



COMUNE DI MEZZAGO
Provincia di Monza e della Brianza

**PROCEDURA PER LA SEGNALAZIONE
DI ILLECITI O IRREGOLARITÀ
(WHISTLEBLOWING)**

Approvata con deliberazione della Giunta comunale n. 98 del 26/09/2024

Sommario

1.Premessa.....	2
2.Attori del processo	2
3.Responsabile del procedimento	3
4.Il segnalante	3
5.La segnalazione.....	3
6.Presentazione della segnalazione tramite canali interni.....	4
6.1. Segnalazione scritta	4
6.2. Segnalazione orale.....	5
7.Le fasi del procedimento di gestione delle segnalazioni di illeciti	5
8.Tutela di riservatezza dell'identità del segnalante	7
9.Tutela di riservatezza del contenuto della segnalazione	7
10.Tutela da misure ritorsive o discriminatorie	8
11.Tutela in caso di violazione dell'obbligo di segreto.....	8
12.Tutela della riservatezza del segnalato.....	8
13.Perdita delle tutele.....	9
14.Obblighi del personale	9

1. Premessa

Il presente documento disciplina il procedimento di gestione delle segnalazioni di illeciti e violazioni effettuate dai whistleblower, quale forma di collaborazione tra l'ente e il segnalante che costituisce uno dei principali strumenti di prevenzione della corruzione, in conformità alle seguenti disposizioni:

- D.lgs. 24/2023 (“Attuazione 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 e recante disposizioni riguardanti la protezione delle persone che segnalano violazioni delle disposizioni normative nazionali”)
- Delibera ANAC n. 311 del 12 luglio 2023 - Linee guida in materia di protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell’Unione e protezione delle persone che segnalano violazioni delle disposizioni normative nazionali. Procedure per la presentazione e gestione delle segnalazioni esterne

2. Attori del processo

- Whistleblower o Segnalante: soggetto che ha inviato la segnalazione di whistleblowing;
- RPCT: Responsabile Prevenzione della Corruzione e Trasparenza nominato dall'ente. Può avere accesso alle informazioni relative al segnalante. È coinvolto nel trattamento dati personali presenti nella segnalazione;
- Uffici interni: individuati di volta in volta a seconda dell'oggetto della segnalazione, sono coinvolti nell'istruttoria; questo ruolo consente l'accesso a tutte le informazioni inserite nelle segnalazioni. È coinvolto nel trattamento dati personali presenti nella segnalazione, ad eccezione dell'identità del segnalante;
- Autorità esterne competenti: Autorità giudiziarie e contabili, individuate di volta in volta a seconda dell'oggetto della segnalazione, possono essere coinvolte nell'istruttoria; questo

ruolo consente l'accesso a tutte le informazioni inserite nelle segnalazioni. Sono coinvolte nel trattamento dati personali presenti nella segnalazione, e, se lo richiedono, hanno accesso anche all'identità del segnalante;

- ANAC (Autorità Nazionale Anticorruzione): è coinvolta direttamente dal segnalante nel caso di adozione di misure discriminatorie e ritorsive. E' coinvolta nel trattamento dati personali presenti nella segnalazione, e, se lo richiede, ha accesso anche all'identità del segnalante.

3. Responsabile del procedimento

Il Responsabile del procedimento è il Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza (RPCT). Il RPCT, esaminate le segnalazioni, può individuare uno o più dipendenti cui affidare lo svolgimento dell'istruttoria.

4. Il segnalante

Sono prese in considerazione esclusivamente le segnalazioni provenienti da: dipendenti, collaboratori, consulenti, lavoratori autonomi, liberi professionisti, volontari e tirocinanti (anche non retribuiti), azionisti e persone con funzioni di amministrazione, direzione, controllo, vigilanza o rappresentanza (anche qualora tali funzioni siano esercitate in via di mero fatto).

A questi soggetti, le tutele si applicano anche:

1. quando il rapporto giuridico non è ancora iniziato, se le informazioni sulle violazioni sono state acquisite durante il processo di selezione o in altre fasi precontrattuali;
2. durante il periodo di prova;
3. successivamente allo scioglimento del rapporto di lavoro, se le informazioni sulle violazioni sono state acquisite nel corso del rapporto di lavoro.

Tali soggetti, infatti, sono quelli per i quali sono previste forme di tutela dalla legge, che presuppone che il segnalante sia individuabile, riconoscibile e riconducibile alla categoria di dipendente pubblico o soggetto equiparato.

Le segnalazioni anonime, pertanto, non rientrano nel campo di applicazione della normativa oggetto del presente Regolamento, e se perverranno tramite altri canali non saranno prese in considerazione.

5. La segnalazione

Caratteristiche

Affinché si possano accordare le tutele previste dalla normativa:

- la segnalazione deve provenire da un soggetto che rivesta la qualifica di "dipendente" o equiparato (di cui al precedente articolo);
- la segnalazione deve avere ad oggetto "violazioni";
- il segnalante deve essere venuto a conoscenza di tali "violazioni" nel "contesto lavorativo";
- la segnalazione deve essere effettuata "nell'interesse dell'integrità dell'amministrazione pubblica o dell'ente privato".

Elementi essenziali

Nella segnalazione devono essere indicati, a pena di inammissibilità, i seguenti elementi minimi essenziali:

- la denominazione e i recapiti del segnalante;
- la sua qualifica;
- il periodo temporale in cui si è verificato il fatto;
- descrizione dei fatti, avendo cura di rimuovere riferimenti all'identità del segnalante dalla segnalazione e dai suoi allegati.

Oggetto

Le violazioni che possono essere oggetto di segnalazione comprendono:

- illeciti amministrativi, contabili, civili o penali;
- illeciti che rientrano nell'ambito di applicazione degli atti dell'Unione europea o nazionali relativi ai seguenti settori: appalti pubblici; servizi, prodotti e mercati finanziari e prevenzione del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo; sicurezza e conformità dei prodotti; sicurezza dei trasporti; tutela dell'ambiente; radioprotezione e sicurezza nucleare; sicurezza degli alimenti e dei mangimi e salute e benessere degli animali; salute pubblica; protezione dei consumatori; tutela della vita privata e protezione dei dati personali e sicurezza delle reti e dei sistemi informativi;
- atti od omissioni che ledono gli interessi finanziari dell'Unione europea;
- atti od omissioni riguardanti il mercato interno;
- atti o comportamenti che vanificano l'oggetto o la finalità delle disposizioni di cui agli atti dell'Unione europea.

La segnalazione può avere ad oggetto anche informazioni relative alle condotte volte ad occultare tali violazioni, attività illecite non ancora compiute ma che il whistleblower ritenga ragionevolmente possano verificarsi in presenza di elementi concreti precisi e concordanti, oppure fondati sospetti.

Non possono essere oggetto di segnalazione, invece, contestazioni, rivendicazioni o richieste legate ad un interesse di carattere personale che attengono esclusivamente ai propri rapporti individuali di lavoro, ovvero inerenti ai propri rapporti di lavoro con le figure gerarchicamente sovraordinate.

È, pertanto, necessario che il fatto segnalato presenti elementi dai quali sia chiaramente desumibile una lesione, un pregiudizio, un ostacolo, un'alterazione del corretto ed imparziale svolgimento di un'attività o di un servizio pubblico o per il pubblico, anche sotto il profilo della credibilità e dell'immagine dell'ente.

La segnalazione dev'essere effettuata secondo buona fede e non deve assumere toni ingiuriosi o contenere offese personali ovvero giudizi morali, volti ad offendere o ledere l'onore e/o il decoro personale e/o professionale della persona o delle persone a cui i fatti segnalati sono ascritti.

6. Presentazione della segnalazione tramite canali interni

6.1. Segnalazione scritta

Il Comune di Mezzago ha adottato un sistema interamente *web based*, utilizzabile da qualsiasi *device*, anche mobile, per la gestione delle segnalazioni, già aggiornato alle disposizioni del D.lgs. 24/2023.

Tale sistema è reso disponibile online sulla homepage del sito istituzionale.

Per poter procedere all'invio della segnalazione, è necessario che il segnalante dichiari le proprie generalità e i propri dati di contatto, procedendo alla registrazione e creazione del suo account. Nel passaggio successivo, oltre all'identità, saranno acquisiti anche la qualifica e il ruolo.

Successivamente alla fase di verifica dell'identità dei dati inseriti, l'utente registrato viene abilitato al servizio.

L'utente abilitato può, quindi, accedendo al sistema sempre in ambiente web, completare il modello di segnalazione reso disponibile online, che richiede obbligatoriamente la compilazione dei campi in cui inserire i dati minimi della segnalazione, evitandone, così, l'archiviazione per mancanza degli elementi essenziali.

Con l'invio, il software procede all'immediato disaccoppiamento dei dati del segnalante da quelli

della segnalazione: tutti i dati vengono mantenuti crittografati e conservati su server distinti. Il RPCT riceve la notifica di avvenuto deposito della segnalazione e dà avvio alla fase di gestione.

Da questo momento, il segnalante viene informato, tramite notifica sms/e-mail, sullo stato di avanzamento del procedimento, che, comunque, è sempre verificabile accedendo al proprio account.

Inoltre, la piattaforma consente al RPCT di “dialogare” con il segnalante “mediante la soluzione”, quindi senza conoscerne l’identità. Il segnalante viene informato, tramite notifica, della presenza di un nuovo messaggio, che può leggere dalla propria area utente, nell’area dedicata.

L’utilizzo della piattaforma informatica, oltre a garantire la riservatezza dell’identità del segnalante, consente a quest’ultimo di accedere alla propria segnalazione (e relativi allegati e messaggi) fino a cinque anni successivi alla data della segnalazione stessa.

6.2. Segnalazione orale

Oltre al canale informatico per consentire l’invio di una segnalazione in forma scritta (che resta il canale da preferire, poiché quello in grado di garantire le maggiori tutele), si mette a disposizione, per chi volesse effettuare una segnalazione in forma orale, il numero telefonico del RPCT.

Se il segnalante volesse, invece, effettuare una segnalazione tramite incontro di persona, può richiedere un appuntamento con il RPCT scrivendo un’e-mail allo stesso.

I recapiti del RPCT sono indicati nel sito web istituzionale del Comune, anche nella pagina dedicata al presente servizio.

7. Le fasi del procedimento di gestione delle segnalazioni di illeciti

Esame preliminare

Entro 7 giorni dalla data di ricezione della segnalazione, il RPCT rilascia al segnalante un avviso di ricevimento.

Entro 15 giorni dall’acquisizione della segnalazione, il RPCT procede al suo esame al fine di valutarne l’archiviazione ovvero la presa in carico con conseguente trasmissione ad altro ufficio competente nonché ad autorità esterne.

Utilizzando la procedura informatica, il RPCT avrà accesso immediato solo ai dati della segnalazione, in chiaro ed in forma “volatile” (cioè a chiusura della sessione non è più disponibile la segnalazione in chiaro).

Diversamente, se il segnalante decide di utilizzare, per la sua segnalazione, uno dei canali orali messi a disposizione, il RPCT conoscerà da subito la sua identità, sulla quale sarà mantenuta la totale riservatezza.

Spetta al RPCT compiere una prima imparziale delibazione sulla sussistenza di quanto rappresentato nella segnalazione, in coerenza con il dato normativo, che si riferisce a una attività “di verifica e di analisi” e non di accertamento sull’effettivo accadimento dei fatti.

Non spetta al RPCT accertare le responsabilità individuali qualunque natura esse abbiano, né svolgere controlli di legittimità o di merito su atti e provvedimenti adottati.

Il RPCT potrà sempre utilizzare il contenuto delle segnalazioni per identificare le aree critiche dell’ente e predisporre le misure necessarie per rafforzare il sistema di prevenzione della corruzione

nell'ambito in cui è emerso il fatto segnalato.

Qualora, a seguito dell'attività svolta, il RPCT ravvisi elementi di manifesta infondatezza della segnalazione, ne dispone l'archiviazione con adeguata motivazione.

Qualora, invece, il RPCT ravvisi il fumus di fondatezza della segnalazione, si rivolge immediatamente agli organi preposti interni o enti/istituzioni esterne, ognuno secondo le proprie competenze.

Caso 1 - Archiviazione

Il RPCT procede all'archiviazione della segnalazione nei seguenti casi:

1. manifesta mancanza di interesse nell'integrità della pubblica amministrazione;
2. manifesta infondatezza per l'assenza di elementi di fatto idonei a giustificare accertamenti;
3. accertato contenuto generico della segnalazione di illecito tale da non consentire la comprensione dei fatti, ovvero segnalazione di illeciti corredata da documentazione non appropriata o inconferente;
4. produzione di sola documentazione in assenza della segnalazione di condotte illecite o irregolarità;
5. mancanza dei dati che costituiscono elementi essenziali della segnalazione di illeciti.

Nei casi di cui al punto 2 e al punto 4, il RPCT può chiedere al whistleblower elementi integrativi.

In tutti i casi di archiviazione, viene data informazione al segnalante (per chi utilizza la piattaforma informatica, la notifica dell'avvenuta archiviazione viene inoltrata automaticamente, senza necessità per il RPCT di conoscere l'identità del segnalante).

Caso 2 - Presa in carico

Una volta valutata l'ammissibilità della segnalazione, quale segnalazione di whistleblowing, il RPCT avvia l'istruttoria interna sui fatti o sulle condotte segnalate.

Entro tre mesi dalla data dell'avviso di ricevimento, il RPCT dà riscontro al segnalante (anche in questo caso, per chi utilizza la piattaforma informatica, il riscontro viene inviato automaticamente, senza necessità di conoscere l'identità del segnalante).

Durante lo svolgimento dell'istruttoria, il RPCT può avviare un dialogo con il whistleblower, chiedendo allo stesso chiarimenti, documenti e informazioni ulteriori. Ove necessario, può anche acquisire atti e documenti da altri uffici dell'ente, avvalersi del loro supporto, coinvolgere terze persone tramite audizioni e altre richieste, avendo sempre cura che non sia compromessa la tutela della riservatezza del segnalante e del segnalato.

A seconda dell'oggetto della segnalazione, il RPCT può assegnarne l'istruttoria ad uno o più uffici interni, oppure ad un'autorità esterna, o anche ad un ufficio interno e un'autorità esterna contemporaneamente, per i profili di propria competenza.

Per chi utilizza la piattaforma informatica, l'invio ai soggetti interni, individuati dal RPCT e pre-dichiarati al sistema, viene notificata via sms/e-mail al segnalante e sono tracciati tutti gli accessi alla segnalazione con immediato report al RPCT. Il sistema consente ai soggetti interni di dichiarare lo stato del procedimento avviato, allegando atti e documenti utili. Ogni accesso alla segnalazione è

tracciato (sia quelli dello stesso RPCT, sia quelli dei soggetti interni eventualmente interessati da questi) e il RPCT potrà sempre visualizzare l'elenco di tutti gli accessi.

Lo scambio di documenti e informazioni tra il RPCT e gli uffici competenti coinvolti avviene esclusivamente tramite la piattaforma informatica, evitando, così, di dover ricorrere alla stampa o all'invio tramite e-mail, che non consentirebbero di garantire tutela di riservatezza e tracciabilità.

I dipendenti chiamati a collaborare nell'istruttoria sono soggetti agli stessi vincoli di riservatezza e alle stesse responsabilità cui è sottoposto il RPCT nel procedimento.

Nel caso in cui si renda necessario, il RPCT trasmette la segnalazione, nel rispetto della tutela della riservatezza dell'identità del segnalante, alle Autorità giudiziarie competenti, avendo cura di evidenziare che si tratta di una segnalazione pervenuta da un soggetto cui l'ordinamento riconosce la tutela della riservatezza ai sensi del D.lgs. 24/2023.

Laddove detta identità venga successivamente richiesta dall'Autorità giudiziaria o contabile, il RPCT fornisce tale indicazione, previa notifica al segnalante.

L'invio ai soggetti esterni avverrà con le modalità e le cautele di riservatezza previsti dalla norma. Anche in questo caso, il segnalante che abbia utilizzato la piattaforma, viene automaticamente avvisato.

8. Tutela di riservatezza dell'identità del segnalante

La piattaforma informatica in uso garantisce la tutela della riservatezza dell'identità del segnalante, poiché provvede all'immediato disaccoppiamento dei dati del segnalante da quelli della segnalazione, che viene recapitata al RPCT senza evidenza dei dati del segnalante.

Tuttavia, come previsto dalla legge, il RPCT può, su sua specifica richiesta, sempre tracciata dal sistema, accedere ai dati del segnalante. Difatti:

- nell'ambito di un procedimento penale, l'identità del segnalante è coperta dal segreto sugli atti compiuti nelle indagini preliminari «fino a quando l'imputato non ne possa avere conoscenza e, comunque, non oltre la chiusura delle indagini preliminari» (articolo 329 c.p.p.);
- dinanzi alla Corte dei Conti, il segreto istruttorio è previsto fino alla chiusura della fase istruttoria, dopodiché l'identità del segnalante può essere svelata per poter essere utilizzata nel procedimento stesso;
- nel procedimento disciplinare attivato dall'ente nei confronti del presunto autore della violazione, l'identità del segnalante può essere rivelata solo se la contestazione dell'addebito è fondata in tutto o in parte sulla segnalazione e, quindi, la conoscenza dell'identità diventa indispensabile per permettere la difesa dell'incolpato, ma solo se il segnalante ha dato il suo consenso alla rivelazione. Ciò significa che se il segnalante non acconsente alla rivelazione della sua identità, il procedimento disciplinare non può procedere.

Se la segnalazione viene, invece, inviata tramite un canale orale, l'identità del segnalante sarà immediatamente conosciuta dal RPCT, che manterrà la riservatezza secondo quanto previsto dalla normativa vigente.

Tutti coloro che partecipano, a qualsiasi titolo, all'attività istruttoria sono tenuti a garantire il rispetto della riservatezza dell'identità del segnalante, nel caso in cui questa sia ipotizzata. La violazione dell'obbligo di riservatezza è responsabilità soggetta a sanzioni, come previsto dall'ordinamento.

9. Tutela di riservatezza del contenuto della segnalazione

L'obbligo di riservatezza si estende anche al contenuto della segnalazione, allegati compresi, nel caso in cui da questi dati si possa risalire all'identità del segnalante anche indirettamente. Ciò, naturalmente, si traduce nella sottrazione della segnalazione e della documentazione ad essa allegata, al diritto di accesso agli atti amministrativi previsto dagli artt. 22 e ss. della legge 241/1990.

Tutti coloro che partecipano, a qualsiasi titolo, all'attività istruttoria sono tenuti a garantire il rispetto della riservatezza dei contenuti della segnalazione, astenendosi dal rivelarli ad altri. La violazione dell'obbligo di riservatezza è responsabilità soggetta a sanzioni, come previsto dall'ordinamento.

10. Tutela da misure ritorsive o discriminatorie

La legge prevede che il whistleblower non possa subire ritorsioni dovute all'aver effettuato una segnalazione.

Le comunicazioni di misure ritorsive possono essere trasmesse all'ANAC da parte del soggetto interessato, fornendo elementi oggettivi dai quali sia possibile dedurre la consequenzialità tra segnalazione effettuata e lamentata ritorsione. L'Autorità ha, quindi, il compito di accertare se la misura ritorsiva sia effettivamente conseguente alla segnalazione di illeciti ed applicare, in assenza di prova da parte dell'ente che la misura presa è estranea alla segnalazione, una sanzione amministrativa pecuniaria.

Difatti, il Decreto prevede l'inversione dell'onere della prova, stabilendo che, se il segnalante dimostra di avere effettuato una segnalazione e di aver subito una misura ritorsiva o discriminatoria, l'onere di dimostrare che l'azione intrapresa non è in alcun modo connessa alla segnalazione grava sulla persona che ha posto in essere tale misura.

Se l'ANAC accerta che l'azione intrapresa ha natura ritorsiva, ne dichiara la nullità come previsto dalla legge. In caso di licenziamento, al lavoratore spetta la reintegra nel posto di lavoro.

In caso di accertata adozione di misura discriminatoria, l'Autorità applica al responsabile una sanzione amministrativa pecuniaria che può variare da 10.000 a 50.000 euro, dove "responsabile" viene considerato il soggetto che ha adottato il provvedimento ritorsivo o comunque il soggetto a cui è imputabile il comportamento e/o l'omissione, ma anche il soggetto che ha suggerito o proposto l'adozione di una qualsiasi forma di ritorsione nei confronti del whistleblower.

11. Tutela in caso di violazione dell'obbligo di segreto

La responsabilità penale e ogni altra ulteriore responsabilità anche civile, amministrativa, disciplinare è esclusa, come già avveniva in passato, nei casi di rivelazione di notizie coperte dall'obbligo di segreto (diverso da quello di cui all'art. 1, comma 3 del Decreto).

L'art. 20 del D.lgs. 24/2023 stabilisce che il segnalante non incorre in alcuna responsabilità, anche di natura civile o amministrativa, per l'acquisizione delle informazioni sulle violazioni o per l'accesso alle stesse, purché tale acquisizione non costituisca "di per sé" un reato (art. 20, co. 3). L'immunità da ogni responsabilità opera, quindi, ove l'acquisizione di informazioni o l'accesso ai documenti sia avvenuto in modo lecito.

12. Tutela della riservatezza del segnalato

I dati relativi al soggetto segnalato, in quanto interessato, sono tutelati dalla disciplina in materia dei dati personali.

Il segnalato ha facoltà di presentare denuncia all'Autorità Giudiziaria contro persone a lui non note, nel caso in cui ritenga che la segnalazione sia stata effettuata con l'esclusiva finalità di calunniarlo e/o diffamarlo. Laddove l'Autorità Giudiziaria ritenga fondata la denuncia del segnalato – così avviando un procedimento giudiziario - l'ente potrà, su richiesta dell'Autorità stessa, rivelare l'identità del segnalante. Nel caso in cui, all'esito dell'accertamento condotto dall'Autorità Giudiziaria, venisse confermata la responsabilità del segnalante per i fatti contestati dal segnalato, il RPCT avvierà tutte le iniziative opportune per l'irrogazione delle sanzioni disciplinari nei confronti del segnalante.

13. Perdita delle tutele

La norma stabilisce che la tutela non è più garantita nel caso in cui il whistleblower non svolga la segnalazione in buona fede, precisando che la protezione per quest'ultimo viene meno ove sia accertata, anche con sentenza di primo grado, la sua responsabilità penale per i reati di calunnia o diffamazione o per quelli comunque commessi con la segnalazione, ovvero la sua responsabilità civile, nei casi di dolo o colpa grave.

14. Obblighi del personale

Ogni dipendente è tenuto a garantire massima collaborazione con il RPCT, qualora fosse da questi coinvolto nell'istruttoria, fermo restando l'obbligo di evitare qualsiasi situazione conflittuale che possa, direttamente o indirettamente, inficiare l'imparzialità della procedura e la terzietà dei soggetti coinvolti nell'istruttoria.

Il dipendente che, essendo a conoscenza di informazioni rilevanti per l'accertamento dei fatti segnalati, nega senza giustificato motivo la collaborazione richiesta dal RPCT, ovvero rende dichiarazioni false o reticenti, è soggetto all'applicazione di sanzioni disciplinari, fatta salva la trasmissione all'Autorità Giudiziaria in presenza di circostanze penalmente rilevanti.

Si precisa che, anche nel caso in cui il segnalante abbia inviato la segnalazione al RPCT attraverso uno dei canali in uso, ciò non esclude l'obbligo di denuncia da parte dei pubblici ufficiali e degli incaricati di pubblico servizio, previsto dal codice penale, per cui la segnalazione effettuata tramite il canale di whistleblowing non sostituisce la denuncia all'autorità giudiziaria. Naturalmente, ove il dipendente denunci un reato all'Autorità Giudiziaria e poi venga discriminato o subisca misure ritorsive, potrà beneficiare delle tutele previste per i whistleblower.