

PROCEDURE DI WHISTLEBLOWING

Modello di procedura di gestione delle segnalazioni

 **WHISTLEBLOWINGPA**

Transparency International Italia è il capitolo nazionale di Transparency International, l'organizzazione non governativa, no profit, leader nel mondo per le sue attività di promozione della trasparenza e di prevenzione e contrasto alla corruzione.

www.transparency.it

PROCEDURE DI WHISTLEBLOWING

Modello di procedura di gestione delle segnalazioni

Autore: Giorgio Frascini

Salvo dove diversamente indicato, questo lavoro è concesso sotto licenza CC BY-ND 4.0 - Citazione consentita.

Si prega di contattare Transparency International Italia whistleblowing@transparency.it in merito alle richieste di derivati.



**Funded by
the European Union**

Questa pubblicazione è stata prodotta nell'ambito del progetto "Speak Up Europe", finanziato dal Fondo per la sicurezza interna dell'Unione europea - Polizia. Il contenuto di questa pubblicazione rappresenta solo le opinioni degli autori ed è di loro esclusiva responsabilità. La Commissione europea non si assume alcuna responsabilità per l'uso che potrebbe essere fatto delle informazioni che contiene.

INDICE

Introduzione	3
Modello di procedura di gestione delle segnalazioni	4
Chi può segnalare attraverso i sistemi interni di segnalazione?	4
Che tipo di illecito può essere considerato nelle procedure di segnalazione?	5
Chi riceve e gestisce le segnalazioni?	6
I canali per le segnalazioni	7
Le tempistiche di gestione delle segnalazioni	8
Riservatezza e anonimato	9
La gestione dei dati personali	10
Tutele e protezioni	11
Sanzioni	12
Canali esterni	13
Riferimenti e risorse	14
Risorse di Transparency International Italia	14
Risorse di Transparency International	14
Risorse di Transparency International Helpdesk Answers	15
Altre risorse	16

INTRODUZIONE

Il *whistleblowing* è uno dei modi più efficaci per scoprire la corruzione, la frode, la cattiva gestione e altri illeciti che minacciano la salute pubblica e la sicurezza, l'integrità finanziaria, i diritti umani e l'ambiente.

Il *whistleblowing* è stato introdotto in Italia con una legislazione specifica a fine 2017, con la legge n.179. Questa normativa regolamentava in modo completo l'istituto per la pubblica amministrazione, mentre introduceva 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 legge, il Decreto Legislativo n.24/2023, è 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 nuova normativa prevede oneri in capo alle organizzazioni pubbliche e private, in particolare: tutti gli enti pubblici devono prevedere procedure interne per la gestione delle segnalazioni; lo stesso obbligo è in carico ai soggetti del settore privato che hanno un modello organizzativo ex D.Lgs. n.231/2001 e a tutte le organizzazioni private con almeno 50 dipendenti.

Per le amministrazioni pubbliche e le aziende con almeno 250 dipendenti gli obblighi sono in vigore dal 15 luglio 2023; per le organizzazioni private con un numero di dipendenti tra i 50 e i 249, gli obblighi saranno in vigore dal 17 dicembre 2023.

DOCUMENTO AGGIORNATO IL 29 SETTEMBRE 2023

Il presente documento è un modello di procedura di gestione delle segnalazioni ricevute e gestite tramite la piattaforma [WhistleblowingPA](#). Essendo un modello, va adeguato alla realtà di ogni ente.

La procedura adottata dall'ente dovrà essere revisionata annualmente, in concomitanza con la revisione del Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione e in occasione di eventuali novità normative.

MODELLO DI PROCEDURA DI GESTIONE DELLE SEGNALAZIONI

CHI PUÒ SEGNALARE ATTRAVERSO I SISTEMI INTERNI DI 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.

Possono effettuare una segnalazione attraverso la procedura le seguenti categorie di soggetti:

- Dipendenti
- Collaboratori
- Fornitori, subfornitori e dipendenti e collaboratori degli stessi
- Liberi professionisti, consulenti, lavoratori autonomi
- Volontari e tirocinanti, retribuiti o non retribuiti
- Azionisti o persone con funzione di amministrazione, direzione, vigilanza, controllo o rappresentanza
- 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**, le persone fisiche che assistono una persona segnalante nel processo di segnalazione, operanti all'interno del medesimo contesto lavorativo.

CHE TIPO DI ILLECITO PUÒ ESSERE CONSIDERATO NELLE PROCEDURE DI SEGNALAZIONE?

All'interno di questa procedura possono essere segnalati fatti illeciti di cui si sia venuti a conoscenza nel contesto della propria attività lavorativa. 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 segnalazioni possono riguardare **illeciti penali, civili, amministrativi o contabili**, così come le **violazioni di normative comunitarie**.

Non rientrano nell'oggetto di questa procedura le segnalazioni di carattere personale, per esempio inerenti al proprio contratto di lavoro, che sono regolate da altre procedure dell'ente.

CHI RICEVE E GESTISCE LE SEGNALAZIONI?

Il Responsabile per la Prevenzione della Corruzione e la Trasparenza (RPCT) 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.

Il responsabile *whistleblowing*, o l'ufficio *whistleblowing* ove nominato, **riceve le segnalazioni e dialoga con la persona segnalante per chiarire e approfondire quanto ricevuto**. Il dialogo con la persona segnalante continua anche durante le fasi di accertamento.

Il responsabile o l'ufficio, dopo una valutazione iniziale, svolgono un'attività di accertamento delle informazioni segnalate, anche richiedendo specifiche informazioni ad altri uffici e funzioni interni all'organizzazione.

Il ricevente fornisce riscontri periodici alla persona segnalante e, al termine dell'attività di accertamento, comunica l'esito delle attività di accertamento. Nella comunicazione dell'esito non sono inclusi riferimenti a dati personali relativi all'eventuale soggetto segnalato.

Tra i possibili esiti che possono essere comunicati alla persona segnalante ci sono:

- Correzione di processi interni
- Avvio di un procedimento disciplinare
- Trasferimento dei risultati delle attività di accertamento alla procura della Repubblica (e/o della Corte dei conti in caso di danno erariale)
- Archiviazione per mancanza di evidenze

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.

I CANALI PER LE SEGNALAZIONI

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 e 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](#). La piattaforma utilizza [Globleaks](#), 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, invitiamo la persona segnalante a contattare il soggetto ricevente, 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.**

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 soggetto ricevente.

Entro 7 giorni, il soggetto ricevente 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, il soggetto ricevente 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 ricevente invita la persona segnalante a tenere monitorata la piattaforma fino a conoscere l'esito definitivo delle stesse.

RISERVATEZZA E ANONIMATO

Il soggetto ricevente 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 soggetto ricevente 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, il soggetto ricevente non ha conoscenza dell'identità della persona segnalante e potrebbe involontariamente esporlo durante le attività di accertamento.

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.**

Per quanto riguarda l'accesso ai dati personali, questi sono conosciuti solo dal soggetto ricevente 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.

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;
- 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.

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.

CANALI ESTERNI

Al di fuori della procedura interna per le segnalazioni, la legge permette di effettuare anche segnalazioni esterne all’Autorità Nazionale Anticorruzione.

La persona segnalante può segnalare esternamente all’ente qualora abbia già effettuato una segnalazione a cui non è stato dato seguito, qualora abbia fondati motivi di ritenere che a una segnalazione interna non sia dato seguito o che questa possa determinare un rischio di ritorsione o qualora abbia 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’A.N.AC.: 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.

RIFERIMENTI E RISORSE

RISORSE DI TRANSPARENCY INTERNATIONAL ITALIA

Giorgio Frascini e Caterina Rossi (2023), Report Whistleblowing 2022, Transparency International Italia, www.transparency.it/informati/pubblicazioni/whistleblowing-2022

Giorgio Frascini (2023), UN primo commento al Decreto Legislativo 24/2023 sul Whistleblowing, Transparency International Italia, www.transparency.it/informati/pubblicazioni/primo-commento-decreto-legislativo-24-2023-whistleblowing

Marie Terracol (2022) Procedure per il Whistleblowing – Internal Whistleblowing System (ITA), Transparency International, www.transparency.it/informati/pubblicazioni/report-procedure-whistleblowing

Giorgio Frascini e Caterina Rossi (2022), Report Whistleblowing 2021, Transparency International Italia, www.transparency.it/informati/pubblicazioni/whistleblowing-2021

Risorse di Transparency International

Andy McDevitt and Marie Terracol (2020), Assessing Whistleblowing Legislation: Methodology and Guidelines for Assessment Against the EU Directive and Best Practice, Transparency International, www.transparency.org/en/publications/assessing-whistleblowing-legislation

Jacqueline de Gramont (2017), The Business Case for “Speaking Up”: How Internal Reporting Mechanisms Strengthen Private-Sector Organisations, Transparency International, www.transparency.org/en/publications/business-case-for-speaking-up

Marie Terracol (2019), “Building on the EU Directive on Whistleblower Protection”, Position Paper, Transparency International, www.transparency.org/en/publications/building-on-the-eu-directive-for-whistleblower-protection

Marie Terracol (2018), A Best Practice Guide for Whistleblowing Legislation, Transparency International, www.transparency.org/en/publications/best-practice-guide-for-whistleblowing-legislation

Transparency International (2013), International Principles for Whistleblowing Legislation, www.transparency.org/en/publications/international-principles-for-whistleblower-legislation

Peter Wilkinson (2017), 10 Anti-Corruption Principles for State-Owned Enterprises, Transparency International, www.transparency.org/en/publications/10-anti-corruption-principles-for-state-owned-enterprises

Marie Chêne (2021), "Finding a voice, Seeking Justice – the barriers women face to reporting corruption in the European Union", Position Paper, Transparency International, www.transparency.org/en/publications/finding-voice-seeking-justice-barriers-women-face-reporting-corruption-european-union

Transparency International Ireland (2021), National Integrity Index 2021, Public-Sector Bodies (Part 1), Semi-States and Universities, www.transparency.ie/resources/national-integrity-index/semi-state-universities-index-2021

Dr Roland Gjoni (2021), National Integrity Index 2020, Private Sector: Assessing Disclosure Practices of 30 Irish Companies, Transparency International Ireland, www.transparency.ie/national-integrity-index/private-sector-index-2020

Risorse di Transparency International Helpdesk Answers

Matthew Jenkins (2020), "Overview of whistleblowing software", U4 Helpdesk Answer, Transparency International, <https://knowledgehub.transparency.org/helpdesk/overview-of-whistleblowing-software>

Nieves Zúñiga (2020), "Gender Sensitivity in Corruption Reporting and Whistleblowing", U4 Helpdesk Answer, Transparency International, <https://knowledgehub.transparency.org/helpdesk/gender-sensitivity-in-corruption-reporting-and-whistleblowing>

Kaunain Rahman (2018), "The impact of General Data Protection Regulation on whistleblowing", Transparency International, <https://knowledgehub.transparency.org/helpdesk/the-impact-of-the-general-data-protection-regulation-on-whistleblowing>

Caitlin Maslen (2018), "Financial incentives for whistleblowers", Transparency International, <https://knowledgehub.transparency.org/helpdesk/financial-incentives-for-whistleblowers>

Suzanna Khoshabi (2017), "Internal Whistleblowing Mechanisms", Topic Guide, Transparency International, <https://knowledgehub.transparency.org/guide/topic-guide-whistleblowing/4250>

ALTRE RISORSE

International Chamber of Commerce (2022), Guideline on Whistleblowing, <https://iccwbo.org/publication/icc-2022-guidelines-on-whistleblowing/>

International Organization for Standardization (ISO) (2021), Whistleblowing management systems – Guidelines, ISO 37002:2021

UNODC (2021), Speak Up for Health! Guidelines to enable whistle-blower protection in the health-care sector, www.unodc.org/documents/corruption/Publications/2021/Speak_up_for_Health_-_Guidelines_to_Enable_Whistle-Blower_Protection_in_the_Health-Care_Sector_EN.pdf

OECD (2021), Recommendation of the Council for Further Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions, OECD/LEGAL/0378, www.oecd.org/corruption/2021-oecd-anti-bribery-recommendation.htm

Vigjilencia Abazi (2021), Guide to Internal Whistleblowing Channels and the Role of Trade Unions, Eurocadres, www.eurocadres.eu/publications/guide-internal-whistleblowing-channels-and-the-role-of-trade-unions

Kai-D Bussmann, Sebastian Oelrich, Andreas Schroth, Nicole Selzer (2021), The Impact of Corporate Culture and CMS: A Cross-Cultural Analysis on Internal and External Preventive Effects on Corruption

European Parliament and Council of the European Union (2019). Directive (EU) 2019/1937 of the European Parliament and of the Council of 23 October 2019 on the protection of persons who report breaches of Union law, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX%3A32019L1937>

European Data Protection Supervisor (2016), Guidelines on processing personal information within a whistleblowing procedure, https://edps.europa.eu/data-protection/data-protection/reference-library/whistleblowing_en

Protect (2022), Prescribed Persons – Annual Whistleblowing Reports: Best Practice Guide, <https://public-concern-at-work.s3.eu-west-1.amazonaws.com/wp-content/uploads/images/2022/08/30095958/Annual-Whistleblowing-Reports-Best-Practice-Guide.pdf>



Transparency International Italia

P.le Carlo Maciachini 11 - 20159 Milano - Italy

Tel. +39 02 40093560

info@transparency.it

www.transparency.it

www.transparency.it/whistleblowing