



**ATTO ORGANIZZATIVO INTERNO PER LA
REGOLAMENTAZIONE E IL TRATTAMENTO DELLE
SEGNALAZIONI DI CONDOTTE ILLECITE
(*WHISTLEBLOWING*)**

INDICE

1. Premessa	3
2. Tutela rafforzata del <i>whistleblower</i> e sue condizioni.....	5
3. Tutela della riservatezza del segnalato.....	7
4. Oggetto delle segnalazioni	8
5. Contenuto delle segnalazioni.....	9
6. Segnalazioni anonime	10
7. Soggetti che possono effettuare la segnalazione presso il CREA e procedura da seguire.....	10
8. Gestione riservata delle segnalazioni.....	11
9. Procedura per la comunicazione delle misure ritorsive	13
10. Responsabilità del segnalante (<i>whistleblower</i>)	13
11. Pubblicazioni	14

1. Premessa

1.1 Il 30 novembre 2017, al termine di un lungo e travagliato *iter* legislativo, è stata approvata la Legge 179/2017 recante “*Disposizioni per la tutela degli autori di segnalazioni di reati o irregolarità di cui sono venuti a conoscenza nell’ambito di un rapporto di lavoro pubblico o privato*”. La citata Legge 179, entrata in vigore il 29 dicembre 2017, ha completamente riscritto l’articolo 54-bis del Decreto Legislativo 30 marzo 2001, n. 165, che disciplina la tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti (*cd. whistleblowing*), nonché l’articolo 6 del Decreto Legislativo 8 giugno 2001, n. 231, e ha integrato la normativa in tema di obbligo di segreto d’ufficio, aziendale, professionale, scientifico e industriale.

1.2 A seguito delle menzionate modifiche normative, il citato articolo 54-bis, al comma 1, prevede: “*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*”.

Differenziandosi dall’originaria formulazione dell’articolo in questione, la nuova disciplina prevede che, nell’ambito dell’amministrazione di appartenenza, il dipendente segnali possibili illeciti non più al “superiore gerarchico”, ma al Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza (di seguito, RPCT) ovvero alle Istituzioni indicate nella disposizione.

1.3 Si evidenzia, inoltre, che le disposizioni di cui al “riscritto” 54-bis si applicano, per espressa previsione normativa, non solo ai dipendenti dell’amministrazione, ma anche “*ai lavoratori e ai collaboratori delle imprese fornitrici di beni o servizi e che realizzano opere in favore dell’amministrazione pubblica*” (art. 54-bis, comma 2).

1.4 Sotto diverso profilo, invece, si rileva che l’eventuale adozione di misure ritenute ritorsive a fronte della segnalazione effettuata non più va denunciata al Dipartimento della funzione pubblica ma all’ANAC.

1.5 Sul piano degli effetti, al di là del rinnovato quadro sanzionatorio (*cfr.* art. 54-bis, comma 6), la nuova disciplina prevede che il segnalante sia “*reintegrato nel posto di lavoro*” in caso di licenziamento “*a motivo della segnalazione*” nonché la nullità di eventuali “*atti discriminatori o ritorsivi*” adottati per la medesima ragione nei suoi confronti. L’onere di “*dimostrare che le misure discriminatorie o ritorsive, adottate nei confronti del segnalante, sono motivate da ragioni estranee alla segnalazione*” è posto in capo all’amministrazione (art. 54-bis, commi 7 e 8).

1.6 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”*.

Tuttavia, nell'ambito del procedimento penale che può conseguire alla segnalazione, l'identità del segnalante *“è coperta dal segreto nei modi e nei limiti previsti dall'articolo 329 del codice di procedura penale”*.

Nell'ambito dell'eventuale procedimento attivato dinanzi alla Corte dei conti l'identità del segnalante *“non può essere rivelata fino alla chiusura della fase istruttoria”*.

In caso di attivazione di procedimento disciplinare presso l'amministrazione, *“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'incolpato, la segnalazione sarà utilizzabile ai fini del procedimento disciplinare solo in presenza di consenso del segnalante alla rivelazione della sua identità”* (art. 54-bis, comma 3).

1.7 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). Pur non essendo espressamente previsto dalla normativa si ritiene che la segnalazione sia sottratta anche all'accesso civico generalizzato previsto dal d.lgs. n. 33/2013.

1.8 Le tutele previste dall'articolo 54-bis *“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).

1.9 All'insieme delle tutele riconosciute al segnalante dall'art. 54-bis del D.Lgs. n. 165/2001 si deve ascrivere anche la previsione di cui all'articolo 3 della Legge n. 179/2017 concernente la disciplina dell'obbligo di segreto d'ufficio, aziendale, professionale, scientifico e industriale (al riguardo si veda il § 8 al punto 2.8).

1.10 In considerazione del mutato quadro normativo il Piano Triennale della Prevenzione della Corruzione e Trasparenza 2019-2021, approvato dal CREA con Decreto del Presidente n. 17 del 28.01.2019, ratificato con successiva Delibera del Consiglio di Amministrazione n. 10 del 01.02.2019, e aggiornato con Decreto del Commissario straordinario n. 46 dell'08.08.2019 e Decreto del Commissario straordinario n. 52 del 10.09.2019 ha previsto l'aggiornamento dell'atto organizzativo interno per la regolamentazione e il trattamento delle segnalazioni illecite già adottato dal CREA con Determinazione del Responsabile della Prevenzione della corruzione n. 2 del 24.11.2015.

1.11 Nella redazione del presente atto organizzativo si è tenuto conto anche delle indicazioni sinora fornite dall'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC) con la Determinazione n. 6 del 28 aprile 2015, *“Linee guida in materia di tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti (c.d. whistleblower)”*.

1.12 Il presente atto organizzativo è soggetto a tutti gli aggiornamenti e/o alle modifiche che si riterranno necessarie anche seguito di eventuali ulteriori interventi normativi e/o dell'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC).

2. Tutela rafforzata del *whistleblower* e sue condizioni

2.1 Il sistema di protezione rafforzato che la Legge 179/2017 riconosce al segnalante (*whistleblower*) si compone di una serie di tutele descritte nei successivi punti (da 2.2 a 2.8).

2.2 Tutela della riservatezza dell'identità del segnalante.

Il comma 3 dell'art. 54-bis impone all'amministrazione che riceve e tratta le segnalazioni di garantire la riservatezza dell'identità del segnalante. Ciò anche al fine di evitare l'esposizione dello stesso a misure ritorsive che l'ente potrebbe adottare a seguito della segnalazione. Pertanto il divieto di rilevare l'identità del segnalante (prescritto dal richiamato comma 3) deve riferirsi non solo al nominativo del segnalante ma anche a tutti gli elementi della segnalazione, inclusa la documentazione ad essa allegata, nella misura in cui il loro disvelamento, anche indirettamente, possa consentire l'identificazione del segnalante. Il trattamento di tali elementi va quindi improntato alla massima cautela, a cominciare dall'oscuramento dei dati qualora per ragioni istruttorie altri soggetti ne debbano essere messi a conoscenza. Per la procedura da seguire per l'invio della segnalazione si rinvia al § 7. Per la gestione delle segnalazioni si rinvia al § 8.

2.3 Tutela della riservatezza dell'identità del segnalante e accesso agli atti.

La segnalazione e la documentazione ad essa allegata sono sottratte al diritto di accesso agli atti amministrativi previsto dagli artt. 22 e seguenti della legge 7 agosto 1990, n. 241 (comma 4, art. 54-bis, d.lgs. 165/2001). Seppure la legge non lo preveda espressamente si ritiene che la segnalazione e la documentazione ad essa allegata debbano essere escluse dall'accesso civico generalizzato di cui all'art. 5 comma 2 del d.lgs.33/2013.

2.4 Tutela della riservatezza dell'identità del segnalante e procedimento penale.

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. Tale disposizione prevede l'obbligo del segreto sugli atti compiuti nelle indagini preliminari «fino a quando l'imputato non ne possa avere conoscenza e, comunque, non oltre la chiusura delle indagini preliminari» (il cui relativo avviso è previsto dall'art. 415-bis codice procedura penale).

2.5 Tutela della riservatezza dell'identità del segnalante e procedimento dinanzi alla Corte dei Conti.

Nel procedimento dinanzi alla Corte dei Conti l'obbligo del segreto istruttorio è previsto sino alla chiusura della fase istruttoria. Dopo, l'identità del segnalante potrà essere svelata dall'autorità contabile al fine di essere utilizzata nel procedimento stesso (art. 67 d.lgs. 26 agosto 2016, n. 174).

2.6 Tutela della riservatezza dell'identità del segnalante e procedimento disciplinare.

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

2.7 Tutela del segnalante da eventuali misure ritorsive o discriminatorie eventualmente adottate dall'amministrazione a causa della segnalazione effettuata.

La Legge prevede che il dipendente che effettua segnalazioni relative a fatti illeciti non possa essere sanzionato, demansionato, licenziato, trasferito, o sottoposto ad altra misura organizzativa avente effetti negativi, diretti o indiretti, sulle condizioni di lavoro. Il concetto di “misura organizzativa avente effetti negativi, diretti o indiretti, sulle condizioni di lavoro” che il legislatore definisce anche

“misura ritorsiva” (cfr. art. 54-bis, comma 1, penultimo periodo) deve comprendere qualsiasi azione o omissione da parte dell’amministrazione nei confronti del segnalante che produca effetti negativi, diretti o indiretti, sulle condizioni di lavoro. L’intento ritorsivo sussiste ogni qual volta possa dirsi che la ragione che ha condotto all’adozione della misura nei confronti del segnalante sia la volontà di “punirlo” per aver segnalato. Per proteggere il segnalante dalla c.d. misura ritorsiva e applicare allo stesso le tutele previste dall’art. 54-bis è necessario che vi sia una precedente segnalazione di illeciti da parte di tale soggetto. La Legge afferma poi che, nel caso in cui venga accertata la natura ritorsiva degli atti adottati dall’amministrazione, questi sono nulli e, in caso di licenziamento, al lavoratore spetta la reintegra nel posto di lavoro ai sensi dell’art. 2 D.L. 4 marzo 2015, n. 2315. Le supposte misure discriminatorie devono essere comunicate ad ANAC alla quale è affidato il potere di accertare che la misura ritorsiva sia conseguente alla segnalazione di illeciti (per la procedura di comunicazione delle misure ritorsive si rinvia al § 9). La Legge stabilisce inoltre un’inversione dell’onere probatorio, secondo il quale spetta all’amministrazione dimostrare che le misure (ritenute) discriminatorie o ritorsive sono motivate da ragioni estranee alla segnalazione stessa. E’ previsto ancora che ANAC applichi al responsabile che ha adottato misure ritorsive una sanzione amministrativa pecuniaria da 5.000 a 30.000 euro.

2.8 Segnalante che svela, per giusta causa, notizie coperte dall’obbligo di segreto d’ufficio, aziendale, professionale, scientifico o industriale (artt. 326, 622, 623 del codice penale) ovvero viola l’obbligo di fedeltà (art. 2015 codice civile).

Rientra tra le tutele riconosciute al segnalante anche la previsione di cui all’art. 3, comma 1, Legge 179/2017, che qualifica la rivelazione effettuata dal *whistleblower*, perseguendo “l’interesse all’integrità della p.a. e alla prevenzione e repressione delle malversazioni nella amministrazione pubblica, come “giusta causa” di rivelazione, escludendo l’integrazione dei reati di “rivelazione e utilizzazione del segreto d’ufficio” (art. 326 codice penale), “rivelazione del segreto professionale” (art. 622 codice penale), “rivelazione dei segreti scientifici e industriali” (art. 623 codice penale). La disposizione esclude poi che il *whistleblower* possa essere accusato di violazione del dovere di fedeltà e di lealtà (art. 2105 codice civile). La norma effettua un bilanciamento tra l’esigenza di garantire la segretezza di cui alle citate disposizioni, da una parte e la libertà del *whistleblower* di riferire circa i fatti illeciti di cui sia venuto a conoscenza, l’interesse all’integrità della pubblica amministrazione nonché la prevenzione e repressione delle malversazioni dall’altra. All’esito di tale bilanciamento prevale il diritto del dipendente pubblico di segnalare fatti illeciti e di godere delle tutele di cui all’art. 54-bis, a date condizioni che sono elencate di seguito:

- il segnalante deve agire al fine di tutelare l’interesse all’integrità dell’amministrazione, nonché alla prevenzione e alla repressione delle malversazioni (comma 1, art. 3);
- il segnalante non deve essere un soggetto esterno all’amministrazione che sia venuto a conoscenza della notizia «in ragione di un rapporto di consulenza professionale o di assistenza» con la stessa (comma 2, art. 3, L. 179/2017);
- le notizie e i documenti, oggetto di segreto aziendale, professionale o d’ufficio, non devono essere rivelati con modalità eccedenti rispetto alle finalità dell’eliminazione dell’illecito (comma 3, art 3, Legge 179/2017) e, in particolare, la rivelazione non deve avvenire 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 in violazione degli artt. 326, 622, 623 codice penale e dell’art. 2015 codice civile è fonte di responsabilità civile e/o penale.

2.9 Per quanto indicato nei precedenti punti tutti i soggetti che ricevono e che sono coinvolti nella gestione della segnalazione di illeciti presso il CREA sono tenuti a tutelare la riservatezza. La violazione dell’obbligo di riservatezza è fonte di responsabilità disciplinare fatte salve ulteriori forme di responsabilità previste dall’ordinamento.

2.10 Il comma 9 dell’art. 54-bis del D.Lgs. n. 165/2001 dispone:

“Le tutele di cui al presente articolo 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”.

Per specifica previsione normativa, dunque, le tutele di cui all'art. 54-bis del D.Lgs. n. 165/2001 cessano 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 ovvero la sua responsabilità civile, per lo stesso titolo, nei casi di dolo o colpa grave. Con riferimento alla responsabilità civile di cui al citato comma 9, ultimo periodo, si evidenzia che il danno derivante da reato deve essere stato causato dal convenuto con dolo o colpa grave. La sussistenza della colpa lieve, benché fonte di responsabilità civile accertata dal giudice, non comporta il venir meno delle tutele di cui all'art. 54-bis.

Nel caso in cui la sentenza di primo grado, sfavorevole per il segnalante, venga poi “ribaltata” nei successivi gradi di giudizio sarà applicabile, sia pur tardivamente, la protezione del segnalante prevista dall'art. 54-bis per le eventuali ritorsioni subite a causa della segnalazione.

Qualora il *whistleblower* si sia rivolto oltre che all'amministrazione anche all'Autorità giudiziaria, laddove il procedimento penale instauratosi in seguito alla sua denuncia venga archiviato, egli conserva comunque le tutele previste dall'art. 54-bis. Ciò in quanto l'archiviazione non comporta alcun accertamento della responsabilità penale del *whistleblower* per i reati di cui al comma 9 dell'art. 54-bis.

2.11 Si ritiene che i cc.dd. *malicious reports*, ovvero i casi così definiti dalle norme internazionali in cui sia accertato che il segnalante abbia agito con la consapevolezza di rivelare una notizia non vera, devono rimanere esclusi dal beneficio delle tutele previste dall'art. 54-bis. Non sono ritenute meritevoli di tutela le segnalazioni fondate su meri sospetti o voci o contenenti informazioni che il segnalante sa essere false. La protezione prevista dall'art. 54-bis non opera nei confronti del soggetto che viola la legge al fine di raccogliere informazioni, indizi o prove di illeciti in ambito lavorativo.

2.12 Nelle ipotesi in cui l'anonimato non è opponibile per legge (ad es. indagini penali e contabili) la comunicazione dell'identità del segnalante all'Autorità giudiziaria o contabile dovrà avvenire avvertendo preventivamente il segnalante.

3. Tutela della riservatezza del segnalato

3.1 Nella trattazione e gestione delle segnalazioni devono essere adottate anche le necessarie cautele per la tutela della riservatezza del soggetto segnalato. Ciò al fine di evitare conseguenze pregiudizievoli, anche solo di carattere reputazionale, all'interno del contesto lavorativo in cui il soggetto segnalato è inserito. Pertanto l'amministrazione dovrà aver cura, fin dalla fase di ricezione della segnalazione, di calibrare la tutela della riservatezza accordata al segnalante con quella del segnalato al fine di proteggere entrambi dai rischi cui in concreto tali soggetti sono esposti, avendo particolare riguardo a tale aspetto nella fase di inoltro della segnalazione a terzi.

4. Oggetto delle segnalazioni

4.1 Ai sensi dell'art. 54-bis del D.Lgs. n. 165/2001, affinché possa accordarsi al segnalante la tutela prevista, devono ricorrere i seguenti presupposti:

- il segnalante deve rivestire la qualifica di “dipendente pubblico” o equiparato;
- la segnalazione deve avere ad oggetto “condotte illecite” di cui il dipendente sia venuto a conoscenza “in ragione del proprio rapporto di lavoro”;
- la segnalazione deve essere effettuata “nell’interesse all’integrità della pubblica amministrazione”;
- la segnalazione deve essere stata inoltrata ad almeno uno dei quattro destinatari indicati nell'art. 54-bis, comma 1.^{1 2}.

4.2 Per quanto riguarda la qualifica di dipendente pubblico o equiparato ed in particolar modo la indicazione dei soggetti che possono effettuare la segnalazione si rimanda al § 7.

4.3 Per quanto riguarda il concetto di “*condotta illecita*”, che deve essere oggetto della segnalazione si evidenzia che il legislatore usa tre definizioni diverse. Il comma 1 dell'art. 54-bis stabilisce che oggetto della denuncia sono le “condotte illecite”; nel titolo della Legge si parla di “reati o irregolarità”; nella rubrica dell'art. 1 si fa riferimento semplicemente ad “illeciti”. Lo scopo della norma, dunque è molto ampio e consiste nel prevenire o contrastare fenomeni che vanno dai reati contro la pubblica amministrazione agli illeciti civili o amministrativi passando per le irregolarità nella misura in cui costituiscano un indizio sintomatico di mal funzionamento dell'amministrazione a causa dell'uso a fini privati delle funzioni pubbliche attribuite. I fatti illeciti oggetto delle segnalazioni *whistleblowing* comprendono, quindi, non solo l'intera gamma dei delitti contro la pubblica amministrazione di cui al Titolo II, Capo I, del codice penale³, ma tutte le situazioni in cui, nel corso dell'attività amministrativa si riscontri un abuso da parte di un soggetto del potere a lui affidato al fine di ottenere vantaggi privati. Si pensi, a titolo meramente esemplificativo, ai casi di sprechi, nepotismo, ripetuto mancato rispetto dei tempi procedurali, assunzioni non trasparenti, irregolarità contabili, false dichiarazioni, violazione delle norme ambientali e di sicurezza sul lavoro⁴.

¹ L'art. 54-bis del D.Lgs. n. 165/2001 dispone: “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 (...)”.

² In caso di whistleblower che riveste la qualifica di pubblico ufficiale o incaricato di pubblico servizio, la segnalazione di cui all'art. 54-bis del D.Lgs. n. 165/2001 indirizzata al RPCT dell'amministrazione o all'ANAC non sostituisce, laddove ne ricorrano i presupposti, quella all'Autorità giudiziaria. Per la nozione di pubblico ufficiale e di incaricato di pubblico servizio si rinvia rispettivamente agli artt. 357 e 358 del codice penale.

³ Le 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.

⁴ Ancora, a mero titolo esemplificativo, tra le condotte illecite oggetto delle segnalazioni meritevoli di tutela possono essere comprese le seguenti: comportamento non conforme ai doveri di ufficio (es. mancato rispetto delle disposizioni di servizio); accesso indebito ai sistemi informativi (anche mediante l'utilizzo di credenziali altrui); utilizzo improprio di istituti a tutela del dipendente (es. malattia, garanzie e tutele ex legge 5 febbraio 1992 n. 104, congedi, permessi sindacali); irregolarità e utilizzo distorto del potere discrezionale nell'ambito di procedure di affidamento di contratti pubblici e irregolarità nello svolgimento di procedimenti amministrativi che comportano uno scorretto utilizzo dell'esercizio del potere discrezionale a fini meramente privati, in contrasto con il fine pubblico; rapporti/frequentazioni inopportune tra dipendenti ed “esterni” per il raggiungimento di fini privati, mediante l'abuso della posizione pubblica attribuita (es. contribuenti, utenti, consulenti, collaboratori, fornitori, etc.); erronea classificazione di spese in bilancio e/o mancato accantonamento di fondi; autorizzazione e liquidazione indebita di spese relative al personale.

Sempre a titolo esemplificativo, possono essere valutate, per quel che qui interessa, le fattispecie in cui la giurisprudenza amministrativa ravvisa le figure sintomatiche di eccesso di potere (cfr. Cons. St., ad. pl., 22 maggio 1964, n. 11). Nella richiamata adunanza plenaria si fa riferimento a “violazioni di circolari, di ordini e di istruzioni di servizio, inosservanza della prassi; motivazione del provvedimento insufficiente, illogica, contraddittoria; travisamento dei fatti; manifesta ingiustizia, per esempio nel caso di sproporzione tra illecito e sanzione; contraddittorietà tra più parti dello stesso provvedimento o tra più atti; incompletezza o difetto di istruttoria procedimentale; disparità di trattamento, allorché si dispone in modo eguale per fattispecie concrete diverse o, viceversa, in modo diseguale per

Si precisa che non è necessario che il segnalante sia certo dell'effettivo accadimento dei fatti denunciati e/o dell'identità dell'autore degli stessi; è sufficiente che il predetto, in base alle proprie conoscenze, ritenga ragionevolmente che una irregolarità o un fatto illecito si sia verificato.

Può altresì formare oggetto di segnalazione un'attività illecita intrapresa, ma non ancora perfezionatasi, in presenza di elementi precisi e concordanti prodromici all'attività stessa.

4.4 Le condotte illecite segnalate, inoltre, devono riguardare situazioni, fatti, circostanze, di cui il soggetto sia venuto a conoscenza *“in ragione del rapporto di lavoro”*. Vi rientrano, pertanto, fatti appresi in virtù dell'ufficio rivestito ma anche notizie acquisite in occasione e/o a causa dello svolgimento delle mansioni lavorative, sia pure in modo casuale.

4.5 Il contenuto della segnalazione, oltre a indicare condotte illecite, deve rispondere alla salvaguardia dell'interesse all'integrità della pubblica amministrazione. La valutazione sulla sussistenza di tale interesse spetta a chi gestisce la segnalazione (RPCT dell'amministrazione o ANAC se la segnalazione è stata inviata a quest'ultima).

4.6 Con riferimento ai destinatari della segnalazione di illeciti presso il CREA si evidenzia che i soggetti di cui al successivo § 7, punto 7.1, possono presentare la segnalazione al RPCT dell'Ente seguendo la procedura descritta nel medesimo §.

In alternativa o in aggiunta è possibile inoltrare la segnalazione all'ANAC tramite l'apposito applicativo *“Whistleblowing”* messo a disposizione dalla predetta Autorità sul proprio sito (www.anticorruzione.it).

Se la segnalazione riguarda il RPCT del CREA gli interessati dovranno rivolgersi direttamente all'ANAC tramite il predetto applicativo.

5. Contenuto delle segnalazioni

5.1 La segnalazione deve essere il più possibile circostanziata al fine di consentire la delibazione dei fatti da parte del RPCT. Il segnalante deve fornire ogni elemento utile a consentire le verifiche a riscontro della fondatezza dei fatti segnalati. In particolare nella segnalazione, oltre alle generalità del soggetto che effettua la segnalazione (una segnalazione che non consenta di ricostruire l'identità del segnalante sarà considerata anonima e trattata ai sensi del successivo al § 6), devono risultare chiare le circostanze di tempo e di luogo in cui si è verificato il fatto oggetto della segnalazione; la chiara e completa descrizione del fatto; le generalità o altri elementi che consentano di identificare il soggetto cui attribuire i fatti segnalati. E' utile anche allegare documenti che possano fornire elementi di fondatezza dei fatti oggetto di segnalazione, nonché l'indicazione di soggetti che possano contribuire a formare un quadro il più completo possibile di quanto segnalato.

5.2 Per quanto previsto nel precedente punto sono stati predisposti due **moduli allegati al presente documento**:

- modulo n. 1 (**All. 1a**) denominato *“Dati del segnalante”*;
- modulo n. 2 (**All. 1b**) denominato *“Dati e informazioni segnalazione condotta illecita”*.

5.3 Per quanto riguarda la procedura da seguire per l'invio della segnalazione si rinvia al § 7 del presente documento.

fattispecie concrete simili: quest'ultima espressione di parzialità e di favoritismo, è forse il vizio che più profondamente incide nella fiducia della collettività in un'azione amministrativa obiettiva, così come prescrive e impone la nostra Costituzione”.

6. Segnalazioni anonime

6.1 Le segnalazioni anonime, cioè quelle del soggetto che non fornisce le proprie generalità, recapitate tramite la procedura del *whistleblower* descritta nel presente documento, verranno prese in considerazione per ulteriori verifiche solo nel caso in cui siano adeguatamente circostanziate e rese con dovizia di particolari, ove cioè siano in grado di far emergere fatti e situazioni di particolare gravità relazionandoli a contesti determinati e comunque non ai sensi dell'art. 54-bis del D.Lgs. n. 165/2001.

7. Soggetti che possono effettuare la segnalazione presso il CREA e procedura da seguire

7.1. Le segnalazioni possono essere effettuate da coloro che, in ragione del proprio rapporto di lavoro presso il CREA, vengano a conoscenza di condotte illecite, in particolare⁵:

- a) dai dipendenti, sia a tempo indeterminato sia a tempo determinato;
- b) dai titolari di organi e di incarichi negli uffici di diretta collaborazione;
- c) dai collaboratori o consulenti, con qualsiasi tipologia di contratto o incarico e a qualsiasi titolo;
- d) dai beneficiari e/o destinatari di strumenti formativi (tirocini, assegni di ricerca, dottorati di ricerca, borse di studio), nonché personale con contratto di somministrazione e lavoro;
- e) dai dipendenti di altre amministrazioni in posizione di comando, distacco o fuori ruolo presso il CREA;
- f) dai lavoratori e collaboratori delle imprese fornitrici di beni o servizi e che realizzano opere in favore del CREA.

7.2 Il flusso di gestione delle segnalazioni di condotte illecite delle quali il soggetto sia venuto a conoscenza in ragione del proprio rapporto di lavoro presso il CREA si avvia con l'invio della segnalazione al Responsabile della Prevenzione della Corruzione del CREA. **La segnalazione deve essere inviata all'indirizzo di posta elettronica appositamente dedicato: segnalazione.anticorruzione@crea.gov.it utilizzando gli appositi allegati al presente documento.** Il segnalante dovrà provvedere a compilare il modulo n. 1 (**All. 1a**), denominato "*Dati del segnalante*", e il modulo n. 2 (**All. 1b**), denominato "*Dati e informazione segnalazione condotta illecita*". Unitamente ai predetti moduli e alla eventuale documentazione a corredo della segnalazione dovrà essere inviata copia di idoneo documento di riconoscimento. A tutela dell'identità del segnalante si precisa che il Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza dispone di un protocollo riservato e acquisirà la segnalazione con specifico numero che verrà apposto sia sul modulo n. 1 che sul modulo n. 2. Ciò consentirà di processare la segnalazione in modalità anonima e renderà possibile l'eventuale successiva associazione della segnalazione con l'identità del segnalante. Le segnalazioni possono essere anche consegnate a mano direttamente al RPCT del CREA. In tal caso, per poter usufruire della garanzia della riservatezza, tutta la documentazione suindicata (moduli, documento di identità, eventuale altra documentazione a corredo della segnalazione) dovrà essere inserita in una busta chiusa indirizzata al RPCT del CREA con la locuzione ben evidente: "*Riservato – Non aprire*".

⁵ Ai fini dell'indicazione dei soggetti che possono presentare la segnalazione oltre a quanto disposto dalla normativa si è tenuto presente anche quanto indicato dall'ANAC nella Determinazione n. 6 del 28 aprile 2015.

7.3 La segnalazione potrà essere presentata anche con dichiarazione diversa da quella prevista nei moduli di cui al precedente punto e allegati al presente documento purché contenente gli elementi essenziali indicati negli stessi.

7.4 Le segnalazioni inviate con modalità diverse da quelle descritte al precedente punto 7.3 potrebbero non avere le medesime garanzie di riservatezza e ne conseguirebbe, in tal caso, l'impossibilità di catalogarle e istruirle come segnalazioni ai sensi dell'art. 54-bis del D.Lgs. n. 165/2001.

8. Gestione riservata delle segnalazioni

8.1 Ricevuta e presa in carico la segnalazione, il RPCT, di norma entro 10 gg lavorativi dalla data di ricezione della stessa, effettua un esame preliminare della predetta e valuta la sussistenza dei requisiti essenziali contenuti nel comma 1 dell'art. 54-bis per poter accordare al segnalante le tutele ivi previste (si vedano al riguardo anche i paragrafi § 4, 5 e 6 del presente documento).

8.2 Si precisa che, appena ricevuta la segnalazione, ove quanto denunciato non sia adeguatamente circostanziato, il RPCT può chiedere al segnalante (*whistleblower*) di integrarla assegnando allo stesso un termine non superiore a 10 gg lavorativi. Il termine di 10 gg. di cui al precedente punto 8.1 è sospeso nel caso di richiesta di integrazione della segnalazione e ricomincia a decorrere dalla data della ricezione della integrazione. Il RPCT, sia nel caso in cui non riceva, nel predetto termine di 10 gg., alcuna risposta da parte del segnalante che nel caso in cui il segnalante fornisca elementi ritenuti insufficienti, può decidere di archiviare la segnalazione per mancanza di elementi sufficienti a compiere le verifiche del caso.

8.3 Una volta valutata l'ammissibilità della segnalazione il RPCT avvia l'istruttoria interna sui fatti o sulle condotte segnalate. Con tale istruttoria il RPCT compie una prima imparziale deliberazione sulla sussistenza di quanto rappresentato nella segnalazione. Per la definizione dell'istruttoria il termine è di 30 gg. che decorre dalla data di avvio della stessa così come risultante da apposito atto.

8.4 Laddove si renda necessario l'organo di indirizzo dell'Ente può autorizzare il RPCT ad estendere i termini di cui ai precedenti punti 8.1, 8.2 e 8.3 fornendone adeguata motivazione.

8.5 Per lo svolgimento dell'istruttoria il RPCT può avviare un dialogo con il segnalante (*whistleblower*), chiedendo allo stesso chiarimenti, documenti e informazioni ulteriori. Ove necessario, può anche acquisire atti e documenti da altri uffici/Strutture dell'Ente e, avvalersi del loro supporto, coinvolgere terze persone, tramite audizioni e altre richieste, avendo cura che non sia compromessa la tutela della riservatezza del segnalante e del segnalato (al riguardo si richiama quanto indicato nel § 2, punto 2.2 e § 3).

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

8.7 Qualora invece il RPCT ravvisi il *fumus* di fondatezza della segnalazione⁶ si rivolge immediatamente agli organi preposti interni o istituzioni esterne, ognuno secondo le proprie competenze, trasmettendo una relazione di risultanze istruttorie riferendo circa le attività svolte, per il prosieguo della gestione della segnalazione, avendo sempre cura di tutelare la riservatezza dell'identità del segnalante. Il RPCT allega a tale relazione la documentazione che ritiene necessaria espungendo tutti i riferimenti che possano consentire di risalire all'identità del segnalante.

⁶ 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 (*cfr.* Delibera ANAC n. 840 del 2 ottobre 2018 concernente in generale i poteri del RPCT).

8.8 Tra gli organi preposti interni o le istituzioni esterne, ognuno secondo le proprie competenze, a cui il RPCT si rivolge ai sensi del precedente punto si indicano:

- l'Ufficio Procedimenti disciplinari, affinché sia espletato, ove ne ricorrano i presupposti, l'esercizio dell'azione disciplinare. L'Ufficio procedimenti disciplinari è tenuto ad informare tempestivamente il RPCT dell'adozione dei provvedimenti di propria competenza;
- l'Autorità Giudiziaria, la Corte dei Conti, l'ANAC, per i profili di rispettiva competenza.

8.9 Nella eventualità che il RPCT si sia rivolto all'Ufficio Procedimenti Disciplinari si evidenzia che, come già detto, nell'ambito del procedimento disciplinare avviato nei confronti del segnalato 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'incolpato, la segnalazione sarà utilizzabile ai fini del procedimento disciplinare solo in presenza di consenso del segnalante alla rivelazione della sua identità e, pertanto, l'amministrazione non potrà procedere con il procedimento disciplinare se il segnalante non acconsente espressamente alla rivelazione della propria identità. Solo nel caso in cui il segnalante acconsenta espressamente alla rivelazione della propria identità l'Ufficio Procedimenti Disciplinari verrà a conoscenza del nominativo del segnalante. Spetta all'Ufficio Procedimenti Disciplinari, in caso di richiesta da parte dell'incolpato, valutare⁷ se ricorra la condizione di indispensabilità della conoscenza del nominativo del segnalante ai fini della sua difesa. I componenti dell'Ufficio Procedimenti Disciplinari sono sottoposti agli stessi doveri di comportamento e vincoli di riservatezza del Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza.

8.10 La trasmissione, a "soggetti esterni" (Autorità Giudiziaria, Corte dei conti, ANAC), della segnalazione (modulo n. 2, All. 1b al presente documento) o della relazione di risultanze istruttorie redatta dal Responsabile stesso nello svolgimento delle proprie attività di competenza dovrà avvenire avendo cura di evidenziare che si tratta di una segnalazione pervenuta da un soggetto cui l'ordinamento riconosce la tutela rafforzata della riservatezza ai sensi dell'art. 54-bis del D.Lgs. n. 165 del 2001.

8.11 Nel caso di trasmissione ai "soggetti esterni" (es. Autorità giudiziaria, Corte dei Conti, ANAC) il RPCT deve comunicare al segnalante (*whistleblower*) a quale "soggetto esterno" sia stata trasmessa la segnalazione. Il "soggetto esterno" a cui è stata trasmessa la segnalazione diventa, dal momento della trasmissione, responsabile del trattamento dei dati.

8.12 Laddove, nel contesto di indagini penali e contabili, l'Autorità giudiziaria o contabile chiedano al RPCT, per esigenze istruttorie, di conoscere l'identità del segnalante il RPCT può procedere a fornire tale indicazione, avvertendo preventivamente il segnalante.

8.13 La segnalazione e la documentazione ad essa allegata sono sottratte al diritto di accesso agli atti amministrativi previsto dagli artt. 22 e seguenti della Legge 7 agosto 1990, n. 241 (comma 4, art. 54-bis, d.lgs. 165/2001). La segnalazione e la documentazione ad essa allegata sono escluse anche dall'accesso civico generalizzato di cui all'art. 5 comma 2 del D.Lgs.33/2013.

8.14 Il RPCT per lo svolgimento delle attività descritte nel presente paragrafo e per quelle riguardanti l'acquisizione agli atti della segnalazione tramite la procedura di cui al § 7 può avvalersi di un gruppo di lavoro ristretto dedicato i cui componenti, con competenze multidisciplinari, dovranno essere identificati in apposito atto organizzativo preventivamente adottato dall'organo di indirizzo dell'Ente. Di tale gruppo di lavoro non possono far parte i componenti dell'Ufficio Procedimenti Disciplinari; ciò al fine di valorizzare il ruolo di terzietà del predetto Ufficio nell'ambito dell'eventuale successiva

⁷ Sia nel caso di accoglimento dell'istanza sia nel caso di diniego l'Ufficio Procedimenti Disciplinari deve adeguatamente motivare la scelta come peraltro previsto dalla Legge n. 241/1990.

attività di valutazione dei fatti segnalati. I componenti del gruppo di lavoro sono sottoposti agli stessi vincoli di riservatezza cui è sottoposto il RPCT e alle responsabilità stabilite dalla legge, la violazione dei quali è fonte di responsabilità disciplinare, fatte salve le ulteriori forme di responsabilità previste dall'ordinamento giuridico.

8.15 I componenti del gruppo di lavoro hanno l'obbligo di astenersi in presenza di conflitti di interesse, anche potenziale.

8.16 La violazione della riservatezza è fonte di responsabilità disciplinare, fatte salve le ulteriori forme di responsabilità previste dall'ordinamento giuridico.

8.17 Il RPCT rende conto del numero di segnalazioni ricevute e sul loro stato di avanzamento nella Relazione annuale di cui all'art. 1, comma 14, della Legge 190/2012, con modalità tali da garantire la riservatezza.

8.18 Il RPCT è tenuto a tenere traccia delle attività svolte e a comunicare senza ritardo informazioni al segnalante (*whistleblower*) riguardanti lo stato di avanzamento dell'istruttoria con riferimento ai seguenti snodi decisionali:

- inammissibilità della segnalazione o avvio dell'istruttoria interna (si vedano al riguardo i punti 8.1, 8.2 e 8.3 del presente §);

- archiviazione della segnalazione o avvenuta trasmissione delle risultanze istruttorie per il prosieguo della gestione della segnalazione secondo quanto previsto dai punti 8.7 e 8.8.

L'eventuale specifico provvedimento disciplinare, erogato nei confronti del segnalato, non sarà comunicato al segnalante.

8.19 Il RPCT assicura la conservazione delle segnalazioni e di tutta la correlata documentazione di supporto per un periodo di cinque anni dalla ricezione, e, in ogni caso, per il periodo più lungo necessario alla definizione degli eventuali procedimenti disciplinari e/o procedimenti giudiziari conseguenti alla segnalazione, avendo cura che i dati identificativi del segnalante siano conservati separatamente da ogni altro dato. Il Responsabile potrà 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.

9. Procedura per la comunicazione delle misure ritorsive

9.1 Il segnalante è tutelato da qualsiasi misura sanzionatoria, discriminatoria o comunque ritorsiva determinata dalla segnalazione. In particolare, il segnalante non può essere sanzionato, demansionato, licenziato, trasferito o sottoposto ad altra misura organizzativa avente effetti negativi, diretti o indiretti, sulle condizioni di lavoro in conseguenza della presentazione della segnalazione. Il dipendente licenziato per effetto della segnalazione di un illecito è reintegrato nel posto di lavoro.

9.2 L'eventuale adozione di misure ritenute ritorsive deve essere comunicata all'ANAC dal segnalante medesimo o dalle Organizzazioni Sindacali attive presso il CREA utilizzando l'apposito applicativo "*Whistleblowing*" messo a disposizione dalla predetta Autorità sul proprio sito (www.anticorruzione.it).

10. Responsabilità del segnalante (*whistleblower*)

10.1 Per espressa previsione normativa le tutele previste dalla disposizione di cui all'art. 54-bis del D.Lgs. n. 165/2001 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 al Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza ovvero all'ANAC o all'Autorità giudiziaria ordinaria o contabile ovvero la sua responsabilità civile, per lo stesso titolo, nei casi di dolo o colpa grave.

10.2 La presente procedura lascia impregiudicata la responsabilità penale e disciplinare del segnalante nell'ipotesi di segnalazione calunniosa o diffamatoria ai sensi del codice penale e dell'art. 2043 del codice civile.

10.3 Sono altresì fonte di responsabilità, in sede disciplinare e nelle altre competenti sedi, eventuali forme di abuso, quali le segnalazioni manifestamente false, opportunistiche e/o effettuate al solo scopo di danneggiare il denunciato o altri soggetti, e ogni altra ipotesi di utilizzo improprio o di intenzionale strumentalizzazione dell'istituto oggetto della presente procedura.

11. Pubblicazioni

11.1 Il presente documento, unitamente ai relativi allegati, sostituisce l' "atto organizzativo interno per la regolamentazione e il trattamento delle segnalazioni di condotte illecite" adottato dal CREA con Determinazione del Responsabile della Prevenzione della corruzione n. 2 del 24.11.2015 e viene pubblicato nell' "*Amministrazione Trasparente*" del CREA, sezione "*Altri Contenuti*", sottosezione "*Prevenzione della Corruzione*".

11.2 Con l'allegato 1c, nel rispetto del principio di trasparenza, si intende fornire agli interessati l'informativa ai sensi degli artt. 13 e 14 del Regolamento (UE) 2016/679 ("GDPR") in relazione ai trattamenti dei dati personali necessari per assolvere gli specifici obblighi derivanti dalla legge ai sensi dell'art. 54-bis del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165.

Allegati:

1a) Modulo n. 1 denominato "Dati del segnalante";

1b) Modulo n. 2 denominato "Dati e informazioni segnalazione condotta illecita";

1c) Informativa ai sensi degli artt. 13 e 14 del regolamento (UE) 2016/679 ("GDPR") relativa al trattamento dei dati personali effettuato dal crea in relazione alla gestione delle segnalazioni di condotte illecite (*whistleblowing*) disciplinata nell'apposito atto organizzativo interno.