
ALLEGATO A

PROCEDURA “WHISTLEBLOWING” PER LA SEGNALAZIONE DI ILLECITI O IRREGOLARITÀ E DISCIPLINA DELLA TUTELA DEL SEGNALANTE DI ILLECITI

Premessa

Il Comune di Cusano Milanino adotta la presente procedura, al fine di favorire la presentazione di segnalazioni, da parte dei propri dipendenti e dei collaboratori, che possono portare all'emersione di fenomeni di corruzione, nell'ampia accezione di cui al Piano Triennale di Prevenzione della corruzione e della Trasparenza 2021-2023 (PTPCT), approvato con Delibera n. 30 del 30.03.2021.

L'istituto della segnalazione di illeciti da parte dei dipendenti pubblici, noto come *Whistleblowing*, è una misura di prevenzione della corruzione, introdotta dalla L. 6 Novembre 2012, n. 190, recentemente riscritto nei contenuti dall'art. 1 della L. 179/2017 - **Art. 54-bis del Decreto Legislativo n. 165/2001 - 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. È 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 è 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 responsabilità 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 responsabilità civile, per lo stesso titolo, nei casi di dolo o colpa grave.

Il *Whistleblowing* è una misura generale di prevenzione della corruzione, obbligatoria in base al P.N.A. e prevista nel PTPCT del Comune. Per "illecito" non deve intendersi solo ed esclusivamente la fattispecie penalmente rilevante, ma ogni forma di condotta attiva o passiva che contrasti con la normativa (norme legislative, statutarie e regolamentari), ma anche con le prassi e le misure organizzative dell'Ente. Il *Whistleblower* è colui che, venuto a conoscenza durante lo svolgimento delle proprie mansioni di un illecito o un'irregolarità sul luogo di lavoro, decide 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 ogni possibile forma di cattiva amministrazione ed orientato attivamente all'eliminazione di possibili fattori di corruzione all'interno dell'Ente, nel rispetto dei principi costituzionali di legalità, di imparzialità e di buon andamento della Pubblica Amministrazione (art. 97 Cost.). La segnalazione costituisce una forma di espressione di senso civico, in quanto il *Whistleblower* aiuta a prevenire rischi e pregiudizi per l'Ente e per l'interesse pubblico, prima che i problemi possano amplificarsi con grave danno della collettività e dell'immagine dell'Ente stesso. Occorre precisare che non esiste una lista tassativa di reati o irregolarità che possono

costituire l'oggetto del *Whistleblowing*: devono essere considerate rilevanti le segnalazioni che riguardano comportamenti, rischi, reati o irregolarità a danno dell'interesse pubblico. Il *Whistleblowing* non deve riguardare, pertanto, le lamentele di carattere personale del segnalante.

Con la presente procedura si intende adottare il sistema di precauzioni idonee a tutelare sia il dipendente del Comune di Cusano Milanino che i collaboratori o consulenti, con qualsiasi tipologia di contratto o incarico e a qualsiasi titolo, i titolari di organi e di incarichi negli uffici di diretta collaborazione degli organi politici, i lavoratori ed i collaboratori a qualsiasi titolo di imprese fornitrici di beni o servizi che realizzano opere in favore dell'Ente (d'ora innanzi segnalante/segnalanti), in ottemperanza alle linee guida ANAC n. 6 del 28 aprile 2015, garantendone l'anonimato e contrastando ogni possibile discriminazione nei suoi confronti, 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 Cusano Milanino individua nel Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza, il soggetto destinatario delle segnalazioni da parte del dipendente e di tutti i soggetti indicati in premessa, che intendono denunciare un illecito o un'irregolarità all'interno dell'Amministrazione, di cui siano venuti a conoscenza, nell'esercizio dell'attività lavorativa, che riguardi comportamenti, 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, la segnalazione può riguardare azioni od omissioni:

- 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...);
- che costituiscono violazioni al Codice di Comportamento dei dipendenti del Comune di Cusano Milanino;
- 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 mal funzionamento 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", 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 alla disciplina e alle procedure di competenza di altri organismi o uffici. Le condotte illecite segnalate, comunque, devono riguardare situazioni di cui il soggetto sia venuto direttamente a conoscenza in ragione del rapporto di lavoro. Non sono, invece, meritevoli di tutela 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 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, in base alle proprie conoscenze, ritenga altamente probabile che si sia verificato un fatto illecito nel senso sopra indicato.

Art. 2 - Procedure per la segnalazione

Il Comune di Cusano Milanino ha aderito al progetto **“Whistleblowing PA - Il sistema digitale gratuito per la gestione delle segnalazioni di corruzione nella Pubblica Amministrazione”** che nasce dalla volontà di **“Transparency International Italia”** e di **“Whistleblowing Solutions”** di offrire a tutte le Pubbliche Amministrazioni una piattaforma informatica gratuita per dialogare con i segnalanti, frutto dell'esperienza pluriennale delle due associazioni in questo settore.

Tale piattaforma informatica è stata prevista per adempiere agli obblighi normativi ed è in grado di assicurare la tutela della riservatezza dell'identità del dipendente che effettua la segnalazione.

La piattaforma, basata sul software GlobalLeaks, permette al Responsabile per la Prevenzione della Corruzione di ricevere le segnalazioni di illeciti da parte dei dipendenti dell'Ente e di dialogare con i segnalanti, anche in modo anonimo.

Il whistleblower potrà accedere al sistema direttamente dal link **“Whistleblowing PA”** pubblicato sul sito istituzionale del Comune di Cusano Milanino, senza particolari credenziali, in quanto il sistema aprirà automaticamente una maschera interattiva che permetterà, cliccando sul pulsante **“SEGNALA”**, di effettuare una segnalazione di un illecito in forma anonima, creando per ogni segnalazione un codice univoco formato da 16 caratteri che servirà al segnalatore per monitorare la sua comunicazione ed al ricevente di visualizzare le segnalazioni senza poter verificare l'identità del segnalante.

L'invio della segnalazione non esonera dall'obbligo di denunciare alla competente Autorità Giudiziaria i fatti penalmente rilevanti, qualora il segnalante rivesta la qualifica di pubblico ufficiale o di incaricato di pubblico servizio, né esonera dall'obbligo di denunciare le ipotesi di danno erariale, nei casi in cui ciò sia previsto dalla legge.

Il Whistleblower deve fornire tutti gli elementi utili in suo possesso per consentire al RPCT di procedere alle dovute ed appropriate verifiche ed accertamenti a riscontro della fondatezza dei fatti oggetto della segnalazione.

La piattaforma di segnalazione degli illeciti è raggiungibile al seguente indirizzo web: <https://comunedicusanomilanino.whistleblowing.it/> attraverso browser e da qualsiasi dispositivo (pc, smartphone, tablet...)

Preposto alla ricezione e/o alla gestione delle segnalazioni nel nostro Ente è la Dott.ssa Anna Lucia Gaeta, nel ruolo di Responsabile della Prevenzione della Corruzione (RPCT), nominata con Decreto Sindacale n. 1 del 14.01.2019.

Il Whistleblower deve fornire tutti gli elementi utili in suo possesso per consentire al RPCT di procedere alle dovute ed appropriate verifiche ed accertamenti a riscontro della fondatezza dei fatti oggetto della segnalazione.

La denuncia presentata dal “segnalante” non può essere anonima: deve contenere almeno nome e cognome del segnalante. In ogni caso essa deve essere circostanziata; riguardare fatti riscontrabili e

conosciuti direttamente dal denunciante e non riportati o riferiti da altri soggetti; contenere una chiara descrizione dei fatti, tempi e modi con cui si è realizzata la presunta condotta illecita.

All'atto del ricevimento della segnalazione, si provvede ad avviare la procedura interna per la verifica dei fatti rappresentati, investendo le strutture competenti per il prosieguo delle attività e, nel rispetto della riservatezza e dei principi di imparzialità, il RPCT potrà effettuare ogni attività ritenuta opportuna, inclusa l'audizione di eventuali soggetti (indicati dal segnalante) che possono riferire sugli episodi ivi rappresentati. Il Responsabile può avvalersi dei collaboratori facenti parte delle strutture di supporto, che sono soggetti agli stessi vincoli di riservatezza cui è sottoposto il Responsabile.

Il contenuto della segnalazione potrà essere trasmesso, a cura del Responsabile, ad altri soggetti interessati per consentire loro le valutazioni del caso e/o le eventuali iniziative in merito da intraprendere: le risultanze dell'istruttoria dovranno essere comunicate al Responsabile entro e non oltre 30 giorni dalla trasmissione della segnalazione, salvo proroga, per giustificato motivo, di ulteriore 15 giorni. Qualora, all'esito delle opportune verifiche, la segnalazione risulti infondata, il Responsabile archivia la segnalazione e ne informa il segnalante. Qualora, invece, risulti fondata, in tutto o in parte, il Responsabile, in relazione alla natura della violazione, provvederà a:

- comunicare l'esito dell'accertamento al Funzionario Responsabile del Settore di appartenenza dell'autore della violazione accertata, affinché provveda all'adozione dei provvedimenti di competenza, incluso, sussistendone i presupposti, l'esercizio dell'azione disciplinare verso i responsabili dell'illecito;
- 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 Funzionari Responsabili di Settore informano il Responsabile dell'adozione di eventuali provvedimenti di propria competenza. 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. Il Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza, a conclusione degli accertamenti, informa dell'esito il segnalante entro il termine di 120 giorni dal ricevimento della segnalazione.

CAPITOLO II - PRECAUZIONI PER LA TUTELA DEL SEGNALANTE

Art. 1 - La tutela del segnalante

In linea di principio, "l'identità del segnalante non può essere rivelata".

La tutela del Whistleblower è diretta a evitare che il dipendente, venuto a conoscenza di condotte illecite, ometta di segnalarle per il timore di subire conseguenze dannose.

Tuttavia, nell'ambito del procedimento penale che può conseguire alla segnalazione, l'identità del segnalante è coperta dal segreto nei modi e nei limiti previsti dall'articolo 329 del Codice di Procedura Penale.

Nell'ambito dell'eventuale procedimento attivato dinanzi alla Corte dei Conti, l'identità del segnalante "non può essere rivelata fino alla chiusura della fase istruttoria".

In caso di attivazione di procedimento disciplinare presso il Comune, "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" (art. 54-bis, comma 3).

Infine, la segnalazione è sottratta all'accesso previsto dagli articoli 22 e seguenti della legge 7 Agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni (art. 54-bis, comma 4). A maggior ragione deve ritenersi che essa sia sottratta anche all'accesso civico generalizzato previsto dal D. Lgs. n. 33/2013.

Le tutele previste dall'articolo 54-bis "non sono garantite nei casi in cui sia accertata, anche con sentenza di primo grado, la responsabilità 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 responsabilità civile, per lo stesso titolo, nei casi di dolo o colpa grave" (art. 54-bis, comma 9).

L'identità del segnalante deve essere protetta in ogni contesto, a partire dal momento dell'invio della segnalazione. Pertanto, la sua identità 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 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. Il Funzionario Responsabile di Settore, che, ai sensi della predetta disposizione, quale superiore gerarchico, riceve informazioni da un dipendente, riguardo ad un illecito o ad una irregolarità, è tenuto a proteggerne l'identità e a invitarlo ad effettuare segnalazione al Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza. In caso di omissione e di mancata protezione del segnalante, il Funzionario Responsabile risponde disciplinarmente e, se sussistono i presupposti, incorre nelle altre forme di responsabilità previste dall'ordinamento.

Art. 2 - Segnalazione di discriminazioni

I segnalanti 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 o alle 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. 3 - La responsabilità del segnalante

La tutela 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 è opponibile

nell'ambito del procedimento penale e nel procedimento davanti alla Corte dei Conti, nei casi previsti per legge.

Art. 4 - Violazioni della presente procedura

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.