



## Servizio 1 AA.GG. ed Organizzazione

### Comunicazione di servizio del 31.05.2018

Al personale camerale

**SEDE**

Ai Dirigenti camerali

**SEDE**

**Oggetto: procedura per la raccolta di segnalazioni, da parte di dipendenti e collaboratori della Camera di Commercio di Caserta, di condotte illecite all'interno dell'Amministrazione (whistleblowing). Determinazione SG n. 595 del 28.05.2018. Normativa ed indicazioni operative.**

#### Fonti:

- Art. 54 bis del D.Lgs. 30 marzo 2001, n. 165
- Legge 30 novembre 2017, n. 179
- Linee Guida ANAC (Determinazione n. 6 del 28 aprile 2015)
- Piano Triennale della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza CCIAA di Caserta 2018 - 2020
- Codice di comportamento

In ossequio a quanto previsto dal Piano Triennale della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza 2018 -2020, approvato con deliberazione della Giunta camerale n. 3 del 22/01/2018, con determinazione segretariale n. 595 del 28.05.2018, è stata adottata apposita procedura per la disciplina delle modalità di segnalazione di illeciti da parte dei dipendenti e dei collaboratori della Camera di Commercio di Caserta, allo scopo di tutelare l'identità del soggetto che effettua la segnalazione (c.d. whistleblower), ai sensi dell'art. 54-bis del D. Lgs. 30 marzo 2001, n. 165, come modificato dalla Legge 30/11/2017, n. 179, pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale 14/12/2017 ed entrata in vigore il successivo 29 dicembre.

Di seguito, si illustra l'ambito normativo di riferimento e si forniscono specifiche indicazioni operative.

#### 1. Oggetto della segnalazione

L'art. 54-bis del d.lgs. 165/2001 prevede espressamente che il dipendente pubblico possa segnalare le «condotte illecite di cui sia venuto a conoscenza in ragione del rapporto di lavoro»:

- le condotte illecite oggetto delle segnalazioni meritevoli di tutela comprendono non solo l'intera gamma dei delitti contro la pubblica amministrazione di cui al Titolo II, Capo I, del codice penale (ossia le ipotesi di corruzione per l'esercizio della funzione, corruzione per atto contrario ai doveri d'ufficio e corruzione in atti giudiziari, disciplinate rispettivamente agli artt. 318, 319 e 319-ter del predetto codice), ma anche le situazioni in cui, nel corso dell'attività amministrativa, si riscontri l'abuso da parte di un soggetto del potere a lui affidato al fine di ottenere vantaggi privati, nonché i fatti in cui – a prescindere dalla rilevanza penale – venga in evidenza un malfunzionamento dell'amministrazione a causa dell'uso a fini privati delle funzioni attribuite, ivi compreso l'inquinamento dell'azione amministrativa *ab externo*. Si pensi, a titolo meramente esemplificativo, ai casi di sprechi, nepotismo, demansionamenti,

ripetuto mancato rispetto dei tempi procedurali, assunzioni non trasparenti, irregolarità contabili, false dichiarazioni, violazione delle norme ambientali e di sicurezza sul lavoro. Ciò appare in linea, peraltro, con il concetto di corruzione preso a riferimento nella circolare del Dipartimento della funzione pubblica n. 1/2013 e soprattutto nell'attuale PNA, volto a ricomprendere le varie situazioni in cui, nel corso dell'attività amministrativa, si riscontrano l'abuso da parte di un soggetto del potere a lui affidato al fine di ottenere vantaggi privati.

- Le condotte illecite segnalate, comunque, devono riguardare situazioni di cui il soggetto sia venuto direttamente a conoscenza «in ragione del rapporto di lavoro» e, quindi, ricomprendono certamente quanto si è appreso in virtù dell'ufficio rivestito ma anche quelle notizie che siano state acquisite in occasione e/o a causa dello svolgimento delle mansioni lavorative, seppure in modo casuale. In caso di trasferimento, comando, distacco (o situazioni analoghe) del dipendente presso un'altra amministrazione, questi può riferire anche di fatti accaduti in un'amministrazione diversa da quella in cui presta servizio al momento della segnalazione. In tale ipotesi, l'amministrazione che riceve la segnalazione la inoltra comunque all'amministrazione cui i fatti si riferiscono, secondo criteri e modalità da quest'ultima stabilite, o all'A.N.AC..

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'amministrazione o 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 dipendente sia certo dell'effettivo avvenimento dei fatti denunciati e dell'autore degli stessi, essendo invece sufficiente che il dipendente, in base alle proprie conoscenze, ritenga altamente probabile che si sia verificato un fatto illecito nel senso sopra indicato.

In questa prospettiva è opportuno che le segnalazioni siano il più possibile circostanziate e offrano il maggior numero di elementi al fine di consentire all'amministrazione di effettuare le dovute verifiche.

## 2. Condizioni per la tutela

Il dipendente che segnala condotte illecite è tenuto esente da conseguenze pregiudizievoli in ambito disciplinare e tutelato in caso di adozione di «*misure discriminatorie, dirette o indirette, aventi effetti sulle condizioni di lavoro per motivi collegati direttamente o indirettamente alla denuncia*». La norma, in sostanza, è volta a proteggere il dipendente che, per via della propria segnalazione, rischi di vedere compromesse le proprie condizioni di lavoro.

Come previsto dall'art. 54-bis, co. 1, del d.lgs. 165/2001 la predetta tutela, tuttavia, trova un limite nei «*casi di responsabilità a titolo di calunnia o diffamazione o per lo stesso titolo ai sensi dell'art. 2043 del codice civile*».

Anche in coerenza con le indicazioni che provengono dagli organismi internazionali, la tutela prevista dal predetto art. 54-bis trova dunque applicazione quando il comportamento del pubblico dipendente che segnala non integri un'ipotesi di reato di calunnia o diffamazione ovvero sia in buona fede, da intendersi come mancanza da parte sua della volontà di esporre quello che, nelle norme internazionali, viene definito un «*malicious report*».

La tutela non trova, quindi, applicazione nei casi in cui la segnalazione riporti informazioni false rese con dolo o colpa. In accordo con l'orientamento di A.N.AC., poiché dal tenore della norma si evince che la cessazione della tutela dovrebbe discendere, dunque, dall'accertamento delle responsabilità in sede penale (per calunnia o diffamazione) o civile (per responsabilità ex art. 2043

del codice civile) e, quindi, con una pronuncia giudiziale, si ritiene che solo in presenza di una sentenza di primo grado sfavorevole al segnalante cessino le condizioni di tutela dello stesso.

Ai sensi dell'art. 54-bis, co. 2, l'amministrazione è tenuta, inoltre, a garantire nell'ambito dell'eventuale procedimento disciplinare avviato nei confronti del segnalato, la riservatezza dell'identità del segnalante. La norma fornisce già un'indicazione specifica disponendo che, se l'addebito contestato si fonda su altri elementi e riscontri oggettivi in possesso dell'amministrazione o che la stessa abbia autonomamente acquisito a prescindere dalla segnalazione, l'identità del segnalante non possa essere rivelata senza il suo consenso.

Invece, quando la contestazione che ha dato origine al procedimento disciplinare si basa unicamente sulla denuncia del dipendente pubblico, colui che è sottoposto al procedimento disciplinare può accedere al nominativo del segnalante, anche in assenza del consenso di quest'ultimo, solo se ciò sia "assolutamente indispensabile" per la propria difesa.

Poiché l'individuazione dei presupposti che fanno venir meno la riservatezza dell'identità del segnalante è cruciale – in quanto, da una parte, la garanzia di riservatezza è una delle condizioni che incoraggiano il dipendente pubblico ad esporsi segnalando fenomeni di illiceità; dall'altra, consente alle amministrazioni di dare corretta applicazione all'Istituto – in accordo con l'orientamento di A.N.AC. si ritiene che spetti al responsabile dell'ufficio procedimenti disciplinari valutare, su richiesta dell'interessato, se ricorra la condizione di assoluta indispensabilità della conoscenza del nominativo del segnalante ai fini della difesa. In ogni caso, sia in ipotesi di accoglimento dell'istanza, sia nel caso di diniego, il responsabile dell'ufficio procedimenti disciplinari deve adeguatamente motivare la scelta come peraltro previsto dalla legge 241/1990.

È opportuno, comunque, che il responsabile dell'ufficio procedimenti disciplinari venga a conoscenza del nominativo del segnalante solamente quando il soggetto interessato chieda sia resa nota l'identità dello stesso per la sua difesa. Gravano sul responsabile dell'ufficio procedimenti disciplinari gli stessi doveri di comportamento, volti alla tutela della riservatezza del segnalante, cui sono tenuti il Responsabile della prevenzione della corruzione e gli eventuali componenti del gruppo di supporto.

### **3. Procedura relativa alla tutela della riservatezza dell'identità del dipendente nelle p.a.**

#### **3.1. Il ruolo del Responsabile della prevenzione della corruzione**

Il procedimento per la gestione delle segnalazioni ha come scopo precipuo quello di proteggere la riservatezza dell'identità del segnalante in ogni fase (dalla ricezione alla gestione successiva), anche nei rapporti con i terzi cui l'amministrazione dovesse rivolgersi per le verifiche o per iniziative conseguenti alla segnalazione.

Al fine di garantire la tutela della riservatezza dell'identità del segnalante, il flusso di gestione delle segnalazioni si deve avviare con l'invio della segnalazione al Responsabile della prevenzione della corruzione dell'amministrazione.

Qualora le segnalazioni riguardino il Responsabile della prevenzione della corruzione gli interessati dovranno inviare le stesse ad A.N.AC..

#### **3.2. Procedura: i principi di carattere generale**

Al fine di evitare che il dipendente ometta di segnalare condotte illecite per il timore di subire misure discriminatorie, la procedura si compone di una parte organizzativa e di una parte tecnologica, tra loro interconnesse.

La parte organizzativa riguarda principalmente le politiche di tutela della riservatezza del segnalante e fanno riferimento al quadro normativo nazionale nonché alle scelte politiche e gestionali operate dall'ente camerale.

La parte tecnologica concerne il sistema applicativo per la gestione delle segnalazioni: esso comprende la definizione del flusso informativo del processo con attori, ruoli, responsabilità e strumenti necessari al suo funzionamento (l'architettura del sistema *hardware e software*).

Nelle more dell'attuazione di un sistema automatizzato adeguato alle esigenze organizzative della struttura camerale, l'Ente ha adottato comunque da subito il modulo per la segnalazione di condotte illecite di cui alle linee guida A.N.AC., *sviluppando autonomamente la procedura da seguire per le segnalazioni medesime*.

### **3.3. Contenuto della segnalazione**

La segnalazione deve essere circostanziata e fornire tutti gli elementi utili per procedere alle dovute verifiche e controlli a riscontro della fondatezza dei fatti oggetto di segnalazione e ai fini dell'individuazione degli autori della condotta illecita. Deve riguardare fatti conosciuti direttamente dal denunciante e non genericamente riportati o riferiti da altri soggetti.

Nello specifico, la segnalazione deve contenere gli elementi contenuti nel modulo per la segnalazione allegato alla presente comunicazione.

Le segnalazioni anonime saranno prese in considerazione dall'Amministrazione solo se relative a fatti di particolare gravità e con un contenuto che risulti adeguatamente dettagliato, circostanziato e reso con dovizia di particolari, tale da far emergere fatti e situazioni relazionabili a contesti determinati.

### **3.4 Destinatari e modalità della segnalazione**

I dipendenti e i collaboratori della Camera di Commercio di Caserta, nel caso in cui intendano segnalare situazioni di illecito riguardanti l'Ente camerale, devono utilizzare di norma il modulo appositamente predisposto, reperibile nell'*intranet camerale*, nonché sul sito *internet* camerale, nella sezione *Amministrazione Trasparente – Altri contenuti – Corruzione*. La segnalazione dovrà essere presentata al Responsabile della Prevenzione della Corruzione (RPC), in ossequio alle raccomandazioni di A.N.AC., secondo una delle seguenti modalità:

- a) tramite invio alla casella di posta elettronica [anticorruzione@ce.camcom.it](mailto:anticorruzione@ce.camcom.it), appositamente dedicata alla ricezione di segnalazioni e monitorata esclusivamente dal R.P.C.;
- b) tramite servizio postale (anche posta interna): in tal caso, a garanzia della riservatezza del segnalante, è necessario che la segnalazione sia inserita in busta chiusa, indirizzata al RPC e rechi la dicitura "riservata personale";
- c) mediante consegna a mano al RPC;
- d) verbalmente, mediante dichiarazione rilasciata ad uno dei soggetti legittimati alla ricezione. In tal caso, il soggetto legittimato a ricevere la dichiarazione redige verbale che il dichiarante è tenuto a sottoscrivere.

La segnalazione andrà effettuata ad A.N.AC., ai sensi della procedura prevista da tale organismo, nel caso in cui riguardi comportamenti o irregolarità posti in essere dal R.P.C.. La segnalazione, ricevuta o verbalizzata, sarà quindi protocollata in forma riservata dal personale dell'Ufficio Segreteria, appositamente incaricato dal RPC, e custodita con modalità tali da garantirne la massima riservatezza.

### **3.5. Attività di accertamento delle segnalazioni**

Protocollata la segnalazione, il RPC, mantenendo assoluto riserbo sull'identità del segnalante, avvia la procedura interna per la verifica dei fatti descritti nella segnalazione, investendo, per l'acquisizione delle informazioni e/o della documentazione, il dirigente dell'area nell'ambito della quale è stato posto in essere il presunto illecito o l'irregolarità, e/o il responsabile dell'unità organizzativa.

IL RPC potrà effettuare ogni attività ritenuta opportuna, inclusa l'audizione del segnalante e di eventuali altri soggetti che possono riferire sugli episodi rappresentati.

Qualora i fatti segnalati risultino, anche all'esito delle verifiche condotte, sussistenti, il RPC provvederà:

- a trasmettere tempestivamente la segnalazione all'Ufficio Procedimenti Disciplinari (UPD), garantendo l'anonimato del segnalante, unitamente agli eventuali atti istruttori, per gli adempimenti di competenza e le eventuali valutazioni in ordine alla sussistenza di profili disciplinari;
- a comunicare l'esito dell'accertamento al dirigente dell'area nell'ambito della quale è stato posto in essere l'illecito o l'irregolarità accertata, per gli adempimenti di competenza e le valutazioni in ordine alla sussistenza di profili disciplinari, garantendo l'anonimato del segnalante;
- ad informare il Presidente della Camera di Commercio, in relazione alla gravità e all'entità dei fatti segnalati ed accertati, garantendo l'anonimato del segnalante;
- ad adire le competenti autorità giudiziarie, sussistendo i presupposti di legge.

Qualora venga accertata l'insussistenza o la manifesta infondatezza dei fatti oggetto di segnalazione, il RPC procede ad archiviare la segnalazione, redigendo apposito verbale.

## **4. Tutela del segnalante. Legge 30/11/2017, n. 179.**

### **4.1. Segretezza dell'identità del denunciante**

Il RPC e il personale che ricevono o comunque vengono a conoscenza delle segnalazioni, oltre a coloro che possono essere successivamente coinvolti nella gestione del procedimento, sono tenuti ad osservare l'obbligo di riservatezza sull'identità del segnalante. L'eventuale violazione del predetto obbligo è fonte di responsabilità disciplinare, fatte salve ulteriori forme di responsabilità previste dall'ordinamento.

Nel caso in cui alla segnalazione segua l'avvio di un procedimento disciplinare, l'identità del segnalante può essere rivelata all'accusato nei casi in cui:

- a) vi sia il consenso espresso del segnalante;
- b) la contestazione dell'addebito disciplinare risulti fondata, in tutto o in parte, sulla segnalazione, e la conoscenza dell'identità del segnalante risulti assolutamente indispensabile per la difesa dell'accusato, purché tale circostanza venga da quest'ultimo dedotta e comprovata in sede di audizione o mediante la presentazione di memorie difensive.

Nell'ambito del procedimento penale l'identità del segnalante è coperta dal segreto nei modi e nei limiti previsti dall'art. 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.

La segnalazione è sottratta al diritto di accesso di cui agli artt. 22 e seguenti della Legge 7 agosto 1990, n. 241, nonché all'accesso generalizzato.

Le disposizioni a tutela dell'anonimato e di esclusione dell'accesso documentale non trovano applicazione in tutte le ipotesi in cui l'anonimato stesso non è opponibile per legge.

#### **4.2. Divieto di discriminazioni nei confronti del segnalante**

I dipendenti che effettuano una segnalazione non possono essere sanzionati, demansionati, licenziati, trasferiti o sottoposti ad altre misure organizzative che abbiano un effetto negativo sulle condizioni di lavoro; in definitiva, non sono assoggettabili ad alcuna misura discriminatoria per motivi collegati, anche solo indirettamente, alla segnalazione.

Per misure discriminatorie si intendono le azioni disciplinari ingiustificate, le molestie sul luogo di lavoro ed ogni altra forma di ritorsione che determini situazioni di lavoro intollerabili. Il dipendente, che ritiene di aver subito una discriminazione, ne dà notizia circostanziata al RPC che, valutata la fondatezza e in ragione della gravità, la segnala:

- al dirigente responsabile dell'area di appartenenza dell'autore della discriminazione, affinché valuti la necessità di adottare atti o provvedimenti volti a ripristinare la situazione e a rimediare agli effetti negativi della discriminazione, nonché la necessità di avviare il procedimento disciplinare;
- all'UPD, per le valutazioni in ordine alla sussistenza di eventuali profili disciplinari nei confronti dell'autore della discriminazione e per gli adempimenti di competenza;
- all'Ispettorato per la funzione pubblica presso il Dipartimento della funzione pubblica.

Resta ferma la facoltà del dipendente, che ritiene di aver subito una discriminazione, di segnalarla all'Ispettorato per la funzione pubblica, anche tramite l'organizzazione sindacale alla quale aderisce o le organizzazioni sindacali presenti nell'Ente camerale, qualora non abbia già provveduto il RPC, e al Comitato Unico di Garanzia (CUG).

##### **4.2.1. Reintegrazione nel posto di lavoro**

La nuova disciplina prevede che il dipendente segnalante sia reintegrato nel posto di lavoro in caso di licenziamento e che siano nulli tutti gli atti discriminatori o ritorsivi. L'onere di provare che le misure discriminatorie o ritorsive adottate nei confronti del segnalante sono motivate da ragioni estranee alla segnalazione sarà a carico dell'amministrazione.

##### **4.2.2. Sanzioni per gli atti discriminatori**

L'ANAC, a cui l'interessato o i sindacati comunicano eventuali atti discriminatori, applica all'Ente (se responsabile) una sanzione pecuniaria amministrativa da 5.000 a 30.000 euro, fermi restando gli altri profili di responsabilità.

Inoltre, l'ANAC applica la sanzione amministrativa da 10.000 a 50.000 euro a carico del responsabile che non effettua le attività di verifica ed analisi delle segnalazioni ricevute.

#### **5. Responsabilità del segnalante**

Ai sensi dell'art. 1 della Legge n. 179 del 30 novembre 2017, il dipendente che denuncia atti discriminatori non avrà diritto alla tutela nel caso di condanna del medesimo in sede penale (anche in primo grado) per calunnia, diffamazione o altri reati connessi con la denuncia o quando sia accertata la sua responsabilità per dolo o colpa grave.

Qualora a seguito degli accertamenti interni, la segnalazione risulti manifestamente infondata ed effettuata per finalità opportunistiche o al solo scopo di danneggiare il denunciato o altri soggetti, saranno valutate azioni di responsabilità disciplinare a carico del segnalante.



Camera di Commercio  
Caserta

## **6. Estensione della nuova disciplina al settore privato**

Le nuove disposizioni valgono non solo per tutte le amministrazioni pubbliche, inclusi gli enti pubblici economici e quelli di diritto privato in controllo pubblico, ma si rivolgono anche a chi lavora in imprese che forniscono beni e servizi alla P.A..

Caserta, 31 maggio 2018

GR

**IL SEGRETARIO GENERALE**  
**Luca Perozzi**

Documento informatico firmato digitalmente ai sensi del T.U. n. 445/2000 e del D. Lgs. n. 82/2005 e ss.mm.ii.(ed in particolare gli artt. 20, 21, 22, 23 e 24) e rispettive norme collegate, il quale sostituisce il documento cartaceo e la firma autografa; il documento informatico è memorizzato digitalmente.

(com whistleblowing 2018)