

Procedura per la segnalazione di illeciti e irregolarità

DEFINIZIONE DI WHISTLEBLOWING/SEGNALAZIONE

Con il termine whistleblower si fa riferimento al dipendente di un'amministrazione che segnala agli organi legittimati ad intervenire, violazioni o irregolarità commesse ai danni dell'interesse pubblico.

La segnalazione (whistleblowing), è un atto di manifestazione di senso civico, attraverso cui il 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 la procedura volta a incentivare le segnalazioni e a tutelare, proprio in ragione della sua funzione sociale, il whistleblower.

Lo scopo principale del whistleblowing è quello di prevenire o risolvere un problema internamente e tempestivamente.

SCOPO DELLA PROCEDURA

Scopo del presente documento è quello di rimuovere i fattori che possono ostacolare o disincentivare il ricorso all'istituto.

In tale prospettiva, l'obiettivo perseguito dalla presente procedura è quello di fornire al whistleblower indicazioni operative circa oggetto, contenuti, destinatari e modalità di trasmissione delle segnalazioni, nonché circa le forme di tutela che gli vengono offerte nel nostro ordinamento.

CONTENUTO DELLE SEGNALAZIONI

Il whistleblower deve fornire tutti gli elementi utili affinché gli uffici competenti possano procedere alle dovute ed appropriate verifiche ed accertamenti a riscontro della fondatezza dei fatti oggetto di segnalazione.

A tal fine, la segnalazione deve preferibilmente contenere i seguenti elementi:

- a) generalità del soggetto che effettua la segnalazione, con indicazione della posizione o funzione svolta nell'ambito dell'Amministrazione;
- b) una chiara e completa descrizione dei fatti oggetto di segnalazione;
- c) se conosciute, le circostanze di tempo e di luogo in cui sono stati commessi;
- d) se conosciute, le generalità o altri elementi (come la qualifica e il servizio in cui svolge l'attività) che consentano di identificare il soggetto/i che ha/hanno posto/i in essere i fatti segnalati;
- e) l'indicazione di eventuali altri soggetti che possono riferire sui fatti oggetto di segnalazione;
- f) l'indicazione di eventuali documenti che possono confermare la fondatezza di tali fatti;
- g) ogni altra informazione che possa fornire un utile elemento di conoscenza.

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 veridicità dei fatti o situazioni segnalati, a tutela del denunciato.

MODALITÀ E DESTINATARI DELLA SEGNALAZIONE

La segnalazione deve essere indirizzata al Responsabile per la Prevenzione della Corruzione del Comune di Valsamoggia.

La segnalazione può essere presentata utilizzando il modulo all'uopo predisposto e secondo una delle seguenti modalità:

1. mediante inserimento delle informazioni nel sistema informatico predisposto dall'Amministrazione;
2. mediante invio all'indirizzo di posta elettronica personale del Responsabile della Prevenzione della Corruzione (in seguito "Responsabile"), pubblicato sul sito istituzionale dell'Ente;
3. mediante il servizio postale (anche posta interna); in tal caso, per avere le garanzie di tutela di riservatezza delineata nel presente atto occorre che la segnalazione sia inserita in una busta chiusa che all'esterno rechi il seguente indirizzo "Responsabile Prevenzione Corruzione del Comune di Valsamoggia – Piazza Garibaldi n. 1, e a lato la dicitura "RISERVATA PERSONALE".

La segnalazione ricevuta sarà registrata e custodita con modalità tecniche tali da garantire la massima sicurezza.

VERIFICA DELLA FONDATEZZA DELLA SEGNALAZIONE

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.

Qualora, all'esito della verifica, la segnalazione risulti fondata, il Responsabile provvede:

- a) a presentare denuncia all'autorità giudiziaria competente;
- b) a comunicare l'esito dell'accertamento al Responsabile della struttura di appartenenza dell'autore della violazione accertata, affinché provveda all'adozione dei provvedimenti di competenza.

FORME DI TUTELA DEL WHISTLEBLOWER

A) Obblighi di riservatezza sull'identità del whistleblower e sottrazione al diritto di accesso della segnalazione

Ad eccezione dei casi in cui sia configurabile una responsabilità a titolo di calunnia e di diffamazione ai sensi delle disposizioni del codice penale o dell'art. 2043 del codice civile e delle ipotesi in cui l'anonimato non è opponibile per legge, (es. indagini penali, tributarie o amministrative, ispezioni di organi di controllo) l'identità del whistleblower viene protetta in ogni contesto successivo alla segnalazione.

Pertanto, fatte salve le eccezioni di cui sopra, l'identità del segnalante non può essere rivelata senza il suo espresso consenso e tutti coloro che ricevono o sono coinvolti nella gestione della segnalazione, sono tenuti a tutelare la riservatezza di tale informazione.

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

L'identità del segnalante può essere rivelata solo nel caso in cui:

1. vi sia il consenso da parte del medesimo;
2. la contestazione dell'addebito disciplinare sia fondata su accertamenti distinti e ulteriori rispetto alla segnalazione. (Si tratta dei casi in cui la segnalazione è solo uno degli elementi che hanno fatto emergere l'illecito, ma la contestazione avviene sulla base di altri fatti da soli sufficienti a far scattare l'apertura del procedimento disciplinare nei confronti del denunciato);
3. la contestazione sia fondata, in tutto o in parte, sulla segnalazione e la conoscenza dell'identità sia assolutamente indispensabile per la difesa dell'incolpato. Questa circostanza può emergere solo a seguito dell'audizione dell'incolpato ovvero dalle memorie difensive che lo stesso produce nel procedimento.

La segnalazione del whistleblower è, inoltre, sottratta al diritto di accesso previsto dagli artt. 22 e seguenti della legge 241/1990 e ss.mm.ii.. Il documento non può, pertanto, essere oggetto di visione né di estrazione di copia da parte di richiedenti, ricadendo nell'ambito delle ipotesi di esclusione di cui all'art. 24, comma 1, lett. a), della l. n. 241/90 s.m.i..

B) Divieto di discriminazione nei confronti del whistleblower

Nei confronti del dipendente che effettua una segnalazione ai sensi della presente procedura non è consentita, né tollerata alcuna forma di ritorsione o misura discriminatoria, diretta o indiretta, avente effetti sulle condizioni di lavoro per motivi collegati direttamente o indirettamente alla denuncia.

Per misure discriminatorie si intendono le azioni disciplinari ingiustificate, le molestie sul luogo di lavoro ed ogni altra forma di ritorsione che determini condizioni di lavoro intollerabili.

Il segnalante che ritiene di aver subito una discriminazione deve dare notizia circostanziata dell'avvenuta discriminazione al Responsabile della Prevenzione della Corruzione medesimo, per metterlo in condizioni di valutarne la fondatezza e i possibili interventi di azione, per ripristinare la situazione o per rimediare agli effetti negativi della discriminazione in via amministrativa e per perseguire, disciplinarmente, l'autore della discriminazione.

RESPONSABILITÀ DEL WHISTLEBLOWER

La presente procedura lascia 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.

Sono altresì fonte di responsabilità, in sede disciplinare e nelle altre competenti sedi, eventuali forme di abuso della presente procedura, 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.

SEGNALAZIONE DI ILLECITI O IRREGOLARITA' E DISCIPLINA DELLA TUTELA DEL DIPENDENTE PUBBLICO CHE SEGNA ILLECITI

Indice

Premessa del Responsabile per la Prevenzione della Corruzione (RPC)

Art. 1. Soggetti e contenuti del sistema di segnalazione

Art. 2. Procedura per la segnalazione

Art. 3. Attività di accertamento delle segnalazioni

Art. 4. La tutela del segnalante

Art. 5. Segnalazione di discriminazioni

Art. 6. La responsabilità del segnalante

Art. 7. Disposizioni finali

PREMESSA DEL RESPONSABILE PER LA PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE (RPC)

Il Comune di Valsamoggia in considerazione della modifica apportata dalla legge 190/2012 (cd. legge anticorruzione) al D. Lgs. n. 165/2001 con l'inserimento dell'articolo 54 bis "*Tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti*", su proposta del sottoscritto Responsabile della prevenzione della corruzione, definisce e adotta la presente disciplina al fine di favorire la presentazione di segnalazioni di "*illeciti*" da parte dei propri dipendenti.

La normativa sopra richiamata ha introdotto nel nostro ordinamento una misura finalizzata a favorire la segnalazione da parte del dipendente, agli organi legittimati ad intervenire, di violazioni o irregolarità commesse ai danni dell'interesse pubblico. Una misura volta a fare emergere fattispecie di illeciti; già nota nei paesi anglosassoni come "*whistleblowing*".

Le segnalazioni si connotano come manifestazioni di senso civico attraverso cui il pubblico dipendente contribuisce all'emersione e alla prevenzione di rischi e di situazioni pregiudizievoli per l'Amministrazione di appartenenza e, di riflesso, per l'interesse pubblico collettivo. Dunque l'attività del segnalante non deve essere considerata in senso negativo assimilabile ad un comportamento delatorio, ma come fattore destinato a eliminare possibili forme di "*cattiva amministrazione*" e di "*corruzione*" all'interno dell'Ente nel rispetto dei principi di legalità, di imparzialità e di buon andamento della Pubblica Amministrazione sanciti dall'articolo 97 della Costituzione.

Lo stesso decreto legge n.90/2014, convertito con modificazione dalla legge n. 114/2014, prevede la possibilità per il dipendente pubblico di presentare segnalazioni di illeciti **direttamente** all'Autorità Nazionale Anticorruzione (A.N.A.C.).

Nell'attesa che suddetta Autorità disciplini la procedura per l'inoltro e per l'istruttoria, il sottoscritto Responsabile della prevenzione della corruzione del Comune di Valsamoggia adotta le presenti Linee guida per la segnalazione da parte **dei dipendenti e collaboratori del Comune** di illeciti o di irregolarità, al fine di rimuovere fattori che possono ostacolare o disincentivare il ricorso a detto istituto, eliminare timori di ritorsioni o discriminazioni, chiarire eventuali dubbi ed incertezze e tutelare i dipendenti, secondo quanto stabilito nel Piano triennale di prevenzione della corruzione 2016/2018 (P.T.P.C.), da ultimo adottato dal Consiglio Comunale con deliberazione n. 1 del 28/01/2016 e approvato dalla Giunta Comunale con deliberazione n. 6 del 28/01/2016.

L'obiettivo perseguito dalla presente procedura è quello di fornire ai dipendenti dell'Ente indicazioni operative circa l'oggetto, i contenuti, i destinatari e le modalità di trasmissione delle segnalazioni, anche alla luce dei recenti orientamenti forniti dall'Autorità Nazionale Anticorruzione relativamente a:

- a) destinatari della segnalazione;
- b) oggetto e contenuti della segnalazione;
- c) modalità di trasmissione delle segnalazioni;
- d) forme di tutela dei dipendenti e dei collaboratori.

Preme, infine, precisare come per "**illecito**" e "**corruzione**" debba intendersi ogni forma di condotta "attiva o passiva" che contrasti con le normative legislative, statutarie, regolamentari ma anche con le prassi e le misure organizzative dell'Ente.

Infatti come precisa la Circolare n.1 del Dipartimento della Funzione Pubblica del 25.01.2013, la legge n. 190/2012 " non contiene una definizione della "corruzione", che viene quindi data per presupposta: "*In questo contesto, il concetto di corruzione deve essere inteso in senso lato, come comprensivo delle varie situazioni in cui, nel corso*

dell'attività amministrativa, si riscontri l'abuso da parte di un soggetto del potere a lui affidato al fine di ottenere vantaggi privati. Le situazioni rilevanti sono quindi evidentemente più ampie della fattispecie penalistica, che, come noto, è disciplinata negli artt. 318, 319 e 319-ter, c.p., e sono tali da comprendere non solo l'intera gamma dei delitti contro la pubblica amministrazione disciplinati nel Titolo II, Capo I, del codice penale, ma anche le situazioni in cui a prescindere dalla rilevanza penale venga in evidenza un malfunzionamento dell'amministrazione a causa dell'uso a fini privati delle funzioni attribuite".

Conseguentemente non esiste una lista tassativa di illeciti o irregolarità che possono costituire l'oggetto della segnalazione, ma sono rilevanti quelle inerenti comportamenti, rischi, reati o irregolarità a danno dell'interesse pubblico.

Art. 1) Soggetti e contenuti del sistema di segnalazione

Il Comune di Valsamoggia individua nel Responsabile della Prevenzione della Corruzione, il soggetto destinatario delle segnalazioni da parte del dipendente o collaboratore che intende denunciare un illecito o un'irregolarità all'interno dell'Amministrazione Comunale, di cui è venuto a conoscenza, nell'esercizio dell'attività lavorativa e che può riguardare comportamenti, rischi, reati o irregolarità a danno dell'interesse pubblico.

Come precisato in premessa, non è possibile redigere una lista completa e tassativa di fattispecie di comportamenti, reati o irregolarità, per cui, a titolo meramente esemplificativo, si può precisare che la segnalazione può riguardare azioni o omissioni:

- a) che potrebbero configurare reati (es.: peculato, corruzione, concussione, abuso d'ufficio, malversazione a danno dello Stato, rifiuto o omissione d'atti d'ufficio, falso ideologico, falso materiale, turbata libertà degli incanti, frode nelle pubbliche forniture, truffa, furto, minaccia, violenza privata);
- b) che costituiscono violazioni al Codice di comportamento;
- c) che consistono in illegittimità o illeciti amministrativi e che possono comportare danni patrimoniali all'Ente o altra pubblica amministrazione o alla collettività.

Il "segnalante", pertanto, non deve utilizzare l'istituto in argomento per scopi meramente personali o per effettuare rivendicazioni di lavoro contro superiori gerarchici o l'Amministrazione, per le quali occorre riferirsi ad specifiche discipline rivolgersi ai competenti uffici/servizi.

Art. 2) Procedure per la segnalazione

Il dipendente/collaboratore utilizza per la propria segnalazione-denuncia un apposito modulo, reperibile nella rete Internet in "Amministrazione trasparente" – nella sottosezione "Altri contenuti " (Allegato 1 - Modulo per le segnalazioni).

Il modulo prevede l'indicazione di tutti gli elementi utili a consentire di procedere alle dovute ed appropriate verifiche e controlli a riscontro della fondatezza dei fatti che sono ricompresi nell'oggetto della segnalazione.

La segnalazione/denuncia presentata dal "segnalante" deve:

- essere circostanziata;
- riguardare fatti riscontrabili e conosciuti direttamente dal denunciante e non riportati o riferiti da altri soggetti;
- contenere tutte le informazioni e i dati per individuare inequivocabilmente gli autori della condotta illecita;
- essere sottoscritta.

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 veridicità dei fatti o situazioni segnalati, a tutela del denunciato.

Le segnalazioni di cui all'art.1 possono essere presentate secondo una delle seguenti modalità:

1. mediante inserimento delle informazioni nel sistema informatico predisposto dall'Amministrazione;
2. mediante invio all'indirizzo di posta elettronica personale del Responsabile della Prevenzione della Corruzione (in seguito "Responsabile"), pubblicato sul sito istituzionale dell'Ente;
3. mediante il servizio postale (anche posta interna); in tal caso, per avere le garanzie di tutela di riservatezza delineata nel presente atto occorre che la segnalazione sia inserita in una busta chiusa che all'esterno rechi il seguente indirizzo "Responsabile Prevenzione Corruzione del Comune di Valsamoggia – Piazza Garibaldi n. 1, e a lato la dicitura "RISERVATA PERSONALE".

La segnalazione ricevuta sarà registrata e custodita con modalità tecniche tali da garantire la massima sicurezza.

Art. 3) Attività di accertamento delle segnalazioni

Il Responsabile della Prevenzione della Corruzione, all'atto del ricevimento della segnalazione, provvede ad avviare la procedura interna per la verifica dei fatti rappresentati nella dichiarazione del segnalante, investendo le strutture interne competenti per il prosieguo delle attività.

Il Responsabile della Prevenzione della Corruzione, nel rispetto della massima riservatezza e dei principi di imparzialità, potrà effettuare ogni attività ritenuta opportuna, inclusa l'audizione personale del segnalante e di eventuali altri soggetti (indicati dal segnalante) che possono riferire sugli episodi segnalati.

Il Responsabile della Prevenzione della Corruzione potrà contattare direttamente il "segnalante" e riceverlo in un luogo protetto, anche al di fuori dei locali dell'Ente, per garantire la sua massima riservatezza, per acquisire ogni ulteriore tipo di informazione utile circa l'episodio che denuncia. La segnalazione, dopo avere subito l'oscuramento in corrispondenza dei dati identificativi del segnalante, potrà essere trasmessa, a cura del "Responsabile", ad altri soggetti interessati per consentire loro le valutazioni del caso e/o le eventuali iniziative in merito da intraprendere.

Qualora, all'esito delle opportune verifiche la segnalazione risulti fondata, in tutto o in parte, il "Responsabile", in relazione alla natura della violazione, provvederà:

1. a comunicare l'esito dell'accertamento al responsabile dell'Area/Servizio di appartenenza dell'autore della violazione accertata, affinché provveda all'adozione dei provvedimenti di competenza, incluso, sussistendone i presupposti, l'esercizio dell'azione disciplinare.

2. ad adottare o a proporre di adottare, se la competenza è di altri soggetti o organi, tutti i necessari provvedimenti amministrativi per il pieno ripristino della legalità.

Resta impregiudicato e autonomo dalla procedura in discorso, l'obbligo di presentare denuncia all'Autorità Giudiziaria competente relativamente alle fattispecie penalmente rilevanti.

Il Responsabile della Prevenzione della Corruzione, a conclusione degli accertamenti, informa dell'esito o dello stato degli stessi il segnalante, secondo la modalità dallo stesso prescelta e con le opportune precauzioni a garanzia della sua tutela, se necessario.

Art. 4) La tutela del segnalante.

L'identità del segnalante deve essere protetta in ogni contesto, a partire dal momento dell'invio della segnalazione. Pertanto non può essere rivelata senza il suo espresso consenso e coloro che ricevono o sono coinvolti nella gestione della segnalazione, anche solo accidentalmente, sono tenuti a tutelare la riservatezza di tale informazione.

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

L'identità del segnalante può essere rivelata solo nel caso in cui:

1. vi sia il consenso da parte del medesimo;

2. la contestazione dell'addebito disciplinare sia fondata su accertamenti distinti e ulteriori rispetto alla segnalazione. (Si tratta dei casi in cui la segnalazione è solo uno degli elementi che hanno fatto emergere l'illecito, ma la contestazione avviene sulla base di altri fatti da soli sufficienti a far scattare l'apertura del procedimento disciplinare nei confronti del denunciato);

3. la contestazione sia fondata, in tutto o in parte, sulla segnalazione e la conoscenza dell'identità sia assolutamente indispensabile per la difesa dell'incolpato. Questa circostanza può emergere solo a seguito dell'audizione dell'incolpato ovvero dalle memorie difensive che lo stesso produce nel procedimento.

La segnalazione, come previsto dall'art. 54 bis, comma 4, del D.Lgs. n. 165 del 2001 ss.mm.ii., è sottratta all'accesso, disciplinato dagli artt. 22 e seguenti della legge 241/1990 e ss.mm.ii.

Il responsabile, che, ai sensi dell'art. 54 bis del D.Lgs. n. 165 del 2001, quale superiore gerarchico, riceve informazioni da un dipendente, di un illecito o di una irregolarità, è tenuto a proteggerne l'identità e a invitarlo a effettuare segnalazione anche al Responsabile della Prevenzione della Corruzione oppure a provvedere direttamente, secondo una delle modalità di cui all'art. 2.

In caso di omissione e di mancata protezione del segnalante, il responsabile risponde disciplinarmente e, se sussistono i presupposti, incorre nelle altre forme di responsabilità previste dall'ordinamento.

La comunicazione al Responsabile della Prevenzione della Corruzione non integra gli estremi della violazione dell'obbligo di protezione, da parte del responsabile, dell'identità del segnalante.

Art. 5) Segnalazione di discriminazioni

I segnalanti che denunciano all'Autorità Giudiziaria o alla Corte dei Conti o all'Autorità Nazionale Anticorruzione (A.N.AC) o al superiore gerarchico o al Responsabile della Prevenzione della Corruzione, condotte illecite di cui siano venuti a conoscenza in ragione del rapporto di lavoro, non possono essere sanzionati, licenziati o sottoposti ad alcuna misura discriminatoria per motivi collegati, direttamente o indirettamente, alla denuncia.

Per misure discriminatorie si intendono le azioni disciplinari ingiustificate, le molestie sul luogo di lavoro ed ogni altra forma di ritorsione.

Il segnalante che ritiene di aver subito una discriminazione deve dare notizia circostanziata dell'avvenuta discriminazione al Responsabile della Prevenzione della Corruzione medesimo, per metterlo in condizioni di valutarne la fondatezza e i possibili interventi di azione, per ripristinare la situazione o per rimediare agli effetti negativi della discriminazione in via amministrativa e per perseguire, disciplinarmente, l'autore della discriminazione.

Art. 6) La responsabilità del segnalante

La tutela del segnalante non può essere assicurata nei casi in cui questi incorra, con la denuncia, in responsabilità a titolo di calunnia e di diffamazione ai sensi delle disposizioni del codice penale, o in responsabilità civile extracontrattuale, ai sensi dell'art. 2043 del codice civile. Inoltre, l'anonimato del segnalante non può essere garantito in tutte le ipotesi in cui l'anonimato stesso non è opponibile per legge (come per es. nel corso di indagini giudiziarie, tributarie, ispezioni di organi di controllo). Nel caso in cui, a seguito di verifiche interne, la segnalazione risulti priva di ogni fondamento saranno valutate azioni di responsabilità disciplinare o penale nei confronti del segnalante, salvo che questi non produca ulteriori elementi a supporto della propria denuncia.

Art. 7) Disposizioni finali

Le violazioni degli obblighi previsti dal presente atto configurano una responsabilità disciplinare, per inosservanza a disposizioni di servizio, se, a seconda della fattispecie, non sono individuabili illeciti disciplinari più gravi. La procedura individuata nel presente atto per il *whistleblowing*, nonché i profili di tutela del segnalante saranno sottoposti a revisione periodica per verificare possibili lacune o incomprensioni anche da parte dei dipendenti e collaboratori.