



Settore Affari Generali

Savona, data del protocollo

Ai Dirigenti
Ai titolari di Incarico di Elevata Qualificazione
A tutti i dipendenti

LORO SEDI

OGGETTO: Whistleblowing - Informativa.

Premessa – Il Whistleblowing, o segnalazione di un presunto illecito, è un sistema di prevenzione della corruzione introdotto dalla Legge n. 190/2012 “Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell’illegalità nella Pubblica Amministrazione”, e da ultimo regolato con il D. Lgs. 24/2023 in Attuazione della 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 e recante disposizioni riguardanti la protezione delle persone che segnalano violazioni delle disposizioni normative nazionali”*.

La nuova disciplina è orientata, da un lato, a garantire la manifestazione della libertà di espressione e di informazione; dall’altro, è strumento per contrastare e prevenire la corruzione, la *maladministration* e la prevenzione di violazioni di legge nel settore pubblico e privato.

Il segnalante si pone nelle condizioni di fornire informazioni tali da condurre all’indagine, all’accertamento e al perseguimento di fenomeni corruttivi o comunque di fatti illeciti. In tal modo il soggetto fornisce il proprio contributo all’azione responsabile da parte delle istituzioni democratiche.

La norma nazionale garantisce la protezione, nelle differenti articolazioni di tutela della riservatezza e di copertura da fenomeni di ritorsione, dei soggetti che si espongono con segnalazioni, denunce o con il nuovo istituto della divulgazione pubblica. Tale protezione viene peraltro oggi estesa a soggetti diversi da chi segnala, quali il facilitatore o comunque le persone menzionate nella segnalazione: i legislatori europeo e nazionale hanno infatti inteso rafforzare l’istituto in questione, potenziandone la funzione di presidio per la legalità, nonché per il buon andamento e l’imparzialità delle pubbliche amministrazioni.



La direttiva prevede una tutela per il whistleblower senza differenziazione tra settore pubblico e settore privato per favorire l'emersione di illeciti, commessi non solo all'interno dei c.d. soggetti del settore pubblico ma anche delle imprese e aziende private operanti in svariati settori del mercato.

Il D. Lgs. 24/2023 raccoglie in un unico testo normativo l'intera disciplina dei canali di segnalazione e delle tutele riconosciute ai segnalanti sia del settore pubblico che privato. Ne deriva una disciplina organica e uniforme finalizzata a una maggiore tutela del whistleblower, in tal modo, quest'ultimo è maggiormente incentivato all'effettuazione di segnalazioni di illeciti nei limiti e con le modalità indicate nel decreto.

Quanto agli enti tenuti ad applicare la disciplina e a prevedere misure di tutela per il dipendente che denuncia gli illeciti, la norma si riferisce sia a soggetti del settore pubblico, sia a soggetti del settore privato.

A tal fine, con decreto del Segretario Generale n. 2 del 10/01/2024 è stato costituito un ufficio di supporto al responsabile per la prevenzione della corruzione e della trasparenza e per la gestione delle segnalazioni di illeciti attraverso la piattaforma "Whistleblowing P.A".

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 (es. i volontari, i tirocinanti, retribuiti o meno) nonché, seppur a determinate condizioni, coloro che ancora non abbiano un rapporto giuridico con l'ente (in fase di trattative precontrattuali) ovvero 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, nei casi previsti, la divulgazione pubblica di informazioni sulle violazioni acquisite nell'ambito del proprio contesto lavorativo.

In parallelo, il decreto amplia notevolmente, rispetto alla precedente normativa, il novero dei soggetti a cui, all'interno del settore pubblico, viene riconosciuta protezione, anche da ritorsioni, in caso di segnalazione, interna o esterna, divulgazione pubblica e denuncia all'Autorità giudiziaria. Per tutti i suddetti soggetti, la tutela si applica anche durante il periodo di prova e anteriormente o successivamente alla costituzione del rapporto di lavoro o altro rapporto giuridico.

Ulteriore novità del D. Lgs. 24/2023 consiste nel fatto che la tutela è riconosciuta, oltre a determinati soggetti del settore pubblico e del settore privato che effettuano segnalazioni, denunce o divulgazioni pubbliche, anche ad alcuni soggetti diversi dal segnalante che potrebbero essere destinatari di ritorsioni anche indirette, 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.

I soggetti tutelati diversi da chi segnala, denuncia o effettua divulgazioni pubbliche sono i seguenti:

- Facilitatore, 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;



Settore Affari Generali

- Persone del medesimo contesto lavorativo del segnalante, denunciante o di chi effettua una divulgazione pubblica e che sono legate ad essi da uno stabile legame affettivo o di parentela entro il quarto grado;
- Colleghi di lavoro del segnalante, denunciante o di chi effettua una divulgazione pubblica, che lavorano nel medesimo contesto lavorativo della stessa e che hanno con detta persona un rapporto abituale e corrente;
- Enti di proprietà, in via esclusiva o in compartecipazione maggioritaria di terzi, del segnalante, denunciante o di chi effettua una divulgazione pubblica;
- Enti presso i quali il segnalante, denunciante o chi effettua una divulgazione pubblica lavorano (art. 3, co. 5, lett. d);
- Enti che operano nel medesimo contesto lavorativo del segnalante, denunciante o di chi effettua una divulgazione pubblica.

Ambito oggettivo - Oggetto di segnalazione, denuncia e nei casi previsti divulgazione pubblica sono informazioni sulle violazioni di specifiche normative nazionali e dell'Unione Europea: il legislatore individua con una certa ampiezza le tipologie di illeciti da considerare e solo queste rilevano affinché una segnalazione, una divulgazione pubblica o una denuncia possano essere considerate ai fini dell'applicabilità della disciplina.

Al momento della segnalazione o della denuncia all'autorità giudiziaria o contabile o della divulgazione pubblica, la persona segnalante o denunciante deve avere un ragionevole e fondato motivo di ritenere che le informazioni sulle violazioni segnalate, divulgate pubblicamente o denunciate siano vere e rientrino nell'ambito della normativa.

Il nuovo D. Lgs. 24/2023 stabilisce che sono **oggetto di segnalazione**, divulgazione pubblica o denuncia le informazioni sulle violazioni che ledono l'interesse pubblico o l'integrità dell'amministrazione pubblica o dell'ente privato e che consistono in:

- illeciti amministrativi, contabili, civili o penali;
- condotte illecite rilevanti ai sensi del D. Lgs. 231/2001, o violazioni dei modelli di organizzazione e gestione ivi previsti;
- illeciti che rientrano nell'ambito di applicazione degli atti dell'Unione europea o nazionali relativi ai seguenti settori: appalti 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;
- atti od omissioni che ledono gli interessi finanziari dell'Unione;
- atti od omissioni riguardanti il mercato interno;



Settore Affari Generali

- atti o comportamenti che vanificano l'oggetto o la finalità delle disposizioni di cui agli atti dell'Unione;

Ai fini di un inquadramento completo dell'ambito oggettivo di applicazione, è indispensabile tener conto del fatto che il legislatore specifica **ciò che non può essere oggetto di segnalazione**, divulgazione pubblica o denuncia. Si riporta di seguito la elencazione fornita da ANAC:

- le contestazioni, rivendicazioni o richieste legate ad un interesse di carattere personale del segnalante o della persona che ha sporto una denuncia all'Autorità giudiziaria o contabile e che attengano 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. Sono quindi, escluse, ad esempio, le segnalazioni riguardanti vertenze di lavoro, discriminazioni tra colleghi, conflitti interpersonali tra la persona segnalante e un altro lavoratore;
- le segnalazioni di violazioni, laddove già disciplinate in via obbligatoria dagli atti dell'Unione europea o nazionali, indicate nella parte II dell'allegato al decreto ovvero da disposizioni 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 decreto);
- 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. Le segnalazioni che riguardino argomenti disciplinati da disposizioni nazionali o dell'UE su: informazioni classificate (cd. segreto di Stato); segreto professionale forense; segreto professionale medico; segretezza delle deliberazioni degli organi giurisdizionali; segretezza derivante da norme di procedura penale, dalla autonomia e indipendenza della magistratura, da esigenze di difesa nazionale e di ordine e sicurezza pubblica, dall'esercizio dei diritti dei lavoratori (diritto di consultare i propri rappresentanti o i sindacati, con garanzia di protezione contro le condotte o gli atti illeciti posti in essere in ragione di tali consultazioni).

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

In ogni caso, non sono considerate segnalazioni di Whistleblowing quelle aventi ad oggetto una contestazione, rivendicazione o richiesta legata ad un interesse di carattere personale del segnalante.

Canali di presentazione delle segnalazioni - Il decreto, nel recepire le indicazioni della Direttiva europea, ha previsto un sistema diversificato di presentazione delle segnalazioni. L'amministrazione o ente deve approntare canali interni per ricevere e trattare le segnalazioni. Questi canali sono senza dubbio privilegiati, in quanto più prossimi all'origine delle questioni oggetto della segnalazione.



Settore Affari Generali

Solo ove si verifichino particolari condizioni specificamente previste dal legislatore i segnalanti possono fare ricorso al canale esterno attivato presso ANAC ai sensi degli artt. 5 ss. del D. Lgs. 24/2023.

Nell'ottica di consentire di scegliere il canale di segnalazione più adeguato in funzione delle circostanze specifiche del caso, è stata prevista anche la possibilità di effettuare una divulgazione pubblica, ma in presenza di particolari condizioni assolutamente residuali e rigidamente disciplinate dall'art. 15 del D. Lgs. 24/2023.

Si deve comunque effettuare una denuncia nei casi in cui il diritto dell'Unione o nazionale imponga alle persone segnalanti di rivolgersi alle autorità nazionali competenti, per esempio nell'ambito dei propri doveri e responsabilità professionali o in ragione del fatto che la violazione possa costituire reato.

Canale di segnalazione interno alla Provincia di Savona - La Provincia di Savona ha messo a disposizione di tutti, dipendenti, collaboratori, fornitori e cittadini, un nuovo strumento per contrastare i comportamenti illeciti.

Si tratta di una innovativa piattaforma informatica attivata nell'ambito del progetto WhistleblowingIT promosso da Transparency International Italia e Whistleblowing Solutions che permette di inviare segnalazioni di illeciti di cui si è venuti a conoscenza in maniera sicura e confidenziale.

Le caratteristiche di questa modalità di segnalazione sono le seguenti:

- la segnalazione viene fatta attraverso la compilazione di un questionario e può essere inviata in forma anonima. Se anonima, sarà presa in carico solo se adeguatamente circostanziata;
- la segnalazione viene ricevuta dal Responsabile per la Prevenzione della Corruzione (RPC) e da lui gestita mantenendo il dovere di confidenzialità nei confronti del segnalante;
- nel momento dell'invio della segnalazione, il segnalante riceve un codice numerico di 16 cifre che deve conservare per poter accedere nuovamente alla segnalazione, verificare la risposta dell'RPC e dialogare rispondendo a richieste di chiarimenti o approfondimenti;
- la segnalazione può essere fatta da qualsiasi dispositivo digitale (pc, tablet, smartphone) sia dall'interno dell'ente che dal suo esterno. La tutela dell'anonimato è garantita in ogni circostanza.

Segnalazioni anonime - Le segnalazioni da cui non sia possibile ricavare l'identità del segnalante sono considerate anonime. Le segnalazioni anonime sono prese in considerazione solo ove si presentino adeguatamente circostanziate e siano rese con dovizia di particolari, in modo da far emergere fatti e situazioni connessi a contesti determinati. Le segnalazioni anonime e la relativa documentazione sono conservate per cinque anni, decorrenti dalla data di ricezione.

Il sistema delle tutele - Il sistema di tutele previsto dal D. Lgs. 24/2023 si articola come segue:



Settore Affari Generali

- tutela della riservatezza del segnalante, del facilitatore, della persona coinvolta e delle persone menzionate nella segnalazione (il decreto sancisce espressamente che le segnalazioni non possono essere utilizzate oltre quanto necessario per dare alle stesse adeguato seguito);
- 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;
- le limitazioni della responsabilità rispetto alla rivelazione e alla diffusione di alcune categorie di informazioni che operano al ricorrere di determinate condizioni;
- la previsione di misure di sostegno da parte di enti del Terzo settore inseriti in un apposito elenco pubblicato da ANAC;
- divieto di rinunce e transazioni, non sottoscritte in sede protetta ex art. 2113, comma 4, del Codice Civile, dei diritti e dei mezzi di tutela previsti.

Dalla tutela della identità del segnalante deriva indirettamente un *favor*, riconosciuto da questa Amministrazione, nei confronti della gestione informatizzata delle segnalazioni, con il ricorso a strumenti di crittografia, oltre alla sottrazione della segnalazione e della documentazione ad essa allegata al diritto di accesso agli atti amministrativi. La riservatezza, oltre che all'identità del segnalante, viene garantita anche a qualsiasi altra informazione o elemento della segnalazione dal cui disvelamento si possa dedurre direttamente o indirettamente l'identità del segnalante.

La riservatezza viene garantita anche nel caso di segnalazioni effettuate in forma orale, su richiesta della persona segnalante, mediante un incontro diretto con chi tratta la segnalazione. In due casi espressamente previsti dal decreto, per rivelare l'identità del segnalante, oltre al consenso espresso dello stesso, si richiede anche una comunicazione scritta delle ragioni di tale rivelazione:

- nel procedimento disciplinare, laddove il disvelamento dell'identità del segnalante sia indispensabile per la difesa del soggetto a cui viene contestato l'addebito disciplinare;
- nei procedimenti instaurati in seguito a segnalazione interna, laddove tale rivelazione sia indispensabile anche ai fini della difesa della persona coinvolta.

Il decreto prevede, a tutela del whistleblower, il divieto di ritorsione definita come *qualsiasi comportamento, atto od omissione, anche solo tentato o minacciato, posto in essere in ragione della segnalazione, della denuncia all'autorità giudiziaria o contabile o della divulgazione pubblica e che provoca o può provocare alla persona segnalante o alla persona che ha sporto la denuncia, in via diretta o indiretta, un danno ingiusto.*

Si tratta quindi di una definizione ampia del concetto di ritorsione che può consistere sia in atti o provvedimenti ma anche in comportamenti od omissioni che si verificano nel contesto lavorativo e che arrecano pregiudizio ai soggetti tutelati.

Affinché si possa configurare una ritorsione e, di conseguenza, il soggetto possa beneficiare di protezione è necessario uno stretto collegamento tra la segnalazione, la divulgazione e la denuncia e il comportamento, atto, omissione sfavorevole subiti, direttamente o indirettamente, dalla persona segnalante, denunciante o che effettui la divulgazione pubblica.



PROVINCIA DI SAVONA



Settore Affari Generali

È sempre 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 necessario, quindi, che i soggetti del settore pubblico e privato forniscano chiare indicazioni sul sito istituzionale al riguardo, affinché le comunicazioni siano correttamente inoltrate ad ANAC. 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 abbia effettuato la comunicazione.

La presente informativa viene pubblicata su Amministrazione Trasparente ai sensi dell'art. 12 del D. Lgs. 33/2013.

Il Segretario Generale
(dott.ssa Concetta Orlando)