



COMUNE DI PISA

Procedura di segnalazione di illeciti - WHISTLEBLOWING

1. Premessa e normativa di riferimento

Il decreto legislativo n. 24 del 10 marzo 2023, entrato in vigore il 30 marzo 2023 ma le cui disposizioni sono efficaci a partire dal 15 luglio 2023, recepisce nel nostro ordinamento la direttiva UE 2019/1937 del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 ottobre 2019 riguardante la protezione delle persone che segnalano violazioni di disposizioni normative nazionali o dell'Unione europea (cd. direttiva whistleblowing), violazioni di cui siano venute a conoscenza in un contesto lavorativo pubblico o privato che ledono l'interesse pubblico o l'integrità dell'amministrazione pubblica o dell'ente privato.

Con la direttiva UE 2019/1937 si introduce un vero e proprio diritto alla segnalazione e il D.Lgs. 24/2023 innova e sostituisce la precedente normativa in materia contenuta nella L. 179/2017 e abroga l'art. 54 bis Tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti del D.Lgs. 165/2001.

L'ANAC, a seguito della riforma, ha approvato con Delibera n. 311 del 12 luglio 2023 nuove linee guida sostitutive di quelle adottate con Delibera n. 469 del 9 giugno 2021; quest'ultime oltre fornire indicazioni e principi di cui gli enti pubblici e privati possono tener conto per i propri canali e modelli organizzativi interni, su cui ANAC si riserva di adottare successivi atti di indirizzo, sono volte a dare indicazioni per la presentazione ad ANAC delle segnalazioni esterne e per la relativa gestione.

2. Ambito soggettivo

I soggetti che possono beneficiare della tutela prevista dalla normativa sono, ai sensi dell'art. 3 del D.Lgs. 24/2023, coloro che effettuano segnalazioni interne o esterne, divulgazioni pubbliche o denunce all'autorità giudiziaria o contabile delle informazioni sulle violazioni rilevanti per il decreto citato e di cui siano venuti a conoscenza in ragione del rapporto di lavoro.

2.1 I soggetti che possono inviare le segnalazioni

Nello specifico la tutela si applica a:

- i dipendenti del Comune di Pisa, sia a tempo determinato che indeterminato, con qualsiasi profilo e qualifica professionale;
- i dipendenti del Comune di Pisa anche se in servizio presso altre amministrazioni pubbliche in posizione di comando, distacco o situazioni analoghe;
- i dipendenti di altre amministrazioni pubbliche in posizione di comando, distacco o situazioni analoghe presso il Comune di Pisa;
- i dipendenti di enti pubblici economici e degli enti di diritto privato nei cui confronti il Comune di Pisa esercita il controllo ex art. 2359 c.c., i dipendenti delle società in house, nonché i lavoratori e i collaboratori di imprese fornitrici di beni o servizi o che realizzano opere a favore del Comune di Pisa, nel caso di segnalazioni di illeciti o irregolarità riguardanti l'Amministrazione Comunale;
- i dipendenti degli organismi di diritto pubblico del Comune di Pisa;
- i dipendenti dei concessionari di pubblico servizio del Comune di Pisa;

- i lavoratori autonomi, liberi professionisti e consulenti che svolgono la propria attività lavorativa presso il Comune di Pisa;
- volontari e tirocinanti, retribuiti e non retribuiti, che prestano la propria attività presso il Comune di Pisa;
- azionisti da intendersi come le persone fisiche che detengono azioni in una delle società del Comune di Pisa, ove assumano veste societaria;
- persone con funzioni di amministrazione, direzione, controllo, vigilanza o rappresentanza, anche qualora tali funzioni siano esercitate in via di mero fatto, presso il Comune di Pisa (ad esempio componenti dell'Organismo di valutazione, del Collegio dei Revisori,...).

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.

2.2 Soggetti diversi dal segnalante a cui si applicano le misure di protezione

Le misure di protezione e i divieti di ritorsione previsti per il whistleblower si applicano anche a:

- Persone dello stesso contesto lavorativo che assistono il segnalante nel processo di segnalazione ("facilitatori"), la cui identità deve essere mantenuta riservata;
- Persone del medesimo contesto lavorativo del segnalante, a lui legate da uno stabile legame affettivo o di parentela entro il quarto grado;
- Persone del medesimo contesto lavorativo del segnalante, che hanno con lui un rapporto abituale e corrente;
- Enti di proprietà della persona segnalante o per i quali la stessa persona lavora;
- Enti che operano nel medesimo contesto lavorativo del segnalante;
- Persone che hanno effettuato una segnalazione anonima, che sono state successivamente identificate, e che hanno subito ritorsioni.

3. Ambito oggettivo

Oggetto della segnalazione è rappresentato dalla violazione di disposizioni normative nazionali o dell'Unione Europea che ledono l'interesse pubblico o l'integrità del Comune di Pisa di cui i soggetti, come sopra meglio identificati, siano venuti a conoscenza "in ragione del rapporto di lavoro" (inteso come fatti appresi in quanto relativi all'ufficio di appartenenza, ma anche notizie acquisite in occasione e/o a causa dello svolgimento delle mansioni lavorative, sia pure in modo casuale).

Le violazioni segnalabili sono solo quelle tipizzate all'art. 2 del D.Lgs 24/2023.

I comportamenti, atti od omissioni che ledono l'interesse pubblico o l'integrità dell'amministrazione pubblica consistono in:

- illeciti amministrativi, contabili, civili o penali;
- condotte illecite rilevanti ai sensi del decreto legislativo 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;
- atti o comportamenti che vanificano l'oggetto o la finalità delle disposizioni di cui agli atti dell'Unione;
- i comportamenti impropri da parte del funzionario pubblico che, al fine di curare un interesse proprio o di terzi, assuma o concorra all'adozione di una decisione che devia dalla cura imparziale dell'interesse pubblico non sono più considerate di per sé violazioni segnalabili, bensì possono essere considerate come elementi concreti di una violazione che potrebbe concretizzarsi.

Non sono considerate segnalazioni di whistleblowing quelle aventi ad oggetto una contestazione, rivendicazione o richiesta legata ad un interesse di carattere personale del segnalante.

4. Modalità e gestione della segnalazione

I soggetti che vengono a conoscenza, nell'ambito del proprio contesto lavorativo, di violazioni o di informazioni sulle violazioni (come sopra definite) hanno a disposizione diversi canali al fine di segnalarle.

La scelta del canale di segnalazione non è rimessa alla discrezione del segnalante, in quanto l'art. 6 del d.lgs. 24/2023 incentiva innanzitutto l'utilizzo dei canali interni e, solo al ricorrere di determinate condizioni, rende possibile effettuare una segnalazione esterna.

4.1 Canali interni di segnalazione

Il destinatario della segnalazione interna è il Responsabile della prevenzione della Corruzione e trasparenza (RPCT) e la stessa può essere effettuata tramite i seguenti canali interni (ex art 4 D.Lgs. 24/2023):

- in forma scritta in modalità informatica con accesso alla piattaforma direttamente dal link "Whistleblowing" pubblicato sul sito istituzionale del Comune di Pisa "Amministrazione Trasparente/Altri contenuti/Prevenzione della Corruzione";
- in forma orale attraverso il sistema di messaggistica vocale dedicato componendo il numero indicato nell'apposita sezione "Amministrazione Trasparente/Altri contenuti/Prevenzione della Corruzione" come sopra meglio specificato;
- in forma orale mediante un incontro diretto con il RPCT richiesto dal segnalante.

Le segnalazioni interne, presentate a un soggetto diverso dal RPCT, devono essere trasmesse a quest'ultimo, entro sette giorni dal loro ricevimento, dando contestuale notizia della trasmissione al segnalante. Si evidenzia tuttavia che, per una loro più corretta gestione, è necessario che sia indicato chiaramente nell'oggetto, a cura del segnalante, che si tratta di una segnalazione per la quale si intende mantenere riservata la propria identità e beneficiare delle tutele previste nel caso di eventuali ritorsioni subite in ragione della segnalazione.

4.2 Canale esterno di segnalazione

Il segnalante può usufruire anche di un canale esterno che consiste nell'effettuare una segnalazione ad ANAC ai sensi dell'art. 7 d.lgs. 24/2023 e al ricorrere dei requisiti richiesti dall'art. 6 d.lgs. 24/2023, come sotto meglio specificati.

Le condizioni richieste dal menzionato art. 6 per il ricorso alla segnalazione esterna ad ANAC da parte del segnalante, in particolare, sono le seguenti:

- il canale di segnalazione interna non è attivo o, anche se attivato, non è conforme alla normativa;
- la persona segnalante ha già effettuato una segnalazione interna e la stessa non ha avuto seguito;
- 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;
- la persona segnalante ha fondato motivo di ritenere che la violazione possa costituire un pericolo imminente o palese per il pubblico interesse.

4.3 Divulgazione pubblica

Il segnalante può divulgare pubblicamente la segnalazione ai sensi dell'art. 15 d.lgs. 24/2023 al ricorrere delle seguenti condizioni:

- la persona segnalante ha già effettuato una segnalazione interna ed esterna ad ANAC, oppure ha effettuato direttamente una segnalazione esterna ad ANAC e delle stesse non è stato dato riscontro;
- la persona segnalante ha fondati motivi di ritenere che la segnalazione esterna possa comportare il rischio di ritorsioni o possa non avere efficace seguito;
- la persona segnalante ha fondato motivo di ritenere, sulla base di circostanze concrete, che la violazione possa costituire un pericolo imminente o palese per il pubblico interesse.

4.4 Denuncia alle autorità giudiziarie

Il segnalante può inoltre denunciare l'accaduto all'autorità giudiziaria o contabile.

5. Contenuto della segnalazione

La segnalazione deve essere il più chiara e circostanziata possibile e offrire il maggior numero di elementi idonei a consentire al RPCT di effettuare le dovute verifiche e valutazioni. In particolare, è necessario che la segnalazione contenga i seguenti elementi:

- una compiuta descrizione del fatto oggetto di segnalazione;
- le circostanze di tempo e di luogo in cui il fatto si è verificato;
- l'indicazione delle generalità o altri elementi che consentano di identificare il soggetto cui attribuire i fatti segnalati;
- l'indicazione del rapporto intercorrente tra il segnalante e il Comune di Pisa all'epoca del fatto segnalato.

Possono, inoltre, essere allegati documenti in grado di dimostrare la fondatezza della segnalazione nonché indicati i soggetti capaci di contribuire a formare un quadro il più completo possibile di quanto segnalato.

6. Segnalazioni anonime

Si considerano anonime le segnalazioni da cui non è possibile ricavare l'identità del segnalante.

Le segnalazioni anonime, nonché quelle provenienti da soggetti diversi da quelli indicati all'art. 2 "Ambito soggettivo" del presente atto, saranno prese in carico se adeguatamente circostanziate e saranno trattate con le modalità "ordinarie" di gestione di segnalazioni ed esposti.

Se la persona segnalante viene successivamente identificata e subisce ritorsioni a causa della segnalazione anonima, alla medesima si applicheranno le misure di protezione per le ritorsioni previste dal d.lgs. 24/2023.

Le segnalazioni anonime, ove ricevute dall'Amministrazione tramite i canali interni, se adeguatamente circostanziate, saranno registrate e conservate insieme alla relativa documentazione non oltre cinque anni decorrenti dalla data di ricezione delle stesse.

7. Modalità di segnalazione

7.1 Segnalazioni inviate tramite modalità informatica

Il segnalante accede alla piattaforma whistleblowing predisposta dal Comune di Pisa con la seguente modalità: direttamente dal link "Whistleblowing" pubblicato sul sito istituzionale del Comune di Pisa "Amministrazione Trasparente/Altri contenuti/Prevenzione della Corruzione", compila un form con il contenuto della segnalazione; 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'RPCT 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.

7.2 Segnalazioni tramite messaggio vocale

Il segnalante contatta il numero telefonico dedicato alle segnalazioni whistleblowing e, seguendo le istruzioni impartite della voce guida, fornisce i dati necessari al trattamento della segnalazione e, infine, descrive i fatti oggetto della stessa. La comunicazione viene registrata previo consenso del segnalante acquisito prima dell'avvio della registrazione della segnalazione.

7.3 Segnalazioni tramite richiesta di incontro diretto con RPCT

Il segnalante può richiedere un incontro diretto con il RPCT. La segnalazione viene verbalizzata dal RPCT o dal personale della struttura di supporto e previa verifica, sottoscritta dal segnalante.

8. Gestione segnalazione

Il RPCT riceve la segnalazione e la prende in carico; se lo ritiene necessario, coinvolge la struttura di supporto per i successivi adempimenti. Entro sette giorni dalla sua ricezione, il RPCT rilascia avviso di ricevimento della segnalazione al recapito fornito dal segnalante.

Il Responsabile della prevenzione della corruzione e trasparenza (RCPT) è il soggetto incaricato della ricezione e gestione delle segnalazioni all'interno dell'Ente ed è soggetto legittimato a trattare i dati del segnalante ed a conoscerne l'identità.

Il RPCT, che può essere coadiuvato dalla struttura di supporto, svolge una prima attività istruttoria volta ad identificare i requisiti essenziali di ammissibilità. Nel caso in cui la segnalazione sia manifestamente infondata per l'assenza di elementi di fatto idonei a giustificare accertamenti, o quando il suo contenuto sia generico e tale da non consentire la comprensione dei fatti, ovvero la documentazione allegata è inappropriata o inconferente, la stessa viene archiviata. L'archiviazione viene disposta anche quando la segnalazione si fonda su una contestazione, rivendicazione o richiesta legata ad un interesse di carattere personale del segnalante. In tutti questi casi, dell'archiviazione con adeguata motivazione, ne viene data comunicazione al segnalante.

Durante l'istruttoria, l'RPCT esegue una prima imparziale valutazione sulla sussistenza di quanto rappresentato nella segnalazione. A tale scopo può avviare un dialogo con il segnalante, chiedendo chiarimenti, ulteriore documentazione a supporto della tesi del segnalante, chiarimenti circa il contenuto della segnalazione o eventuali integrazioni alla stessa. Il segnalante che riceva una richiesta di integrazione della comunicazione, procede inoltrando, se lo ritiene, gli elementi richiesti.

Il termine per fornire riscontro alla segnalazione è tre mesi dalla data dell'avviso di ricevimento o, in mancanza, dalla scadenza del termine di sette giorni dalla presentazione della segnalazione.

All'esito dell'istruttoria, il RPCT fornisce riscontro alla segnalazione che può consistere in:

- comunicazione dell'archiviazione per carenza di prove a carico del segnalato che giustifichino la prosecuzione delle indagini;
- descrizione delle attività intraprese o da intraprendere all'esito dell'istruttoria svolta (per es. rinvio all'autorità competente per ulteriori indagini, avvio di un'inchiesta interna, adozione di provvedimenti per affrontare la questione sollevata, ecc...).

Nel caso la segnalazione risulti fondata il Responsabile dell'anticorruzione, in relazione ai profili di illiceità, individua, tra i seguenti, il soggetto al quale inoltrare la segnalazione: - dirigente del Settore cui è ascrivibile il fatto - Ufficio per i procedimenti disciplinari - Autorità giudiziaria - Corte dei Conti – ANAC.

9. Conservazione della documentazione inerente alle segnalazioni

Ai sensi dell'art. 14 d.lgs. 24/2023, le segnalazioni e la relativa documentazione sono conservate per il tempo necessario al trattamento della segnalazione e comunque non oltre cinque anni decorrenti dalla trasmissione dell'esito finale della segnalazione.

In particolare:

- se la segnalazione viene effettuata con modalità informatica la documentazione è conservata nel rispetto delle garanzie offerte dalla piattaforma utilizzata;
- se la segnalazione viene effettuata oralmente, con sistema di messaggistica vocale, previo consenso del segnalante la stessa è registrata su un dispositivo idoneo alla conservazione con accesso protetto da credenziali, detenute solo dalla struttura di supporto al RPCT, al fine di garantire il diritto alla riservatezza del segnalante;
- se la segnalazione è effettuata oralmente, nel corso di un incontro con il RPCT, la stessa è documentata mediante verbale, previo consenso del segnalante, e conservata in armadi adeguatamente chiusi o in altri contenitori fisicamente protetti.

10. Tutela della riservatezza.

Il d.lgs. 24/2023, all'art. 12, sancisce, innanzitutto, che l'acquisizione e la gestione delle segnalazioni deve avvenire nel rispetto dei principi fondamentali in materia di protezione dei dati personali e che *"le segnalazioni non possono essere utilizzate oltre quanto necessario per dare adeguato seguito alle stesse"*. Il decreto impone, poi, all'Amministrazione che riceve e tratta le segnalazioni, di garantire la riservatezza dell'identità del segnalante, anche al fine di evitare l'esposizione dello stesso a misure ritorsive da parte dell'Amministrazione in ragione della segnalazione.

La riservatezza sull'identità della persona segnalante (e su qualsiasi altra informazione o documentazione da cui può evincersi, direttamente o indirettamente, tale identità) viene tutelata prevedendo che l'identità di quest'ultima possa essere rivelata a persone diverse da quelle competenti a ricevere o a dare seguito alla segnalazione, espressamente autorizzate a trattare tali dati ai sensi della normativa vigente in materia di protezione dei dati personali, solo con il consenso espresso della persona segnalante (art. 12, c. 2, d.lgs. 24/2023).

La riservatezza del segnalante è garantita anche in ambito giurisdizionale e disciplinare (art. 12, c. 3, 4 e 5, d.lgs. 24/2023):

- nell'ambito del procedimento penale, durante le indagini preliminari, nei modi e nei limiti di cui all'art. 329 c.p.p.;
- nell'ambito del procedimento dinanzi alla Corte dei Conti, sino alla chiusura della fase istruttoria;
- nell'ambito del procedimento disciplinare, l'identità della persona segnalante non può essere rivelata, ove la contestazione dell'addebito sia fondata su accertamenti distinti e ulteriori rispetto alla segnalazione, anche se conseguenti alla stessa. Qualora, invece, la contestazione sia fondata, in tutto o in parte, sulla segnalazione e la conoscenza dell'identità della persona segnalante sia indispensabile per la difesa dell'incolpato, la segnalazione sarà utilizzabile solo in presenza del consenso espresso della persona segnalante alla rivelazione della propria identità.

Il comma 6 del medesimo art. 12, d.lgs. 24/2023, prevede, inoltre, che per rivelare l'identità del segnalante, oltre al consenso espresso dello stesso, è necessaria anche una previa comunicazione scritta delle ragioni di tale rivelazione, nei seguenti casi:

- 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 segnalazioni interne, laddove tale rivelazione sia indispensabile anche ai fini della difesa della persona coinvolta.

Infine, la tutela della riservatezza va garantita anche al facilitatore che assiste il segnalante ed a soggetti diversi dal segnalante menzionati o coinvolti nella segnalazione, quali il soggetto segnalato e le persone indicate come testimoni, fino alla conclusione dei procedimenti avviati in ragione della segnalazione e nel rispetto delle medesime garanzie, salvo il caso in cui le segnalazioni siano oggetto di denuncia alle Autorità Giudiziarie e alla corte dei Conti.

Nelle procedure di segnalazione interna la persona segnalata può essere sentita, ovvero, su sua richiesta, è sentita, anche attraverso l'acquisizione di osservazioni scritte e documenti.

Il trattamento dei dati personali mediante sistemi di acquisizione delle segnalazioni presenta rischi specifici per i diritti e le libertà degli interessati, considerata la delicatezza delle informazioni potenzialmente trattate, la vulnerabilità degli interessati nel contesto lavorativo, nonché lo specifico regime di riservatezza dell'identità del segnalante previsto dalla normativa di settore.

Il Responsabile della prevenzione della corruzione è unico soggetto abilitato all'accesso alla piattaforma WhistleblowingPA con credenziali di autenticazione ad uso esclusivo.

La presenza di una nuova segnalazione, sia sulla piattaforma che nel sistema di messaggistica vocale, o l'aggiornamento di una segnalazione esistente sulla piattaforma, viene notificata mediante invio di un alert ad una casella e-mail dedicata, visibile solo al RPCT e ad un gruppo di lavoro, formato da soli dipendenti della Direzione "Segreteria Generale", che, nell'atto organizzativo di approvazione della microstruttura, risultino formalmente assegnati alla "UO Anticorruzione e Trasparenza". Tali notifiche non contengono alcun dato della segnalazione.

Il solo autorizzato a conoscere l'identità del whistleblower è il Responsabile della prevenzione della corruzione che si potrà avvalere, nello svolgimento dell'istruttoria, dei dipendenti come sopra meglio individuati appositamente formati e, dallo stesso RPCT, debitamente autorizzati al trattamento dei dati personali ai sensi dell'art. 29 del Reg. (UE) 2016/679 e dell'art. 2-quaterdecies del d.lgs. 196/2003 e ss. mm. ii.e, istruiti a norma dell'art. 29 del GDPR.

Corollari della tutela della riservatezza sull'identità del segnalante sono:

- previsione di procedure per il trattamento delle segnalazioni mediante sistemi di gestione informatizzata delle stesse con ricorso a strumenti di crittografia;
- garanzia di riservatezza sull'identità del segnalante durante tutte le fasi del procedimento di segnalazione;
- onere di oscuramento dei dati personali relativi al segnalante ma anche di quelli la cui identità deve rimanere riservata ai sensi del d.lgs. 24/2023 qualora, per ragioni istruttorie, altri soggetti non autorizzati al trattamento debbano essere messi a conoscenza della segnalazione;
- la sottrazione della segnalazione, e della documentazione a essa allegata, al diritto di accesso agli atti amministrativi previsto dagli artt. 22 e ss. della L. 241/1990 e all'accesso civico generalizzato ex art. 5 del d.lgs. 33/2013 (art. 12, comma 8, d.lgs. 24/2023);
- l'impossibilità per il soggetto segnalato e per le persone menzionate nella segnalazione di risalire all'identità del segnalante tramite richiesta al titolare del trattamento e reclamo al Garante della Privacy come prevedono gli artt. 15 e 22 del Regolamento UE n. 2016/679.

L'RPCT rende conto del numero di segnalazioni ricevute, nella Relazione annuale ex art 1 comma 14 L.190/2012, garantendo sempre la riservatezza dell'identità del segnalante.

La procedura qui esplicitata potrà essere sottoposta a revisione periodica.

In caso di passaggio di incarico da un RPCT ad un altro verrà garantita la modifica delle credenziali di accesso al sistema.