UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI UDINE
hic sunt futura

LINEE GUIDA DI ATENEO PER LA DISCIPLINA DELLA PROCEDURA INTERNA PER LE SEGNALAZIONI DI ILLECITI (*Whistleblowing*)

Approvate dal Consiglio di Amministrazione del 26 gennaio 2024

INDICE

Premessa 4
Scopo del documento 4
Ambito di applicazione 5
Cosa segnalare 5
Chi può segnalare 5
Chi riceve e gestisce le segnalazioni 6
Canali di segnalazione 6
Il canale di segnalazione interna dell'Università degli studi di Udine 7
Il canale di segnalazione esterna 7
Tutele 8
Protezione della riservatezza del segnalante 8
Protezione dei dati personali 10
Misure di protezione 10
A chi si applicano 10
Quando si applicano 10
Quando si perdono 11
Quali sono 11
1. Divieto di ritorsione 11
2. Limitazioni di responsabilità 13
3. Misure di sostegno 13

Legenda

ANAC	Autorità nazionale anticorruzione
RPCT	Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza

Premessa

L'interesse dell'integrità della pubblica amministrazione è perseguito anche attraverso la tutela della segnalazione di illeciti.

In attuazione della Direttiva (UE) 2019/1937 del 23 ottobre 2019, è stato emanato il D.lgs. n. 24 del 10 marzo 2023 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”.

Modificando la precedente disciplina (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"), il legislatore ha provveduto ad approntare un sistema di tutele maggiori per il soggetto che segnala illeciti (*whistleblower*).

L’Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC) per meglio chiarire la portata degli interventi normativi, ha adottato delle apposite “Linee Guida in materia di protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell’Unione e protezione delle persone che segnalano violazioni delle disposizioni normative nazionali”.

L’Università degli Studi Udine definisce in un apposito atto organizzativo le procedure per il ricevimento delle segnalazioni e per la loro gestione, al fine di attivare al proprio interno appositi canali di segnalazione.

Scopo del documento

Ai sensi della normativa sopra indicata e nel rispetto delle nuove Linee Guida ANAC in materia, con le presenti Linee Guida l’Università degli Studi di Udine intende disciplinare le modalità di inoltro e gestione delle segnalazioni al Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza (RPCT) effettuate dai soggetti individuati dal disposto dell’art.3, comma 3 del D.lgs. 24/2023, nonché descrivere le forme di tutela del segnalante.

Mediante la tutela degli autori di segnalazioni l'Ateneo persegue i seguenti obiettivi:

a. individuare e contrastare possibili illeciti od irregolarità;
b. diffondere la cultura dell’etica, della legalità e della trasparenza;
c. garantire i segnalanti da possibili condotte ritorsive o discriminatorie all'interno del posto di lavoro quale conseguenza di segnalazioni effettuate;

I soggetti legittimati potranno effettuare la segnalazione direttamente ad ANAC solo nei casi previsti dall’art. 6 del D.lgs. 24/2023 con le modalità specificate da ANAC nelle Linee Guida.

Ambito di applicazione

Il decreto legislativo n. 24/2023 individua l'ambito soggettivo di applicazione della nuova disciplina con contenuti molto innovativi rispetto alla precedente normativa.

Vi sono ricompresi, tra l'altro, tutti i soggetti che si trovino anche solo temporaneamente in rapporti lavorativi con una amministrazione o con un ente privato, pur non avendo la qualifica di dipendenti (come i volontari, i tirocinanti, retribuiti o meno), gli assunti in periodo di prova, nonché coloro che ancora non hanno un rapporto giuridico con gli enti citati o il cui rapporto è cessato se, rispettivamente, le informazioni sulle violazioni sono state acquisite durante il processo di selezione o in altre fasi precontrattuali ovvero nel corso del rapporto di lavoro.

La persona segnalante è quindi la persona fisica che effettua la segnalazione o la divulgazione pubblica di informazioni sulle violazioni acquisite nell'ambito del proprio contesto lavorativo.

Cosa segnalare

Oggetto di segnalazione, denuncia o divulgazione pubblica sono le informazioni sulle violazioni di normative nazionali e dell'Unione Europea.

Comportamenti, atti od omissioni che ledono l'interesse pubblico o l'integrità dell'amministrazione pubblica o dell'ente privato e che consistono in:

- illeciti amministrativi, contabili, civili o penali;
- condotte illecite rilevanti ai sensi del decreto legislativo 231/2001, o violazioni dei modelli di organizzazione e gestione ivi previsti illeciti che rientrano nell'ambito di applicazione degli atti dell'Unione Europea o nazionali relativi ai settori: appalti pubblici; servizi, prodotti e mercati finanziari e prevenzione del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo; sicurezza e conformità dei prodotti; sicurezza dei trasporti; tutela dell'ambiente; radioprotezione e sicurezza nucleare; sicurezza degli alimenti e dei mangimi e salute e benessere degli animali; salute pubblica; protezione dei consumatori; tutela della vita privata e protezione dei dati personali e sicurezza delle reti e dei sistemi informativi;
- atti od omissioni che ledono gli interessi finanziari dell'Unione;
- atti od omissioni riguardanti il mercato interno;
- atti o comportamenti che vanificano l'oggetto o la finalità delle disposizioni di cui agli atti dell'Unione.

Chi può segnalare

Ai sensi dell'art. 3 del D.lgs. n. 24/2023, è divenuta più ampia la platea dei soggetti legittimati a segnalare gli illeciti. Oltre i dipendenti delle Amministrazioni Pubbliche, di cui all'art. 1, comma 2 del D.lgs. n. 165/2001, possono, quindi, effettuare una segnalazione i "dipendenti degli enti pubblici economici, degli enti di diritto privato sottoposti a controllo pubblico ai sensi dell'articolo 2359 del

codice civile, delle società in house, degli organismi di diritto pubblico o dei concessionari di pubblico servizio"; "i lavoratori subordinati di soggetti del settore privato"; "i lavoratori autonomi […] nonché i titolari di un rapporto di collaborazione"; "i lavoratori o i collaboratori, che svolgono la propria attività lavorativa presso soggetti del settore pubblico o del settore privato che forniscono beni o servizi o che realizzano opere in favore di terzi"; "i volontari e i tirocinanti, retribuiti e non retribuiti"; "gli azionisti e le persone con funzioni di amministrazione, direzione, controllo, vigilanza o rappresentanza, anche qualora tali funzioni siano esercitate in via di mero fatto".

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 di illecito per l'Università degli studi di Udine; riceve le segnalazioni e dialoga con la persona segnalante per chiarire e approfondire quanto ricevuto. Il dialogo con la persona segnalante continua anche durante le fasi di accertamento.

Il Responsabile, dopo una valutazione iniziale, svolge un'attività di accertamento delle informazioni segnalate, anche richiedendo specifiche informazioni ad altri uffici interni all'amministrazione. Fornisce quindi, riscontri periodici alla persona segnalante e, al termine dell'attività di accertamento, ne comunica l'esito.

Tra i possibili esiti che possono essere comunicati alla persona segnalante ci sono:

- correzione di processi interni;
- avvio di un procedimento disciplinare;
- trasferimento dei risultati delle attività di accertamento alla Procura della Repubblica (e/o alla Procura della Corte dei conti in caso di danno erariale);
- archiviazione per mancanza di evidenze.

Canali di segnalazione

Le segnalazioni possono essere presentate:

a) mediante un canale interno;
b) mediante un canale esterno, gestito dall'ANAC;
c) tramite divulgazioni pubbliche;
d) sporgendo denuncia all'Autorità giurisdizionale (giudiziaria o contabile).

La scelta del canale di segnalazione non è rimessa alla discrezione del *whistleblower*, essendo prioritario l'utilizzo del canale interno.

Il canale di segnalazione interna dell'Università degli studi di Udine

Il principale canale di segnalazione interna per inviare segnalazioni, finalizzate a evidenziare condotte illecite in cui si configura un rischio possibile o probabile di corruzione, consente di effettuare la denuncia in **forma scritta**, attraverso l'accesso alla piattaforma informatica cui si accede dalla pagina dedicata del sito *web* di Ateneo, e la compilazione di un apposito questionario, recapitato successivamente esclusivamente al Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza (RPCT).

Il sistema utilizzato garantisce la riservatezza dell'identità del segnalante, dei facilitatori, della persona coinvolta nonché dei soggetti menzionati, per qualunque titolo, nella denuncia e assicura la riservatezza del contenuto della segnalazione e della documentazione ad essa allegata.

In alternativa, la segnalazione può essere formulata in **forma orale**, prenotando un appuntamento con il Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza attraverso la compilazione di un *form,* cui si accede sempre dal sito *web* di Ateneo.

E' inoltre possibile inviare la segnalazione **per posta o consegnarla a mano** all'Ufficio protocollo dell'Università (*Università degli Studi di Udine, via Palladio 8 - 33100 Udine)*.

In vista della protocollazione riservata della segnalazione, anche mediante registro dedicato, è necessario che la segnalazione venga inserita in due buste chiuse: la prima con i dati identificativi del segnalante unitamente alla fotocopia del documento di riconoscimento; la seconda con la segnalazione, in modo da separare i dati identificativi del segnalante dalla segnalazione. Entrambe dovranno poi essere inserite in una terza busta chiusa che rechi all'esterno la dicitura "Riservata" (ad es. "Riservata al RPCT").

Il canale di segnalazione esterna

Come stabilito dall'art. 6 del D.lgs. n. 24/2023, è possibile effettuare una segnalazione esterna unicamente al ricorrere di una delle seguenti condizioni:

a) assenza, inattività o non conformità alle previsioni normative del canale interno di segnalazione;
b) qualora il whistleblower abbia già effettuato una segnalazione interna senza che la stessa abbia ricevuto seguito;
c) ove il whistleblower abbia fondati motivi per ritenere che se effettuasse una segnalazione interna la stessa non riceverebbe un seguito efficace o determinerebbe un rischio di ritorsioni;
d) allorché il segnalante abbia fondato motivo di ritenere che la violazione ad oggetto della denuncia possa costituire un pericolo imminente o palese per il pubblico interesse.

Come precisato dall'art. 7, l'istituzione e la gestione del canale esterno di segnalazione compete, in via esclusiva, all'ANAC (Segnalazione all'Autorità Nazionale Anticorruzione - ANAC).

Tutele

Le misure di protezione della persona segnalante sono indicate agli artt. 16 e ss. del D.lgs. n. 24 del 10 marzo 2023 nonché sulla pagina dell'Autorità Nazionale Anticorruzione.
Le tutele si estendono anche a soggetti diversi dal segnalante e denunciante che, proprio in ragione del ruolo assunto nell'ambito del processo di segnalazione e/o del particolare rapporto che li lega al segnalante, potrebbero essere destinatari di ritorsioni.

Protezione della riservatezza del segnalante

L'identità del segnalante non può essere rivelata a persone diverse da quelle competenti a ricevere o a dare seguito alle segnalazioni.

La protezione riguarda il nominativo del segnalante, ma anche tutti gli elementi della segnalazione, inclusa la documentazione ad essa allegata, dai quali si possa ricavare, anche indirettamente, l'identificazione del segnalante.

L'Università degli studi di Udine aderisce al progetto *WhistleblowingIT/ WhistleblowingPA*, che dal 2018 grazie alla volontà di *Transparency International Italia* e di *Whistleblowing Solutions Impresa Sociale* offre alle Pubbliche Amministrazioni e a società in controllo pubblico, società private e enti e organizzazioni, un software informatico gratuito per dialogare con i segnalanti, grazie a modalità che garantiscono sicurezza e anonimato.

La piattaforma informatica realizzata grazie al software *GlobaLeaks*, permette al RPCT di ricevere le segnalazioni di illeciti da parte di tutti i soggetti previsti dalla normativa, anche in modo anonimo.

La piattaforma è progettata in conformità al decreto legislativo n. 24/2023 sulla tutela dei segnalanti e il suo mantenimento e aggiornamento sono sempre garantiti e non richiedono interventi tecnici da parte di soggetti interni o esterni.
Inoltre, il servizio *WhistleblowingPA* è qualificato ACN (Agenzia per la cybersicurezza nazionale).

L'utilizzo della piattaforma *online* che l'Università degli Studi di Udine ha attivato, garantisce molti vantaggi per la sicurezza del segnalante e per una maggiore confidenzialità:

- la segnalazione viene fatta attraverso la compilazione di un questionario, appositamente studiato da *Transparency International Italia* per il contrasto degli illeciti, e può essere inviata anche in forma anonima;
- la segnalazione viene ricevuta dal soggetto responsabile per la gestione delle segnalazioni (RPCT) e gestita garantendo, da un punto di vista tecnologico, la confidenzialità del segnalante e della segnalazione;

- la piattaforma permette il dialogo, anche in forma anonima, tra il segnalante e il responsabile per il whistleblowing per richieste di chiarimenti o approfondimenti, senza quindi la necessità di fornire contatti personali;
- la segnalazione può essere fatta da qualsiasi dispositivo digitale (pc, tablet, smartphone), sia dall'interno dell'ente che dal suo esterno. La tutela della riservatezza è garantita in ogni circostanza.

La tutela della riservatezza dell'identità del segnalante dovrà essere protetta anche in ogni contesto successivo alla segnalazione:

- nell'ambito del procedimento penale, l'identità del segnalante è coperta dal segreto nei modi e nei limiti previsti dall'art. 329 c.p.p. (fino a quando l'imputato non ne possa avere conoscenza e, comunque, non oltre la chiusura delle indagini preliminari);
- nell'ambito del procedimento dinnanzi alla Corte dei conti, l'identità della persona segnalante non può essere rivelata fino alla chiusura della fase istruttoria;
- nell'ambito del procedimento disciplinare:
  a) l'identità del segnalante non può essere rivelata ove la contestazione dell'addebito disciplinare sia fondata su accertamenti distinti ed ulteriori rispetto alla segnalazione, anche se conseguenti alla stessa;
  b) 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.

In due casi per rivelare l'identità del segnalante, oltre al consenso espresso dello stesso, si richiede anche una comunicazione scritta delle ragioni di tale rivelazione:

1. nel procedimento disciplinare, laddove rivelare l'identità del segnalante sia indispensabile per la difesa del soggetto a cui viene contestato l'addebito disciplinare;
2. nei procedimenti instaurati in seguito a segnalazioni interne o esterne, laddove tale rivelazione sia indispensabile anche ai fini della difesa della persona coinvolta.

La protezione della riservatezza è estesa all'identità delle persone coinvolte e delle persone menzionate nella segnalazione fino alla conclusione dei procedimenti avviati in ragione della segnalazione, nel rispetto delle medesime garanzie previste in favore della persona segnalante.

La segnalazione è sottratta all'accesso agli atti amministrativi e al diritto di accesso civico generalizzato.

Protezione dei dati personali

Il trattamento dei dati personali relativi al ricevimento e alla gestione delle segnalazioni è effettuato a norma del Regolamento (UE) 2016/679, del decreto legislativo 30 giugno 2003, n.196 e del decreto legislativo 18 maggio 2018, n.51, fornendo idonee informazioni alle persone segnalanti e alle persone coinvolte nelle segnalazioni, nonché adottando misure appropriate a tutela dei diritti e delle libertà degli interessati.

I diritti di cui agli articoli da 15 a 22 del Regolamento (UE) 2016/679 possono essere esercitati nei limiti di quanto previsto dall'articolo 2-undecies del decreto legislativo 30 giugno 2003, n.196.

Le segnalazioni e la relativa documentazione sono conservate per il tempo necessario al trattamento della segnalazione e comunque non oltre 5 anni a decorrere dalla data della comunicazione dell'esito finale della procedura di segnalazione, nel rispetto degli obblighi di riservatezza di cui alla normativa europea e nazionale in materia di protezione di dati personali.

La tutela dei dati personali va assicurata non solo alla persona segnalante o denunciante ma anche agli altri soggetti cui si applica la tutela della riservatezza quali il facilitatore, la persona coinvolta e la persona menzionata nella segnalazione in quanto "interessati" dal trattamento dei dati.

Misure di protezione

A chi si applicano

a) alla persona segnalante;
b) al facilitatore (persona fisica che assiste il segnalante nel processo di segnalazione, operante all'interno del medesimo contesto lavorativo e la cui assistenza deve rimanere riservata);
c) alle persone del medesimo contesto lavorativo della persona segnalante, di colui che ha sporto una denuncia o di colui che ha effettuato una divulgazione pubblica e che sono legate ad essi da uno stabile legame affettivo o di parentela entro il quarto grado;
d) ai colleghi di lavoro della persona segnalante o della persona che ha sporto una denuncia o effettuato una divulgazione pubblica, che lavorano nel medesimo contesto lavorativo della stessa e che hanno con detta persona un rapporto abituale e corrente;
e) agli enti di proprietà della persona segnalante o per i quali le stesse persone lavorano nonché agli enti che operano nel medesimo contesto lavorativo delle predette persone.

Quando si applicano

Quando ricorrono due condizioni:

a) al momento della segnalazione o della denuncia all'autorità giudiziaria o contabile o della divulgazione pubblica, il segnalante o denunciante aveva fondato motivo di ritenere che le

informazioni sulle violazioni segnalate, divulgate pubblicamente o denunciate fossero vere e rientrassero nell'ambito oggettivo di cui all'art. 1 del Decreto Whistleblowing;

b) la segnalazione o divulgazione pubblica è stata effettuata sulla base di quanto previsto dal Decreto Whistleblowing.

I motivi che hanno indotto la persona a segnalare o denunciare o divulgare pubblicamente sono irrilevanti ai fini della sua protezione. Le misure di protezione si applicano anche nei casi di segnalazione o denuncia all'autorità giudiziaria o contabile o divulgazione pubblica anonime, se la persona segnalante è stata successivamente identificata e ha subito ritorsioni, nonché nei casi di segnalazioni presentate alle istituzioni, agli organi e agli organismi competenti dell'Unione Europea.

Quando si perdono

Quando è accertata, anche con sentenza di primo grado, la responsabilità penale del segnalante per i reati di diffamazione o di calunnia o comunque per i medesimi reati commessi con la denuncia all'autorità giudiziaria o contabile ovvero la sua responsabilità civile, per lo stesso titolo, nei casi di dolo o colpa grave, le tutele non sono garantite e alla persona segnalante o denunciante è irrogata una sanzione disciplinare.

Quali sono

1. *Divieto di ritorsione*

E' vietata ogni forma di ritorsione anche solo tentata o minacciata.

Per ritorsione si intende: "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".

Comportamenti ritorsivi sono da intendersi:

- il licenziamento, la sospensione o misure equivalenti;
- la retrocessione di grado o la mancata promozione;
- il mutamento di funzioni, il cambiamento del luogo di lavoro, la riduzione dello stipendio, la modifica dell'orario di lavoro;
- la sospensione della formazione o qualsiasi restrizione dell'accesso alla stessa;
- le note di merito negative o le referenze negative;
- l'adozione di misure disciplinari o di altra sanzione, anche pecuniaria;
- la coercizione, l'intimidazione, le molestie o l'ostracismo;
- la discriminazione o comunque il trattamento sfavorevole;

- la mancata conversione di un contratto di lavoro a termine in un contratto di lavoro a tempo indeterminato, laddove il lavoratore avesse una legittima aspettativa a detta conversione;
- il mancato rinnovo o la risoluzione anticipata di un contratto di lavoro a termine;
- i danni, anche alla reputazione della persona, in particolare sui social media, o i pregiudizi economici o finanziari, comprese la perdita di opportunità economiche e la perdita di redditi;
- l'inserimento in elenchi impropri sulla base di un accordo settoriale o industriale formale o informale, che può comportare l'impossibilità per la persona di trovare un'occupazione nel settore o nell'industria in futuro;
- la conclusione anticipata o l'annullamento del contratto di fornitura di beni o servizi;
- l'annullamento di una licenza o di un permesso;
- la richiesta di sottoposizione ad accertamenti psichiatrici o medici.

La gestione delle comunicazioni di ritorsioni nel settore pubblico e nel settore privato compete all'ANAC. Al fine di acquisire elementi istruttori indispensabili all'accertamento delle ritorsioni, l'ANAC può avvalersi, per quanto di rispettiva competenza, della collaborazione dell'Ispettorato della funzione pubblica e dell'Ispettorato nazionale del lavoro, ferma restando l'esclusiva competenza dell'ANAC in ordine alla valutazione degli elementi acquisiti e all'eventuale applicazione delle sanzioni amministrative di cui al Decreto Whistleblowing.

La dichiarazione di nullità degli atti ritorsivi spetta all'autorità giudiziaria.

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 al 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.

Nell'ambito di procedimenti giudiziari o amministrativi o comunque di controversie stragiudiziali aventi ad oggetto l'accertamento dei comportamenti, atti o omissioni ritorsivi, si presume che gli stessi siano stati posti in essere a causa della segnalazione, della divulgazione pubblica o della denuncia all'autorità giudiziaria o contabile. L'onere di provare che tali condotte o atti sono motivate da ragioni estranee alla segnalazione, alla divulgazione pubblica o alla denuncia è a carico di colui che li ha posti in essere. L'inversione dell'onere della prova non opera a favore delle persone e degli enti diversi dal segnalante di cui all'art. 5, comma 3, del D.lgs. n. 24/2023 (ad esempio facilitatori, colleghi).

2. *Limitazioni di responsabilità*

Non è punibile la persona che riveli o diffonda informazioni sulle violazioni:

- coperte dall'obbligo di segreto;
- relative alla tutela del diritto d'autore o alla protezione dei dati personali;
- che offendono la reputazione della persona coinvolta o denunciata;

quando, al momento della rivelazione o della diffusione, vi fossero fondati motivi per ritenere che la rivelazione o diffusione delle stesse informazioni fosse necessaria per svelare la violazione e la segnalazione, la divulgazione pubblica o la denuncia all'autorità giudiziaria o contabile è stata effettuata secondo quanto disposto dal Decreto Whistleblowing.

Quando ricorrono le suddette ipotesi, è esclusa altresì ogni responsabilità anche di natura civile o amministrativa.

3. *Misure di sostegno*

Consistono in informazioni, assistenza e consulenze a titolo gratuito sulle modalità di segnalazione e sulla protezione dalle ritorsioni offerta dalle disposizioni normative nazionali e da quelle dell'Unione europea, sui diritti della persona coinvolta, nonché sulle modalità e condizioni di accesso al patrocinio a spese dello Stato. L'ANAC gestisce l'elenco degli Enti del Terzo settore che forniscono al segnalante misure di sostegno.

&&&&&