



Procedura di gestione delle segnalazioni di illeciti (c.d. whistleblowing)

L'art. 1, comma 51, della legge n.190/2012 (cd. legge anticorruzione) ha introdotto l'art. 54 bis nel D.lgs. 165/2001, rubricato "*Tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti*", che ha disciplinato nell'ordinamento italiano la misura finalizzata a favorire l'emersione di fattispecie di illecito, nota nei paesi anglosassoni come *whistleblowing*.

Dopo un primo intervento normativo con la Legge n. 179/2017, il D.Lgs. 10 marzo 2023, n. 24, in attuazione della Direttiva UE 2019/1937, ha abrogato l'art. 54 bis del D.Lgs. n. 165/2001 e ha raccolto in un unico testo normativo l'intera disciplina dei canali di segnalazione e delle tutele riconosciute alla persona fisica che, in ragione di una conoscenza maturata nell'ambito del proprio contesto lavorativo, segnala violazioni di disposizioni normative nazionali o dell'Unione europea che ledano l'interesse pubblico o l'integrità dell'amministrazione pubblica.

Con il presente documento la Provincia di Pesaro e Urbino adotta la procedura di gestione delle segnalazioni di illeciti (c.d. whistleblowing) e gli accorgimenti organizzativi e tecnici utili a garantire la tutela di chi segnala condotte illecite.

Per quanto qui di seguito non espressamente disciplinato, si rimanda al D.Lgs. n. 24/2023 e alle Linee guida dell'Autorità nazionale Anticorruzione (ANAC) approvate con delibera n. 311 del 12.7.2023 aventi ad oggetto: "*Linee guida in materia di protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell'Unione e protezione delle persone che segnalano violazioni delle disposizioni normative nazionali. Procedure per la presentazione e gestione delle segnalazioni esterne*".

1. Chi può effettuare la segnalazione

La procedura di *whistleblowing* incoraggia a segnalare chiunque acquisisca, nel contesto dell'attività lavorativa, informazioni sugli illeciti commessi dall'ente o per conto dell'ente.

Possono presentare la segnalazione le seguenti categorie di soggetti:

- i dipendenti dell'Amministrazione;
- i titolari di un rapporto di collaborazione;
- i lavoratori autonomi, i liberi professionisti ed i consulenti;
- i volontari ed i tirocinanti (anche se a titolo gratuito);
- i fornitori, subfornitori e dipendenti e collaboratori degli stessi;
- i titolari di funzioni di amministrazione, direzione, controllo, vigilanza o rappresentanza presso l'Amministrazione;
- gli ex dipendenti, ex collaboratori o persone che non ricoprono più una delle posizioni indicate in precedenza;
- i soggetti in fase di selezione, di prova o il cui rapporto giuridico con l'ente non sia ancora iniziato.

La segnalazione può avvenire in costanza del rapporto di lavoro o di altro tipo di rapporto giuridico, ma anche quando il rapporto giuridico non è ancora iniziato (durante il processo di selezione o in



altre fasi precontrattuali), durante il periodo di prova e successivamente allo scioglimento del rapporto giuridico (se con la segnalazione si fa riferimento ad informazioni raccolte nel corso del rapporto stesso).

La procedura è volta a garantire sia le persone che effettuano la segnalazione sia le eventuali persone che assistono il soggetto segnalante nel processo di segnalazione, operanti nel medesimo contesto lavorativo (c.d. *facilitatori*)

2. Oggetto della segnalazione

Possono essere segnalati fatti illeciti di cui si sia venuti a conoscenza nel contesto della propria attività lavorativa; possono essere riportati anche sospetti, qualificati, di reati o altre violazioni di disposizione di legge o potenziali rischi di commissione degli stessi.

Le segnalazioni devono essere quanto più possibile circostanziate, al fine di consentire un accertamento dei fatti comunicati da parte del soggetto ricevente.

Le segnalazioni possono riguardare violazioni del diritto nazionale o dell'Unione europea, compresi i fondati sospetti aventi ad oggetto illeciti amministrativi, civili, contabili o penali, nonché condotte illecite rilevanti ai sensi della Legge n. 190/2012 o violazioni dei modelli di organizzazione e gestione previsti.

Tra le violazioni sono da ricomprendere tutti gli illeciti che rientrano nell'ambito di applicazione degli atti dell'Unione europea o nazionali relativi ai settori indicati all'art. 2 co.1 lett. a) del D.lgs. n. 24/2023 e, in particolare:

- atti od omissioni che ledono gli interessi finanziari dell'Unione;
- atti od omissioni riguardanti il mercato interno;
- atti o comportamenti che vanificano l'oggetto o la finalità delle disposizioni di cui agli atti dell'Unione.

Non sono ricomprese tra le informazioni sulle violazioni segnalabili le notizie palesemente prive di fondamento, le informazioni che sono già totalmente di dominio pubblico, nonché le informazioni acquisite solo sulla base di indiscrezioni o vociferazioni scarsamente attendibili.

Non possono essere segnalate, inoltre, le contestazioni, rivendicazioni o richieste legate ad un interesse di carattere personale della persona segnalante che attengono esclusivamente al proprio rapporto individuale di lavoro. Sono quindi escluse, ad esempio, le segnalazioni riguardanti vertenze di lavoro, discriminazioni e conflitti interpersonali che sono regolate da altre procedure dell'ente.

3. Procedura di segnalazione (canale interno)

3.1 Modalità di presentazione della segnalazione

L'ente mette a disposizione delle persone segnalanti, attraverso il canale interno, diverse procedure per effettuare le segnalazioni di *whistleblowing*, in particolare è possibile effettuare la segnalazione con una delle seguenti modalità:

- a) **in forma scritta** utilizzando la piattaforma dedicata raggiungibile dalla home page istituzionale dell'ente alla sezione "Segnalazione illeciti Whistleblowing" o dal sito



“Amministrazione trasparente”, nella sottosezione “Altri contenuti” - “Prevenzione della corruzione” – “Whistleblowing – Segnalazioni condotte illecite”;

b) **in forma orale** mediante richiesta di incontro diretto con il Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza (RPCT) tramite la medesima piattaforma dedicata di cui alla lett. a)

Per quanto concerne le segnalazioni in **forma scritta (canale prioritario)** l'apposita piattaforma guida il segnalante nel processo di segnalazione attraverso un questionario on-line che propone domande a risposta aperta o chiusa (di cui alcune obbligatorie) .

E' possibile anche allegare documentazione ritenuta di interesse ai fini delle opportune verifiche da parte del soggetto ricevente in merito alle vicende segnalate.

Al termine della procedura on line il sistema genera in automatico un **codice univoco di 16 cifre** che costituisce **avviso di ricevimento** della segnalazione medesima.

L'utilizzo della piattaforma informatica crittografata, fornita da Whistleblowing Solutions, basata sul software *GlobaLeaks*, garantisce, da un punto di vista tecnologico, la riservatezza della persona segnalante, dell'eventuale facilitatore, dei soggetti menzionati nella segnalazione e del contenuto della stessa.

Per quanto concerne le segnalazioni in **forma orale** attraverso richiesta di incontro diretto con l' RPCT, si precisa che i dati relativi alla segnalazione vengono verbalizzati ed il verbale deve essere sottoscritto dal segnalante per poter avviare la procedura.

Le segnalazioni orali verbalizzate vengono custodite in un luogo fisico sicuro, con accesso limitato all'RPCT e al personale dal medesimo autorizzato.

E' opportuno precisare che le segnalazioni in forma orale non offrono la stessa garanzia di riservatezza (tecnologica) di quelle effettuate in forma scritta tramite l'apposita piattaforma crittografata.

Su autorizzazione del segnalante la segnalazione effettuata in forma orale viene inserita sulla piattaforma dedicata ed in tale caso il segnalante riceverà il codice univoco di 16 cifre quale avviso di ricevimento della segnalazione medesima.

Per effettuare una segnalazione è preferibile indicare le proprie generalità, fornire le circostanze di tempo e di luogo in cui si è verificato il fatto oggetto della segnalazione, la descrizione circostanziata del fatto e le generalità o altri elementi che consentano di identificare il soggetto cui attribuire i fatti segnalati.

Tutte 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'art. 12 del D.Lgs. n. 24/2023 e dei principi previsti dalla normativa.

Decorsi i cinque anni, si procederà alla cancellazione delle segnalazioni e della relativa documentazione presente in piattaforma nonché alla distruzione della documentazione relativa alla verbalizzazione delle segnalazioni pervenute in forma orale.

3.2 Gestione della segnalazione da parte dell'RPCT

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



L'RPCT o il personale dallo stesso individuato a supporto dell'attività, nel rispetto di tempistiche ragionevoli e della riservatezza dei dati, effettua una valutazione sulla sussistenza dei requisiti essenziali della segnalazione per valutarne l'ammissibilità e avvia l'attività istruttoria sui fatti o sulle condotte segnalate per valutarne la sussistenza.

Per lo svolgimento dell'istruttoria, l'RPCT o il personale dallo stesso individuato a supporto dell'attività, può avviare un dialogo con la persona segnalante, tramite il canale a ciò dedicato nella piattaforma informatica, chiedendo chiarimenti, documenti e informazioni ulteriori, adottando le opportune cautele finalizzate a garantire la massima riservatezza.

Tutte le informazioni contenute sulla piattaforma sono crittografate e possono essere lette solo dai soggetti abilitati alla ricezione della segnalazione (l'RPCT e le persone individuate quali componenti del gruppo di lavoro a supporto del RPCT e nominate tramite apposito atto).

Entro tre mesi dal rilascio dell'avviso di ricevimento della segnalazione (costituito da un codice univoco di 16 cifre), il soggetto ricevente fornisce un riscontro al segnalante rispetto all'istruttoria condotta e alle attività di accertamento svolte per verificare le informazioni comunicate nella segnalazione.

Il riscontro può coincidere con l'esito delle attività di accertamento o, qualora queste non fossero concluse, il ricevente invita il segnalante a tenere monitorata la propria segnalazione sulla piattaforma fino a conoscerne l'esito definitivo.

L'esito potrà consistere nell'avvio di una inchiesta interna ed eventualmente delle relative risultanze, nei provvedimenti adottati per affrontare la questione sollevata, nel rinvio a una autorità competente per ulteriori indagini (Procura della Repubblica e/o Corte dei Conti in caso di danno erariale), nella comunicazione dell'archiviazione (in caso di evidente e manifesta infondatezza o inammissibilità della segnalazione).

Decorso il suddetto termine senza che l'RPCT abbia fornito esito in merito alla segnalazione, la persona segnalante, può rivolgersi all'ANAC utilizzando il canale messo a disposizione dall'Autorità (canale di segnalazione esterna).

4. Tutela della riservatezza

Il soggetto ricevente è tenuto a trattare le segnalazioni preservandone la riservatezza. Le informazioni relative all'identità del segnalante, del soggetto segnalato, di ogni altra persona menzionata nella segnalazione e del contenuto della stessa sono trattate secondo i principi di confidenzialità.

L'identità della persona segnalante e qualsiasi altra informazione da cui può evincersi, direttamente o indirettamente, tale identità, non possono essere rivelate senza il suo consenso. Non può essere rivelata altresì l'identità della persona segnalata, del facilitatore (colui che assiste il segnalante nel processo di segnalazione operante all'interno del medesimo contesto lavorativo) e delle altre persone menzionate nella segnalazione.

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

Nell'ambito del procedimento penale l'identità del segnalante è coperta dal segreto nei modi e nei limiti previsti dall'art. 329 c.p.p.

Nel procedimento dinanzi alla Corte dei Conti l'obbligo del segreto istruttorio è previsto sino alla chiusura della fase istruttoria.

Nell'ambito del procedimento disciplinare attivato dall'Amministrazione contro il presunto autore della condotta segnalata, l'identità di chi ha effettuato la segnalazione 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 e previa comunicazione scritta delle ragioni che conducono al disvelamento dell'identità di chi ha effettuato la segnalazione. Tale identità può inoltre essere rivelata nell'ambito dei procedimenti instaurati a seguito della segnalazione, nel caso in cui la rivelazione sia indispensabile al fine della difesa della persona coinvolta. Anche in tal caso occorre il previo consenso espresso del segnalante nonché la notifica delle motivazioni alla base della necessità di svelare la sua identità.

Come ulteriore tutela della riservatezza, la segnalazione di *whistleblower* e la documentazione ad essa allegata, è sottratta al diritto di accesso agli atti amministrativi previsto dagli art. 22 e ss. della L. n. 241/1990, nonché al diritto di accesso civico generalizzato di cui agli art. 5 e ss. del D.Lgs. n. 33/2013.

La violazione dell'obbligo di riservatezza è fonte di responsabilità disciplinare, fatte salve ulteriori forme di responsabilità previste dall'ordinamento.

Ulteriore tutela nei confronti del *whistleblower* consiste nel divieto di ritorsione definito come qualsiasi comportamento, atto od omissione, anche solo tentato o minacciato, posto in essere in ragione della segnalazione e che provoca o può provocare alla persona segnalante, in via diretta o indiretta, un danno ingiusto.

Affinché sia applicabile il regime di protezione contro le ritorsioni, è necessario che la segnalazione sia basata su una convinzione ragionevole che le informazioni sulle violazioni segnalate siano veritiere e rientranti nell'ambito oggettivo di applicazione del D. Lgs. n. 24/2023, che la segnalazione sia effettuata nel rispetto della disciplina prevista dallo stesso decreto e che vi sia un rapporto di consequenzialità tra la segnalazione e le misure ritorsive. Non sono invece sufficienti meri sospetti e le "voci di corridoio".

Le presunte ritorsioni, anche solo tentate o minacciate, devono essere comunicate esclusivamente ad ANAC alla quale è affidato il compito di accertare se esse siano effettivamente conseguenti alla segnalazione.

Fanno parte dell'insieme di tutele riconosciute a chi effettua una segnalazione di *whistleblowing*, anche le limitazioni della responsabilità rispetto alla rivelazione di alcune categorie di informazioni come ad es. la rivelazione del segreto professionale, rivelazione dei segreti scientifici e industriali, delle disposizioni relative alla protezione dei dati personali e alla tutela del diritto d'autore etc. La protezione prevista in caso di ritorsioni nei confronti di chi ha effettuato la segnalazione non trova applicazione in caso di accertamento, anche con sentenza non definitiva di primo grado, della responsabilità penale per i reati di calunnia o diffamazione o comunque per i medesimi reati commessi con la denuncia, ovvero della responsabilità civile, per avere riferito informazioni false riportate intenzionalmente con dolo o colpa.

5. Canale esterno di segnalazione

L'accesso al canale di segnalazione esterno gestito dall'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC) è consentito nei seguenti casi:

- il soggetto ricevente non fornisce riscontro al segnalante entro il suddetto termine di 3 mesi dalla



segnalazione;

- al ricorrere delle altre condizioni espressamente previste all'art. 6 del D.Lgs n. 24/2023 ossia nel caso in cui chi effettua la segnalazione abbia 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;
- il segnalante abbia fondato motivo di ritenere che la violazione possa costituire un pericolo imminente o palese per il pubblico interesse.

In via residuale il segnalante potrà procedere tramite Divulgazione pubblica (a mezzo stampa, o tramite mezzi elettronici o di diffusione in grado di raggiungere un numero elevato di persone).

Il segnalante potrà ricorrervi in presenza di questi presupposti:

- nel caso in cui ad una segnalazione interna a cui l'Ente non abbia dato riscontro nei termini previsti abbia fatto seguito una segnalazione esterna ad ANAC la quale, a sua volta, non ha fornito riscontro al segnalante entro termini ragionevoli;
- se la persona ha già effettuato direttamente una segnalazione esterna ad ANAC la quale, tuttavia, non ha dato riscontro al segnalante in merito alle misure previste o adottate per dare seguito alla segnalazione entro termini ragionevoli;
- il segnalante effettua direttamente una divulgazione pubblica in quanto ha fondato motivo di ritenere, ragionevolmente, sulla base di circostanze concrete e quindi, non su semplici illazioni, che la violazione possa rappresentare un pericolo imminente o palese per il pubblico interesse o che la segnalazione esterna possa comportare il rischio di ritorsioni oppure possa non avere efficace seguito.

6. Disposizioni finali

L'RPCT comunica il numero di segnalazioni ricevute all'interno della relazione annuale di cui all'art. 1, co. 14, della legge 190/2012.

La procedura individuata nel presente documento potrà essere sottoposta a revisione periodica, in concomitanza con la revisione annuale del Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione e/o in occasione di eventuali novità normative.