



# **COMUNE DI FROSSASCO**

**Atto organizzativo inerente all'attuazione interna delle disposizioni in materia di protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell'Unione Europea e/o delle disposizioni normative nazionali**

**Approvato con deliberazione di Giunta comunale n. 58 del 27.09.2023**

## Sommario

Premessa .....	3
1. Ambito soggettivo .....	4
1.1 I soggetti che godono di protezione in caso di segnalazione, denuncia o divulgazione pubblica nell'ambito del settore pubblico .....	5
1.2 I soggetti diversi da chi segnala, denuncia o effettua divulgazioni pubbliche nei cui confronti valgono il divieto di ritorsione e le misure di protezione .....	6
2. Ambito oggettivo della protezione – la segnalazione, la divulgazione pubblica e la denuncia. La comunicazione di ritorsioni .....	6
2.1 Segnalazioni con contenuti esclusi dall'applicazione della disciplina sul whistleblowing .....	9
2.2 L'attinenza con il contesto lavorativo del segnalante o denunciante.....	9
2.3 L'irrelevanza dei motivi personali del segnalante o denunciante .....	10
3 Le comunicazioni delle ritorsioni ad ANAC .....	10
4. Le tutele.....	11
4.1 Tutela della riservatezza .....	11
4.2 La tutela della riservatezza dell'identità delle persone segnalate (o coinvolte) e di altri soggetti.....	13
5 I canali di segnalazione .....	13
5.1 La gestione delle segnalazioni nell'ente tramite i canali interni dell'ente.....	14
5.2 Il ruolo del Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza .....	14
5.3 Elementi e caratteristiche delle segnalazioni.....	18
5.4 Trattamento delle segnalazioni anonime. ....	19
5.5 Il canale interno per segnalazioni scritte .....	19
5.6 Il canale interno per segnalazioni orali.....	20
6. Promozione della conoscenza delle misure organizzative e sui presupposti per effettuare le segnalazioni interne.....	20

## **Premessa**

In Italia l'istituto giuridico del Whistleblowing è stato introdotto 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, comma 51, della richiamata legge ha inserito l'art. 54-bis all'interno del d.lgs. 30 marzo 2001 n. 165 «*Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche*». Tale norma ha previsto un regime di tutela del dipendente pubblico che segnala condotte illecite di cui sia venuto a conoscenza in ragione del rapporto di lavoro.

La disciplina è stata poi integrata dal decreto legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito nella legge 11 agosto 2014, n. 114, «*Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari*», che ha modificato l'art. 54-bis introducendo anche l'ANAC quale soggetto destinatario delle segnalazioni di whistleblowing e successivamente un'ulteriore riforma dell'istituto si deve alla legge 30 novembre 2017 n. 179, «*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*», entrata in vigore il 29 dicembre 2017.

**A partire dal 15.07.2023**, la materia è ora completamente ridisciplinata dal decreto legislativo 10 marzo 2023, n. 24 che recepisce in Italia la Direttiva (UE) 2019/1937 del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 ottobre 2019, riguardante la protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell'Unione.

La nuova disciplina è orientata, da un lato, a garantire la manifestazione della libertà di espressione e di informazione, che comprende il diritto di ricevere o di comunicare informazioni nonché la libertà e il pluralismo dei media. Dall'altro, è strumento per contrastare (e prevenire) la corruzione, la cattiva amministrazione e la prevenzione di violazioni di legge nel settore pubblico e privato.

Chi segnala fornisce informazioni che possono portare all'indagine, all'accertamento e al perseguimento dei casi di violazione delle norme, rafforzando in tal modo i principi di trasparenza e responsabilità delle istituzioni democratiche.

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.

Valorizzando la buona fede del segnalante al momento della segnalazione, è previsto che la persona segnalante beneficerà delle tutele previste di cui al d.lgs. 24/2023 se, al momento della segnalazione, aveva fondato motivo di ritenere che le informazioni sulle violazioni segnalate, divulgate pubblicamente o denunciate fossero vere.

Garantire la protezione – sia in termini di tutela della riservatezza ma anche in caso di ritorsioni - dei soggetti che si espongono con segnalazioni, denunce o, come si vedrà, con il nuovo istituto della divulgazione pubblica, contribuisce pertanto all'emersione e alla prevenzione di rischi e situazioni pregiudizievoli per la stessa amministrazione o ente di appartenenza e, di riflesso, per l'interesse pubblico collettivo.

Tale protezione, oltre ad essere, ora, ulteriormente rafforzata, è anche estesa a soggetti diversi da chi segnala, come il facilitatore o le persone menzionate nella segnalazione, a conferma dell'intenzione, del legislatore europeo e italiano, di creare condizioni per rendere l'istituto in questione un importante presidio per la legalità, per la concorrenza e per garantire il buon andamento e l'imparzialità delle pubbliche amministrazioni.

Le principali novità contenute nella nuova disciplina di cui al d.lgs. 10 marzo 2023 n. 24, efficace si ripete dal 15.07.2023, sono:

- la specificazione dell'ambito soggettivo con riferimento agli enti di diritto pubblico, di quelli di

- diritto privato e estensione del novero di questi ultimi;
- l'ampliamento del novero dei soggetti, persone fisiche, che possono essere protetti per le segnalazioni, denunce o divulgazioni pubbliche;
- l'espansione dell'ambito oggettivo, cioè di ciò che è considerato violazione rilevante ai fini della protezione nonché distinzione tra ciò che è oggetto di protezione e ciò che non lo è;
- la disciplina di tre canali di segnalazione e delle condizioni per accedervi: interno (negli enti con persona o ufficio dedicato oppure tramite un soggetto esterno con competenze specifiche), esterno (gestito da ANAC) nonché il canale della divulgazione pubblica (tramite stampa o socialmedia);
- l'indicazione di diverse modalità di presentazione delle segnalazioni, in forma scritta o orale;
- la disciplina dettagliata degli obblighi di riservatezza e del trattamento dei dati personali ricevuti, gestiti e comunicati da terzi o a terzi;
- i chiarimenti su che cosa si intende per ritorsione e ampliamento della relativa casistica;
- le specifiche sulla protezione delle persone segnalanti o che comunicano misure ritorsive offerta sia da ANAC che dall'autorità giudiziaria e maggiori indicazioni sulla responsabilità del segnalante e sulle scriminanti;
- l'introduzione di apposite misure di sostegno per le persone segnalanti ed il coinvolgimento a tal fine di enti del Terzo settore che abbiano competenze adeguate e che prestino la loro attività a titolo gratuito;
- la revisione della disciplina delle sanzioni applicabili da ANAC e l'introduzione da parte dei soggetti privati di sanzioni nel sistema disciplinare adottato ai sensi del d.lgs. n. 231/2001.

**Di seguito si analizzeranno quindi gli aspetti salienti della nuova disciplina al fine di costituire il nuovo contesto all'interno del quale l'ente disciplina l'organizzazione dei propri canali interni di segnalazione rinviando alla lettura della normativa nazionale per gli aspetti non trattati.**

## **1. Ambito soggettivo**

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) e, seppur a determinate condizioni, coloro che ancora non hanno un rapporto giuridico con gli enti citati (in fase di trattative precontrattuali) nonché coloro il cui rapporto sia cessato o che siano in periodo di prova;

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

Relativamente al settore pubblico il nuovo d.lgs. n. 24/2023 si applica a:

- a) le pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1, co. 2, del d.lgs. n. 165/2001;
- b) le Autorità amministrative indipendenti;
- c) gli enti pubblici economici;
- d) gli organismi di diritto pubblico;
- e) i concessionari di pubblico servizio;
- f) gli enti di diritto privato in controllo pubblico ai sensi dell'art. 2359 del c.c. Si può trattare di enti che rivestono forma "societaria" o di altri enti, ad esempio associazioni o fondazioni. In particolare:
  - le società a controllo pubblico che coincidono con quelle disciplinate dall'apposito Testo Unico n. 175 del 19 agosto 2016. Rientrano nell'ambito di applicazione del decreto anche le società a controllo pubblico quotate, ossia quelle che emettono azioni quotate in mercati regolamentati o

che hanno emesso, alla data del 31 dicembre 2015, strumenti finanziari, diversi dalle azioni, quotati in mercati regolamentati;

- gli altri enti di diritto privato in controllo pubblico ai sensi dell'art. 2359 del c.c.;
- le società *in house*.

## **1.1 I soggetti che godono di protezione in caso di segnalazione, denuncia o divulgazione pubblica nell'ambito del settore pubblico**

Il nuovo decreto amplia notevolmente, rispetto alla precedente normativa, i soggetti cui, all'interno del settore pubblico, è riconosciuta protezione, anche da ritorsioni, in caso di segnalazione, interna o esterna, divulgazione pubblica e denuncia all'Autorità giudiziaria.

L'art. 3 del d.lgs. 24/2023 stabilisce che

*“per i soggetti del settore pubblico, le disposizioni del presente decreto si applicano alle persone di cui ai commi 3 o 4 che effettuano segnalazioni interne o esterne, divulgazioni pubbliche o denunce all'autorità giudiziaria o contabile delle informazioni sulle violazioni di cui all'articolo 2, comma 1, lettera a).*

[...]

*3. Salvo quanto previsto nei commi 1 e 2, le disposizioni del presente decreto si applicano 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:*

*a) i dipendenti delle amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, ivi compresi i dipendenti di cui all'articolo 3 del medesimo decreto, nonché i dipendenti delle autorità amministrative indipendenti di garanzia, vigilanza o regolazione;*

*b) 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;*

*c) i lavoratori subordinati di soggetti del settore privato, ivi compresi i lavoratori il cui rapporto di lavoro è disciplinato dal decreto legislativo 15 giugno 2015, n. 81, o dall'articolo 54-bis del decreto-legge 24 aprile 2017, n. 50, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 giugno 2017, n. 96;*

*d) i lavoratori autonomi, ivi compresi quelli indicati al capo I della legge 22 maggio 2017, n. 81, nonché i titolari di un rapporto di collaborazione di cui all'articolo 409 del codice di procedura civile e all'articolo 2 del decreto legislativo n. 81 del 2015, che svolgono la propria attività lavorativa presso soggetti del settore pubblico o del settore privato;*

*e) 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;*

*f) i liberi professionisti e i consulenti che prestano la propria attività presso soggetti del settore pubblico o del settore privato;*

*g) i volontari e i tirocinanti, retribuiti e non retribuiti, che prestano la propria attività presso soggetti del settore pubblico o del settore privato;*

*h) 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 o del settore privato.*

*4. La tutela delle persone segnalanti di cui al comma 3 si applica anche qualora la segnalazione, la denuncia all'autorità giudiziaria o contabile o la divulgazione pubblica di informazioni avvenga nei seguenti casi:*

- a) quando il rapporto giuridico di cui al comma 3 non è ancora iniziato, se le informazioni sulle violazioni sono state acquisite durante il processo di selezione o in altre fasi precontrattuali;
- b) durante il periodo di prova;
- c) successivamente allo scioglimento del rapporto giuridico se le informazioni sulle violazioni sono state acquisite nel corso del rapporto stesso”.

## **1.2 I soggetti diversi da chi segnala, denuncia o effettua divulgazioni pubbliche nei cui confronti valgono il divieto di ritorsione e le misure di protezione**

Ulteriore novità del d.lgs. n. 24/2023, sempre disciplinata al suo art. 3, consiste nel fatto che la tutela è riconosciuta, oltre ai suddetti soggetti del settore pubblico che effettuano segnalazioni, denunce o divulgazioni pubbliche, anche a quei soggetti diversi dal segnalante che, tuttavia, potrebbero essere destinatari di ritorsioni, intraprese anche indirettamente, in ragione del ruolo assunto nell’ambito del processo di segnalazione, divulgazione pubblica o denuncia e/o del particolare rapporto che li lega al segnalante o denunciante quali:

<b>Il Facilitatore</b> , persona fisica che assiste il segnalante nel processo di segnalazione, operante all’interno del medesimo contesto lavorativo e la cui assistenza deve essere mantenuta riservata.
<b>Le Persone del medesimo contesto lavorativo del segnalante, denunciante o di chi effettua una divulgazione pubblica</b> e che sono legate ad essi da uno stabile legame affettivo o di parentela entro il quarto grado
<b>I Colleghi di lavoro del segnalante, denunciante o di chi effettua una divulgazione pubblica</b> , che lavorano nel medesimo contesto lavorativo della stessa e che hanno con detta persona un rapporto abituale e corrente.
<b>Gli Enti di proprietà - in via esclusiva o in compartecipazione maggioritaria di terzi - del segnalante, denunciante o di chi effettua una divulgazione pubblica.</b>
<b>Gli Enti presso i quali il segnalante, denunciante o chi effettua una divulgazione pubblica lavorano.</b>
<b>Gli Enti che operano nel medesimo contesto lavorativo del segnalante, denunciante o di chi effettua una divulgazione pubblica.</b>

## **2. Ambito oggettivo della protezione – la segnalazione, la divulgazione pubblica e la denuncia. La comunicazione di ritorsioni**

Oggetto di segnalazione, denuncia e divulgazione pubblica sono le informazioni sulle violazioni di specifiche normative nazionali e dell’Unione Europea e tenuto conto dell’ampiezza di tali fattispecie che possono essere oggetto di segnalazione, divulgazione pubblica o denuncia, il legislatore ha poi tipizzato gli illeciti, gli atti, i comportamenti o le omissioni che possono essere segnalati, divulgati o denunciati, indicando in modo dettagliato, anche se con una tecnica di rinvio piuttosto complessa, che cosa è qualificabile come violazione.

L’intento è di comprendere tutte quelle situazioni in cui si vanifica l’oggetto o la finalità delle attività poste in essere nel settore pubblico o privato per la piena realizzazione delle finalità pubbliche, che ne devino gli scopi o che minino il corretto agire dei soggetti pubblici o privati cui si applica la disciplina del whistleblowing.

Diversamente da quanto previsto nelle precedenti LLGG ANAC n. 469/2021 a valere sulla disciplina precedente, non sono più ricomprese tra le violazioni segnalabili le irregolarità nella gestione o organizzazione dell’attività.

La *ratio* di fondo, anche in base alle nuove disposizioni, in linea con la l. n. 190/2012, è quella di valorizzare i principi costituzionali di buon andamento e imparzialità dell’azione amministrativa di cui all’art. 97 Cost. nonché quello della correttezza dell’azione all’interno dei soggetti che operano nell’ambito di un ente pubblico o privato, rafforzando i principi di legalità nonché della libertà di

iniziativa economica e di libera concorrenza tutelati ai sensi dell'art. 41 della Cost.

In particolare, ai sensi dell'art. 2, comma 1, lett. a) del d.lgs 24/2023 si intendono per “violazioni” quei comportamenti, atti od omissioni che ledono l'interesse pubblico o l'integrità dell'amministrazione pubblica o dell'ente privato e che consistono in:

➤ *Violazioni delle disposizioni normative nazionali;*

In tale categoria vi rientrano gli illeciti penali, civili, amministrativi o contabili diversi rispetto a quelli specificamente individuati come violazioni del diritto UE come sotto definite.

In secondo luogo, nell'ambito delle violazioni in esame rientrano:

- i reati presupposto per l'applicazione del d.lgs. n. 231/2001;
- le violazioni dei modelli di organizzazione e gestione previsti nel citato d.lgs. n. 231/2001, anch'esse non riconducibili alle violazioni del diritto dell'UE come sotto definite. Si precisa che tali violazioni non integrano fattispecie di reato presupposto per l'applicazione del d.lgs. n. 231/2001 e attengono ad aspetti organizzativi dell'ente che li adotta.

➤ *Violazioni della normativa europea*

Si tratta di:

- Illeciti commessi in violazione della normativa dell'UE indicata nell'Allegato 1 al d.lgs. n. 24/2023 e di tutte le disposizioni nazionali che ne danno attuazione (anche se queste ultime non sono espressamente elencate nel citato allegato). Si precisa che le disposizioni normative contenute nell'Allegato 1 sono da intendersi come un riferimento dinamico in quanto vanno naturalmente adeguate al variare della normativa stessa.

In particolare, si tratta di illeciti relativi ai seguenti settori: contratti 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.

A titolo esemplificativo si pensi ai cd. reati ambientali, quali, scarico, emissione o altro tipo di rilascio di materiali pericolosi nell'aria, nel terreno o nell'acqua oppure raccolta, trasporto, recupero o smaltimento illecito di rifiuti pericolosi.

- Atti od omissioni che ledono gli interessi finanziari dell'Unione Europea (art. 325 del TFUE lotta contro la frode e le attività illegali che ledono gli interessi finanziari dell'UE) come individuati nei regolamenti, direttive, decisioni, raccomandazioni e pareri dell'UE.

Si pensi, ad esempio, alle frodi, alla corruzione e a qualsiasi altra attività illegale connessa alle spese dell'Unione.

- Atti od omissioni riguardanti il mercato interno, che compromettono la libera circolazione delle merci, delle persone, dei servizi e dei capitali (art. 26, paragrafo 2, del TFUE). Sono ricomprese le violazioni delle norme dell'UE in materia di concorrenza e di aiuti di Stato, di imposta sulle società e i meccanismi il cui fine è ottenere un vantaggio fiscale che vanifica l'oggetto o la finalità della normativa applicabile in materia di imposta sulle società.

- Atti o comportamenti che vanificano l'oggetto o la finalità delle disposizioni dell'Unione Europea nei settori indicati ai punti precedenti. In tale ambito vanno ricondotte, ad esempio, le pratiche abusive quali definite dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'Unione europea.

Si pensi ad esempio a un'impresa che opera sul mercato in posizione dominante. La

legge non impedisce a tale impresa di conquistare, grazie ai suoi meriti e alle sue capacità, una posizione dominante su un mercato, né di garantire che concorrenti meno efficienti restino sul mercato. Tuttavia, detta impresa potrebbe pregiudicare, con il proprio comportamento, una concorrenza effettiva e leale nel mercato interno tramite il ricorso alle cd. pratiche abusive (adozione di prezzi cd. predatori, sconti target, vendite abbinate) contravvenendo alla tutela della libera concorrenza.

Resta fermo che occorre effettuare una verifica, caso per caso, sulla base di indici probatori (ad es. normativa di settore, casi analoghi presi in esame dalla giurisprudenza) al fine di valutare la riconducibilità di tali atti o omissioni alle violazioni oggetto del d.lgs. n. 24/2023.

Non sono ricomprese tra le informazioni sulle violazioni segnalabili o denunciabili le notizie palesamente prive di fondamento, le informazioni che sono già totalmente di dominio pubblico, nonché di informazioni acquisite solo sulla base di indiscrezioni o vociferazioni scarsamente attendibili (cd. voci di corridoio).

L'obiettivo perseguito dal legislatore con la disciplina in esame è quello di incoraggiare segnalazioni, divulgazioni pubbliche o denunce, al fine di far emergere, e così prevenire e contrastare, fatti illeciti di diversa natura.

Nella nuova disciplina, il legislatore individua con una certa ampiezza le tipologie di illeciti da considerare e solo queste rilevano perché una segnalazione, una divulgazione pubblica o una denuncia possano essere considerate ai fini dell'applicabilità della disciplina.

Nella trattazione sull'ambito oggettivo vi rientrano poi anche le comunicazioni ad ANAC delle ritorsioni che coloro che hanno effettuato segnalazioni, denunce o divulgazioni pubbliche ritengono di aver subito nel proprio contesto lavorativo, ed anche in tal caso, la nuova disciplina si spinge in avanti rispetto alla precedente, in quanto fornisce un elenco, sia pure non tassativo, di misure ritorsive, oltre, come anticipato, ad estendere la tutela, a fronte di tali misure, anche a soggetti diversi dal segnalante, divulgatore e denunciante.

Il decreto non pregiudica inoltre l'applicazione di alcuna disposizione nazionale o dell'UE.

In particolare, restano ferme le disposizioni nazionali dell'UE su:

- a) informazioni classificate,
- b) segreto professionale forense,
- c) segreto professionale medico,
- d) segretezza della deliberazione degli organi giurisdizionali,
- e) norme di procedura penale,
- f) autonomia e indipendenza della magistratura,
- g) difesa nazionale di ordine e sicurezza pubblica,
- h) esercizio dei diritti dei lavoratori.

Inoltre, l'art. 17 del d.lgs. 24/2023, rubricato "*divieto di ritorsione*", a seguito di aver stabilito che le persone dei segnalanti e dei soggetti ad essi correlati, come indicati all'art. 3 del decreto stesso e sopra indicati non possono subire alcuna ritorsione:

- prevede l'inversione dell'onere della prova rispetto ai casi di ritorsioni nei confronti dei segnalanti ed ai casi di loro domanda risarcitoria;

- individua a titolo esemplificativo le seguenti fattispecie di ritorsione:

*"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 a 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.”

## **2.1 Segnalazioni con contenuti esclusi dall'applicazione della disciplina sul whistleblowing**

Per comprendere appieno quale può essere l'oggetto delle segnalazioni è indispensabile tener conto che **il legislatore specifica anche ciò che non può essere oggetto di segnalazione, divulgazione pubblica o denuncia.**

Ai sensi dell'art. 1, comma 2 del. D.lgs. 24/2023 NON POSSONO essere oggetto di segnalazione, divulgazione pubblica o denuncia:

- a) le contestazioni, rivendicazioni o richieste legate ad un interesse di carattere personale della persona segnalante o della persona che ha sporto una denuncia all'autorità giudiziaria o contabile che attengono esclusivamente ai propri rapporti individuali di lavoro o di impiego pubblico, ovvero inerenti ai propri rapporti di lavoro o di impiego pubblico con le figure gerarchicamente sovraordinate;
- b) le segnalazioni di violazioni laddove già disciplinate in via obbligatoria dagli atti dell'Unione europea o nazionali indicati nella parte II dell'allegato al d.lgs. 24/2023 ovvero da quelli nazionali che costituiscono attuazione degli atti dell'Unione europea indicati nella parte II dell'allegato alla direttiva (UE) 2019/1937, seppur non indicati nella parte II dell'allegato al d.lgs. 24/2023;
- c) le segnalazioni di violazioni in materia di sicurezza nazionale, nonché di appalti relativi ad aspetti di difesa o di sicurezza nazionale, a meno che tali aspetti rientrino nel diritto derivato pertinente dell'Unione europea.

## **2.2 L'attinenza con il contesto lavorativo del segnalante o denunciante**

Le informazioni sulle violazioni devono riguardare comportamenti, atti od omissioni di cui il segnalante o il denunciante sia venuto a conoscenza in un contesto lavorativo pubblico o privato.

In virtù delle disposizioni del decreto che individuano i soggetti legittimati a segnalare, divulgare, denunciare, l'accezione da attribuire al “contesto lavorativo” deve necessariamente essere ampia e considerarsi non solo con riguardo a chi ha un rapporto di lavoro “in senso stretto” con l'organizzazione del settore pubblico o privato.

Come sopra anticipato, occorre infatti considerare anche coloro che hanno instaurato con i soggetti pubblici e privati altri tipi di rapporti giuridici. Ci si riferisce, fra l'altro, ai consulenti, collaboratori, volontari, tirocinanti, azionisti degli stessi soggetti pubblici e privati ove assumano la forma societaria e alle persone con funzioni di amministrazione, direzione, controllo, vigilanza o rappresentanza. Ciò anche quando si tratta di situazioni precontrattuali, periodi di prova o situazioni successive allo scioglimento del rapporto giuridico se le informazioni sulle violazioni sono state acquisite nel corso del rapporto stesso.

Pertanto, a rilevare è l'esistenza di una relazione qualificata tra il segnalante e il soggetto pubblico o privato nel quale il primo opera, relazione che riguarda attività lavorative o professionali presenti o anche passate.

### **2.3 L'irrelevanza dei motivi personali del segnalante o denunciante**

I motivi che hanno indotto la persona a segnalare, denunciare o divulgare pubblicamente sono irrilevanti ai fini della trattazione della segnalazione e della protezione da misure ritorsive.

Resta comunque fermo che non sono considerate segnalazioni di Whistleblowing quelle aventi ad oggetto una contestazione, rivendicazione o richiesta legata ad un interesse di carattere personale del segnalante.

### **3 Le comunicazioni delle ritorsioni ad ANAC**

Il d.lgs. n. 24/2023 disciplina le comunicazioni ad ANAC delle ritorsioni che i soggetti ritengono di aver subito a causa della segnalazione, denuncia o divulgazione pubblica effettuata.

Elemento di novità è che la nuova disciplina include tra i soggetti che possono comunicare ad ANAC anche coloro che avendo un legame qualificato con il segnalante, denunciante o divulgatore pubblico subiscono ritorsioni in ragione di detta connessione. Si tratta di: facilitatori, persone del medesimo contesto lavorativo, colleghi di lavoro, e anche soggetti giuridici nei casi in cui siano enti di proprietà del segnalante, denunciate, divulgatore pubblico o enti in cui lavora o enti che operano nel medesimo contesto lavorativo.

Sono escluse dalla possibilità di segnalare ad ANAC, in discontinuità con il passato, le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative nell'amministrazione/ente in cui le ritorsioni sono state poste in essere. Resta fermo che i rappresentanti sindacali beneficiano, in quanto tali, della possibilità di comunicare ad ANAC ritorsioni, sia se esse sono conseguenza di una segnalazione, denuncia, divulgazione pubblica dagli stessi effettuata in qualità di lavoratori, sia se assumono il ruolo di facilitatori, non spendendo la sigla sindacale, e quindi subiscono ritorsioni per aver fornito consulenza e sostegno alla persona segnalante, denunciate o che ha effettuato una divulgazione pubblica.

Si sottolinea che deve esserci uno stretto collegamento tra la segnalazione, la divulgazione pubblica e la denuncia e il comportamento/atto/omissione sfavorevole subito, direttamente o indirettamente, dalla persona segnalante, denunciate o che effettua la divulgazione pubblica, affinché si possa configurare una ritorsione e, di conseguenza, il soggetto possa beneficiare di protezione.

È quindi necessario che il segnalante fornisca ad ANAC elementi oggettivi dai quali sia possibile dedurre la consequenzialità tra segnalazione, denuncia, divulgazione pubblica effettuata e la lamentata ritorsione.

**Il decreto prevede che le comunicazioni di ritorsioni siano trasmesse esclusivamente ad ANAC per gli accertamenti che la legge le attribuisce e per l'eventuale irrogazione della sanzione amministrativa al responsabile. È importante, quindi, che chi ha subito una ritorsione non trasmetta la comunicazione a soggetti diversi da ANAC per non vanificare le tutele che il d.lgs. n. 24/2023 garantisce, prima fra tutte, la riservatezza.**

**In ogni caso, i soggetti pubblici o privati che per errore fossero destinatari di una comunicazione di ritorsione sono tenuti a garantire la riservatezza dell'identità della persona che l'ha inviata e a trasmetterla ad ANAC, dando contestuale notizia di tale trasmissione al soggetto che ha effettuato la comunicazione (par. 2.3 Linee guida ANAC e Allegato 3 alle medesime).**

Sulle modalità di presentazione delle comunicazioni delle ritorsioni si rinvia alle informazioni disponibili sul sito internet istituzionale dell'ANAC.

## 4. Le tutele

Un asse portante dell'intera disciplina è rappresentato dal sistema di tutele offerte a colui che segnala, effettua una divulgazione pubblica o denuncia violazioni, tutele che – come già anticipato – 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.

Il sistema di protezione previsto dal d.lgs. n. 24/2023 si compone dei seguenti tipi di tutela:

1. la tutela della riservatezza del segnalante, del facilitatore, della persona coinvolta e delle persone menzionate nella segnalazione;
2. la tutela da eventuali misure ritorsive adottate dall'ente in ragione della segnalazione, divulgazione pubblica o denuncia effettuata e le condizioni per la sua applicazione;
3. le limitazioni della responsabilità rispetto alla rivelazione e alla diffusione di alcune categorie di informazioni che operano al ricorrere di determinate condizioni;
4. la previsione di misure di sostegno da parte di enti del Terzo settore inseriti in un apposito elenco pubblicato da ANAC.

### 4.1 Tutela della riservatezza

In conformità alla precedente normativa, il legislatore impone altresì all'amministrazione, che riceve e tratta le segnalazioni, e all'ANAC, in caso di comunicazione a quest'ultima, in linea alle indicazioni del d.lgs. 24/2023, di garantire la riservatezza dell'identità del segnalante. Ciò anche al fine di evitare l'esposizione dello stesso a misure ritorsive che potrebbero essere adottate a seguito della segnalazione.

Nel rispetto dei principi fondamentali in materia di protezione dei dati personali, quali quello di limitazione delle finalità e minimizzazione dei dati, il decreto inoltre sancisce espressamente che le segnalazioni non possono essere utilizzate oltre quanto necessario per dare alle stesse adeguato seguito

L'obbligo di tutelare la riservatezza impone che un eventuale disvelamento dell'identità della persona segnalante a persone diverse da quelle competenti a ricevere o a dare seguito alle segnalazioni avvenga sempre con il consenso espresso della stessa.

Il divieto di rivelare l'identità del segnalante è da riferirsi non solo al nominativo del segnalante ma anche a qualsiasi altra informazione o elemento della segnalazione, ivi inclusa la documentazione ad essa allegata, dal cui disvelamento si possa dedurre direttamente o indirettamente l'identità del segnalante.

**In linea con quanto già precisato nelle precedenti LLGG dell'ANAC in materia, il trattamento di tutti questi elementi va quindi improntato alla massima cautela, a cominciare dall'oscuramento dei dati personali, specie quelli relativi al segnalante ma anche degli altri soggetti la cui identità in base al d.lgs. 24/2023 deve rimanere riservata (il facilitatore, il segnalato, le altre persone menzionate nella segnalazione, qualora, per ragioni istruttorie, anche altri soggetti debbano essere messi a conoscenza del contenuto della segnalazione e/o della documentazione ad essa allegata).**

L'esigenza di operare con particolare cautela al fine di evitare di disvelare l'identità del segnalante e di tutti gli altri soggetti tutelati appare ancor più evidente laddove si consideri che, come sopra chiarito, il legislatore ha introdotto nuove e ulteriori modalità di presentazione della segnalazione, non solo per iscritto o tramite piattaforma dedicata ma anche oralmente, ad esempio mediante linea telefonica gratuita o, in alternativa, con altro sistema di messaggistica vocale oppure anche mediante incontri diretti su richiesta del segnalante.

La tutela della riservatezza va assicurata anche in ambito giurisdizionale e disciplinare.

Analogamente a quanto già previsto dalla precedente normativa, il d.lgs. 24/2023 precisa, infatti, fino a quale momento nel procedimento penale, nel procedimento dinanzi alla Corte dei Conti e nel

procedimento disciplinare debba essere garantita la riservatezza.

Ed in particolare:

- a) nell'ambito del procedimento penale, l'identità del segnalante è coperta dal segreto nei modi e nei limiti previsti dall'articolo 329 c.p.p. Tale disposizione prevede l'obbligo del segreto sugli atti compiuti nelle indagini preliminari *“fino a quando l'imputato non ne possa avere conoscenza e, comunque, non oltre la chiusura delle indagini preliminari”* (il cui relativo avviso è previsto dall'art. 415-bis c.p.p.).
- b) nel procedimento dinanzi alla Corte dei Conti l'obbligo del segreto istruttorio è previsto sino alla chiusura della fase istruttoria. Dopo, l'identità del segnalante potrà essere disvelata dall'Autorità contabile al fine di essere utilizzata nel procedimento stesso.
- c) nell'ambito del procedimento disciplinare attivato dall'amministrazione contro il presunto autore della condotta segnalata, 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. Nel caso in cui l'identità del segnalante risulti indispensabile alla difesa del soggetto cui è stato contestato l'addebito disciplinare, questa può essere rivelata solo dietro consenso espresso del segnalante.

Il decreto disciplina poi espressamente due casi in cui per rivelare l'identità del segnalante devono concorrere la previa comunicazione scritta delle ragioni alla base della rivelazione dei dati relativi alla sua identità e il previo consenso espresso del segnalante.

La *ratio* di tali disposizioni risponde, da un lato, all'esigenza di consentire che la segnalazione vada a buon fine e riceva un adeguato trattamento soprattutto laddove si tratti di casi gestiti dalle Autorità giurisdizionali competenti. Dall'altro la previsione mira a far comprendere al segnalante le motivazioni che renderebbero necessario far conoscere la propria identità per consentire, eventualmente, di intervenire in casi in cui la difesa dell'incolpato potrebbe addurre fatti non conferenti o infondati a danno stesso del segnalante o tali da determinare una errata conclusione del procedimento attivato a seguito della segnalazione.

La prima ipotesi ricorre laddove nell'ambito di un procedimento disciplinare avviato nei confronti del presunto autore della condotta segnalata, l'identità del segnalante risulti indispensabile alla difesa del soggetto cui è stato contestato l'addebito disciplinare. In tal caso, invero, come già sopra precisato, un obbligo di comunicazione era già previsto dalla precedente normativa ai sensi della quale l'identità del segnalante poteva essere disvelata solo dietro consenso dello stesso. **Il d.lgs. 24/2023 oltre al previo consenso del segnalante chiede anche di comunicare, sempre previamente, in forma scritta a quest'ultimo le motivazioni che conducono al disvelamento della sua identità.**

La seconda ipotesi ricorre, invece, nel caso in cui nelle procedure di segnalazione interna ed esterna la rivelazione dell'identità del segnalante sia indispensabile anche ai fini della difesa della persona coinvolta. Anche in questo caso per disvelare l'identità del segnalante è necessario acquisire previamente sia il consenso espresso dello stesso che notificare allo stesso in forma scritta motivazioni alla base della necessità di disvelare la sua identità.

Dalla previsione dell'obbligo di riservatezza derivano una serie di corollari:

1. la prima importante conseguenza dell'obbligo di riservatezza è la sottrazione della segnalazione e della documentazione ad essa allegata al diritto di accesso agli atti amministrativi previsto dagli artt. 22 e ss. della l. n. 241/1990. Il nuovo decreto dispone espressamente l'esclusione della segnalazione e della documentazione ad essa allegata anche dall'accesso civico generalizzato di cui agli artt. 5 e ss. del d.lgs. n. 33/2013.
2. in secondo luogo, il rispetto dell'obbligo di riservatezza impone che le amministrazioni ed enti coinvolti nella gestione delle segnalazioni garantiscano tale riservatezza durante tutte le fasi del procedimento di segnalazione, ivi compreso l'eventuale trasferimento delle segnalazioni ad altre autorità competenti.

Ciò vale:

- o nell'ambito della gestione delle segnalazioni interne da parte delle amministrazioni/enti;
- o nell'ambito della gestione delle segnalazioni esterne da parte di ANAC;

Con specifico riferimento alla divulgazione pubblica, la protezione della riservatezza non si applica nel caso in cui la persona segnalante abbia intenzionalmente rivelato la sua identità mediante, ad esempio, piattaforme *web* o *social media*. Lo stesso vale nel caso in cui il soggetto si rivolga direttamente ad un giornalista. In tal caso, infatti, restano ferme le norme sul segreto professionale dei giornalisti, con riferimento alla fonte della notizia.

Nel caso in cui, invece, colui che effettua la divulgazione non riveli la propria identità (ad es. utilizzando uno pseudonimo o un *nickname* nel caso di *social*) tali divulgazioni sono equiparabili alle segnalazioni anonime.

#### **4.2 La tutela della riservatezza dell'identità delle persone segnalate (o coinvolte) e di altri soggetti**

Il decreto - anche alla luce della precisazione già contenuta nelle LLGG ANAC n. 469/2021 secondo cui i dati relativi ai soggetti segnalati, in quanto interessati, sono comunque tutelati dalla disciplina in materia dei dati personali - prevede espressamente altresì che la **tutela dell'identità sia garantita anche alla persona fisica segnalata, ovvero alla persona alla quale la violazione è attribuita nella divulgazione pubblica (c.d. persona coinvolta)**. Pertanto, il titolare del trattamento e il responsabile del trattamento adottano particolari cautele al fine di evitare la indebita circolazione di informazioni personali, non solo verso l'esterno, ma anche all'interno degli uffici dell'amministrazione/ente in capo, eventualmente, a soggetti non autorizzati al trattamento di tali dati. Si consideri, peraltro, che a sostegno della persona segnalata, e del suo diritto di difesa, il decreto ha altresì riconosciuto che nelle procedure di segnalazione interna ed esterna, tale soggetto possa essere sentito o venga sentito, dietro sua richiesta, anche mediante procedimento cartolare attraverso l'acquisizione di osservazioni scritte e documenti.

Il legislatore ha poi ritenuto di garantire la riservatezza:

- o al facilitatore sia per quanto riguarda l'identità, sia con riferimento all'attività in cui l'assistenza si concretizza;
- o a persone diverse dal segnalato ma comunque implicate in quanto menzionate nella segnalazione o nella divulgazione pubblica (si pensi ad esempio a persone indicate come testimoni).

#### **5 I canali di segnalazione**

Le segnalazioni devono essere trasmesse attraverso i canali appositamente predisposti:

- canale interno (canale prioritario);
- canale esterno gestito da ANAC;
- divulgazioni pubbliche;
- denuncia all'autorità giudiziaria contabile.

La scelta del canale di segnalazione non è più rimessa alla discrezione del whistleblower in quanto in via prioritaria favorito l'utilizzo del canale interno e solo al ricorrere di una delle condizioni di quell'art. 6 del d.lgs. 24/2023 è possibile effettuare una segnalazione esterna.

Ai sensi dell'art. 6 del d.lgs. 24/2023, rubricato "*condizioni per l'effettuazione della segnalazione esterna*", si prevede che "*1. La persona segnalante può effettuare una segnalazione esterna se, al momento della sua presentazione, 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.”.

Mentre, rispetto alla divulgazione pubblica, l'art. 15 del d.lgs. 24/2023, rubricato “divulgazioni pubbliche” stabilisce che “1. La persona segnalante che effettua una divulgazione pubblica beneficia della protezione prevista dal presente decreto se, al momento della divulgazione pubblica, ricorre una delle seguenti condizioni:

a) la persona segnalante ha previamente effettuato una segnalazione interna ed esterna ovvero ha effettuato direttamente una segnalazione esterna, alle condizioni e con le modalità previste dagli articoli 4 e 7 e non è stato dato riscontro nei termini previsti dagli articoli 5 e 8 in merito alle misure previste o adottate per dare seguito alle segnalazioni;

b) la persona segnalante ha fondato motivo di ritenere che la violazione possa costituire un pericolo imminente o palese per il pubblico interesse;

c) la persona segnalante ha 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, come quelle in cui possano essere occultate o distrutte prove oppure in cui vi sia fondato timore che chi ha ricevuto la segnalazione possa essere colluso con l'autore della violazione o coinvolto nella violazione stessa.

2. Restano ferme le norme sul segreto professionale degli esercenti la professione giornalistica, con riferimento alla fonte della notizia.”.

## **5.1 La gestione delle segnalazioni nell'ente tramite i canali interni dell'ente**

L'amministrazione comunale, in linea alle indicazioni di cui all'art. 4 del d.lgs. 24/2023, a seguito di informazione alle rappresentanze sindacali come da nota prot. 6149 del 04.09.2023, a seguito della quale non sono pervenute suggerimenti di modifica o integrazione, pone a disposizione dei soggetti segnalanti **due canali interni**:

a) un primo canale, che prevede l'utilizzo di una piattaforma di segnalazione telematica raggiungibile attraverso internet ai fini della presentazione di segnalazioni scritte;

b) un secondo canale telefonico ai fini della presentazione di segnalazioni orali ovvero richieste di fissazioni di incontro diretto.

In caso di segnalazione interna presentata ad un soggetto diverso dal RPCT (ad esempio nelle amministrazioni pubbliche al superiore gerarchico o funzionario in luogo del RPCT) è fatto obbligo al soggetto ricevente la segnalazione di provvedere alla sua protocollazione riservata **attribuendole come oggetto o in nota l'indicazione “WHISTLEBLOWING nn/anno”** visibile anche al RPCT, e trasmetterla immediatamente al RPCT medesimo, in via riservata **indicando il solo numero di protocollo riservato, rispetto a tutti i contenuti della medesima**, dandone contestuale notizia della trasmissione alla persona segnalante.

## **5.2 Il ruolo del Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza**

Il Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza pro tempore gestisce i canali interni di segnalazione ai sensi dell'art. 4, comma 5 del d.lgs. 24/2023. La piattaforma segnalazioni è utilizzata quale software gestionale delle segnalazioni pervenute anche senza l'utilizzo della stessa quale canale di segnalazione da parte del segnalante.

Il RPCT, oltre a ricevere e prendere in carico le segnalazioni, pone in essere gli atti necessari a una prima “attività di verifica e di analisi delle segnalazioni ricevute”.

Tale ruolo si esplica nell’esercizio di alcune funzioni che, con specifico riguardo alla gestione delle segnalazioni all’interno dell’organizzazione dell’amministrazione sono attribuite dalla legge al soggetto cui l’amministrazione o ente titolare ha conferito l’incarico di RPCT.

Il RPCT è pertanto il soggetto legittimato, per legge, a trattare i dati personali del segnalante e, eventualmente, a conoscerne l’identità.

Il ruolo del RPCT si sostanzia in una significativa attività istruttoria.

In primo luogo, spetta al RPCT la valutazione in ordine all’afferenza della segnalazione all’ambito di applicazione oggettivo di cui all’art. 1 del d.lgs. 24/2023.

In particolare, un corretto seguito implica, in primo luogo, nel rispetto di tempistiche ragionevoli e della riservatezza dei dati, una valutazione sulla sussistenza dei requisiti essenziali della segnalazione per valutarne l’ammissibilità e poter quindi accordare al segnalante le tutele previste.

La segnalazione è considerata inammissibile e viene archiviata in via diretta dal RPCT per i seguenti motivi:

- a) manifesta infondatezza per l’assenza di elementi di fatto riconducibili alle violazioni tipizzate nell’art. 2, comma 1, lett. a) del d.lgs. 24/2023;
- b) manifesta incompetenza dell’ente sulle questioni segnalate;
- c) accertato contenuto generico della segnalazione di illecito tale da non consentire la comprensione dei fatti, ovvero segnalazione di illeciti corredata da documentazione non appropriata o inconferente tale da non far comprendere il contenuto stesso della segnalazione;
- d) produzione di sola documentazione in assenza della segnalazione di condotte illecite;
- e) mancanza dei dati che costituiscono elementi essenziali della segnalazione di illeciti indicati dal Regolamento per la gestione delle segnalazioni e per l’esercizio del potere sanzionatorio;

Nei casi di cui alle lett. d) e lett. e), il RPCT, ove quanto denunciato non sia adeguatamente circostanziato, può chiedere al whistleblower elementi integrativi tramite il canale a ciò dedicato.

Il RPCT mantiene le interlocuzioni con la persona segnalante, tenendo traccia dell’attività svolta e fornendo informazioni, anche d’ufficio, sullo stato di avanzamento dell’istruttoria, almeno con riferimento ai principali snodi decisionali.

In caso di significativo afflusso di segnalazioni, il RPCT tratta le medesime secondo il seguente ordine di priorità:

1. le segnalazioni che hanno ad oggetto informazioni sulle violazioni riguardanti una grave lesione dell’interesse pubblico ovvero la lesione di principi di rango costituzionale o di diritto dell’Unione Europea. Segnatamente, verranno trattate con priorità le segnalazioni che riportano violazioni che, per le modalità della condotta e/o per l’entità del danno o del pericolo, risultano avere un significativo impatto sull’interesse pubblico; in particolare, verrebbero in rilievo quelle violazioni inerenti a beni non suscettibili di appropriazione e di godimento esclusivi, fruibili da tutti (ambiente, paesaggio, patrimonio storico artistico, sicurezza stradale, concorrenza ecc.) e in relazione alla cui tutela emergerebbe un interesse pubblico. In merito alla lesione di principi di rango costituzionale e di diritto dell’Unione Europea, emblematici potrebbero essere i casi di violazioni concernenti rispettivamente il diritto alla salute e all’integrità della persona nonché i casi di trattamenti inumani o degradanti.
2. le segnalazioni che denunciano fattispecie delittuose, danni erariali o fattispecie di competenza delle altre autorità amministrative competenti;
3. le segnalazioni anonime, che saranno trattate quali segnalazioni ordinarie.

Una volta valutata l’ammissibilità della segnalazione, quale segnalazione di whistleblowing, il RPCT avvia l’istruttoria interna sui fatti o sulle condotte segnalate.

Spetta al RPCT compiere una prima imparziale delibazione sulla sussistenza di quanto rappresentato nella segnalazione, in coerenza con il dato normativo, che si riferisce a una attività “di verifica e di analisi” e non di accertamento sull’effettivo accadimento dei fatti.

Per lo svolgimento dell’istruttoria, il RPCT può avviare un dialogo con il whistleblower, chiedendo allo stesso chiarimenti, documenti e informazioni ulteriori, sempre tramite i canali a ciò dedicati.

In particolare, nella procedura di segnalazione interna la persona coinvolta può essere sentita, ovvero, su sua richiesta, è sentita, anche mediante procedimento cartolare attraverso l’acquisizione di osservazioni scritte e documenti.

Ove necessario il RPCT può anche acquisire atti e documenti da altri uffici dell’amministrazione, avvalersi del loro supporto, coinvolgere terze persone tramite audizioni e altre richieste, avendo sempre cura che non sia compromessa **la tutela della riservatezza del segnalante e del segnalato**.

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 articoli 29 e 32, paragrafo 4, del regolamento (UE) 2016/679 e dell’articolo 2-quaterdecies del codice in materia di protezione dei dati personali di cui al decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196.**

Qualora, a seguito dell’attività svolta, il RPCT ravvisi elementi di manifesta infondatezza della segnalazione, ne dispone l’archiviazione con adeguata motivazione.

Qualora, invece, il RPCT ravvisi il fumus di fondatezza della segnalazione si rivolge immediatamente agli organi preposti interni o enti/istituzioni esterne, ognuno secondo le proprie competenze, in particolare:

- |  |
|--|
| a) fuori dai casi di inammissibilità, il RPCT trasmette agli organi preposti interni o enti/istituzioni esterne competenti per materia la segnalazione di illeciti, avendo cura di indicare che si tratta di segnalazione whistleblowing e che pertanto devono essere adottate tutte le cautele necessarie in termini di tutela della riservatezza e di trattamento dei dati personali. Relativamente alla trasmissione della segnalazione questa, a seguito di apposizione di protocollo riservato, di norma dovrà avvenire mezzo PEC. Tali organi svolgono poi le attività istruttorie di competenza;  |
| b) qualora la segnalazione abbia ad oggetto illeciti che rilevano sotto il profilo penale o erariale, fatta salva la trasmissione di cui alla precedente lett. a) il RPCT dispone l’immediata trasmissione della segnalazione alla competente Autorità giudiziaria o contabile, evidenziando che si tratta di una segnalazione whistleblowing e che pertanto devono essere adottate tutte le cautele necessarie in termini di tutela della riservatezza e di trattamento dei dati personali. Relativamente alla trasmissione della segnalazione questa, a seguito di apposizione di protocollo riservato, di norma dovrà avvenire mezzo PEC.;  |
| c) qualora la segnalazione di illeciti abbia ad oggetto violazioni che rientrano altresì nella competenza di altra autorità amministrativa (a titolo meramente esemplificativo, l’Ispettorato della Funzione Pubblica, AGCM, Autorità dei Trasporti) o di un’istituzione, organo o organismo dell’Unione Europea, il RPCT, fatta salva la trasmissione di cui alla precedente lett. a), dispone la trasmissione per gli eventuali seguiti di competenza, evidenziando che si tratta di una segnalazione whistleblowing e che pertanto devono essere adottate tutte le cautele necessarie in termini di tutela della riservatezza e di trattamento dei dati personali. Relativamente alla trasmissione della segnalazione questa, a seguito di apposizione di protocollo riservato, di norma dovrà avvenire mezzo PEC.; |

Non spetta al RPCT accertare le responsabilità individuali qualunque natura esse abbiano, né svolgere controlli di legittimità o di merito su atti e provvedimenti adottati dall’amministrazione oggetto di segnalazione, a pena di sconfinare nelle competenze dei soggetti a ciò preposti all’interno di ogni ente o amministrazione ovvero della magistratura. Ciò in linea con le indicazioni già fornite



nella Delibera ANAC n. 840 del 2 ottobre 2018 concernente in generale i poteri del RPCT, cui si rinvia.

Visti i numerosi e delicati compiti affidati dalla legge al RPCT nonché l'ampiezza delle responsabilità a suo carico in caso di inadempimento, si ritiene fondamentale che questi possa avvalersi di un gruppo di lavoro dedicato per svolgere l'attività di verifica e di analisi delle segnalazioni. Le ridotte dimensioni dell'ente non permettono però la costituzione di tale gruppo. Si demanda pertanto al RPCT, caso per caso, l'eventuale individuazione ed indicazione al Titolare del trattamento di personale dell'ente da assegnare all'attività di gestione delle pratiche di segnalazione. Tali soggetti incaricati al trattamento dei dati personali delle pratiche di whistleblowing a supporto del RPCT saranno pertanto individuati con apposita autorizzazione del Titolare del trattamento.

Alla luce delle prescrizioni ora richiamate è pertanto necessario per il RPCT tener traccia dell'attività svolta e di fornire informazioni al segnalante sullo stato di avanzamento dell'istruttoria, almeno con riferimento ai principali snodi decisionali.

In particolare, nell'ambito della gestione del canale di segnalazione interna, il RPCT:

- a) rilascia alla persona segnalante avviso di ricevimento della segnalazione **entro sette giorni dalla data di ricezione**, anche attraverso mezzi automatizzati della piattaforma telematica;
- b) fornisce riscontro alla segnalazione **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 Responsabile potrà sempre utilizzare il contenuto delle segnalazioni per identificare le aree critiche dell'amministrazione e predisporre le misure necessarie per rafforzare il sistema di prevenzione della corruzione nell'ambito in cui è emerso il fatto segnalato.

**Il RPCT di norma rende conto alla giunta comunale del numero di segnalazioni ricevute e del loro stato di avanzamento nella Relazione annuale di cui all'art. 1, co. 14, della legge 190/2012, garantendo comunque la riservatezza dell'identità del segnalante.**

### **5.3.1.1 La gestione delle segnalazioni**

Come sopra anticipato, la gestione delle segnalazioni può riguardare materia di competenza esclusiva dell'ente e di un'altra autorità esterna ovvero di esclusiva competenza di un'autorità esterna quale:

- a) l'Autorità giudiziaria e/o contabile o altra Autorità amministrativa competente;
- b) Istituzioni, organi od organismi dell'Unione europea.

#### **La gestione delle segnalazioni relative a materie di competenza dell'ente**

Quando l'illecito segnalato attiene a materie di competenza dell'ente, la segnalazione pervenuta e l'allegata documentazione vengono trasmesse agli Uffici di vigilanza interna (ufficio disciplinare, revisore dei conti etc) competenti rispetto al caso di specie, provvedendo ad espungere i dati e ogni altro elemento che possa, anche indirettamente, consentire l'identificazione del segnalante e ove presente, del facilitatore, delle persone coinvolte e delle persone menzionate nella segnalazione.

Le attività istruttorie necessarie a dare seguito alla segnalazione, incluse le audizioni e le acquisizioni documentali, spettano esclusivamente all'Ufficio di vigilanza competente. Restano ferme le responsabilità disciplinari previste per violazione degli appositi doveri di comportamento e per violazione delle norme sulla tutela dei dati personali previste dal codice di settore.

Al fine di consentire al RPCT di dare riscontro alla persona segnalante 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, gli uffici di vigilanza competenti, precedentemente investiti della questione, forniscono al RPCT le informazioni necessarie relative al seguito che è stato dato o che si intende dare alla segnalazione almeno 15 giorni prima della scadenza del termine trimestrale.

**Infine, il RPCT provvede a comunicare alla persona segnalante l'esito finale dell'istruttoria dell'Ufficio di vigilanza competente, che può consistere anche nell'archiviazione o nella trasmissione degli atti alle Autorità competenti o nella comminazione di sanzioni disciplinari.**

### **La gestione delle segnalazioni relative a violazioni di competenza di Autorità esterne**

#### **I) In caso di fatti penalmente rilevanti o di competenza della Corte dei Conti**

Qualora la segnalazione abbia ad oggetto illeciti che rilevano sotto il profilo penale o erariale, il RPCT provvede alla loro immediata trasmissione alla competente Autorità giudiziaria o contabile, nel rispetto della tutela della riservatezza come prevista dalla normativa *de qua*. Giova evidenziare che, per i casi in parola, la normativa vigente non indica espressamente le modalità che l'ente è tenuto a seguire al fine di tutelare la riservatezza dell'identità del segnalante.

Si ritiene, quindi - pur nella consapevolezza degli obblighi di legge vigenti rispetto ai procedimenti penali e a quelli davanti alla Corte dei Conti espressamente richiamati al comma 3 e al comma 4 dell'art. 12 del d.lgs. n. 24/2023 - che la trasmissione della segnalazione alla Autorità giudiziaria ordinaria e a quella contabile debba avvenire specificando che si tratta di una segnalazione whistleblowing, nel cui processo di gestione si dovrà pertanto assumere ogni cautela per garantire il rispetto delle disposizioni previste dal decreto.

Laddove l'Autorità giudiziaria per esigenze istruttorie volesse conoscere il nominativo del segnalante, l'ente provvede a comunicare l'identità del medesimo.

Nel caso in cui l'ente provveda all'inoltro della segnalazione alla competente Procura, **dandone comunicazione al segnalante**, eventuali successive integrazioni dovranno essere direttamente trasmesse da quest'ultimo all'Autorità giudiziaria individuata.

#### **II) In caso di fatti per cui è competente altra Autorità amministrativa**

Qualora la segnalazione abbia ad oggetto violazioni che rientrano nell'ambito oggettivo di intervento di altra autorità amministrativa (a titolo meramente esemplificativo, l'Ispettorato della Funzione Pubblica, AGCM, Autorità dei Trasporti), il RPCT provvede a trasmettere la segnalazione per gli eventuali seguiti di competenza, **dandone comunicazione al segnalante**.

#### **III) In caso di fatti per cui sono competenti Istituzioni, organi o organismi dell'Unione Europea**

Qualora la segnalazione abbia ad oggetto violazioni che rientrano nella competenza di Istituzioni, organi o organismi dell'Unione Europea, il RPCT provvede a trasmettere a tali soggetti la segnalazione per gli eventuali seguiti di competenza (a titolo meramente esemplificativo si pensi al caso delle violazioni che ledono gli interessi finanziari dell'UE) **dandone comunicazione al segnalante**. In tali casi, ai sensi dell'art. 13, comma 1, del d.lgs. 24/2023, la comunicazione di dati personali da parte delle istituzioni, degli organi o degli organismi dell'Unione europea è effettuata in conformità del regolamento (UE) 2018/172.

## **5.3 Elementi e caratteristiche delle segnalazioni**

È necessario che la segnalazione sia il più possibile circostanziata al fine di consentire la delibazione dei fatti da parte del RPCT o di ANAC.

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.

È utile anche allegare documenti che possano fornire elementi di fondatezza dei fatti oggetto di segnalazione, nonché l'indicazione di altri soggetti potenzialmente a conoscenza dei fatti.

## 5.4 Trattamento delle segnalazioni anonime.

Le segnalazioni da cui non è possibile ricavare l'identità del segnalante sono considerate anonime.

**Le segnalazioni anonime, ove circostanziate, per l'ente sono equiparate a segnalazioni ordinarie.**

Ad ogni modo, il segnalante o il denunciante anonimo, ove successivamente identificato, può beneficiare della tutela che il decreto garantisce alle condizioni stabilite dallo stesso.

L'ente che riceve le segnalazioni attraverso i propri canali interni **registra a protocollo riservato** le segnalazioni anonime ricevute e conserva la relativa documentazione non oltre cinque anni decorrenti dalla data di ricezione di tali segnalazioni, rendendo così possibile rintracciarle, nel caso in cui il segnalante, o chi abbia sporto denuncia, comunichi ad ANAC di aver subito misure ritorsive a causa di quella segnalazione o denuncia anonima.

## 5.5 Il canale interno per segnalazioni scritte

In considerazione delle ridotte dimensioni dell'ente, dell'organizzazione in forma associata della segreteria comunale che prevede la presenza del segretario comunale solamente per un numero limitato di ore settimanali e della previsione dell'art. 25 del d.lgs. 24/2023 che stabilisce che dall'attuazione del decreto non devono derivare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, al fine di raccogliere le segnalazioni in forma scritta, l'ente ha attivato un'apposita piattaforma telematica per l'acquisizione e la gestione delle segnalazioni raggiungibile al link <https://comunedifrossasco.whistleblowing.it> che consente l'identificazione di ogni segnalazione e comunicazione ricevuta mediante l'attribuzione di un codice univoco progressivo.

La piattaforma consente, in modo informatizzato, la compilazione, l'invio e la ricezione dei dati oggetto di segnalazione.

L'interessato è tenuto, altresì, a compilare, in modo chiaro, preciso e circostanziato il modulo fornendo le informazioni richieste come obbligatorie e il maggior numero possibile di quelle facoltative.

E' autorizzato ad accedere alla piattaforma, tramite password, esclusivamente il Responsabile della Prevenzione della Corruzione e Trasparenza (RPCT) dell'ente che procede poi all'esame delle segnalazione.

**In caso di modifica soggettiva del Responsabile della Prevenzione della Corruzione e Trasparenza (RPCT), individuato nel segretario comunale *pro tempore*, questi consegna le credenziali di accesso alla piattaforma WhistleblowingIT al Titolare del Trattamento secondo modalità idonee a preservare la riservatezza dei dati oggetti di comunicazione, a titolo esemplificativo a mezzo PEC protocollata riservata ovvero lettera in busta chiusa, il quale dovrà provvedere alla loro immediata modifica.**

L'utilizzo della piattaforma informatica, oltre a garantire, per quanto sopra riportato, la riservatezza dell'identità del segnalante, consente a quest'ultimo di accedere alla propria segnalazione.

Una volta inviata la segnalazione di fatti illeciti o la comunicazione di misura ritorsiva, l'utente riceve un codice identificativo univoco (key code) che gli/le permette di accedere alla propria segnalazione/comunicazione. Ciò può essere utile sia per integrare la segnalazione, sia per conoscerne gli esiti.

Si rammenta quindi che è onere del segnalante averne adeguata cura. Si precisa che in caso di smarrimento del key code, il whistleblower non può più collegarsi alla propria segnalazione e/o alla propria comunicazione di misure ritorsive per fornire specificazioni o ulteriore documentazione. In tal caso diventa onere del segnalante far presente all'Ufficio del RPCT tale situazione, comunicando ogni informazione utile in merito alla segnalazione di cui ha smarrito il key code.

La piattaforma è gestita da Whistleblowing Solutions I.S. S.r.l., con sede in Viale Abruzzi 13/A, 20131, Milano, Codice Fiscale e P. IVA 09495830961 individuato quale responsabile esterno del trattamento dei dati oggetto di segnalazione.

WhistleblowingIT (già WhistleblowingPA) è la soluzione applicativa dedicata alla gestione delle segnalazioni (whistleblowing) degli illeciti implementata da ISWEB sulla base di Globaleaks, sulla base dell'esperienza acquisita in 20 anni di collaborazione con la Pubblica Amministrazione nello specifico contesto della Trasparenza e dell'Anticorruzione.

WhistleblowingIT permette di ricevere e gestire in totale sicurezza e in conformità al dettato normativo le segnalazioni ricevute dagli utenti, i quali godono della massima riservatezza.

ISWEB garantisce il continuo aggiornamento della soluzione rispetto all'evolversi del quadro normativo. La piattaforma cloud attraverso la quale è erogato il servizio è Seeweb.

La piattaforma risulta aver attuato e mantenuto un sistema di gestione della sicurezza delle informazioni che è conforme alla norma UNI CEI EN ISO/IEC 27001:2017 e di risulta in possesso della certificazione CSA Star Level 1 oltre di qualificazione presso ACN con livello di qualificazione QC1 dal 19301.2023 al 18.01.2024. La documentazione afferente alle caratteristiche tecniche della piattaforma è conservata agli atti al n. prot. 4774 del 05.06.2023.

La Policy di data retention di default delle segnalazioni è di 12 mesi, per le segnalazioni pervenute dal 15.07.2023, prorogabili al doppio sulle singole segnalazioni per scelta precisa del soggetto ricevente, con cancellazione automatica sicura delle segnalazioni scadute. La cancellazione della piattaforma avviene 15 giorni dopo la disattivazione del servizio.

Ad ogni modo le segnalazioni e la relativa documentazione sono conservate per il tempo necessario al trattamento della segnalazione e comunque non oltre cinque anni a decorrere dalla data della comunicazione dell'esito finale della procedura di segnalazione, nel rispetto degli obblighi di riservatezza di cui all'articolo 12 del presente decreto e del principio di cui agli articoli 5, paragrafo 1, lettera e), del regolamento (UE) 2016/679 e 3, comma 1, lettera e), del decreto legislativo n. 51 del 2018.

In caso di necessità di conservazione della segnalazione e dei documenti allegati oltre il periodo di retention della piattaforma la segnalazione stessa ed i documenti alla medesima afferenti saranno oggetto di riversamento all'interno di un protocollo riservato all'attenzione del segretario comunale in qualità di RPCT nel rispetto delle indicazioni di cui all'art. 14 del d.lgs. 24/2023.

## **5.6 Il canale interno per segnalazioni orali**

Al fine di permettere di richiedere un incontro diretto con l'RPCT dell'ente, la persona segnalante può fare richiesta alla segreteria dell'Ente, **avendo cura di non comunicare la propria identità né l'oggetto della segnalazione.**

Il personale addetto comunicherà al segnalante il giorno di presenza del RPCT per permettere l'interlocuzione telefonica tra il segnalante ed il RPCT finalizzata primariamente a fissare la data d'incontro tra i predetti soggetti da fissarsi di norma entro 15 giorni dalla richiesta.

Quando la segnalazione è effettuata oralmente nel corso di un incontro, la stessa, previo consenso della persona segnalante, è documentata mediante registrazione su un dispositivo idoneo alla conservazione e all'ascolto oppure mediante verbale. In caso di verbale, la persona segnalante può verificare, rettificare e confermare il verbale dell'incontro mediante la propria sottoscrizione.

I verbali di documentazione saranno conservati al prot. riservato **riportante come oggetto o in nota l'indicazione "WHISTLEBLOWING nn/anno"**. I dati dei verbali potranno esser riversati all'interno della piattaforma telematica di gestione delle segnalazioni in materia di whistleblowing.

## **6. Promozione della conoscenza delle misure organizzative e sui presupposti per effettuare le segnalazioni interne**

Al fine di promuovere la conoscenza del nuovo istituto del whistleblowing disciplinato ai sensi del d.lgs. 24/2023 il presente atto organizzativo:

- è inviato a tutto il personale dell'ente prioritariamente in formato digitale;

- è pubblicato sul sito internet istituzionale dell'ente nell'area "amministrazione trasparente", sezione altri contenuti", sottosezione "prevenzione della corruzione", whistleblowing.