



COMUNE DI CINISI

**Tutela del dipendente del Comune di Cinisi
che segnala illeciti (c.d. whistleblower)
Disciplina organizzativa e procedurale**

1 – Premessa

L'art. 1, comma 51, della legge 6 novembre 2012, n. 190 (c.d. "legge anticorruzione") ha inserito il nuovo articolo 54-bis al decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, rubricato "Tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti", in virtù del quale è stata introdotta nel nostro ordinamento giuridico una importante misura finalizzata a favorire l'emersione di fattispecie di illecito, nota nei paesi anglosassoni come "whistleblowing".

Il presente documento disciplina la procedura di tutela del dipendente del Comune di Cinisi che, venuto a conoscenza, in ragione del suo rapporto di lavoro, di fatti e condotte illecite e irregolari, segnala fatti e condotte illecite commesse ai danni dell'interesse pubblico, il c.d. whistleblower.

Scopi fondamentali della presente disciplina organizzativa sono quelli di:

- rimuovere i fattori che possano ostacolare o disincentivare il ricorso all'istituto del whistleblowing;
- evitare che il dipendente, venuto a conoscenza di condotte illecite in ragione del proprio rapporto di lavoro, ometta di segnalarle per il timore di subire conseguenze pregiudizievoli;
- garantire la massima riservatezza e la completa protezione del whistleblower.

La presente regolamentazione vuole dunque dettare una disciplina organizzativa volta ad incoraggiare i dipendenti comunali a denunciare gli eventuali illeciti di cui vengano a conoscenza nell'ambito del rapporto di lavoro che li lega al Comune e, al contempo, a garantirne un'efficace tutela e protezione.

2 – Definizioni

Si intende:

- a) per whistleblowing, la segnalazione di informazioni, riguardo ad un fatto o condotta illecita o irregolare successa, percepita o al rischio della stessa, agli organi che, secondo quanto previsto dalla legge, possano agire efficacemente al riguardo;
- b) per whistleblower, il soggetto individuato dalla legge che segnala agli organi legittimati ad intervenire, violazioni o irregolarità commesse ai danni dell'interesse pubblico;
- c) tutela del whistleblower, la garanzia accordata al whistleblower di tutela e protezione, anche attraverso l'anonimato, contro ogni forma di discriminazione che potrebbe

derivare direttamente e indirettamente dalla segnalazione di illecito.

3 – Il ruolo del Responsabile della prevenzione della corruzione

Il Responsabile della prevenzione della corruzione riceve, verifica la fondatezza e gestisce le segnalazioni, nel rispetto dei principi di imparzialità e riservatezza, sulla base di apposita piattaforma tecnologica di cui al paragrafo 8.

Il Responsabile della prevenzione della corruzione per la gestione delle procedure relative alle segnalazioni, può avvalersi del gruppo di lavoro dei referenti per l'anticorruzione ai quali trasmetterà le segnalazioni, nella parte relativa alla descrizione del fatto; essi sono soggetti agli stessi vincoli di riservatezza e alle stesse responsabilità del Responsabile della prevenzione della corruzione.

Il Responsabile della prevenzione della corruzione svolge una prima istruttoria circa i fatti segnalati, avvalendosi del gruppo di lavoro dei referenti per l'anticorruzione; richiede chiarimenti al segnalante e/o a eventuali altri soggetti coinvolti nella segnalazione con l'adozione delle necessarie cautele.

Il Responsabile della prevenzione della corruzione, con i referenti, può decidere, sulla base della valutazione dei fatti oggetto della segnalazione, in caso di evidente e manifesta infondatezza, di archiviare la segnalazione, dandone comunicazione al segnalante.

Qualora, all'esito della verifica, la segnalazione risulti fondata, il Responsabile della prevenzione della corruzione valuta a chi inoltrare la segnalazione in relazione ai profili di illiceità riscontrati tra i seguenti soggetti: Responsabile del Settore a cui è ascrivibile il fatto, Ufficio procedimenti disciplinari, Autorità giudiziaria, ANAC, Corte dei conti, Dipartimento della Funzione Pubblica.

Il Responsabile della prevenzione della corruzione si riserva di decidere la pubblicazione, nelle pagine "Amministrazione Trasparente", sotto sezione "Altri contenuti-corruzione del sito istituzionale" un documento di sintesi del numero di segnalazioni ricevute e del loro stato di avanzamento, con modalità tali da garantire comunque la riservatezza dell'identità dei segnalanti.

4 – I soggetti che possono fare le segnalazioni

Le segnalazioni di illeciti, di irregolarità e di condotte corruttive possono essere effettuate dai dipendenti del Comune di Cinisi.

Il personale non dipendente comunale, quali collaboratori e consulenti, collaboratori a qualsiasi titolo

di imprese fornitrici di beni o servizi e che realizzano opere in favore dell'amministrazione non rientranti nella fattispecie di dipendenti pubblici delle amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 165/2001, possono ricorrere ad apposita procedura attivata dall'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC), che garantisce i medesimi standard di protezione, sicurezza e tutela della presente disciplina.

Nelle more dell'attivazione delle procedure informatizzate per ricevere tramite Intranet le segnalazioni, i dipendenti comunali possono effettuare la segnalazione a mezzo servizio postale o tramite posta interna, inserendo la documentazione cartacea in doppia busta chiusa inviata al protocollo generale, che la trasmette al Responsabile della prevenzione della corruzione. In tal caso è necessario che la segnalazione venga inserita in una busta chiusa che rechi all'esterno la dicitura "riservata Responsabile prevenzione della corruzione" e, all'interno di esso, in altra busta chiusa la indicazione delle generalità del segnalante. Il Responsabile della prevenzione della corruzione, avrà cura di aprire esclusivamente la busta nella quale è contenuta la segnalazione e di custodire in ambiente riservato e protetto l'altra busta, debitamente chiusa e sigillata, che contiene i dati identificativi del segnalante.

Per le modalità di invio delle segnalazioni, alternative e sostitutive dell'invio per mezzo del sistema tecnologico-informatico di cui al successivo paragrafo 8, verrà messa a disposizione sulla sezione "Amministrazione trasparente", sotto sezione "Altri contenuti-corruzione" apposita modulistica che può essere utilizzata per effettuare la segnalazione, nella quale sono altresì specificate le modalità di compilazione e di invio.

I dati ed i documenti relativi alle segnalazioni saranno oggetto di apposita protocollazione in un registro speciale riservato.

5 – La segnalazione: oggetto, requisiti e contenuto

La segnalazione deve essere fatta in buona fede e non deve essere fondata su meri sospetti o voci. La segnalazione deve essere il più possibile circostanziata e offrire il maggior numero di elementi per consentire all'amministrazione di effettuare le dovute verifiche ed attività istruttorie. Le condotte illecite oggetto delle segnalazioni meritevoli di tutela comprendono i delitti contro la Pubblica Amministrazione di cui al Titolo II, Capo I, del Codice Penale, ma anche tutte quelle fattispecie illecite o irregolari in cui, nel corso dell'attività amministrativa, si riscontri l'abuso di un soggetto del potere a lui affidato al fine di ottenere vantaggi privati, nonché fatti in cui,

a prescindere della rilevanza penale, si evidenzia un mal funzionamento dell'amministrazione a causa dell'uso a fini privati delle funzioni attribuite. In altre parole, vengono considerate rilevanti le segnalazioni, effettuate in buona fede, al di fuori dei casi di responsabilità a titolo di calunnia o diffamazione, ovvero per lo stesso titolo ai sensi dell'art. 2043 del codice civile, che riguardano comportamenti (anche omissivi), rischi, reati o irregolarità, consumati o tentati, lesivi dell'interesse pubblico. Tra queste fattispecie rientrano, a titolo esemplificativo, i casi di nepotismo, di sprechi, di demansionamenti, del reiterato mancato rispetto dei tempi di conclusione dei procedimenti amministrativi, di violazione dei codici di comportamento o di altre disposizioni comunali, le irregolarità contabili, le false dichiarazioni, le false certificazioni, la violazione di norme in materie ambientali, di sicurezza sul lavoro e di controlli, le assunzioni non trasparenti, le azioni suscettibili di creare un danno all'immagine del Comune.

E' necessario che le condotte illecite segnalate siano state apprese in ragione del rapporto di lavoro, ossia a causa o in ragione di esso: si deve trattare di fatti accaduti all'interno del Comune o comunque relativi ad esso.

Il dipendente deve fornire tutti gli elementi utili a consentire l'avvio dell'istruttoria procedimentale di accertamento e riscontro della fondatezza della condotta illecita oggetto della segnalazione.

A tal fine, è necessario che la segnalazione contenga preferibilmente le seguenti informazioni:

- a) una chiara, dettagliata e completa descrizione dei fatti illeciti;
- b) l'ente, le circostanze di tempo e di luogo in cui si sono verificati i fatti;
- c) le generalità (o altri elementi quali la qualifica, il ruolo o il servizio di appartenenza) dei soggetti coinvolti;
- d) le generalità di altri soggetti eventualmente coinvolti e/o che possono riferire sul fatto;
- e) l'indicazione di eventuali imprese o altre persone giuridiche coinvolte;
- f) l'indicazione di eventuali documenti che possono confermare la fondatezza dei fatti;
- g) area alla quale può essere riferito il fatto;
- g) Settore/Servizio comunale cui può essere riferito il fatto;
- h) indicazione delle motivazioni sull'illiceità dei fatti;
- i) ogni altra informazione che possa fornire un utile riscontro circa la fondatezza e la sussistenza dei fatti illeciti segnalati.

Nel caso in cui la segnalazione riguardi il Responsabile della prevenzione della corruzione, il

Responsabile dell'Ufficio procedimenti disciplinari e/o uno dei referenti del Responsabile della prevenzione della corruzione, il dipendente potrà inviare la propria segnalazione direttamente all'Autorità Nazionale Anticorruzione, secondo le modalità da quest'ultima individuate.

L'invio di segnalazioni anonime e il loro trattamento avviene, attraverso canali distinti e differenti da quelli approntati per le segnalazioni oggetto della presente disciplina: le stesse, infatti, non rientrano, per espressa volontà del legislatore, direttamente nel campo di applicazione dell'art. 54 bis del d.lgs n. 165/2001. La tutela prevista da detto articolo non può che riguardare il dipendente pubblico che si identifica (diversamente, la tutela non può essere assicurata) e, comunque, secondo il tenore letterale della norma, la protezione accordata riguarda ritorsioni che possono avere luogo nell'ambito del rapporto di lavoro e non anche quelle di altro tipo.

6 – Tutela del whistleblower

Il dipendente che segnala illeciti è tenuto a dichiarare la propria identità. I dati relativi all'identità del segnalante vengono crittografati unitamente al contenuto della segnalazione e inviati al Responsabile della prevenzione della corruzione per gli adempimenti di competenza.

La segnalazione è sottratta al diritto di accesso agli atti amministrativi di cui alla legge n. 241/1990 e al vigente regolamento comunale in materia.

L'identità del segnalante non può essere rilevata, senza il suo consenso, nemmeno nel corso di un procedimento disciplinare avviato nei confronti del segnalato, a meno che il contenuto dell'informazione non sia il fondamento, totale o parziale, della contestazione dell'illecito.

Nella sola ipotesi in cui la contestazione che ha dato origine al procedimento disciplinare, si basi unicamente sulla segnalazione del dipendente comunale, colui che è sottoposto al procedimento disciplinare può accedere al nominativo del segnalante, anche in assenza del consenso di quest'ultimo, ma solo se ciò sia assolutamente indispensabile per la propria difesa.

In tal caso, la richiesta di accesso al nominativo del segnalante dovrà essere inviata al Responsabile dell'ufficio procedimenti disciplinari, il quale valuterà se ricorra la condizione di assoluta indispensabilità della conoscenza del nominativo del segnalante ai fini della difesa.

Il Responsabile dell'ufficio procedimenti disciplinari può venire a conoscenza del nominativo del segnalante solo qualora venga accolta la relativa richiesta del soggetto interessato al procedimento disciplinare e nella ipotesi prevista e, cioè, quando l'identità del segnalante sia assolutamente indispensabile per la sua difesa.

Gravano sul Responsabile dell'ufficio procedimenti disciplinari gli stessi doveri di comportamento, volti alla tutela della riservatezza del segnalante, cui è tenuto il Responsabile di prevenzione della corruzione e gli eventuali componenti del gruppo di supporto.

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

Il dipendente che segnala condotte illecite è tenuto esente da conseguenze pregiudizievoli in ambito disciplinare e tutelato in caso di adozione di fatti pregiudizievoli che incidono sulle sue condizioni di lavoro.

Nei confronti del whistleblower, quindi, 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 sua segnalazione.

La tutela trova applicazione quando il comportamento del dipendente che segnala non integri l'ipotesi di reato di calunnia, o diffamazione, ovvero sia in buona fede. Non trova, invece, applicazione quando la segnalazione contenga informazioni false e nel caso in cui sia stata resa con dolo o colpa grave. In tali ultime ipotesi le condizioni di tutela cessano solo in presenza di una sentenza, anche di primo grado, sfavorevole al segnalante, per i casi di responsabilità a titolo di calunnia o diffamazione o per lo stesso titolo ai sensi dell'art. 2043 del codice civile.

La tutela della riservatezza del segnalante va garantita anche nel momento in cui la segnalazione viene inoltrata a soggetti terzi.

7 – Tutela del whistleblower negli enti partecipati dal Comune

In mancanza di una specifica previsione normativa relativa alla tutela dei dipendenti che segnalano condotte illecite negli enti di diritto privato in controllo pubblico e in quelli partecipati da amministrazioni pubbliche, il Comune, anche sulla base di quanto disposto dall'art. 1, comma 60, della legge n. 190/2012, promuove l'adozione di misure di tutela analoghe a quelle previste dal presente documento da parte dei propri enti partecipati.

8 – Sistema tecnologico-informativo di gestione delle segnalazioni

Le segnalazioni saranno gestite a regime attraverso un sistema tecnologico-informativo, le cui caratteristiche tecniche dovranno consentire:

a) la corretta identificazione del segnalante attraverso un sistema di intranet comunale, acquisendone

oltre all'identità, anche la qualifica o il ruolo;

b) l'invio della segnalazione attraverso un modulo precaricato (di cui all'allegato Sub-A) e reso disponibile dal Comune, nel quale sono altresì specificate le modalità di compilazione e di invio della segnalazione; detto modello garantisce la raccolta di tutti gli elementi utili alla ricostruzione del fatto ed accertare la fondatezza di quanto segnalato;

c) la separazione dei dati identificativi del segnalante dal contesto della segnalazione, prevedendo l'adozione di codici sostitutivi dei dati identificativi, in modo che la segnalazione possa essere processata in modalità anonima e rendere possibile la successiva ricostruzione dell'identità del segnalante nei soli casi consentiti;

d) la tutela della riservatezza dell'identità del dipendente che effettua la segnalazione;

e) la gestione delle segnalazioni in modo trasparente attraverso un iter procedurale definito e comunicato all'esterno con termini certi per l'avvio e la conclusione dell'istruttoria;

f) la tutela del soggetto che gestisce le segnalazioni da pressioni e discriminazioni, dirette e indirette;

g) la tutela della riservatezza del contenuto della segnalazione e su eventuali soggetti segnalati e coinvolti;

h) le comunicazioni tra il Responsabile della prevenzione della corruzione ed il segnalante (identificato con il codice sostitutivo di cui alla precedente lett. c), avvengano nel rispetto della protezione e dell'anonimato di quest'ultimo, solo attraverso l'applicativo tecnologico-informatico;

i) un controllo degli accessi al sistema, ai fini del trattamento delle segnalazioni, riservato esclusivamente ai soggetti che ne hanno diritto;

j) la gestione delle informazioni e il trasporto dei dati in rete attraverso l'adozione di un protocollo sicuro "https";

k) di fornire una risposta, su richiesta del segnalante, solo alla scadenza dei termini previsti per la conclusione dell'istruttoria o consentire a quest'ultimo di verificare lo stato di avanzamento della pratica,

l) la conservazione a norma di legge dei dati e dei documenti oggetto della segnalazione.

9 – Procedura per la gestione delle segnalazioni di condotte illecite

Il procedimento di gestione delle segnalazioni garantisce la riservatezza dell'identità del segnalante dalla ricezione e in ogni contatto successivo alla segnalazione; esso si sviluppa, attraverso le seguenti

principali fasi:

- a) il segnalante si accredita sulla intranet comunale nella quale è sviluppato l'applicativo tecnologico-informatico di gestione delle segnalazioni;
- b) il segnalante invia una segnalazione compilando un modulo reso disponibile dal Comune all'interno dell'applicativo tecnologico-informatico e riceve, subito dopo la separazione dei suoi dati identificativi dal contesto della segnalazione da parte dell'applicativo tecnologico-informatico, un codice sostitutivo utile per i successivi accessi;
- c) la segnalazione arriva direttamente al Responsabile della prevenzione della corruzione, il quale, anche in collaborazione con la struttura interna che si occupa di anticorruzione di cui al paragrafo 3 e/o con un componente del gruppo dei referenti prende in carico la segnalazione per una prima sommaria istruttoria. Se necessario, chiede chiarimenti e/o integrazioni al segnalante e/o a eventuali altri soggetti coinvolti nella segnalazione, con l'adozione delle necessarie cautele;
- d) il Responsabile della prevenzione della corruzione può decidere, sulla base della valutazione dei fatti oggetto della segnalazione, in caso di evidente e manifesta infondatezza, di archiviare la segnalazione. In caso contrario, valuta a chi inoltrare la segnalazione in relazione ai profili di illiceità riscontrati tra i seguenti soggetti: Responsabile del Settore a cui è ascrivibile il fatto, ufficio procedimenti disciplinari, Autorità giudiziaria, ANAC, Corte dei conti, Dipartimento della funzione pubblica;
- e) il segnalante può monitorare lo stato di avanzamento dell'istruttoria accedendo al sistema di gestione utilizzando il codice identificativo ricevuto;
- f) il Responsabile della prevenzione della corruzione comunica, entro il termine di conclusione del procedimento, al segnalante le risultanze della sua istruttoria e gli eventuali atti e attività intraprese in merito alla segnalazione stessa.

Il procedimento di gestione di dette segnalazioni dovrà essere concluso entro 120 giorni dalla data di ricezione della segnalazione.

Le segnalazioni ricevute a mezzo posta ordinaria, posta interna e mail, saranno gestite senza ritardi da parte del Responsabile della prevenzione della corruzione, il quale potrà avvalersi anche del gruppo dei referenti, provvedendo alla definizione delle stesse entro e non oltre il termine di 120 giorni dalla loro ricezione.

10 – Sensibilizzazione, promozione e formazione sul tema del whistleblowing

Il Responsabile della prevenzione della corruzione, al fine di sensibilizzare i dipendenti, invia a

tutto il personale con cadenza periodica una comunicazione specifica in cui sono illustrate le finalità dell'istituto "whistleblowing" e la procedura per il suo utilizzo.

Il Comune, inoltre, si riserva di intraprendere ulteriori iniziative di sensibilizzazione e di promozione, ritenuti idonei a divulgare la conoscenza dell'istituto ed a determinare la creazione di un contesto culturale e sociale favorevole alla diffusione della procedura, anche attraverso la formazione.