



comune di trieste
piazza Unità d'Italia 4
34121 Trieste
www.comune.trieste.it
partita iva 00210240321



Linee Guida in materia di whistleblowing

Disposizioni organizzative del Segretario Generale

nella sua qualità di Responsabile per la Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza

Trieste, 25.07.2023

PROT B 20/1 - 4/1 - 2023 (4579)

Segretario Generale
dott. Giampaolo Giunta

Firma digitale ai sensi del
D.Lgs. n. 82/2005 e s.m.i.

SOMMARIO

1. Premessa.....	Pag. 1
2. Riferimenti normativi.....	Pag. 1
3. Ambito soggettivo.....	Pag. 2
4. Ambito oggettivo.....	Pag. 2
5. I canali di segnalazione.....	Pag. 3
5.1 Il canale interno.....	Pag. 3
5.2 Il canale esterno.....	Pag. 4
5.3 Il canale di divulgazione.....	Pag. 5
6. Tutela della riservatezza.....	Pag. 6

I. Premessa

Le presenti linee guida sono state predisposte in occasione dell'applicazione, a partire dal 15 luglio 2023, delle disposizioni previste dal D.lgs. 10 marzo 2023, n. 24, il quale, recependo la Direttiva UE 2019/1937, ha innovato la disciplina della tutela delle persone che segnalano la violazione di disposizioni normative di cui siano venute a conoscenza nel contesto lavorativo (c.d. whistleblowing).

La nuova normativa, infatti, è intervenuta su svariati aspetti della disciplina del whistleblowing, sia ampliando il novero dei soggetti che possono essere protetti per le segnalazioni e le denunce, sia individuando in maniera chiara i diversi possibili canali di segnalazione e le rispettive condizioni di accesso.

L'intento delle presenti linee guida è quello di informare circa le novità introdotte dalla nuova normativa e di fornire indicazioni operative su come l'istituto è applicato all'interno del Comune di Trieste. Il sottoscritto si riserva in futuro di modificare e integrare in un'ottica di miglioramento tali linee guida, in particolare nell'ipotesi dell'adozione di nuovi canali di segnalazione, anche tramite l'integrazione del Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza.

2. Riferimenti normativi

La protezione delle persone che segnalano la violazione delle disposizioni normative nazionali e del diritto dell'Unione Europea trova fondamento in numerose disposizioni di legge tra le quali le principali sono:

- L. 6 novembre 2012, n. 190 “*Disposizioni per la protezione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione*”;
- L. 30 novembre 2017, n. 179 “*Disposizioni per la tutela degli autori di segnalazioni di reati e irregolarità di cui siano venuti a conoscenza nell'ambito di un rapporto di lavoro pubblico o privato*”;
- D.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, recante “*Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche*”;
- D.P.R. 16 aprile 2013, n. 62 “*Regolamento recante codice di comportamento dei dipendenti pubblici, a norma dell'art. 54 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 190*”;
- 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;
- D.lgs. 10 marzo 2023, n. 24 recante “*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 la violazione delle disposizioni normative nazionali (Decreto whistleblowing)*”;
- Regolamento UE 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016 relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la direttiva 95/46/CE;
- D.lgs. 30 giugno 2003, n. 196 “*Codice in materia di protezione dei dati personali, recante disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento nazionale al regolamento (UE) n. 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016 relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la direttiva 95/46/CE*”;

3. Ambito soggettivo

Il nuovo decreto ha ampliato notevolmente, rispetto alla precedente normativa, i soggetti di cui, all'interno del settore pubblico, è riconosciuta protezione, anche da ritorsioni, in caso di segnalazione a prescindere dal canale in concreto utilizzato.

Limitando la disamina ai casi che possono venire in rilievo con riferimento al Comune di Trieste, i soggetti tutelati sono:

- personale dipendente;
- lavoratori autonomi che svolgono la propria attività lavorativa presso l'Ente;
- liberi professionisti e consulenti che prestano la propria attività presso il Comune di Trieste;
- volontari e tirocinanti, retribuiti e non retribuiti, che prestano la propria attività presso il Comune di Trieste;
- persone con funzioni di amministrazione, direzione, controllo e vigilanza o rappresentanza, anche qualora tali funzioni siano esercitate in via di mero fatto, presso l'Ente.

A tutti i soggetti sopra elencati la tutela si applica non solo se la segnalazione, la denuncia o la divulgazione pubblica avvenga in costanza del rapporto di lavoro o di altro tipo di rapporto giuridico, ma anche durante il periodo di prova e anteriormente alla costituzione del rapporto giuridico. Il decreto legislativo, infatti, specifica che la tutela si applica anche:

- quando i rapporti giuridici non sono ancora iniziati, se le informazioni 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 nel corso dello stesso rapporto giuridico (art. 3, co. 4).

4. Ambito oggettivo

Oggetto di segnalazione, denuncia e divulgazione pubblica sono le **violazioni di specifiche normative nazionali e dell'Unione Europea**. L'obiettivo perseguito dal legislatore con la disciplina in esame è quello di incoraggiare segnalazioni, divulgazioni pubbliche o denunce, al fine di far emergere, e così prevenire e contrastare, fatti illeciti di diversa natura.

A tal proposito è opportuno specificare che per **violazione** si intendono i comportamenti, atti od omissioni che ledono l'interesse pubblico o l'integrità dell'amministrazione pubblica. Le violazioni del diritto nazionale che vengono in rilievo possono riguardare in particolare:

- illeciti civili;
- illeciti amministrativi;
- illeciti penali;
- illeciti contabili.

La protezione **non si applica**, invece, alle contestazioni, rivendicazioni o richieste legate ad un interesse di carattere personale della persona segnalante che attengono esclusivamente ai propri rapporti individuali di lavoro, compresi quelli con le figure gerarchicamente sovraordinate.

5. I canali di segnalazione

Il decreto legislativo, nel recepire le indicazioni della Direttiva europea, ha previsto un sistema diversificato di presentazione delle segnalazioni. Infatti, il segnalante, oltre a potersi rivolgere all'amministrazione di appartenenza, può, nei casi previsti dalla normativa e successivamente meglio descritti, fare ricorso al c.d. "canale esterno" attivato presso l'ANAC o effettuare una divulgazione pubblica.

Di seguito verranno trattati più nel dettaglio i requisiti di accesso e la procedura da seguire con riferimento a ciascun canale di segnalazione.

Si precisa, inoltre, che il soggetto segnalante può in ogni caso rivolgersi alle Autorità nazionali competenti, giudiziarie e contabili, per inoltrare una denuncia di condotte illecite, di cui sia venuto a conoscenza nel contesto lavorativo.

5.1 Il canale interno

Attraverso l'utilizzo del c.d. "canale interno" di segnalazione il soggetto si rivolge all'amministrazione cui è collegato e in cui si è verificata la violazione lamentata. Tale canale è quello privilegiato dal legislatore, in quanto ritenuto più prossimo all'origine delle questioni oggetto della segnalazione. Si ricorda, infatti, che **la disciplina in esame ha come obiettivo ultimo quello favorire una cultura della buona comunicazione e della responsabilità sociale delle organizzazioni, in modo da contribuire alla prevenzione e all'accertamento di eventuali violazioni delle norme di legge e al miglioramento delle singole organizzazioni.**

All'interno del Comune di Trieste le segnalazioni possono essere indirizzate al Responsabile per la Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza, ruolo attualmente ricoperto dal Segretario Generale, dr. Giampaolo Giunta, con una delle seguenti modalità atte a garantire la riservatezza del segnalante:

- a mezzo posta elettronica: inviando alla casella del Responsabile anticorruzione (responsabile.anticorruzione@comune.trieste.it) una mail il cui oggetto dovrà essere soltanto la dicitura "RISERVATA – PERSONALE";
- a mezzo del servizio postale o tramite posta interna, riportando l'indicazione "RISERVATA – PERSONALE" sulla busta chiusa;
- richiedendo un colloquio riservato con il Responsabile per la prevenzione della Corruzione e della Trasparenza.

Dal punto di vista procedurale, il Responsabile esamina preliminarmente l'attendibilità e la complessità dei fatti segnalati e, quindi, decide se avviare un'istruttoria da condurre personalmente o avvalendosi di un gruppo di lavoro per il compimento degli accertamenti istruttori.

Nel gruppo di lavoro predetto, composto da non più di 3 persone, saranno presenti preferibilmente soggetti esperti sulla materia a cui i fatti si riferiscono e comunque estranei all'ambito in cui gli illeciti o le irregolarità avrebbero avuto luogo e non facenti parte dell'ufficio procedimenti disciplinari. I componenti del gruppo sono tenuti agli stessi obblighi di riservatezza che fanno capo al Responsabile.

La segnalazione è gestita dal Responsabile che effettuerà le sue valutazioni in ordine all'archiviazione della segnalazione o al suo invio a uno tra i seguenti soggetti: dirigente della

struttura cui è ascrivibile il fatto, Ufficio procedimenti disciplinari, Autorità Giudiziaria, Corte dei Conti, ANAC, Dipartimento della Funzione pubblica.

Il Responsabile avrà cura di rilasciare al segnalante un avviso di ricevimento della segnalazione entro 7 giorni dalla data di ricezione della stessa. Ove ritenuto necessario, al segnalante potranno essere richieste integrazioni rispetto a quanto riferito. Un riscontro alla segnalazione verrà fornito entro 3 mesi dall'invio dell'avviso di ricevimento. L'intera procedura sarà gestita con modalità tali da garantire la riservatezza della sua identità.

Con riferimento alla presa in considerazione della segnalazione si precisa che motivi che hanno indotto la persona a segnalare, denunciare o divulgare pubblicamente sono irrilevanti ai fini della trattazione della segnalazione e della protezione da misure ritorsive.

5.2 Il canale esterno

Ferma restando la preferenza per il canale interno, il decreto prevede la possibilità di effettuare una segnalazione attraverso un canale esterno attivato presso l'ANAC.

Il segnalante, tuttavia, può rivolgersi al canale esterno solo in presenza di alcune condizioni e cioè se al momento della presentazione della segnalazione:

- il canale interno, pur essendo obbligatorio, non è attivo o, anche se attivato, non è conforme a quanto previsto dal decreto legislativo con riferimento ai soggetti e alle modalità di presentazione delle segnalazioni interne, che devono essere in grado di garantire la riservatezza dell'identità del segnalante e degli altri soggetti tutelati;
- la persona segnalante ha già effettuato una segnalazione interna e la stessa non ha avuto seguito da parte della persona o dell'ufficio designati. Si fa riferimento ai casi in cui il canale interno sia stato utilizzato, ma non abbia funzionato correttamente, nel senso che la segnalazione non è stata trattata entro un termine ragionevole, oppure non è stata intrapresa un'azione per affrontare la violazione;
- la persona segnalante ha fondati motivi di ritenere ragionevolmente sulla base di circostanze concrete allegate ed informazioni effettivamente acquisibili e, quindi, non su semplici illazioni, che, se effettuasse una segnalazione interna:
 - alla stessa non sarebbe dato efficace seguito. Ciò si verifica quando, ad esempio, il responsabile ultimo nel contesto lavorativo sia coinvolto nella violazione, vi sia il rischio che la violazione o le relative prove possano essere occultate o distrutte, l'efficacia delle indagini svolte dalle autorità competenti potrebbe essere altrimenti compromessa o anche perché si ritiene che ANAC sarebbe più indicata a affrontare la specifica violazione, soprattutto nelle materie di propria competenza;
 - questa potrebbe determinare il rischio di ritorsione (ad esempio anche come conseguenza della violazione dell'obbligo di riservatezza dell'identità del segnalante);
- la persona segnalante ha fondato motivo di ritenere che la violazione possa costituire un pericolo imminente o palese per il pubblico interesse.

A tale scopo l'ANAC sta predisponendo un'apposita piattaforma informatica di segnalazione. Per ottenere maggiori e più specifiche istruzioni in merito e per accedere al servizio è possibile consultare la pagina dedicata del sito ANAC ([Whistleblowing – www.anticorruzione.it](http://www.anticorruzione.it)).

5.3 Il canale di divulgazione

Il d.lgs. n. 24/2023 ha introdotto un'ulteriore modalità di segnalazione consistente nella divulgazione pubblica.

Con questo canale le informazioni circa le violazioni sono rese di pubblico dominio tramite la stampa o mezzi elettronici o comunque attraverso mezzi di diffusione in grado di raggiungere un numero elevato di persone. In questa categoria sono ricompresi anche i *social network* (ad esempio facebook, twitter, youtube, instagram), i quali costituiscono uno strumento rapido e interattivo di trasmissione e veicolazione di informazioni e scambi tra reti di persone e organizzazioni.

La divulgazione pubblica delle violazioni deve avvenire nel rispetto delle condizioni poste dal legislatore, affinché poi il soggetto che la effettua possa beneficiare delle tutele riconosciute dal decreto. La protezione sarà riconosciuta se al momento della divulgazione ricorra una delle seguenti condizioni:

- l'amministrazione non ha dato riscontro ad una segnalazione interna indicando le misure previste o adottate per dare seguito alla stessa nei termini previsti e sia stato adito anche il canale esterno, ma l'ANAC, a sua volta, non ha fornito riscontro al segnalante entro termini ragionevoli (tre mesi o, se ricorrono giustificate e motivate ragioni, sei mesi dalla data di avviso di ricevimento della segnalazione esterna o, in mancanza di detto avviso, dalla scadenza dei sette giorni dal ricevimento);
- la persona ha già effettuato direttamente una segnalazione esterna all'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 (tre mesi o, se ricorrono giustificate e motivate ragioni, sei mesi dalla data di avviso di ricevimento della segnalazione esterna o, in mancanza di detto avviso, dalla scadenza dei sette giorni dal ricevimento);
- la persona effettua direttamente una divulgazione pubblica, in quanto, sulla base di motivazioni ragionevoli e fondate alla luce delle circostanze del caso concreto, ritiene che la violazione possa rappresentare un pericolo imminente o palese per il pubblico interesse;
- la persona effettua direttamente una divulgazione pubblica, poiché, sulla base di motivazioni ragionevoli e fondate alla luce delle circostanze del caso concreto, ritiene che la segnalazione esterna possa comportare il rischio di ritorsioni oppure possa non avere efficace seguito perché, ad esempio, teme che possano essere occultate o distrutte prove oppure che chi ha ricevuto la segnalazione possa essere colluso con l'autore della violazione o coinvolto nella violazione stessa.

In caso di divulgazione pubblica, se il soggetto rivela volontariamente la propria identità, non viene in rilievo la tutela della riservatezza, ferme restando tutte le altre forme di protezione previste dal decreto per il segnalante. Laddove, invece, divulghi violazioni utilizzando, ad esempio, uno pseudonimo o un nickname, che comunque non ne consente l'identificazione, ANAC tratterà la divulgazione alla stregua di una segnalazione anonima e avrà cura di registrarla, ai fini della conservazione, per garantire al divulgatore, in caso di disvelamento successivo dell'identità dello stesso, le tutele previste se ha comunicato ritorsioni.

Si precisa, infine, che il soggetto che effettua una divulgazione pubblica, così come sopra illustrato, deve tenersi distinto da chi costituisce fonte di informazione per i giornalisti. In tali casi, infatti, il decreto prevede che restano ferme le norme sul segreto professionale degli esercenti la professione giornalistica, con riferimento alla fonte della notizia. La *ratio* di tale previsione risiede nel fatto che in tal caso il soggetto che fornisce informazioni costituisce una fonte per il giornalismo di inchiesta ed esula dalle finalità perseguite con il d.lgs. n. 24/2023.

6. Tutela della riservatezza

La tutela della riservatezza costituisce il presupposto perché il segnalante non sia esposto ad azioni discriminatorie ed è garantita da parte di tutti i soggetti che ricevono le segnalazioni.

Le segnalazioni non saranno utilizzate oltre quanto necessario per dare adeguato seguito alle stesse. L'identità della persona segnalante e qualsiasi altra informazione da cui essa può evincersi, direttamente o indirettamente, non potranno essere rivelate, senza il consenso espresso del segnalante, a persone diverse da quelle competenti a ricevere o dare seguito alle segnalazioni.

Ulteriori forme di tutela della riservatezza saranno meglio precisate in seguito, in particolare per quanto riguarda l'ambito dei procedimenti disciplinari, e si rimanda *medio tempore* a quanto previsto dall'art. 12 D.lgs. 24/2023.

La segnalazione è sottratta all'accesso previsto dagli artt. 22 e ss. della legge 7 agosto 1990, n. 241, nonché dagli articoli 5 ss. del d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33.

Il Segretario Generale
Responsabile della Prevenzione
della Corruzione e della Trasparenza
dr. Giampaolo Giunta