

COMUNE DI LORO PICENO
(Provincia di Macerata)

PROCEDURA PER L'EFFETTUAZIONE E LA GESTIONE DELLE SEGNALAZIONI DI CONDOTTE ILLECITE (CD. WHISTLEBLOWING), AI SENSI DEGLI ARTICOLI 4 E 5 DEL D.LGS. 10 MARZO 2023, N. 24

1. PREMESSA

Evoluzione normativa della figura del whistleblower

La figura del whistleblower o "informatore" (nella traduzione italiana del testo), è stata introdotta per la prima volta nell'ordinamento italiano dalla Legge n. 190/2012 recante "Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione". La legge n. 190/2012 ha introdotto, nel d.lgs. 165/2001 (Testo Unico sul pubblico impiego), l'art. 54 bis che prevede appunto forme di tutela in favore di chi segnala condotte illecite di cui è venuto a conoscenza in ragione del proprio rapporto di lavoro. Tale disposizione è stata oggetto di modifiche una prima volta ad opera del D.L. n. 90/2014 e successivamente con la L. 179/2017. Da ultimo, il d.lgs. n. 24/2023, ha disposto l'abrogazione dell'art 54 bis del d.lgs. n. 165/2001 a decorrere dal 15 luglio 2023, data dalla quale acquisteranno efficacia le nuove disposizioni in materia contenute proprio nel d.lgs. n. 24/2023, con il quale è stata data attuazione nell'ordinamento italiano alla Direttiva (UE) 2019/1937. Obiettivo della direttiva europea è quello di uniformare le discipline nazionali in materia di segnalazione di condotte illecite, introducendo delle norme minime comuni di tutela. Il d.lgs. n. 24/2023, in particolare, in coerenza con le previsioni della direttiva UE, disciplina la tutela del whistleblower non soltanto nel settore pubblico, ma anche nel settore privato.

Definizione di whistleblower

Dal combinato disposto degli articoli 1 e 2 del d.lgs. n. 24/2023, si evince che il whistleblower è la persona che segnala, divulga ovvero denuncia all'Autorità giudiziaria o contabile 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 è venuta a conoscenza in un contesto lavorativo pubblico o privato.

Finalità della disciplina in materia di whistleblower

La finalità della disciplina in materia di whistleblower, a ben vedere, è proprio quella di tutelare l'ordine o meglio l'integrità della Pubblica Amministrazione, nonché il buon andamento e l'imparzialità della relativa azione, attraverso la collaborazione di soggetti che con essa a vario titolo entrano in rapporto. Detta collaborazione però impone all'Amministrazione di assicurare la necessaria tutela ai propri "collaboratori" che potrebbero essere sottoposti ad eventuali ritorsioni da parte dei soggetti segnalati, autori delle condotte illecite o dannose.

Ulteriori beneficiari delle misure di protezione

Il d.lgs. n. 24/2023 (art 3, comma 5), estende le tutele previste per il whistleblower anche ad altri soggetti, ossia:

1. i facilitatori, che la lett. h), dell'art. 2, definisce come persone fisiche che "assistono il segnalante nel processo di segnalazione", operanti all'interno del medesimo contesto di lavoro, la cui assistenza deve essere mantenuta segretata;
2. le persone dello stesso contesto lavorativo del segnalante che a questo sono legate da uno stabile legame affettivo o di parentela entro il quarto grado;
3. i colleghi del whistleblower che lavorano nel medesimo contesto lavorativo, con i quali sussiste un rapporto abituale e corrente;
4. gli enti di proprietà del segnalante, o per i quali il segnalante lavora, nonché gli enti che operano nel medesimo contesto lavorativo.

2. SOGGETTI LEGITTIMATI AD EFFETTUARE LE SEGNALAZIONI

La segnalazione può essere effettuata da:

- un dipendente del Comune;
- un dipendente di un ente di diritto privato sottoposto a controllo pubblico del comune ai sensi del Codice civile;
- un dipendente di una società in house, di un organismo di diritto pubblico o di un concessionario di un pubblico servizio;
- lavoratori e collaboratori di imprese che forniscono beni e servizi al comune o che realizzano opere per incarico da parte di questo;
- lavoratori autonomi, collaboratori, liberi professionisti o consulenti che svolgono la propria attività presso il comune;
- volontari e tirocinanti;
- persone con funzioni di amministrazione, direzione, controllo, vigilanza o rappresentanza.

Quando si può segnalare.

La segnalazione può essere effettuata:

- quando il rapporto è ancora in corso;
- quando il rapporto non è 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;
- successivamente allo scioglimento del rapporto se le informazioni sulle violazioni sono state acquisite prima dello scioglimento del rapporto stesso (pensionati).

3. OGGETTO DELLA SEGNALAZIONE

L'articolo 2 del d.lgs. n. 24/2023, definisce in maniera dettagliata quali sono le violazioni oggetto di segnalazione, rilevanti ai fini dell'applicazione delle tutele. In generale, la segnalazione può riguardare tutte le condotte ritenute illecite riferite a comportamenti che danneggiano o possono danneggiare l'interesse pubblico o l'immagine della pubblica amministrazione. Il concetto di condotta illecita è più esteso del termine "reato" e comprende qualunque tipo di illecito, sia penale che civile, amministrativo, contabile o disciplinare. Vi rientrano pertanto anche le violazioni di regole comportamentali dettate dal Codice di Comportamento Nazionale o dal 4 Codice di Comportamento del Comune. A solo, titolo esemplificativo, possono essere oggetto di comunicazione:

- a) il non astenersi in caso di conflitto di interessi;
- b) usare a fini privati le informazioni di cui si dispone per ragioni di ufficio;
- c) adottare comportamenti che comportano disparità di trattamento tra cittadini o tra i dipendenti;
- d) accettare regali di valore spropositato o, comunque, superiore a quello stabilito dal codice di comportamento dell'ente;
- e) non aver comunicato eventuali o potenziali conflitti di interesse;
- f) altri comportamenti che potrebbero essere indizi di una sottostante condotta illecita in senso stretto.

La conoscenza del fatto segnalato deve essere avvenuta "nel contesto lavorativo" e cioè nell'espletamento dell'attività lavorativa. Anche qualora il fatto illecito oggetto di segnalazione sia solo "sospettato", il d.lgs. n. 24/2023 richiede che si tratti di un sospetto fondato. Non è necessario avere piena certezza dell'effettivo accadimento dei fatti segnalati ma, a tutela dei terzi citati e del buon andamento della pubblica amministrazione, devono sussistere elementi circostanziati, da riportare in fase di segnalazione, in base ai quali il segnalante ritenga altamente probabile che si sia verificato un fatto illecito nel senso ampio sopraesposto. L'art. 1, comma 2, precisa inoltre che sono escluse dal campo di applicazione del decreto anche le contestazioni, rivendicazioni o richieste legate ad un interesse di carattere personale della persona segnalante (per esempio, denunce di mobbing o molestie), per le quali occorre far riferimento al Responsabile del competente Settore. Va rimarcato, infatti, che la segnalazione della condotta illecita deve essere effettuata al fine di tutelare "l'integrità della pubblica amministrazione".

4. CANALI DELLA SEGNALAZIONE

Le segnalazioni possono essere trasmesse attraverso:

- **il Canale esterno** (gestito da ANAC), progetto "Whistleblowing PA" - sistema digitale gratuito per la gestione delle segnalazioni di corruzione nella Pubblica Amministrazione, che nasce dalla volontà di "Transparency International Italia" e di "Whistleblowing Solutions" di offrire a tutte le Pubbliche

Amministrazioni una piattaforma informatica gratuita per dialogare con i segnalanti, frutto dell'esperienza pluriennale delle due associazioni in questo settore. Il Whistleblower potrà accedere al sistema direttamente dal link **"Whistleblowing PA"**, pubblicato sul sito istituzionale del Comune senza particolari credenziali in quanto il sistema aprirà automaticamente una maschera interattiva che permetterà, cliccando **"SEGNALA"**, di effettuare una segnalazione di un illecito creando per ogni segnalazione un codice univoco. La segnalazione è effettuata attraverso la piattaforma **"Whistleblowing PA"** al seguente

<https://comunediloropiceno.whistleblowing.it/>

- Canale interno: La segnalazione va indirizzata al Responsabile della prevenzione della corruzione e della Trasparenza del Comune, nella persona del Segretario Comunale. Il Comune ha aderito al progetto **"Whistleblowing PA - Il sistema digitale gratuito per la gestione delle segnalazioni di corruzione nella Pubblica Amministrazione"**, che nasce dalla volontà di **"Transparency International Italia"** e di **"Whistleblowing Solutions"** di offrire a tutte le Pubbliche Amministrazioni una piattaforma informatica gratuita per dialogare con i segnalanti, frutto dell'esperienza pluriennale delle due associazioni in questo settore. Il whistleblower potrà accedere al sistema direttamente dal link **"Whistleblowing PA"** pubblicato sul sito istituzionale del Comune senza particolari credenziali in quanto il sistema aprirà automaticamente una maschera interattiva che permetterà, cliccando sul pulsante **"SEGNALA"**, di effettuare una segnalazione di un illecito creando per ogni segnalazione un codice univoco che servirà al segnalatore per monitorare la sua comunicazione (avviso di ricevimento). La segnalazione è effettuata attraverso la piattaforma **"Whistleblowing PA"** al seguente url: **<https://comunediloropiceno.whistleblowing.it/>** La segnalazione inoltre può essere effettuata anche richiedendo un incontro con l'RPCT. In tal caso, previo consenso del segnalante, la segnalazione è documentata mediante verbale, che può essere verificato, rettificato e confermato dal segnalante mediante la propria sottoscrizione (art 14, comma 4). L'invio della segnalazione non esonera dall'obbligo di denunciare alla competente Autorità Giudiziaria i fatti penalmente rilevanti, qualora il segnalante rivesta la qualifica di pubblico ufficiale o di incaricato di pubblico servizio, né esonera dall'obbligo di denunciare le ipotesi di danno erariale nei casi in cui ciò sia previsto dalla legge. Qualora le segnalazioni riguardino il RPCT stesso, la segnalazione deve essere rivolta direttamente all'ANAC o all'Autorità Giudiziaria ordinaria o contabile.

Il ricorso al Canale esterno può avvenire alle condizioni previste dall'articolo 6 del richiamato decreto legislativo 10 marzo 2023, n. 24 e, segnatamente, qualora ricorre una delle seguenti condizioni:

- a) non è prevista, nell'ambito del suo contesto lavorativo, l'attivazione obbligatoria del canale di segnalazione interna ovvero questo, anche se obbligatorio, non è attivo o, anche se attivato, non è conforme a quanto previsto dall'articolo 4;
- b) la persona segnalante ha già effettuato una segnalazione interna ai sensi dell'articolo 4 e la stessa non ha avuto seguito;
- c) 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 possa determinare il rischio di ritorsione;
- d) la persona segnalante ha fondato motivo di ritenere che la violazione possa costituire un pericolo imminente o palese per il pubblico interesse.

Contenuto della segnalazione

Il whistleblower deve fornire tutti gli elementi utili in suo possesso per consentire al RPCT di procedere alle dovute ed appropriate verifiche ed accertamenti a riscontro della fondatezza dei fatti oggetto della segnalazione.

A tal fine, la segnalazione deve contenere i seguenti elementi:

- 1) le generalità del soggetto che effettua la segnalazione, al fine di consentire all'RPCT di interloquire con il segnalante (in caso di segnalazione tramite piattaforma informatica, tramite la stessa piattaforma o mediante il contatto alternativo fornito dal segnalante) e di richiedere a quest'ultima eventuali integrazioni, come prescritto dall'art 5, comma 1, lett. a) del d.lgs. n. 24/2023);
- 2) una chiara e completa descrizione dei fatti oggetto di segnalazione;
- 3) se conosciute, le circostanze di tempo e di luogo in cui i fatti sono stati commessi;
- 4) se conosciute, le generalità o altri elementi che consentano di identificare il soggetto/i che avrebbe/ro posto/i in essere i fatti segnalati;
- 5) l'indicazione di eventuali altri soggetti che possono riferire sui fatti oggetto di segnalazione;
- 6) l'indicazione di eventuali documenti che possono confermare la fondatezza di tali fatti;

7) ogni altra informazione o documento che possa fornire un utile riscontro circa la sussistenza dei fatti segnalati.

Gestione delle segnalazioni interne

Il sistema, ricevuta la segnalazione, ne rilascia una ricevuta al segnalante. Il RPCT provvede ad avviare la procedura interna per la verifica dei fatti descritti nella segnalazione. A tal fine, il RPCT, ferma restando la tutela della identità del segnalante, può chiedere informazioni ad altri dipendenti, inclusi i Responsabili dei Settori, che sono tenuti alla massima collaborazione, fornendo i riscontri con la massima celerità e comunque non oltre 10 giorni dalla richiesta. La mancata collaborazione è sanzionabile in via disciplinare. Il RPCT può inoltre chiedere integrazioni al segnalante (se questi si sia identificato) tramite la piattaforma o il contatto alternativo indicato dal segnalante nella segnalazione. L'RPCT fornisce riscontro alla segnalazione entro 3 (tre) mesi dalla data dell'avviso di 6 ricevimento. Qualora, all'esito della verifica/istruttoria, si ravvisino elementi di non manifesta infondatezza del fatto segnalato, il RPCT, a seconda dei casi, provvederà alla segnalazione dei fatti all'UPD o al Responsabile del competente Settore, qualora il fatto segnalato assuma una rilevanza disciplinare ovvero alla segnalazione all'Autorità giudiziaria, alla Corte dei Conti e all'ANAC.

In tali eventualità:

- nell'ambito del procedimento penale, 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 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.

Il RPCT rende conto del numero di segnalazioni ricevute e del loro stato di avanzamento all'interno della relazione annuale di cui all'art. 1, co. 14, della legge n. 190/2012, con modalità tali da garantire comunque la riservatezza dell'identità del segnalante.

Segnalazioni anonime

Le segnalazioni anonime sono equiparate a segnalazioni ordinarie, se circostanziate e considerate alla stregua di segnalazioni ordinarie. Nei casi di segnalazione, denuncia all'autorità giudiziaria o contabile o divulgazione pubblica anonime, se la persona segnalante è stata successivamente identificata e ha subito ritorsioni si applicano le misure di protezione per le ritorsioni.

Conservazione delle segnalazioni

Le segnalazioni e la relativa documentazione sono conservate per il tempo necessario al trattamento della segnalazione e comunque non oltre 5 (cinque) anni a decorrere dalla data della comunicazione dell'esito finale della procedura di segnalazione.

5. CANALE ESTERNO

La segnalazione esterna all'ANAC (Autorità Nazionale Anticorruzione) è effettuata attraverso il portale dei servizi ANAC al seguente url: <https://servizi.anticorruzione.it/segnalazioni/#/>

6. FORME DI TUTELA DEL WHISTLEBLOWER

Il d.lgs. n. 24/2023, prevede le seguenti forme di tutela del segnalante (whistleblower):

- tutela della riservatezza
- protezione dalle ritorsioni
- misure di sostegno
- limitazioni di responsabilità
- nullità di rinunce e transazioni

1. Tutela della riservatezza

La tutela della riservatezza include:

- il divieto di rivelare l'identità del segnalante
- la sottrazione della segnalazione al diritto di accesso.

2. Divieto di rivelare l'identità del segnalante.

L'identità del segnalante non può essere rivelata, senza il consenso espresso della stessa persona segnalante, a persone diverse da quelle competenti a ricevere o a dare seguito alle segnalazioni. Il divieto di rivelare l'identità del whistleblower è da riferirsi non solo al nominativo del segnalante ma anche a tutti gli elementi della segnalazione, dai quali si possa ricavare, anche indirettamente, l'identificazione del segnalante.

3. Sottrazione della segnalazione al diritto di accesso

La segnalazione è sottratta all'accesso previsto dalla L. n. 241/1990, nonché all'accesso civico di cui al d.lgs. n. 33/2013. Le segnalazioni, inoltre, non possono essere utilizzate oltre quanto necessario per dare adeguato seguito alle stesse. Infine, come anticipato, la riservatezza del segnalante è tutelata anche nel corso di un procedimento penale o innanzi alla Corte dei Conti o in un procedimento disciplinare.

4. Protezione dalle ritorsioni.

L'art. 17 del decreto n. 24/2023, prevede che le persone segnalanti “non possono subire alcuna ritorsione”. A sua volta, l'art. 2, co.1, lett. m), definisce la ritorsione come qualsiasi comportamento, attivo o omissivo, anche solo tentato o minacciato, che viene posto in essere dal soggetto segnalato proprio come conseguenza (ossia a causa) della segnalazione e che provoca o può provocare per il segnalante un danno ingiusto. Il comma 4 dell'articolo 17, elenca a titolo esemplificativo alcune fattispecie che possono configurarsi come “atti ritorsivi”, tra cui: licenziamento, sospensione, cambiamento del luogo di lavoro o delle funzioni, note di merito negative ingiustificate, misure disciplinari adottate, discriminazione.

La gestione delle comunicazioni di ritorsioni compete all'ANAC. Gli atti assunti in violazione del divieto di ritorsione sancito dall'art 17 del d.lgs. n. 24/2023, sono nulli. Le persone che siano state licenziate a causa della segnalazione, della divulgazione pubblica o della denuncia all'Autorità giudiziaria o contabile hanno diritto a essere reintegrate nel posto di lavoro. La dichiarazione di nullità degli atti ritorsivi spetta all'Autorità giudiziaria. Nell'ambito di procedimenti giudiziari o amministrativi volti all'accertamento di atti o comportamenti ritorsivi, il d.lgs. n. 24/2023, ha previsto un'inversione dell'onere della prova, per cui non è il segnalante a dovere provare il carattere ritorsivo degli atti o delle condotte subite, ma è l'autore degli atti o delle condotte che hanno come destinatario il segnalante a dovere provare che tali atti o tali condotte sono motivati da ragioni estranee alla segnalazione.

5. Misure di sostegno

Le misure di sostegno consistono in informazioni, assistenza e consulenza sulle modalità di segnalazione, sulle modalità di protezione da eventuali ritorsioni, sui diritti spettanti al segnalante, sulle modalità di accesso al patrocinio gratuito, nonché in altre misure che potranno essere individuate volta per volta, in base alle circostanze concrete, fornite da Enti del Terzo Settore iscritti in un apposito elenco tenuto da ANAC.

6. Limitazione di responsabilità

Il segnalante inoltre non incorre in responsabilità per la rivelazione di segreti d'ufficio o del segreto professionale o del diritto d'autore o del diritto alla privacy o per l'offesa della reputazione del segnalato, quando le rivelazioni e le informazioni sono strettamente necessarie per svelare la violazione e sempre che la segnalazione sia stata effettuata nel rigoroso rispetto del d.lgs. n. 24/2023.

5. Nullità delle rinunce e delle transazioni

Una ulteriore forma di tutela del segnalante, introdotta dall'art. 22 del d.lgs. n. 24/2023, è la previsione della invalidità delle rinunce e delle transazioni che il segnalante abbia effettuato e che abbiano ad oggetto i diritti e le tutele previste proprio dal decreto sul whistleblower. Infatti, in presenza di tali rinunce e transazioni, può sorgere fondatamente il sospetto che il segnalante sia stato “indotto”, se non addirittura costretto o minacciato, a rinunciare o transigere su tali diritti. Affinché tali rinunce o transazioni possano essere ritenute valide è necessario che esse siano effettuate nelle forme della conciliazione dinanzi a un giudice previste dal codice di procedura civile.

7. PERDITA DELLE TUTELE

Nel caso in cui venga accertata, anche con sentenza di primo grado, la responsabilità penale del segnalante per i reati di diffamazione o di calunnia 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. La medesima disciplina si applica anche in caso di denuncia o di divulgazione pubblica anonime se il segnalante venga successivamente identificato. In caso di segnalazione che integri i reati di calunnia o diffamazione è prevista inoltre anche l'irrogazione di una sanzione amministrativa pecuniaria da € 500 a 2.500, irrogata da ANAC, salvo che sia intervenuta una condanna penale.

8. PUBBLICITA'

La presente procedura, sensi dell'art. 5, comma 1, lett. e), del d.lgs. n. 24/2023, inserita all'interno del PIAO, sarà pubblicata sul sito istituzionale dell'Ente, all'interno della sezione "Amministrazione Trasparente" – "Prevenzione della corruzione" e trasmessa a tutti i dipendenti dell'Ente per il tramite dei Responsabili dei servizi.