

Policy Whistleblowing

Procedura di segnalazione di violazioni di disposizioni normative nazionali o dell'Unione Europea che ledono l'interesse pubblico o l'integrità dell'Amministrazione Pubblica - Disciplina della tutela della persona che segnala violazioni (D. lgs n. 24 del 10 marzo 2023)

Definizioni

Ai fini della presente procedura si intende per:

- a) “*Violazioni*”: comportamenti, atti od omissioni che ledono l'interesse pubblico o l'integrità dell'Amministrazione Pubblica e che consistono in violazioni di disposizioni normative nazionali ed europee (illeciti amministrativi, contabili, civili o penali) come meglio dettagliate all'art. 2 del D. Lgs n. 24 del 10 marzo 2023;
- b) “*Segnalazione*”: la comunicazione di informazioni sulle violazioni presentata secondo la prevista procedura.
- c) “*Whistleblower*” o “*Segnalante*”: persona che segnala violazioni di cui è venuto a conoscenza nell'ambito del contesto lavorativo;
- d) “*Facilitatore*”: persona che assiste il segnalante nel processo di segnalazione, operante all'interno del medesimo contesto lavorativo e la cui assistenza deve essere mantenuta riservata;
- e) “*Persona coinvolta*”: persona menzionata nella segnalazione come persona alla quale la violazione è attribuita o come persona comunque implicata nella segnalazione;
- f) “*RPCT*”: Responsabile della Prevenzione della Corruzione e Trasparenza, in caso di assenza o impedimento sostituisce il RPCT il Vice Segretario Generale;

Nozione e aggiornamento normativo

L'istituto del whistleblowing è stato recentemente oggetto di riforma per effetto del D.Lgs 24/2023, il quale disciplina la protezione delle persone che segnalano violazioni di disposizioni normative nazionali o dell'Unione europea che ledono l'interesse pubblico o l'integrità dell'amministrazione pubblica o dell'ente privato, di cui siano venute a conoscenza in un contesto lavorativo pubblico o privato.

La novella legislativa recepisce, a livello interno, la Direttiva (UE) 2019/1937 del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 ottobre 2019.

La normativa così come riformulata, prevede, per il whistleblower, forme di tutela rafforzata ed estesa anche a soggetti diversi da chi segnala, come il facilitatore o le persone menzionate nella segnalazione, senza differenziazione tra il settore pubblico e quello privato.

L'istituto è volto, da un lato, a garantire il diritto di manifestazione della libertà di espressione e d'informazione, mentre dall'altro si pone quale strumento di prevenzione e contrasto della corruzione, promuovendo l'emersione di illeciti commessi non solo all'interno della Pubblica Amministrazione, ma anche degli enti di diritto privato.

Il whistleblowing, dunque, rappresenta un importante presidio di difesa della legalità e del buon andamento delle amministrazioni.

Canali di segnalazione

- canale di segnalazione interna
- canale di segnalazione esterna presso ANAC
- divulgazioni pubbliche
- denuncia all'autorità giudiziaria o contabile.

Chi può effettuare segnalazioni

Per quanto concerne i soggetti del settore pubblico, il D.Lgs. n. 24/2023 estende la propria applicazione alle seguenti persone che segnalano, denunciano all'autorità giudiziaria o contabile o divulgano pubblicamente informazioni sulle violazioni di cui sono venute a conoscenza nell'ambito del proprio contesto lavorativo:

- i dipendenti delle Amministrazioni Pubbliche di cui all'art. 1, comma 2, del D.Lgs. n. 165/2001, compreso il personale in regime di diritto pubblico, nonché i dipendenti delle autorità amministrative indipendenti di garanzia, vigilanza o regolazione;
- i dipendenti degli enti pubblici economici, degli enti di diritto privato sottoposti a controllo pubblico ai sensi dell'art. 2359 c.c., delle società in house, degli organismi di diritto pubblico o dei concessionari di pubblico servizio;
- i lavoratori autonomi che svolgono la propria attività lavorativa presso soggetti del settore pubblico;
- i lavoratori o i collaboratori che svolgono la propria attività lavorativa presso soggetti del settore pubblico che forniscono beni o servizi o che realizzano opere in favore di terzi;
- i liberi professionisti e i consulenti che prestano la propria attività presso soggetti del settore pubblico;
- i volontari e i tirocinanti, retribuiti e non, che prestano la propria attività presso soggetti del settore pubblico;
- 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, presso soggetti del settore pubblico.

Infine, il D.Lgs. n. 24/2023 prevede che la tutela di tali persone, si applichi anche quando il rapporto giuridico non sia ancora iniziato, se le informazioni sulle violazioni sono state acquisite durante il processo di selezione o in altre fasi precontrattuali, durante il periodo di prova e successivamente allo scioglimento del rapporto giuridico, se le informazioni sulle violazioni sono state acquisite nel corso del rapporto stesso.

Importante novità del D.Lgs. n. 24/2023, riguarda l'estensione della tutela anche a quei soggetti, diversi dal segnalante, i quali potrebbero essere oggetto di ritorsioni, anche indirette, per il ruolo assunto nel processo di segnalazione (interna o esterna), divulgazione pubblica o denuncia o in virtù del rapporto che li rende vicini al segnalante.

In particolare il riferimento è ai facilitatori, ovvero coloro che assistono il segnalante nel processo di segnalazione e che operano nel medesimo contesto lavorativo e la cui assistenza dev'essere mantenuta riservata; alle persone del medesimo contesto lavorativo della persona che ha effettuato la segnalazione, la denuncia o la divulgazione pubblica e che sono legate da uno stabile legame affettivo o di parentela entro il quarto grado; ai colleghi di lavoro che svolgono la propria attività nel medesimo contesto lavorativo della persona che ha effettuato la segnalazione, la denuncia o la divulgazione pubblica e che hanno con essa un rapporto abituale e corrente; agli enti di proprietà della persona che ha effettuato la segnalazione, la denuncia o la divulgazione pubblica o per i quali le stesse persone lavorano, nonché gli enti che operano nello stesso contesto lavorativo della persona che ha effettuato la segnalazione, la denuncia o la divulgazione pubblica.

Canale interno

La segnalazione è diretta al Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza.

Nel caso in cui la segnalazione fosse presentata presso un soggetto diverso, essa è trasmessa, entro sette giorni dal suo ricevimento, al RPCT, dandone notizia alla persona segnalante.

In particolare, nell'ambito di gestione delle segnalazioni interne, viene rilasciata alla persona segnalante, un avviso di ricevimento della segnalazione entro sette giorni dalla data di ricezione.

Il RPCT e il personale autorizzato mantengono le interlocuzioni con la persona segnalante e possono richiedere, se necessario, integrazioni.

Il riscontro alla segnalazione viene fornito entro tre mesi dalla data dell'avviso di ricevimento o, in mancanza di tale avviso, entro tre mesi dalla scadenza del termine di sette giorni dalla presentazione della segnalazione.

Il canale interno per la segnalazione è garantito in forma scritta od orale.

Segnalazione scritta tramite piattaforma informatica

La segnalazione scritta contempla l'uso di una piattaforma informatica dedicata conforme alla normativa sul whistleblowing. La gestione degli accessi e dei dati avviene nel rispetto del quadro normativo e degli standard di sicurezza che garantiscono l'integrità e la riservatezza dei dati trattati. Come evidenziato anche dalle Linee Guida ANAC, si ritiene che non sia adeguato a garantire la riservatezza l'utilizzo della posta elettronica ordinaria e la pec. Altresì, non viene reputato idoneo il canale tradizionale della lettera cartacea.

La piattaforma informatica, per l'invio delle segnalazioni di illeciti, sarà accessibile dal sito istituzionale dell'Unione dei Comuni "Valle del Savio", nella Sezione "Amministrazione Trasparente" – "Whistleblowing".

Segnalazione orale

La segnalazione orale può essere effettuata attraverso linee telefoniche, attraverso canali che consentono un accesso selettivo alle segnalazioni soltanto a personale autorizzato e tramite richiesta di incontro diretto con il RPCT. L'incontro può essere richiesto tramite mezzo telefonico al numero 0547/356219.

Canale di segnalazione esterna presso ANAC

La segnalazione esterna può essere effettuata se, al momento della sua presentazione, ricorra una delle seguenti condizioni:

- non è previsto, nell'ambito lavorativo del segnalante, un canale di segnalazione interno, anche se obbligatorio o, anche se attivato, questo non risulta conforme al dettato normativo del D.Lgs. n. 24/2023;
- la persona segnalante ha già effettuato una segnalazione tramite il canale interno, ma la segnalazione non ha avuto seguito;
- il segnalante ha fondati motivi di ritenere che tramite il canale interno, la segnalazione non avrebbe un seguito efficace o che essa possa determinare il rischio di ritorsione;
- la persona segnalante ha il fondato motivo di ritenere che la violazione possa costituire un pericolo imminente o palese per il pubblico interesse.

Le segnalazioni esterne sono trasmesse all'Autorità nazionale anticorruzione e sono effettuate in forma scritta tramite piattaforma informatica oppure in forma orale, la quale su richiesta della persona segnalante può essere effettuata anche attraverso un incontro diretto.

Ai sensi dell'art. 10 del D.Lgs. n. 24/2023, ANAC ha adottato Linee Guida relative alle procedure per la presentazione e la gestione delle segnalazioni esterne. Così come specificato dall'Autorità, le nuove Linee guida forniscono indicazioni e principi di cui gli enti pubblici e privati possono tener conto per i propri canali e modelli organizzativi interni.

Divulgazioni pubbliche

Per divulgazione pubblica si intende 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.

La protezione prevista dal D.Lgs. n. 24/2023 è ammessa se, al momento della divulgazione pubblica, ricorra una delle seguenti condizioni:

- il segnalante ha previamente effettuato una segnalazione interna ed esterna ovvero ha effettuato direttamente quella esterna e non vi è stato dato riscontro nei termini previsti dalla legge;
- il segnalante ha il fondato motivo di ritenere che la violazione possa costituire un pericolo imminente o palese per il pubblico interesse;
- il segnalante ha il fondato motivo di ritenere che la segnalazione esterna possa comportare il rischio di ritorsioni o possa non avere efficace seguito in ragione delle specifiche circostanze del caso concreto.

Oggetto della segnalazione

Le violazioni, ai sensi del D.Lgs. n. 24/2023, sono i comportamenti, gli atti od omissioni, che ledono l'interesse pubblico o l'integrità dell'amministrazione pubblica. Per quanto concerne le violazioni di disposizioni normative interne, sono ricompresi:

- gli illeciti amministrativi, contabili, civili o penali;
- le condotte illecite rilevanti ai sensi del D.Lgs. n. 231/2001 o le violazioni dei modelli di organizzazione e gestione ivi previsti.

Con riferimento invece alle violazioni di disposizioni normative europee, sono ricompresi:

- gli illeciti commessi in violazione della normativa UE, così come indicata nell'Allegato 1 del D.Lgs. n. 24/2023 e di tutte le disposizioni nazionali che ne danno attuazione (anche se quest'ultime non sono espressamente elencate nel citato allegato);
- atti od omissioni che ledono gli interessi finanziari dell'Unione europea di cui all'art. 325 del TFUE specificati nel diritto derivato pertinente dell'UE;

- atti od omissioni riguardanti il mercato interno, di cui all'art. 26, paragrafo 2 del TFUE, comprese le violazioni delle norme dell'UE in materia di concorrenza e di aiuti di Stato, di imposta sulle società o i meccanismi il cui fine è ottenere un vantaggio fiscale che vanifica l'oggetto o la finalità della normativa applicabile in materia d'imposta sulle società;
- atti o comportamenti che vanificano l'oggetto o la finalità delle disposizioni di cui agli atti dell'Unione nei settori sopra indicati.

Le segnalazioni possono avere ad oggetto anche i fondati sospetti, riguardanti violazioni commesse o che, sulla base di elementi concreti, potrebbero essere commesse, nonché le informazioni relative alle condotte volte ad occultare le violazioni.

Tra le violazioni del diritto nazionale, non sono più ricomprese le irregolarità, tuttavia esse possono costituire elementi concreti (indici sintomatici) tali da far ritenere al segnalante che potrebbe essere commessa una delle violazioni previste dal decreto.

Sono inoltre escluse dall'applicazione del decreto contestazioni, rivendicazioni o richieste legate ad un interesse di carattere personale del segnalante.

Quali sono le tutele

Con riferimento alle condizioni di protezione, il D.Lgs. n. 24/2023 valorizza la buona fede, prevedendo che il segnalante possa beneficiarne, se al momento della segnalazione aveva fondato motivo di ritenere che le informazioni sulle violazioni segnalate, divulgate o denunciate, fossero vere. Il sistema di protezione si basa su quattro elementi fondamentali: tutela della riservatezza, protezione dalle ritorsioni, misure di sostegno e limitazioni della responsabilità.

Trattamento dei dati personali

Ogni trattamento dei dati personali, compresa la comunicazione tra le autorità competenti, deve essere effettuato a norma del Regolamento (UE) 2016/679 (Regolamento generale sulla protezione dei dati), del D.Lgs. 30 giugno 2003, n. 196 (Codice in materia di protezione dei dati personali) e del D.Lgs. 18 maggio 2018, n. 51 (Attuazione della direttiva (UE) 2016/680 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 aprile 2016, relativa alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali da parte delle autorità competenti a fini di prevenzione, indagine, accertamento e perseguimento di reati o esecuzione di sanzioni penali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la decisione quadro 2008/977/GAI del Consiglio), in conformità al dettato dell'art. 13 del D.Lgs. 10 marzo 2023, n. 24.

Il trattamento di dati personali relativi al ricevimento e alla gestione delle segnalazioni è effettuato dall'Unione dei Comuni "Valle del Savio, in qualità di Titolare del trattamento dati, sentite le rappresentanze sindacali (Pgn. 0126127/2023 del 12.09.2023) di cui all'articolo 51 del decreto legislativo n. 81 del 2015 (art. 4, D.Lgs. 24/2023), nel rispetto dei principi europei e nazionali in materia di protezione di dati personali, 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. La procedura dà conto della "Valutazione d'impatto sulla protezione dei dati" (Data Protection Impact Assessment - D.P.I.A.) ai sensi dell'art. 35 del Regolamento (UE) 2016/679 e del Provvedimento del Garante n. 467 del 11 ottobre 2018 (art. 4, par. 6, del D.Lgs. 24/2023). Il Titolare è assoggettato alla regolare tenuta del Registro delle attività di trattamento dei dati personali di riferimento, costantemente aggiornato (art. 30, Regolamento (UE) 2016/679). Tale registro è tenuto in formato elettronico e viene messo, su richiesta, a disposizione dell'Autorità Garante per la protezione dei dati personali.

Le informazioni ex artt. 13 e 14 del Regolamento (UE) 2016/679 (Regolamento generale sulla protezione dei dati) sono pubblicate nel sito istituzionale dell'Unione dei Comuni "Valle del Savio", Sezione "Amministrazione Trasparente" - Whistleblowing.

I diritti degli interessati 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.

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

Obblighi di riservatezza

Il rispetto degli obblighi di riservatezza impone che nella gestione delle segnalazioni tale riservatezza sia garantita durante tutte le fasi del procedimento di segnalazione, ivi compreso l'eventuale trasferimento delle segnalazioni ad altre autorità competenti.

L'identità della persona segnalante e qualsiasi altra informazione da cui può evincersi, direttamente o indirettamente, tale identità non possono essere rivelate, senza il consenso espresso della stessa persona segnalante, a persone diverse da quelle competenti a ricevere o a dare seguito alle segnalazioni, espressamente autorizzate a trattare tali dati ai sensi degli artt. 29 e 32, par. 4, del Regolamento (UE) 2016/679 e dell'articolo 2-quaterdecies del D.Lgs. 30 giugno 2003, n. 196 (Codice in materia di protezione dei dati personali).

La protezione della riservatezza è estesa all'identità delle persone segnalate (o coinvolte) e delle persone menzionate nella segnalazione, nonché del contenuto della segnalazione e della relativa documentazione fino alla conclusione dei procedimenti avviati in ragione della segnalazione, nel rispetto delle medesime garanzie previste in favore della persona segnalante.

Restano fermi gli obblighi di riservatezza nell'ambito dei procedimenti di cui all'art. 12 del D.Lgs. 10 marzo 2023, n. 24.

Si rinvia agli articoli 12 e 13 del D.Lgs. 10 marzo 2023, n. 24, per ogni ulteriore approfondimento degli obblighi di riservatezza e trattamento dei dati personali.

Protezione dalle ritorsioni

Il decreto prevede, a tutela del whistleblower, il divieto di ritorsione definita come "qualsiasi comportamento, atto od omissione, anche solo tentato o minacciato, posto in essere in ragione della segnalazione, della denuncia all'autorità giudiziaria 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". Il decreto legislativo n. 24/2023 riporta, all'art. 17, alcune fattispecie che costituiscono ritorsioni:

- a) il licenziamento, la sospensione o misure equivalenti;
- b) la retrocessione di grado o la mancata promozione;
- c) il mutamento di funzioni, il cambiamento del luogo di lavoro, la riduzione dello stipendio, la modifica dell'orario di lavoro;
- d) la sospensione della formazione o qualsiasi restrizione dell'accesso alla stessa;
- e) le note di merito negative o le referenze negative;
- f) l'adozione di misure disciplinari o di altra sanzione, anche pecuniaria;
- g) la coercizione, l'intimidazione, le molestie o l'ostracismo;
- h) la discriminazione o comunque il trattamento sfavorevole;
- i) 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;
- l) il mancato rinnovo o la risoluzione anticipata di un contratto di lavoro a termine;
- m) 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;
- n) 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;
- o) la conclusione anticipata o l'annullamento del contratto di fornitura di beni o servizi;
- p) l'annullamento di una licenza o di un permesso;
- q) la richiesta di sottoposizione ad accertamenti psichiatrici o medici.

Le presunte ritorsioni, anche solo tentate o minacciate, possono essere comunicate all'ANAC alla quale è affidato il compito di accertare se esse siano conseguenti alla segnalazione, denuncia, divulgazione pubblica effettuata (art. 19).

Misure di sostegno e limitazioni della responsabilità

All'insieme delle segnalazioni riconosciute dalla disciplina al segnalante, denunciante o a chi effettua una divulgazione pubblica si devono ascrivere anche le limitazioni della responsabilità (art. 20, D.Lgs. 24/2023) rispetto alla rivelazione e alla diffusione di alcune categorie di informazioni. E' espressamente prevista un'esenzione da responsabilità di natura penale, civile o amministrativa per coloro che, in buona fede:

- rivelino informazioni su violazioni coperte dall'obbligo del segreto, relative alla tutela del diritto d'autore o alla protezione dei dati personali;
- rivelino informazioni su violazioni che offendono la reputazione della persona segnalata;
- se sussistono fondati motivi per ritenere che la rivelazione o diffusione delle stesse informazioni fosse necessaria per svelare la violazione.

Ad ulteriore rafforzamento della protezione del segnalante, è istituito presso l'ANAC l'elenco degli enti del Terzo Settore che forniscono alle persone segnalanti misure di sostegno (art. 18, D.Lgs. 24/2023) che 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.

Per quanto non espressamente citato, si rinvia alla normativa in materia con particolare richiamo alle disposizioni dettate dal D.Lgs. 10 marzo 2023, n. 24, dalla Linee Guida ANAC approvate con Delibera n. 311 del 12 luglio 2023 e dalle fonti nazionali ed europee per la protezione dei dati personali.

Cesena, li 27 settembre 2023