

## RICAPITOLO Linee Guida Whistleblowing

Le Linee Guida sono suddivise in tre parti:

1. principali cambiamenti intervenuti sull'ambito di applicazione dell'istituto, con riferimento sia ai soggetti tenuti a dare attuazione alla normativa che ai whistleblowers;
2. principi di carattere generale che riguardano le modalità di gestione della segnalazione;
3. procedure seguite da ANAC, alla quale è attribuito uno specifico potere sanzionatorio.

### SEGNALAZIONI E COMUNICAZIONI

Si distingue tra "**segnalazioni**" di condotte illecite di cui il dipendente sia venuto a conoscenza in ragione del rapporto di lavoro e "**comunicazioni**" di misure ritenute ritorsive adottate dall'amministrazione o dall'ente nei confronti del segnalante in ragione della segnalazione.

Le **segnalazioni** possono essere inviate, a discrezione del whistleblower, al RPCT dell'amministrazione ove si è verificata la presunta condotta illecita o ad ANAC. Il dipendente può anche valutare di inoltrare una denuncia «all'autorità giudiziaria ordinaria o a quella contabile».

Le **comunicazioni di misure ritorsive** devono essere trasmesse esclusivamente ad ANAC (art 54-bis, art. 1, co. 1). Nel caso in cui la comunicazione di misure ritorsive pervenga al RPCT dell'amministrazione ove le stesse si sono verificate, il RPCT offre il necessario supporto al segnalante rappresentando che la comunicazione deve essere inoltrata ad ANAC al fine di ottenere le tutele previste dall'art. 54-bis.

Caratteristiche delle segnalazioni perché al segnalante possa accordarsi la tutela prevista dall'art. 54-bis:

- il segnalante deve rivestire la qualifica di "dipendente pubblico" o equiparato;
- la segnalazione deve avere ad oggetto "condotte illecite";
- il dipendente deve essere venuto a conoscenza di tali "condotte illecite" in ragione del proprio rapporto di lavoro;
- la segnalazione deve essere effettuata "nell'interesse all'integrità della pubblica amministrazione";
- la segnalazione deve essere inoltrata ad almeno uno delle quattro tipologie di destinatari indicati nell'art. 54-bis, co. 1 (RPCT, ANAC, Autorità giudiziaria ordinaria o contabile).

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

A tal fine è **importante che le amministrazioni mettano a disposizione sui propri siti istituzionali moduli/questionari**, per guidare il whistleblower a rendere esaustivo il contenuto delle segnalazioni.

Si ricorda che l'art. 54-bis non include nel proprio campo di applicazione le **segnalazioni anonime** e cioè quelle del soggetto che non fornisce le proprie generalità.

In ogni caso, l'Autorità ritiene necessario che l'Amministrazione o l'Ente, nel PTPCT o in altro apposito atto organizzativo provveda a registrare le segnalazioni anonime e quelle di soggetti estranei alla p.a. pervenute attraverso i canali dedicati al whistleblowing.

Il sistema di protezione riconosce al whistleblower tre tipi di tutela:

- **tutela della riservatezza, dell'identità e della segnalazione**, il co. 3 dell'art. 54-bis impone all'amministrazione, che riceve e tratta le segnalazioni, di garantire la riservatezza dell'identità del segnalante.

A tale scopo è stata disposta la sottrazione della segnalazione e della documentazione allegata sia al diritto di accesso agli atti amministrativi previsto dagli artt. 22 e ss. della L. n. 241/1990 che all'accesso civico generalizzato di cui all'art. 5, comma 2, del D. Lgs. n. 33/2013.

Al fine di garantire un maggior livello di tutela L'ANAC suggerisce di introdurre nei Codici di comportamento forme di responsabilità specifica in capo al RPCT che riceve e gestisce le segnalazioni nonché in capo a tutti gli altri soggetti che nell'amministrazione possano venirne a conoscenza.

Nella tutela alla riservatezza entra ovviamente in gioco anche la normativa in materia di privacy.

In questa sede non è possibile approfondire ulteriormente, tuttavia, vista la delicatezza dell'argomento anche da un punto di vista sanzionatorio v'invitiamo a leggere con particolare attenzione le pagine da 17 a 20 delle linee guida al fine di acquisire una trattazione completa ed esauriente della materia.

- **tutela da eventuali misure ritorsive o discriminatorie adottate dall'ente a causa della segnalazione effettuata.**

La "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) si configura non solo in atti e provvedimenti ma anche in comportamenti o omissioni posti in essere dall'amministrazione nei confronti del dipendente/segnalante, volti a limitare e/o comprimere l'esercizio delle funzioni proprie del lavoratore in guisa tale da disvelare un intento vessatorio o comunque da peggiorare la situazione lavorativa.

Nel caso in cui l'Autorità accerti la natura ritorsiva di atti adottati dall'amministrazione o dall'ente, ne discende che questi sono nulli e ANAC ne dichiara la nullità come previsto dal co. 6, art. 54-bis del d.lgs.165/2001.

Qualora venga accertata l'adozione di una misura ritorsiva o discriminatoria, ANAC applica al responsabile una sanzione amministrativa pecuniaria da 5.000 a 30.000 euro.

- **esclusione dalla responsabilità nel caso in cui il whistleblower sveli notizie coperte dall'obbligo di segreto d'ufficio, aziendale, professionale, scientifico o industriale ovvero violi l'obbligo di fedeltà**, a condizione che il segnalante agisca al fine di tutelare l'interesse all'integrità delle amministrazioni nonché alla prevenzione e alla repressione delle malversazioni, non abbia appreso la notizia in ragione di un rapporto di consulenza professionale o di assistenza, le notizie e i documenti oggetto di segreto non siano rivelati con modalità eccedenti rispetto alle finalità dell'eliminazione dell'illecito e la rivelazione non avvenga 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 è fonte di responsabilità civile e/o penale.

La giusta causa della rivelazione sembra sostanzialmente operare come "scriminante" nel presupposto che vi sia un interesse preminente, in tal caso l'interesse all'integrità delle amministrazioni, che impone o consente tale rivelazione.

## **L'RPCT**

La legge 179 assegna al RPCT un ruolo fondamentale nella gestione delle segnalazioni. Il RPCT, oltre a ricevere e prendere in carico le segnalazioni, avvia gli atti necessari a una prima "attività di verifica e di analisi delle segnalazioni ricevute", da ritenersi obbligatoria in base al co. 6 dell'art. 54-bis.

Il ruolo del RPCT si sostanzia in una significativa attività istruttoria.

Spetta, infatti, al RPCT la valutazione in ordine alla sussistenza dei requisiti essenziali contenuti nel co. 1 dell'art. 54-bis per poter accordare al segnalante le tutele ivi previste.

Una volta valutata l'ammissibilità della segnalazione, quale segnalazione di whistleblowing, il RPCT avvia l'istruttoria interna sui fatti o sulle condotte segnalate. Per lo svolgimento dell'istruttoria, il RPCT può avviare un dialogo con il whistleblower, chiedendo allo stesso chiarimenti, documenti e informazioni ulteriori.

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

Qualora, invece, il RPCT ravvisi il fumus di fondatezza della segnalazione è opportuno si rivolga immediatamente agli organi preposti interni o enti/istituzioni esterne, ognuno secondo le proprie competenze.

Non spetta 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.

## **FASI DELLA PROCEDURA**

La tutela del whistleblower rientra a pieno titolo tra le misure generali di prevenzione della corruzione da introdurre nel PTPCT.

Ogni amministrazione è tenuta a disciplinare, in conformità alle Linee Guida, le modalità, preferibilmente informatiche, per la ricezione e la gestione delle segnalazioni, definendo, tra l'altro, i tempi e i soggetti responsabili.

Quanto ai **termini procedurali** l'Autorità ritiene che sia ragionevole indicare:

- 15 giorni lavorativi per il termine per l'esame preliminare della segnalazione cui consegue l'avvio dell'istruttoria;
- 15 giorni lavorativi, che decorrono dalla data di ricezione della segnalazione, per il termine per l'avvio dell'istruttoria;
- 60 giorni, che decorrono dalla data di avvio della stessa, per il termine per la definizione dell'istruttoria.

Resta fermo che, laddove si renda necessario, l'organo di indirizzo può autorizzare il RPCT ad estendere i termini fornendo adeguata motivazione.

Sul piano operativo ANAC, con la Delibera n. 6 del 2015, aveva individuato, **quale strada prioritaria per tutelare la riservatezza del segnalante, la gestione in via informatizzata delle segnalazioni.**

Le amministrazioni sono, quindi, tenute a disciplinare, le procedure, preferibilmente informatizzate, per la ricezione e gestione delle segnalazioni.

L'amministrazione che non ha automatizzato il processo di gestione delle segnalazioni, a causa di specifiche difficoltà organizzative da motivare adeguatamente, può, in via residuale, utilizzare canali e tecniche tradizionali da disciplinare nel PTPCT o nell'atto organizzativo indicando, tuttavia, gli strumenti previsti per garantire la riservatezza dell'identità del segnalante, del contenuto delle segnalazioni e della relativa documentazione, in conformità a quanto previsto dalla legge.

Ad esempio, può essere prevista la trasmissione cartacea della segnalazione in busta chiusa indirizzata al RPCT con la dicitura "riservata/personale".

Con riguardo alle segnalazioni pervenute mediante canali diversi dalla procedura informatica, si ritiene opportuno che queste siano protocollate in apposito registro riservato.

Con riferimento alla **procedura informatica** al fine di garantire l'efficacia del processo di segnalazione, ANAC dispone espressamente che la procedura di gestione delle segnalazioni utilizzata deve:

- consentire la gestione delle segnalazioni in modo trasparente attraverso un *iter* procedurale definito e comunicato all'esterno con termini certi per l'avvio e la conclusione dell'istruttoria;
- presentare al segnalante l'informativa sul trattamento dei dati personali da parte dell'amministrazione ed eventualmente acquisire, già in fase di segnalazione, il consenso del segnalante a rivelare l'identità all'ufficio di disciplina;
- identificare ogni segnalazione ricevuta mediante l'attribuzione di un codice univoco progressivo, registrando la data e l'ora di ricezione. Tali informazioni dovranno essere associate stabilmente alla segnalazione;
- tutelare la riservatezza dell'identità del segnalante, del contenuto della segnalazione, della documentazione ad essa allegata nonché dell'identità di eventuali soggetti segnalati, garantendo l'accesso a tali informazioni solo ai soggetti autorizzati e previsti nell'*iter* procedurale. Nel caso in cui l'accesso all'applicazione sia mediato da dispositivi *firewall* o *proxy*, l'amministrazione deve garantire la non tracciabilità del segnalante nel momento in cui viene stabilita la connessione anche mediante l'impiego di strumenti di anonimizzazione dei dati di navigazione (ad es. tramite protocollo di trasporto *https* e accesso mediato dalla rete TOR);
- separare il contenuto della segnalazione dall'identità del segnalante;
- rendere disponibile il solo contenuto della segnalazione ai soggetti che gestiscono l'istruttoria;
- prevedere l'accesso sicuro e protetto all'applicazione per tutti gli utenti mediante l'adozione di sistemi di autenticazione e autorizzazione opportuni;
- la piattaforma per l'acquisizione e gestione delle segnalazioni deve assicurare l'accesso selettivo ai dati delle segnalazioni, da parte dei diversi soggetti autorizzati al trattamento, prevedendo, ad esempio, una procedura per l'assegnazione, da parte del RPCT, della trattazione di specifiche segnalazioni all'eventuale personale di supporto;
- tracciare l'attività degli utenti del sistema nel rispetto delle garanzie a tutela del segnalante, al fine di evitare l'uso improprio di dati relativi alla segnalazione. I relativi *log* devono essere adeguatamente protetti da accessi non autorizzati e devono essere conservati per un termine congruo rispetto alle finalità di tracciamento. Deve essere evitato il tracciamento di qualunque informazione che possa ricondurre all'identità o all'attività del segnalante. Il tracciamento può essere effettuato esclusivamente al fine di garantire la correttezza e la sicurezza del trattamento dei dati;

- consentire l'accesso del RPCT all'identità del segnalante esclusivamente dietro espresso consenso del "custode" dell'identità dal segnalante;
- consentire nel corso dell'istruttoria lo scambio di messaggi o documenti tra segnalante e istruttore mediante meccanismi interni alla piattaforma che tutelino l'identità del segnalante. È esclusa l'adozione della posta elettronica individuale quale mezzo di notifica al segnalante;
- qualora la piattaforma per l'acquisizione e gestione delle segnalazioni invii messaggi (es. in caso di variazione dello stato di avanzamento dell'istruttoria, riscontro del segnalante a una richiesta di integrazione, riscontro del segnalante a una richiesta di consenso a rivelare la propria identità nell'ambito di un procedimento disciplinare, ecc.) sulla casella di posta elettronica individuale che l'amministrazione o l'ente ha assegnato al RPCT e all'istruttore, tali messaggi non devono contenere riferimenti all'identità del segnalante o all'oggetto della segnalazione;
- tutelare la riservatezza degli atti formati nel corso dell'attività istruttoria svolta dall'amministrazione;
- consentire al segnalante di verificare, in qualsiasi momento tramite l'applicazione, lo stato di avanzamento dell'istruttoria;
- consentire in qualsiasi momento, tramite l'applicazione, la fruibilità della documentazione custodita, ad es. al fine di evitare il *download* o, soprattutto, la stampa della stessa;
- rendere chiaramente visibili al segnalante, al fine di consentire l'uso consapevole e sicuro della piattaforma, le seguenti indicazioni da considerarsi requisiti minimi di buon comportamento, acquisendo dallo stesso segnalante la conferma di lettura:
  - o È opportuno rimuovere riferimenti all'identità del segnalante dalla segnalazione e dai suoi allegati;
  - o Se per inviare la segnalazione è stato utilizzato il canale informatico è opportuno utilizzare il medesimo canale per tutte le comunicazioni successive da inviare all'Ente.