



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI MILANO

Presentazione del Regolamento dell'Università degli Studi di Milano in materia di segnalazioni di illeciti presentate da dipendenti e soggetti equiparati ai sensi dell'art. 54-bis del D.lgs. n. 165/2001 (whistleblowing)

Iniziativa di formazione e sensibilizzazione sull'istituto del whistleblowing (23 febbraio 2022)

Prof. Luca Bertonazzi

Fondamento legislativo

- Art. 54-bis del d. lgs. n. 165/2001, rubricato “Tutela del dipendente che segnala illeciti”, ivi introdotto dalla legge n. 190/2012 e riformulato dalla legge n. 179/2017.
- Si vedano anche le Linee guida approvate dall’Autorità nazionale anticorruzione (ANAC) con deliberazione del 9 giugno 2021, n. 469 (cui rinvia l’art. 54-bis cit., c. 5).

Oggetto

Presentazione e gestione delle segnalazioni di illeciti:

- **DA PARTE** di dipendenti e soggetti equiparati che ne siano venuti a conoscenza nell'ambito del rapporto di lavoro (vedi già nell'art. 54-bis cit., c. 2, la definizione di "dipendente pubblico")
- **NELL'oggettivo INTERESSE GENERALE** all'integrità, alla legalità e al buon andamento dell'Amministrazione (vedi già art. 54-bis cit., c. 1: "nell'interesse dell'integrità della pubblica amministrazione")

Finalità

- **FAVORIRE**, nella comunità universitaria, una pratica dall'elevato valore civico capace di far emergere (e per ciò solo prevenire e contrastare) illeciti suscettibili di arrecare danno al patrimonio e/o all'immagine dell'Ateneo
- **EVITANDO** che la segnalazione esponga il suo autore a conseguenze sfavorevoli (che è ovviamente la finalità dell'art. 54-bis cit., fonte primaria su cui si fonda il regolamento dell'Università degli Studi di Milano)

Definizioni

DIPENDENTI: personale dirigenziale, tecnico-amministrativo e bibliotecario, docente (professori e ricercatori)¹. Chiunque intrattiene un rapporto di lavoro dipendente con l'Università degli Studi di Milano².

SOGGETTI EQUIPARATI: lavoratori e collaboratori delle imprese fornitrici di beni e servizi e che realizzano lavori per l'Università (così l'art. 54-bis cit., c. 2-bis: si tratta di appaltatori di lavori, servizi e forniture e di concessionari di lavori e servizi)³.

Dipendenti e soggetti equiparati sono, nel prosieguo, i “segnalanti”.

¹ L'art. 54-bis cit., c. 2, riconduce nel suo ambito soggettivo di applicazione anche i dipendenti “di cui all'articolo 3” del d. lgs. n. 165/2001 e cioè quelli in regime di diritto pubblico (professori e ricercatori).

² Non rientrano nella definizione di “dipendenti”: stagisti, tirocinanti, dottorandi di ricerca, assegnisti ...

³ Soggetti che, pur dipendenti di enti privati, operano nel contesto lavorativo dell'amministrazione committente e, quindi, possono venire a conoscenza di illeciti ivi compiuti.

ILLECITI:

- atti e fatti
- commissivi e omissivi
- tentati o perfezionati
- di cattiva amministrazione, malfunzionamento, deviazione dall'imparziale cura dell'interesse pubblico
- anche privi di rilievo penale.

È l'ampia interpretazione offerta da ANAC alle locuzioni legislative "reati o irregolarità", "illeciti", "condotte illecite" (cfr. il titolo della legge n. 179/2017, la rubrica del suo art. 1 e dell'art. 54-bis cit., il c. 1 di quest'ultimo).

Sistema legale di tutela e protezione dei segnalanti

Riservatezza dell'identità del segnalante (art. 54-bis cit., c. 3: "L'identità del segnalante non può essere rivelata").

Sottrazione della segnalazione all'accesso (documentale e civico): art. 54-bis cit., c. 4, ove il riferimento testuale al solo accesso documentale (artt. 22 ss. legge n. 241/1990) va integrato in via interpretativa con l'accesso civico (art. 5, c. 2, D.lgs. n. 33/2013).

Segue: **Sistema legale di tutela e protezione dei segnalanti**

Divieto di misure ritorsive o discriminatorie nei confronti del segnalante (art. 54-bis cit., c. 1, che discorre di divieto di misure “ritorsive”, tali in quanto determinate dalla segnalazione, incidenti negativamente “sulle condizioni di lavoro” del segnalante; art. 54-bis cit., c. 7, che le qualifica come nulle, ponendo a carico dell’Amministrazione l’onere di (vincere una presunzione relativa e cioè di) provare che “sono motivate da ragioni estranee alla segnalazione”; art. 54-bis, c. 8, che prescrive il reintegro nel posto di lavoro per il segnalante “licenziato a motivo della segnalazione”; art. 54-bis cit., c. 6, che prevede il potere di ANAC di irrogare una sanzione amministrativa pecuniaria a chi le ha adottate)⁴.

⁴ Si veda la delibera ANAC 1° luglio 2020, n. 690, recante il regolamento che disciplina, tra l’altro, “l’esercizio del potere sanzionatorio” attribuitole dalla legge “in materia di tutela degli autori di segnalazioni di illeciti o irregolarità di cui siano venuti a conoscenza nell’ambito di un rapporto di lavoro”.

Segue: **Sistema legale di tutela e protezione dei segnalanti**

Segnalazione come giusta causa di violazione del segreto d'ufficio o di violazione dell'obbligo di fedeltà e lealtà al datore di lavoro (si veda la clausola di esonero da responsabilità dettata dall'art. 3, c. 1, legge n. 179/2017: "il perseguimento dell'interesse all'integrità delle amministrazioni ... costituisce giusta causa di rivelazione di notizie coperte dall'obbligo di segreto di cui all'articolo 326 ... del codice penale e all'articolo 2105 del codice civile").

Contenuto della segnalazione

- Generalità del segnalante e ruolo ricoperto
- Circostanze di tempo e di luogo in cui si è verificato il fatto segnalato
- Descrizione il più possibile completa e dettagliata del fatto segnalato⁵
- Generalità o altri elementi identificativi dei soggetti cui si attribuisce il fatto segnalato
- Generalità o altri elementi identificativi di eventuali soggetti informati sul fatto segnalato
- Ogni altra informazione utile al riscontro del fatto segnalato
- Eventuali documenti allegati

⁵ Fatto segnalato, da descrivere in modo il più possibile completo e dettagliato, e non “voci di corridoio” o meri sospetti, più o meno diffusi.

Segue: **Contenuto della segnalazione**

La segnalazione è presentata nell'**OGGETTIVO INTERESSE GENERALE** all'integrità, alla legalità e al buon andamento dell'Amministrazione. In ciò sta la causa legale della segnalazione, mentre l'eventuale interesse personale concorrente è motivo soggettivo irrilevante. Non è escluso che vi sia un concorrente interesse personale, ma esso rimane in ogni caso nel limbo degli irrilevanti moventi soggettivi.

Già l'art. 54-bis cit., c. 1 e l'art. 3, c. 1, legge n. 179/2017 discorrono di segnalazioni presentate "nell'interesse dell'integrità della pubblica amministrazione".

Modalità di presentazione

Presentazione al RPCT⁶:

➤ mediante piattaforma informatica

o

➤ mediante lettera, tramite posta ordinaria o interna, indirizzata al RPCT, con apposizione sulla busta della dicitura “Riservata/personale”.

Nella homepage del sito istituzionale è data notizia dell’adozione del sistema applicativo informatico per la presentazione e la gestione delle segnalazioni.

⁶ Il regolamento dell’Università degli Studi di Milano si occupa solo dell’ipotesi di presentazione della segnalazione al RPCT, ma il segnalante ben potrebbe rivolgersi, in via alternativa o cumulativa, all’ANAC (art. 54-bis cit., c. 1, ove non emerge alcuna preferenza per il canale interno, né per quello esterno).

Inoltre, per i pubblici ufficiali (art. 357 c.p.) e gli incaricati di pubblico servizio (art. 358 c.p.), che hanno un obbligo di denuncia all’autorità giudiziaria ordinaria delle notizie di reati perseguibili d’ufficio (art. 331 c.p.p. e artt. 361-362 c.p.), la segnalazione al RPCT e/o ad ANAC non sostituisce quella all’autorità giudiziaria ordinaria.

Segue: **Modalità di presentazione**

Una pagina web nel sito istituzionale riporta le indicazioni operative per redigere e presentare le segnalazioni.

Divieto per il RPCT di rivelare:

- l'identità del segnalante
- i contenuti della segnalazione e i documenti allegati alla stessa che consentano di risalire, anche indirettamente, all'identità del segnalante.

Se la lettera è presentata, si direbbe per errore, a un ufficio diverso dal RPCT, essa è immediatamente trasmessa al RPCT e della trasmissione è data comunicazione al segnalante. I preposti e gli addetti a quell'ufficio condividono con il RPCT l'obbligo di non rivelare l'identità del segnalante (artt. 6, c. 3 e 8, c. 4).

Gestione delle segnalazioni

Il RPCT compie **UN'ATTIVITÀ DI PRELIMINARE VERIFICA E ANALISI** delle segnalazioni⁷. Entro **15 giorni lavorativi** dalla ricezione:

- a) in caso di manifesta infondatezza della segnalazione, la **ARCHIVIA** motivatamente informandone il segnalante;
- b) in caso di non manifesta infondatezza (minimo di attendibilità) della segnalazione, **AVVIA** formalmente **I'ISTRUTTORIA** informandone il segnalante;
- c) in caso ravvisi la necessità di **ELEMENTI INTEGRATIVI**, il RPCT invita il segnalante a fornirli, tramite il canale informatico o di persona. Nei 15 giorni lavorativi successivi alla ricezione degli elementi informativi, il RPCT **ARCHIVIA** motivatamente la segnalazione se manifestamente infondata oppure **AVVIA** formalmente **I'ISTRUTTORIA**, sempre informandone il segnalante.

⁷ Attività doverosa, come è reso palese dall'art. 54-bis cit., c. 6, che prevede il potere di ANAC di irrogare una sanzione amministrativa pecuniaria al RPCT inerte ("qualora venga accertato il mancato svolgimento a parte del responsabile di attività di verifica e analisi delle segnalazioni ricevute ...").

Segue: **Gestione delle segnalazioni**

TERMINE PER IL COMPLETAMENTO DELL'ISTRUTTORIA⁸: 60 giorni decorrenti dal suo avvio formalizzato.

POSSIBILI ESITI dell'istruttoria:

- a) il RPCT si rivolge ad organi interni secondo le rispettive competenze (Rettore, Direttore generale, dirigente della struttura, organismo interno di valutazione, ufficio procedimenti disciplinari ...);
- b) il RPCT si rivolge ad enti esterni secondo le rispettive competenze (ANAC, Dipartimento della funzione pubblica, autorità giudiziaria ordinaria⁹, autorità giudiziaria contabile);
- c) il RPCT propone al Consiglio di amministrazione le opportune modifiche al PTPCT.

In tutti i casi il RPCT tutela la riservatezza dell'identità del segnalante e gli dà comunicazione dell'esito dell'istruttoria.

⁸ Attività doverosa, argomentando dal principio generale dell'obbligatorietà della conclusione di ogni procedimento che sia stato avviato, non importa se ad iniziativa di parte o d'ufficio (art. 2 legge n. 241/1990).

⁹ Il RPCT, in quanto pubblico ufficiale (art. 357 c.p.), ha l'obbligo di denuncia delle notizie di reati perseguibili d'ufficio all'autorità giudiziaria ordinaria (art. 331 c.p.p. e art. 361 c.p.).

Segue: **Gestione delle segnalazioni**

Nel trasmettere la segnalazione all'autorità giudiziaria ordinaria o contabile, il RPCT precisa che essa proviene da soggetto cui la legge garantisce riservatezza. Se l'identità viene richiesta dall'autorità giudiziaria, il RPCT la fornisce, comunicandolo al segnalante.

Da notare: nella presentazione e nell'intero ciclo della gestione della segnalazione si realizza una relazione diretta, pervasa da puntuali obblighi e oneri informativi, tra il segnalante e il RPCT.

Segue: **Gestione delle segnalazioni**

Non compete al RPCT il potere di accertare responsabilità individuali, né quello di sottoporre a controllo atti e provvedimenti.

Se il RPCT versa in conflitto d'interessi, ha il duplice obbligo di:

- a) segnalarlo al Direttore generale;
- b) astenersi dall'esame della segnalazione, cui procede il Direttore generale¹⁰.

Nella relazione annuale che presenta al Rettore¹¹, il RPCT dà conto delle segnalazioni ricevute, archiviate, istruite.

¹⁰ Si tratta di specificazione della disciplina generale del conflitto di interessi, dettata dall'art. 6-bis della legge n. 241/1990, ivi introdotto dalla legge n. 190/2012, e dall'art. 6 del Codice di comportamento dei dipendenti pubblici approvato con D.P.R. n. 62/2013.

¹¹ Art. 1, c. 14, terzo periodo, legge n. 190/2012.

Segue: **Gestione delle segnalazioni**

Riassunto dei soggetti sui quali grava il divieto di rivelare l'identità del segnalante:

- a) RPCT (art. 6, c. 4);
- b) componenti del Gruppo di lavoro a supporto del RPCT (art. 8, c. 3);
- c) preposti e addetti all'ufficio diverso dal RPCT cui, si direbbe per errore, sia stata presentata la segnalazione tramite lettera (artt. 6, c. 3 e 8, c. 4);
- d) preposti e addetti agli organi e uffici interni cui si rivolge il RPCT al termine dell'istruttoria (artt. 7, c. 2 e 8, c. 4);

Segue: **Gestione delle segnalazioni**

e) preposti e addetti all'ufficio diverso dal RPCT cui, si direbbe intenzionalmente, sia stata presentata la segnalazione (artt. 7, c. 6 e 8, c. 4). Ma qui non vale la sottrazione all'accesso della segnalazione (art. 4, c. 3).

La violazione del dovere di riservatezza sull'identità del segnalante è fonte di responsabilità disciplinare¹².

¹² Già l'art. 1, c. 14, secondo periodo, della legge n. 190/2012 qualifica come "illecito disciplinare" la "violazione ... delle misure di prevenzione [della cattiva amministrazione] previste dal Piano [triennale per la prevenzione della corruzione e per la trasparenza]", tra le quali v'è la misura obbligatoria del whistleblowing con i relativi obblighi.

È opportuno un coordinamento sul punto (obbligo e responsabilità disciplinare) del codice di comportamento dei dipendenti dell'Università degli Studi di Milano.



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI MILANO

Grazie per l'attenzione

