

## **10. Tutela dei dipendenti che segnalano illeciti (*whistleblowing*)**

### **10.1 Premessa**

La legge n. 190/2012 ha introdotto nel nostro ordinamento giuridico l'istituto del cosiddetto *whistleblowing*.

La finalità dell'istituto è quella di garantire tutele al dipendente che segnala gli illeciti di cui sia venuto a conoscenza in ragione del rapporto di lavoro. La tutela del whistleblower rientra pertanto a pieno titolo tra le misure generali di prevenzione della corruzione della presente Sottosezione.

Il comune di Livorno ha adottato la **piattaforma informatica gratuita “WhistleblowingPA”** (<https://www.whistleblowing.it/>) realizzata da Transparency International Italia e Whistleblowing Solutions (l'impresa sociale del Centro Hermes per la Trasparenza e i Diritti Umani Digitali), basata sul software GlobaLeaks, che permette di ricevere le segnalazioni di illeciti e gestirle in conformità alla normativa vigente, già adottata da numerose amministrazioni pubbliche.

Con deliberazione della Giunta Comunale n. 562 del 19.10.2021, è stata aggiornata la disciplina del Whistleblowing contenuta nel PTPCT 2021-2023 con la nuova procedura informatica; tale disciplina è stata poi confermata nei Piani successivi fino al PIAO 2023-2025 approvato con delibera di Giunta Comunale n. 50 del 31/01/2023; con l'entrata in vigore della più recente normativa (come specificata al par. 10.2), si è reso necessario un aggiornamento del PIAO 2023-2025 avvenuto con delibera di Giunta Comunale n. 703 del 24/10/2023.

Nella presente Sottosezione si conferma la nuova elaborazione del capitolo 10 come di seguito riportato.

### **10.2 Normativa di riferimento**

L'originaria disciplina era contenuta nell'art. 54-bis del Testo Unico del pubblico impiego (D.Lgs. n. 165/2001), introdotto dalla l. 190/2012; tale articolo è stata abrogato dal D. Lgs. 10 marzo 2023, n. 24 che ha introdotto la nuova disciplina di tutela per il dipendente pubblico che denuncia le condotte illecite di cui sia venuto a conoscenza nel proprio contesto lavorativo (c.d.whistleblower); il D. Lgs. 24/2023 ha ad oggetto l'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 delle disposizioni normative nazionali.

Il decreto suddetto ha inciso altresì sulla L. 179/2017, recante 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, abrogando l'art. 3 disciplinante i casi in cui le segnalazioni in questione possono configurare una giusta causa di rivelazione dell'obbligo di segreto d'ufficio, aziendale, professionale, scientifico e industriale, assorbito nello stesso decreto all'art. 20.

In attuazione di quanto previsto dal comma 1 dell'art. 10 del D. Lgs. 24/2023, **l'ANAC con delibera n. 311 del 12 luglio 2023** ha approvato le nuove *"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"*, consultabili sul sito dell'Autorità <https://www.anticorruzione.it/>.

Hanno pertanto cessato di avere efficacia le precedenti Linee Guida ANAC adottate con delibera n. 469 del 9 giugno 2021 (e i relativi allegati).

Nel fare rinvio alla lettura integrale delle norme del suddetto decreto, si forniscono di seguito specifiche disposizioni finalizzate a dare attuazione all'istituto del c.d. whistleblowing all'interno dell'Ente, in conformità alle indicazioni contenute nelle citate Linee Guida ANAC n. 311/2023.

### **10.3 I soggetti (c.d. whistleblowers) che possono inviare le segnalazioni di cui all'art. 3 del D.Lgs n. 24/2023**

Ai fini del presente Piano, nella nozione di "dipendenti pubblici" che, ai sensi della disciplina del *whistleblowing*, possono inviare segnalazioni aventi ad oggetto violazioni acquisite nell'ambito del proprio contesto lavorativo (v. infra 10.5), rientrano:

- i dipendenti del Comune di Livorno, sia a tempo determinato che indeterminato, con qualsiasi profilo e qualifica professionale;
- i dipendenti di altre amministrazioni pubbliche in posizione di comando, distacco (o situazioni analoghe) presso il Comune di Livorno;
- i lavoratori e collaboratori delle imprese fornitrici di beni o servizi e che realizzano opere in favore del Comune di Livorno, nel caso di segnalazioni illecite o irregolarità riguardanti l'amministrazione comunale per la quale l'impresa opera. In tale categoria rientrano anche i dipendenti di società ed altri enti di diritto privato controllati o partecipati dal Comune di Livorno, che forniscono beni o servizi e che realizzano opere in favore dell'amministrazione comunale (cfr. Linee Guida ANAC n. 311/2023, Parte Prima, par. 1.2).
- i dipendenti dei concessionari di pubblico servizio;
- lavoratori autonomi, liberi professionisti e consulenti che svolgono la propria attività presso il Comune di Livorno;
- Volontari e tirocinanti, retribuiti e non retribuiti, che prestano la propria attività presso il Comune di Livorno;
- 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 Livorno. Nel novero di tali soggetti rientrano a titolo semplificativo i componenti del Nucleo di Valutazione.

A tutti i soggetti sopra elencati la tutela si applica non solo se la segnalazione, la denuncia o la divulgazione pubblica avviene in costanza del rapporto di lavoro o di altro tipo di rapporto giuridico, ma anche durante il periodo di prova e anteriormente o successivamente alla costituzione del rapporto giuridico; a titolo esemplificativo le informazioni acquisite durante il processo di selezione o in altre fasi precontrattuali, durante il periodo di prova oppure successivamente allo scioglimento del rapporto giuridico se le informazioni sono state acquisite nel corso dello stesso rapporto giuridico.

### **10.4 I soggetti che godono della protezione diversi da chi segnala, denuncia o effettua divulgazioni pubbliche**

Novità del D. Lgs. 24/2023 consiste nel fatto che la tutela è riconosciuta anche a quei soggetti che potrebbero essere destinatari di ritorsioni in ragione del ruolo assunto nell'ambito del processo di segnalazione, divulgazione pubblica o denuncia e/o del particolare rapporto che li lega al segnalante o denunciante.

L'art. 3, comma 5 del decreto prevede l'applicazione delle misure di protezione per:

- 1) **Il facilitatore:** persona fisica che assiste (consulenza o sostegno) il segnalante nel processo di segnalazione, operante all'interno del medesimo contesto lavorativo e la cui assistenza deve essere mantenuta riservata;
- 2) **Le persone del medesimo contesto lavorativo del segnalante, denunciante o di chi effettua una divulgazione pubblica** e che sono legate ad essi da uno stabile legame affettivo (rapporto di convivenza o rapporto di natura affettiva stabile) o di parentela entro il quarto grado;
- 3) **I colleghi di lavoro del segnalante, denunciante o di chi effettua una divulgazione pubblica**, che lavorano nel medesimo contesto lavorativo dello stesso e che hanno con detta persona un rapporto abituale e corrente. Si deve trattare di persone che al momento della segnalazione lavorano con il segnalante (esclusi gli ex colleghi);

- 4) **Gli enti di proprietà - in via esclusiva o in compartecipazione maggioritaria di terzi - del segnalante, denunciante o di chi effettua una divulgazione pubblica;**
- 5) **Gli enti presso i quali il segnalante, denunciante o chi effettua una divulgazione pubblica lavorano e gli enti che operano nel medesimo contesto lavorativo di tali soggetti.**

Per maggiori approfondimenti in ordine alle casistiche rientranti nelle diverse ipotesi, si rinvia alle Linee Guida Anac 311/2023, par. 1.5

### **10.5 Oggetto delle segnalazioni**

L'art. 1 del D. Lgs. 24/2023, prende in considerazione le segnalazioni di violazioni di disposizioni normative nazionali o dell'Unione Europea che ledono l'interesse pubblico o l'integrità dell'amministrazione pubblica di cui siano venute a conoscenza nel contesto lavorativo.

➤ Per "**violazioni**" si devono intendere gli illeciti amministrativi, contabili, civili o penali oltre alle violazioni del diritto dell'Unione Europea specificamente individuati all'art. 2, comma 1, lettera a) del decreto e nel relativo allegato.

Costituiscono, pertanto, oggetto di segnalazione le informazioni sulle violazioni, compresi i fondati sospetti, di normative nazionali e dell'Unione europea che ledono l'interesse pubblico e l'integrità dell'amministrazione pubblica commesse nell'ambito dell'organizzazione dell'ente con cui il segnalante o denunciante intrattiene uno dei rapporti giuridici qualificati. (V. Infra 10.3).

Non sono più incluse tra le violazioni le mere irregolarità, previste invece dalla precedente normativa, le quali possono costituire indici sintomatici tali da far ritenere al segnalante che potrebbe essere commessa una delle violazioni previste.

➤ Le informazioni sulle violazioni devono riguardare comportamenti, atti od omissioni apprese nel "**contesto lavorativo**" dal segnalante, dal denunciante o da chi divulga pubblicamente.

L'accezione di contesto lavorativo risulta essere molto ampia in virtù delle disposizioni che individuano i soggetti legittimati a segnalare, divulgare, denunciare, dunque, non riguarda esclusivamente chi ha un rapporto di lavoro in senso stretto ma anche tutti coloro che hanno instaurato altri tipi di rapporti giuridici (V. infra 10.3). Vi rientrano pertanto informazioni apprese nello svolgimento delle attività lavorative o professionali, presenti o passate, svolte dai soggetti suddetti (V. Infra 10.3) attraverso le quali, indipendentemente dalla natura di tali attività, una persona acquisisce informazioni sulle violazioni e nel cui ambito potrebbe rischiare di subire ritorsioni.

Il legislatore specifica, inoltre, ciò che non può essere oggetto di segnalazione, divulgazione pubblica o denuncia:

- a) 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, ovvero inerenti ai propri rapporti di lavoro con le figure gerarchicamente sovraordinate.
- b) Le segnalazioni di violazioni laddove già disciplinate in via obbligatoria dagli atti dell'Unione europea o nazionali indicati nella parte II dell'allegato al decreto ovvero da quelli nazionali che costituiscono attuazione degli atti dell'Unione europea indicati nella parte II dell'allegato alla direttiva (UE) 2019/1937, seppur non indicati nella parte II dell'allegato al decreto.
- c) 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.

### **10.6 Contenuto ed elementi della segnalazione**

È necessario che la segnalazione sia il più possibile circostanziata al fine di consentire di procedere alle dovute verifiche e valutazioni a riscontro della sua fondatezza.

In particolare è necessario che risultino chiare:

- le circostanze di tempo e di luogo in cui si è verificato il fatto oggetto della segnalazione;
- la descrizione del fatto;
- le generalità o altri elementi che consentano di identificare il soggetto cui attribuire i fatti segnalati.

È inoltre utile:

- allegare documenti che possano fornire elementi di fondatezza dei fatti oggetto di segnalazione;
- indicare eventuali altri soggetti potenzialmente a conoscenza dei fatti.

I dati personali che manifestamente non sono utili al trattamento di una specifica segnalazione non verranno raccolti o, se raccolti accidentalmente, saranno cancellati immediatamente.

Per le segnalazioni inoltrate attraverso la piattaforma informatica “WhistleblowingPA” adottata dal Comune di Livorno, è prevista la compilazione di un apposito questionario predisposto per guidare il whistleblower a rendere esaustivo il contenuto delle segnalazioni; analogo questionario viene reso disponibile per le segnalazioni inoltrate con la modalità cartacea di trasmissione e rappresenta una guida per la modalità di segnalazione orale (v. infra 10.7.1).

### **10.6.1 Indicazione delle generalità del segnalante e trattamento delle segnalazioni anonime**

La piattaforma informatica “WhistleblowingPA” adottata dal Comune di Livorno prevede la possibilità per il segnalante di non fornire i propri dati identificativi.

Peraltro, come precisato dalle Linee Guida ANAC n. 311/2023 (Parte Prima, par. 2.2), le segnalazioni dalle quali non è possibile ricavare l'identità del segnalante sono considerate anonime. Tali segnalazioni pervenute attraverso i canali dedicati al whistleblowing, saranno trattate con le modalità "ordinarie" di gestione di segnalazioni ed esposti; per le suddette segnalazioni pervenute attraverso i canali dedicati al whistleblowing viene comunque effettuata una specifica registrazione.

Tuttavia, laddove il segnalante, successivamente identificato, ha comunicato ad ANAC di aver subito ritorsioni può beneficiare della tutela che il decreto garantisce a fronte delle misure ritorsive.

### **10.7 A chi e come inviare le segnalazioni**

La nuova disciplina ha previsto un sistema diversificato di presentazione delle segnalazioni.

Dunque, ai sensi della norma vigente le segnalazioni possono essere inviate dal *whistleblower*:

- al Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza (RPCT), che nel Comune di Livorno è il Segretario Generale (canale interno);
- all'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC), con le modalità stabilite da tale Autorità e reperibili sul sito istituzionale della stessa ([www.anticorruzione.it](http://www.anticorruzione.it)), in presenza delle seguenti condizioni di cui all'art. 6 del D. Lgs. 24/2023 (canale esterno):
  - il canale interno non è attivo o, anche se attivato, non è conforme ai requisiti di legge;
  - 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 (esempio segnalazione nei confronti dello stesso RPCT) ovvero che la stessa segnalazione possa determinare il rischio di ritorsione;
  - la persona del segnalante ha fondato motivo di ritenere che la violazione possa costituire un pericolo imminente o palese per il pubblico interesse.
- divulgazione delle informazioni tramite la stampa o mezzi elettronici o comunque attraverso mezzi di diffusione in grado di raggiungere un numero elevato di persone, in presenza delle condizioni previste dall'art. 15 del D. Lgs. 24/2023 (Divulgazione pubblica);
- il whistleblower può anche valutare di inoltrare una denuncia alle Autorità giudiziarie di condotte illecite di cui sia venuto a conoscenza nel contesto lavorativo.

Le Linee Guida ANAC n. 311/2023 (Parte Prima, par. 3.1) evidenziano il ruolo centrale del RPCT quale unico destinatario delle segnalazioni all'interno dell'ente. Nel caso in cui la segnalazione pervenga ad un soggetto diverso dal RPCT (ad esempio superiore gerarchico, dirigente o funzionario) ed il segnalante dichiara di voler beneficiare delle tutele in materia di whistleblowing o tale volontà sia comunque desumibile, la segnalazione verrà trasmessa entro 7 giorni dal ricevimento al RPCT con le

modalità stabilite nella presente Sottosezione e nelle relative disposizioni attuative e contestualmente comunicata la trasmissione alla persona segnalante.

Nel caso in cui la segnalazione riguardi il Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza, il dipendente potrà inviare la propria segnalazione all'ANAC, integrando una delle condizioni previste per l'utilizzo del canale esterno.

Per i pubblici ufficiali e gli incaricati di pubblico servizio, la segnalazione al RPCT o all'ANAC, non sostituisce, laddove ne ricorrano i presupposti, l'obbligo di denuncia all'Autorità Giudiziaria ai sensi del combinato disposto degli artt. 331 cod. proc. pen. e 361-362 cod. Pen..

### **10.7.1 Procedura per la segnalazione di illeciti al RPCT del Comune di Livorno**

Colui che intenda inviare una segnalazione di condotte illecite al RPCT del Comune di Livorno, può procedere come segue.

**1) Piattaforma informatica “WhistleblowingPA”** adottata -come specificato in premessa- dal Comune di Livorno. La piattaforma, basata sul software GlobalLeaks, permette al Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza di ricevere le segnalazioni di illeciti e di dialogare con i segnalanti, con adeguate garanzie di riservatezza dell'identità del segnalante, del contenuto delle segnalazioni e della relativa documentazione.

Il whistleblower potrà accedere alla piattaforma informatica direttamente dal [link “Whistleblowing”](#) pubblicato sul sito istituzionale del Comune di Livorno, "[Sezione Amministrazione Trasparente/Altri contenuti/Prevenzione della corruzione](#)", senza particolari credenziali in quanto il sistema aprirà automaticamente una maschera interattiva, e seguire le istruzioni fornite dalla piattaforma stessa.

È altamente raccomandato per l'invio delle segnalazioni, l'utilizzo della suddetta piattaforma informatica, in quanto la stessa conformemente a quanto previsto dalla normativa, utilizza un protocollo di crittografia che meglio garantisce la riservatezza dell'identità del segnalante, del contenuto delle segnalazioni e della relativa documentazione.

**2) Formato cartaceo a mezzo del servizio postale o tramite posta interna**, utilizzando il “modulo per la segnalazione di condotte illecite”, rinvenibile sul sito istituzionale del Comune di Livorno "[Sezione Amministrazione Trasparente/Altri contenuti/Prevenzione della corruzione](#)", nonché nella pagina Intranet dell'amministrazione comunale, area tematica “Informazione, sottosezione Anticorruzione e Trasparenza – Segnalazione Illeciti”; potrà essere utilizzato anche un formato diverso, purché contenente gli elementi essenziali indicati nel modulo suddetto.

Per poter usufruire della garanzia della riservatezza, è necessario separare i dati identificativi del segnalante (laddove siano stati indicati) dalla segnalazione. Pertanto, la parte del modulo con i dati identificativi del segnalante e la parte del modulo con il contenuto della segnalazione dovranno essere inserite in due buste chiuse; entrambe dovranno poi essere inserite in una terza busta chiusa che rechi all'esterno, in modo ben evidente, la dicitura: "RISERVATA PERSONALE - Al Segretario Generale-Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza del Comune di Livorno".

Il personale dell'Ufficio Archivio e Protocollo che riceve la busta recante la suddetta dicitura, non deve aprirla; mantenendola chiusa procederà a scannerizzarne la parte esterna con la dicitura e ad inserire la scansione come allegato al numero di protocollo assegnato in entrata (registrato come riservato), che avrà i seguenti dati: mittente: Anonimo; oggetto: RISERVATA PERSONALE - Al Segretario Generale-Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza del Comune di Livorno (oggetto standard 1221); destinatario: Segreteria Generale.

La busta dovrà quindi essere consegnata integra al Segretario Generale-RPCT; anche il personale della Segreteria Generale non dovrà aprire la busta recante la suddetta dicitura, né altri dipendenti che vengano occasionalmente in contatto con la stessa.

L'utilizzo della modalità in argomento è consigliabile in via subordinata al canale prioritario della piattaforma informatica, ovvero nei casi in cui quest'ultima presenti momentanee disfunzioni o

l'interessato non abbia familiarità con le procedure informatiche o non sia in possesso di strumenti informatici.

3) In forma orale mediante linea telefonica messa appositamente a disposizione. Chiamando il numero pubblicizzato su Amm. Trasparente e sulla Intranet dell'Ente, una voce registrata fornirà le indicazioni essenziali e permetterà di lasciare la propria segnalazione. Tale messaggio sarà ascoltato solamente dal RPCT. Anche l'utilizzo di questa modalità è consigliabile in via subordinata al canale prioritario della piattaforma informatica.

### **10.8 Gestione riservata ed esito delle segnalazioni**

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

**10.8.1** Il RPCT prende in carico la segnalazione rilasciando alla persona del segnalante avviso di ricevimento della segnalazione entro sette giorni dalla data di ricezione e svolge un esame preliminare sull'ammissibilità della stessa, in relazione alla sussistenza dei requisiti essenziali (v. sopra paragrafi nn. 10.3, 10.5 e 10.6). Tale esame preliminare deve concludersi entro il termine di 15 giorni lavorativi, decorrenti dalla data di ricezione della segnalazione, durante i quali il RPCT può chiedere al *whistleblower* elementi integrativi - assegnandogli un termine per la risposta - tramite il canale a ciò dedicato nella piattaforma informatica, o anche di persona, ove il segnalante acconsenta; la richiesta di integrazione al *whistleblower* sospende il termine, che ricomincia a decorrere dal momento della presentazione delle informazioni e/o della documentazione integrativa.

Nel caso in cui il RPCT ritenga sussistere nei propri confronti un conflitto di interessi, si astiene, dandone comunicazione al Sindaco, garantendo comunque la riservatezza dell'identità del segnalante; in tal caso la gestione della specifica segnalazione è attribuita al Vice Segretario Generale.

Qualora, in esito all'esame preliminare, il RPCT ravvisi elementi di manifesta infondatezza della segnalazione, ne dispone l'archiviazione con adeguata motivazione, dandone comunicazione al segnalante. A tal fine, il RPCT può tenere conto dei criteri elencati al par. 1. Parte Seconda delle citate Linee guida ANAC n. 311/2023 ed in particolare:

- a) manifesta incompetenza del Comune di Livorno sulle questioni segnalate;
- b) assenza degli elementi di fatto riconducibili alle violazioni tipizzate nell'art. 2, comma 1, lett. a), D. Lgs. 24/2023;
- c) accertato contenuto generico della segnalazione di illecito, tale da non consentire la comprensione dei fatti, anche successivamente alla richiesta di elementi integrativi al segnalante ovvero segnalazione di illeciti corredata da documentazione non appropriata o inconferente tale da non far comprendere il contenuto stesso della segnalazione.

**10.8.2** Se ritiene la segnalazione ammissibile, il RPCT avvia l'istruttoria circa i fatti segnalati, fornendo riscontro alla segnalazione entro 90 giorni dalla data dell'avviso di ricevimento o, in mancanza di tale avviso, entro tre mesi dalla scadenza del termine di sette giorni dalla presentazione della segnalazione.

Il riscontro può consistere nella comunicazione dell'archiviazione, nell'avvio di un'inchiesta interna ed eventualmente nelle relative risultanze, nei provvedimenti adottati per affrontare la questione sollevata, nel rinvio ad un'autorità competente per ulteriori indagini. Può essere anche meramente interlocutorio, comunicando tutte le attività che si intende intraprendere e lo stato di avanzamento dell'istruttoria. In questo caso, terminata l'istruttoria, gli esiti verranno comunque comunicati alla persona segnalante.

Ai fini dell'istruttoria il RPCT può richiedere al segnalante chiarimenti, documenti e informazioni ulteriori, tramite il canale a ciò dedicato nella piattaforma informatica o anche di persona, ove il segnalante acconsenta.

Il RPCT per la gestione delle segnalazioni può avvalersi del supporto dell'Ufficio "Controllo regolarità amministrativa, Anticorruzione e Trasparenza", provvedendo peraltro ad oscurare i dati identificativi

del segnalante e gli altri elementi da cui si possa risalire, anche indirettamente, all'identità dello stesso. I dipendenti dell'Ufficio suddetto devono comunque essere "autorizzati" al trattamento dei dati personali contenuti nelle segnalazioni e nella documentazione ad esse allegata, poiché nella documentazione trasmessa possono essere presenti dati personali di altri interessati (es. soggetto cui sono imputabili le possibili condotte illecite), e debitamente istruiti, ai sensi degli artt. 4 par. 1 n. 10, 29, 32 par. 4 del Regolamento UE 2016/679 e art. 2-quaterdecies del D.Lgs. 196/2003.

Il RPCT può inoltre costituire, con proprio provvedimento, uno specifico Gruppo di Lavoro di cui avvalersi per l'istruttoria delle segnalazioni, composto da Dirigenti e Funzionari dell'ente con competenze trasversali, assicurando le stesse garanzie di riservatezza dell'identità del segnalante sopra specificate. Anche i componenti del Gruppo di Lavoro devono essere "autorizzati" al trattamento dei dati personali contenuti nelle segnalazioni e nella documentazione ad esse allegata, e debitamente istruiti, ai sensi degli artt. 4 par. 1 n. 10, 29, 32 par. 4 del Regolamento UE 2016/679 e art. 2-quaterdecies del D.Lgs. 196/2003.

Il RPCT può inoltre richiedere informazioni, atti e documenti a Dirigenti, Responsabili degli Uffici e altri dipendenti dell'ente, nonché richiedere l'effettuazione di accertamenti al Comando della Polizia Municipale. A tal fine, il RPCT non trasmette la segnalazione ai suddetti soggetti, ma solo gli esiti delle verifiche eventualmente condotte, e, se del caso, estratti accuratamente anonimizzati della segnalazione e della documentazione allegata, prestando comunque la massima attenzione per evitare che dalle informazioni e dai fatti descritti si possa risalire, anche indirettamente, all'identità del segnalante. Resta fermo che, anche in questi casi, poiché nella documentazione trasmessa potrebbero essere presenti dati personali di altri interessati (es. soggetto cui sono imputabili le possibili condotte illecite), i soggetti suddetti devono comunque essere "autorizzati" al trattamento di tali dati e debitamente istruiti, ai sensi degli artt. 4 par. 1 n. 10, 29, 32 par. 4 del Regolamento UE 2016/679 e art. 2-quaterdecies del D.Lgs. 196/2003.

Nei casi in cui lo ritenga necessario ai fini dell'istruttoria, il RPCT può richiedere informazioni o documenti a soggetti esterni all'ente; anche in tal caso dovranno essere adottate tutte le cautele necessarie a garantire la riservatezza dell'identità del segnalante, come sopra specificato.

Si precisa che non spetta al RPCT, quale soggetto preposto alla gestione della segnalazione, accertare le responsabilità individuali qualunque natura esse abbiano, né svolgere controlli di legittimità o di merito su atti e provvedimenti adottati dall'ente/amministrazione oggetto di segnalazione, a pena di sconfinare nelle competenze dei soggetti a ciò preposti all'interno di ogni ente o amministrazione ovvero della magistratura.

**10.8.3** Il RPCT, sulla base della valutazione dei fatti oggetto della segnalazione e degli esiti dell'attività istruttoria svolta, qualora ritenga la segnalazione infondata ne dispone l'archiviazione con adeguata motivazione, dandone comunicazione al segnalante.

Qualora invece il RPCT ritenga la segnalazione fondata, valuta, in relazione ai profili di illiceità riscontrati, a quali organi inoltrare gli esiti della propria istruttoria e, se necessario, la segnalazione debitamente anonimizzata nel rispetto della tutela della riservatezza dell'identità del segnalante, avendo sempre cura di evidenziare che si tratta di una segnalazione pervenuta da un soggetto cui l'ordinamento riconosce la tutela della riservatezza ai sensi dell'art. 3 d.lgs. 24 del 2023:

Ufficio Procedimenti Disciplinari (UPD) dell'ente; Autorità giudiziaria ordinaria; Corte dei conti; ANAC; Dipartimento della Funzione Pubblica; eventuali altri soggetti individuati in base alla specificità dei contenuti della segnalazione.

Nei casi in cui l'identità del segnalante venga successivamente richiesta dall'Autorità giudiziaria o contabile, il RPCT fornisce tale indicazione, previa notifica al segnalante.

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

Nell'ambito del procedimento dinanzi alla Corte dei conti, l'identità della persona segnalante non può essere rivelata fino alla chiusura della fase istruttoria.

Nell'ambito del procedimento disciplinare, l'identità della persona segnalante 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. Qualora la contestazione sia fondata, 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 ai fini del procedimento disciplinare solo in presenza del consenso espresso della persona segnalante alla rivelazione della propria identità (cfr. art. 12, D. Lgs. 24/2023).

In attuazione della disposizione sopra riportata, l'UPD valuta i casi in cui la conoscenza dell'identità del segnalante sia necessaria ed inoltra una motivata richiesta al RPCT. Il RPCT richiede al segnalante il consenso alla rivelazione della propria identità mediante comunicazione scritta delle ragioni della rivelazione, assegnando un termine congruo per la risposta; in caso di mancata risposta, il consenso si ritiene negato. In caso di mancata risposta o di risposta negativa il RPCT ne dà comunicazione all'UPD. Se il segnalante fornisce espressamente il proprio consenso, il RPCT ne dà comunicazione all'UPD, cui trasmette la segnalazione integrale ed ogni ulteriore informazione utile.

Le segnalazioni ricevute attraverso il canale informatico sono conservate per il periodo previsto dalla piattaforma "WhistleblowingPA"; i documenti inerenti le segnalazioni e la relativa attività istruttoria vengono conservati dall'amministrazione per un periodo massimo di cinque anni dalla ricezione, in database informatici ed eventuale documentazione cartacea in archivi chiusi a chiave accessibili al solo RPCT ed ai componenti dell'Ufficio di supporto, nel rispetto della normativa in materia di protezione dei dati personali e sensibili, e assicurando che i dati identificativi del segnalante siano conservati separatamente da ogni altro dato.

Il RPCT può utilizzare il contenuto delle segnalazioni per individuare le aree critiche dell'amministrazione e predisporre le misure necessarie per rafforzare il sistema di prevenzione della corruzione nell'ambito in cui è emerso il fatto segnalato.

Il RPCT rende conto del numero di segnalazioni ricevute e del loro stato di avanzamento nella Relazione annuale di cui all'art. 1, co. 14, della legge 190/2012, garantendo comunque la riservatezza dell'identità dei segnalanti.

## **10.9 Tutela del segnalante**

Il sistema di protezione che il D. Lgs. 24 del 2023, riconosce al whistleblower si compone di tre tipi di tutela:

- la tutela della riservatezza dell'identità del segnalante e della segnalazione;
- la tutela da eventuali misure ritorsive o discriminatorie eventualmente adottate dall'ente a causa della segnalazione effettuata;
- limitazione della responsabilità rispetto alla rivelazione e alla diffusione di alcune categorie di informazioni.

Il nuovo decreto vieta poi, in generale, rinunce e transazioni, integrali o parziali, dei diritti e dei mezzi di tutela ivi previsti, salvo che siano effettuate nelle sedi protette (giudiziarie, amministrative o sindacali) di cui all'art. 2113, comma 4, del codice civile.

### **10.9.1 La tutela della riservatezza dell'identità del segnalante e della segnalazione.**

L'art. 12 del D. Lgs. 24 del 2023 impone all'amministrazione, che riceve e tratta le segnalazioni, di garantire la riservatezza dell'identità del segnalante. Nei paragrafi precedenti sono descritte le misure organizzative ed operative a tal fine adottate con la presente sottosezione in conformità alle indicazioni contenute nelle citate Linee Guida ANAC n. 311/2023.



Il RPCT e tutti coloro che vengono a conoscenza delle segnalazioni in questione e coloro che successivamente vengono coinvolti nel processo di gestione delle segnalazioni stesse, hanno l'obbligo di garantire la riservatezza dell'identità del segnalante; tale obbligo 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.

La violazione degli obblighi di tutela della riservatezza del segnalante, potrà comportare l'irrogazione di sanzioni disciplinari, fatte salve altre eventuali forme di responsabilità dell'autore.

Inoltre, in caso di violazione dell'obbligo di riservatezza, ANAC applica al titolare del trattamento una sanzione amministrativa pecuniaria.

Un'importante disposizione a tutela della riservatezza è la sottrazione della segnalazione e della documentazione ad essa allegata all'accesso agli atti amministrativi previsto dagli artt. 22 e ss. della legge 7 agosto 1990, n. 241, nonché dagli artt. 5 e ss. del D. Lgs. 14 marzo 2013, n. 33.

Ai fini della tutela della riservatezza del segnalante, l'identità del segnalante e gli elementi della segnalazione, inclusa la documentazione ad essa allegata, che possono anche indirettamente consentire l'identificazione del segnalante, sono sottratti anche all'accesso dei consiglieri comunali di cui all'art. 43 Dlgs 267/2000.

Come già accennato sopra (par. 10.8.3) la tutela della riservatezza del segnalante rileva inoltre nei procedimenti giudiziari e disciplinari. Per questo l'art. 12 del decreto precisa fino a quale momento nel procedimento penale, nel procedimento dinanzi alla Corte dei Conti e nel procedimento disciplinare deve essere garantita la riservatezza.

Di seguito le indicazioni contenute nelle citate Linee Guida ANAC n. 311/2023.

Nell'ambito del procedimento penale, l'identità del segnalante è coperta dal segreto nei modi e nei limiti previsti dall'articolo 329 c.p.p. Tale disposizione prevede l'obbligo del segreto sugli atti compiuti nelle indagini preliminari «fino a quando l'imputato non ne possa avere conoscenza e, comunque, non oltre la chiusura delle indagini preliminari» (il cui relativo avviso è previsto dall'art. 415-bis c.p.p.).

Nel procedimento dinanzi alla Corte dei Conti l'obbligo del segreto istruttorio è previsto sino alla chiusura della fase istruttoria. Dopo, l'identità del segnalante potrà essere svelata dall'autorità contabile al fine di essere utilizzata nel procedimento stesso (art. 67 d.lgs. 26 agosto 2016, n. 174).

Nell'ambito del procedimento disciplinare attivato dall'amministrazione contro il presunto autore della condotta segnalata, si fa rinvio a quanto specificato sopra nel par. 10.8.3.

Si evidenzia che il decreto disciplina due casi in cui per rivelare l'identità del segnalante devono concorrere la previa comunicazione scritta delle ragioni alla base della rivelazione dei dati relativi alla sua identità e il previo consenso espresso del segnalante.

La prima ipotesi ricorre quando nell'ambito del procedimento disciplinare avviato nei confronti del presunto autore della condotta segnalata, l'identità del segnalante risulti indispensabile alla difesa del soggetto cui è stato contestato l'addebito disciplinare.

La seconda ricorre nel caso in cui nelle procedure di segnalazione interna ed esterna la rivelazione dell'identità del segnalante sia indispensabile anche ai fini della difesa della persona coinvolta.

Anche la normativa sulla protezione dei dati personali prevede una specifica disposizione a tutela della riservatezza dell'identità del segnalante. Il legislatore ha, infatti, introdotto, con il D.lgs. 10 agosto 2018, n. 101 di recepimento del Regolamento (UE) n. 2016/679, l'art. 2-undecies nel d.lgs. 30 giugno 2003, n. 196, modificato dal D. Lgs. 24/2023. A tutela del segnalante, in conformità a quanto previsto dall'art. 2-undecies del Dlgs 196/2003, il soggetto oggetto della segnalazione non può esercitare i diritti suesposti di cui gli artt 15 e ss del GDPR 679/2016 (si veda anche il paragrafo "Tutela della riservatezza del segnalato").

La norma richiamata stabilisce che, nell'ambito di una segnalazione whistleblowing, il soggetto segnalato (cfr. § 3.5 del Regolamento), presunto autore dell'illecito, con riferimento ai propri dati

personali trattati dall'Amministrazione, non può esercitare i diritti previsti dagli articoli da 15 a 22 del Regolamento(UE) n. 2016/67922, poiché dall'esercizio di tali diritti potrebbe derivare un pregiudizio alla tutela della riservatezza dell'identità del segnalante. In tal caso, dunque, al soggetto interessato (segnalato) è preclusa la possibilità di rivolgersi al titolare del trattamento e, in assenza di risposta da parte di quest'ultimo, di proporre reclamo al Garante della Privacy (ai sensi dell'art. 77 dal Regolamento (UE) n. 2016/679).

Resta ferma la possibilità per il soggetto segnalato, presunto autore dell'illecito, di esercitare i propri diritti con le modalità previste dall'art. 160 d.lgs. n. 196/2003 (V. infra par. 10.10 Tutela della riservatezza del segnalato).

### **10.9.2 Tutele in caso di misure discriminatorie o ritorsive.**

Il decreto prevede il divieto di ritorsione definita come *“qualsiasi comportamento, atto od omissione, anche solo tentato o minacciato, posto in essere in ragione della segnalazione, della denuncia all'autorità giudiziaria o della divulgazione pubblica e che provoca o può provocare alla persona del segnalante o alla persona che ha sporto la denuncia, in via diretta o indiretta, un danno ingiusto”* (da intendersi come danno ingiustificato quale effetto provocato in via diretta o indiretta dalla ritorsione ed insito nel contenuto della ritorsione).

L'art. 17, comma 4 del D. Lgs. 24/2023 contiene una elencazione non esaustiva di possibili misure ritorsive, cui si fa rinvio.

Le linee Guida ANAC n. 311/2023 individuano ulteriori comportamenti che possono costituire ritorsioni quali ad esempio la pretesa di risultati impossibili da raggiungere nei modi e nei tempi indicati; una valutazione della performance artatamente negativa; una revoca ingiustificata di incarichi; un ingiustificato mancato conferimento di incarichi con contestuale attribuzione ad altro soggetto; il reiterato rigetto di richieste (ad es. ferie, congedi).

L'applicazione del regime di protezione contro le ritorsioni è subordinata alle seguenti condizioni:

1. il soggetto ha segnalato, denunciato o ha effettuato una divulgazione pubblica in base ad una convinzione ragionevole che le informazioni sulle violazioni segnalate, divulgate o denunciate, siano veritiere e rintranti nell'ambito oggettivo di applicazione del decreto.
2. La segnalazione o la divulgazione pubblica, inoltre, devono essere effettuate utilizzando i canali e secondo le modalità previste dal decreto.
3. Deve esserci uno stretto collegamento tra la segnalazione, la divulgazione pubblica e la denuncia e il comportamento/atto/omissione sfavorevole subito direttamente o indirettamente, dalla persona segnalante o denunciante, affinché si configuri una ritorsione e, di conseguenza, il soggetto possa beneficiare di protezione.

L'adozione di misure ritenute ritorsive nei confronti del segnalante è comunicata all'ANAC dal Comune e dai soggetti individuati all'art. 3 del decreto. L'ANAC informa il Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei ministri o gli altri organismi di garanzia o di disciplina per le attività e gli eventuali provvedimenti di competenza.

Qualora accerti l'adozione di una misura ritorsiva o discriminatoria, l'ANAC, fermi restando gli altri profili di responsabilità, applica al responsabile che ha adottato tale misura una sanzione amministrativa pecuniaria da 10.000 a 50.000 euro (art. 21, comma 1, lett. a) D. Lgs. 24/2023). Nelle citate Linee Guida ANAC n. 311/2023 (Parte Prima, par. 4.2.3), è previsto che "l'Autorità considera responsabile della misura ritorsiva il soggetto che ha adottato il provvedimento/atto ritorsivo o comunque il soggetto a cui è imputabile il comportamento e/o l'omissione. La responsabilità si configura anche in capo al soggetto che ha suggerito o proposto l'adozione di una qualsiasi forma di ritorsione nei confronti del whistleblower, così producendo un effetto negativo indiretto sulla sua posizione (ad es. proposta di sanzione disciplinare)".

### **10.9.3 Limitazioni di responsabilità per chi segnala, denuncia o effettua divulgazioni pubbliche**

Per quanto concerne le limitazioni delle responsabilità rispetto alla rivelazione e alla diffusione di alcune categorie di informazioni, queste operano al ricorrere di determinate condizioni in assenza delle quali vi sarebbero conseguenze in termini di responsabilità civile, penale, amministrativa.

Non è punibile l'ente o la persona che riveli o diffonda informazioni sulle violazioni coperte dall'obbligo di segreto d'ufficio, professionale, scientifici e industriali (artt. 326, 622, 623 c.p.), della violazione del dovere di lealtà e fedeltà (art. 2105 c.c.).

Non vi rientrano gli obblighi di segretezza relativi alle informazioni classificate, al segreto professionale forense e medico, alla segretezza delle deliberazioni degli organi giurisdizionali.

La scriminante opera anche nelle ipotesi di violazione delle disposizioni relative alla tutela del diritto d'autore, alla protezione dei dati personali e quando le informazioni diffuse offendono la reputazione della persona coinvolta.

Inoltre, ai fini delle limitazioni di responsabilità risulta necessario che l'acquisizione di informazioni o l'accesso ai documenti sia avvenuto in modo lecito.

Qualora l'acquisizione o l'accesso alle informazioni o ai documenti sia stato ottenuto commettendo un reato, l'esclusione della responsabilità non opera ma resta ferma la responsabilità penale, e ogni altra responsabilità anche civile, amministrativa e disciplinare.

#### **10.9.4 Condizioni per la tutela e responsabilità del segnalante**

La scriminante opera con riguardo ai comportamenti, gli atti o alle omissioni solo se collegati alla segnalazione, denuncia o divulgazione pubblica qualora:

1. Al momento della rivelazione o diffusione vi siano fondati motivi per ritenere che le informazioni siano necessarie per scoprire la violazione;
2. la segnalazione, la divulgazione pubblica o la denuncia sia effettuata nel rispetto delle condizioni che il legislatore ha previsto nel decreto per beneficiare delle tutele.

Qualora ricorrono le condizioni previste è esclusa ogni ulteriore responsabilità, anche di natura civile o amministrativa.

La tutela prevista in caso di ritorsioni non è garantita quando è accertata, anche con sentenza di primo grado, la responsabilità penale della persona segnalante per i reati di diffamazione o di calunnia o comunque per i medesimi reati commessi con la denuncia all'autorità giudiziaria o contabile ovvero la sua responsabilità civile, per lo stesso titolo, nei casi di dolo o colpa grave.

In caso di accertamento delle responsabilità, alla persona segnalante o denunciante è anche irrogata una sanzione disciplinare.

#### **10.10 Tutela della riservatezza dell'identità delle persone segnalate (o coinvolte) e di altri soggetti**

Il decreto prevede che la tutela dell'identità sia garantita anche alla persona fisica segnalata, ovvero alla persona alla quale la violazione è attribuita nella divulgazione pubblica (c.d. persona coinvolta).

A sostegno della persona segnalata e del suo diritto di difesa, l'art. 12 comma 9 del D. Lvo. 24/2023 prevede che tale soggetto possa essere sentito o venga sentito, dietro sua richiesta, anche mediante procedimento cartolare attraverso l'acquisizione di osservazioni scritte e documenti. Tuttavia, in capo al segnalato non vi è un diritto di essere sempre informato della segnalazione che lo riguarda. Tale diritto, infatti, è garantito nell'ambito del procedimento eventualmente avviato nei suoi confronti a seguito della conclusione dell'attività di verifica e di analisi della segnalazione e nel caso in cui tale procedimento sia fondato in tutto o in parte sulla segnalazione.

I dati relativi al soggetto "segnalato", cioè al presunto autore delle condotte illecite oggetto della segnalazione, in quanto soggetto "interessato", sono comunque tutelati dalla disciplina in materia di dati personali (Regolamento UE 679/2016; Dlgs 196/2003). In fase di istruttoria i dati identificativi del segnalato saranno trattati dal RPCT e dagli altri soggetti "autorizzati al trattamento", cui la segnalazione viene trasmessa ai fini degli accertamenti necessari.

Se il RPCT ritiene fondata la segnalazione ed i fatti imputati al segnalato, i dati identificativi sono trasmessi, insieme alle risultanze della propria istruttoria, all'Autorità giudiziaria ordinaria e/o contabile e/o all'UPD, per gli adempimenti di rispettiva competenza.

Come anticipato sopra (par. 10.9.1), a norma dell'art. 2-undecies del Dlgs 196/2003, il soggetto segnalato non può esercitare i diritti di cui agli artt. 15 e ss del GDPR 679/2016, ma può esperire lo strumento previsto dall'art. 160 del Dlgs 196/2003, ossia richiedere al Garante per la protezione dei dati personali accertamenti sulla conformità del trattamento dei propri dati.

Il legislatore ha poi ritenuto di garantire la riservatezza al facilitatore, sia per quanto riguarda l'identità, sia con riferimento all'attività in cui l'assistenza si concretizza, ed inoltre alle persone diverse dal segnalato, ma comunque implicate in quanto menzionate nella segnalazione o nella divulgazione pubblica.

La riservatezza del facilitatore, della persona coinvolta e della persona menzionata nella segnalazione va garantita fino alla conclusione dei procedimenti avviati in ragione della segnalazione e nel rispetto delle medesime garanzie previste in favore della persona segnalante.

Per quanto concerne le persone coinvolte o menzionate nella segnalazione fa eccezione al dovere di riservatezza il caso in cui le segnalazioni siano oggetto di denuncia alle Autorità Giudiziarie.

#### **10.11 Avvicendamento del nuovo RPCT**

All'atto di cessazione dalla carica, il RPCT uscente trasmette, in modalità riservata, le credenziali di accesso alla piattaforma informatica ed alla casella vocale di cui al par. 10.7.1. Il nuovo RPCT avrà cura di cambiare tempestivamente le password per accedere ai canali suddetti.

#### **10.12 Formazione e sensibilizzazione in materia di whistleblowing**

La disciplina e le finalità dell'istituto "whistleblowing" dovranno essere parte integrante del piano di formazione obbligatoria in materia di prevenzione della corruzione e della trasparenza per i dipendenti del Comune di Livorno.

E' inoltre compito del Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza divulgare con apposite comunicazioni la conoscenza della disciplina dell'istituto "whistleblowing" e la procedura per il suo utilizzo.

#### **10.13 Aggiornamenti e disposizioni attuative**

La presente disciplina sarà suscettibile di adeguamenti a seguito di modifiche legislative o di emanazione di nuove linee guida da parte dell'Autorità Nazionale Anticorruzione o del Garante della Tutela dei Dati Personali.

Il Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza potrà emanare ulteriori disposizioni attuative della presente disciplina, nel rispetto della normativa vigente e delle linee guida ANAC.

#### **Azioni da intraprendere:**

- Monitoraggio sistema informatico di segnalazione on line mediante piattaforma "*WhistleblowingPA*"  
*Soggetto responsabile: RPCT, con il supporto del Dirigente Settore Sistemi informativi e del DPO.*

- Formazione e attività di sensibilizzazione come previsto nel par. 10.11.

*Soggetto responsabile: RPCT d'intesa con Ufficio Formazione - Settore Indirizzo, Organizzazione e Controllo.*