

Gestione delle segnalazioni di condotte illecite

D.lgs 10 marzo 2023, n. 24

PREMESSA

Il decreto legislativo 10 marzo 2023, n. 24 *“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 violazioni delle disposizioni normative nazionali”* ridefinisce la normativa di riferimento sulla tutela dei soggetti che segnalano condotte illecite, introdotta dalla legge 190/2012 come novella al d.lgs. 165/2001 e successivamente modificata dalla legge 30 novembre 2017, n. 179, sulle cui disposizioni era stata definita la precedente versione del regolamento per la *“Gestione delle segnalazioni di condotte illecite”* della Fondazione Ugo Bordoni.

Il d.lgs 24/2023 riassume ora, armonizzandole ed integrandole, le disposizioni precedentemente contenute nei diversi atti normativi citati e *“disciplina la protezione delle persone che segnalano violazioni di disposizioni normative nazionali o dell’Unione europea che ledono l’interesse pubblico o l’integrità dell’amministrazione pubblica o dell’ente privato, di cui siano venute a conoscenza in un contesto lavorativo pubblico o privato”*.

Viene ampliato l’ambito soggettivo delle disposizioni che si applicano così alle *“persone che segnalano, denunciano all’autorità giudiziaria o contabile o divulgano pubblicamente informazioni sulle violazioni di cui sono venute a conoscenza nell’ambito del proprio contesto lavorativo”*, ricomprendendo ora nella definizione dipendenti del settore pubblico e del settore privato, di enti di diritto privato sottoposti a controllo pubblico, di società in house, di organismi di diritto pubblico, di concessionari di pubblico servizio come pure lavoratori autonomi, titolari di un rapporto di collaborazione, liberi professionisti, consulenti, volontari e tirocinanti, retribuiti e non retribuiti, azionisti e persone con funzioni di amministrazione, direzione, controllo, vigilanza o rappresentanza.

La tutela dei segnalanti si applica anche qualora la segnalazione, la denuncia all’autorità giudiziaria o contabile o la divulgazione pubblica di informazioni avvengano quando il rapporto giuridico non è ancora iniziato, se le informazioni sulle violazioni sono state acquisite durante il processo di selezione o in altre fasi precontrattuali, durante il periodo di prova e successivamente allo scioglimento del rapporto giuridico se le informazioni sulle violazioni sono state acquisite nel corso del rapporto stesso.

Le misure di protezione previste vengono inoltre estese anche ai facilitatori, alle persone del medesimo contesto lavorativo del segnalante, di colui che ha sporto una denuncia all’autorità giudiziaria o contabile o di colui che ha effettuato una divulgazione pubblica, legate ad essi da uno stabile legame affettivo o di parentela entro il quarto grado, ai colleghi di lavoro che hanno con questi un rapporto abituale e corrente, nonché agli enti di proprietà delle persone stesse e agli enti che operano nel medesimo contesto lavorativo.

Le misure di protezione si traducono nel divieto, a seguito della segnalazione, interna e/o esterna, e qualunque sia l’esito della stessa, di attuare, o anche solo minacciare, ritorsioni nei confronti del segnalante che provochino o possano provocare, in via diretta o indiretta, allo stesso un danno ingiusto. Al riguardo sono da considerare ritorsioni le fattispecie indicate all’art. 17, co. 4:

- a) il licenziamento, la sospensione o misure equivalenti;
- b) la retrocessione di grado o la mancata promozione;

- c) il mutamento di funzioni, il cambiamento del luogo di lavoro, la riduzione dello stipendio, la modifica dell'orario di lavoro;
- d) la sospensione della formazione o qualsiasi restrizione dell'accesso alla stessa;
- e) le note di merito negative o le referenze negative;
- f) l'adozione di misure disciplinari o di altra sanzione, anche pecuniaria;
- g) la coercizione, l'intimidazione, le molestie o l'ostracismo;
- h) la discriminazione o comunque il trattamento sfavorevole;
- i) la mancata conversione di un contratto di lavoro a termine in un contratto di lavoro a tempo indeterminato, laddove il lavoratore avesse una legittima aspettativa a detta conversione;
- l) il mancato rinnovo o la risoluzione anticipata di un contratto di lavoro a termine;
- m) i danni, anche alla reputazione della persona, in particolare sui social media, o i pregiudizi economici o finanziari, comprese la perdita di opportunità economiche e la perdita di redditi;
- n) l'inserimento in elenchi impropri sulla base di un accordo settoriale o industriale formale o informale, che può comportare l'impossibilità per la persona di trovare un'occupazione nel settore o nell'industria in futuro;
- o) la conclusione anticipata o l'annullamento del contratto di fornitura di beni o servizi;
- p) l'annullamento di una licenza o di un permesso;
- q) la richiesta di sottoposizione ad accertamenti psichiatrici o medici.

Come indicato poi al co. 2 del medesimo art. 17, *“Nell’ambito di procedimenti giudiziari o amministrativi o comunque di controversie stragiudiziali aventi ad oggetto l’accertamento dei comportamenti, atti o omissioni vietati ai sensi del presente articolo (...) si presume che gli stessi siano stati posti in essere a causa della segnalazione, della divulgazione pubblica o della denuncia all’autorità giudiziaria o contabile. L’onere di provare che tali condotte o atti sono motivati da ragioni estranee alla segnalazione, alla divulgazione pubblica o alla denuncia è a carico di colui che li ha posti in essere”*.

In questo quadro i vari soggetti, pubblici e privati, che sono tenuti ad attenersi alle disposizioni previste dal d.lgs 24/2023, ai sensi dell'art. 4, attivano propri canali di segnalazione interna, che garantiscano, anche tramite il ricorso a strumenti di crittografia, la riservatezza dell'identità della persona segnalante, della persona coinvolta e della persona comunque menzionata nella segnalazione, nonché del contenuto della segnalazione e della relativa documentazione e ne curano la gestione con le modalità previste nel successivo art. 5.

Nell'art. 12 del d.lgs 24/2023 sono quindi definiti gli obblighi di riservatezza a tutela del segnalante, da garantire nel corso della gestione della segnalazione: *“l’identità della persona segnalante e qualsiasi altra informazione da cui può evincersi, direttamente o indirettamente, tale identità non possono essere rivelate, senza il consenso espresso della stessa persona segnalante, a persone diverse da quelle competenti a ricevere o a dare seguito alle segnalazioni, espressamente autorizzate a trattare tali dati ai sensi degli articoli 29 e 32, paragrafo 4, del regolamento (UE) 2016/679 e dell’articolo 2-quaterdecies del codice in materia di protezione dei dati personali di cui al decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196”*.

“Nell’ambito del procedimento penale, l’identità della persona 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 (...) fino alla chiusura della fase istruttoria (...) e nell’ambito del procedimento disciplinare ove la contestazione dell’addebito disciplinare sia fondata su accertamenti distinti e ulteriori rispetto alla segnalazione, anche se conseguenti alla stessa (...) e qualora 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 ai fini del procedimento disciplinare solo in presenza del consenso espresso della persona segnalante alla rivelazione della propria identità”.

Sussiste comunque sempre l'obbligo di dare avviso alla persona segnalante mediante comunicazione scritta delle ragioni della rivelazione dei dati riservati, nelle sole ipotesi previste, nonché nelle procedure di segnalazione interna ed esterna quando la rivelazione della identità della persona segnalante e delle informazioni sia indispensabile anche ai fini della difesa della persona coinvolta.

Tutti i soggetti coinvolti, del settore pubblico e del settore privato, l'ANAC, nonché le autorità amministrative cui l'ANAC trasmette le segnalazioni esterne di loro competenza, sono tenute a tutelare l'identità delle persone coinvolte e delle persone menzionate nella segnalazione fino alla conclusione dei procedimenti avviati in ragione della segnalazione nel rispetto delle medesime garanzie previste in favore della persona segnalante.

La segnalazione è anche sottratta all'accesso previsto dagli articoli 22 e seguenti della legge 7 agosto 1990, n. 241, nonché dagli articoli 5 e seguenti del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33.

In osservanza di quanto sopra riportato e a completamento ed integrazione di quanto indicato al par. 9 (*Le segnalazioni al RPCT*) del Piano triennale per la prevenzione della corruzione e della trasparenza, nonché in linea con il disposto dell'Art. 9 (Responsabilità specifica dei soggetti che gestiscono le segnalazioni di cui all'art. 2, co. 1, lett. c,d,e del d.Lgs. 24/2023) del vigente Codice di comportamento FUB, sono di seguito indicate le modalità operative adottate dalla Fondazione Ugo Bordoni per l'inoltro delle segnalazioni interne di condotte illecite, nonché la procedura gestionale seguita per garantire l'adeguata tutela del segnalante.

1. OGGETTO DELLA SEGNALAZIONE

La norma prevede che la segnalazione debba essere effettuata dal soggetto, così come individuato in premessa, “nell'interesse all'integrità della pubblica amministrazione” ed avere ad oggetto “condotte illecite” di cui esso sia venuto a conoscenza “in ragione del proprio rapporto di lavoro”.

La segnalazione deve quindi essere improntata alla salvaguardia dell'interesse all'integrità della pubblica amministrazione e non circoscritta all'interesse personale, strumentale ed esclusivo del segnalante. La valutazione sulla sussistenza di tale interesse “pubblico” spetta al RPCT che riceve e gestisce la segnalazione.

Tra le condotte illecite sono da annoverare non solo i reati contro la pubblica amministrazione di cui al Titolo II, Capo I, del codice penale, ma anche tutti quei fenomeni riconducibili al mal funzionamento dell'ente causati dall'uso a fini privati delle funzioni o del potere attribuiti nel corso dell'attività amministrativa come, ad esempio, irregolarità o abusi finalizzati all'ottenimento di vantaggi privati. In merito alle modalità tramite cui si è venuti a conoscenza di condotte illecite «in ragione del rapporto di lavoro» queste non prevedono le sole situazioni che si determinano in virtù dell'ufficio rivestito ma anche i casi in cui l'acquisizione di notizie avvenga in occasione e/o a causa dello svolgimento delle più generiche mansioni lavorative, pure in modo casuale.

Le comunicazioni di misure ritenute ritorsive adottate dall'Ente nei confronti del segnalante in ragione della segnalazione sono invece di esclusiva competenza dell'ANAC, alla quale devono essere inoltrate nelle modalità appositamente predisposte, rinvenibili sul sito della Autorità stessa.

2. INOLTRO DELLA SEGNALAZIONE

Il segnalante invia una segnalazione al Responsabile per la prevenzione della corruzione e della trasparenza compilando il modulo on line disponibile sulla piattaforma informatica appositamente approntata all'indirizzo <https://whistleblowing.fub.it>, indirizzo riportato dall'Ente sul proprio sito istituzionale nella sezione "Amministrazione trasparente", sotto-sezione "Altri contenuti-Corruzione".

Il modulo prevede la raccolta di tutti gli elementi utili alla ricostruzione del fatto e ad accertare la fondatezza di quanto segnalato.

Resta fermo che la segnalazione potrà essere presentata anche con modalità diverse da quella informatica, in forma scritta od orale, mediante il ricorso a sistemi di messaggistica scritta o vocale, telefono od anche, su richiesta del segnalante, incontro diretto. In ogni caso la segnalazione dovrà contenere/raccogliere gli elementi essenziali indicati nel format della piattaforma informatica.

La segnalazione inoltrata tramite la piattaforma dedicata è ricevuta esclusivamente dal RPCT e da questi acquisita già priva dei dati anagrafici del segnalante, recuperabili ed abbinabili alla segnalazione solo nei casi e nelle modalità previste dalla legge. Qualora la segnalazione venisse inoltrata con modalità diverse dal suddetto canale informatico il RPCT è comunque tenuto ad attuare ogni azione necessaria a garantire la non identificabilità del segnalante sia direttamente per quanto attiene i suoi dati anagrafici che, indirettamente provvedendo all'occultamento di ogni informazione contenuta nella segnalazione da cui si potrebbe ragionevolmente risalire all'identità dello stesso.

Nei casi di segnalazione effettuata tramite canali diversi dalla piattaforma informatica resta fermo che la segnalazione ricevuta da qualsiasi soggetto diverso dal Responsabile della prevenzione della corruzione deve essere a questi tempestivamente inoltrata. L'eventuale soggetto inoltrante è tenuto a sua volta ad osservare gli obblighi di riservatezza sanciti dal d.lgs 24/2023.

Qualora la segnalazione riguardi il Responsabile della prevenzione della Corruzione e/o un componente del gruppo di lavoro che effettua le istruttorie, il dipendente potrà inviare la propria segnalazione esterna all'ANAC secondo le modalità definite nel sito dell'Autorità (<http://www.anticorruzione.it/portal/public/classic/Servizi/ServiziOnline/SegnalazioneWhistleblowing>).

Il segnalante ha facoltà di effettuare una segnalazione esterna anche nei casi in cui: a) abbia già effettuato una segnalazione interna e la stessa non abbia avuto seguito; b) abbia 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; c) abbia fondato motivo di ritenere che la violazione possa costituire un pericolo imminente o palese per il pubblico interesse.

Le segnalazioni esterne vanno inoltrate all'Autorità nazionale anticorruzione in forma scritta tramite la piattaforma informatica da essa approntata come sopra indicato, oppure in forma orale attraverso linee telefoniche o sistemi di messaggistica vocale ovvero, su richiesta del segnalante, mediante un incontro diretto.

La protezione della persona segnalante può ovviamente operare solo nei confronti di soggetti individuabili e riconoscibili, non potendosi proteggere la riservatezza di chi non si conosce. La FUB provvederà alla acquisizione e al trattamento anche delle segnalazioni interne pervenute in forma anonima ma non potrà in questi casi garantire l'integrale rispetto delle disposizioni previste dalla normativa per ogni fase del processo,

se non nel caso di inoltro avvenuto tramite piattaforma informatica che, pur prevedendo la possibilità di non fornire i propri dati anagrafici, consente comunque di interloquire con il segnalante per eventuali richieste di chiarimenti ed integrazione e di fornire allo stesso avviso di ricezione e successivamente riscontro.

Le segnalazioni anonime, se circostanziate, sono equiparate a segnalazioni ordinarie e sono da trattare secondo i medesimi criteri stabiliti nel presente documento. In particolare si è tenuti alla loro registrazione e a conservare la relativa documentazione, non oltre cinque anni decorrenti dalla data di ricezione di tali segnalazioni, rendendo così possibile rintracciarle, nel caso in cui il segnalante, o chi abbia sporto denuncia, comunichi ad ANAC di aver subito misure ritorsive a causa di quella segnalazione o denuncia anonima: nei casi di segnalazione, denuncia all'autorità giudiziaria o contabile o divulgazione pubblica anonime, infatti se la persona segnalante è stata successivamente identificata e ha subito ritorsioni si applicano le misure di protezione per le ritorsioni.

Ai sensi dell'art. 7, co. 3 del D.lgs 24/2023 la segnalazione esterna presentata ad un soggetto diverso dall'ANAC è trasmessa a quest'ultima, entro sette giorni dalla data del suo ricevimento, dando contestuale notizia della trasmissione al segnalante.

3. PRESA IN CARICO DELLA SEGNALAZIONE

Il Responsabile della prevenzione della corruzione, o un componente del gruppo di lavoro a tale scopo designato, prende in carico la segnalazione entro cinque giorni lavorativi dalla data della sua ricezione e comunque non oltre i sette giorni complessivi.

Nei casi di inoltro tramite canali alternativi alla piattaforma informatica dedicata, in questa fase, verrà assegnato e debitamente riportato in un apposito registro un codice di riferimento alla segnalazione e dalla stessa espunta l'identità del segnalante ed ogni riferimento che potrebbe renderne possibile l'identificazione. Nei soli casi previsti dalla normativa, il recupero del suddetto codice di riferimento, da parte del Responsabile della prevenzione della corruzione o del componente del gruppo di lavoro incaricato, consentirà di collegare segnalazione e identità del segnalante.

Nei casi di inoltro alternativi alla piattaforma informatica, che già prevede di default il ricorso ad apposite modalità protette di comunicazione tra RPCT (o componente del gruppo di lavoro) e segnalante, verrà fornito a quest'ultimo un avviso di ricevimento della segnalazione, nei tempi indicati in precedenza e nelle modalità ritenute più opportune per il rispetto dei principi di tutela e riservatezza.

4. ISTRUTTORIA

Acquisita la segnalazione interna mediante uno dei canali sopra descritti, il RPCT procede al suo preliminare esame al fine di valutare la sussistenza dei requisiti di ammissibilità. La segnalazione è considerata inammissibile per:

- a) manifesta mancanza di interesse all'integrità della pubblica amministrazione;
- b) manifesta incompetenza dell'Ente sulle questioni segnalate;
- c) manifesta infondatezza per l'assenza di elementi di fatto idonei a giustificare accertamenti;

- d) manifesta insussistenza dei presupposti di legge per l'esercizio dell'attività istruttoria da parte dell'Ente;
- e) intervento dell'Ente non più attuale;
- f) finalità palesemente emulativa;
- g) accertato contenuto generico della segnalazione o tale da non consentire la comprensione dei fatti, ovvero segnalazione corredata da documentazione non appropriata o inconferente;
- h) produzione di sola documentazione in assenza della segnalazione di condotte illecite o irregolarità;
- i) mancanza dei dati che costituiscono elementi essenziali della segnalazione.

Per la definizione dell'istruttoria il termine è di trenta giorni che decorrono dalla data di avvio della stessa, conseguente alla presa in carico di cui al punto 2. Resta fermo che, laddove si renda necessario, l'organo di indirizzo può autorizzare il RPCT ad estendere i predetti termini fornendone adeguata motivazione, non eccedendo comunque i tre mesi dalla data dell'avviso di ricevimento o in mancanza di tale avviso, i tre mesi dalla scadenza del termine di sette giorni dalla presentazione della segnalazione, come previsto dall'art. 5, co. 1, lettera d) del D.lgs 24/2023.

In corso di istruttoria, il Responsabile della prevenzione della corruzione, o il componente del gruppo di lavoro incaricato, hanno facoltà di richiedere al segnalante chiarimenti, integrazioni documentali e quanto altro ritenuto indispensabile. In questa fase, se la segnalazione è avvenuta tramite piattaforma informatica dedicata, tutte le comunicazioni tra RPCT e segnalante sono intrattenute sulla piattaforma stessa cui quest'ultimo può accedere nella piena tutela della propria identità in ragione del ricorso a credenziali generate dal sistema stesso all'atto della segnalazione e non ricongiungibili ai suoi dati anagrafici. In caso di segnalazione avvenuta al di fuori del canale informatico dedicato ogni richiesta al segnalante, come anche ad eventuali altri soggetti coinvolti nella segnalazione, deve essere messa in atto con l'adozione di tutte le necessarie cautele.

5. VALUTAZIONE ED ESITI DELLA SEGNALAZIONE

Il Responsabile della prevenzione della corruzione e/o il componente designato del gruppo di lavoro, sulla base di una valutazione dei fatti oggetto della segnalazione, possono decidere, in caso di evidente e manifesta infondatezza, di archiviare la segnalazione. In caso contrario, gli stessi valutano a chi inoltrare la segnalazione in relazione ai profili di illiceità riscontrati tra i seguenti soggetti: dirigente della struttura cui è ascrivibile il fatto; Presidente dell'Ente; Autorità giudiziaria; Corte dei conti; ANAC; Dipartimento della funzione pubblica.

6. TRATTAMENTO E CONSERVAZIONE DEI DATI PERSONALI E DEI DOCUMENTI

Il trattamento dei dati personali è effettuato a norma del regolamento (UE) 2016/679, del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196 e del decreto legislativo 18 maggio 2018, n. 51. Le segnalazioni e la relativa documentazione sono conservate per il tempo necessario al trattamento della segnalazione e comunque non oltre cinque anni a decorrere dalla data della comunicazione dell'esito finale della procedura di segnalazione, nel rispetto degli obblighi di riservatezza di cui all'articolo 12 del D.lgs 24/2023 e del principio di cui agli articoli 5, paragrafo 1, lettera e) del regolamento (UE) 2016/679 e 3, comma 1, lettera e) del decreto legislativo n. 51 del 2018.

7. RELAZIONE DEL RESPONSABILE

Il Responsabile della prevenzione della corruzione relaziona, con modalità tali da garantire comunque la riservatezza dell'identità del segnalante, fornisce informazioni circa il numero di segnalazioni ricevute e il loro stato di avanzamento all'interno della relazione annuale di cui all'art. 1, co. 14, della legge 190/2012.