

POLICY WHISTLEBLOWING – ALLEGATO 3)

1.Premessa – inquadramento normativo
2.Il whistleblower
3.Oggetto della segnalazione
4.Tempistiche segnalazione
5.Modalità di segnalazione
6.Misure di protezione
7.Limitazioni della Responsabilità
8.Misure di sostegno
9.Trattamento dati personali

1) PREMESSA – INQUADRAMENTO NORMATIVO

L'istituto del Whistleblowing è stato introdotto per la prima volta dall'art. 1, comma 51, della L. 190/2012 che ha introdotto, per il settore pubblico, nuove misure finalizzate a tutelare il dipendente pubblico che segnala illeciti (art. 54 bis del d.lgs. 165/2001 -TUEL). Successivamente, la Legge 179/2017 ha inserito tale tutela anche per il dipendente del settore privato, novellando l'art. 6 del d.lgs. 231/2001 e prevedendo "almeno un canale alternativo di segnalazione idoneo a garantire, con modalità informatiche, la riservatezza dell'identità del segnalante". A partire dal 2019 vi è stato un cambiamento di prospettiva: con la direttiva n. 2019/1937 è stato introdotto, per tutti gli Stati membri, un vero e proprio diritto alla segnalazione: l'obiettivo della direttiva è disciplinare la protezione dei whistleblower (cd "informatori") all'interno dell'Unione, introducendo norme minime comuni di tutela al fine di dare uniformità a normative nazionali. In particolare, la direttiva prevede una tutela per il whistleblower, senza differenziazione tra settore pubblico e privato, volta a 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: I soggetti del settore pubblico e del settore privato sono tenuti, dunque, a garantire le tutele e a istituire i canali interni di segnalazione. Il provvedimento nazionale, attuativo della Direttiva (UE) 2019/1937, è il d.lgs. n. 24 del 10 marzo 2023 che 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.

2) IL WHISTLEBLOWER

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, di cui è venuto a conoscenza nel contesto lavorativo. Il whistleblower può essere: - un dipendente pubblico (ai sensi dell'art. 1, comma 2, del d.lgs. 165/01, ivi compresi i dipendenti di cui all'art.3 del medesimo decreto, nonché i dipendenti delle autorità amministrative indipendenti di garanzia, vigilanza o regolazione; i dipendenti degli enti pubblici economici, degli enti di diritto privato sottoposti a controllo pubblico, delle società in house, degli organismi di diritto pubblico o dei concessionari di pubblico servizio); - un lavoratore subordinato del settore privato; - un lavoratore autonomo che svolge la propria attività lavorativa presso soggetti del settore pubblico o del settore privato; - un collaboratore, libero professionista, consulente che presta la propria attività presso soggetti del settore pubblico o del settore privato; - un volontario/tirocinante, retribuito o non retribuito; - un azionista e una persona 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.

3) OGGETTO DELLA SEGNALEZIONE

Il whistleblower può segnalare comportamenti, atti od omissioni che ledono l'interesse pubblico o l'integrità dell'amministrazione pubblica e che consistono in:

VIOLAZIONI DI NORMATIVE NAZIONALI	VIOLAZIONI DI NORMATIVE EUROPEE
illeciti amministrativi, contabili, civili o penali	illeciti che rientrano nell'ambito di applicazione degli atti dell'Unione europea 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. 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
condotte illecite rilevanti ai sensi del decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231 (reati presupposto a titolo esemplificativo: Indebita percezione di erogazioni, truffa in danno dello Stato, di un ente pubblico o dell'Unione Europea per il conseguimento di erogazioni pubbliche, frode informatica in danno dello Stato o di un ente pubblico e frode nelle pubbliche forniture), o violazioni dei modelli di organizzazione e gestione ivi previsti	atti od omissioni che ledono gli interessi finanziari dell'Unione (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 atti o comportamenti che vanificano l'oggetto o la finalità delle disposizioni di cui agli atti dell'Unione (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)

Possono essere oggetto di segnalazione, divulgazione pubblica o denuncia anche quegli elementi che riguardano condotte volte ad occultare le violazioni.

Ad esempio, all'occultamento o alla distruzione di prove circa la commissione della violazione. Non potranno essere oggetto di segnalazione e, dunque, non verranno prese in considerazione le seguenti informazioni:

- le notizie palesemente prive di fondamento, quelle che sono già totalmente di dominio pubblico, nonché i dati acquisiti solo sulla base di indiscrezioni o vociferazioni scarsamente attendibili (cd. voci di corridoio);
- 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 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;
- Le segnalazioni di violazioni laddove già disciplinate in via obbligatoria dagli atti dell'Unione europea o nazionali, previsti dalla direttiva (UE) 2019/1937;
- 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. I dati personali che manifestamente non risulteranno utili al trattamento di una specifica segnalazione non verranno raccolti o, se raccolti accidentalmente, sono cancellati immediatamente.

4) TEMPISTICHE SEGNALAZIONE

Il whistleblower può presentare la segnalazione:

- durante il rapporto di lavoro in corso;
- quando il rapporto non è ancora iniziato, se le informazioni sulle violazioni sono state acquisite durante il processo di selezione o in altre fasi precontrattuali;
- durante il periodo di prova;
- successivamente allo scioglimento del rapporto giuridico se le informazioni sulle violazioni sono state acquisite prima dello scioglimento del rapporto stesso (es. pensionati).

5) MODALITA' DI SEGNALAZIONE

Il whistleblower può presentare la segnalazione mediante i seguenti canali:

- a) Piattaforma WhistleblowingPA di Whistleblowing Solutions Impresa Sociale S.r.l.;
- b) Canale esterno gestito da ANAC;
- c) Divulgazione pubblica;
- d) Denuncia all'Autorità giudiziaria.

I canali di segnalazione possono prevedere l'utilizzo di forme scritte, digitali o conversazioni dirette con il segnalante.

Piattaforma WhistleblowingPA di Whistleblowing Solutions Impresa Sociale S.r.l.

Il progetto WhistleblowingPA si basa sulla collaborazione tra l'associazione Transparency International Italia e l'impresa sociale Whistleblowing Solutions che negli ultimi anni hanno sviluppato una forte esperienza sul tema del whistleblowing e sulle tecnologie informatiche che possono aiutare enti pubblici e privati a ricevere e gestire in modo più efficiente le segnalazioni di illeciti che ricevono. Nell'ambito del progetto sono offerte diverse soluzioni di piattaforme di whistleblowing basate sul software GlobaLeaks adatte alle esigenze di tutti gli enti, sia del settore pubblico che di quello privato. La piattaforma, basata sul software GlobaLeaks, permette al Responsabile per la Prevenzione della Corruzione di ricevere le segnalazioni di illeciti da parte di tutti i soggetti previsti dalla normativa, anche in modo anonimo. L'Ente ha accesso alla propria piattaforma personale in cloud e accessibile su internet ad un indirizzo specifico dedicato. GlobaLeaks è un software libero e open source che permette a chiunque di poter installare e mantenere una piattaforma per le segnalazioni che garantisce la sicurezza e l'anonimato del whistleblower. Il soggetto segnalante potrà effettuare una segnalazione al RPCT del Comune attraverso il link alla piattaforma pubblicato all'interno della Sezione Whistleblowing sul sito istituzionale del Comune.

a) Canale esterno

La segnalazione potrà altresì avvenire mediante l'utilizzo di canale esterno, gestito da ANAC, che può essere attivato qualora si ravvisino le seguenti condizioni:

- Il canale interno del Titolare non risulta conforme rispetto a quanto previsto dalla legge in quanto non garantisce la riservatezza dell'identità della persona segnalante, della persona coinvolta e della persona comunque menzionata nella segnalazione, nonché del contenuto della segnalazione e della relativa documentazione (ad esempio, il canale interno è rappresentato dall'invio di una e-mail);
- Il whistleblower ha già effettuato una segnalazione interna che non ha avuto seguito;
- Il whistleblower 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;
- Il whistleblower ha fondato motivo di ritenere che la violazione possa costituire un pericolo imminente o palese per il pubblico interesse. Le segnalazioni esterne possono essere effettuate in forma scritta tramite la piattaforma informatica oppure in forma orale attraverso linee telefoniche o sistemi di messaggistica vocale ovvero, su richiesta della persona segnalante, mediante un incontro diretto fissato entro un termine ragionevole, non oltre 7 giorni dalla richiesta. La segnalazione esterna presentata ad un soggetto diverso dall'ANAC deve essere trasmessa a quest'ultima, entro sette giorni dalla data del suo ricevimento, dando contestuale notizia della trasmissione alla persona segnalante. Il canale di segnalazione esterno di ANAC è reperibile al seguente link: <https://www.anticorruzione.it/-/whistleblowing>

b) Divulgazione pubblica

Quando la persona segnalante, dopo aver già attivato una segnalazione interna o esterna rimaste prive di riscontro, ha fondato motivo di ritenere che:

- la violazione possa costituire un pericolo imminente o palese per il pubblico interesse o
- che la segnalazione esterna possa comportare il rischio di ritorsioni o che non possa 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 può procedere con la divulgazione pubblica, ossia con il rendere di pubblico dominio le informazioni sulle violazioni tramite la stampa o mezzi elettronici o comunque tramite mezzi di diffusione in grado di raggiungere un numero elevato di persone.

c) Denuncia all'Autorità giudiziaria

La persona segnalante può anche rivolgersi alle Autorità giudiziarie al fine di inoltrare una denuncia di condotte illecite di cui siano venuti a conoscenza in un contesto lavorativo.

6) MISURE DI PROTEZIONE

Al fine di tutelare la figura del segnalante, la legge prevede il divieto delle seguenti ritorsioni:

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

- l'adozione di misure disciplinari o di altra sanzione, anche pecuniaria;
- la coercizione, l'intimidazione, le molestie o l'ostracismo;
- la discriminazione o comunque il trattamento sfavorevole;
- 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;
- il mancato rinnovo o la risoluzione anticipata di un contratto di lavoro a termine;
- i danni, anche alla reputazione della persona, in particolare sui social media, o i pregiudizi economici o finanziari, comprese la perdita di opportunità economiche e la perdita di redditi;
- 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;
- 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. Le suddette tutele si applicano anche:
 - ai facilitatori, ossia alla "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" (A titolo esemplificativo, il facilitatore potrebbe essere il collega dell'ufficio del segnalante o di un altro ufficio che lo assiste in via riservata nel processo di segnalazione)
 - alle persone del medesimo contesto lavorativo della persona segnalante, di colui che ha sporto una denuncia all'autorità giudiziaria o contabile o di colui che ha effettuato una divulgazione pubblica e che sono legate ad essi da uno stabile legame affettivo o di parentela entro il quarto grado (ad esempio, persone legate da una rete di relazioni sorte in ragione del fatto che esse operano, o hanno operato in passato, nel medesimo ambiente lavorativo del segnalante o denunciante, ad esempio colleghi, ex-colleghi, collaboratori);
 - ai colleghi di lavoro della persona segnalante o della persona che ha sporto una denuncia all'autorità giudiziaria o contabile o effettuato una divulgazione pubblica, che lavorano nel medesimo (la norma si riferisce, quindi, a rapporti che non siano meramente sporadici, occasionali, episodici ed eccezionali ma attuali, protratti nel tempo, connotati da una certa continuità tali da determinare un rapporto di "comunanza", di amicizia);
 - agli enti di proprietà della persona segnalante o della persona che ha sporto una denuncia all'autorità giudiziaria o contabile o che ha effettuato una divulgazione pubblica o per i quali le stesse persone lavorano, nonché agli enti che operano nel medesimo contesto lavorativo delle predette persone (Ad esempio, nel caso di enti con veste societaria, si può parlare di enti di proprietà del segnalante quando quest'ultimo è titolare delle quote di partecipazione al capitale sociale).

La gestione delle comunicazioni di ritorsioni nel settore pubblico e nel settore privato compete all'ANAC che può avvalersi della collaborazione/supporto dell'Ispettorato della funzione pubblica e dell'Ispettorato nazionale del lavoro.

7) LIMITAZIONI DELLA RESPONSABILITA'

Non è punibile chi riveli o diffonda informazioni sulle violazioni:

- coperte dall'obbligo di segreto o
- relative alla tutela del diritto d'autore o
- alla protezione dei dati personali ovvero
- riveli o diffonda informazioni sulle violazioni che offendono la reputazione della persona coinvolta o denunciata se, al momento della segnalazione, denuncia o divulgazione, aveva ragionevoli motivi di ritenere che la rivelazione o diffusione delle informazioni fosse necessaria per effettuare la segnalazione e la stessa è stata effettuata nelle modalità richieste dalla legge.

8) MISURE DI SOSTEGNO

È istituito presso l'ANAC l'elenco degli enti del Terzo settore che forniscono alle persone segnalanti misure di sostegno. Le misure di sostegno consistono in informazioni, assistenza e consulenze a titolo gratuito sulle modalità di segnalazione e sulla protezione dalle ritorsioni offerta dalle disposizioni normative nazionali e da quelle dell'Unione europea, sui diritti della persona coinvolta, nonché sulle modalità e condizioni di accesso al patrocinio a spese dello Stato.

9) TRATTAMENTO DATI PERSONALI E TUTELA DELLA RISERVATEZZA

Le segnalazioni non possono essere utilizzate oltre quanto necessario per dare adeguato seguito alle stesse (principio di minimizzazione). L'identità della persona segnalante e qualsiasi altra informazione da cui possa 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 ex art. 29 GDPR e 2 quaterdecies del codice privacy. La segnalazione è sottratta all'accesso agli atti amministrativi e al diritto di accesso civico generalizzato (art. 22 e ss. della l. 241/1990 e art. 5 e ss. del d.lgs. 33/2013). I titolari del trattamento, i responsabili del trattamento e le persone autorizzate a trattare i dati personali sono tenuti a rispettare alcuni principi fondamentali:

- Trattare i dati in modo lecito, corretto e trasparente;

- Raccogliere i dati al solo fine di gestire e dare seguito alle segnalazioni, divulgazioni pubbliche o denunce. Garantire che i dati siano adeguati, pertinenti e limitati a quanto necessario per le finalità per le quali sono trattati. Assicurare che i dati siano esatti e aggiornati;
- Conservare i dati per il tempo necessario al trattamento della specifica segnalazione.
Non oltre cinque anni a decorrere dalla data della comunicazione dell'esito finale della procedura di segnalazione;
- Assicurare il trattamento in maniera da garantire la sicurezza dei dati personali, compresa la protezione, mediante misure tecniche e organizzative adeguate, da trattamenti non autorizzati o illeciti e dalla perdita, distruzione e dal danno accidentali.

LIMITAZIONI DEI DIRITTI IN MATERIA DI PROTEZIONE DATI

Il Segnalante potrà esercitare, nei casi previsti, uno dei seguenti diritti:

- Diritto di accesso, cioè il diritto di chiedere al Titolare conferma che sia o meno in corso un trattamento di dati personali che lo riguardano, ottenendo tutte le informazioni indicate all'art. 15 GDPR (es. finalità del trattamento, categorie di dati personali trattati ecc.);
- Diritto di revoca del consenso, in qualsiasi momento;
- Diritto di rettifica ossia la possibilità di correggere dati inesatti o richiederne l'integrazione qualora siano incompleti (art. 16 GDPR);
- Diritto alla cancellazione nei casi indicati dall'art. 17 GDPR;
- Diritto di limitazione di trattamento qualora ricorrano una o più delle ipotesi previste dall'art. 18 GDPR;
- Diritto di opposizione, in qualsiasi momento, al trattamento dei dati personali che lo riguardano qualora ricorrano le condizioni indicate dall'art. 21 GDPR;

I diritti sopra elencati possono essere esercitati mediante comunicazione da indirizzare al Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza. Inoltre, il Segnalante ha il diritto di proporre reclamo ad un'Autorità di controllo (Garante per la protezione dei dati personali www.garanteprivacy.it). Al soggetto Segnalato non è preclusa in termini assoluti la possibilità di esercitare i diritti previsti dagli artt. 15 e ss del Regolamento (UE) 2016/679. Essi possono essere esercitati, ai sensi dell'art. 2-undecies, lett. f) e par. 3) del D.lgs. 196/2003, per il tramite del Garante Privacy con le modalità di cui all'art. 160 del D.lgs. 196/2003.