



Autorità Nazionale Anticorruzione

(Bozza di delibera)

“Linee guida in materia di tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti (c.d. *whistleblower*)”

Parte I - Questioni generali

1. Ricognizione della normativa vigente

L'introduzione nell'ordinamento nazionale di un'adeguata tutela del dipendente (pubblico e privato) che segnala illeciti dall'interno dell'ambiente di lavoro è prevista in convenzioni internazionali (ONU, OCSE, Consiglio d'Europa) ratificate dall'Italia, oltre che in raccomandazioni dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa, talvolta in modo vincolante, altre volte sotto forma di invito ad adempiere.

La legge 6 novembre 2012, n. 190 (Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione) ha recepito tali sollecitazioni, sia pure limitatamente all'ambito della pubblica amministrazione, con la disposizione dell'art. 1, co. 51, che introduce un art. 54-bis nel decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), prevedendo che: *«fuori dei casi di responsabilità a titolo di calunnia o diffamazione, ovvero per lo stesso titolo ai sensi dell'articolo 2043 del codice civile, il pubblico dipendente che denuncia all'autorità giudiziaria o alla Corte dei conti, ovvero riferisce al proprio superiore gerarchico condotte illecite di cui sia venuto a conoscenza in ragione del rapporto di lavoro, non può essere sanzionato, licenziato o sottoposto ad una misura discriminatoria, diretta o indiretta, avente effetti sulle condizioni di lavoro per motivi collegati direttamente o indirettamente alla denuncia»*. La stessa norma disciplina, poi, nei successivi commi, il tendenziale divieto di rivelazione del nome del segnalante nei procedimenti disciplinari, il controllo che il Dipartimento della funzione pubblica deve esercitare su eventuali procedimenti disciplinari discriminatori, la sottrazione delle segnalazioni dal diritto di accesso di cui alla legge n. 241 del 1990 (Nuove norme sul procedimento amministrativo).

La norma richiamata fornisce esclusivamente una protezione generale e astratta: essa per più versi deve essere completata con concrete misure di tutela del dipendente, il quale - per effettuare la propria segnalazione - deve poter fare affidamento su una protezione effettiva ed efficace che gli eviti una esposizione a misure discriminatorie. Questa tutela è, poi, nell'interesse oggettivo dell'ordinamento all'emersione dei fenomeni di corruzione e malamministrazione.

La tutela deve essere fornita da parte di tutti i soggetti che ricevono le segnalazioni: in primo luogo da parte dell'amministrazione di appartenenza del segnalante; in secondo luogo da parte delle altre autorità che, attraverso la segnalazione, possono attivare i propri poteri di accertamento e sanzione: l'Autorità giudiziaria e la Corte dei conti.

Il Piano nazionale anticorruzione (PNA), al proprio § 3.1.11, riconduce espressamente la tutela del dipendente che segnala illeciti tra le azioni e le misure generali finalizzate alla prevenzione della corruzione, in particolare fra quelle obbligatorie in quanto disciplinate direttamente dalla legge che, quindi, le amministrazioni pubbliche devono porre in essere ed attuare. Nello specifico, il Piano prevede che le pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1, co. 2, del d.lgs. 165/2001 siano tenute ad adottare i necessari accorgimenti tecnici affinché trovi attuazione la tutela del dipendente che effettua le segnalazioni di cui all'art. 54-bis del predetto decreto. L'adozione delle iniziative necessarie deve essere prevista nell'ambito del P.T.P.C. come intervento da realizzare con tempestività.

La ricordata disciplina è stata integrata dal decreto legge 24 giugno 2014, n. 90 (Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari), convertito nella legge 11 agosto 2014, n. 114, che da un lato ha modificato (con l'art. 31) il testo dell'art. 54-bis introducendo l'Autorità nazionale anticorruzione (A.N.A.C.) quale soggetto destinatario delle segnalazioni, dall'altro (con l'art. 19, co. 5) ha stabilito che l'A.N.A.C. «*riceve notizie e segnalazioni di illeciti, anche nelle forme di cui all'art. 54-bis del decreto legislativo 30 marzo 2011, n. 165*».

La novità legislativa impone pertanto all'A.N.A.C. di disciplinare le procedure attraverso le quali l'Autorità riceve tali segnalazioni.

In questa prospettiva va dunque sottolineato che l'A.N.A.C. intende adempiere al proprio compito nel pieno rispetto dell'ambito soggettivo e oggettivo individuato dalla normativa vigente appena menzionata.

2. Fondamento del potere di regolazione dell'A.N.A.C. in materia

L'Autorità ritiene che ad essa spetti un più generale potere di regolazione relativo alla tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti, a partire dalla protezione che deve essere fornita dall'amministrazione di appartenenza del dipendente stesso.

Tale potere si inquadra in quello di indirizzo sulle misure di prevenzione della corruzione nei confronti di tutte le pubbliche amministrazioni e degli enti privati controllati, partecipati, regolati o finanziati dallo Stato, ai sensi dell'art. 19, co. 15, del d.l. 90/2014 che ha trasferito all'A.N.A.C. le funzioni di cui all'art. 1, co. 4, lett. da a) a c) della legge 190/2012, prima in capo al Dipartimento della funzione pubblica.

Questo potere deriva dal fatto che, al di là dell'invio delle segnalazioni all'Autorità giudiziaria o alla Corte dei conti, il sistema di gestione delle segnalazioni è articolato ormai su due livelli: un primo livello è costituito dall'amministrazione alla quale appartiene il segnalante; un secondo livello è rappresentato dall'A.N.A.C., che risulta, per legge possibile destinatario (a giudizio dello stesso segnalante) di una diretta segnalazione.

Tenuto inoltre conto dello svolgimento da parte dell'A.N.A.C. delle funzioni di indirizzo e vigilanza sull'adozione da parte delle amministrazioni di effettive misure di tutela, l'Autorità ritiene opportuno che il Dipartimento della funzione pubblica, allorché riceva le segnalazioni di azioni discriminatorie verso un dipendente che abbia rilevato un illecito, ne informi periodicamente l'Autorità.

Quanto sin qui espresso determina, conclusivamente, la necessità che l'A.N.A.C. adotti un atto di regolazione di portata generale: ciò avviene con l'approvazione delle presenti "Linee guida", le quali, da un lato, si prefiggono di fornire indicazioni in ordine alle misure che le pubbliche amministrazioni devono approntare per tutelare la riservatezza dell'identità dei dipendenti che segnalano illeciti e, dall'altro, danno conto delle procedure sviluppate da A.N.A.C. per la tutela della riservatezza

dell'identità, dei dipendenti delle altre amministrazioni che trasmettano all'Autorità una segnalazione, oltre che dei propri dipendenti che segnalano illeciti.

L'obiettivo del presente atto consiste, dunque, nel dettare una disciplina pubblica, ufficiale, unitaria, pensata per essere applicata da tutte le Pubbliche amministrazioni: ad avviso dell'Autorità essa è infatti in grado, da una parte, di incoraggiare i dipendenti pubblici a denunciare gli illeciti di cui vengano a conoscenza nell'ambito del rapporto di lavoro e, dall'altra, di garantirne un'efficace tutela.

Considerato, poi, che l'istituto in questione è stato introdotto solo recentemente nel panorama normativo italiano, l'A.N.A.C. si propone di svolgere un ruolo guida nell'individuazione dei migliori sistemi di gestione delle segnalazioni, anche attraverso la descrizione delle procedure di cui l'Autorità stessa si sta dotando per la valutazione tanto delle segnalazioni provenienti dall'esterno quanto di quelle provenienti dall'interno.

Per conseguire tali obiettivi, prima dell'adozione definitiva l'Autorità ritiene opportuno sottoporre le presenti "Linee guida" a una consultazione pubblica, al fine di acquisire ogni elemento e/o osservazione utile da parte di tutti i soggetti interessati. All'esito della consultazione, l'Autorità approverà le "Linee guida" finali tenendo conto delle osservazioni pervenute.

Per valutare il grado di raggiungimento degli obiettivi e, in particolare, i sistemi e le misure a tutela del dipendente che segnala illeciti adottati dalle pubbliche amministrazioni, decorsi dodici mesi dall'adozione delle presenti "Linee guida", sarà effettuata una procedura di verifica d'impatto della regolazione.

Parte II – Ambito di applicazione

1. Ambito soggettivo. Le amministrazioni pubbliche e i "dipendenti pubblici"

L'art. 54-bis sulla tutela del dipendente che segnala illeciti è stato introdotto dalla legge 190/2012 come novella al decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165; ai sensi dell'art. 1, co. 59, della legge 190/2012: «Le disposizioni di prevenzione della corruzione di cui ai commi da 1 a 57 del presente articolo, di diretta attuazione del principio di imparzialità di cui all'articolo 97 della Costituzione, sono applicate in tutte le amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni».

Queste due norme guidano l'interprete nell'individuazione dell'ambito soggettivo di applicazione della norma, inteso con riferimento sia alle strutture organizzative all'interno delle quali devono essere previste misure di tutela, sia ai soggetti direttamente tutelati.

A. Per quanto riguarda le strutture organizzative, si deve trattare delle pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1, co. 2, del d.lgs. 165/2001, e successive modificazioni. Nella nozione di pubbliche amministrazioni devono essere fatti rientrare, quindi, sicuramente gli enti di diritto pubblico non territoriali nazionali, regionali o locali, comunque denominati, istituiti, vigilati, finanziati da pubbliche amministrazioni, cioè tutti gli enti pubblici non economici.

B. Per quel che riguarda i soggetti direttamente tutelati, l'art. 54-bis si riferisce specificamente a dipendenti pubblici che, in ragione del proprio rapporto di lavoro, siano venuti a conoscenza di condotte illecite.

Si pone, innanzitutto, un problema di identificazione dei soggetti riconducibili alla categoria dei dipendenti pubblici indicati nella norma.

In considerazione del rilievo che queste segnalazioni possono avere per finalità di prevenzione della corruzione, l'Autorità ritiene che rientrino tra i dipendenti oggetto della tutela prevista nella norma sopra citata sicuramente i dipendenti delle pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1, co. 2, del d.lgs. 165/2001. Nella nozione di pubblico dipendente sono quindi compresi tanto i dipendenti con rapporto di lavoro di diritto privato (art. 2, co. 2) quanto, compatibilmente con la peculiarità dei rispettivi ordinamenti, i dipendenti con rapporto di lavoro di diritto pubblico (art. 3 del medesimo decreto).

Inoltre, poiché il Codice di comportamento dei dipendenti pubblici (approvato con decreto del Presidente della Repubblica 16 aprile 2013, n. 62), estende i doveri di comportamento stabiliti per i pubblici dipendenti anche «*ai collaboratori o consulenti, con qualsiasi tipologia di contratto o incarico e a qualsiasi titolo, ai titolari di organi e di incarichi negli uffici di diretta collaborazione delle autorità politiche, nonché nei confronti dei collaboratori a qualsiasi titolo di imprese fornitrici di beni o servizi e che realizzano opere in favore dell'amministrazione*», si deve ritenere che anche la tutela del dipendente che segnala illeciti debba essere estesa alle menzionate categorie di soggetti non dipendenti da pubbliche amministrazioni, in costanza di rapporto di lavoro o collaborazione.

2. (segue) Distinzione tra segnalazione anonima e riservatezza dell'identità del segnalante

Per quanto riguarda la definizione della nozione di «dipendente pubblico che segnala illeciti», occorre rifarsi alla *ratio* della norma, che è quella di evitare che il dipendente, venuto a conoscenza di condotte illecite in ragione del rapporto di lavoro, ometta di segnalarle per il timore di subire conseguenze pregiudizievoli.

Per questa ragione, l'art. 54-bis del d.lgs. 165/2001 impone all'amministrazione che tratta la segnalazione di assicurare la riservatezza dell'identità di chi si espone in prima persona.

A tal fine il procedimento di gestione della segnalazione deve essere volto a garantire la riservatezza dell'identità del segnalante dalla ricezione e in ogni contatto successivo alla segnalazione.

Ciò, tuttavia, non vuol dire che le segnalazioni siano anonime. Il dipendente che segnala illeciti è invece tenuto a dichiarare la propria identità.

Non rientra infatti nella nozione di «dipendente pubblico che segnala illeciti», il soggetto che, nell'inoltare una segnalazione, non renda conoscibile la propria identità. La *ratio* della norma è di prevedere la tutela della riservatezza dell'identità solamente per le segnalazioni provenienti da dipendenti pubblici individuabili e riconoscibili.

Resta comunque fermo, come anche previsto nel Piano nazionale anticorruzione, in particolare nel paragrafo B.12.1, che l'Autorità prende in considerazione anche le segnalazioni anonime, ove, tuttavia, queste siano adeguatamente circostanziate e rese con dovizia di particolari, siano cioè in grado di far emergere fatti e situazioni relazionandoli a contesti determinati. L'invio di segnalazioni anonime e il loro trattamento avviene, comunque, attraverso canali distinti e differenti da quelli approntati per le segnalazioni oggetto delle presenti "Linee guida".

Resta ferma anche la distinta disciplina relativa ai pubblici ufficiali e agli incaricati di pubblico servizio che, in presenza di specifici presupposti, sono gravati da un vero e proprio dovere di riferire senza ritardo anche, ma non solo, fatti di corruzione, in virtù di quanto previsto dal combinato disposto degli artt. 331, 361 e 362 del codice penale.

3. Oggetto della segnalazione

L'art. 54-bis del d.lgs. 165/2001 prevede espressamente che il dipendente pubblico possa segnalare le «condotte illecite di cui sia venuto a conoscenza in ragione del rapporto di lavoro».

Ad avviso dell'Autorità, le condotte illecite oggetto delle segnalazioni meritevoli di tutela comprendono non solo l'intera gamma dei delitti contro la pubblica amministrazione di cui al Titolo II, Capo I, del codice penale, ma anche le situazioni in cui, nel corso dell'attività amministrativa, si riscontri l'abuso da parte di un soggetto del potere a lui affidato al fine di ottenere vantaggi privati, nonché i fatti in cui – a prescindere dalla rilevanza penale – venga in evidenza un mal funzionamento dell'amministrazione a causa dell'uso a fini privati delle funzioni attribuite. Si pensi, a titolo meramente esemplificativo, ai casi di sprechi, nepotismo, demansionamenti, ripetuto mancato rispetto dei tempi procedurali, assunzioni non trasparenti, irregolarità contabili, false dichiarazioni, violazione delle norme ambientali e di sicurezza sul lavoro.

Ciò appare in linea, peraltro, con il concetto di corruzione preso a riferimento nella circolare del Dipartimento della funzione pubblica n. 1/2013 e soprattutto nel Piano nazionale anticorruzione (§ 2.1), volti a ricomprendere le varie situazioni in cui, nel corso dell'attività amministrativa, si riscontri l'abuso da parte di un soggetto del potere a lui affidato al fine di ottenere vantaggi privati.

Le tipologie di condotte che possono essere oggetto di segnalazione sono quindi più ampie delle ipotesi di corruzione per l'esercizio della funzione, corruzione per atto contrario ai doveri d'ufficio e corruzione in atti giudiziari (disciplinate rispettivamente agli artt. 318, 319 e 319 ter del codice penale) e includono anche situazioni in cui - a prescindere dalla rilevanza penale - venga in evidenza un malfunzionamento dell'amministrazione a causa dell'uso a fini privati delle funzioni attribuite, anche l'inquinamento dell'azione amministrativa *ab externo*.

Le condotte illecite segnalate, comunque, devono riguardare situazioni di cui il soggetto sia venuto direttamente a conoscenza «in ragione del rapporto di lavoro», ossia a causa o in occasione di esso. Si deve trattare, dunque, di fatti accaduti all'interno della propria amministrazione o comunque relativi ad essa.

In caso di trasferimento, comando, distacco (o situazioni analoghe) del dipendente presso un'altra amministrazione, questi può riferire anche di fatti accaduti in un'amministrazione diversa da quella in cui presta servizio al momento della segnalazione. In tale ipotesi, essa va comunque inoltrata all'amministrazione cui i fatti si riferiscono, secondo criteri e modalità da questa stabilite, o all'A.N.A.C.. Non sono invece meritevoli di tutela le segnalazioni fondate su meri sospetti o voci: ciò in quanto è necessario sia tenere conto anche dell'interesse dei terzi oggetto delle informazioni riportate nella segnalazione, sia evitare che l'amministrazione o l'ente svolga attività ispettive interne che rischiano di essere poco utili e comunque dispendiose.

In ogni caso, considerato lo spirito della norma - che è quello di incentivare la collaborazione di chi lavora all'interno delle pubbliche amministrazioni per l'emersione dei fenomeni corruttivi -, l'Autorità è dell'avviso che non sia necessario che il dipendente sia certo dell'effettivo avvenimento dei fatti denunciati e dell'autore degli stessi. Si ritiene, invece, sufficiente che il dipendente, in base alle proprie conoscenze, ritenga altamente probabile l'essersi verificato un fatto illecito nel senso sopra indicato.

In questa prospettiva è opportuno che le segnalazioni siano il più possibile circostanziate e offrano il maggior numero di elementi per consentire all'amministrazione di effettuare le dovute verifiche.

4. Condizioni per la tutela

Il dipendente che segnala illeciti è tenuto esente da conseguenze pregiudizievoli in ambito disciplinare e tutelato in caso di adozione di fatti pregiudizievoli che incidano sulle sue condizioni di lavoro.

La predetta tutela, tuttavia, trova un limite nei «casi di responsabilità a titolo di calunnia o diffamazione o per lo stesso titolo ai sensi dell'art. 2043 del codice civile», come previsto dall'art. 54 bis, comma 1 del d.lgs. n. 165/2001.

Anche in coerenza con le indicazioni che provengono dagli organismi internazionali, la tutela prevista dal predetto art. 54-bis trova dunque applicazione quando il comportamento del pubblico dipendente che segnala non integri un'ipotesi di reato di calunnia o diffamazione ovvero sia in buona fede, da intendersi come mancanza da parte sua di volontà di esporre, quello che, nelle norme internazionali, viene definito un "*malicious report*".

La tutela non trova applicazione, in sostanza, nei casi in cui la segnalazione riporti informazioni false e nel caso in cui sia stata resa con dolo o colpa grave.

Poiché l'accertamento delle intenzioni del segnalante è complesso, l'Autorità ritiene che, secondo i principi generali, debba sempre presumersi la buona fede, salvo che non sia del tutto evidente che il segnalante nutra interessi particolari e specifici alla denuncia, tali da far ritenere che la sua condotta sia dettata da dolo o colpa grave. In ogni caso, qualora nel corso dell'accertamento dei fatti denunciati dovessero emergere elementi idonei a dimostrare che il segnalante ha tenuto un comportamento non improntato a buona fede, le tutele previste all'art. 54-bis del d.lgs. 165/2001 (ivi inclusa la garanzia della riservatezza dell'identità) cessano i propri effetti.

Le condotte segnalate possono interessare vari profili (penale, civile, amministrativo) e, conseguentemente, l'art. 54-bis del d.lgs. 165/2001 prevede che la denuncia possa essere rivolta all'autorità giudiziaria, alla Corte dei conti ovvero all'A.N.AC., oltre che al superiore gerarchico del segnalante.

Parte III - Procedura relativa alla tutela della riservatezza dell'identità del dipendente nelle p.a.

1. Il ruolo del Responsabile della prevenzione della corruzione

Il procedimento per la gestione delle segnalazioni ha come scopo precipuo quello di proteggere la riservatezza dell'identità del segnalante in ogni propria fase (dalla ricezione, alla gestione successiva), anche nei rapporti con i terzi cui l'amministrazione o l'A.N.AC. dovesse rivolgersi per le verifiche o per iniziative conseguenti alla segnalazione.

L'art. 54-bis del d.lgs. 165/2001 prevede, infatti, che nell'ambito del procedimento disciplinare eventualmente avviato nei confronti del soggetto cui si riferiscono i fatti oggetto della segnalazione, l'identità del segnalante non possa essere rivelata *«senza il suo consenso»*, sempre che la contestazione dell'addebito disciplinare sia fondata su accertamenti distinti e ulteriori rispetto alla segnalazione. Solo se la contestazione dell'addebito disciplinare è fondata, in tutto o in parte, sulla segnalazione l'identità può essere rivelata, ove la sua conoscenza sia *«assolutamente indispensabile per la difesa dell'incolpato»*.

Al fine di garantire la tutela della riservatezza dell'identità del segnalante, l'A.N.AC. ritiene che il flusso di gestione delle segnalazioni debba avviarsi, all'interno delle amministrazioni, con l'invio della segnalazione al Responsabile della prevenzione della corruzione dell'amministrazione.

La norma, invero, indica che, qualora il segnalante non effettui una denuncia all'autorità giudiziaria, alla Corte dei conti o all'A.N.AC., *«riferisca al proprio superiore gerarchico»*. Ad avviso dell'Autorità, nell'interpretare il disposto normativo si deve tener conto anzitutto del fatto che, a livello amministrativo, il sistema di prevenzione della corruzione fa perno sul Responsabile della corruzione: egli è da considerare quale soggetto funzionalmente competente a conoscere di eventuali fatti illeciti al fine di predisporre, di conseguenza, le misure volte a rafforzare il Piano di prevenzione della

corruzione, pena, peraltro, l'attivazione di specifiche forme di responsabilità nei suoi confronti. Occorre, in secondo luogo, tener conto che in amministrazioni con organizzazioni complesse gli uffici e i relativi livelli gerarchici sono molteplici con le conseguenti criticità organizzative nella realizzazione di un efficace sistema di tutela dell'identità dei segnalanti. Tenuto conto della *ratio* della norma, del ruolo e delle responsabilità del responsabile della prevenzione della corruzione e della necessità di non aggravare le amministrazioni con eccessivi vincoli organizzativi, in attesa di un intervento legislativo in tal senso, l'Autorità ritiene altamente auspicabile che le amministrazioni e gli enti prevedano che le segnalazioni vengano inviate direttamente al Responsabile della prevenzione della corruzione.

Al fine di rafforzare le misure a tutela della riservatezza dell'identità del segnalante, le amministrazioni sono tenute ad introdurre nei Codici di comportamento (adottati ai sensi dell'art. 54, co. 5, del citato d.lgs. 165/2001) forme di responsabilità specifica sia in capo al Responsabile della prevenzione della corruzione sia nei confronti dei soggetti che gestiscono le segnalazioni e che fanno parte, per esigenze di tutela del segnalante, di un gruppo ristretto a ciò dedicato.

2. Procedura: i principi di carattere generale

Per evitare che il dipendente ometta di segnalare illeciti per il timore di subire misure discriminatorie, occorre che, ai fini di un'efficace gestione delle segnalazioni, le amministrazioni si dotino di un sistema che si compone di una parte organizzativa e di una parte tecnologica, tra loro interconnesse:

- la parte organizzativa riguarda principalmente le politiche di tutela della riservatezza del segnalante: esse fanno riferimento sia al quadro normativo nazionale, sia alle scelte politiche e gestionali della singola organizzazione;
- la parte tecnologica riguarda il sistema applicativo per la gestione delle segnalazioni: esso comprende la definizione del flusso informativo del processo con attori, ruoli, responsabilità e strumenti necessari al suo funzionamento (l'architettura del sistema *hardware e software*).

Per tutelare il dipendente che segnala gli illeciti e garantire quindi l'efficacia del processo di segnalazione il sistema di gestione delle segnalazioni deve essere capace di:

- gestire le segnalazioni in modo trasparente attraverso un *iter* procedurale definito e comunicato all'esterno con termini certi per l'avvio e la conclusione dell'istruttoria;
- tutelare la riservatezza dell'identità del dipendente che effettua la segnalazione;
- tutelare il soggetto che gestisce le segnalazioni da pressioni e discriminazioni, dirette e indirette;
- tutelare la riservatezza del contenuto della segnalazione e su eventuali soggetti segnalati e coinvolti;
- fornire una risposta, su richiesta del segnalante, solo alla scadenza dei termini previsti per la conclusione dell'istruttoria o consentire a quest'ultimo, attraverso appositi strumenti informatici, di verificare lo stato di avanzamento dell'istruttoria.

L'amministrazione dovrà prevedere le opportune cautele al fine di:

1. identificare correttamente il segnalante (in quanto non può essere anonimo) acquisendone, oltre all'identità, anche la qualifica o il ruolo;
2. separare i dati identificativi del segnalante dal contenuto della segnalazione, prevedendo l'adozione di codici sostitutivi dei dati identificativi, in modo che la segnalazione possa essere processata in modalità anonima e rendere possibile la successiva ricostruzione dell'identità del segnalante nei soli casi consentiti;

3. non procedere a ricostruire l'identità (re-identificare) del segnalante se non nell'eventuale procedimento disciplinare a carico del segnalato: ciò a motivo del fatto (già ricordato) che l'identità del segnalante non può essere rivelata senza il suo consenso, a meno che la sua conoscenza non sia assolutamente indispensabile per la difesa dell'incolpato come previsto dall'art. 54-bis, co. 2, del d.lgs. 165/2001;
4. mantenere, per quanto possibile, riservato il contenuto delle segnalazioni durante l'intera fase di gestione della segnalazione e comunque fin quando ciò possa costituire un rischio per il segnalante; a tal riguardo si rammenta che la segnalazione è sottratta all'accesso di cui all'art. 22 e seguenti della legge 241/1990.

Ai fini della tutela della riservatezza dell'identità del segnalante, la gestione delle segnalazioni realizzata attraverso l'ausilio di procedure informatizzate è largamente preferibile a modalità di segnalazione che comportano la presenza fisica del segnalante; è in ogni caso necessario che il sistema informatico di supporto sia realizzato in maniera tale da adottare adeguate misure di sicurezza delle informazioni.

A tal riguardo, oltre a garantire la corretta identificazione del segnalante, è necessario attuare modalità di controllo degli accessi al sistema, ai fini del trattamento delle segnalazioni, riservato esclusivamente ai soggetti che ne hanno diritto.

Inoltre il sistema, oltre a tenere traccia delle operazioni eseguite, dovrà offrire idonee garanzie a tutela della riservatezza, integrità e disponibilità dei dati e delle informazioni che attraverso questo verranno acquisiti, elaborati e comunicati secondo la procedura di gestione delle segnalazioni opportunamente stabilita dall'amministrazione. Si raccomanda in particolare l'adozione di protocolli sicuri per il trasporto dei dati in rete (SSL) nonché l'utilizzo di strumenti di crittografia per i contenuti delle segnalazioni e dell'eventuale documentazione allegata. È opportuno, a tal fine, che l'amministrazione proceda a un'analisi dei rischi di sicurezza delle informazioni al fine di identificare le opportune misure di sicurezza (di carattere sia tecnico che organizzativo) da adottare. E' rilevante, inoltre, l'adozione di un idoneo modello organizzativo di attribuzione delle responsabilità nel processo di gestione delle segnalazioni, anche con riferimento alle relative responsabilità della sicurezza e del trattamento delle informazioni.

Tali misure trovano specifica applicazione in relazione alle caratteristiche del sistema informatico realizzato e che tipicamente si inseriscono nell'ambito dei presidi di sicurezza delle informazioni di carattere tecnico ed organizzativo predisposti dall'amministrazione nella gestione dei sistemi informativi.

Sempre al fine di garantire la sicurezza e la riservatezza delle informazioni raccolte, occorre altresì effettuare scelte relativamente a:

- modalità di conservazione (fisico, logico, ibrido);
- politiche di tutela della riservatezza attraverso strumenti informatici (disaccoppiamento dei dati del segnalante rispetto alle informazioni relative alla segnalazione, crittografia dei dati e dei documenti allegati);
- politiche di accesso ai dati (funzionari abilitati all'accesso, amministratori del sistema informatico);
- politiche di sicurezza (modifica periodica delle password);
- tempo di conservazione (durata di conservazione di dati e documenti).

Infine, la necessità di gestire al meglio la base dati delle segnalazioni è fondamentale anche nell'ottica di un'analisi sistematica che vada oltre le informazioni inerenti il singolo procedimento. I dati rilevati attraverso le segnalazioni e le istruttorie, infatti, possono fornire importanti informazioni di tipo generale (ad esempio sulle tipologie di violazioni), dalle quali è possibile evidenziare le aree critiche di

un'amministrazione sulle quali intervenire in termini di miglioramento della qualità ed efficacia del sistema di prevenzione della corruzione. Tali informazioni potrebbero essere utilizzate, tra l'altro, per aggiornare o integrare la mappa dei rischi del Piano per la prevenzione della corruzione, il Codice di comportamento e/o il Codice etico, nonché per prevedere nuovi o diversi strumenti di risposta.

3. Ruoli e fasi della procedura

L'organo di indirizzo di ogni amministrazione pubblica è tenuto ad adottare, su proposta del Responsabile della prevenzione della corruzione, un atto organizzativo in cui siano definiti ruoli e fasi della procedura.

Nella procedura di gestione delle segnalazioni il ruolo del Responsabile della prevenzione della corruzione è centrale visto che, come già sottolineato in precedenza, è il destinatario delle stesse nonché il soggetto competente a svolgere l'istruttoria circa i fatti segnalati.

Il Responsabile si avvarrà di un gruppo di lavoro dedicato, i cui componenti dovranno essere chiaramente identificati nell'atto organizzativo. Essi saranno peraltro soggetti agli stessi vincoli di riservatezza e alle stesse responsabilità cui è sottoposto il Responsabile. Di tale gruppo di lavoro non possono far parte i componenti dell'Ufficio Procedimenti Disciplinari.

Nel caso si ravvisino elementi di non manifesta infondatezza del fatto, il Responsabile inoltra la segnalazione a soggetti terzi competenti, anche per l'adozione dei provvedimenti conseguenti, quali:

- il dirigente della struttura in cui si è verificato il fatto solo laddove non vi siano ipotesi di reato o profili di responsabilità disciplinare;
- l'Ufficio Procedimenti Disciplinari, per i profili di responsabilità disciplinare;
- l'Autorità giudiziaria, la Corte dei conti e l'A.N.AC., per i profili di rispettiva competenza;
- il Dipartimento della funzione pubblica

La tutela della riservatezza della segnalazione va garantita anche nella fase di inoltro ai soggetti terzi. Nel caso di trasmissione a soggetti terzi interni all'amministrazione, dovrà essere inoltrato solo il contenuto della segnalazione, espungendo tutti i riferimenti dai quali sia possibile risalire all'identità del segnalante. I soggetti terzi interni informano il Responsabile all'adozione dei provvedimenti di propria competenza. Nel caso di trasmissione all'Autorità giudiziaria, alla Corte dei conti o al Dipartimento della funzione pubblica, la trasmissione dovrà avvenire avendo cura di evidenziare che si tratta di una segnalazione pervenuta da un soggetto cui l'ordinamento riconosce una tutela rafforzata della riservatezza ai sensi dell'art. 54-bis del d.lgs. 165/2001.

L'articolazione della procedura nelle diverse fasi è schematizzata in estrema sintesi nell'allegato 1.

4. La gestione da parte dell'A.N.AC. di segnalazioni

4.1. L'ipotesi di segnalazioni provenienti da propri dipendenti

L'A.N.AC. ha intenzione di dotarsi di un modello gestionale fortemente informatizzato, che si svilupperà secondo le fasi indicate di seguito:

1. il segnalante si accredita su una piattaforma informatica esposta su Intranet, entro la quale è sviluppato l'applicativo di gestione delle segnalazioni; i suoi dati vengono crittografati; egli riceve dal sistema un codice per accedervi ed effettuare la segnalazione;
2. successivamente il segnalante accede con il codice identificativo e inserisce le informazioni (fornendo dati e documenti e compilando l'apposito modulo elettronico) relative alla segnalazione. Tali informazioni vengono crittografate e inviate al soggetto designato dall'Autorità per l'avvio dell'istruttoria (il Responsabile della prevenzione della corruzione); il segnalante può monitorare lo stato di avanzamento dell'istruttoria accedendo al sistema di gestione delle segnalazioni;
3. le segnalazioni pervenute sono trasmesse tempestivamente alla segreteria del Presidente presso cui confluiscono in un protocollo speciale come previsto dalla nota "Modalità operative per la gestione del flusso documentale in entrata" inviata dal Presidente agli uffici in data 4 febbraio 2015;
4. il Presidente assegna le segnalazioni pervenute al Responsabile della prevenzione della corruzione per la trattazione;
5. il Responsabile della prevenzione della corruzione, che eventualmente può avvalersi di un gruppo di lavoro ad hoc, prende in carico la segnalazione per valutarne la fondatezza. Se indispensabile, richiede chiarimenti al segnalante e/o a eventuali altri soggetti coinvolti nella segnalazione con l'adozione delle necessarie cautele;
6. sulla base di una delibazione dei fatti oggetto della segnalazione, il Responsabile della prevenzione della corruzione (con il supporto del designato componente del gruppo di lavoro) può decidere, in caso di evidente e manifesta infondatezza, di archiviare la segnalazione. In caso contrario, valuta a chi inoltrare la segnalazione in relazione ai profili di illiceità riscontrati tra i seguenti soggetti: dirigente della struttura cui è ascrivibile il fatto; Ufficio Procedimenti Disciplinari dell'Autorità; Autorità giudiziaria; Corte dei conti; Dipartimento della funzione pubblica. La valutazione del Responsabile della prevenzione della corruzione dovrà concludersi entro termini fissati dall'atto organizzativo nonché essere comunicata tempestivamente al Presidente;
7. il Presidente, sulla base di quanto a lui comunicato dal Responsabile della prevenzione della corruzione, riferisce periodicamente al Consiglio;
8. i dati e i documenti oggetto della segnalazioni vengono conservati a norma di legge e l'accesso agli atti è opportunamente regolamentato dalle politiche di sicurezza informatica dell'Autorità e dalla politiche di sicurezza più restrittive previste nel Manuale operativo per l'utilizzo del sistema di gestione delle segnalazioni.
9. nell'atto organizzativo sono definite anche le modalità con cui l'Autorità pubblica una sintesi del numero di segnalazioni ricevute e del loro stato di avanzamento all'interno della relazione annuale di cui all'art. 1, comma 51, l. 190/2012, con modalità tali da garantire comunque la riservatezza dell'identità del segnalante.

4.2. L'ipotesi di segnalazioni provenienti dai dipendenti di altre pubbliche amministrazioni

Per le segnalazioni provenienti dall'esterno l'Autorità metterà a disposizione un sistema automatizzato di gestione delle stesse idoneo a garantire la tutela della riservatezza del segnalante. La gestione delle segnalazioni sarà curata dal dirigente dell'Ufficio Vigilanza anticorruzione, coadiuvato da un gruppo di lavoro stabile designato con atto del Segretario generale.

Durante l'istruttoria sarà possibile richiedere informazioni al Responsabile della prevenzione della corruzione dell'amministrazione in cui è avvenuto il fatto segnalato.

Il dirigente dell'Ufficio Vigilanza sottopone al Consiglio la propria valutazione circa la non evidente infondatezza della segnalazione. Analizzata tale valutazione, il Consiglio delibera in merito all'eventuale trasmissione della segnalazione all'Autorità giudiziaria e alla Corte dei conti per l'adozione dei provvedimenti conseguenti. Occorre rilevare che la normativa vigente presenta una grave carenza: essa non assicura la tutela della riservatezza dell'identità del segnalante una volta che la segnalazione sia inoltrata dall'A.N.AC., all'Autorità giudiziaria e/o alla Corte dei conti. L'inoltro della segnalazione avverrà quindi indicando anche il nominativo del segnalante, ma comunque avendo cura di evidenziare che si tratta di una segnalazione pervenuta da un soggetto cui l'ordinamento riconosce una tutela rafforzata della riservatezza ai sensi dell'art. 54-bis del d.lgs. 165/2001. A questo fine l'Autorità ha intenzione di promuovere la stipula di protocolli d'intesa con le magistrature coinvolte e con il Ministero della Giustizia, per definire le modalità di trasmissione più idonee a tutelare la riservatezza delle segnalazioni.

Di seguito viene descritto il processo che l'A.N.AC. intende sviluppare:

1. il segnalante effettua l'accreditamento presso il sistema informatico inserendo le informazioni che lo riguardano e che lo identificano univocamente (eventualmente con l'inserimento di allegati che ne attestino l'identità e il ruolo svolto all'interno dell'amministrazione);
2. il sistema effettua la crittografia dei dati del segnalante e invia allo stesso un codice identificativo per le successive operazioni sul sistema di gestione delle segnalazioni;
3. il segnalante entra nel sistema con il codice ricevuto e inserisce il contenuto della segnalazione in formato testo con eventuali allegati. Tutte le informazioni vengono crittografate dal sistema;
4. le segnalazioni pervenute sono trasmesse tempestivamente alla segreteria del Presidente presso cui confluiscono in un protocollo speciale come previsto dalla nota "Modalità operative per la gestione del flusso documentale in entrata" inviata dal Presidente agli uffici in data 4 febbraio 2015;
5. il Presidente assegna le segnalazioni pervenute al dirigente dell'Ufficio vigilanza per la trattazione;
6. il dirigente dell'Ufficio vigilanza (anche tramite un componente del gruppo di lavoro) si accerta dell'identità del segnalante e registra la segnalazione;
7. eventuali richieste di chiarimenti al segnalante e di integrazione di informazioni e documenti avvengono di norma attraverso il sistema tramite un meccanismo di scambio di messaggi interno ad esso;
8. il dirigente dell'Ufficio vigilanza (anche tramite un componente del gruppo di lavoro) effettua l'analisi della segnalazione e del Piano triennale di prevenzione della corruzione dell'amministrazione oggetto della segnalazione;
9. il dirigente dell'Ufficio vigilanza (anche tramite un componente del gruppo di lavoro) sottopone gli atti al Consiglio per la valutazione in merito all'opportunità di proseguire l'istruttoria. Il Consiglio può anche richiedere ulteriori chiarimenti al dirigente dell'Ufficio vigilanza;
10. sulla base dell'orientamento del Consiglio, l'Autorità:
 - se si tratta di una ipotesi di reato, invia la documentazione all'Autorità giudiziaria o alla Corte dei conti;
 - se si tratta di una ipotesi di discriminazione, invia la documentazione al Dipartimento della funzione pubblica.

4.2.1. Regime transitorio per la gestione delle segnalazioni provenienti dai dipendenti di altre pubbliche amministrazioni

Atteso che l'attuazione del sistema informatico per la gestione delle segnalazioni sarà completato nel medio termine a motivo della sua complessità tecnica, l'Autorità individua gli aspetti procedurali del regime transitorio.

Le segnalazioni devono essere inviate compilando l'apposito modulo pubblicato sul sito dell'Autorità e disponibile nell'allegato 2 alla presente delibera avendo cura, nella parte relativa alla rappresentazione del fatto, di espungere informazioni che consentirebbero l'identificazione del segnalante. Sarà possibile, comunque, allegare i documenti ritenuti di interesse per la trattazione della vicenda.

L'Autorità avvia, senza ritardo, le istruttorie relative alle segnalazioni ricevute, provvedendo alla definizione delle stesse entro il termine di 90/120 giorni dalla ricezione delle medesime segnalazioni.

Solo alla scadenza del predetto termine sarà possibile chiedere informazioni in ordine allo stato della segnalazione inviata, utilizzando l'indirizzo whistleblowing@anticorruzione.it.

Le segnalazioni pervenute sono trasmesse tempestivamente alla segreteria del Presidente presso cui confluiscono in un protocollo speciale come previsto dalla nota "Modalità operative per la gestione del flusso documentale in entrata" inviata dal Presidente agli uffici in data 4 febbraio 2015. Il Presidente assegna le segnalazioni pervenute da dipendenti di altre amministrazioni ad un gruppo di lavoro (multidisciplinare), coordinato dal dirigente dell'Ufficio Vigilanza. I componenti del gruppo di lavoro sono chiaramente identificati in un apposito atto organizzativo e sono soggetti agli stessi vincoli di riservatezza e alle stesse responsabilità come identificate nel Codice di comportamento che l'A.N.AC. intende aggiornare secondo quanto indicato nel paragrafo 1, Parte III, del presente documento.

Durante l'istruttoria possono essere richiesti chiarimenti o specificazioni al segnalante con accorgimenti tali da evitare la diffusione dell'identità del medesimo.

L'istruttoria viene portata dal dirigente dell'Ufficio Vigilanza direttamente all'attenzione del Consiglio senza ulteriori passaggi interni.

All'esito della discussione, il Consiglio può deliberare di chiedere informazioni e chiarimenti al Responsabile della prevenzione della corruzione dell'amministrazione interessata. I contenuti della segnalazione potranno essere trasmessi anche previa riformulazione in modo da espungere qualunque riferimento all'identità del segnalante.

L'Autorità può, invece, decidere di trasmettere la segnalazione all'Autorità giudiziaria, alla Corte dei conti. Come visto sopra, in questi casi l'inoltro della segnalazione avverrà indicando anche il nominativo del segnalante ma, comunque, avendo cura di evidenziare che si tratta di una segnalazione pervenuta da un soggetto cui l'ordinamento riconosce una tutela rafforzata della riservatezza ai sensi dell'art. 54-bis del d.lgs. 165/2001.

I dati e i documenti oggetto della segnalazione vengono conservati a norma di legge.

Parte IV – Tutela del dipendente che segnala illeciti negli enti di diritto privato in controllo pubblico e negli enti pubblici economici

Allo stato la legislazione vigente prevede che sia approntata una specifica tutela per la segnalazione di fatti illeciti da parte dei "dipendenti pubblici" delle amministrazioni di cui all'art. 1, co. 2, del d.lgs. 165/2001.

Le presenti “Linee guida”, dunque, sono rivolte alle amministrazioni pubbliche ricomprese nell’ambito di applicazione del richiamato decreto.

L’Autorità ritiene, tuttavia, che l’applicazione delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione di cui alla legge 190/2012 sia da estendere anche gli enti di diritto privato in controllo pubblico di livello nazionale e locale, nonché gli enti pubblici economici.

Ciò anche in virtù di una interpretazione costituzionalmente orientata dell’art. 1, co. 60, della predetta legge, contenuta nel documento “Applicazione degli obblighi di prevenzione della corruzione previsti dalla legge 190/2012 alle società controllate e partecipate dalle pubbliche amministrazioni” adottato congiuntamente dall’Autorità e dal Ministero dell’Economia e delle finanze.

In mancanza di una specifica previsione normativa relativa alla tutela dei dipendenti che segnalano illeciti negli enti di diritto privato in controllo pubblico e negli enti pubblici economici, l’Autorità ritiene opportuno che le amministrazioni controllanti e vigilanti promuovano l’adozione da parte dei suddetti enti, eventualmente nell’ambito del modello “di cui al d.lgs. n. 231/2001”, di misure di tutela analoghe a quelle previste nelle presenti “Linee guida”.

L’Autorità auspica comunque che il legislatore intervenga per colmare questo vuoto normativo.