

Whistleblowing. Procedura .

Premessa

L'istituto giuridico del Whistleblowing nel settore pubblico è stato introdotto in Italia dalla Legge 6 novembre 2012, n. 190, comunemente identificata come la legge "Anticorruzione", adottata in attuazione degli obblighi convenzionali e delle raccomandazioni promananti dal contesto dell'Unione europea.

Il comma 51 dell'art. 1 della suddetta legge ha inserito, all'interno del D.Lgs. n. 165 del 30 marzo 2001 (Testo Unico Pubblico Impiego), l'art. 54 bis che prevede 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, una prima volta, dall'art. 19, comma 15, del D.L. 24 giugno 2014, n. 90, convertito nella Legge 11 agosto 2014, n. 114 che, nel prevedere misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa, ha modificato il comma 1 dell'art. 54-bis trasferendo all'ANAC le funzioni del Dipartimento della Funzione Pubblica (DFP) in materia di prevenzione della corruzione, di cui all'articolo 1 della Legge 6 novembre 2012 n. 190.

Successivamente, l'art. 1, comma 1, della 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» ha sostituito integralmente l'art. 54-bis del D.Lgs. n. 165/2001 rubricato "Tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti".

Dal 30 marzo 2023 è entrato in vigore il D.Lgs. n. 24/2023 le cui disposizioni sono efficaci dal 15 luglio 2023.

Tale decreto costituisce la normativa di attuazione in Italia della Direttiva Europea n. 1937/2019 riguardante "la protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell'Unione e recante disposizioni riguardanti la protezione delle persone che segnalano violazioni delle disposizioni normative nazionali" che, con particolare riferimento al settore pubblico, ha sostituito le disposizioni in materia di whistleblowing previste dall'art. 54 bis del TUPI.

Chi può effettuare una segnalazione

Può effettuare una segnalazione chiunque acquisisca, nel contesto dell'attività lavorativa, informazioni sugli illeciti commessi dall'organizzazione o per conto dell'organizzazione. Lo scopo della procedura è quello di facilitare la comunicazione di informazioni relative a violazioni riscontrate durante l'attività lavorativa. A tale scopo lo spettro delle potenziali persone segnalanti è molto ampio. La procedura è volta a garantire questi soggetti, nel momento in cui segnalino una condotta illecita relativa all'ente.

Possono effettuare una segnalazione attraverso la procedura le seguenti categorie di soggetti:

- Dipendenti del comune di Riva del Po
- Collaboratori
- Fornitori, subfornitori e dipendenti e collaboratori degli stessi
- Liberi professionisti, consulenti, lavoratori autonomi
- Volontari e tirocinanti, retribuiti o non retribuiti
- Azionisti o persone con funzione di amministrazione, direzione, vigilanza, controllo o rappresentanza
- Ex dipendenti, ex collaboratori o persone che non ricoprono più una delle posizioni indicate in precedenza
- Soggetti in fase di selezione, di prova o il cui rapporto giuridico con l'ente non sia ancora iniziato

Contenuto delle segnalazioni

Le segnalazioni, ai fini dell'applicazione al loro autore dell'istituto del whistleblowing e del sistema di tutele ad esso connesse, devono essere rispondenti a determinate caratteristiche, diversamente al segnalante non potrà accordarsi la tutela prevista dalla presente procedura, e precisamente:

1. il segnalante deve rivestire la qualifica di “dipendente pubblico” o equiparato;
2. la segnalazione deve avere ad oggetto “condotte illecite”;
3. il dipendente deve essere venuto a conoscenza di tali “condotte illecite” “in ragione del proprio rapporto di lavoro”;
4. la segnalazione deve essere effettuata “**nell'interesse all'integrità della Pubblica Amministrazione**”;
5. la segnalazione deve essere inoltrata ad almeno uno delle quattro tipologie di destinatari indicati dal D.Lgs. n. 24/2023 (RPCT, ANAC, Autorità giudiziaria ordinaria o contabile).

In merito alla condotta illecita è bene rimarcare, quanto evidenziato dall'ANAC, e cioè che va valutata caso per caso, dando rilievo agli elementi oggettivi che emergono dal contesto della segnalazione.

Il contenuto del fatto segnalato deve presentare elementi dai quali sia chiaramente desumibile una lesione, un pregiudizio, un ostacolo, un'alterazione del corretto ed imparziale svolgimento di un'attività o di un servizio pubblico o per il pubblico, anche sotto il profilo della credibilità e dell'immagine dell'amministrazione.

Le segnalazioni possono riguardare illeciti penali, civili, amministrativi o contabili, così come le violazioni di normative comunitarie.

Non rientrano nell'oggetto di questa procedura le segnalazioni di carattere personale, per esempio inerenti al proprio contratto di lavoro, che sono regolate da altre procedure dell'ente.

Procedure di segnalazione degli illeciti

La segnalazione degli illeciti può avvenire utilizzando uno dei seguenti canali:

- a) in forma scritta, mediante l'utilizzo della piattaforma informatica dedicata con accesso tramite link sul portale del Comune di Riva del Po , in Amministrazione <trasparente , nella sottosezione “Altri contenuti “ - “Prevenzione della corruzione“ - WHISTLEBLOWING - SEGNALAZIONE ILLECITI (<https://comunedirivadelpo.whistleblowing.it/>) ;
- b) in forma orale, mediante comunicazione in sede riservata, al Responsabile della prevenzione della corruzione (RPCT) a conclusione della quale viene predisposto un verbale, sottoscritto da entrambi, registrato al protocollo riservato e conservato all'interno di una doppia busta, da cui non si rilevino, né le generalità del segnalante, né quelle del segnalato;
- c) mediante il canale di segnalazione esterna predisposto dall'ANAC, a cui si può accedere mediante il link <https://www.anticorruzione.it/-/whistleblowing> qualora ricorra una delle condizioni di cui alle lettere da a), b), c), d) dell'art. 6, del D.Lgs. n. 24/2023.

Procedura in forma scritta mediante piattaforma informatica

Quale canale di segnalazione interna, il Comune di Riva del Po ha aderito, da tempo, al “progetto “Whistleblowing PA - Il sistema digitale gratuito per la gestione delle segnalazioni di potenziale corruzione nella Pubblica Amministrazione che, attraverso l'accreditamento sull'omonima piattaforma informatica, permette di utilizzare una procedura affidabile, verificata ed efficiente alla quale hanno già aderito numerosissime altre Amministrazioni Pubbliche.

Il segnalante utilizza , quindi, per la propria segnalazione scritta la suindicata piattaforma informatica con accesso tramite link sul portale del Comune di Riva del Po, in “Prevenzione della corruzione“ - altri contenuti - WHISTLEBLOWING - SEGNALAZIONE ILLECITI (<https://comunedirivadelpo.whistleblowing.it/>).

Non è possibile gestire altre segnalazioni ricevute in forma scritta. Qualora queste fossero inviate, il soggetto ricevente, ove possibile, inviterà la persona segnalante a presentare nuovamente la segnalazione tramite la piattaforma informatica.

Sulla piattaforma è caricato un questionario che guida la persona segnalante nel percorso di segnalazione attraverso domande aperte e chiuse, di cui alcune obbligatorie. È anche possibile allegare documenti alla segnalazione. Al termine della segnalazione la persona segnalante riceve un codice univoco di 16 cifre, con il quale può accedere alla segnalazione e dialogare in maniera bidirezionale con il soggetto ricevente, scambiare messaggi e inviare nuove informazioni. Tutte le informazioni contenute sulla piattaforma sono crittografate e possono essere lette solo da soggetti abilitati alla ricezione della segnalazione.

Il Responsabile per la Prevenzione della Corruzione e la Trasparenza (RPCT) è il soggetto responsabile alla ricezione e gestione delle segnalazioni di illecito. Il RPCT può essere coadiuvato da soggetti del suo gruppo di supporto specificamente nominati in atto interno.

Il RPCT:

- riceve le segnalazioni e dialoga con la persona segnalante per chiarire e approfondire quanto ricevuto. Il dialogo con la persona segnalante continua anche durante le fasi di accertamento;
- dopo una valutazione iniziale, svolge un'attività di accertamento delle informazioni segnalate, anche richiedendo specifiche informazioni ad altri uffici e funzioni interni all'organizzazione;
- fornisce riscontri periodici alla persona segnalante e, al termine dell'attività di accertamento, comunica l'esito delle attività di accertamento. Nella comunicazione dell'esito non sono inclusi riferimenti a dati personali relativi all'eventuale soggetto segnalato.

Tra i possibili esiti che possono essere comunicati alla persona segnalante ci sono:

- Correzione di processi interni;
- Avvio di un procedimento disciplinare;
- Trasferimento dei risultati delle attività di accertamento alla procura della Repubblica (e/o della Corte dei conti in caso di danno erariale);
- Archiviazione per mancanza di evidenze.

Tempistiche

Al termine del percorso di segnalazione la piattaforma mostra un codice di ricevuta a conferma che la segnalazione è stata consegnata e presa in carico dal soggetto ricevente.

Entro 7 giorni, il soggetto ricevente conferma alla persona segnalante la presa in carico della segnalazione e invita il soggetto segnalante a monitorare la sua segnalazione sulla piattaforma per rispondere a possibili richieste di chiarimenti o approfondimenti.

Entro 3 mesi dal giorno della segnalazione, il soggetto ricevente comunica alla persona segnalante un riscontro rispetto alle attività di accertamento svolte per verificare le informazioni comunicate nella segnalazione.

Il riscontro fornito entro 3 mesi può coincidere con l'esito delle attività di accertamento. Qualora queste non fossero concluse, il ricevente invita la persona segnalante a tenere monitorata la piattaforma fino a conoscere l'esito definitivo delle stesse.

La gestione dei dati personali

Le segnalazioni ricevute, le attività di accertamento e le comunicazioni tra la persona segnalante e la persona ricevente sono documentate e conservate in conformità alle prescrizioni in materia di riservatezza e protezione dei dati.

Le segnalazioni contengono dati personali e possono essere trattate e mantenute solo per il tempo necessario al loro trattamento: questo tempo comprende l'analisi, le attività di accertamento e quelle di comunicazione degli esiti, oltre a una eventuale tempistica ulteriore per possibili commenti aggiuntivi. In nessun caso le segnalazioni saranno conservate oltre i 5 anni successivi alla comunicazione dell'esito delle attività di accertamento alla persona segnalante.

Per quanto riguarda l'accesso ai dati personali, questi sono conosciuti solo dal soggetto ricevente e, se indicato in specifico atto organizzativo, dai membri dello staff di supporto alla gestione della segnalazione.

Nel corso delle attività di accertamento il soggetto ricevente può condividere con altre funzioni dell'ente informazioni preventivamente anonimizzate e minimizzate rispetto alle specifiche attività di competenza di queste ultime.

Tutele applicate

I sopra elencati canali dovranno garantire (anche tramite il ricorso a strumenti di crittografia):

1) la riservatezza dell'identità:

- della persona segnalante;
- della persona coinvolta;
- della persona comunque menzionata nella segnalazione.

2) la riservatezza oggettiva e cioè:

- del contenuto della segnalazione;
- della relativa documentazione eventualmente allegata.

Il soggetto ricevente è tenuto a trattare le segnalazioni preservandone la riservatezza. Le informazioni relative all'identità del soggetto segnalante, del soggetto segnalato e di ogni altra persona menzionata nella segnalazione sono trattate secondo i principi di confidenzialità. Allo stesso modo, sono trattate in modo confidenziale anche tutte le informazioni contenute nella segnalazione.

L'identità della persona segnalante non può essere rivelata senza il suo consenso. La conoscenza delle segnalazioni e dei relativi atti di accertamento sono sottratti anche al diritto all'accesso amministrativo da parte dei soggetti interessati.

L'unico motivo di possibile rivelazione dell'identità della persona segnalante può avvenire nel caso in cui gli atti di accertamento siano inoltrati presso una procura ordinaria o contabile e la conoscenza della stessa sia necessaria ai fini del diritto di difesa durante un procedimento giudiziario ordinario o contabile presso la Corte dei conti.

Per le segnalazioni in forma scritta, mediante piattaforma telematica, la riservatezza è garantita attraverso strumenti tecnologici, quali la piattaforma crittografata per le segnalazioni e un protocollo riservato, e all'interno di processi organizzativi volti a minimizzare la circolazione delle informazioni.

È possibile anche l'invio di segnalazioni anonime, se adeguatamente circostanziate. Il soggetto ricevente può decidere se processarle o meno. In ogni caso, le segnalazioni vengono trattate secondo gli stessi principi di riservatezza. Tuttavia, nel caso di segnalazioni anonime, il soggetto ricevente non ha conoscenza dell'identità della persona segnalante e potrebbe involontariamente esporlo durante le attività di accertamento.

È opportuno ricordare che le segnalazioni in forma orale non offrono la stessa riservatezza tecnologica delle segnalazioni effettuate tramite piattaforma crittografata.

Viene infatti garantita protezione alla persona segnalante contro ogni forma di ritorsione o discriminazione che dovesse subire in seguito e a causa di una segnalazione. Per ritorsione si intende qualsiasi azione o omissione minacciata o reale, diretta o indiretta, collegata o derivante da segnalazioni di illeciti effettivi o sospetti, che causi o possa causare danni fisici, psicologici, danni alla reputazione della persona, perdite economiche.

Tra le possibili discriminazioni rientrano:

- o il licenziamento, la sospensione o misure equivalenti;
- o la retrocessione di grado o la mancata promozione;
- o il mutamento di funzioni, il cambiamento del luogo di lavoro, la riduzione dello stipendio, la modifica dell'orario di lavoro;
- o la sospensione della formazione o qualsiasi restrizione dell'accesso alla stessa;

- o note di merito o referenze negative;
- o misure disciplinari o altra sanzione, anche pecuniaria;
- o la coercizione, l'intimidazione, le molestie o l'ostracismo;
- o la discriminazione o un trattamento sfavorevole;
- o la mancata conversione di un contratto di lavoro a termine in un indeterminato, laddove il lavoratore avesse una legittima aspettativa a detta conversione;
- o il mancato rinnovo o la risoluzione anticipata di un contratto a termine;
- o danni, anche alla reputazione della persona, pregiudizi economici o finanziari, comprese la perdita di opportunità economiche e di redditi;
- o 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 in futuro;
- o la conclusione anticipata o l'annullamento del contratto di fornitura di beni o servizi; l'annullamento di una licenza o di un permesso; la richiesta di sottoposizione ad accertamenti psichiatrici o medici.

Sanzioni

Il Decreto Legislativo n.24/2023 prevede sanzioni amministrative, irrogabili da parte dell'Autorità Nazionale Anticorruzione in caso di violazione delle norme sul whistleblowing.

Le sanzioni riguardano in modo specifico eventuali ritorsioni contro i soggetti segnalanti, violazioni dell'obbligo di riservatezza, il boicottaggio a un tentativo di segnalazione, la mancata presa in carico di una segnalazione o un'insufficiente attività istruttoria avviata in seguito alla stessa.

Sono altresì sanzionabili gli abusi del sistema di segnalazione, con possibili sanzioni per colui che calunnia o diffama un altro soggetto a mezzo della procedura.

L'amministrazione può procedere disciplinarmente contro i soggetti responsabili di queste condotte.