

DIRETTIVA DEL SEGRETARIO GENERALE

Oggetto: PROTOCOLLO OPERATIVO PER LA GESTIONE DELLE SEGNALAZIONI DI CONDOTTE ILLECITE - AGGIORNAMENTO AI SENSI DEL D.LGS. N. 24 del 2023

La legge 30 novembre 2017, n. 179 “Disposizioni per la tutela degli autori di segnalazioni di reati o irregolarità di cui siano venuti a conoscenza nell'ambito di un rapporto di lavoro pubblico o privato” ha introdotto una disciplina compiuta sulla tutela dei dipendenti pubblici che segnalano illeciti o irregolarità di cui siano venuti a conoscenza in ragione del rapporto di lavoro (cd. whistleblowing; il whistleblower è colui che fa la segnalazione).

La segnalazione deve essere fatta “nell'interesse dell'integrità della pubblica amministrazione” e con essa il whistleblower contribuisce all'emersione degli illeciti. In questi casi, il whistleblower è protetto da eventuali ritorsioni, sia mediante la garanzia dell'anonimato sia mediante la tutela della sua posizione lavorativa all'interno dell'Amministrazione.

La presente direttiva, in conformità alla legge 179/2017 e al Piano triennale di prevenzione della corruzione del Comune di Cavenago di Brianza sintetizza le novità normative discendenti dal D.Lgs n. 24/2023 e dalle Linee Guida Anac contenute nella Delibera n. 311/2023, dando indicazioni sulla nuova procedura di segnalazione.

AMBITO SOGGETTIVO - CHI È TUTELATO IN CASO DI SEGNALAZIONE

Sono tutelati in caso di segnalazione:

- i dipendenti del Comune di Cavenago di Brianza;
- i lavoratori autonomi e i titolari di un rapporto di collaborazione che svolgono la propria attività lavorativa all'interno della amministrazione comunale;
- i lavoratori o i collaboratori di soggetti che forniscono beni o servizi o che realizzano opere in favore del Comune;
- i liberi professionisti e i consulenti, i volontari e i tirocinanti, retribuiti e non retribuiti, che prestano la propria attività all'interno dell'amministrazione;

- coloro che ancora non lavorano per il Comune, ma che possono aver acquisito informazioni durante le fasi di selezione o di prova, nonché gli ex dipendenti o i collaboratori, se le informazioni sono state acquisite nel corso del rapporto di lavoro; le persone con funzioni di amministrazione, direzione, controllo, vigilanza o rappresentanza del Comune.

Si evidenzia che la nuova disciplina ha esteso l'ambito di applicazione delle misure di protezione a soggetti diversi dalla persona segnalante (art. 3, comma 5 d.lgs. 24/2023). Tale estensione prevede la protezione, tra gli altri, dei cosiddetti facilitatori, ovvero di coloro i quali, operanti nel medesimo contesto lavorativo del segnalante, lo coadiuvano nel processo di segnalazione.

L'identità del segnalante è nota esclusivamente al Responsabile della Prevenzione della Corruzione.

AMBITO OGGETTIVO – CHE COSA SEGNALARE

La segnalazione può avere ad oggetto comportamenti, atti od omissioni costituenti illeciti amministrativi, contabili, civili o penali, posti in essere in violazione di disposizioni nazionali o dell'Unione europea che ledono l'interesse pubblico o l'integrità dell'ente, così come tipizzate all'art. 2 del D. Lgs. 24/2023.

Tra queste, in particolare, rilevano:

- le condotte riconducibili in astratto a reati contro la pubblica amministrazione ai sensi del Libro II Titolo II del Codice penale (a mero titolo esemplificativo, concussione di cui all'art. 317, corruzione per l'esercizio della funzione di cui all'art. 318 c.p., corruzione per atto contrario ai doveri di ufficio di cui all'art. 319 c.p.);
- le condotte in cui si riscontri un abuso a fini di vantaggio personale delle funzioni o delle mansioni svolte (ad esempio: violazione delle regole del Codice di comportamento, dei doveri di riservatezza, dell'obbligo di astensione in caso di conflitto di interessi, del segreto d'ufficio).

Sono situazioni che il segnalante ha conosciuto "in ragione del rapporto di lavoro", da intendersi in senso lato e quindi anche non relative all'ufficio di appartenenza.

Non sono invece riconducibili all'ambito di applicazione della legge sulla tutela del *whistleblower*:

- richieste, reclami, rimostranze relative al proprio rapporto di lavoro, per le quali occorre fare riferimento all'Ufficio Personale o, per quanto di competenza, al Comitato Unico di Garanzia per le pari opportunità, la valorizzazione del benessere di chi lavora e contro le discriminazioni (CUG);
- meri sospetti o voci. Non è necessario avere piena certezza dell'effettivo accadimento dei fatti segnalati ma, a tutela dei terzi citati e del buon andamento della pubblica amministrazione, devono esserci elementi circostanziati, in base ai quali il segnalante ritenga altamente probabile che si sia verificato un fatto illecito nel senso ampio sopraesposto.

Inoltre, possono essere incluse tutte le condotte illecite riferite a comportamenti che danneggiano o possono danneggiare l'interesse pubblico o l'immagine della pubblica amministrazione.

Le informazioni sulle violazioni possono riguardare sia le violazioni commesse, sia quelle non ancora commesse che il segnalante, ragionevolmente, ritiene potrebbero esserlo sulla base di elementi concreti (anche fondati sospetti), comprese le informazioni che riguardano condotte volte ad occultare le violazioni.

Non sono considerate segnalazioni di whistleblowing quelle aventi ad oggetto una contestazione, una rivendicazione o una richiesta legata ad un interesse di carattere personale del segnalante.

In tal caso è necessario che il segnalante indichi l'eventuale sussistenza di un proprio interesse privato collegato alla segnalazione.

Non sono ricomprese tra le informazioni sulle violazioni segnalabili o denunciabili, le notizie evidentemente prive di fondamento e non attendibili e le informazioni che sono già totalmente di dominio pubblico.

Resta ferma la disciplina relativa all'obbligo di denuncia di reato da parte dei pubblici ufficiali e degli incaricati di pubblico servizio ai sensi degli articoli 361 e 362 c.p. e dell'art. 331 c.p.p.

MODALITÀ DI PRESENTAZIONE DELLA SEGNALAZIONE

I soggetti che vengano a conoscenza, nell'ambito del proprio contesto lavorativo, di violazioni o di informazioni sulle violazioni hanno a disposizione diversi canali di segnalazione:

- canali di segnalazione interna;
- canale di segnalazione esterna presso ANAC;
- divulgazioni pubbliche;
- denuncia all'autorità giudiziaria o contabile.

Si evidenzia che la scelta del canale di segnalazione non è discrezionale, in quanto l'art. 6 del d.lgs. 24/2023 incentiva innanzitutto l'utilizzo dei canali interni e, solo al ricorrere di determinate condizioni, rende possibile effettuare una segnalazione esterna.

Canali di segnalazione interna

La segnalazione interna è la comunicazione, scritta od orale, delle informazioni sulle violazioni, fatta al Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza (RPCT) dell'ente nel cui contesto lavorativo il segnalante opera.

La segnalazione è diretta al RPCT e a cui è affidata la gestione del canale interno, ai sensi dell'art. 4, comma 5, del d. lgs. 24/2023.

La segnalazione diretta ad un soggetto diverso è trasmessa, entro sette giorni dal suo ricevimento, al RPCT, dandone contestuale notizia alla persona segnalante.

1) La segnalazione scritta può avvenire:

a) _____ tramite _____ la _____ procedura _____ informatica, _____ accedendo _____ all'applicativo <https://comunedicavenagodibrianza.whistleblowing.it/#/> segnalazioni di condotte illecite, per i dipendenti e i collaboratori del Comune di Cavenago di Brianza che hanno accesso alla intranet comunale.

Tale canale è da preferire in quanto maggiormente idoneo a garantire le tutele del segnalante.

L'applicativo, appositamente predisposto a garanzia del dipendente/segnalante/whistleblower, genera al primo accesso un codice (cifatura dell'identità) e "anonimizza" l'identità del segnalante; tale codice, difatti, è noto solo a quest'ultimo. Il RPCT destinatario delle segnalazioni, potrà vedere solo la segnalazione e non il soggetto che l'ha inviata.

b) attraverso il servizio postale. In tal caso, al fine di garantire la riservatezza del segnalante, la segnalazione dovrà essere contenuta in due buste chiuse: la prima con i dati identificativi del segnalante unitamente alla fotocopia di riconoscimento; la seconda con la segnalazione, in modo da separare i dati identificativi del segnalante dalla segnalazione. Entrambe dovranno poi essere inserite in una terza busta chiusa che rechi all'esterno la dicitura "riservata" e indirizzata al "Responsabile della prevenzione della corruzione del Comune di Cavenago di Brianza" e contenere, in modo chiaro e leggibile, la dicitura "RISERVATA PERSONALE – WHISTLEBLOWING";

2) La segnalazione orale

Con la segnalazione orale, il segnalante ha la possibilità di presentare la segnalazione anche in forma orale richiedendo un incontro diretto al Responsabile della prevenzione della corruzione, mediante apposita richiesta alla casella di posta elettronica dedicata, accessibile solo al RPCT all'indirizzo: michele.panariello@comune.cavenagobrianza.mb.it

In ogni caso, chi intende presentare una segnalazione deve specificare che si tratta di una segnalazione per la quale si intende mantenere riservata la propria identità e beneficiare delle tutele previste nel caso di eventuali ritorsioni.

In caso di segnalazione priva delle generalità del segnalante, sarà dato seguito alla stessa solo se adeguatamente circostanziata.

Ricevuta la richiesta di incontro, il RPCT, nella massima riservatezza, fissa un appuntamento con il whistleblower entro un termine ragionevole.

Canale di segnalazione esterna

Come stabilito dall'art. 6 del D.lgs. n. 24/2023, è possibile effettuare una segnalazione esterna unicamente al ricorrere di una delle seguenti condizioni:

- a) assenza, inattività o non conformità alle previsioni normative del canale interno di segnalazione;
- b) qualora il whistleblower abbia già effettuato una segnalazione interna senza che la stessa abbia ricevuto seguito;
- c) ove il whistleblower abbia fondati motivi per ritenere che, se effettuasse una segnalazione interna, la stessa non riceverebbe un seguito efficace o determinerebbe un rischio di ritorsioni;
- d) allorché il segnalante abbia fondato motivo di ritenere che la violazione ad oggetto della denuncia possa costituire un pericolo imminente o palese per il pubblico interesse.

Come precisato dal successivo art. 7, l'istituzione e la gestione del canale esterno di segnalazione compete, in via esclusiva, all'ANAC.

Divulgazioni pubbliche

Ai sensi dell'art. 15 del D.lgs. n. 24/2023, le divulgazioni pubbliche (tramite la stampa, mezzi elettronici o mezzi di diffusione in grado di raggiungere un numero elevato di persone) possono essere effettuate, con il beneficio delle misure protettive previste in favore del segnalante:

- a) allorché il whistleblower abbia previamente effettuato una segnalazione interna ed una esterna senza aver ricevuto riscontro nei termini previsti dalla legge;
- b) qualora il segnalante abbia fondato motivo di ritenere che la violazione ad oggetto della denuncia possa costituire un pericolo imminente o palese per il pubblico interesse;
- c) nell'eventualità in cui il whistleblower abbia fondato motivo di ritenere che la segnalazione esterna possa comportare il rischio di ritorsioni o non avere un seguito efficace.

Denuncia all'autorità giurisdizionale

Il whistleblower ha anche la possibilità di denunciare alle Autorità nazionali competenti, giudiziarie e contabili, le condotte illecite di cui sia venuto a conoscenza nel suo contesto lavorativo.

Qualora il dipendente pubblico denunci un reato all'Autorità giudiziaria ai sensi degli artt. 361 o 362 c.p. e poi venga discriminato per via della segnalazione, potrà beneficiare delle tutele previste dal decreto per le ritorsioni subite. Le stesse regole sulla tutela della riservatezza e del contenuto delle segnalazioni vanno rispettate dagli uffici delle Autorità giudiziarie cui è sporta la denuncia.

SEGNALAZIONI ANONIME

Le segnalazioni anonime che non consentano di ricavare l'identità del whistleblower, laddove circostanziate, sono equiparate alle segnalazioni ordinarie e, come tali, sono gestite secondo le procedure previste dall'ordinamento interno del Comune di Cavenago di Brianza in ordine alla segnalazione.

L'art. 16 comma 4 del D.lgs. n. 24/2023, prevede misure di protezione in favore del segnalante anche nell'ipotesi in cui un whistleblower - inizialmente anonimo - abbia denunciato di aver subito ritorsioni a causa della propria segnalazione e per questo venga quindi successivamente identificato.

Il Comune di Cavenago di Brianza registrerà la segnalazione anonima ricevuta e la conserverà, unitamente alla relativa documentazione, per un periodo di cinque anni decorrenti dalla data della sua ricezione, al fine di rintracciarla nel caso in cui il whistleblower comunichi all'ANAC di aver subito misure ritorsive a causa della stessa.

CONTENUTO DELLA SEGNALAZIONE. ISTRUTTORIA. ESITO.

Il "segnalante" è tenuto altresì a indicare tutti gli elementi utili a consentire agli uffici competenti di procedere alle dovute ed appropriate verifiche e controlli a riscontro della fondatezza dei fatti che sono ricompresi nell'oggetto della segnalazione.

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

- a) la data e/o il periodo in cui si è verificato il fatto;
- b) il luogo fisico in cui si è verificato il fatto;
- c) una valutazione del segnalante circa il fatto che lo stesso ritenga che le azioni od omissioni commesse siano:
 - penalmente rilevanti;
 - poste in essere in violazione dei Codici di Comportamento o di altre disposizioni sanzionabili in via disciplinare;
 - suscettibili di arrecare un pregiudizio patrimoniale al Comune di Cavenago di Brianza o ad altro Ente Pubblico;
 - suscettibili di arrecare un pregiudizio all'immagine del Comune;
 - altro (specificare)
- d) descrizione del fatto;
- e) autore/i del fatto;
- f) eventuali allegati a sostegno della segnalazione;
- g) ogni altra informazione che possa fornire un utile riscontro circa la sussistenza dei fatti segnalati.

Il RPCT, ricevuta la segnalazione, svolge l'istruttoria e i necessari approfondimenti, tutelando la riservatezza del segnalante. In ogni caso, il RPCT è tenuto a mantenere il massimo riserbo sull'identità del segnalante e su ogni altro elemento che la possa rivelare.

Nel corso dell'istruttoria, il RPCT può chiedere informazioni ad altri Responsabili e dipendenti, che sono tenuti alla massima collaborazione, fornendo i riscontri con tempestività e comunque non oltre 15 giorni dalla richiesta. La mancata collaborazione è sanzionabile in via disciplinare.

Il RPCT può disporre l'archiviazione della segnalazione nei casi in cui essa appaia manifestamente infondata o inammissibile (per esempio per mancanza di elementi di fatto idonei a giustificare gli accertamenti, generica o priva dei dati obbligatori da indicare nel modulo facsimile) o nei casi in cui essa attenga a questioni non rientranti nella sua competenza.

In ogni caso, Il RPCT – ove quanto segnalato non sia adeguatamente circostanziato – può chiedere al *whistleblower* le necessarie integrazioni e deve tenere traccia dell'attività svolta al fine di fornire al segnalante le informazioni concernenti lo stato di avanzamento dell'istruttoria, almeno con riferimento ai principali snodi decisionali.

Salvo che disponga l'archiviazione, il RPCT, completata l'istruttoria, segnala la questione ai soggetti terzi competenti per l'adozione dei provvedimenti conseguenti ossia a seconda dei casi:

- a) al Responsabile della struttura di appartenenza del personale incolpato per le valutazioni circa l'esercizio dell'azione disciplinare e le conseguenti decisioni relative all'applicazione delle sanzioni disciplinari di competenza;
- b) all'Ufficio per i procedimenti disciplinari per le valutazioni circa l'esercizio dell'azione disciplinare e le conseguenti decisioni relative all'applicazione di sanzioni di competenza dell'Ufficio stesso;
- c) all'Autorità giudiziaria, alla Corte dei conti, all'ANAC o al Dipartimento della Funzione pubblica per i profili di eventuale rispettiva competenza.

Salvo il consenso espresso dall'interessato, nelle trasmissioni ai soggetti interni sopraindicati non è indicato il nome del segnalante; in caso di trasmissione ai soggetti esterni sarà evidenziato che il segnalante gode della tutela riservata dalla legge al whistleblower.

Il riscontro alla segnalazione viene fornito entro tre mesi dalla data dell'avviso di ricevimento o, in mancanza di tale avviso, entro tre mesi dalla scadenza del termine di sette giorni dalla presentazione della segnalazione come previsto dall'art. 5 lett. d), del D.lgs. 24/2023.

LE TUTELE GARANTITE AL SEGNALANTE: ANONIMATO E DIVIETO DI DISCRIMINAZIONE

Il d.lgs. 24/2023, all'art. 12, stabilisce che la ricezione e la gestione delle segnalazioni deve avvenire nel rispetto dei principi fondamentali in materia di protezione dei dati personali e che "le segnalazioni non possono essere utilizzate oltre quanto necessario per dare adeguato seguito alle stesse".

L'amministrazione che riceve e gestisce le segnalazioni ha l'obbligo di assicurare la riservatezza dell'identità del segnalante, anche al fine di evitare l'esposizione dello stesso a misure ritorsive da parte della stessa in ordine alla segnalazione. Il decreto legislativo n. 24/2023 prevede un sistema di protezione basato su quattro elementi fondamentali: tutela della riservatezza, protezione dalle ritorsioni, misure di sostegno e limitazioni della responsabilità.

In particolare, per quanto concerne la tutela della riservatezza, l'identità della persona segnalante non può essere rivelata, senza il suo consenso espresso, a persone diverse da quelle competenti a ricevere o a dare seguito alle segnalazioni, durante tutte le fasi del procedimento, ivi compreso l'eventuale trasferimento delle segnalazioni ad altre autorità competenti. Tale divieto, che riguarda anche le persone coinvolte e quelle menzionate nella segnalazione, è esteso a qualunque altra informazione da cui possa evincersi, direttamente o indirettamente, tale identità. La tutela della riservatezza va assicurata anche in ambito giurisdizionale e disciplinare.

Il d.lgs. n. 24/2023 precisa, infatti, fino a quale momento nel procedimento penale, nel procedimento dinanzi alla Corte dei Conti e nel procedimento disciplinare debba essere garantita la riservatezza.

È inoltre previsto che la segnalazione e la documentazione ad essa allegata siano sottratte all'accesso agli atti amministrativi, previsto dagli artt. 22 e segg. della l. n. 241/1990 e al diritto di accesso civico e generalizzato, i cui agli artt. 5 e segg. del d.lgs. n. 33/2013.

A garanzia del diritto di difesa dell'incolpato, qualora la contestazione sia fondata in tutto o in parte sulla segnalazione, la stessa potrà essere utilizzata solo se il segnalante acconsente alla rivelazione della sua identità. Al whistleblower è riconosciuta tutela anche nei confronti di eventuali ritorsioni da parte dell'Amministrazione di appartenenza: non può essere sanzionato, demansionato, licenziato, trasferito o sottoposto ad altra misura organizzativa, con effetti negativi, diretti o indiretti, sulle condizioni di lavoro, determinata dalla segnalazione.

È a carico dell'Amministrazione dimostrare che le misure discriminatorie o ritorsive sono motivate da ragioni estranee alla segnalazione. Gli atti discriminatori o ritorsivi adottati sono nulli e in caso di licenziamento a motivo della segnalazione il *whistleblower* ha diritto alla reintegrazione nel posto di lavoro. Qualora il *whistleblower* ritenga di essere oggetto di una delle suddette misure discriminatorie può rivolgersi ad ANAC direttamente.

Medesima comunicazione all'ANAC può essere fatta dalle organizzazioni sindacali rappresentate nell'Ente. L'ANAC informa il Dipartimento della Funzione pubblica o gli altri organi preposti e svolge altresì un procedimento che può concludersi con l'applicazione di una sanzione amministrativa pecuniaria a carico del responsabile della misura discriminatoria. Le tutele non sono garantite nei casi in cui, anche con sentenza di primo grado, sia accertata la responsabilità penale del *whistleblower* per i reati di calunnia o diffamazione o comunque per reati commessi con la segnalazione ovvero sia dichiarata la sua responsabilità civile, sempre in relazione alla segnalazione, nei casi di dolo o colpa grave. Qualora il procedimento penale instauratosi a seguito della denuncia del whistleblower venga archiviato, il segnalante può comunque conservare le tutele previste dall'art. 54-bis d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165.

LA RESPONSABILITÀ DEL SEGNALANTE

La presente procedura lascia impregiudicata la responsabilità penale e disciplinare del "segnalante" 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, quali per esempio 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 procedura. In tal caso – venendo meno il diritto all'anonimato del segnalante - si provvederà ad informare il "denunciato" per eventuali conseguenti procedure da intraprendere.

DISPOSIZIONI PER IL SITO ONLINE DEL COMUNE DI CAVENAGO DI BRIANZA

Al fine di raggiungere tutti i soggetti destinatari delle novità normative introdotte con il D.Lgs. 24 del 2023, viene realizzata apposita pagina sul sito internet del Comune di Cavenago di Brianza contenente:

- 1) il presente protocollo operativo;
- 2) l'indicazione dei canali di segnalazione:
 - canali di segnalazione interna: comprensiva del link alla piattaforma <https://comunedicavenagodibrianza.whistleblowing.it/#/> della modalità postale e dell'indirizzo e-mail del RPCT;
 - canale di segnalazione esterna presso ANAC;
 - divulgazioni pubbliche;
 - denuncia all'Autorità giudiziaria o contabile.

DISPOSIZIONI FINALI

La procedura utilizzata sarà sottoposta a revisione periodica per verificare possibili lacune o incomprensioni da parte dei dipendenti.

Il Segretario Generale
Dott. Michele Panariello

firmato digitalmente ai sensi del codice dell'amministrazione digitale D.lgs. n. 82/2005 e s.m.i