

## **Procedura del comune di Firenze in materia di tutela della persona che segnala illeciti (c.d. whistleblower)**

L'art. 1, comma 51, della legge n.190/2012 (cd. legge anticorruzione) ha introdotto l'art. 54 bis nel D.lgs. 165/2001, rubricato "*Tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti*", che ha disciplinato nell'ordinamento italiano la misura finalizzata a favorire l'emersione di fattispecie di illecito, nota nei paesi anglosassoni come *whistleblowing*.

Dopo un primo intervento normativo con la L. n.179/2017, il D.Lgs. 10 marzo 2023, n. 24, in attuazione della Direttiva UE 2019/1937, ha abrogato l'art. 54 bis del D.Lgs. n. 165/2001 e ha raccolto in un unico testo normativo l'intera disciplina dei canali di segnalazione e delle tutele riconosciute alla persona fisica che, in ragione di una conoscenza maturata nell'ambito del proprio contesto lavorativo, segnala, divulga o denuncia alla autorità giudiziaria o contabile, violazioni di disposizioni normative nazionali o dell'Unione europea che ledano l'interesse pubblico o l'integrità dell'amministrazione pubblica.

Con il presente documento il comune di Firenze adotta la procedura e gli accorgimenti organizzativi e tecnici utili a garantire la tutela di chi segnala.

Per quanto qui di seguito non espressamente disciplinato, si rimanda al D.Lgs. n. 24/2023 e alle Linee guida dell'Autorità nazionale Anticorruzione (ANAC) approvate con delibera n. 311 del 12.7.2023 aventi ad oggetto: "*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*".

### **1. Chi può effettuare la segnalazione**

Possono presentare la segnalazione il personale dipendente del Comune di Firenze, degli enti di diritto privato in controllo pubblico ex art. 2359 c.c da parte del Comune, i lavoratori autonomi, i collaboratori, i lavoratori che svolgono la propria attività presso soggetti del settore pubblico o privato che forniscono beni o servizi o che realizzano opere per il Comune; chi svolge attività di libero professionista, di consulenza, di volontariato o tirocinio (retribuito e non) presso il comune di Firenze, nonché le persone con funzioni di amministrazione, direzione, controllo, vigilanza o rappresentanza, anche qualora tali funzioni siano esercitate in via di mero fatto, presso il Comune.

La segnalazione può avvenire in costanza del rapporto di lavoro o di altro tipo di rapporto giuridico, ma anche quando il rapporto giuridico non è ancora iniziato (durante il processo di selezione o in altre fasi precontrattuali), durante il periodo di prova e successivamente allo scioglimento del rapporto giuridico.

### **2. Oggetto della segnalazione**

Le segnalazioni possono riguardare violazioni del diritto nazionale o dell'Unione europea, compresi i fondati sospetti aventi ad oggetto illeciti amministrativi, civili, contabili o penali, nonché condotte illecite rilevanti ai sensi della Legge n. 190/2012 o violazioni dei modelli di organizzazione e gestione previsti.

Tra le violazioni sono da ricomprendere tutti gli illeciti che rientrano nell'ambito di applicazione degli atti dell'Unione europea o nazionali relativi ai settori indicati all'art. 2 co.1 lett. a) del D.lgs. n. 24/2023 e, in particolare:

- atti od omissioni che ledono gli interessi finanziari dell'Unione;
- atti od omissioni riguardanti il mercato interno;
- atti o comportamenti che vanificano l'oggetto o la finalità delle disposizioni di cui agli atti dell'Unione.

Le informazioni sulle violazioni devono comunque riguardare comportamenti, atti od omissioni di cui chi effettua la segnalazione sia venuto a conoscenza nel proprio contesto lavorativo.

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

Non sono ricomprese tra le informazioni sulle violazioni segnalabili le notizie palesemente prive di fondamento, le informazioni che sono già totalmente di dominio pubblico, nonché le informazioni acquisite solo sulla base di indiscrezioni o vociferazioni scarsamente attendibili.

Non possono essere segnalate, mediante il ricorso all'istituto del *whistleblowing*, le contestazioni, rivendicazioni o richieste legate ad un interesse di carattere personale della persona segnalante che attengono esclusivamente ai propri rapporti individuali di lavoro o di impiego pubblico anche con le figure gerarchicamente sovraordinate.

Sono quindi escluse, ad esempio, le segnalazioni riguardanti vertenze di lavoro, discriminazioni e conflitti tra il personale. Pertanto, eventuali segnalazioni che rientrino in tali circostanze saranno considerate inammissibili e conseguentemente archiviate agli atti dell'Ente.

### **3. Procedura di segnalazione – canale interno**

#### **3.1 Modalità di presentazione della segnalazione**

Il soggetto che gestisce le segnalazioni di *whistleblowing* all'interno del comune di Firenze è il Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza (RPCT) che si avvale di un gruppo di lavoro a supporto dell'attività, individuato con apposito provvedimento dello stesso RPCT e appositamente autorizzato dal comune di Firenze.

Chi intende effettuare la segnalazione deve utilizzare uno dei seguenti canali interni:

- l'apposito modulo online disponibile sulla piattaforma dedicata e raggiungibile in rete civica, sezione Amministrazione trasparente, nella sottosezione "Altri contenuti – "Prevenzione della corruzione";
- incontro diretto con il RPCT, su richiesta di chi vuole effettuare la segnalazione.

Nel caso di utilizzo dell'apposito modulo on-line disponibile sulla piattaforma, il codice di 16 cifre generato automaticamente dalla stessa costituisce avviso di ricevimento della segnalazione.

Nel caso invece di segnalazione presentata attraverso incontro diretto con il RPCT, i dati relativi alla segnalazione verranno comunque registrati all'interno della piattaforma e al segnalante verrà rilasciata ricevuta di presentazione della avvenuta segnalazione, unitamente al codice generato dalla piattaforma.

Nell'eventualità in cui pervengano al RPCT segnalazioni attraverso canali diversi da quelli previsti, come in forma cartacea e in busta chiusa indirizzata al RPCT, si procederà con la verbalizzazione della segnalazione attraverso la piattaforma, nella quale verrà inserita, come allegato, la copia scansionata della segnalazione pervenuta. La segnalazione verrà quindi trattata attraverso la piattaforma informatica dedicata, con il rilascio del codice di 16 cifre generato dalla stessa, da fornire al segnalante, ove possibile, entro 7 giorni dal ricevimento della segnalazione. Tali segnalazioni cartacee verranno custodite in un luogo fisico sicuro, con accesso limitato al RPCT e al personale autorizzato.

Qualora la segnalazione sia erroneamente presentata ad un soggetto diverso dal RPCT, laddove chi effettua la segnalazione abbia correttamente indicato sulla busta chiusa che si tratta di una segnalazione di *whistleblowing*, chi la riceve, senza aprirla, la trasmetterà tempestivamente al RPCT, che, entro 7 giorni dal ricevimento, ne darà notizia, ove possibile, a chi ha effettuato la segnalazione. La stessa procedura si applica anche nel caso in cui il segnalante dichiari espressamente di voler beneficiare delle tutele in materia di *whistleblowing* o tale volontà sia desumibile dalla segnalazione stessa.

Per effettuare una segnalazione occorre indicare le proprie generalità, le circostanze di tempo e di luogo in cui si è verificato il fatto oggetto della segnalazione, la descrizione del fatto e le generalità o altri elementi che consentano di identificare il soggetto cui attribuire i fatti segnalati.

Alla segnalazione potranno essere allegati documenti ritenuti di interesse anche ai fini delle opportune verifiche da parte dell'Amministrazione in merito alle vicende segnalate.

Le segnalazioni provenienti al di fuori della piattaforma dedicata, dalle quali non è possibile ricavare l'identità del segnalante, sono considerate anonime. Tali segnalazioni, ove debitamente circostanziate saranno trattate e conservate agli atti dell'ente, avendo cura di garantirne comunque la riservatezza del contenuto, nonché la loro rintracciabilità, nel caso in cui chi ha effettuato la segnalazione sia successivamente identificato e abbia subito misure ritorsive.

Tutte 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'art. 12 del D.Lgs. n. 24/2023 e dei principi previsti dalla normativa.

Decorso i cinque anni, si procederà alla cancellazione delle segnalazioni e della relativa documentazione presente in piattaforma nonché alla distruzione della documentazione relativa ad eventuali segnalazioni pervenute in forma cartacea.

### **3.2 Gestione della segnalazione da parte del RPCT**

Il RPCT nel rispetto di tempistiche ragionevoli e della riservatezza dei dati, effettua una valutazione sulla sussistenza dei requisiti essenziali della segnalazione per valutarne l'ammissibilità e avvia l'attività istruttoria sui fatti o sulle condotte segnalate per valutarne la sussistenza. Per lo svolgimento dell'istruttoria, il RPCT può avviare un dialogo con la persona segnalante, tramite il canale a ciò dedicato nella piattaforma informatica, chiedendo chiarimenti, documenti e informazioni ulteriori, adottando le opportune cautele finalizzate a garantire la massima riservatezza.

Entro tre mesi dal rilascio dell'avviso di ricevimento della segnalazione, il RPCT fornisce l'esito dell'istruttoria condotta alla persona segnalante. L'esito potrà consistere nella comunicazione dell'archiviazione (in caso di evidente e manifesta infondatezza o inammissibilità della stessa), nell'avvio di una inchiesta interna ed eventualmente delle relative risultanze, nei provvedimenti adottati per affrontare la questione sollevata, nel rinvio a una autorità competente per ulteriori indagini.

Decorso il suddetto termine senza che il RPCT abbia fornito esito in merito alla segnalazione, la persona segnalante, può rivolgersi all'ANAC utilizzando i canali messi a disposizione dall'Autorità (canali di segnalazione esterna).

L'accesso ai canali di segnalazione esterna è inoltre consentito al ricorrere delle altre condizioni espressamente previste all'art.6 del D.Lgs n. 24/2023 ossia nel caso in cui chi effettua la segnalazione 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.

L'utilizzo dei canali esterni è inoltre consentito nel caso in cui chi effettua la segnalazione abbia fondato motivo di ritenere che la violazione possa costituire un pericolo imminente o palese per il pubblico interesse.

### **4. Sistema di tutele**

A tutela della riservatezza dell'identità di chi effettua la segnalazione, i dati riferiti alle sue generalità (nome, cognome, data di nascita) richiesti nel caso di utilizzo della piattaforma dedicata, non sono visibili al RPCT. E' infatti prevista la figura del Custode dell'identità che, su esplicita e motivata richiesta del RPCT, consente di accedere all'identità di chi ha effettuato la segnalazione. L'identità del segnalante non è nota al Custode, il quale, quindi, non è coinvolto nel trattamento dei dati personali presenti nella segnalazione.

La riservatezza viene garantita anche nel caso di segnalazioni effettuate mediante incontro diretto con il RPCT.

Inoltre, viene tutelata la riservatezza di chi effettua la segnalazione anche quando la stessa perviene a personale diverso da quello autorizzato e competente a gestire le segnalazioni, laddove chi effettua la segnalazione abbia correttamente indicato sulla busta chiusa che si tratta di una segnalazione di *whistleblowing* o laddove il segnalante dichiari espressamente di voler beneficiare delle tutele in materia di *whistleblowing* o tale volontà sia desumibile dalla segnalazione stessa.

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. Non può essere rivelata altresì l'identità della persona segnalata, del facilitatore (chi assiste il segnalante nel processo di segnalazione operante all'interno del medesimo contesto lavorativo) e delle altre persone menzionate nella segnalazione.

La tutela della riservatezza viene assicurata anche in ambito giurisdizionale e disciplinare.

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

Nel procedimento dinanzi alla Corte dei Conti l'obbligo del segreto istruttorio è previsto sino alla chiusura della fase istruttoria.

Nell'ambito del procedimento disciplinare attivato dall'Amministrazione contro il presunto autore della condotta segnalata, l'identità di chi ha effettuato la segnalazione 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.

Nel caso in cui l'identità del segnalante risulti indispensabile alla difesa del soggetto cui è stato contestato l'addebito disciplinare, questa può essere rivelata solo dietro consenso espresso e previa comunicazione scritta delle ragioni che conducono al disvelamento dell'identità di chi ha effettuato la segnalazione. Tale identità può inoltre essere rivelata nell'ambito dei procedimenti instaurati a seguito della segnalazione, nel caso in cui la rivelazione sia indispensabile al fine della difesa della persona coinvolta. Anche in tal caso occorre il previo consenso espresso del segnalante nonché la notifica delle motivazioni alla base della necessità di svelare la sua identità.

Come ulteriore tutela della riservatezza, la segnalazione di *whistleblower* e la documentazione ad essa allegata, è sottratta al diritto di accesso agli atti amministrativi previsto dagli art. 22 e ss. della L. n. 241/1990, nonché al diritto di accesso civico generalizzato di cui agli art. 5 e ss. del D.Lgs. n. 33/2013.

La violazione dell'obbligo di riservatezza è fonte di responsabilità disciplinare, fatte salve ulteriori forme di responsabilità previste dall'ordinamento.

Ulteriore tutela nei confronti del *whistleblower* consiste nel divieto di ritorsione definito come qualsiasi comportamento, atto od omissione, anche solo tentato o minacciato, posto in essere in ragione della segnalazione e che provoca o può provocare alla persona segnalante, in via diretta o indiretta, un danno ingiusto.

Affinché sia applicabile il regime di protezione contro le ritorsioni, è necessario che la segnalazione sia basata su una convinzione ragionevole che le informazioni sulle violazioni segnalate siano veritiere e rientranti nell'ambito oggettivo di applicazione del D. Lgs. n. 24/2023, che la segnalazione sia effettuata nel rispetto della disciplina prevista dallo stesso decreto e che vi sia un rapporto di consequenzialità tra la segnalazione e le misure ritorsive. Non sono invece sufficienti meri sospetti e le "voci di corridoio".

Le presunte ritorsioni, anche solo tentate o minacciate, devono essere comunicate esclusivamente ad ANAC alla quale è affidato il compito di accertare se esse siano effettivamente conseguenti alla segnalazione.

Fanno parte dell'insieme di tutele riconosciute a chi effettua una segnalazione di *whistleblowing*, anche le limitazioni della responsabilità rispetto alla rivelazione di alcune categorie di informazioni come ad es. la rivelazione del segreto professionale, rivelazione dei segreti scientifici e industriali, delle disposizioni relative alla protezione dei dati personali e alla tutela del diritto d'autore etc.

La protezione prevista in caso di ritorsioni nei confronti di chi ha effettuato la segnalazione non trova applicazione in caso di accertamento, anche con sentenza non definitiva di primo grado, della responsabilità penale per i reati di calunnia o diffamazione o comunque per i medesimi reati commessi con la denuncia, ovvero della responsabilità civile, per avere riferito informazioni false riportate intenzionalmente con dolo o colpa.

## **5. Disposizioni finali**

Il RPCT comunica il numero di segnalazioni ricevute all'interno della relazione annuale di cui all'art. 1, co. 14, della legge 190/2012.

La procedura individuata nel presente documento potrà essere sottoposta a revisione periodica.