

Azienda Ospedaliero Universitaria Policlinico
“Gaspare Rodolico - San Marco”
Catania



REGOLAMENTO
PER LA PROMOZIONE DELLE SEGNALAZIONI
E DELLE MISURE PER LA TUTELA DEL
DIPENDENTE CHE SEGNA ILLECITI
NELL'INTERESSE PUBBLICO
(WHISTLEBLOWER)



STRUTTURA COMPETENTE <i>RPCT Aziendale</i>	STRUTTURA DI SUPPORTO ALLA REDAZIONE <i>Ufficio di Supporto al RPTC</i>	REGOLAMENTO PER LA TUTELA DEL DIPENDENTE CHE SEGNALA ILLECITI (Whistleblower)
Dott. Maurizio Grasso	Dott. Salvatore Carmine Faraci	Aggiornamento documento Ed. 01 – Rev. 01 del 25/10/2021

Il presente regolamento disciplina le modalità di segnalazione degli illeciti dell’Azienda Ospedaliero Universitaria Policlinico “G. Rodolico - San Marco” di Catania, inserendosi nell’ambito delle attività di prevenzione della corruzione previste dal vigente Piano Triennale per la Prevenzione della Corruzione e Trasparenza ed aggiornando il precedente regolamento approvato con delibera n. 242 del 17/02/2016 alle Linee Guida ANAC del 9 Giugno 2021.

Definizioni

ANAC Autorità Nazionale Anticorruzione

PNA Piano Nazionale Anticorruzione

DFP Dipartimento della Funzione pubblica

PTPCT Piano triennale di prevenzione della corruzione e della trasparenza

RPCT Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza

WHISTLEBLOWER è colui che nell’ambito dell’attività lavorativa viene a conoscenza di illeciti e irregolarità e decide di segnalarli.

WHISTLEBLOWING consiste nell’attività di regolamentazione delle procedure volte ad Incentivare e proteggere i segnalanti.

Sommario

PREMESSA	4
1. FINALITA'.....	7
2. AMBITO SOGGETTIVO DI APPLICAZIONE.....	7
3. AMBITO OGGETTIVO DI APPLICAZIONE.....	8
4. IL RUOLO DEL RESPONSABILE DELLA PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE E DELLA TRASPARENZA.....	8
5. LE SEGNALAZIONI.....	10
6. COME SEGNALARE.....	11
7. PROCEDIMENTO DI GESTIONE DELLA SEGNALAZIONE	13
8. TUTELA DEL SEGNALANTE	13
9. LIMITI DELLA TUTELA	14
10. RESPONSABILITA' DEL WHISTLEBLOWER.....	15

PREMESSA

Durante lo svolgimento quotidiano delle attività lavorative e quindi nel corso dell'esercizio delle proprie funzioni (*whistleblowers*) è possibile accorgersi o venire a conoscenza di fatti e comportamenti, per i quali possono ravvisarsi ipotesi di "corruzione".

L'iniziativa del soggetto nel segnalare l'episodio è espressione di senso civico e rispetto del dovere nell'*interesse dell'integrità della pubblica amministrazione* rappresentando, al contempo, una modalità dissuasiva efficace, che costituisce essa stessa il primario deterrente al fenomeno della corruzione, senza tralasciare l'aspetto eticamente corretto del comportamento, che rispecchia una impostazione culturale dell'individuo in funzione anche "preventiva" del fenomeno corruttivo.

Giova osservare, tuttavia, che nella "*communis opinio*" la segnalazione di tali fenomeni è spesso vista come qualcosa di negativo, poiché culturalmente legata ad una percezione di "condotta sleale" mentre per alcuni si pone il problema di possibili ritorsioni, per cui preferibile ignorare il fatto.

Ma nella considerazione che è interesse della collettività il buon uso delle risorse pubbliche, assicurandosi l'efficienza e l'efficacia delle attività svolte dalle pubbliche amministrazioni, è importante un atteggiamento propositivo e di supporto alle P.A. per aiutarle a contrastare i fenomeni di *maladministration*. Sul punto, la legge (art. 54 bis d.lgs.165/2001) ha stabilito delle particolari tutele nei confronti dei dipendenti o equiparati che segnalano possibili fatti di corruzione.

In Italia l'istituto giuridico del Whistleblowing è stato introdotto dalla legge 6 novembre 2012, n. 190, «*Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione*», adottata in ottemperanza a raccomandazioni e obblighi convenzionali che promanano dal contesto ONU, OCSE, Consiglio d'Europa e Unione europea. In particolare, l'art. 1, co. 51, della richiamata legge ha inserito l'art. 54-bis all'interno del d.lgs. 30 marzo 2001 n. 165 «*Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche*». Tale norma prevede un regime di tutela del dipendente pubblico che segnala condotte illecite di cui sia venuto a conoscenza in ragione del rapporto di lavoro.

La disciplina è stata integrata dal decreto legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito nella legge 11 agosto 2014, n. 114, «*Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari*», che ha modificato l'art. 54-bis introducendo anche ANAC quale soggetto destinatario delle segnalazioni di whistleblowing.

Da allora anche ANAC è chiamata a gestire le segnalazioni provenienti da altre amministrazioni pubbliche.

ANAC è già intervenuta con la Determinazione n. 6 del 28 aprile 2015 recante «*Linee guida in materia di tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti (c.d. whistleblowing)*» per fornire indicazioni alle pubbliche amministrazioni sui necessari accorgimenti --anche tecnici-- da adottare per dare effettiva attuazione alla disciplina. Con tale documento, l'Autorità ha evidenziato gli ambiti in cui riteneva più urgente un nuovo intervento normativo. Tra gli altri, l'ampliamento dell'istituto al dipendente che segnala condotte illecite negli enti di diritto privato in controllo pubblico e negli enti pubblici economici, nonché ai consulenti e ai collaboratori a qualsiasi titolo e, ancora, ai collaboratori di imprese fornitrici dell'amministrazione.

L'ultima riforma dell'istituto si deve, però, alla 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*», entrata in vigore il 29 dicembre 2017.

Tra le modifiche di maggior rilievo apportate dalla l. 179/2017 si rilevano principalmente quelle all'art. 54-bis che specificano: l'ampliamento dell'ambito soggettivo di applicazione; la valorizzazione del ruolo del Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza (RPCT) nella gestione delle segnalazioni; il sistema generale di tutela e protezione del segnalante, che comprende la garanzia di riservatezza sull'identità, la protezione da eventuali misure ritorsive adottate dalle amministrazioni o enti a causa della segnalazione, nonché la qualificazione della segnalazione effettuata dal whistleblower come "giusta causa" di rivelazione di un segreto d'ufficio, aziendale, professionale, scientifico o industriale o di violazione del dovere di lealtà e fedeltà.

ANAC, nell'esercizio del proprio potere regolatorio è, tra l'altro, direttamente investita dalla l. 179/2017 del compito di adottare apposite Linee guida relative alle procedure per la presentazione e la gestione delle segnalazioni, sentito il Garante per la Protezione dei Dati Personali.

Fermo restando ogni diverso profilo di responsabilità, ai sensi del co. 6 della l. 179/2017, ANAC è anche titolare di un autonomo potere sanzionatorio nei seguenti casi:

- mancato svolgimento di attività di verifica e analisi delle segnalazioni ricevute;
- assenza o non conformità (rispetto alle modalità delineate nelle Linee guida del 9 Giugno 2021) di procedure per l'inoltro e la gestione delle segnalazioni;
- adozione di misure discriminatorie nei confronti del segnalante.

Sull'esercizio di tale potere sanzionatorio, ANAC ha emanato la Delibera n. 690 del 1 luglio 2020, recante «Regolamento per la gestione delle segnalazioni e per l'esercizio del potere sanzionatorio in materia di tutela degli autori di segnalazioni di illeciti o irregolarità di cui siano venuti a conoscenza nell'ambito di un rapporto di lavoro di cui all'articolo 54-bis del decreto legislativo n. 165/2001» (GU n. 205 del 18.8.2020)» cui si rinvia.

Più di recente l'Autorità ha emanato con Delibera n. 469 del 9 giugno 2021, le «Linee guida in materia di tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti (c.d. whistleblower)», sancendo la possibilità, in un'ottica di prevenzione della corruzione, di avviare un'interlocuzione con il Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza (RPCT) dell'Amministrazione oggetto di segnalazione o disporre l'invio della segnalazione alle istituzioni competenti, quali ad esempio l'Ispettorato per la Funzione Pubblica, la Corte dei conti, l'Autorità giudiziaria, la Guardia di Finanza.

Le Linee guida hanno l'obiettivo di fornire indicazioni sull'applicazione della normativa e sono rivolte alle pubbliche amministrazioni e agli altri enti indicati dalla legge tenuti a prevedere misure di tutela per il dipendente che segnala condotte illecite che attengono all'amministrazione di appartenenza. Esse contengono indicazioni utili anche per i possibili "segnalanti".

Le suddette Linee guida sono, altresì, volte a consentire alle amministrazioni e agli altri soggetti destinatari delle stesse di adempiere correttamente agli obblighi derivanti dalla disciplina di protezione dei dati personali (Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e d.lgs. 30 giugno 2003, n. 196, adeguato alle disposizioni del Regolamento (UE) 2016/679 tramite il d.lgs. 10 agosto 2018, n. 101).

In questo ambito, i trattamenti di dati personali effettuati dai soggetti obbligati possono essere considerati necessari per adempiere a un obbligo legale al quale è soggetto il titolare del trattamento (art. 6, § 1, lett. c) del Regolamento (UE) 2016/679), e, con riguardo a categorie particolari di dati (art. 9, § 2, lett. b) del Regolamento (UE) 2016/679) in relazione all'art. 54-bis, o a dati relativi a condanne penali e reati, possono, altresì, essere considerati necessari per l'esecuzione di un compito di interesse pubblico contemplato dall'ordinamento (art. 6, § 1, lett. e) e art. 9, § 2, lett. g) e 10 del Regolamento (UE) 2016/679).

La disciplina in materia di tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti deve essere infatti considerata come una delle più specifiche volta ad assicurare la protezione dei diritti e delle libertà dei dipendenti nell'ambito dei rapporti di lavoro, con riguardo al trattamento dei dati personali, previste dall'art. 88, § 1 del Regolamento (UE) 2016/679.

Più in generale, il titolare del trattamento è comunque tenuto a rispettare i principi in materia di protezione dei dati, fra i quali quello di "liceità, correttezza e trasparenza" nonché di "minimizzazione", in base ai quali i dati personali devono essere "trattati in modo lecito, corretto e trasparente nei confronti dell'interessato" e devono essere "adeguati, pertinenti e limitati a quanto necessario rispetto alle finalità per le quali sono trattati" (art. 5, § 1, lett. a) e c) del Regolamento (UE) 2016/679).

I dati devono inoltre essere "trattati in maniera da garantire un'adeguata sicurezza" degli stessi "compresa la protezione, mediante misure tecniche e organizzative adeguate, da trattamenti non autorizzati o illeciti e dalla perdita, dalla distruzione o dal danno accidentali" art. 5 e art. 32 del Regolamento (UE) 2016/679).

Con riguardo al principio di liceità, trasparenza e correttezza, il titolare ha l'obbligo di fornire agli interessati l'informativa sul trattamento dei dati personali ai sensi degli artt. 13 e 14 del Regolamento (UE) 2016/679.

Nella predisposizione delle recenti Linee guida, l’Autorità ha considerato i principi espressi in sede europea dalla 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 (in G.U.U.E. L 305, 26.11.2019, p. 17–56) e gli effetti che possono produrre sul sistema di tutela previsto dal nostro ordinamento nazionale.

Le indicazioni per l’attuazione delle suddette disposizione di legge si rinvengono già in tutti i PNA adottati da ANAC, ancor prima delle emanate Linee Guida. In particolare, dal PNA si evince che le Pubbliche Amministrazioni devono:

- adottare ogni possibile accortezza per rendere effettiva la tutela della riservatezza del dipendente che segnala illeciti, disciplinando la procedura per la ricezione e il trattamento delle segnalazioni;
- prevedere modalità di comunicazione differenziate e riservate per ricevere le segnalazioni;
- prevedere codici sostitutivi dei dati identificativi del denunciante;
- predisporre modelli per ricevere le informazioni ritenute utili per individuare gli autori della condotta illecita e le circostanze del fatto;
- valutare la realizzazione di un sistema informatico di segnalazione per:
 - Indirizzare la segnalazione ai destinatari individuati assicurando la copertura dei dati identificativi del segnalante;
 - identificare il segnalante, ove necessario, da parte dei destinatari nel caso di segnalazione non anonima;
- considerare l’opportunità di individuare i destinatari delle segnalazioni che, ricevuta la segnalazione, dovranno assumere le adeguate iniziative a seconda del caso;
- prevedere una capillare azione di sensibilizzazione, comunicazione e formazione sui diritti e sugli obblighi relativi alla divulgazione delle azioni illecite, pubblicando sul sito istituzionale gli avvisi che informano i dipendenti dell’importanza dello strumento e sul loro diritto alla tutela nel caso di segnalazione, nonché sui risultati che l’attuazione della norma ha prodotto;
- prevedere una revisione periodica della disciplina per verificare possibili lacune o incomprensioni da parte dei dipendenti.

Il *Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione e Trasparenza 2021-2023*, adottato dall’ A.O.U. Policlinico “G. Rodolico – San Marco” di Catania con Deliberazione 566/2021, ha disciplinato, al paragrafo 22, punto D, la fattispecie di tutela del dipendente che segnala illeciti, specificando i soggetti cui effettuare la segnalazione, secondo il vigente Regolamento già approvato con delibera n. 124 del 12/02/2016.

1. Finalità

La *Ratio* dell'art. 1 comma 51 della Legge 190/2012, è quella di evitare che il whistleblower (dipendente, collaboratore o consulente, dipendente di ditte fornitrici) venuto a conoscenza di condotte illecite in ragione del rapporto di lavoro, ometta di segnalarle per il timore di subire conseguenze pregiudizievoli.

I segnalatori svolgono un **ruolo di interesse pubblico** dando conoscenza, se possibile tempestiva, di problemi o pericoli per l'ente o per la comunità. La possibilità di segnalare costituisce un'**opportunità** per far valere l'interesse pubblico al di sopra degli interessi illeciti o interessi privati o dei comportamenti non etici.

Per questa ragione, l'art. 54-bis del d.lgs. 165/2001, introdotto dall'art. 1 comma 51 della Legge 190/2012, impone all'Amministrazione che tratta la segnalazione di assicurare la riservatezza dell'identità di chi si espone in prima persona. Naturalmente la garanzia di riservatezza presuppone che il segnalante renda nota la propria identità. Non rientra, dunque, nella fattispecie prevista dalla norma come «dipendente pubblico che segnala illeciti», quella del soggetto che, nell'inoltrare una segnalazione, non si renda conoscibile. In sostanza, la ratio della norma è di assicurare la tutela del dipendente, mantenendo riservata l'identità, nel caso di segnalazioni provenienti da soggetti che si identificano.

2. Ambito soggettivo di applicazione

L'art. 54-bis, co. 2, del d.lgs. 165/2001, come modificato dall'art. 1 della l. 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».

La nuova formulazione dell'art. 54-bis include espressamente, al comma 2, nella nozione di dipendente pubblico le seguenti tipologie di lavoratori

- i dipendenti delle amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1, comma 2 del d.lgs. n. 165 del 2001 ivi compreso il dipendente di cui all'art. 3;
- i dipendenti degli enti pubblici economici;
- i dipendenti di enti diritto privato sottoposti a controllo pubblico ai sensi dell'articolo 2359 del codice civile;
- i lavoratori e collaboratori delle imprese fornitrici di beni o servizi e che realizzano opere in favore dell'amministrazione pubblica.

Ai fini dell'applicazione della disciplina del *whistleblowing* sono considerate le segnalazioni di condotte illecite effettuate solo da questi soggetti, come previsto dal co. 1 dell'art. 54-bis.

Le segnalazioni effettuate da altri soggetti, ivi inclusi i rappresentanti di organizzazioni sindacali, non rilevano. Ciò in quanto lo stesso legislatore ha chiaramente distinto la trasmissione delle segnalazioni di condotte illecite, che possono essere effettuate esclusivamente dai dipendenti pubblici, dalla comunicazione dell'adozione di misure ritenute ritorsive che possono essere trasmesse ad ANAC dall'interessato o dalle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative nell'amministrazione nella quale le stesse sono state poste in essere.

Il tenore letterale della norma in questione, che fa riferimento ai soli «dipendenti pubblici» non consente allo stato, di estendere la disciplina ad altri soggetti che, pur svolgendo un'attività lavorativa in favore dell'amministrazione, non godono di tale status (ad es., stagisti, tirocinanti).

Si forniscono di seguito indicazioni, sia con riferimento ai dipendenti direttamente tutelati dall'art. 54-bis, sia agli enti tenuti a predisporre al proprio interno misure di protezione ai segnalanti.

Il RPCT garantisce l'anonimato di tutte le categorie di segnalanti e la tutela è assicurata nelle modalità previste dal presente documento.

3. Ambito oggettivo di applicazione

La legge 179/2017 disciplina, come sopra visto:

- le segnalazioni di condotte illecite di cui il dipendente sia venuto a conoscenza in ragione del rapporto di lavoro;
- le comunicazioni di misure ritenute ritorsive adottate dall'amministrazione o dall'ente nei confronti del segnalante in ragione della segnalazione.

Come previsto dall'art 54-bis (art. 1, co. 1), le prime 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».

In aderenza alle linee di indirizzo offerte in termini di principio dalla Direttiva (UE) 2019/1937, ANAC ha raccomandato alle Amministrazioni di promuovere presso i propri dipendenti il ricorso al canale interno, favorendo, in prima istanza, l'inoltro della segnalazione al RPCT.

Nel caso in cui la segnalazione pervenga ad un soggetto diverso dal RPCT (ad esempio superiore gerarchico, dirigente o funzionario) è necessario che tale soggetto indichi al mittente che le segnalazioni volte ad ottenere la tutela del whistleblower vanno inoltrate al RPCT dell'amministrazione in cui si è verificato l'illecito.

Il RPCT è il solo destinatario delle segnalazioni nonché delle procedure e delle modalità per presentare tali segnalazioni, proprio al fine di evitare evenienze come quella appena citata.

Resta comunque fermo, come osservato dal Consiglio di Stato nel parere reso sullo schema di linee Guida (n. 615/2020), che la novella legislativa apportata dalla l. 179/2017 all'art. 54-bis ha carattere prevalente su quella di rango regolamentare, pertanto, ai sensi di legge, l'unico soggetto che, all'interno dell'amministrazione, può ricevere le segnalazioni di whistleblowing, con le connesse garanzie di protezione del segnalante, è il RPCT. Nondimeno, nel caso di segnalazioni destinate unicamente al superiore gerarchico, il whistleblower non sarà tutelato ai sensi dell'art. 54-bis.

Per quanto riguarda le “comunicazioni di misure ritorsive” la norma prevede, invece, che esse siano 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.

Gli aspetti relativi alle comunicazioni di misure ritorsive sono esaminati nella parte terza delle Linee guida del 9 Giugno 2021 cui si rinvia.

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

La legge 179/2017 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 a una prima “*attività di verifica e di analisi delle segnalazioni ricevute*”, in base al co. 6 dell'art. 54-bis.

Tale ruolo si esplica nell'esercizio di alcune funzioni che, con specifico riguardo alla gestione delle segnalazioni all'interno dell'amministrazione, sono attribuite dalla legge al soggetto cui l'amministrazione ha conferito l'incarico di RPCT.

Il RPCT è pertanto il soggetto legittimato, per legge, a trattare i dati personali del segnalante e, eventualmente, a conoscerne l'identità. Il RPCT può coincidere con il custode dell'identità. In ogni caso, è opportuno che la scelta del soggetto individuato quale custode dell'identità ricada su un dipendente dell'amministrazione dotato di requisiti di imparzialità e indipendenza.

Resta fermo che, sebbene quest'ultimo non tratti direttamente i dati relativi al segnalante e quelli contenuti nella segnalazione, lo stesso opera in qualità di “autorizzato” al trattamento (ai sensi dell'art. 4, par. 10, 29, 32, par. 4 del Reg. UE 2016/679 e art. 2-*quaterdecies* del d.lgs. 196/ 2003).

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

In primo luogo, spetta 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. Per la valutazione dei suddetti requisiti, il RPCT può utilizzare gli stessi criteri utilizzati dall'ANAC come elencati al § 2. Parte III delle Linee guida del 9 Giugno 2021, e cioè:

- a) manifesta mancanza di interesse all'integrità della pubblica amministrazione;
- b) manifesta incompetenza dell'Azienda 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'Autorità;
- e) accertato contenuto generico della segnalazione di illecito tale da non consentire la comprensione dei fatti, ovvero segnalazione di illeciti corredata da documentazione non appropriata o inconferente;
- f) produzione di sola documentazione in assenza della segnalazione di condotte illecite o irregolarità;
- g) mancanza dei dati che costituiscono elementi essenziali della segnalazione di illeciti indicati al comma 2 dell'art. 8 del Regolamento ANAC sull'esercizio sanzionatorio (Delibera n. 690/2020).

Si precisa che nei casi di cui alle lett. c) e g), il RPCT, appena ricevuta la segnalazione, ove quanto denunciato non sia adeguatamente circostanziato, può chiedere al *whistleblower* elementi integrativi tramite il canale a ciò dedicato, o anche di persona, ove il segnalante acconsenta.

Una volta valutata l'ammissibilità della segnalazione, quale segnalazione di *whistleblowing*, il RPCT avvia l'istruttoria interna sui fatti o sulle condotte segnalate.

Spetta al RPCT 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, sempre tramite il canale a ciò dedicato nelle piattaforme informatiche o anche di persona. 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.

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.

Per quanto riguarda i casi in cui sia necessario coinvolgere altri soggetti, interni o esterni all'amministrazione, si rinvia a quanto precisato nella Parte I, § 3.1. delle Linee guida ANAC del 9 Giugno 2021.

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 oggetto di segnalazione. Ciò in linea con le indicazioni già fornite nella Delibera ANAC n. 840 del 2 ottobre 2018 concernente in generale i poteri del RPCT, cui si rinvia.

Visti i numerosi e delicati compiti affidati dalla legge al RPCT, quest'ultimo ha la possibilità di avvalersi di un gruppo di lavoro dedicato per svolgere l'attività di verifica e di analisi delle segnalazioni. Qualora l'Amministrazione decida di costituire il gruppo di lavoro, lo stesso dovrà:

- essere composto da soggetti in possesso di competenze trasversali rispetto ai principali compiti e attività dell'ente;
- i componenti siano identificati in apposito atto organizzativo formale.

Come indicato da ANAC, di tale gruppo di lavoro non possono far parte i componenti dell'Ufficio procedimenti disciplinari, al fine di assicurare il ruolo di terzietà dell'Ufficio nell'ambito dell'eventuale successiva attività di valutazione dei fatti segnalati.

Nell'ipotesi residuale in cui il RPCT si trovi in posizione di conflitto di interessi, indicando, altresì, i soggetti idonei a sostituirlo nella gestione e analisi della segnalazione, è individuato nella persona del Direttore Generale.

Il Responsabile potrà sempre utilizzare il contenuto delle segnalazioni per identificare le aree critiche dell'amministrazione e predisporre le misure necessarie per rafforzare il sistema di prevenzione della corruzione nell'ambito in cui è emerso il fatto segnalato.

Il RPCT rende conto, con modalità stabilite dall'amministrazione nel PTPCT o in altro atto organizzativo ad esso collegato, del numero di segnalazioni ricevute e del 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.

5. Le segnalazioni

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;
- 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*".

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.

La segnalazione, oltre a indicare condotte illecite, deve essere fatta **per la salvaguardia dell'interesse all'integrità della pubblica amministrazione**. In altre parole, solo dalla combinazione tra questi due requisiti emerge l'interesse del legislatore per la tutela del whistleblower.

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.

Il contenuto del fatto segnalato deve presentare elementi dai quali sia chiaramente desumibile una lesione, un pregiudizio, un ostacolo, un'alterazione del corretto ed imparziale svolgimento di un'attività o di un servizio pubblico o per il pubblico, anche sotto il profilo della credibilità e dell'immagine dell'amministrazione.

La legge 179/2017 ha integrato la normativa sul segreto prevedendo una clausola di esonero da responsabilità per giusta causa nel caso di rilevazione di segreto d'ufficio, aziendale, professionale, scientifico e industriale, o violazione del dovere di fedeltà.

Le segnalazioni possono pertanto riguardare condotte:

- fraudolente o corruttive;
- illegali, come ad es. il furto, i danni ai beni e alle attrezzature di proprietà dell'Azienda, l'utilizzo dei beni aziendali per scopi privati;
- non etiche, ovvero disoneste, come ad es. manomissioni di dati e documenti aziendali (contabilità, banche dati, ecc.) oppure utilizzo di documenti e di banche dati;
- che non rispettano i Regolamenti aziendali e il Piano per la prevenzione della corruzione gli obblighi previsti dal codice di comportamento;

- relative a situazioni di incompatibilità e conflitti di interesse;
- che avvantaggino un interesse personale a discapito dell'interesse pubblico;
- potenzialmente dannose per l' A.O.U. Policlinico "G. Rodolico – San Marco" di Catania, come la cattiva amministrazione, le inefficienze o lo spreco di risorse;
- dannose per la reputazione dell' A.O.U. Policlinico "G. Rodolico – San Marco" di Catania o in contrasto con gli interessi aziendali;
- che riguardano ogni altro tipo di grave scorrettezza.

La valutazione sulla sussistenza dell'interesse all'integrità della Azienda spetta al RPCT.

La segnalazione ha solo la funzione di allerta; successivamente è l'Azienda tramite il RPCT a dover approfondire, accertare, verificare, eventualmente segnalare ai soggetti competenti per l'adozione degli opportuni provvedimenti.

Sono escluse dal procedimento in argomento, e non verranno verificate dal RPCT le segnalazioni aventi ad oggetto esclusivamente rimostranze di carattere personale del segnalante o richieste che attengono alla disciplina del rapporto di lavoro, ai rapporti interpersonali con superiori gerarchici o colleghi con riferimento all'osservanza dei doveri di diligenza nell'ambito dell'esecuzione della prestazione lavorativa.

6. Come segnalare

Il Responsabile per la Prevenzione della Corruzione e Trasparenza è la figura identificata dalla Legge e da ANAC quale destinatario precipuo della segnalazione.

Al fine di garantire l'anonimato e la riservatezza l'Azienda ha ritenuto, come modalità di trasmissione delle segnalazioni di whistleblowing, di utilizzare la **Piattaforma Informatica WhistleblowingPA** messa a disposizione da Transparency International Italia e dal Centro Hermes per la Trasparenza e i Diritti Umani e Digitali nell'ambito del progetto WhistleblowingPA al quale A.O.U. Policlinico "G. Rodolico – San Marco" di Catania ha aderito.

La piattaforma si basa sul software open source Globaleaks che rende impossibile rintracciare l'origine della segnalazione. Elemento innovativo è l'assegnazione di un codice alfanumerico che permette al segnalante di verificare successivamente lo stato di avanzamento e, soprattutto, di dialogare e scambiare messaggi con il RPCT e di trasmettere eventuali informazioni aggiuntive o allegare documenti.

Le caratteristiche di questa modalità di segnalazione sono le seguenti:

- la segnalazione è guidata attraverso la compilazione di un questionario, ed è possibile allegare documentazione di supporto;
- vi è la possibilità di indicare le proprie generalità o inviare la segnalazione in forma anonima. Se anonima, la segnalazione è presa in carico solo se adeguatamente circostanziata o se le informazioni sono successivamente integrate dal segnalante;
- le risposte alla segnalazione ed eventuali richieste di chiarimenti sono inviate esclusivamente sulla piattaforma;
- la segnalazione viene inviata in automatico al RPCT, l'unico ad accedere alla segnalazione, in sicurezza, mediante codici identificativi di accesso alla piattaforma. La segnalazione viene da quest'ultimo presa in carico, valutata e gestita assicurando la tutela dell'anonimato (nel caso in cui sia nominativa) e mantenendo il dovere di riservatezza e confidenzialità come indicati dalla presente Policy;
- nel momento dell'invio della segnalazione, il segnalante riceve un codice numerico di 16 cifre che deve conservare per poter accedere nuovamente alla segnalazione, verificare la risposta del RPCT e dialogare rispondendo a richieste di chiarimenti o approfondimenti;

- la segnalazione può essere fatta da qualsiasi dispositivo digitale (PC, tablet, smartphone) sia dall'interno dell'ente che dal suo esterno;
- la tutela dell'anonimato è garantita come previsto dalla Legge.

La piattaforma è accessibile direttamente dal link esterno al sito web aziendale:

<https://aziendaospedalierrapoliclinicovittorioemanuele.whistleblowing.it/>

7. Procedimento di gestione della segnalazione

Il RPCT si impegna a garantire la presa in carico delle segnalazioni e a darne comunicazione, ove possibile al segnalante, entro trenta giorni dall'acquisizione.

Egli è tenuto ad astenersi da ogni valutazione in caso di eventuali conflitti di interessi, informando tempestivamente la Direzione Generale.

Il RPCT procede alla gestione della segnalazione nel rispetto dei principi di imparzialità e riservatezza effettuando ogni attività ritenuta opportuna, in primo luogo procede, ad oscurare o a separare gli elementi identificativi del segnalante dal contenuto, effettua una prima valutazione sull'ammissibilità e ne inquadra la tipologia ossia segnalazione anonima o di whistleblower soggetto a tutela.

Viene effettuata l'istruttoria della segnalazione, eventualmente chiedendo al segnalante ulteriori elementi integrativi.

Il RPCT sulla base di una valutazione dei fatti e di analisi effettuate può decidere, sempre espungendo i riferimenti circa l'identità del segnalante:

- di archiviare la segnalazione,
- di segnalare ad altro servizio per approfondimenti o per le azioni di competenza (ad es. all'Ufficio procedimenti disciplinari)
- di segnalare l'illecito alle autorità competenti,

Tale fase di istruttoria dovrà completarsi entro sessanta giorni dalla segnalazione (prorogabile in caso di segnalazioni complesse o per gravi motivazioni). Tale termine è sospeso in caso di richiesta di dati, informazioni, audizioni o elaborazioni ad altri Settori.

Al segnalante viene data informazione in merito agli esiti delle verifiche e/o della comunicazione alle competenti autorità esterne degli illeciti che rilevano sotto il profilo penale.

L'archiviazione potrà aversi per:

- mancanza dell'interesse all'integrità della Pubblica amministrazione;
- evidente e manifesta infondatezza per assenza di elementi di fatto idonei a giustificare accertamenti;
- accertato contenuto generico della segnalazione di illecito tale da non consentire la comprensione dei fatti, ovvero segnalazione di illeciti corredata da documentazione non appropriata alla comprensione dei fatti;

Nel caso in cui per la verifica della segnalazione si rendesse necessario il coinvolgimento di altre strutture aziendali, il RPCT, sempre eliminando i riferimenti circa l'identità del segnalante, valuta chi coinvolgere per l'adozione dei provvedimenti di competenza in relazione ai profili di illiceità riscontrati, o per il proseguo degli approfondimenti istruttori, che dovranno concludersi entro sessanta giorni dalla comunicazione, salvo gravi e motivate ragioni.

I soggetti che per ragioni d'indagine vengono a conoscenza del contenuto della segnalazione o di altre informazioni sono tenuti agli stessi vincoli e alla tutela della riservatezza e del segreto d'ufficio (anche con riferimento al contenuto e ai soggetti che sono stati segnalati) con le stesse responsabilità previste dall'art. 54 bis del D.Lgs. 165/2001 per il RPCT.

Sono individuati in particolare come possibili soggetti coinvolti:

- il responsabile della gestione Risorse Umane, l'UPD, i referenti del Responsabile per la prevenzione della corruzione competenti, il Responsabile della struttura di appartenenza dell'autore della violazione, i collaboratori della struttura di Internal Audit;
- se del caso, illeciti che rilevano sotto il profilo penale o erariale, all'Autorità Giudiziaria, alla Corte dei Conti o ANAC.

Nel caso di invio della segnalazione da parte dell'Azienda ad Autorità giudiziarie, Corte dei Conti, ANAC, la trasmissione avverrà con l'indicazione che si tratta di una segnalazione pervenuta da un soggetto il cui ordinamento assicura la tutela rafforzata di cui all'art. 54 bis del d.lgs. 165/2001.

Al Whistleblower sarà comunicato a quale soggetto è stata trasmessa la segnalazione. Tale soggetto è considerato Responsabile del trattamento dei dati.

L'Azienda darà riscontro al segnalatore, sulla piattaforma, in merito all'esito delle verifiche o della trasmissione degli illeciti segnalati alle autorità competenti.

I dati relativi alle segnalazioni inviate sulla piattaforma di whistleblowing saranno conservati per un totale di 18 (diciotto) mesi, oltre i quali saranno automaticamente cancellati.

8. Tutela del segnalante

L' A.O.U. Policlinico "G. Rodolico – San Marco" di Catania tramite la presente policy assicura il sistema di protezione del whistleblower come previsto dalla Legge e che si compone di tre tipi di tutela:

A. La tutela della riservatezza dell'identità del segnalante

Il RPCT della corruzione si impegna a garantire l'anonimato del soggetto che segnala, la segretezza e confidenzialità delle informazioni ricevute, e, si riserva, inoltre, il diritto di avviare gli opportuni provvedimenti contro chiunque ponga in essere azioni ritorsive o di minaccia nei confronti del segnalante.

Al fine di poter garantire la tutela la segnalazione va trasmessa nei modi indicati nella presentepolicy. La segnalazione sarà gestita nelle modalità indicate nel paragrafo 7.

Nel caso di coinvolgimento di altri soggetti, si applicano gli stessi vincoli e tutele per la riservatezza e il segreto d'ufficio.

In particolare, la normativa sulla tutela del whistleblowing (art. 54-bis, comma 3) stabilisce che:

- 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;
- 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'inculpato, la segnalazione sarà utilizzabile ai fini del procedimento disciplinare solo in presenza di consenso del segnalante alla rivelazione della sua identità.

Infine, la segnalazione è sottratta all'accesso previsto dagli articoli 22 e seguenti della legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni (art. 54-bis, comma 4), nonché, a maggior logica, sottratta anche dall'accesso civico generalizzato previsto dal d.lgs.n. 33/2013.

Tale disposizione normativa, posta a garanzia del segnalante, esclude ogni possibilità per il denunciato di avvalersi del suo diritto di accesso per ottenere informazioni sull'identità del denunciante.

B. La tutela da eventuali misure ritorsive o discriminatorie eventualmente adottate dall'ente a causa della segnalazione effettuata

La tutela del dipendente è prevista dall'articolo 54-bis del D.Lgs. 165/2001 che dispone quanto segue: *“Il pubblico dipendente che, nell'interesse dell'integrità della pubblica amministrazione, segnala al responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza di cui all'articolo 1, comma 7, della legge 6 novembre 2012, n. 190, 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.*

L'adozione di misure ritenute ritorsive, di cui al primo periodo, nei confronti del segnalante è comunicata in ogni caso all'ANAC dall'interessato o dalle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative nell'amministrazione nella quale le stesse sono state poste in essere.

L'ANAC 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” (Art. 54-bis, comma 1)”.

L'eventuale adozione di misure ritenute ritorsive a fronte della segnalazione effettuata non va più denunciata al Dipartimento della funzione pubblica ma all'ANAC.

Al tal proposito, il secondo periodo del co. 1 dell'art. 54-bis stabilisce che nel caso in cui ANAC riceve la comunicazione dell'adozione nei confronti del segnalante di una misura ritenuta ritorsiva o discriminatoria *«...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».*

Tuttavia, si precisa che l'Autorità ritiene che la suddetta attività informativa debba svolgersi solo all'esito del procedimento sanzionatorio, qualora sia accertata la natura ritorsiva della misura adottata.

Affinché 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
- la segnalazione sia effettuata “nell'interesse all'integrità della pubblica amministrazione”
- abbia ad oggetto “condotte illecite” di cui il dipendente sia venuto a conoscenza **“in ragione del proprio rapporto di lavoro”**
- inoltrata ad almeno uno dei destinatari indicati nell'art. 54-bis, co.1..

Per i pubblici dipendenti 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 al RPCT o ad ANAC non sostituisce, laddove ne ricorrano i presupposti, quella all'Autorità giudiziaria.

Pertanto il dipendente o suo equiparato, che segnala, in buona fede, condotte illecite è tenuto esente da conseguenze pregiudizievoli in ambito disciplinare e tutelato in caso di adozione di “misure discriminatorie, dirette o indirette, aventi effetti sulle condizioni di lavoro per motivi collegati direttamente o indirettamente alla denuncia”. La norma, in sostanza, è volta a proteggere il dipendente che, per via della segnalazione, rischi di vedere compromesse le proprie condizioni di lavoro.

La tutela è fornita da parte di tutti i soggetti indicati dall'art. 54 bis d.lgs. 165/2001 ai quali il whistleblower può inviare la segnalazione.

L'istituto in esame si caratterizza per le misure che, con diversa graduazione, mirano a proteggere la divulgazione dell'identità del segnalante, allo scopo precipuo di prevenire l'adozione di misure discriminatorie nei confronti dello stesso (art. 54-bis, comma 3). In linea di principio, "l'identità del segnalante non può essere rivelata".

C. L'esclusione dalla responsabilità nel caso in cui il whistleblower 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.)

La legge 179/2017 ha integrato la normativa sul segreto prevedendo una clausola di esonero da responsabilità per giusta causa nel caso di rivelazione di segreto d'ufficio, aziendale, professionale, scientifico e industriale, o violazione del dovere di fedeltà.

9. Limiti della tutela

Le tutele previste dalla legge "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" (art. 54-bis, comma 9).

Quando nei confronti del *whistleblower* viene avviato un procedimento penale per i reati di cui sopra il procedimento penale e il procedimento sanzionatorio innanzi all'Autorità procedono separatamente. Per maggiori approfondimenti si rinvia alle Linee Guida ANAC del 9 Giugno 2021.

A maggior chiarimento, e per una corretta applicazione del co. 9 dell'art. 54-bis, si ritiene che l'Amministrazione, qualora ritenga che il whistleblower abbia posto in essere, attraverso la segnalazione presentata, una condotta calunniosa, diffamatoria o, in generale, penalmente rilevante, non potrà sanzionare il dipendente per tali motivi. Solo dove intervenga, in sede giudiziaria, l'accertamento della responsabilità per dolo o colpa grave l'Amministrazione potrà sanzionare disciplinarmente il segnalante.

10. Responsabilità del whistleblower

Il presente documento lascia impregiudicata la responsabilità del whistleblower, in sede disciplinare e nelle altre sedi competenti, nell'ipotesi di segnalazioni palesemente opportunistichee/o effettuate con dolo allo scopo di danneggiare il denunciato o altri oggetti, e in ogni altra ipotesi di utilizzo improprio o intenzionale strumentalizzazione dell'istituto.