# PROCEDURA
# *WHISTLEBLOWING*

## PREMESSA

La presente procedura ha per scopo quello, da un lato, di mettere a conoscenza del potenziale segnalante i propri diritti, le corrette procedure, l'estensione e i limiti della sua tutela; dall'altro, per il soggetto ricevente, ed eventuali altri soggetti coinvolti nella gestione e trattazione della segnalazione, di conoscere il perimetro del proprio compito e le connesse responsabilità; non da ultimo, anche soggetti terzi eventualmente menzionati nella segnalazione possono avere conoscenza di quale possa essere la trattazione dei dati che li riguardano e di quale tipo di accesso sia possibile agli stessi dati.

Fonti di riferimento:

- 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 https://eur-lex.europa.eu/legalcontent/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019L1937&from=RO.
- Legge 30 novembre 2017, n. 179 Disposizioni per la tutela degli autori di segnalazioni di reati o irregolarità di cui siano venuti a conoscenza nell'ambito di un rapporto di lavoro pubblico o privato https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2017/12/14/17G00193/sg.
- Linee guida ANAC del 9.6.2021 in materia di tutela degli autori di segnalazioni di reati o irregolarità di cui siano venuti a conoscenza in ragione di un rapporto di lavoro, ai sensi dell'art. 54-bis, del d.lgs. 165/2001 (c.d. whistleblowing)
- FAQ ANAC in materia di Anticorruzione – whistleblowing
- Regolamento ANAC per la gestione delle segnalazioni e tutela degli autori di segnalazioni di illeciti o irregolarità di cui siano venuti a conoscenza nell'ambito di un rapporto di lavoro di cui all'art. 54 bis decreto legislativo n. 165/2001

Il whistleblowing è conosciuto come una misura di prevenzione e contrasto alla corruzione; tuttavia, in quanto meccanismo di disvelamento di illeciti all'interno del luogo di lavoro, l'istituto ha anche la funzione di rendere possibile la soluzione di problemi da parte del datore di lavoro e creare un ambiente favorevole alla comunicazione tra dipendenti e datori di lavoro.

Al fine del raggiungimento di questi obiettivi, oltre ai necessari riferimenti di legge e Regolamentari, all'interno della procedura è opportuno indicare:

1. l'ambito oggettivo della procedura;
2. le tutele per i soggetti segnalanti e segnalati;
3. i canali per le segnalazioni;
4. le tempistiche, le dinamiche e le fasi della attività istruttoria di accertamento;

5. i soggetti coinvolti nella trattazione della segnalazione;
6. le responsabilità per i segnalanti (ad es. in caso di segnalazione diffamatoria o attraverso canali non preposti dall'ente);
7. le responsabilità dei soggetti riceventi;
8. i casi di trasmissione della segnalazione a soggetti esterni;
9. i casi di possibile comunicazione di dati identificativi del segnalante;
10. i tempi di conservazione delle informazioni.

Il whistleblowing, se implementato in modo corretto, e se adeguatamente promosso all'interno dell'ente, può costituire per l'ente stesso una risorsa utile per favorire un corretto svolgimento della sua attività.

## 1 – AMBITO SOGGETTIVO - *WHISTLEBLOWER*

Per quanto riguarda l'ambito soggettivo di applicazione della norma, è necessario prendere in considerazione le tipologie di pubbliche amministrazioni soggette alla legge, chiamate ad implementare specifiche procedure per le segnalazioni, e i cui dipendenti sono meritevoli di tutela. È necessario altresì considerare quale sia lo status che qualifica un individuo in relazione al suo rapporto con l'amministrazione stessa.

Quanto alle tipologie di amministrazioni pubbliche a cui sono applicabili le disposizioni in materia di whistleblowing, tra esse rientrano:

- Le pubbliche amministrazioni (art. 1.2 D.Lgs. n.165/2001), tra cui gli enti pubblici non economici nazionali e regionali e le Autorità amministrative indipendenti;
- Gli enti pubblici economici;
- Gli enti di diritto privato in controllo pubblico (art. 2359 CC), tra cui anche le società in house e le società quotate.

Quanto invece ai soggetti che sono legittimati ad effettuare segnalazioni protette attraverso la normativa, questi sono:

- I dipendenti degli enti a cui si applica la normativa;
- I lavoratori e collaboratori di imprese private che prestano opere o servizi in favore della pubblica amministrazione.

La ratio dell'estensione della tutela anche a soggetti che lavorano per le aziende fornitrici è quella di estenderne l'applicabilità anche a quei soggetti che si trovano in una posizione privilegiata per testimoniare possibili illeciti ma che, come avviene per i dipendenti dell'ente, possono subire

discriminazioni in caso di segnalazioni di illeciti riferibili all'ente pubblico. Questi soggetti sono tutelati solo nel caso in cui la loro segnalazione abbia ad oggetto condotte riferibili alla pubblica amministrazione di riferimento.

Per i collaboratori e i dipendenti della società fornitrici di beni e servizi, i fatti devono essere conosciuti in occasione dello svolgimento del rapporto di fornitura.

Qualora il Consorzio del Ticino riceva segnalazioni non provenienti da individui soggetti alla tutela da parte dalla normativa, così come da anonimi, non è tenuta a trattare le stesse come provenienti da whistleblower, né ad applicare le stesse tutele previste dalla legge in materia. Non è, allo stesso tempo, obbligata ad archiviare direttamente queste segnalazioni.

## 2 – OGGETTO DELLA SEGNALAZIONE

Sono considerate segnalazioni legittime quelle relative a reati o anche mere irregolarità che contrastino con un interesse pubblico.

ANAC ritiene che rientrino tra i fatti segnalabili tutti i reati contro la pubblica amministrazione, i comportamenti impropri di un funzionario pubblico contrari all'interesse pubblico, illeciti civili, irregolarità nella gestione o organizzazione dell'attività di un ente. Sono ricompresi anche i tentativi di violazione, nonché le attività illecite non ancora compiute ma che il segnalante ritenga ragionevolmente possano verificarsi in presenza di elementi precisi e concordanti.

Le tutele previste dalla normativa vengono meno solo nei casi in cui sia accertata, anche con sentenza di primo grado, la responsabilità penale del segnalante per i reati di calunnia o diffamazione o comunque per reati commessi con la segnalazione ovvero venga accertata la sua responsabilità civile, per lo stesso titolo, nei casi di dolo o colpa grave. L' accertamento della responsabilità penale o civile del segnalante avviene esclusivamente a livello giudiziario e non a livello amministrativo.

## 3 – SEGNALAZIONI ANONIME

La disciplina del *whistleblowing* e le conseguenti tutele non si applicano alle segnalazioni anonime, cioè prive di elementi che consentano di identificare il loro autore: la tutela tipica dell'istituto verrà garantita, quindi, solo in caso di segnalazioni formulate da soggetti chiaramente identificati ai sensi del precedente articolo 1.

Le segnalazioni anonime saranno prese in considerazione solo se relative a fatti di particolare gravità e solo se adeguatamente circostanziate.

## 4 – DESTINATARI E MODALITÀ DI SEGNALAZIONE

La legge prevede la responsabilità dell'intero processo di ricezione e gestione delle segnalazioni a carico del RPCT che per il Consorzio del Ticino è il Direttore Doriana Bellani, e sul quale sono incentrati tutti gli oneri legati alla protezione dei segnalanti e alle attività di istruttoria in relazione ai contenuti delle segnalazioni.

Il RPCT può inoltre coinvolgere altri soggetti all'interno dell'amministrazione per quanto riguarda le attività di accertamento degli illeciti; questi soggetti devono tuttavia essere coinvolti solo con riferimento ai fatti segnalati, e non deve essere condiviso con loro alcun elemento che possa portare all'identificazione del soggetto segnalante. Durante l'attività di accertamento, il RPCT potrà coinvolgere, nel rispetto della riservatezza dell'identità del segnalante e dei contenuti della segnalazione, gli Uffici interni individuati di volta in volta in base alla tipologia di attività istruttoria che viene in rilievo.

Nel caso in cui una segnalazione sia inviata ad un soggetto diverso dal RPCT, la persona erroneamente contattata deve indicare al segnalante i canali appropriati designati dalla procedura interna.

Rimane impregiudicata la facoltà dei soggetti di cui all'art. 1 di inoltrare segnalazione direttamente all'autorità giudiziaria competente o all'Anac.

Presso il Consorzio del Ticino, il ruolo di RPCT coincide con quello del custode dell'identità ed è l'unico soggetto competente a sbloccare i dati identificativi del segnalante. Per tale ragione, il RPCT mantiene traccia delle ragioni che hanno reso necessario conoscere l'identità del segnalante.

## 5 – ACCERTAMENTO DELLA SEGNALAZIONE

Il RPCT è tenuto a svolgere un'attività istruttoria in merito ai fatti segnalati. Lo svolgimento di questa attività non deve invadere ambiti di competenza di altri organi dell'amministrazione, come ad esempio l'esercizio di azioni disciplinari.

Il principio cardine da considerare durante le attività di accertamento è quello relativo alla protezione della riservatezza dei soggetti coinvolti, a partire dal segnalante, ma comprendendo anche il soggetto segnalato, nonché altre persone menzionate nella segnalazione come persone possibilmente informate sui fatti.

Eventuali altri soggetti coinvolti nell'attività istruttoria dovranno ricoprire un ruolo limitato ed avere un accesso alle informazioni relative alla segnalazione limitato allo stretto necessario.

L'attività istruttoria del RPCT è finalizzata alla verifica delle informazioni esposte dalla segnalazione, al fine di ravvisare la possibile emersione di reati, illeciti o irregolarità amministrative o malfunzionamenti nei processi dell'ente.

L'instaurazione di un dialogo da parte del RPCT con il segnalante, per richiedere chiarimenti e approfondimenti, è utile anche a rafforzare la buona predisposizione verso lo strumento e verso il lavoro del RPCT, il segnalante può così comprende che la sua segnalazione è trattata e considerata. In questo modo è possibile che un segnalante inizialmente anonimo possa decidere di identificarsi in un secondo momento.

Durante la fase istruttoria, il RPCT non deve informare il soggetto segnalato del fatto che a suo carico sia stata presentata una segnalazione né deve comunicargli gli esiti della gestione (ad esempio, non deve essere in alcun modo comunicato al segnalato che la segnalazione che lo riguarda è stata trasmessa all'Autorità giudiziaria competente, altrimenti il rischio è di alterare l'attività di indagine della Procura).

Il RPCT deve fornire informazioni al segnalante sullo stato di avanzamento dell'istruttoria, almeno con riferimento ai principali snodi decisionali. Il RPCT deve fornire riscontri ai soggetti segnalanti durante l'intero procedimento, anche comunicando gli esiti delle attività istruttorie.

È bene che il canale di comunicazione sia mantenuto attivo e che le comunicazioni date al segnalante siano anche ricorrenti, per mantenere "agganciato" lo stesso e renderlo partecipe delle attività messe in atto dal RPCT in seguito alla segnalazione.

Per quanto riguarda le tempistiche dell'istruttoria, le LLGG di ANAC prevedono un termine di 15 giorni per l'esame preliminare della segnalazione.

L'analisi preliminare può condurre il RPCT a disporre l'archiviazione per:

- manifesta mancanza di interesse all'integrità della pubblica amministrazione;
- manifesta incompetenza del Consorzio del Ticino sulle questioni segnalate;
- manifesta infondatezza per l'assenza di elementi di fatto idonei a giustificare accertamenti;
- manifesta insussistenza dei presupposti di legge per l'esercizio dei relativi poteri;
- accertato contenuto generico della segnalazione di illecito tale da non consentire la comprensione dei fatti, ovvero segnalazione di illeciti corredata da documentazione non appropriata o inconferente;
- produzione di sola documentazione in assenza della segnalazione di condotte illecite o irregolarità;
- mancanza dei dati che costituiscono elementi essenziali della segnalazione di illeciti;

- segnalazioni reiterate da parte dello stesso soggetto su fatti già segnalati.

Per svolgere l'attività istruttoria, il RPCT può richiedere atti e documentazione ai vari uffici dell'amministrazione, sempre tenendo presente la necessità di non esporre il segnalante. Per fare ciò, è opportuno che il RPCT non espliciti che le sue attività di accertamento derivano da una segnalazione.

Nelle comunicazioni con soggetti terzi che siano destinatari di richieste di informazioni, è necessario che il RPCT non condivida alcun dato identificativo del segnalante e ometta che le richieste di informazioni siano derivate da una segnalazione.

L'unica occasione nella quale il RPCT è tenuto a rivelare eventualmente l'identità del segnalante si ha qualora vi sia una specifica richiesta da parte dell'Autorità Giudiziaria.

Per quanto riguarda le tempistiche dell'istruttoria, le LLGG di ANAC prevedono un termine di 15 giorni per l'esame preliminare della segnalazione e uno di 60 giorni per la conclusione dell'istruttoria.

L'attività istruttoria può chiudersi con esiti diversi.

**1. Archiviazione della segnalazione.**

Al termine di un'attività di accertamento è possibile che i fatti segnalati risultino non fondati o non possano essere provati con sufficienti evidenze. Ciò non significa necessariamente che la segnalazione fosse falsa o errata, ma solo che che non puo' portare ad azioni da parte dell'ente.

**2. Revisione di procedure o processi interni.**

Nei casi in cui una segnalazione non abbia comportato l'emersione di possibili responsabilità da parte dei soggetti coinvolti, ma abbia portato alla luce possibili lacune o criticità all'interno di processi interni, il RPCT può procedere alla revisione del Piano di Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza (PTPCT), e raccomandare agli uffici la predisposizione di opportune misure di prevenzione dei rischi di illecito.

**3. Trasmissione degli atti all'Ufficio Procedimenti Disciplinari.**

Al termine dell'attività istruttoria possono essere riscontrati elementi tali da far emergere profili di responsabilità disciplinare a carico di un soggetto segnalato.

Il RPCT è tenuto a trasmettere gli esiti della sua attività istruttoria, e non la segnalazione originaria, che potrebbe contenere elementi indicativi del segnalante. Nel caso in cui un'eventuale contestazione disciplinare non si basi esclusivamente su elementi ulteriori e distinti rispetto alle dichiarazioni del segnalante, e sia quindi necessario utilizzare la segnalazione stessa, sarà necessario richiedere il consenso dello stesso alla rivelazione dell'identità.

**4. Trasmissione all'Ispettorato della Funzione Pubblica.**

Qualora fossero riscontrati elementi di un possibile illecito contro la Pubblica Amministrazione da parte di un pubblico dipendente, il RPCT è tenuto a informare, contestualmente alla trasmissione agli organi interni, anche l'Ispettorato della Funzione Pubblica se i fatti segnalati rientrano nel relativo ambito di competenza definito dall'art. 60 dell'art. 60, comma 6, del d.lgs. n. 165/2001 e ss.mm.ii

**5. Trasmissione degli atti alla Procura della Repubblica o alla Procura della Corte dei Conti.**

Qualora, al termine dell'attività istruttoria, il RPCT abbia raccolto elementi tali da poter far emergere possibili condotte di reato, deve tramettere gli esiti dell'istruttoria alla competente Procura della Repubblica. Obiettivo del RPCT dovrebbe essere quello di trasmettere un rapporto completo e circostanziato che non renda necessaria, da parte dell'Autorità Giudiziaria, la richiesta di conoscere l'identità della fonte delle informazioni, in quanto queste sono basate su evidenze e non su interpretazioni discrezionali.

Essendo il RPCT tenuto a trasmettere la segnalazione, pur anonimizzata, a questi soggetti, è necessario che il segnalante sia preventivamente informato della possibilità che la sua segnalazione potrebbe essere trasmessa all'Autorità giudiziaria competente. L'unica occasione nella quale il RPCT è tenuto a rivelare eventualmente l'identità del segnalante si ha qualora vi sia una specifica richiesta da parte dell'Autorità Giudiziaria. Questa informazione non può essere fornita esclusivamente in un secondo momento ma deve essere, preventivamente, indicata al segnalante nella presente procedura dell'ente e/o nello stesso form di segnalazione.

In linea alla prassi di Anac, si prevede un termine minimo di conservazione delle segnalazioni, pari almeno a 10 anni. Nel caso in cui sia instaurato un giudizio, tale termine si prolunga fino alla conclusione del giudizio stesso.

## 6 – TUTELA E LIMITI ALLA TUTELA DEL SEGNALANTE

Il Responsabile è soggetto legittimato, per legge, a trattare i dati personali del segnalante e, eventualmente, a conoscerne l'identità.

Ove il segnalante lo ritenga opportuno può, di propria iniziativa o su richiesta dello stesso Responsabile, rivelare la propria identità.

L'identità del segnalante non può essere rivelata, fatte salve le seguenti ipotesi previste dall'art. 54 bis, comma 3, del D.Lgs. 165/2001:

- nell'ambito del procedimento penale, l'identità del segnalante è coperta dal segreto nei modi e nei limiti previsti dall'articolo 329 del codice di procedura penale;

- nell'ambito del procedimento dinanzi alla Corte dei conti, l'identità del segnalante non può essere rivelata fino alla chiusura della fase istruttoria;
- nell'ambito del procedimento disciplinare l'identità del segnalante non può essere rivelata se la contestazione dell'addebito disciplinare è fondata su accertamenti distinti e ulteriori rispetto alla segnalazione, anche se conseguenti alla stessa. Se, invece, la contestazione è fondata, in tutto o in parte, sulla segnalazione e la conoscenza dell'identità del segnalante è indispensabile per la difesa dell'incolpato, la segnalazione sarà utilizzabile ai fini del procedimento disciplinare solo se il segnalante acconsente alla rivelazione della sua identità.

Il RPCT, rivestendo anche la qualifica di custode dell'identità, è l'unico soggetto competente a sbloccare i dati identificativi del segnalante. In tal caso, il sistema di gestione della segnalazione adottato dovrà registrare l'accesso all'identità da parte del RPCT che, per evitare abusi, dovrà mantenere traccia delle ragioni che hanno reso necessario conoscere l'identità del segnalante.

Il divieto di rilevare l'identità del segnalante è da riferirsi non solo al nominativo del segnalante, ma anche a tutti gli elementi della segnalazione, inclusa la documentazione ad essa allegata, nella misura in cui il loro disvelamento, anche indirettamente, possa consentire l'identificazione del segnalante. Il trattamento di tali elementi va quindi improntato alla massima cautela, a cominciare dall'oscuramento dei dati qualora per ragioni istruttorie altri soggetti ne debbano essere messi a conoscenza.

La segnalazione è sottratta all'accesso previsto dagli articoli 22 e seguenti della legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni e all'accesso civico generalizzato di cui all'art. 5 comma 2 del d.lgs.33/2013.

La violazione della riservatezza dell'identità del segnalante è fonte di responsabilità disciplinare.

Il dipendente che segnala condotte illecite al RPCT, all'Anac, all'autorità giudiziaria competente non può essere sanzionato, demansionato, licenziato, trasferito o sottoposto ad altra misura organizzativa avente effetti negativi, diretti o indiretti, sulle condizioni di lavoro, determinata dalla segnalazione. L'adozione di misure ritenute ritorsive è comunicata all'Anac dall'interessato o dalle organizzazioni sindacali.

L'istituto del whistleblowing è rappresentato dalla tutela dei soggetti segnalanti, per due principali motivi: da un lato, senza un'adeguata tutela, le segnalazioni non vengono in nessun modo incentivate o promosse; dall'altro, i segnalanti sono i soggetti che nel processo rischiano di subire maggiormente conseguenze negative in seguito alla segnalazione.

I requisiti per la tutela sono i seguenti:

- essere uno dei soggetti legittimati in base alla normativa (vedere precedente art. 1);

- inviare una segnalazione di illecito o irregolarità nell'interesse della pubblica amministrazione (vedere art. 2);
- avere con l'ente il nesso lavorativo indicato in precedenza (vedere art. 1);
- utilizzare i canali predisposti dall'ente per la ricezione delle segnalazioni.

A tal fine il Consorzio del Ticino oltre ai canali tradizionali come posta cartacea, indirizzi e-mail o posta certificata, mette a disposizione la piattaforma informatica crittografata nella sezione del sito istituzionale www.ticinoconsorzio.it, sezione "Amministrazione trasparente", sotto sezione "Altri contenuti" – "Prevenzione della corruzione" in quanto unico canale che, da un punto di vista tecnologico, permette la non tracciabilità del segnalante e delle informazioni segnalate.

La piattaforma crittografata svolge il compito di mantenere inaccessibili a soggetti esterni le informazioni comunicate dal segnalante al RPCT.

Infatti, i canali tradizionali per le segnalazioni non permettono di garantire l'inaccessibilità alle segnalazioni: un incontro personale può essere visto, comunicazioni postali possono essere aperte, le e-mail potrebbero essere lette da soggetti terzi. Le piattaforme crittografate sono invece l'unico canale inaccessibile a soggetti esterni.

Nel caso di segnalazioni riportate oralmente, l'incontro viene verbalizzato e il verbale viene sottoscritto in ogni singola pagina dal segnalante e dal RPCT.