

3.5.2. Procedura per le segnalazioni di illeciti e irregolarità (WHISTLEBLOWING POLICY)

Fonte normativa e natura dell'istituto

Il D.Lgs. 10 marzo 2023 n. 24 (attuativo della Direttiva UE 2019/1937) ha introdotto una nuova disciplina organica in materia di *“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”*.

Con l'espressione **“persona segnalante”** si fa riferimento alla *“persona fisica che effettua la segnalazione o la divulgazione pubblica di informazioni sulle violazioni acquisite nell'ambito del proprio contesto lavorativo”*, mentre per **contesto lavorativo** si intendono *“le attività lavorative o professionali, presenti o passate, svolte nell'ambito dei rapporti di cui all'articolo 3, commi 3 o 4, attraverso le quali, indipendentemente dalla natura di tali attività, una persona acquisisce informazioni sulle violazioni e nel cui ambito potrebbe rischiare di subire ritorsioni in caso di segnalazione o di divulgazione pubblica o di denuncia all'autorità giudiziaria o contabile”*.

La segnalazione (che assume la doppia natura di *“interna”* o *“esterna”*) è, di fatto, una manifestazione di senso civico, attraverso cui il c.d. *whistleblower* contribuisce all'emersione e alla prevenzione di rischi e situazioni pregiudizievoli per l'amministrazione di appartenenza e, di riflesso, per l'interesse pubblico collettivo.

Il whistleblowing è, pertanto, la procedura volta ad incentivare le segnalazioni e a tutelare, proprio in ragione della sua funzione sociale, la persona segnalante.

Lo scopo principale del *whistleblowing* è quello di prevenire o risolvere un problema internamente e tempestivamente; il D.Lgs. 24/2023 interviene specificatamente a proteggere le persone che segnalano violazioni di disposizioni normative nazionali o dell'Unione Europea che ledono l'interesse pubblica o l'integrità dell'amministrazione pubblica o dell'ente privato, di cui siano venute a conoscenza in un contesto lavorativo pubblico o privato.

Scopo e finalità della procedura

Scopo del presente documento è quello di rimuovere i fattori che possono ostacolare o disincentivare il ricorso all'istituto, quali i dubbi e le incertezze circa la procedura da seguire e i timori di ritorsioni o discriminazioni.

In tale prospettiva, l'obiettivo perseguito dalla procedura qui descritta è quello di fornire alla persona segnalante chiare indicazioni operative circa oggetto, contenuti, destinatari e modalità di trasmissione delle segnalazioni, nonché circa le forme di tutela che gli vengono offerte dal nostro ordinamento.

Gli articoli da 12 a 19 compreso del D.Lgs. 24/2023 disciplinano le varie tutele poste a favore della persona segnalante, che spaziano dagli obblighi di riservatezza, tutela dei dati personali, condizioni per la protezione della persona segnalante, divieto di ritorsione e misure di sostegno.

Oggetto della segnalazione

Non esiste una lista tassativa di fatti che possono costituire l'oggetto della segnalazione. Vengono considerate rilevanti le segnalazioni che riguardano comportamenti, rischi, reati o irregolarità, consumati o tentati a danno dell'interesse pubblico.

In particolare, la segnalazione può riguardare violazioni, cioè comportamenti, atti od omissioni che ledono l'interesse pubblico o l'integrità dell'amministrazione pubblica o dell'ente privato e che consistono negli illeciti di cui all'art. 2, comma 1, lett. a) dal numero 1 al numero 6, per il cui testo integrale si rinvia al D.Lgs. 24/2023 pubblicato nel sito istituzionale, voce Amministrazione Trasparente, sotto sezione Whistleblowing.

La segnalazione non può riguardare, ai sensi dell'art. 1, comma 2, lettere a), b) e c) contestazioni, rivendicazioni o richieste legate ad un interesse di carattere personale della persona segnalante, segnalazioni di violazioni laddove già disciplinate in via obbligatoria dagli atti dell'Unione europea o nazionali indicati nella parte II dell'allegato al D.Lgs. 24/2023, segnalazioni di violazioni in materia di sicurezza nazionale, nonché di appalti relativi ad aspetti di difesa o di sicurezza nazionale.

Contenuto delle segnalazioni

La persona segnalante deve fornire tutti gli elementi utili a consentire agli uffici competenti di procedere alle dovute ed appropriate verifiche ed accertamenti a riscontro della fondatezza dei fatti oggetto di segnalazione.

A tal fine, la segnalazione, in osservanza dell'art. 2, comma 1, lettera b), deve riportare *"informazioni, compresi i fondati sospetti, riguardanti violazioni commesse o che, sulla base di elementi concreti, potrebbero essere commesse nell'organizzazione con cui la persona segnalante o colui che sporge denuncia all'autorità giudiziaria o contabile intrattiene un rapporto giuridico ai sensi dell'articolo 3, comma 1 o 2, nonché gli elementi riguardanti condotte volte ad occultare tali violazioni"*.

Le segnalazioni anonime, vale a dire prive di elementi che consentano di identificare il loro autore, anche se recapitate tramite le modalità previste dal presente documento, non verranno prese in considerazione nell'ambito delle procedure volte a tutelare il dipendente pubblico che segnala illeciti, ma verranno trattate alla stregua delle altre segnalazioni anonime e prese in considerazione per ulteriori verifiche solo se relative a fatti di particolare gravità e con un contenuto che risulti adeguatamente dettagliato e circostanziato.

Resta fermo il requisito della assoluta veridicità dei fatti o situazioni segnalati.

Modalità e destinatari della segnalazione interna

Il COA di Modena, in osservanza degli articoli 4 e 5 del D.Lgs. 24/2023, ha attivato il proprio canale di segnalazione, che garantisce 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.

Il COA di Modena, a tal fine, mette a disposizione dei propri dipendenti e dei propri collaboratori uno specifico canale di segnalazione interna, consistente nell'utilizzo della piattaforma "**whistleblowingpa**" che può essere utilizzata accedendo al seguente link ordineavvocatimodena.whistleblowing.it

La segnalazione, ai sensi dell'art. 4, comma 5, deve essere indirizzata al Responsabile per la prevenzione corruzione e trasparenza nominato dal COA di Modena.

La segnalazione presentata direttamente al COA o ricevuta da qualsiasi altro dipendente dello stesso COA deve essere tempestivamente inoltrata, a cura del ricevente e nel rispetto delle garanzie di riservatezza sopra indicate, al Responsabile per la prevenzione della corruzione, al quale è affidata la sua protocollazione in via riservata e la tenuta di apposito registro.

Qualora il *whistleblower* rivesta la qualifica di pubblico ufficiale, l'invio della segnalazione ai suddetti soggetti non lo esonera dall'obbligo di denunciare alla competente Autorità giudiziaria i fatti penalmente rilevanti e le ipotesi di danno erariale.

La segnalazione può essere presentata con le seguenti modalità:

a) mediante utilizzo della piattaforma utilizzata dal COA di Modena, accedendo tramite il seguente link: ordineavvocatimodena.whistleblowing.it;

b) ai sensi dell'art. 4, comma 3, la segnalazione può pervenire all'Ordine in forma scritta tramite posta ordinaria (busta chiusa indirizzata all'RPCT senza mittente con la dicitura "Riservata/Personale" contenente al suo interno ulteriore busta chiusa dove viene inserita la segnalazione, eventuali documenti e i dati identificativi del segnalante);

c) oralmente, attraverso linee telefoniche o sistemi di messaggistica vocale ovvero, su richiesta della persona segnalante, mediante incontro diretto fissato entro un termine ragionevole.

Gestione del canale di segnalazione interna (art. 5 D.Lgs. 24/2023)

Nell'ambito della gestione del canale di segnalazione interna, la persona designata o l'ufficio interno preposto (all'interno del COA di Modena il nominato RPCT) 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 a quest'ultima, se necessario, integrazioni;

c) da diligente seguito alle segnalazioni pervenute;

d) fornisce riscontro alla segnalazione **entro tre mesi** dalla data dell'avviso di ricevimento o, in mancanza di tale avviso, entro tre mesi dalla scadenza del termine di sette giorni dalla presentazione della segnalazione;

e) mette a disposizione informazioni chiare sul canale, sulle procedure e sui presupposti per effettuare le segnalazioni interne nonché sul canale, sulle procedure e sui presupposti per effettuare una segnalazione esterna di cui agli articoli 6 e 7 del D.Lgs. 24/2023.

Condizioni per l'effettuazione della segnalazione esterna

La persona segnalante può effettuare una segnalazione esterna se, al momento della sua presentazione, ricorre una delle condizioni di cui all'art. 6 del D.Lgs. 24/2023.

La procedura di gestione della segnalazione esterna sarà improntata in osservanza dell'art. 7 del citato D.Lgs. 24/2023.

La gestione e la verifica sulla fondatezza delle circostanze rappresentate nella segnalazione sono affidate al Responsabile per la prevenzione della corruzione che vi provvede nel rispetto dei principi di imparzialità e riservatezza, effettuando ogni attività ritenuta opportuna, inclusa l'audizione personale del segnalante e di eventuali altri soggetti che possono riferire sui fatti segnalati.

A tal fine, il Responsabile per la prevenzione della corruzione può avvalersi del supporto e della collaborazione delle competenti strutture dell'Ente (ivi compresa la Rete Anticorruzione e trasparenza degli Ordini Forensi della Corte di Appello di Bologna) e/o di eventuali consulenti esterni e, all'occorrenza, di organi di controllo esterni all'Ente medesimo (tra cui, a titolo esemplificativo ma non esaustivo, Anac, Guardia di Finanza, Direzione Provinciale del Lavoro, Comando Vigili Urbani, Agenzia delle Entrate).

Qualora, all'esito della verifica, la segnalazione risulti fondata, il Responsabile per la prevenzione della corruzione, in relazione alla natura della violazione, provvederà:

- a) a presentare denuncia all'autorità giudiziaria competente;
- b) a comunicare l'esito dell'accertamento al Consiglio dell'Ordine nella composizione Collegiale affinché provveda all'adozione dei provvedimenti gestionali di competenza, incluso, sussistendone i presupposti, l'esercizio dell'azione disciplinare.

Obblighi di riservatezza, trattamento dei dati personali, conservazione della documentazione e divulgazioni pubbliche (articoli 12, 13, 14 e 15 del D.Lgs. 24/2023).

Le segnalazioni non possono essere utilizzate oltre quanto necessario per dare adeguato seguito alle stesse. 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.

Ai sensi dell'art. 12, comma 8 *"La segnalazione è 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"*.

Il che a dire che la segnalazione e tutti gli eventuali documenti a supporto non possono formare oggetto dell'accesso civico, dell'accesso civico generalizzato e non possono essere richiesti in ostensione tramite l'accesso documentale.

Tutte le tipologie di trattamento realizzate ai sensi del D.Lgs. 24/2023 dovranno essere conformi al REG. UE 679/2016, al D.Lgs. 30 giugno 2003 n. 196 e al D.Lgs. 18 maggio 2018 n. 51.

I trattamenti effettuati dal COA di Modena, ai sensi dell'art. 13, comma 4 del D.Lgs. 24/2023, saranno posti in essere fornendo idonee informazioni alle persone segnalanti e alle persone coinvolte nonché adottando misure appropriate a tutela dei diritti e delle libertà degli interessati.

Il COA di Modena, ai sensi dell'art. 13, comma 6 del D.Lgs. 24/2023, ha definito il proprio modello di ricevimento e gestione delle segnalazioni interne, che può avvenire tramite la piattaforma whistleblowingpa (link: ordineavvocatimodena.whistleblowing.it) o tramite alternativo sistema di ricevimento; entrambi i modelli garantiscono un livello di sicurezza adeguato agli specifici rischi, sulla base della Valutazione d'impatto effettuata dallo stesso COA e sulla base del conseguente parere del DPO.

Le segnalazioni, interne ed esterne 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 al citato art. 12 e del principio di cui agli articoli 5, paragrafo 1, lettera e) del REG. UE 679/2016 e comma 3, comma 1, lettera e) del D.Lgs. 51/2018.

Inoltre, ai sensi dell'articolo 15 (Divulgazioni pubbliche), la persona segnalante che effettua una divulgazione pubblica (con ciò intendendosi *"rendere di pubblico dominio informazioni sulle violazioni tramite la stampa o mezzi elettronici o comunque tramite mezzi di diffusione in grado di raggiungere un numero elevato di persone"*) potrà beneficiare della protezione prevista dalla normativa speciale solo al ricorrere dei casi di cui al citato articolo 15, comma 1, lettere a), b) e c).

3.5.2.1. Misure di protezione (ai sensi degli articoli da 16 a 19 compreso del D.Lgs. 24/2023)

Art. 16) Condizioni per la protezione della persona segnalante

La persona segnalante gode delle misure di protezione quando al momento della segnalazione o della denuncia all'autorità giudiziaria aveva fondato motivo di ritenere che le informazioni sulle violazioni segnalate, divulgate pubblicamente o denunciate fossero vere e rientrassero nell'ambito oggettivo di cui all'art. 1 del D.Lgs. 24/2023.

I motivi che hanno indotto la persona a segnalare o denunciare o divulgare pubblicamente sono irrilevanti ai fini della sua protezione.

Art. 17) Divieto di ritorsione

Gli enti o le persone segnalanti non possono subire alcuna ritorsione.

E' vietata ogni forma di ritorsione **anche solo tentata o minacciata.**

Il Legislatore ha infatti accolto una nozione ampia di ritorsione, per essa si intende: *"qualsiasi comportamento, atto od omissione, anche solo tentato o minacciato, posto in essere in ragione della segnalazione, della denuncia all'autorità giudiziaria o contabile o della divulgazione pubblica e che provoca o può provocare alla persona segnalante o alla persona che ha sporto la denuncia, in via diretta o indiretta, un danno ingiusto"*.

Il comma 4 dell'articolo 17 elenca, in modo non esaustivo ma solo semplificativo, una serie di fattispecie che costituiscono indice di ritorsioni [lettere da a) a q)].

Il dipendente del COA che ritiene di aver subito una discriminazione per il fatto di aver effettuato una segnalazione di illecito deve dare notizia circostanziata dell'avvenuta discriminazione al nominato RPCT che, valutata la sussistenza degli elementi, segnala tempestivamente l'ipotesi di discriminazione al Presidente del COA, il quale deve immediatamente informare il Consiglio dell'Ordine. Il Consiglio dell'Ordine valuta tempestivamente (nella prima seduta utile) l'opportunità/necessità di adottare atti o provvedimenti per ripristinare la situazione e/o per rimediare agli effetti negativi della discriminazione in via amministrativa e la sussistenza degli estremi per avviare il procedimento disciplinare nei confronti del dipendente autore della discriminazione.

Art. 18) Misure di sostegno

E' istituito presso l'ANAC l'elenco degli enti del Terzo settore che forniscono alle persone segnalanti misure di sostegno.

Art. 19) Protezione dalle ritorsioni

Gli enti e le persone segnalanti possono comunicare all'ANAC le ritorsioni che ritengono di avere subito. In caso di ritorsioni commesse nel contesto lavorativo di un soggetto del settore pubblico, l'ANAC informa immediatamente il Dipartimento della funzione pubblica presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri e gli eventuali organismo di garanzia o di disciplina, per i provvedimenti di loro competenza.

Limitazioni di responsabilità del WHISTLEBLOWER (art. 20 D.Lgs. 24/2023)

Non è punibile l'ente o la persona segnalante che riveli o diffonda informazioni sulle violazioni coperte dall'obbligo di segreto, diverso da quello di cui all'articolo 1, comma 3 o relative alla tutela del diritto d'autore o alla protezione dei dati personali ovvero riveli o diffonda informazioni sulle violazioni che offendono la reputazione della persona coinvolta o denunciata quando, al momento della rivelazione o diffusione, vi fossero fondati motivi per ritenere che la rivelazione o diffusione delle stesse informazioni fosse necessaria per svelare la violazione e la segnalazione, la divulgazione pubblica o la denuncia all'autorità giudiziaria o contabile è stata effettuata ai sensi dell'articolo 16.

Quando ricorrono le scriminanti sopra indicate, è esclusa ogni ulteriore responsabilità, anche di natura civile o amministrativa; salvo che il fatto costituisca reato, è esclusa la responsabilità, anche di natura civile o amministrativa, per l'acquisizione delle informazioni sulle violazioni o per l'accesso alle stesse.

La presente procedura lascia però impregiudicata la responsabilità penale e disciplinare del whistleblower nell'ipotesi di segnalazione calunniosa o diffamatoria ai sensi del codice penale e dell'art. 2043 del codice civile; si veda articolo 16, comma 3 del D.Lgs. 24/2023, che contempla il caso in cui la persona segnalante sia condannata, con sentenza di primo grado, per i reati di diffamazione o di calunnia.

Sono altresì fonte di responsabilità, in sede disciplinare e nelle altre competenti sedi, eventuali forme di abuso della presente policy, quali le segnalazioni manifestamente opportunistiche e/o effettuate al solo scopo di danneggiare il denunciato o altri soggetti, e ogni altra ipotesi di utilizzo improprio o di intenzionale strumentalizzazione dell'istituto oggetto della presente procedura.