

PROCEDURA DI GESTIONE DELLE SEGNALAZIONI DI CONDOTTE ILLECITE (cd. WHISTLEBLOWING)

Il presente documento è un modello di procedura di gestione delle segnalazioni ricevute e gestite tramite la piattaforma WhistleblowingPA dal Comune di Sant'Antioco.

La procedura potrà essere sottoposti ad eventuale revisione, qualora necessario, in concomitanza con la revisione del Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione ed in occasione di eventuali novità normative.

Per tutto quanto non espressamente previsto nel presente atto, si rimanda al D. Lgs n. 24/2023, alle indicazioni e Linee Guida fornite da ANAC in materia e alla normativa vigente.

1. Riferimenti normativi

L'istituto del whistleblowing è stato introdotto in Italia dalla legge del 6 novembre 2012 n. 190 che ha riconosciuto espressamente la tutela al pubblico dipendente segnalante condotte illecite di cui sia venuto a conoscenza in ragione del rapporto di lavoro, tramite l'inserimento dell'art. 54 bis nel D. Lgs. n. 165/2001.

Successivamente legge n. 179 del 2017 ha regolamentato in modo completo l'istituto per la pubblica amministrazione ed introdotto alcune disposizioni anche per le organizzazioni del settore privato dotate di un modello organizzativo di gestione e controllo ex D.Lgs. n.231/2001.

La legge n. 179/2017 è stata superata dalla legge di trasposizione della Direttiva Europea in materia di whistleblowing (n. 1937/2019).

La nuova disciplina è contenuta nel Decreto Legislativo n. 24/2023, adottato in l'attuazione della Direttiva UE n. 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.

La precedente normativa viene dunque innovata e sostituita con la previsione di specifici oneri in capo alle organizzazioni pubbliche e private, in particolare è previsto che tutti gli enti pubblici debbano adottare procedure interne per la gestione delle segnalazioni.

L' ANAC, a seguito della riforma, ha adottato con Delibera n. 311 del 12 luglio 2023 nuove linee guida sostitutive di quelle approvate con Delibera n. 469 del 9 giugno 2021.

Da ultimo l'Autorità è intervenuta nuovamente con la delibera n. 478 del 26/11/2025, approvando apposite "Linee guida in materia di whistleblowing sui canali interni di segnalazione", e la con delibera n. 479 del 26/11/2025, aggiornando le precedenti Linee guida sui canali esterni di segnalazione.

2. Ambito di applicazione soggettivo

Per i soggetti del settore pubblico, le disposizioni del Decreto Legislativo n. 24/2023 si applicano alle persone individuate al successivo articolo 3 che effettuano segnalazioni interne o esterne, divulgazioni pubbliche o denunce all'autorità giudiziaria o contabile delle informazioni sulle violazioni di cui sono venute a conoscenza nell'ambito del proprio contesto lavorativo, consistenti in comportamenti, atti od omissioni che ledono l'interesse pubblico o l'integrità dell'amministrazione pubblica.

3. Chi può effettuare una segnalazione

Le procedure di whistleblowing incoraggiano a segnalare chiunque acquisisca, nel contesto dell'attività lavorativa, informazioni sugli illeciti commessi dall'organizzazione o per conto dell'organizzazione.

Lo scopo della procedura è quello di facilitare la comunicazione di informazioni relative a violazioni riscontrate durante l'attività lavorativa. A tale scopo lo spettro delle potenziali persone segnalanti è molto ampio.

La procedura è volta a garantire questi soggetti, nel momento in cui segnalino una condotta illecita relativa all'ente.

Ai sensi dell'art. 3 del D.Lgs. n. 24/2023 possono effettuare una segnalazione attraverso la procedura le seguenti categorie di soggetti:

- Dipendenti del Comune di Sant'Antioco, sia a tempo determinato che indeterminato, con qualsiasi profilo e qualifica professionale;
- Collaboratori, Fornitori, subfornitori e dipendenti e collaboratori degli stessi che svolgono la propria attività lavorativa presso il Comune di Sant'Antioco o che forniscono beni o servizi o che realizzano opere a favore del Comune di Sant'Antioco;
- Liberi professionisti, consulenti, lavoratori autonomi che svolgono la propria attività lavorativa presso il Comune di Sant'Antioco;
- Volontari e tirocinanti (retribuiti o non retribuiti) che prestano la propria attività presso il Comune di Sant'Antioco;
- persone con funzione di amministrazione, direzione, vigilanza, controllo o rappresentanza anche qualora tali funzioni siano esercitate in via di mero fatto, presso il Comune di Sant'Antioco;
- Ex dipendenti, ex collaboratori o persone che non ricoprono più una delle posizioni indicate in precedenza;
- soggetti in fase di selezione, di prova o il cui rapporto giuridico con l'ente non sia ancora iniziato;

La procedura protegge anche l'identità dei soggetti facilitatori, ovvero le persone fisiche che assistono una persona segnalante nel processo di segnalazione, operanti all'interno del medesimo contesto lavorativo.

4. Ambito oggetto di applicazione.

Oggetto della segnalazione è rappresentato dalla violazione di disposizioni normative nazionali o dell'Unione Europea che ledono l'interesse pubblico o l'integrità del Comune di Sant'Antioco. I soggetti segnalanti, come sopra identificati, possono segnalare all'interno di questa procedura fatti illeciti di cui siano venuti a conoscenza nel contesto della propria attività lavorativa.

5. Cosa può essere segnalato

Possono essere riportati anche sospetti, qualificati, di reati o altre violazioni di disposizioni di legge o potenziali rischi di commissione degli stessi.

Non viene richiesto alla persona segnalante di dimostrare in modo completo la commissione di un illecito ma le segnalazioni devono essere quanto più possibile circostanziate, al fine di consentire un accertamento dei fatti comunicati da parte dei soggetti riceventi. Allo stesso tempo, non si invitano i soggetti segnalanti ad attuare attività di investigazione che possano esporli individualmente.

Le violazioni segnalabili sono solo quelle tipizzate all'art. 2 del D.Lgs. n. 24/2023. Le segnalazioni possono riguardare:

- illeciti amministrativi, contabili, civili o penali;
 - illeciti che rientrano nell'ambito di applicazione degli atti dell'Unione europea o nazionali indicati nell'allegato al D.Lgs. n. 24/2023 o degli atti nazionali che costituiscono attuazione degli atti dell'Unione europea indicati nell'allegato alla direttiva (UE) 2019/1937, relativi ai seguenti settori: appalti pubblici; servizi, prodotti e mercati finanziari e prevenzione del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo; sicurezza e conformita' dei prodotti; sicurezza dei trasporti; tutela dell'ambiente; radioprotezione e sicurezza nucleare; sicurezza degli alimenti e dei mangimi e salute e benessere degli animali; salute pubblica; protezione dei consumatori; tutela della vita privata e protezione dei dati personali e sicurezza delle reti e dei sistemi informativi;
 - atti od omissioni che ledono gli interessi finanziari dell'Unione di cui all'articolo 325 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea specificati nel diritto derivato pertinente dell'Unione europea;
 - atti od omissioni riguardanti il mercato interno, di cui all'articolo 26, paragrafo 2, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, comprese le violazioni delle norme dell'Unione europea in materia di concorrenza e di aiuti di Stato, nonché le violazioni riguardanti il mercato interno connesse ad atti che violano le norme in materia di imposta sulle società o i meccanismi il cui fine è ottenere un vantaggio fiscale che vanifica l'oggetto o la finalità della normativa applicabile in materia di imposta sulle società;
- 6) atti o comportamenti che vanificano l'oggetto o la finalità delle disposizioni di cui agli atti dell'Unione nei settori suindicati;

Non rientrano nell'oggetto di questa procedura le segnalazioni di carattere personale, aventi ad oggetto una contestazione, rivendicazione o richiesta legata ad un interesse di carattere personale del segnalante, per esempio inerenti al proprio contratto di lavoro.

6. I canali per le segnalazioni

I soggetti che vengono a conoscenza, nell'ambito del proprio contesto lavorativo, di violazioni o di informazioni sulle violazioni hanno a disposizione diversi canali al fine di segnalarle.

La scelta del canale di segnalazione non è rimessa alla discrezione del segnalante, in quanto l'art. 6 del D.Lgs. n. 24/2023 incentiva innanzitutto l'utilizzo dei canali interni e, solo al ricorrere di determinate condizioni, rende possibile effettuare una segnalazione esterna.

7. Canale interno di segnalazione

L'ente mette a disposizione delle persone segnalanti canali diversi per le segnalazioni di violazioni ai sensi della presente procedura.

In particolare, è possibile effettuare segnalazioni in forma orale ed in forma scritta.

Per quanto riguarda le segnalazioni in forma scritta, l'ente mette a disposizione una piattaforma informatica crittografata, fornita da Transparency International Italia e Whistleblowing Solutions attraverso il progetto WhistleblowingIT. Il collegamento alla piattaforma è raggiungibile dal link <https://comunedisantantioco.whistleblowing.it/>.

Inoltre, WhistleblowingPA è un servizio qualificato ACN, ovvero che ha superato il processo di valutazione condotto dall'Agenzia per la Cybersicurezza Nazionale.

La piattaforma utilizza GlobaLeaks, il principale software open-source per il whistleblowing. Questo strumento garantisce, da un punto di vista tecnologico, la riservatezza della persona segnalante, dei soggetti menzionati nella segnalazione e del contenuto della stessa.

Sulla piattaforma è caricato un questionario che guida la persona segnalante nel percorso di segnalazione attraverso domande aperte e chiuse, di cui alcune obbligatorie. È anche possibile allegare documenti alla segnalazione.

Al termine della segnalazione la persona segnalante riceve un codice univoco di 16 cifre, con il quale può accedere alla segnalazione e dialogare in maniera bidirezionale con il soggetto ricevente, scambiare messaggi e inviare nuove informazioni. Tutte le informazioni contenute sulla piattaforma sono crittografate e possono essere lette solo da soggetti abilitati alla ricezione della segnalazione. Non è possibile gestire altre segnalazioni ricevute in forma scritta. Qualora queste fossero inviate, il soggetto ricevente, ove possibile, inviterà la persona segnalante a presentare nuovamente la segnalazione tramite la piattaforma informatica.

Per le segnalazioni in forma orale, la persona segnalante può contattare il RPCT, richiedendo disponibilità per un colloquio telefonico o, eventualmente, un incontro personale. Le segnalazioni in forma orale vengono verbalizzate e il verbale deve essere firmato dalla persona segnalante, affinché sia processato. È opportuno ricordare che le segnalazioni in forma orale non offrono la stessa riservatezza tecnologica delle segnalazioni effettuate tramite piattaforma crittografata.

8. Canale esterno di segnalazione

Come precisato al punto 5, al di fuori della procedura interna per le segnalazioni, la legge permette di effettuare anche segnalazioni esterne all'Autorità Nazionale Anticorruzione.

Le condizioni richieste per il ricorso alla segnalazione esterna ad ANAC da parte del segnalante, espressamente indicate all'art. 6 del D.Lgs. n. 24/2023, sono le seguenti:

- il canale di segnalazione interna non è attivo o, anche se attivato, non è conforme alla normativa;
- 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 ovvero che la stessa segnalazione possa determinare il rischio di ritorsione;
- la persona segnalante ha fondato motivo di ritenere che la violazione possa costituire un pericolo imminente o palese per il pubblico interesse.

Le modalità di segnalazione all'Autorità Nazionale Anticorruzione sono disponibili alla pagina dedicata sul sito dell'ANAC: <https://www.anticorruzione.it/-/whistleblowing>.

Esistono condizioni ulteriori per cui una persona segnalante possa effettuare una divulgazione pubblica: il mancato riscontro a una segnalazione interna o esterna previamente effettuata, un pericolo imminente o palese per l'interesse pubblico, fondati motivi che una segnalazione interna non verrà trattata o che le prove della stessa possano essere distrutte o occultate.

9. Chi riceve e gestisce le segnalazioni interne

Il Responsabile per la Prevenzione della Corruzione e la Trasparenza (RPCT), coincidente con la figura del Segretario Comunale dell'Ente, è il soggetto responsabile alla ricezione e gestione delle segnalazioni di illecito. Il RPCT può essere coadiuvato da soggetti del suo gruppo di supporto specificamente nominati in atto interno. L'accesso alla piattaforma di segnalazione avviene per la gestione della singola segnalazione in caso di attivazione di alert e, comunque, con periodicità idonea a rilasciare l'avviso di ricevimento entro 7 giorni dalla ricezione e a fornire riscontro nei termini previsti nonché secondo le tempistiche previste nel sistema di monitoraggio delle misure di prevenzione della corruzione contenute nel relativo piano annuale e comunque almeno quattro volte l'anno. Il soggetto al quale è affidata la gestione del canale di segnalazione interna svolge le seguenti attività:

- a) rilascia alla persona segnalante avviso di ricevimento della segnalazione entro sette giorni dalla data di ricezione;
- b) mantiene le interlocuzioni con la persona segnalante e può richiedere, se necessario, integrazioni;
- c) dà diligente seguito alle segnalazioni ricevute;
- d) forniscono riscontro alla segnalazione;
- e) mette a disposizione informazioni chiare sul canale, sulle procedure e sui presupposti per effettuare le segnalazioni interne ed esterne.

Il RPCT effettua un esame preliminare sull'ammissibilità della segnalazione, basato sulla sussistenza dei presupposti di legge, oggettivi e soggettivi.

A seguire viene svolta un'attività di accertamento delle informazioni segnalate, con opportune verifiche, analisi e valutazioni circa la fondatezza o meno dei fatti segnalati, anche richiedendo specifiche informazioni ad altri uffici e funzioni interni all'organizzazione.

Il RPCT fornisce riscontri periodici alla persona segnalante e, al termine dell'attività di accertamento, comunica l'esito delle attività svolte.

Nella comunicazione dell'esito non sono inclusi riferimenti a dati personali relativi all'eventuale soggetto segnalato.

All'esito dell'istruttoria, qualora la segnalazione risulti infondata il RPCT dispone l'archiviazione della stessa, motivandone le ragioni.

Nel caso la segnalazione risulti fondata il RPCT provvede, in relazione al caso concreto, adottando i seguenti possibili esiti: correzione di processi interni, trasmissione degli atti al Responsabile del Settore cui è ascrivibile il fatto, all'Ufficio Procedimenti Disciplinari, alla procura della Repubblica (e/o della Corte dei conti in caso di danno erariale).

La segnalazione che venga erroneamente inviata al superiore gerarchico potrebbe non essere trattata come una segnalazione di whistleblowing, in quanto quest'ultimo non ha gli stessi obblighi di riservatezza in carico al soggetto ricevente. Resta fermo che, qualora dalla comunicazione risulti desumibile la volontà della persona di effettuare una segnalazione ai sensi del d.lgs. 24/2023 (whistleblowing), il destinatario non competente trasmette senza ritardo e comunque entro 7 giorni la segnalazione al RPCT/gestore del canale interno, adottando ogni cautela idonea a preservare la riservatezza dell'identità del segnalante e del contenuto, e ne dà notizia al segnalante ove possibile.”

Per l'ipotesi di conflitto di interessi, qualora l'RPCT, soggetto ricevente e gestore della segnalazione, risulti allo stesso tempo persona coinvolta nell'ambito della segnalazione, è individuato quale sostituto il Vice Segretario dell'Ente che garantisce una gestione efficace, indipendente e autonoma della segnalazione, nel rispetto dell'obbligo di riservatezza previsto dalla disciplina. La sostituzione del gestore opera anche in caso di assenza prolungata di quest'ultimo.

Qualora anche il sostituto si trovi in una delle ipotesi di conflitto di interessi la persona segnalante può rivolgersi ad ANAC mediante il canale esterno, ricorrendo una delle condizioni di cui all'art. 6 del d.lgs. n. 24/2023.

10. Le tempistiche di gestione delle segnalazioni

Al termine del percorso di segnalazione la piattaforma mostra un codice di ricevuta a conferma che la segnalazione è stata consegnata e presa in carico dal RPCT. Entro 7 giorni, il RPCT conferma alla persona segnalante la presa in carico della segnalazione e invita il soggetto segnalante a monitorare la sua segnalazione sulla piattaforma per rispondere a possibili richieste di chiarimenti o approfondimenti. Entro 3 mesi, dal giorno della segnalazione salvo accertamenti e analisi richiedano tempi maggiori, il RPCT comunica alla persona segnalante un riscontro rispetto alle attività di accertamento svolte per verificare le informazioni comunicate nella segnalazione. Il riscontro fornito entro 3 mesi può coincidere con l'esito delle attività di accertamento. Qualora queste non fossero concluse, il RPCT invita la persona segnalante a tenere monitorata la piattaforma fino a conoscere l'esito definitivo delle stesse.

11. Riservatezza e anonimato

Il RPCT è tenuto a trattare le segnalazioni preservandone la riservatezza. Le informazioni relative all'identità del soggetto segnalante, del soggetto segnalato e di ogni altra persona menzionata nella segnalazione sono trattate secondo i principi di confidenzialità. Allo stesso modo, sono trattate in modo confidenziale anche tutte le informazioni contenute nella segnalazione. L'identità della persona segnalante non può essere rivelata senza il suo consenso.

La conoscenza delle segnalazioni e dei relativi atti di accertamento sono sottratti anche al diritto all'accesso amministrativo da parte dei soggetti interessati.

L'unico motivo di possibile rivelazione dell'identità della persona segnalante può avvenire nel caso in cui gli atti di accertamento siano inoltrati presso una procura ordinaria o contabile e la conoscenza della stessa sia necessaria ai fini del diritto di difesa durante un procedimento giudiziario ordinario o contabile presso la Corte dei conti.

La riservatezza è garantita attraverso strumenti tecnologici, quali la piattaforma crittografata per le segnalazioni e un protocollo riservato, e all'interno di processi organizzativi volti a minimizzare la circolazione delle informazioni.

È possibile anche l'invio di segnalazioni anonime. Il RPCT può decidere se processarle o meno. In ogni caso, le segnalazioni vengono trattate secondo gli stessi principi di riservatezza. Tuttavia, nel caso di segnalazioni anonime, RPCT non ha conoscenza dell'identità della persona segnalante e potrebbe involontariamente esporlo durante le attività di accertamento.

12. La gestione dei dati personali

Le segnalazioni ricevute, le attività di accertamento e le comunicazioni tra la persona segnalante e la persona ricevente sono documentate e conservate in conformità alle prescrizioni in materia di riservatezza e protezione dei dati.

Le segnalazioni contengono dati personali e possono essere trattate e mantenute solo per il tempo necessario al loro trattamento: questo tempo comprende l'analisi, le attività di accertamento e quelle di comunicazione degli esiti, oltre a una eventuale tempistica ulteriore per possibili commenti aggiuntivi. In nessun caso le segnalazioni saranno conservate oltre i 5 anni successivi alla comunicazione dell'esito delle attività di accertamento alla persona segnalante. È fatto salvo un ulteriore periodo di conservazione imposto dalla legge o necessario alla tutela di un diritto, e salva la pendenza di un procedimento disciplinare, contabile o penale.

Per quanto riguarda l'accesso ai dati personali, questi sono conosciuti solo dal RPCT e, se indicato in specifico atto organizzativo, dai membri dello staff di supporto alla gestione della segnalazione. Nel corso delle attività di accertamento il soggetto ricevente può condividere con altre funzioni dell'ente informazioni preventivamente anonimizzate e minimizzate rispetto alle specifiche attività di competenza di queste ultime.

I dati raccolti verranno in ogni caso conservati esclusivamente per un arco di tempo non superiore al conseguimento delle finalità per le quali sono trattati.

13. Tutele e protezioni

La persona cui si fa riferimento nella segnalazione come responsabile del sospetto di illecito beneficia di misure di protezione dell'identità analoghe a quelle della persona segnalante e delle altre persone menzionate nella segnalazione.

In aggiunta alla tutela della riservatezza dell'identità della persona segnalante e dei soggetti menzionati nella segnalazione, nonché del contenuto della stessa, esistono altre forme di tutela garantite attraverso questa procedura. Viene infatti garantita protezione alla persona segnalante contro ogni forma di ritorsione o discriminazione che dovesse subire in seguito e a causa di una segnalazione. Per ritorsione si intende qualsiasi azione o omissione minacciata o reale, diretta o indiretta, collegata o derivante da segnalazioni di illeciti effettivi o sospetti, che causi o possa causare danni fisici, psicologici, danni alla reputazione della persona, perdite economiche.

Tra le possibili discriminazioni rientrano:

- il licenziamento, la sospensione o misure equivalenti;
- la retrocessione di grado o la mancata promozione;
- il mutamento di funzioni, il cambiamento del luogo di lavoro, la riduzione dello stipendio, la modifica dell'orario di lavoro;
- la sospensione della formazione o qualsiasi restrizione dell'accesso alla stessa;
- note di merito o referenze negative;
- misure disciplinari o altra sanzione, anche pecuniaria;
- la coercizione, l'intimidazione, le molestie o l'ostracismo;
- la discriminazione o un trattamento sfavorevole;
- la mancata conversione di un contratto di lavoro a termine in un indeterminato, laddove il lavoratore avesse una legittima aspettativa a detta conversione;
- il mancato rinnovo o la risoluzione anticipata di un contratto a termine; o danni, anche alla reputazione della persona, pregiudizi economici o finanziari, comprese la perdita di opportunità economiche e di redditi;
- 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 in futuro;
- la conclusione anticipata o l'annullamento del contratto di fornitura di beni o servizi;
- l'annullamento di una licenza o di un permesso;
- la richiesta di sottoposizione ad accertamenti psichiatrici o medici.

Le tutele del segnalante non sono garantite quando è accertata, anche con sentenza di primo grado, la responsabilità penale del segnalante per i reati di calunnia o diffamazione o comunque per i medesimi reati commessi con la denuncia all'autorità giudiziaria o contabile di cui all'art. 16 comma 3 del D.Lgs n. 24/2023 ovvero la sua responsabilità civile, per lo stesso titolo, nei casi di dolo o colpa grave.

14. Sanzioni

Il Decreto Legislativo n.24/2023 prevede sanzioni amministrative, irrogabili da parte dell'Autorità Nazionale Anticorruzione in caso di violazione delle norme sul whistleblowing.

Le sanzioni riguardano in modo specifico eventuali ritorsioni contro i soggetti segnalanti, violazioni dell'obbligo di riservatezza, il boicottaggio a un tentativo di segnalazione, la mancata presa in carico di una segnalazione o un'insufficiente attività istruttoria avviata in seguito alla stessa.

Sono altresì sanzionabili gli abusi del sistema di segnalazione, con possibili sanzioni per colui che calunnia o diffama un altro soggetto a mezzo della procedura. L'amministrazione può procedere disciplinarmente contro i soggetti responsabili di queste condotte.

15. Informazioni e formazione

Le informazioni sulla presente procedura sono rese accessibili a tutti e disponibili sul sito istituzionale dell'Ente, nella sezione amministrazione trasparente, altri contenuti, prevenzione della corruzione, segnalazione di condotte illecite - Whistleblowing.

Le informazioni sulla procedura sono rese disponibili anche in fase di assunzione dei dipendenti, o di conclusione del contratto/inizio del rapporto con gli altri soggetti indicati al punto 3.

La formazione generale in materia di whistleblowing è inserita nel piano di formazione del Comune Sant'Antioco ed è rivolta a tutto il personale dell'Ente.

Il RPCT e gli altri soggetti eventualmente individuati per la gestione delle segnalazioni devono essere specificamente formati anche su casi concreti, in materia di whistleblowing.