati sulla parte del modulo separata da quella contenente la segnalazione, per consentirne una più agevole trattazione e trasmissione disgiunta, a tutela del segnalante.

6. Istruttoria e esiti della segnalazione

Il **RPCT**, ricevuta la segnalazione:

- rilascia avviso di ricevimento alla persona segnalante entro sette giorni dalla data di ricevimento;
- svolge l'istruttoria e i necessari approfondimenti, tutelando la riservatezza del segnalante. Il RPCT può avvalersi della collaborazione di un gruppo di lavoro dedicato, i cui componenti non sono informati sull'identità del segnalante, salvo il consenso espresso da quest'ultimo;
- fornisce riscontro alle segnalazioni ricevute entro 3 mesi dalla data di avviso di ricevimento.

In ogni caso, il RPCT e i componenti del gruppo di lavoro dedicato sono tenuti a mantenere il massimo riserbo sull'identità del segnalante e su ogni altro elemento che la possa rivelare.

In caso di violazione di tali doveri ne rispondono, anche in via disciplinare, per violazione del Codice di comportamento (art. 8, comma 5, DUP 15/2018) e degli obblighi di riservatezza prescritti dalla legge.

Nel corso dell'istruttoria, il RPCT può chiedere informazioni ad altri dirigenti e dipendenti, che sono tenuti alla massima collaborazione, fornendo i riscontri con tempestività e comunque non oltre 15 giorni dalla richiesta. La mancata collaborazione è sanzionabile in via disciplinare (art. 8 DUP 15/2018).

Salvi i casi di manifesta infondatezza, il RPCT, completata l'istruttoria, segnala la questione ai soggetti terzi competenti per l'adozione dei provvedimenti conseguenti ossia a seconda dei casi:

1. al dirigente della struttura di appartenenza del personale incolpato per le valutazioni circa l'esercizio dell'azione disciplinare e le conseguenti decisioni relative all'applicazione delle sanzioni disciplinari di competenza;
2. all'Ufficio per i procedimenti disciplinari per le valutazioni circa l'esercizio dell'azione disciplinare e le conseguenti decisioni relative all'applicazione di sanzioni di competenza dell'Ufficio stesso;
3. all'Autorità giudiziaria, alla Corte dei Conti, all'ANAC o al Dipartimento della Funzione pubblica per i profili di rispettiva competenza.

In ogni caso, salvo il consenso espresso dall'interessato, nelle trasmissioni ai soggetti sopraindicati non è indicato il nome del segnalante; in caso di trasmissione ai soggetti esterni sarà evidenziato che il segnalante gode della tutela riservata dalla legge al whistleblower.

7. Tutele garantite al segnalante: anonimato e divieto di discriminazione

La tutela del whistleblower è diretta a evitare che il segnalante, venuto a conoscenza di condotte illecite, ometta di segnalarle per il timore di subire conseguenze dannose.

Sono previste **forme di garanzia della riservatezza sul nome del segnalante e di tutte le informazioni da cui l'identità possa essere dedotta** e il divieto di ritorsione da parte di ACSS. La legge 179/2017 ha inoltre espressamente previsto che l'interesse all'integrità delle amministrazioni pubbliche e alla prevenzione e repressione delle malversazioni costituisce **giusta causa di rivelazione di notizie coperte dall'obbligo di segreto d'ufficio** ai sensi del codice penale e civile purché siano contattati i soggetti stabiliti dalla legge e non siano utilizzate modalità eccedenti rispetto alla finalità di eliminazione dell'illecito.

Con riguardo alla tutela dell'anonimato, è stabilito che:

- senza il consenso dell'interessato, l'identità del segnalante non può essere rivelata, salvo quanto stabilito per il procedimento penale e davanti alla Corte dei conti
- la segnalazione è sottratta all'accesso previsto dagli articoli 22 e seguenti della legge 7 agosto 1990, n. 241.

Nell'ambito del procedimento disciplinare a carico dell'incolpato, la rivelazione dell'identità del segnalante può avvenire solo con il suo consenso. A garanzia del diritto di difesa dell'incolpato, qualora la contestazione sia fondata in tutto o in parte sulla segnalazione, la stessa potrà essere utilizzata solo se il segnalante acconsente alla rivelazione della sua identità.

Al whistleblower è riconosciuta tutela anche nei confronti di eventuali ritorsioni: non possono essere sanzionati, demansionati, licenziati, trasferiti o sottoposti ad altra misura organizzativa determinata dalla segnalazione con effetti negativi, diretti o indiretti, sulle condizioni di lavoro.

Le tutele riconosciute al whistleblower sono estese anche alle seguenti figure:

- al facilitatore, cioè colui che supporta il segnalante nel processo di segnalazione;
- alle persone del medesimo contesto lavorativo;
- alle persone legate al segnalante con stabile legame affettivo o per parentela fino al quarto grado;
- agli enti di proprietà del segnalante, per i quali le persone lavorano o che operano nello stesso contesto lavorativo.

È a carico di ACSS dimostrare che le misure discriminatorie o ritorsive sono motivate da ragioni estranee alla segnalazione. Gli atti discriminatori o ritorsivi adottati sono nulli e in caso di licenziamento a motivo della segnalazione il whistleblower, o altra figura tutelata, ha diritto alla reintegrazione nel posto di lavoro.

Qualora il whistleblower, o altra figura tutelata, ritenga di essere oggetto di una delle suddette misure discriminatorie può rivolgersi ad ANAC direttamente. Medesima comunicazione all'ANAC può essere fatta dalle organizzazioni sindacali rappresentate in ACSS. L'ANAC informa il Dipartimento della Funzione pubblica o gli altri organi preposti e svolge altresì un procedimento che può concludersi con l'applicazione di una sanzione amministrativa pecuniaria a carico del responsabile della misura discriminatoria.

Le tutele non sono garantite nei casi in cui, anche con sentenza di primo grado, sia accertata la responsabilità penale del whistleblower per i reati di calunnia o diffamazione o comunque per reati commessi con la segnalazione ovvero sia dichiarata la sua responsabilità civile, sempre in relazione alla segnalazione, nei casi di dolo o colpa grave.

Sarà istituito presso l'ANAC l'elenco degli enti del Terzo Settore che forniscono alle persone segnalanti misure di sostegno e che hanno stipulato convenzioni con ANAC. Le misure di sostegno fornite consistono in informazioni, assistenza e consulenze a titolo gratuito sulle modalità di segnalazione e sulla protezione dalle ritorsioni offerta dalla normativa, nonché sulle modalità e condizioni di accesso al patrocinio a spese dello Stato.

8. Segnalazioni all'ANAC e ad altri soggetti esterni

Il segnalante è tutelato anche nel caso in cui effettui la segnalazione attraverso i canali esterni previsti: ANAC, Autorità giudiziaria ordinaria e contabile (denuncia) e divulgazione pubblica.

La persona può effettuare una segnalazione all'ANAC se, al momento della sua presentazione, ricorre una delle seguenti condizioni:

- non sia attivo e funzionante il canale di segnalazione interno;
- il segnalante ha già effettuato una segnalazione interna e la stessa non ha avuto seguito;
- il segnalante ha fondati motivi per ritenere che, se effettuasse una segnalazione interna, alla stessa non sarebbe dato efficace seguito o che possa determinare il rischio di ritorsione
- il segnalante ritenga che la violazione possa costituire un pericolo imminente o palese per il pubblico interesse.

Le segnalazioni all'ANAC possono essere inviate mediante diversi canali, tra i quali la piattaforma on line accessibile all'indirizzo: <https://servizi.anticorruzione.it/segnalazioni/#/>.

Nell'ambito del procedimento penale, l'identità del segnalante è coperta in modo limitato a garanzia del diritto di difesa dell'indagato/imputato, secondo quanto stabilito dall'art. 329 c.p.p. (di norma, non oltre la chiusura delle indagini preliminari).

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

Anche in queste ipotesi, il whistleblower gode della tutela contro ogni forma di discriminazione o ritorsione correlata alla segnalazione/denuncia.

La persona che effettua una divulgazione pubblica beneficia delle tutele se ricorre una delle seguenti condizioni:

- il segnalante ha effettuato una segnalazione interna e una segnalazione esterna oppure solo una segnalazione esterna a cui non è stato dato seguito nei tempi previsti;
- il segnalante ha fondato motivo che la violazione possa costituire un pericolo imminente o palese per il pubblico interesse;
- il segnalante ha fondato motivo di ritenere che la segnalazione esterna possa comportare rischio di ritorsioni o possa non avere efficace seguito (es. possano essere occultate o distrutte prove).

9. Principali norme e provvedimenti di riferimento

- Art. 54-bis d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche)
- Legge 30 novembre 2017, n. 179 (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)
- Art. 19, comma 5, D.L. 24 giugno 2014, n. 90 (Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari), convertito con modificazioni dalla L. 11 agosto 2014, n. 114
- Determinazione ANAC n. 6 del 28/04/2015 (Linee guida in materia di tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti - c.d. whistleblower)
- Comunicato del Presidente Anac 5/9/2018 (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 d.lgs. 30.5.2001, n. 165 – c.d. whistleblowers)
- Determinazione ACSS n. 4 del 30. 01.2018 (PTPCT 2018/2020)
- Determinazione ACSS n. 4 del 31.01. 2018 (PTPCT 2018/2020)
- Dlgs 10 marzo 2023, n. 24 (Attuazione della direttiva (UE) 2019/1937 del parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2019, 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)
- Delibera ANAC n. 311 del 12 luglio 2023 (Linee guida in materia di protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell'Unione e protezione delle persone che segnalano violazioni delle disposizioni normative nazionali)