

Il Responsabile per la Trasparenza  
e Prevenzione della Corruzione

---

## Nota informativa per la segnalazione di illeciti

### *Whistleblowing*

---

#### ❖ Chi è il Whistleblower?

Il termine anglosassone *Whistleblower* letteralmente significa, “soffiare il fischietto”, come le segnalazioni di un arbitro o un poliziotto e indica **una persona che segnala, divulga o denuncia le informazioni sulle violazioni, compresi i fondati sospetti, di normative nazionali e dell’Unione Europea, che ledono l’interesse pubblico o l’integrità dell’amministrazione pubblica o dell’ente privato, commesse nell’ambito dell’organizzazione dell’ente con cui il segnalante o il denunciante intrattiene uno dei rapporti giuridici qualificati considerati dal legislatore.**

Le informazioni sulle violazioni possono riguardare anche le violazioni non ancora commesse che il whistleblower, ragionevolmente, ritiene potrebbero esserlo sulla base di elementi concreti. Tali elementi possono essere anche irregolarità e anomalie (indici sintomatici) che il segnalante ritiene possano dar luogo ad una delle violazioni previste dalla legge.

**La condotta della segnalazione è rivolta a proteggere interessi generali e non può riguardare lamentele di carattere personale del segnalante. Essa per sua natura rappresenta un importante meccanismo di prevenzione della corruzione.**

#### ❖ La disciplina

La disciplina del *whistleblowing* consiste essenzialmente nella **tutela del segnalante** da provvedimenti ritorsivi, quali, ad esempio, il licenziamento o il demansionamento, nella garanzia di forme di riservatezza o talora di anonimato, che l’ordinamento assicura a determinate condizioni. Tale segnalazione si inserisce nel solco ed affianca il tradizionale obbligo di denuncia del pubblico ufficiale di cui agli articoli 331, primo comma, c.p.p.<sup>1</sup> e 361, primo comma, c.p.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup>Salvo quanto stabilito dall'articolo 347, i pubblici ufficiali [357 c.p.] e gli incaricati di un pubblico servizio [358 c.p.] che, nell'esercizio o a causa delle loro funzioni o del loro servizio, hanno notizia di un reato perseguibile di ufficio, devono farne denuncia per iscritto, anche quando non sia individuata la persona alla quale il reato è attribuito.

L'obbligo di denuncia è ripreso anche dal Codice di comportamento, il quale dispone "fermo restando l'obbligo di denuncia all'Autorità Giudiziaria, i destinatari del Codice segnalano eventuali situazioni di illecito nell'amministrazione di cui siano venuti a conoscenza (...)".

### Riferimenti normativi

**La legge 190/2012** "Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione" che aveva introdotto l'art. 54-bis al d.lgs. 165/2001 dedicato all'istituto. Successivamente, **la materia è stata innovata con la legge 179/2017** "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". L'art. 54-bis è stato pertanto riformulato nell'ottica dell'ampliamento dei soggetti segnalanti esposti a protezione, ricomprendendo anche il personale di società in controllo pubblico, nonché dei canali di segnalazione.

**Il recente decreto legislativo 24/2023** "Attuazione della direttiva (UE) 2019/1937 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2019, riguardante la protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell'Unione e recante disposizioni riguardanti la protezione delle persone che segnalano violazioni delle disposizioni normative nazionali", **ha ampliato la portata oggettiva (illeciti e violazioni che possono essere oggetto di segnalazioni) e soggettiva (coloro che sono legittimati a realizzare le segnalazioni, c.d. whistleblower) dell'istituto. Allo stesso tempo sono state previste diverse tutele del segnalante tra le quali la tutela della riservatezza.**

La disciplina con il decreto 24/2023 ha comportato, altresì, l'abrogazione delle precedenti disposizioni normative in tema di *whistleblowing*<sup>3</sup>.

Le norme del decreto si applicano ai soggetti del settore pubblico e del settore privato. Le Aziende Sanitarie sono naturalmente ricomprese nel settore pubblico. (In questa sede non saranno considerate le specifiche norme riguardanti il settore privato).

### ❖ Ambito soggettivo di applicazione

- Dipendenti delle Pubbliche Amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 165/2001 in ragione del rapporto di lavoro e nell'ambito del contesto lavorativo
- Lavoratori autonomi, liberi professionisti e consulenti, volontari e tirocinanti che prestano la propria attività lavorativa presso i soggetti del settore pubblico (nell'ambito dell'attività temporaneamente coinvolta)
- Persone con funzione di amministrazione, direzione, controllo, vigilanza o rappresentanza, anche qualora tali funzioni siano esercitate in via di mero fatto presso soggetti del settore pubblico.
- Soggetti che godono della protezione diversi da chi segnala, denuncia o effettua divulgazioni pubbliche: si tratta di soggetti che potrebbero essere destinatari di ritorsioni, intraprese anche indirettamente, in ragione del ruolo assunto nell'ambito del processo di segnalazione, divulgazione pubblica o denuncia e/o del particolare rapporto che li lega al segnalante o denunciante. Si tratta ad esempio della persona fisica che assiste il segnalante nel processo di

<sup>2</sup> Il pubblico ufficiale, il quale omette o ritarda di denunciare all'Autorità giudiziaria, o ad un'altra Autorità che a quella abbia obbligo di riferirne, un reato di cui ha avuto notizia nell'esercizio o a causa delle sue funzioni, è punito con la multa da euro 30 a euro 516.

<sup>3</sup> Ai sensi dell'art. 23 del d.lgs. 24/2023 "sono abrogate le seguenti disposizioni: a) l'art. 54-bis del decreto legislativo 30 marzo 2001 n. 165; b) l'articolo 6, commi 2-ter e 2-quater del decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231; c) l'articolo 3 della legge 30 novembre 2017, n. 179".

segnalazione, operante all'interno del medesimo contesto lavorativo e la cui assenza deve essere mantenuta riservata (c.d. facilitatore).

### ❖ Ambito oggettivo della segnalazione, della divulgazione pubblica, della denuncia

#### ▪ **Violazioni del diritto nazionale**

1. Illeciti civili
2. Illeciti amministrativi
3. Illeciti penali
4. Illeciti contabili
5. Irregolarità - Non sono più incluse tra le violazioni del diritto nazionale ma possono costituire "elementi concreti" (indici sintomatici) - di cui all' art. 2, co. 1, lett. b) d.lgs. 24/2023 - tali da far ritenere al segnalante che potrebbe essere commessa una delle violazioni previste dal decreto.

#### ▪ **Violazioni del diritto dell'UE**

1. Illeciti commessi in violazione della normativa dell'UE indicata nell'Allegato 1 al d.lgs. n. 24/2023 e di tutte le disposizioni nazionali che ne danno attuazione (anche se queste ultime non sono espressamente elencate nel citato allegato) (art. 2, co. 1, lett. a) n. 3).
2. Atti od omissioni che ledono gli interessi finanziari dell'Unione Europea (art. 325 del TFUE lotta contro la frode e le attività illegali che ledono gli interessi finanziari dell'UE) come individuati nei regolamenti, direttive, decisioni, raccomandazioni e pareri dell'UE (art. 2, co. 1, lett. a) n. 4).
3. Atti od omissioni riguardanti il mercato interno, che compromettono la libera circolazione delle merci, delle persone, dei servizi e dei capitali (art. 26, paragrafo 2, del TFUE). Sono ricomprese le violazioni delle norme dell'UE in materia di concorrenza e di aiuti di Stato, di imposta sulle società e i meccanismi il cui fine è ottenere un vantaggio fiscale che vanifica l'oggetto o la finalità della normativa applicabile in materia di imposta sulle società (art. 2, co. 1, lett. a) n. 5).
4. Atti o comportamenti che vanificano l'oggetto o la finalità delle disposizioni dell'Unione Europea nei settori di cui ai n. 3, 4 e 5 sopra indicati (art. 2, co. 1, lett. a) n. 6)

Si precisa che possono essere oggetto di segnalazione, divulgazione pubblica o denuncia anche quegli elementi che riguardano condotte volte ad occultare le violazioni.

### ❖ Obiettivi e condizioni della segnalazione

- Le segnalazioni devono essere effettuate nell'interesse pubblico e nell'interesse dell'integrità dell'amministrazione
- Al momento della segnalazione la persona segnalante deve avere un ragionevole e fondato motivo di ritenere che le informazioni sulle violazioni segnalate (divulgate o denunciate) siano vere e rientrino nell'ambito della normativa

- Le segnalazioni non possono riguardare contestazioni, rivendicazioni o richieste legate ad un interesse di carattere personale della persona segnalante che attengano ai propri rapporti di lavoro/impiego
- Non possono essere ricomprese nelle segnalazioni le notizie palesemente prive di fondamento, le informazioni che sono già totalmente in dominio pubblico, nonché le informazioni acquisite solo sulla base di "voci di corridoio".

### ❖ Buona fede del segnalante

La persona segnalante beneficia delle tutele solo se, al momento della segnalazione, aveva fondato motivo di ritenere che le informazioni sulle violazioni segnalate, divulgate pubblicamente o denunciate fossero vere.

### ❖ Canali di segnalazione

La segnalazione è una comunicazione scritta od orale di informazione sulle violazioni.

#### Canali e modalità:

- **segnalazione "interna"**: nell'ambito del proprio contesto lavorativo/amministrazione
- **segnalazione "esterna"**: all'ANAC
- **divulgazione pubblica**: tramite la stampa o mezzi di diffusione in grado di raggiungere un numero elevato di persone
- **denuncia diretta all'autorità giudiziaria o contabile**

#### **A. Segnalazione interna**

##### Chi riceve e gestisce le segnalazioni?

**Il Responsabile per la Prevenzione della Corruzione e la Trasparenza (RPCT)** è il soggetto responsabile alla ricezione e gestione delle segnalazioni coadiuvato per le funzioni dal proprio servizio di supporto.

##### Tipologie di canali interni per la ricezione delle segnalazioni in forma scritta od orale

- piattaforma informatica dedicata (forma scritta)
- linea telefonica con sistema di messaggistica vocale (forma orale)
- incontro diretto da fissarsi su richiesta

*Dette tipologie sono quelle da mettere a disposizione, fatta salva la modalità per la forma scritta della tradizionale nota o lettera da recapitare all'amministrazione. Questa modalità, peraltro non citata dalla normativa, rientra nell'ambito di applicazione delle norme sulle tutele del segnalante.*

##### Gestione dei canali interni

- rilascio alla persona segnalante di avviso di ricevimento della segnalazione entro 7 giorni dalla data di ricezione
- possibili interlocuzioni con la persona segnalante, anche per eventuali integrazioni delle informazioni
- trattazione delle segnalazioni ricevute
- riscontro alla segnalazione entro 3 mesi dall'avviso di ricevimento

- informazioni su organizzazione e percorsi canali interni da pubblicare in apposita sezione del sito web dell'amministrazione.

In presenza di segnalazioni anonime, naturalmente, non saranno possibili avviso, interlocuzione, riscontro. Le stesse vengono trattate esclusivamente se "circostanziate" in modo specifico (vedi anche linee guida ANAC approvate con delibera n. 311 del 12 luglio 2023).

#### Verbale o resoconto scritto

Nei casi di segnalazione in forma orale (messaggio telefonico o incontro diretto) l'addetto al ricevimento e trattazione riporta dati e informazioni opportune in un verbale/resoconto specifico.

#### Trattamento dati personali

I dati personali relativi al ricevimento e alla gestione delle segnalazioni sono trattati ai sensi della vigente normativa in materia.

#### Conservazione documentazione

Le segnalazioni e relativa documentazione sono conservate per il tempo necessario alla trattazione della segnalazione, e comunque non oltre 5 anni dalla conclusione del percorso.

### **B. Segnalazione "esterna" (ad ANAC)**

I segnalanti possono utilizzare il canale esterno (verso ANAC, mediante piattaforma e modalità indicate sul sito specifico per forma scritta e orale) quando:

- non è stato attivato il canale interno obbligatorio
- la persona segnalante ha già effettuato una segnalazione interna e la stessa non ha avuto seguito
- la persona segnalante ha fondati motivi di ritenere che, se effettuasse una segnalazione interna, alla stessa non sarebbe dato efficace seguito ovvero che la stessa segnalazione potrebbe determinare un rischio di ritorsione
- la persona segnalante ha fondato motivo di ritenere che la violazione possa costituire un pericolo imminente o palese per il pubblico interesse.

### **C. Divulgazione pubblica**

Per divulgazione pubblica si intende il rendere di pubblico dominio informazioni sulle violazioni tramite la stampa o mezzi elettronici o comunque tramite mezzi di diffusione in grado di raggiungere un numero elevato di persone.

Il segnalante può effettuare direttamente una divulgazione pubblica quando:

- a. ad una segnalazione interna a cui l'amministrazione/ente non abbia dato riscontro nei termini previsti abbia fatto seguito una segnalazione esterna ad ANAC la quale, a sua volta, non ha fornito riscontro al segnalante entro termini ragionevoli.

- b. ha già effettuato direttamente una segnalazione esterna ad ANAC la quale, tuttavia, non ha dato riscontro in merito alle misure previste o adottate per dare seguito alla segnalazione entro termini ragionevoli.
- c. ha fondato motivo, di ritenere, ragionevolmente, sulla base di circostanze concrete e quindi, non su semplici illazioni, che la violazione possa rappresentare un pericolo imminente o palese per il pubblico interesse.
- d. ha fondati motivi di ritenere che la segnalazione esterna possa comportare il rischio di ritorsioni oppure possa non avere efficace seguito.

## **D. Denuncia diretta all'autorità giudiziaria o contabile**

La segnalazione può essere rappresentata in specifica diretta denuncia all'autorità giudiziaria e contabile. Si ricorda che il dipendente pubblico ha l'obbligo di denuncia ai sensi dell'art. 331 c.p.p.: *"i pubblici ufficiali e gli incaricati di un pubblico servizio che, nell'esercizio o a causa delle loro funzioni o del loro servizio, hanno notizia di un reato perseguibile di ufficio, devono farne denuncia per iscritto, anche quando non sia individuata la persona alla quale il reato è attribuito"*.

### ❖ **Obbligo di riservatezza**

L'identità della persona segnalante, e qualsiasi altra informazione da cui può evincersi, non può essere rivelata senza il consenso espresso della stessa persona segnalante, a persone diverse da quella competente a ricevere e trattare la segnalazione (autorizzata a trattare i dati personali).

Nell'ambito del procedimento penale, l'identità della persona segnalante è coperta dal segreto.

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

Nell'ambito del **procedimento disciplinare**, l'identità della persona 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 della persona segnalante sia indispensabile per la difesa dell'incolpato, la segnalazione sarà utilizzabile ai fini del procedimento disciplinare solo in presenza del consenso espresso della persona segnalante alla rivelazione della propria identità.

### ❖ **Misure di protezione**

#### Divieto di ritorsione

Definizione: qualsiasi comportamento, atto od omissione, anche solo tentato o minacciato, posto in essere in ragione della segnalazione, della denuncia all'autorità giudiziaria o contabile, o della divulgazione pubblica e che provoca o può provocare,

alla persona segnalante o alla persona che ha sporto la denuncia, in via diretta o indiretta, un danno ingiusto, da intendersi come danno ingiustificato.

Alcuni esempi di comportamenti ritorsivi:

1. il licenziamento, la sospensione o misure equivalenti
2. il mutamento di funzioni, il cambiamento del luogo di lavoro, la riduzione dello stipendio, la modifica dell'orario di lavoro
3. la sospensione della formazione o qualsiasi restrizione dell'accesso alla stessa;
4. le note di merito negative o le referenze negative
5. l'adozione di misure disciplinari o di altra sanzione, anche pecuniaria
6. la coercizione, l'intimidazione, le molestie o l'ostracismo
7. la discriminazione o comunque il trattamento sfavorevole
8. la richiesta di sottoposizione ad accertamenti psichiatrici o medici.

### Protezione dalle ritorsioni

Le persone segnalanti/denunciati possono comunicare ad ANAC le ritorsioni che ritengono di aver subito.

La gestione delle comunicazioni di ritorsioni nel settore pubblico (e nel settore privato) compete ad ANAC che può avvalersi, per quanto di rispettiva competenza, della collaborazione dell'Ispettorato della funzione pubblica (e dell'Ispettorato nazionale del lavoro).

La dichiarazione di nullità degli atti ritorsivi, una volta dichiarata da ANAC l'esistenza effettiva di comportamenti o provvedimenti ritorsivi, e l'adozione delle misure necessarie ad assicurare la tutela, spetta all'Autorità Giudiziaria previa azione specifica.

### Prova della ritorsione (onere della prova)

ANAC deve accertare che il comportamento (atto o omissione) ritenuto ritorsivo sia conseguente alla segnalazione, denuncia o divulgazione.

Una volta che il segnalante provi di aver effettuato una segnalazione in conformità alla normativa e di aver subito un comportamento ritenuto ritorsivo, spetta all'amministrazione (datore di lavoro) l'onere di provare che tale comportamento non è in alcun modo collegato alla segnalazione. Trattandosi di una presunzione di responsabilità, è necessario che le prove in senso contrario emergano nel contraddittorio davanti ad ANAC. A tal fine è fondamentale che il presunto responsabile fornisca tutti gli elementi da cui dedurre l'assenza della natura ritorsiva della misura adottata nei confronti del segnalante.

### Misure di sostegno

È istituito presso ANAC l'elenco degli Enti del terzo Settore che forniscono alle persone segnalanti misure di sostegno. Queste consistono in informazioni, assistenza, e consulenze a titolo gratuito sulle modalità di segnalazione e sulla protezione dalle ritorsioni

### Condizioni per la protezione e perdita delle tutele

1. La persona segnalante beneficia delle misure di protezione e tutela solo se, al momento della segnalazione, aveva fondato motivo di ritenere che le

informazioni sulle violazioni segnalate, divulgate pubblicamente o denunciate fossero vere

2. Le tutele non sono garantite quando è accertata, con sentenza di primo grado, la responsabilità penale della persona segnalante per i reati di diffamazione e calunnia. Alla persona segnalante è irrogata una sanzione disciplinare.

### ❖ Sanzioni

Sono previste sanzioni per:

1. casi di ritorsione
2. violazione obblighi di riservatezza
3. mancata istituzione canali di segnalazione
4. mancata gestione e trattazione delle segnalazioni

Gli accertamenti e l'eventuale applicazione sono di competenza ANAC

### ❖ Rinunce e transazioni

Non sono valide le rinunce e le transazioni, integrali o parziali, che hanno per oggetto i diritti e le tutele previste, salvo i casi di conciliazione (art. 2113, comma 4, codice civile)

---

## **MODALITA' DI SEGNALAZIONE ALL'AZIENDA IN ADEGUAMENTO ALLE DISPOSIZIONI DI CUI AL DECRETO LEGISLATIVO 24/2023**

---

A seguito delle novità introdotte dal decreto legislativo 24/2023 si dispone l'adeguamento del sistema aziendale di gestione delle segnalazioni come di seguito:

- ❖ Mantenimento della piattaforma informatica dedicata già in uso
- ❖ Attivazione della linea telefonica per messaggistica vocale
- ❖ Dichiarazione di possibilità di incontro diretto col RPCT (od altro soggetto delegato)

Tutte le informazioni e l'accesso al sistema di segnalazione (scritta od orale) sono riportate nelle sezioni web Amministrazione Trasparente dell'AOU (Altri contenuti-Prevenzione della Corruzione) alla voce "Segnalazione illeciti (whistleblowing)".

Link: <https://www.aou.mo.it/Whistleblower>

### **Canali di segnalazione interna**

#### ***La piattaforma informatica***

Il link per accedere al sistema delle segnalazioni è: <https://openwb.aou.mo.it/#/>  
Il link è pubblicato sul sito web dell'Azienda nella sezione "Amministrazione Trasparente", sottosezione "SEGNALAZIONI CONDOTTE ILLECITE (Whistleblower)

La piattaforma è informatica e protetta da sistemi crittografici, idonei a garantire l'anonimato del segnalante e dispone di sistemi di massima protezione dei dati e dei livelli di sicurezza che impediscono l'intercettazione da parte di soggetti terzi.

La piattaforma è articolata in sezioni la cui compilazione è abbastanza intuitiva - solo i dipendenti e i collaboratori possono effettuare segnalazioni.

L'autore della segnalazione e i dati del segnalante inseriti devono coincidere - all'apertura della piattaforma compare una nota/riquadro in cui si precisa che le segnalazioni effettuate "in forma anonima" possono essere prese in considerazione solo in casi peculiari

#### ***Linea telefonica per messaggistica vocale***

- Numero telefonico dedicato: (059 4222999)
- È presente un messaggio con le indicazioni specifiche opportune - è casella di segreteria telefonica cui è possibile lasciare il messaggio - durata massima del messaggio: 2 minuti - i file audio vengono salvati.

### ***Incontro diretto col RPCT interaziendale (o altro soggetto delegato)***

- La richiesta di appuntamento può essere effettuata:
  - a. telefonicamente al numero 059/4224584 (Ufficio RPCT)
  - b. via mail all'indirizzo [cagarelli.monica@aou.mo.it](mailto:cagarelli.monica@aou.mo.it)

L'appuntamento sarà fissato in tempi compatibili con gli impegni di servizio ed avrà luogo in spazi dell'Azienda.

### ***Accesso alle segnalazioni***

L'accesso alle segnalazioni per entrambi i sistemi di piattaforma informativa e messaggistica telefonica è riservato esclusivamente al RPCT aziendale (o delegato temporaneo autorizzato in caso di assenza o impedimento).