

Allegato determinazione del Segretario generale DD/PRO/14026/2022 “Aggiornamento delle linee procedurali per la segnalazione di illeciti o irregolarità e disciplina della tutela del segnalante (whistleblowing)”

Premessa	2
CAPITOLO I – PROCEDURE DI SEGNALAZIONE	3
Art. 1. Soggetti e contenuti del sistema di segnalazione	3
Art. 2. Procedure per la segnalazione	4
Art. 3. Attività di accertamento delle segnalazioni	4
CAPITOLO II - PRECAUZIONI PER LA TUTELA DEL SEGNALANTE	5
Art. 4- La tutela del segnalante	5
Art. 5. Segnalazione di discriminazioni	5
Art. 6. La responsabilità del segnalante	6
Art. 7. Disposizioni finali	6

Premessa

Il Comune di Bologna adotta la presente disciplina al fine di favorire la presentazione di segnalazioni - da parte di propri dipendenti e collaboratori e da parte di lavoratori e collaboratori di imprese fornitrici di beni o servizi e esecutrici di opere pubbliche a favore del Comune stesso - che possano portare all'emersione di fenomeni di "corruzione", nell'ampia accezione data a quest'ultimo termine dal Piano triennale di prevenzione della corruzione del Comune di Bologna.

L'istituto della segnalazione di illeciti, noto come whistleblowing, è previsto dall'art. 54-bis (Tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti) del d.legisl. n. 165/2001, introdotto dall'art. 1, comma 51, della legge n. 190/2012 e modificato dalla legge n. 179/2017, che recita:

Art. 54-bis.

Tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti.

1. 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.

L'adozione di misure ritenute ritorsive, di cui al primo periodo, nei confronti del segnalante è comunicata in ogni caso all'ANAC dall'interessato o dalle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative nell'amministrazione nella quale le stesse sono state poste in essere. L'ANAC informa il Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei ministri o gli altri organismi di garanzia o di disciplina per le attività e gli eventuali provvedimenti di competenza.

2. Ai fini del presente articolo, per dipendente pubblico si intende il dipendente delle amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, ivi compreso il dipendente di cui all'articolo 3, il dipendente di un ente pubblico economico ovvero il dipendente di un ente di diritto privato sottoposto a controllo pubblico ai sensi dell'articolo 2359 del codice civile. La disciplina di cui al presente articolo si applica anche ai lavoratori e ai collaboratori delle imprese fornitrici di beni o servizi e che realizzano opere in favore dell'amministrazione pubblica.

3. L'identità del segnalante non può essere rivelata. Nell'ambito del procedimento penale, l'identità del segnalante è coperta dal segreto nei modi e nei limiti previsti dall'articolo 329 del codice di procedura penale. Nell'ambito del procedimento dinanzi alla Corte dei conti, l'identità del segnalante non può essere rivelata fino alla chiusura della fase istruttoria. Nell'ambito del procedimento disciplinare l'identità del segnalante non può essere rivelata, ove la contestazione dell'addebito disciplinare sia fondata su accertamenti distinti e ulteriori rispetto alla segnalazione, anche se conseguenti alla stessa. Qualora la contestazione sia fondata, in tutto o in parte, sulla segnalazione e la conoscenza dell'identità del segnalante sia indispensabile per la difesa dell'incolpato, la segnalazione sarà utilizzabile ai fini del procedimento disciplinare solo in presenza di consenso del segnalante alla rivelazione della sua identità.

4. La segnalazione è sottratta all'accesso previsto dagli articoli 22 e seguenti della legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni.

5. L'ANAC, sentito il Garante per la protezione dei dati personali, adotta apposite linee guida relative alle procedure per la presentazione e la gestione delle segnalazioni. Le linee guida prevedono l'utilizzo di modalità anche informatiche e promuovono il ricorso a strumenti di crittografia per garantire la riservatezza dell'identità del segnalante e per il contenuto delle segnalazioni e della relativa documentazione.

6. Qualora venga accertata, nell'ambito dell'istruttoria condotta dall'ANAC, l'adozione di misure discriminatorie da parte di una delle amministrazioni pubbliche o di uno degli enti di cui al comma 2, fermi restando gli altri profili di responsabilità, l'ANAC applica al responsabile che ha adottato tale misura una sanzione amministrativa pecuniaria da 5.000 a 30.000 euro. Qualora venga accertata l'assenza di procedure per l'inoltro e la gestione delle segnalazioni ovvero l'adozione di procedure non conformi a quelle di cui al comma 5, l'ANAC applica al responsabile la sanzione amministrativa pecuniaria da 10.000 a 50.000 euro. Qualora venga accertato il mancato svolgimento da parte del responsabile di attività di verifica e analisi delle segnalazioni ricevute, si applica al responsabile la sanzione amministrativa pecuniaria da 10.000 a 50.000 euro. L'ANAC determina l'entità della sanzione tenuto conto delle dimensioni dell'amministrazione o dell'ente cui si riferisce la segnalazione.

7. E' a carico dell'amministrazione pubblica o dell'ente di cui al comma 2 dimostrare che le misure discriminatorie o ritorsive, adottate nei confronti del segnalante, sono motivate da ragioni estranee alla segnalazione stessa. Gli atti discriminatori o ritorsivi adottati dall'amministrazione o dall'ente sono nulli.

8. Il segnalante che sia licenziato a motivo della segnalazione e' reintegrato nel posto di lavoro ai sensi dell'articolo 2 del decreto legislativo 4 marzo 2015, n. 23.

9. Le tutele di cui al presente articolo non sono garantite nei casi in cui sia accertata, anche con sentenza di primo grado, la responsabilita' penale del segnalante per i reati di calunnia o diffamazione o comunque per reati commessi con la denuncia di cui al comma 1 ovvero la sua responsabilita' civile, per lo stesso titolo, nei casi di dolo o colpa grave.

L'istituto del whistleblowing è una misura generale di prevenzione della corruzione, obbligatoria in base al P.N.A. e prevista nel Piano triennale di prevenzione della corruzione e della trasparenza del Comune di Bologna (PTPCT), approvato dalla Giunta comunale.

Per "illecito" si intendono non solo le fattispecie riconducibili ai delitti contro la pubblica amministrazione di cui al Titolo II, Capo I, del codice penale, ma anche i comportamenti impropri di un funzionario pubblico, in contrasto con la normativa (norme legislative, statutarie e regolamentari) o con le prassi e misure organizzative dell'Ente, anche al fine di curare un interesse proprio o di terzi, portando all'adozione di una decisione che devia dalla cura imparziale dell'interesse pubblico.

Il whistleblower è colui che segnala un illecito, di cui sia venuto a conoscenza in occasione/a causa dello svolgimento delle proprie mansioni lavorative e decida di segnalarlo a una persona o un'autorità che possa agire efficacemente al riguardo. Egli può rischiare personalmente atti di ritorsione a causa della segnalazione, eppure si trova a svolgere un ruolo di interesse pubblico, perché consente all'ente di appartenenza di avere conoscenza di problemi o pericoli. Occorre, pertanto regolamentare le procedure volte a incentivare e proteggere tali segnalazioni.

L'attività del segnalante non deve essere considerata in senso negativo, assimilabile ad un comportamento come la delazione (che tradisce un rapporto di fiducia preesistente e che di solito avviene nel più completo anonimato), ma come un fattore destinato ad eliminare forme di "maladministration" e illegalità all'interno dell'Ente, a tutela dell'integrità della Pubblica Amministrazione (art. 97 Cost.).

La segnalazione costituisce un intervento a salvaguardia dell'etica e integrità pubblica, in quanto il whistleblower aiuta a far emergere possibili fenomeni corruttivi all'interno dell'Ente, rafforzando i principi di legalità e buon andamento dell'azione amministrativa di cui all'art. 97 Cost. L'istituto del whistleblowing non deve riguardare, pertanto, lamentele di carattere personale, come contestazioni, rivendicazioni o richieste che attengono alla disciplina del rapporto di lavoro o ai rapporti con superiori gerarchici o colleghi, solitamente disciplinate da altre procedure, benchè non possa escludersi a priori un concomitante interesse personale rispetto all'interesse alla salvaguardia dell'integrità pubblica.

Con il presente atto si intende adeguare il sistema di misure idonee a tutelare il segnalante, alle linee guida ANAC di cui alla determina n. 6/2015 e delibera n. 469/2021, garantendo l'anonimato e contrastando ogni possibile discriminazione, individuando e rimuovendo i possibili fattori che potrebbero in un qualche modo impedire o rallentare il ricorso all'istituto della denuncia di illeciti nel pubblico interesse.

L'obiettivo prioritario del presente documento è quello di fornire al segnalante oggettive indicazioni operative circa:

- a) i destinatari della segnalazione;
- b) l'oggetto e i contenuti della segnalazione;
- c) le modalità di trasmissione delle segnalazioni;
- d) le forme di tutela, per evitare possibili ripercussioni sulla vita lavorativa.

CAPITOLO I – PROCEDURE DI SEGNALAZIONE

Art. 1. Soggetti e contenuti del sistema di segnalazione

Il Comune di Bologna individua nel Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza (RPCT) il soggetto destinatario delle segnalazioni.

Possono effettuare segnalazioni: dipendenti, collaboratori e consulenti del Comune di Bologna, dipendenti e collaboratori delle imprese fornitrici di beni e servizi o esecutrici di opere pubbliche per il Comune di Bologna.

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, la segnalazione può riguardare azioni od omissioni:

a) che potrebbero configurare reati di cui al Titolo II, Capo I, del codice penale;

b) che costituiscono violazioni al Codice di comportamento;

c) illegittimità o illeciti amministrativi che possono comportare danni patrimoniali all'Ente o ad altra pubblica amministrazione o alla collettività, situazioni di abuso di potere al fine di ottenere vantaggi privati, fatti in cui venga in evidenza un malfunzionamento dell'amministrazione a causa dell'uso a fini privati delle funzioni attribuite (es. sprechi, nepotismo, demansionamenti, ripetuto mancato rispetto dei tempi procedurali, assunzioni non trasparenti, irregolarità contabili, false dichiarazioni).

Il segnalante non deve utilizzare l'istituto in argomento per scopi esclusivamente personali o per effettuare rivendicazioni di lavoro contro superiori gerarchici o l'Amministrazione, per le quali occorre riferirsi alla disciplina e alle procedure di competenza di altri organismi o uffici. E' comunque opportuno che il segnalante dichiari eventuali interessi personali collegati alla segnalazione.

Le condotte illecite segnalate devono riguardare situazioni di cui il soggetto sia venuto direttamente a conoscenza in occasione/a causa del rapporto di lavoro o contratto di appalto.

Non sono ammissibili le segnalazioni fondate su meri sospetti o voci: ciò in quanto è necessario sia tenere conto dell'interesse dei terzi oggetto delle informazioni riportate nella segnalazione, sia evitare che l'Ente svolga attività ispettive interne che rischiano di essere poco utili e comunque dispendiose.

In ogni caso, considerato lo spirito della norma - che è quello di incentivare la collaborazione di chi lavora all'interno delle pubbliche amministrazioni o dei fornitori per l'emersione dei fenomeni corruttivi - non è necessario che il segnalante sia certo dell'effettivo avvenimento dei fatti denunciati e dell'autore degli stessi, essendo invece sufficiente che il soggetto, in base alle proprie conoscenze, sia ragionevolmente convinto che si sia verificato un fatto illecito nel senso sopra indicato.

Art. 2. Procedure per la segnalazione

Il Comune di Bologna adotta un sistema per la ricezione e gestione informatizzata delle segnalazioni, che garantisce la riservatezza in tutte le fasi della procedura. Il segnalante accede alla piattaforma attraverso browser e da qualsiasi dispositivo (pc, smartphone, tablet) all'indirizzo pubblicato sul sito istituzionale.

Il servizio 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.

E' indispensabile che la denuncia sia:

- circostanziata

- riguardi fatti riscontrabili e conosciuti direttamente dal denunciante e non riportati o riferiti da altri soggetti

- contenga una chiara descrizione dei fatti, tempi e modi con cui si è realizzata la presunta condotta illecita.

Qualora pervenissero segnalazioni cartacee tramite servizio postale (anche posta interna), si raccomanda di utilizzare una busta chiusa indirizzata al RPCT con la dicitura "riservata/personale". Essa sarà protocollata in modalità riservata e custodita con modalità tecniche tali da garantire la massima sicurezza.

Eventuali segnalazioni anonime, non rientranti nell'ambito di applicazione dell'art. 54 bis, saranno acquisite secondo le modalità delle segnalazioni ordinarie delle segnalazioni dei cittadini.

Art. 3. Attività di accertamento delle segnalazioni

Il Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza, entro quindici giorni lavorativi dal ricevimento della segnalazione, provvede ad avviare l'istruttoria per la verifica dei fatti rappresentati nella dichiarazione del segnalante.

Il Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza, nel rispetto della riservatezza e dei principi di imparzialità, potrà effettuare ogni attività ritenuta opportuna, inclusa l'interlocuzione con il segnalante, la richiesta di informazioni e documenti agli uffici dell'Ente, l'audizione di soggetti terzi, nel rispetto della riservatezza sull'identità del segnalante e del segnalato. Il contenuto della segnalazione, espunto ogni riferimento a dati personali, potrà essere trasmesso, a cura del Responsabile, ad altri uffici dell'Ente e all'Autorità giudiziaria ordinaria e contabile.

Il Responsabile può avvalersi di stretti collaboratori, facente parte dell'ufficio "Staff del Segretario generale". Essi sono incaricati del trattamento dei dati e soggetti agli stessi vincoli di riservatezza cui è sottoposto il Responsabile.

La durata dell'istruttoria è fissata in sessanta giorni dall'avvio della stessa, salvo motivata proroga di ulteriori quindici giorni.

Qualora, all'esito delle opportune verifiche, la segnalazione risulti infondata, il Responsabile archivia la segnalazione.

Qualora risulti fondata, in tutto o in parte, il Responsabile, in relazione alla natura della violazione, provvederà:

1) a comunicare l'esito dell'accertamento al dirigente responsabile della struttura 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.

I dirigenti informano il Responsabile dell'adozione di eventuali provvedimenti di propria competenza entro trenta giorni dalla loro adozione.

Resta impregiudicato e autonomo rispetto alla procedura di cui si tratta, l'obbligo di presentare denuncia all'Autorità Giudiziaria competente relativamente alle fattispecie penalmente rilevanti e di segnalazione, laddove non vi siano ipotesi di reato, alla Corte dei conti, all'ANAC o al Dipartimento della Funzione pubblica.

CAPITOLO II - PRECAUZIONI PER LA TUTELA DEL SEGNALANTE

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, l'identità del segnalante 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 whistleblower può essere rivelata nell'ambito del procedimento disciplinare contro il denunciato solo con il consenso del segnalante stesso, nel caso in cui la contestazione sia fondata in tutto o in parte sulla segnalazione e la conoscenza dell'identità del segnalante sia assolutamente indispensabile per la difesa del denunciato. Questa circostanza può emergere a seguito di audizione ovvero di memorie difensive che l'interessato produce nel procedimento disciplinare.

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

Il dirigente, che, ai sensi dell'art. 54 bis del D.Lgs. n. 165 del 2001, quale superiore gerarchico, riceva informazioni da un dipendente, di un illecito o di una irregolarità, è tenuto a proteggerne l'identità e a invitarlo a effettuare la segnalazione al Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza.

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

Art. 5. Segnalazione di discriminazioni

I dipendenti che denunciano al Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza condotte illecite di cui siano venuti a conoscenza in ragione del rapporto di lavoro, non possono essere sanzionati, demansionati, licenziati, trasferiti o sottoposti ad alcuna misura discriminatoria, diretta o indiretta, per motivi collegati 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 misura discriminatoria deve darne comunicazione all'ANAC direttamente o tramite le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative nell'Ente. L'ANAC ne

informa il Dipartimento della Funzione Pubblica della Presidenza del Consiglio dei Ministri per i provvedimenti di competenza.

Il Comune promuove, a tutela dei segnalanti, un'efficace attività di sensibilizzazione, comunicazione e formazione sui diritti e gli obblighi relativi alla segnalazione degli illeciti, a tutela del pubblico interesse, nell'ambito dei percorsi di formazione sull'etica pubblica e il codice di comportamento dei pubblici dipendenti.

Art. 6. La responsabilità del segnalante

La riservatezza dell'identità del segnalante non può essere assicurata nei casi in cui questi incorra in responsabilità penale a titolo di calunnia, diffamazione o altro reato connesso con la denuncia, accertata anche con sentenza di primo grado, o in responsabilità civile extracontrattuale per lo stesso titolo. Inoltre, l'anonimato del segnalante non può essere garantito in tutte le ipotesi in cui l'anonimato stesso non sia opponibile nell'ambito del procedimento penale e nel procedimento davanti alla Corte dei Conti, nei casi previsti per legge.

Art. 7. Disposizioni finali

Le violazioni degli obblighi previsti dal presente atto sono fonte di responsabilità disciplinare. La procedura individuata nel presente atto potrà essere sottoposta a revisione periodica.