



# Ministero del Turismo

*Il Responsabile per la prevenzione della corruzione e della trasparenza*

## **DIRETTIVA SULLA TUTELA DEL DIPENDENTE PUBBLICO CHE EFFETTUA SEGNALAZIONI DI ILLECITO (CD. WHISTELBLOWING)**

La presente direttiva ha l'obiettivo di fornire informazioni in relazione all'ambito di applicazione e alle tutele previste dalla normativa a favore del segnalante (cd. *whistleblower*), alle condizioni per la sua applicabilità nonché alla procedura per la segnalazione di illeciti (c.d. *whistleblowing*) che sarà oggetto di applicazione da parte del Ministero del Turismo.

### **PREMESSA**

La tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti è stata introdotta nel nostro ordinamento dalla legge 6 novembre 2012, n. 190 «*Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione*», adottata in ottemperanza a raccomandazioni e obblighi convenzionali che promanano dal contesto ONU, OCSE, Consiglio d'Europa e Unione europea. In particolare, l'art. 1, co. 51, della richiamata legge ha inserito l'art. 54-bis all'interno del d.lgs. 30 marzo 2001 n. 165 recante «*Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche*», successivamente modificato dall'art. 1, co. 1, della legge 30 novembre 2017, n. 179, recante «*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*».

Tale disposizione prevede un regime di tutela del dipendente pubblico o equiparato che segnala condotte illecite di cui sia venuto a conoscenza in ragione del rapporto di lavoro.

Perché al segnalante possa accordarsi la tutela prevista dall'art. 54-bis i presupposti sono i seguenti:

1. il segnalante deve rivestire la qualifica di "dipendente pubblico" o equiparato;
2. la segnalazione deve avere ad oggetto "condotte illecite";
3. il dipendente deve essere venuto a conoscenza di tali "condotte illecite" "in ragione del proprio rapporto di lavoro";
4. la segnalazione deve essere effettuata "nell'interesse all'integrità della pubblica amministrazione";
5. la segnalazione deve essere inoltrata ad almeno uno delle quattro tipologie di destinatari indicati dall'art. 54-bis, co. 1 (RPCT, ANAC, Autorità giudiziaria ordinaria o contabile).

In particolare, la norma prevede che **"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."** (art. 54-bis, co. 1, d.lgs. 165/2001).



# Ministero del Turismo

*Il Responsabile per la prevenzione della corruzione e della trasparenza*

## I SOGGETTI TUTELATI

I soggetti cui è possibile applicare le tutele della norma in parola sono da intendersi, oltre ai dipendenti delle amministrazioni dello Stato e delle altre amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1, co. 2 e 3, del d.lgs. n. 165 del 2001, anche *“il dipendente di un ente pubblico economico ovvero il dipendente di un ente di diritto privato sottoposto a controllo pubblico ai sensi dell'articolo 2359 del codice civile”* nonché i lavoratori e i collaboratori *“delle imprese fornitrici di beni o servizi e che realizzano opere in favore dell'amministrazione pubblica”* (art. 54-bis, co. 2).

La norma, quindi, per *“dipendenti pubblici”* intende soggetti fra loro molto diversi, alcuni dei quali non hanno alcun rapporto di lavoro subordinato con le amministrazioni pubbliche, ma sono dipendenti di imprese private che svolgono però attività per le pubbliche amministrazioni.

## DESTINATARI DELLE SEGNALAZIONI

La segnalazione può essere inviata, a discrezione del segnalante, al responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza (RPCT) dell'amministrazione ove si è verificata la presunta condotta illecita o ad ANAC. Il dipendente può anche valutare di inoltrare una denuncia *“all'autorità giudiziaria ordinaria o a quella contabile”*.

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

Viceversa, la comunicazione dell'adozione di misure ritenute ritorsive nei confronti del segnalante deve essere in ogni caso inviata *“all'ANAC dall'interessato o dalle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative nell'amministrazione nella quale le stesse sono state poste in essere.”* (art. 54, co. 1).

## OGGETTO DELLA SEGNALAZIONE

L'istituto è finalizzato a valorizzare l'etica e l'integrità nella pubblica amministrazione per dare prestigio, autorevolezza e credibilità alla stessa, rafforzando i principi di legalità e buon andamento dell'azione amministrativa di cui all'art. 97 della Costituzione: laddove venga meno questo fine e l'istituto sia utilizzato strumentalmente ed esclusivamente per il perseguimento di interessi personali, non può trovare applicazione il sistema di tutela previsto dalla normativa vigente.

I fatti illeciti oggetto delle segnalazioni di illecito comprendono non solo le fattispecie riconducibili all'elemento oggettivo dell'intera gamma dei delitti contro la pubblica amministrazione di cui al Titolo II, Capo I, del codice penale - 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



# Ministero del Turismo

## *Il Responsabile per la prevenzione della corruzione e della trasparenza*

predetto codice - ma anche tutte le situazioni in cui, nel corso dell'attività amministrativa, si riscontrino comportamenti impropri di un funzionario pubblico che, anche al fine di curare un interesse proprio o di terzi, assuma o concorra all'adozione di una decisione che devia dalla cura imparziale dell'interesse pubblico. Si deve ritenere che la categoria di fatti illeciti comprenda, almeno per alcune fattispecie di rilievo penale, anche la configurazione del tentativo, ove ne sia prevista la punibilità. Possono pertanto formare oggetto di segnalazione attività illecite non ancora compiute ma che il segnalante (cd. *whistleblower*) ritenga ragionevolmente possano verificarsi in presenza di elementi precisi e concordanti. Si pensi, inoltre, 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 lavoro.

La tutela ex art. 54-bis non si applica, invece, alle segnalazioni fondate su meri sospetti o voci (ad es. le c.d. "voci di corridoio") e alle segnalazioni anonime e cioè quelle del soggetto che non fornisce le proprie generalità. Sono quindi escluse dal procedimento in argomento, e non verranno verificate dal RPCT, le segnalazioni aventi ad oggetto rimostranze di carattere personale del segnalante o richieste che attengono alla disciplina del rapporto di lavoro, ai rapporti interpersonali con superiori gerarchici o colleghi e che attengono, in generale, all'osservanza dei doveri di diligenza nell'ambito dell'esecuzione della prestazione lavorativa.

### **ELEMENTI DELLA SEGNALAZIONE**

È necessario che la segnalazione sia il più possibile circostanziata al fine di consentire la valutazione dei fatti da parte del RPCT. In particolare, è necessario risultino chiare:

- le circostanze di tempo e di luogo in cui si è verificato il fatto oggetto della segnalazione;
- la descrizione del fatto;
- le generalità o altri elementi che consentano di identificare il soggetto cui attribuire i fatti segnalati;
- l'indicazione di eventuali altri soggetti che possono riferire sui fatti oggetto di segnalazione;
- l'indicazione di eventuali documenti che possono confermare la fondatezza di tali fatti;
- ogni altra informazione o documento che possa fornire un utile riscontro circa la sussistenza dei fatti segnalati.

Ai sensi del co. 1 dell'art. 54-bis, le condotte illecite segnalate 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. Analogamente, occorre ragionare per i lavoratori e i collaboratori delle imprese che realizzano opere in favore dell'amministrazione pubblica. La protezione prevista dall'art. 54-bis non opera nei confronti del pubblico dipendente che viola la legge al fine di raccogliere informazioni, indizi o prove di illeciti in ambito lavorativo (ad es. accedendo abusivamente a banca dati della p.a.).



# Ministero del Turismo

*Il Responsabile per la prevenzione della corruzione e della trasparenza*

## TUTELA DEL SEGNALANTE (WHISTELBLOWER) E SUE CONDIZIONI

Il sistema di protezione che la norma riconosce al segnalante si compone di tre tipi di tutela:

1. la tutela della riservatezza dell'identità del segnalante e della segnalazione;
2. la tutela da eventuali misure ritorsive o discriminatorie eventualmente adottate dall'ente a causa della segnalazione effettuata;
3. l'esclusione dalla responsabilità nel caso in cui il segnalante (nei limiti previsti dall'art. 3, l. 179) - sia in ambito pubblico (ex art. 54-bis, d.lgs. 165/2001) che privato (ex art. 6 d.lgs. 231/2001) - sveli, per giusta causa, notizie coperte dall'obbligo di segreto d'ufficio, aziendale, professionale, scientifico o industriale (artt. 326, 622, 623 c.p.) ovvero violi l'obbligo di fedeltà (art. 2105 c.c.).

La tutela della riservatezza è stata rafforzata con la l. 179 che ha precisato che *“l'identità del segnalante è coperta dal segreto nei modi e nei limiti previsti dall'articolo 329 del codice di procedura penale. Nell'ambito del procedimento dinanzi alla Corte dei conti, l'identità del segnalante non può essere rivelata fino alla chiusura della fase istruttoria. Nell'ambito del procedimento disciplinare l'identità del segnalante non può essere rivelata, ove la contestazione dell'addebito disciplinare sia fondata su accertamenti distinti e ulteriori rispetto alla segnalazione, anche se conseguenti alla stessa. Qualora la contestazione sia fondata, in tutto o in parte, sulla segnalazione e la conoscenza dell'identità del segnalante sia indispensabile per la difesa dell'incolpato, la segnalazione sarà utilizzabile ai fini del procedimento disciplinare solo in presenza di consenso del segnalante alla rivelazione della sua identità.”* (art. 54, co. 3).

La prima importante conseguenza della tutela della riservatezza è rappresentata dalla circostanza che 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). A maggior ragione deve ritenersi che essa sia sottratta anche all'accesso civico generalizzato previsto dal d.lgs. n. 33/2013.

Nel caso in cui la segnalazione sia stata trasmessa anche a soggetti diversi da quelli indicati dalla legge e, per questo, l'identità del segnalante sia stata svelata, la segnalazione non è più considerata sottratta all'accesso ai sensi del co. 4 dell'art. 54-bis.

Le tutele di cui ai paragrafi precedenti *“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, co. 9).

Anche la normativa di protezione dei dati prevede una specifica disposizione a tutela della riservatezza dell'identità del segnalante: nell'ambito di una segnalazione *whistleblowing*, il soggetto segnalato, presunto autore dell'illecito, con riferimento ai propri dati personali trattati dall'Amministrazione, non può esercitare i diritti previsti dagli articoli da 15 a 22 del Regolamento(UE) n. 2016/67922, poiché dall'esercizio di tali diritti potrebbe derivare un pregiudizio alla tutela della riservatezza dell'identità del segnalante (art. 2-undecies del



# Ministero del Turismo

*Il Responsabile per la prevenzione della corruzione e della trasparenza*

d.lgs. 30 giugno 2003, n. 196). In tal caso, dunque, al soggetto interessato (segnalato) è preclusa la possibilità di rivolgersi al titolare del trattamento e, in assenza di risposta da parte di quest'ultimo, di proporre reclamo al Garante della Privacy

Il sistema di tutele previsto dalla norma a favore del segnalante prevede inoltre che *“gli atti discriminatori o ritorsivi adottati dall'amministrazione o dall'ente sono nulli”* che è a carico dell'amministrazione pubblica *“dimostrare che le misure discriminatorie o ritorsive, adottate nei confronti del segnalante, sono motivate da ragioni estranee alla segnalazione stessa.”* (art. 54, co. 7). A ciò si aggiunge la reintegrazione nel posto di lavoro ai sensi dell'articolo 2 del decreto legislativo 4 marzo 2015, n. 23 nell'ipotesi che il segnalante che sia licenziato a motivo della segnalazione (art. 54, co. 8).

## MODALITÀ PER LA SEGNALAZIONE

L'ANAC raccomanda la gestione informatizzata delle segnalazioni e a tal fine ha messo a punto una piattaforma che può essere utilizzata in ri-uso dalle pubbliche amministrazioni.

Tenuto conto della recente istituzione e regolamentazione della organizzazione del Ministero del Turismo – avvenuta rispettivamente con d.l. 1° marzo 2021, n. 22 recante *“Disposizioni urgenti in materia di riordino delle attribuzioni dei Ministeri”* convertito con modificazioni dalla l. 22 aprile 2021, n. 55 e col d.P.C.M. 20 maggio 2021, n.102 recante *“Regolamento di organizzazione del Ministero del turismo, degli Uffici di diretta collaborazione e dell'Organismo indipendente di valutazione della performance”* – e nelle more della completa e organica implementazione dei sistemi informativi a supporto delle funzioni di autogoverno che consentiranno di integrare anche la gestione informatizzata delle segnalazioni di illeciti - tali segnalazioni possono essere trasmesse utilizzando l'apposito *Modulo per la segnalazione* (Allegato 2) seguendo la procedura indicata all'Allegato 1.

Per maggiori dettagli sulla normativa e l'applicazione delle norme relative alla tutela per la segnalazione di illeciti si può far riferimento alle *“Linee Guida in materia di tutela degli autori di segnalazioni di reati o irregolarità di cui siano venuti a conoscenza in ragione di un rapporto di lavoro, ai sensi dell'art. 54-bis, del d.lgs. 165/2001”* approvate con Delibera n. 469 del 9 giugno 2021 e disponibili al seguente link: <https://www.anticorruzione.it/-/whistleblowing>.



# Ministero del Turismo

*Il Responsabile per la prevenzione della corruzione e della trasparenza*

## ALLEGATO 1 PROCEDURA PER LA SEGNALAZIONE DI ILLECITI

### A. COMPILAZIONE DELL'APPOSITO MODULO PER LA SEGNALAZIONE

La segnalazione di condotte illecite va inviata al Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza (RPCT) del Ministero del Turismo utilizzando il modulo reso disponibile dall'amministrazione sul sito istituzionale in Amministrazione Trasparente nella Sezione *Altri contenuti/ Segnalazione illeciti (Whistleblowing)* ed allegato alla presente Direttiva (Allegato 2).

Qualora le segnalazioni riguardino il RPCT oppure il RPCT si trovi in una situazione di potenziale conflitto di interessi, il segnalante può inviare le stesse direttamente all'A.N.AC

Si raccomanda che le segnalazioni siano il più possibile circostanziate e offrano il maggior numero di elementi al fine di consentire al RPCT di effettuare le dovute verifiche, come rappresentato al punto xx della Direttiva

### B. MODALITÀ DI INVIO DELLA SEGNALAZIONE E RICEZIONE

**ATTENZIONE:** prima di inviare la segnalazione leggere attentamente l'informativa sul trattamento dei dati disponibile sul sito istituzionale in Amministrazione Trasparente nella Sezione *Altri contenuti/ Segnalazione illeciti (Whistleblowing)*.

Si informa che, laddove dalla segnalazione emergessero profili di rilievo penale e di danno erariale, l'ANAC provvederà a trasmettere la segnalazione alle competenti Autorità giudiziarie.

La segnalazione potrà essere inviata alla casella di posta elettronica dedicata: [whistleblowing@ministeroturismo.gov.it](mailto:whistleblowing@ministeroturismo.gov.it) dichiarando nel testo della mail di aver preso visione e accettato il trattamento dei dati personali secondo le modalità e nei limiti di cui all'informativa pubblicata e allegando:

1. l'apposito modulo (v. allegato 2) debitamente compilato e firmato;
2. l'eventuale documentazione a corredo della segnalazione;
3. la copia di un proprio documento di riconoscimento;
4. l'informativa sul trattamento dei dati personali per avvenuta visione ed accettazione.

Resta fermo che la segnalazione al RPCT del Ministero del Turismo potrà essere presentata, utilizzando la medesima casella di posta elettronica [whistleblowing@ministeroturismo.gov.it](mailto:whistleblowing@ministeroturismo.gov.it), anche con dichiarazione diversa da quella prevista nel modulo, purché contenente gli elementi essenziali indicati nel modulo allegato.

Alla casella di posta dedicata accede il RPCT e l'eventuale gruppo di lavoro istituito a suo supporto, i cui componenti saranno chiaramente identificati in un apposito atto organizzativo pubblicato sul sito istituzionale in Amministrazione Trasparente nella Sezione *Altri contenuti/ Segnalazione illeciti (Whistleblowing)*, al fine di garantire la riservatezza dell'identità del segnalante.



# *Ministero del Turismo*

## *Il Responsabile per la prevenzione della corruzione e della trasparenza*

La segnalazione ricevuta da qualsiasi soggetto diverso dal RPCT deve essere tempestivamente inoltrata dal ricevente al RPCT. Si segnala che nel caso di segnalazioni destinate a soggetti diversi dal RPCT (ad esempio, unicamente al superiore gerarchico), il whistleblower non sarà tutelato ai sensi dell'art. 54-bis.

La segnalazione effettuata in forma anonima non è considerata ai sensi dell'art. 54-bis ed è trattata come segnalazione ordinaria.

La segnalazione, anche se inviata in forma anonima in prima istanza, potrà essere successivamente integrate con le generalità del segnalante ai fini di acquisire l'eventuale tutela legale.

### **C. ESAME PRELIMINARE, ISTRUTTORIA E CONCLUSIONE DEL PROCEDIMENTO**

Il RPCT, coadiuvato dall'eventuale gruppo di lavoro dedicato di cui al punto precedente, avvierà l'esame preliminare della segnalazione al fine di valutare la sussistenza dei requisiti di ammissibilità.

Ogni segnalazione ricevuta è acquisita al protocollo, in apposito registro riservato, mediante l'attribuzione di un codice univoco progressivo, registrando la data e l'ora di ricezione.

Qualora quanto denunciato non sia adeguatamente circostanziato, può chiedere al segnalante elementi integrativi di persona, ove il segnalante acconsenta oppure con altro mezzo che garantisca la riservatezza delle comunicazioni.

Il termine per l'esame preliminare e dell'avvio dell'istruttoria è di **quindici giorni lavorativi** che decorrono dalla data di ricezione della segnalazione.

Il termine per la definizione dell'istruttoria è di sessanta giorni che decorrono dalla data di avvio della stessa. L'eventuale proroga del termine dovrà essere autorizzata dall'organo di indirizzo.

Qualora il RPCT ritenga necessario il coinvolgimento delle articolazioni del Ministero per lo svolgimento di attività istruttorie o per l'esercizio dell'azione disciplinare, procederà alla trasmissione della sola parte del modulo che reca i contenuti della segnalazione e della eventuale documentazione a corredo, dalla quale dovrà obbligatoriamente eliminare tutti i riferimenti che possano permettere di risalire all'identità del segnalante, 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. 165/2001.

Resta fermo che gli organi riceventi sono individuati quali autorizzati al trattamento dei dati.

Il segnalante sarà comunque informato dell'avvio dei possibili procedimenti (ispettivo o disciplinare o denuncia penale o denuncia ad altri organi giurisdizionali), oppure dell'archiviazione (per incompetenza, infondatezza, accertato contenuto generico della segnalazione tale da non consentire la comprensione dei fatti).