

Relazione annuale 2022 in materia di whistleblowing

1. **Contesto normativo**
2. **La piattaforma informatica del Comune di Milano**
3. **Le segnalazioni pervenute e le iniziative intraprese**
4. **Conclusioni.**

1. Contesto normativo

Il Whistleblowing o segnalazione di condotte illecite è un sistema di prevenzione della corruzione introdotto dalla legge 6 novembre 2012, n. 190 e disciplinato dall'art. 54 bis del D. Lgs. 30 marzo 2001 n.165, che recita: *“Il pubblico dipendente che, nell'interesse dell'integrità della pubblica amministrazione, segnala al responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza di cui all'articolo 1, comma 7, della legge 6 novembre 2012, n. 190, ovvero all'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC), o denuncia all' autorità giudiziaria ordinaria o a quella contabile, condotte illecite di cui è venuto a conoscenza in ragione del proprio rapporto di lavoro non può essere sanzionato, demansionato, licenziato, trasferito, o sottoposto ad altra misura organizzativa avente effetti negativi, diretti o indiretti, sulle condizioni di lavoro determinata dalla segnalazione”*.

Più di recente, ANAC con deliberazione n. 469 del 09 giugno 2021 relativa alle *“Linee guida in materia di tutela degli autori di segnalazioni di reati o irregolarità di cui siano venuti a conoscenza in ragione di un rapporto di lavoro, ai sensi dell'art. 54-bis del d.lgs. 165/2001 (c.d. whistleblowing)”*, ha precisato – tra l'altro - che l'unico soggetto che all'interno dell'amministrazione può ricevere le segnalazioni di whistleblowing, con le connesse garanzie di protezione del segnalante è il Responsabile Prevenzione Corruzione e Trasparenza; spetta pertanto al RPCT la valutazione in ordine alla sussistenza dei requisiti essenziali contenuti nel comma 1 dell'art. 54-bis del Decreto Legislativo n. 165/2001, per poter accordare al segnalante le tutele ivi previste.

Le Linee guida sono, altresì, volte a consentire alle amministrazioni e agli altri soggetti destinatari delle stesse di adempiere correttamente agli obblighi derivanti dalla disciplina di protezione dei dati personali (cfr. Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e d.lgs. 30 giugno 2003, n. 196, adeguato alle disposizioni del Regolamento (UE) 2016/679 tramite il d.lgs. 10 agosto 2018, n. 101).

Esse sottolineano che *“la disciplina in materia di tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti deve essere, infatti, considerata come una delle più specifiche volta ad assicurare la protezione dei diritti e delle libertà dei dipendenti nell'ambito dei rapporti di lavoro, con riguardo al trattamento dei dati personali”*, previste dall'art. 88 del Regolamento (UE) 2016/679 e d.lgs. 30 giugno 2003, n. 196 e s.m.i., evidenziando altresì come l'acquisizione e la gestione della segnalazioni diano luogo al “trattamento” di dati personali e, conseguentemente, ha ritenuto necessario l'effettuazione, prima dell'inizio del trattamento, di una valutazione d'impatto sulla protezione dei dati ai sensi degli artt. 35 e 36 del Regolamento UE 2016/679,

Infine, la deliberazione Anac chiarisce che le segnalazioni debbono contenere:

- l'indicazione delle circostanze di tempo e di luogo in cui si è verificato il fatto oggetto della segnalazione;
- la descrizione del fatto con sufficienti elementi di chiarezza espositiva;
- l'indicazione delle generalità o altri elementi che consentano di identificare il soggetto cui attribuire i fatti segnalati;

Sulla base di tutte queste indicazioni e in attuazione delle prescrizioni del proprio Piano Anticorruzione, il RPCT ha adottato un atto organizzativo interno che disciplina le modalità di ricezione e trattazione delle istanze in armonia con quanto indicato dalle Linee guida dell'Autorità Nazionale Anticorruzione, elaborando altresì in collaborazione con il DPO del Comune di Milano una informativa sul trattamento dei dati personali da pubblicare nella piattaforma informatica destinata a ricevere le segnalazioni.

In particolare, è stata definita:

- ✓ la costituzione di un gruppo di lavoro in funzione coadiuvante nell'attività di verifica ed analisi delle segnalazioni;
- ✓ la trattazione delle segnalazioni anonime, specie in presenza di elementi contenutistici tali da consentire l'istruttoria;
- ✓ la trattazione delle segnalazioni eventualmente prevenute senza l'utilizzo della piattaforma informatica a ciò dedicata - comunque da istruirsi - secondo le modalità già in uso e nel rispetto delle disposizioni normative e delle Linee guida dell'Autorità Nazionale Anticorruzione. Le segnalazioni trasmesse in forma cartacea dovranno essere contenute in busta chiusa indirizzata al RPCT con la dicitura "riservata/personale" e saranno custodite in luogo fisico sicuro non accessibile a terzi. La segnalazione, così pervenuta, viene protocollata in modo riservato e il relativo numero di protocollo generale è comunicato al segnalante;
- ✓ la tematica del trattamento e della conservazione dei dati personali nella piattaforma informatica dedicata alla segnalazione di condotte illecite in un termine di tempo definito; detto termine è stabilito in 10 anni a decorrere dalla data delle segnalazioni come risultante dalla piattaforma. Tale termine viene individuato in analogia all'articolo 2946 del Codice Civile in quanto alcune segnalazioni possono sfociare in un procedimento giudiziario o dare luogo all'apertura di procedimenti, anche di natura disciplinare, correlati ai fatti segnalati. Quanto sopra ferma restando l'indicazione di altro diverso termine a seguito di eventuali specifiche indicazioni da parte dell'Autorità Nazionale Anticorruzione;
- ✓ l'individuazione della figura del sostituto del Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza, nel caso di conflitti d'interesse di quest'ultimo;
- ✓ l'individuazione della figura del c.d. "custode dell'identità" cui è rimessa l'attività volta a consentire al RPCT – su propria motivata richiesta - l'accesso all'identità del segnalante. Al custode dell'identità è inibita la conoscenza delle generalità del segnalante e conseguentemente la trattazione dei relativi dati personali.

Inoltre, la Segreteria Generale, in stretta collaborazione con le competenti Unità della Direzione Sistemi Informativi e Agenda Digitale, ha elaborato la Valutazione di Impatto (DPIA), sottoposta al vaglio del DPO del Comune di Milano.

Il documento di valutazione di impatto focalizza l'attenzione sui principi generali e sui diritti degli interessati, descrivendo le caratteristiche dei trattamenti e, nell'ambito del principio di proporzionalità e necessità, l'analisi delle finalità e di liceità, nonché di pertinenza e non eccedenza; per quanto riguarda i diritti descrive quelli effettivamente applicabili in relazione al

tipo di trattamento realizzato; indica anche i soggetti coinvolti nel trattamento ex art. 28 del Regolamento Ue 2016/679.

Il documento, oltre all'analisi di contesto, le finalità e i relativi mezzi, nonché l'analisi del rischio, descrive i quattro seguenti processi derivanti dall'utilizzo del sistema sottoposti a valutazione:

- ✓ *“Raccolta dei dati necessari alla gestione al servizio tramite l'apposito applicativo web”* che consiste nella raccolta dei dati necessari alla partecipazione al servizio e avviene tramite l'apposita piattaforma informatica con la compilazione di un form da parte di un soggetto segnalante con indicazioni sia di illeciti penali che civili e amministrativi, sia di irregolarità nella gestione o organizzazione dell'attività di un Ente;
- ✓ *“Ricezione della segnalazione all'interno della piattaforma e generazione flusso dati per la gestione delle segnalazioni sempre interno all'Ente a disposizione del solo RPCT”* che consiste nella lettura della segnalazione da parte del RPCT ed avviene all'interno dell'applicativo;
- ✓ *“Eventuale richiesta di accesso all'identità del segnalante inoltrata da parte del RPCT al custode dell'identità”* che prevede da parte del RPCT una richiesta motivata al custode dell'identità per accedere all'identità del segnalante;
- ✓ *“Inserimento della risposta e ricezione da parte del segnalante”*, tramite cui il RPCT ultimata la fase di analisi della segnalazione procede con l'inserimento del riscontro all'interno della piattaforma. Il segnalante potrà accedervi in consultazione della stessa ed inserire eventuali repliche o documentazioni di supporto.

Sono stati poi considerati i tre fattori di rischio entrati nella logica del sistema di valutazione standard: accesso illegittimo dei dati (perdita di riservatezza); modifica indesiderata dei dati (perdita di integrità), perdita dei dati (perdita di disponibilità).

Il rischio si attesta complessivamente sul livello Medio.

Nella DPIA sono state conseguentemente indicate le misure che portano ad una mitigazione del rischio che appaiono allo stato idonee, ferma in ogni caso l'introduzione di ulteriori misure che dovessero intervenire anche in esito ad indirizzi dell'Autorità Nazionale Anticorruzione o ad interventi del Garante per la Protezione dei dati personali.

La sperimentazione effettuata durante l'anno 2022 ha consentito di valutare nel mese di ottobre altre misure di evoluzione della piattaforma, introdotte in via definitiva nel dicembre 2022, quali:

- la dematerializzazione in automatico dei dati conservati dopo 10 anni, con l'introduzione di un *alert* nella pagina della segnalazione;
- il mantenimento di dati aggregati su numero e tipologia anonima o confidenziale della segnalazione, tempistiche di trattazione;
- in caso di selezione della tipologia *“confidenziale”* della segnalazione, aggiunta di un campo *“Telefono”*, per eventuali contatti diretti con il RPCT ed il gruppo di lavoro, con indicazione della natura facoltativa dell'inserimento del dato;
- nel Report della segnalazione previsione di campi in cui inserire il periodo di valutazione finalizzata alla definizione dell'istruttoria;

- per il segnalante visualizzazione della data di presa in carico con l'indicazione “*in lavorazione*”;

2. La Piattaforma informatica del Comune di Milano

Dal 06 dicembre 2018 è attiva una piattaforma informatica dedicata alle segnalazioni in argomento che ha innovato quella originaria del 2015. Essa è stata progettata dalla Segreteria Generale con la collaborazione tecnica della Direzione Sistemi Informativi ed Agenda Digitale - Direzione di Progetto Digital Lead - Unità User Experience ed Esercizio, al fine di rafforzare le misure di tutela della riservatezza del segnalante richiamate dalla legge e di adeguare l'architettura informatica della piattaforma ad un programma specifico quale è il c.d. “*GlobaLeaks*”.

La piattaforma è aperta non solo ai dipendenti dell'Ente, ma anche ai soggetti che operano in qualità di lavoratori o collaboratori delle imprese fornitrici di beni o servizi e che realizzano opere in favore dell'amministrazione pubblica, (nel grafico soggetto indicato semplicemente come fornitore), uniformandosi al dettato normativo.

L'applicazione contiene l'indicazione della tipologia cui il segnalante ritiene di ricondurre quanto è intenzionato a comunicare. Vengono indicate le tipologie relative a:

- fatti penalmente rilevanti;
- violazioni del codice di comportamento;
- fatti arrecanti un pregiudizio patrimoniale;
- fatti arrecanti un danno all'immagine dell'Amministrazione;
- violazioni di procedure.

Il modulo di segnalazione informatica riporta inoltre una serie di dati da indicare che vanno dal tempo e luogo dei fatti, ai soggetti coinvolti, all'eventuale impatto economico dei fatti medesimi, al livello di coinvolgimento del segnalante, anche in qualità di vittima, al livello di conoscenza diretta o meno dei fatti.

3. Le segnalazioni pervenute e le iniziative intraprese.

Nell'anno 2022 sono pervenute n. 23 segnalazioni, come da tabella riepilogativa che segue, e Gruppo di lavoro si è riunito 11 volte.

:

RIEPILOGO 2022

N. SEGNALAZIONI ANONIME	16
N. SEGNALAZIONI CONFIDENZIALI	07
N. SEGNALAZIONI COMPLESSIVE	23
TEMPI MEDI DEFINIZIONE ISTRUTTORIA	25,21 giorni

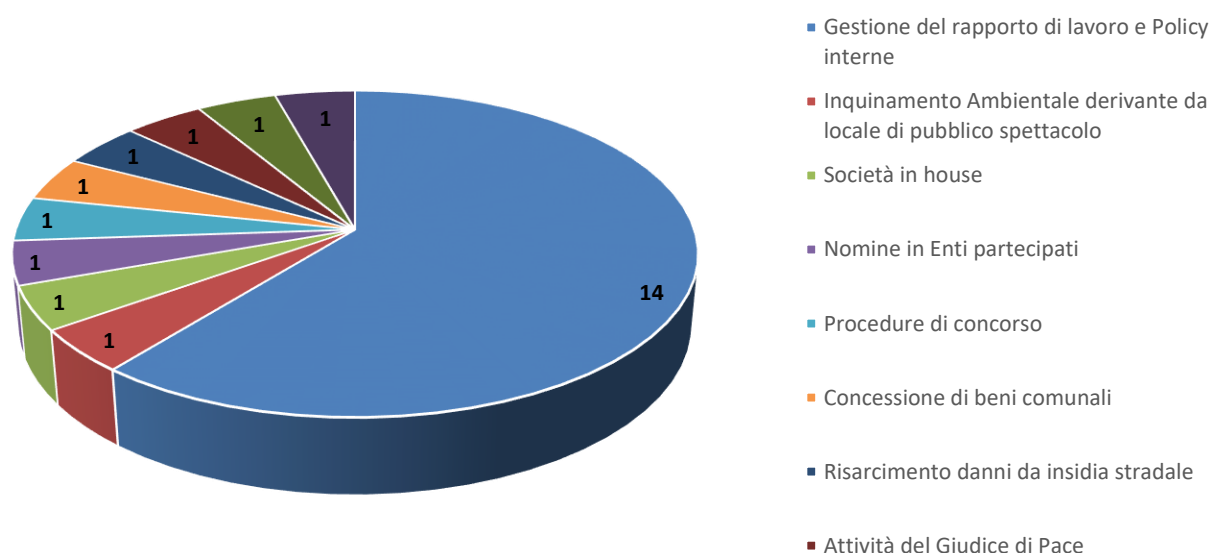
Tutte le segnalazioni hanno rispettato le indicazioni contenute nella piattaforma informatica ed illustrate nell'apposita sezione conoscitiva presente nella intranet comunale.

Le segnalazioni non sono connotate da intenzioni delatorie e presentano le caratteristiche fondanti del whistleblowing, ovvero, il perseguimento dell'interesse dell'integrità della Pubblica Amministrazione, nell'invio della segnalazione.

Le segnalazioni riguardano i seguenti ambiti:

ARGOMENTO	TOTALE SEGNALAZIONI
Gestione del rapporto di lavoro e Policy interne	14
Inquinamento ambientale derivante da locale di pubblico spettacolo	1 (soggetto esterno che segnala)
Società in house	1
Nomine in Enti partecipati	1
Procedure di concorso	1
Concessione di beni comunali	1
Risarcimento danni da insidia stradale	1 (soggetto esterno che segnala)
Attività del Giudice di Pace:	1
Violazioni al codice della strada	1
Altro (struttura di consulenza ed assistenza)	1

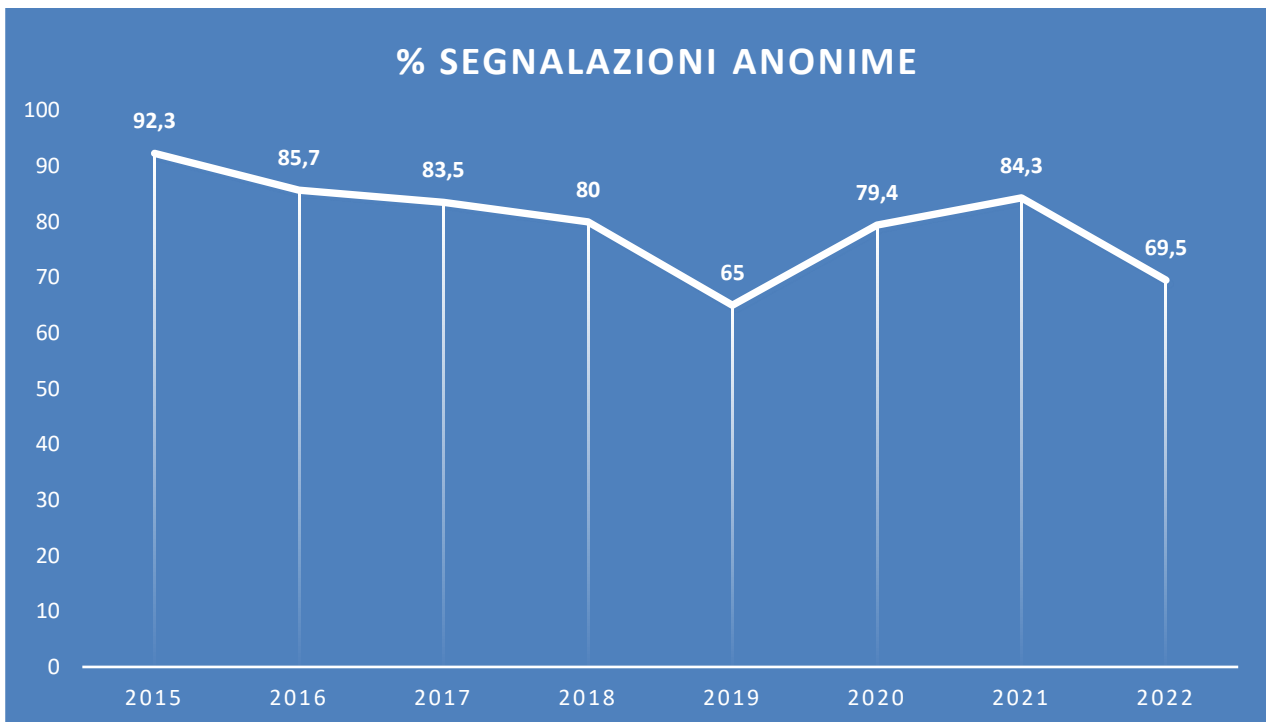
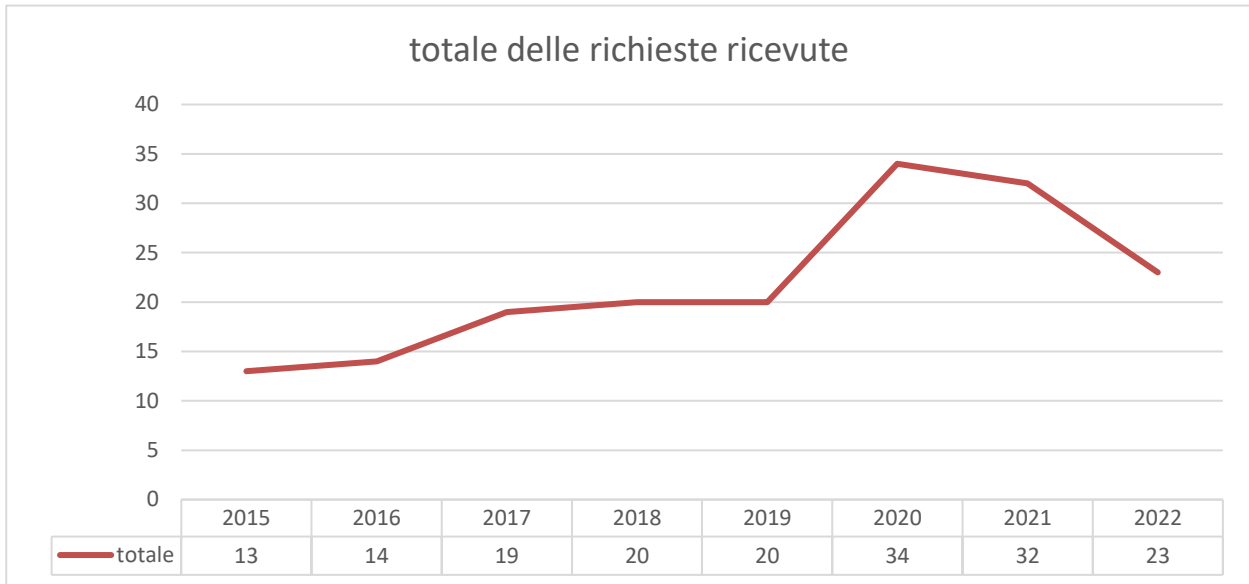
Argomenti delle segnalazioni 2022



Lo strumento, quindi, anche attraverso l'ampia diffusione che ne è stata data, non è stato oggetto di distorsioni e ha dimostrato la sensibilità della struttura ai temi dell'etica e della legalità.

In allegato si riporta una descrizione dei contenuti delle segnalazioni esaminate dal RPCT con l'ausilio del Gruppo di lavoro e delle conseguenti determinazioni dal medesimo assunto. Si riportano a seguire le segnalazioni esaminate/definite.

Si riporta di seguito un grafico riassuntivo sul trend di segnalazioni dall'introduzione della piattaforma nel 2015.



4. Conclusioni

L'andamento delle segnalazioni ha avuto una flessione rispetto all'anno 2021, tuttavia nell'anno 2022 vi è stato un minimo incremento delle segnalazioni confidenziali da 5 a 7. Il dato

complessivo non appare ostativo alla valutazione sostanzialmente positiva sull'utilizzo dello strumento che si è rivelato efficace laddove ha consentito sia di rafforzare che di consolidare procedure e policy interne.

Si segnala che il Consiglio dei Ministri di venerdì 9 dicembre 2022 ha approvato il decreto legislativo per il recepimento 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. La Direttiva, entrata in vigore il 16 dicembre 2019, ha l'obiettivo di assicurare e fornire ai segnalanti (o whistleblowers) pari tutele in tutti gli Stati membri, armonizzate tra i vari settori, introducendo regole comuni che impongano l'adozione di canali di segnalazione resi certi, riservati e sicuri e che, al tempo stesso, garantiscano una protezione efficace e misure di tutela in presenza di possibili ritorsioni.

La bozza di decreto ha una portata più ampia rispetto all'ambito di applicazione della direttiva:

- ricomprende non solo le violazioni del diritto dell'Unione indicate nell'art. 2, par.1, della direttiva, ma anche quelle già introdotte dal diritto nazionale, per il settore pubblico, con la legge n. 190 del 2012 e per il settore privato con la legge n.179 del 2017;
- impatta sui dipendenti della PA ma anche degli enti pubblici economici e di diritto privato sottoposti a controllo pubblico, ai lavoratori e ai collaboratori delle imprese fornitrici di beni o servizi e che realizzano opere in favore dell'amministrazione pubblica;
- sancisce il divieto di rivelare l'identità del segnalante l'illecito, oltre che nel procedimento disciplinare, anche in quello penale e contabile.

In data 11 gennaio 2023, il Garante Privacy ha espresso parere favorevole sul proposto schema di decreto legislativo.

In seguito alla definitiva emanazione del Decreto Legislativo, verrà implementata la piattaforma di segnalazione degli illeciti, al fine di adeguarla alle nuove disposizioni normative.

IL SEGRETARIO GENERALE E R.P.C.T

Dott. Fabrizio Dall'Acqua

(firmato digitalmente)