



Tutela delle persone che segnalano violazioni

(whistleblowing)

La presente procedura è adottata in attuazione dell'art. 4 del D.Lgs. n. 24/2023 e delle Linee Guida ANAC n. 1/2025 (Delibera n. 478 del 26 novembre 2025 sui canali interni di segnalazione). La procedura è revisionata annualmente, in concomitanza con la revisione del Piano Integrato di Attività e Organizzazione (P.I.A.O.) e in occasione di eventuali novità normative.

1. Premessa

La legge 6 novembre 2012, n. 190 recante -Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione-, con la previsione dell'art. 1, comma 51, ha recepito le raccomandazioni di organismi internazionali inserendo l'art. 54-bis nel decreto legislativo 30 marzo 2001, che garantisce una particolare tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti con lo scopo di favorire l'emersione delle fattispecie di illecito all'interno delle pubbliche amministrazioni, nota nei paesi anglosassoni come whistleblowing.

Il whistleblowing, (letteralmente -soffiare il fischietto-), è inteso come strumento di lotta alla corruzione, basato sulla rivelazione di fatti che possono integrare la fattispecie astratta del reato di corruzione, fatta di propria iniziativa e in forma non anonima da un soggetto appartenente a una determinata organizzazione, privata o pubblica, alle competenti autorità esterne a tale organizzazione, anche in mancanza di una espressa autorizzazione in tal senso da parte della prima, in quanto si tratta di fatti che presentano un momento di collegamento con l'attività di organizzazione.

Il Consiglio d'Europa ha previsto espressamente una norma a tutela dei whistleblower con l'art. 9 della Convenzione civile sulla corruzione. La Convenzione del Consiglio d'Europa è molto chiara nello stabilire i requisiti richiesti per poter attivare la tutela del whistleblower: ragionevoli motivi di sospetto e buona fede; se la denuncia poggia su tali requisiti si ritiene superata la violazione del dovere di fedeltà/confidenzialità che sussiste a fondamento del rapporto di lavoro tra dipendente pubblico e amministrazione o tra dipendente e azienda privato.

In Italia vi è una scarsa conoscenza, diffusione e valorizzazione dell'istituto del whistleblowing. Le ragioni della scarsa diffusione dello strumento del whistleblowing sono da ricondurre a motivazioni prevalentemente culturali. La segnalazione di attività altrui è spesso considerata come una forma di denuncia o di delazione e nei rari casi di denuncia, l'anonimato è l'opzione preferita per le segnalazioni.

Con la previsione dell'art. 54-bis del decreto legislativo 165/2001 il whistleblowing ha trovato posto nell'ordinamento italiano.

Con il Piano Nazionale Anticorruzione 2013 si prevede che ciascuna amministrazione istituisca al proprio interno canali differenziati e riservati per ricevere segnalazioni, la cui gestione deve essere affidata a un ristretto numero di persone, con la creazione di modelli per ricevere, in via riservata e sicura, le informazioni ritenute utili per individuare gli autori della condotta illecita e le circostanze del fatto.

L'Autorità Nazionale Anticorruzione, con la determinazione n. 6 del 28 aprile 2015, ha definito la procedura del whistleblowing con l'intento di fornire al whistleblower indicazioni operative per segnalare gli illeciti nonché le forme di tutela, che gli vengono offerte dal nostro ordinamento, in modo da rimuovere ogni fattore che possa ostacolare o disincentivare il ricorso all'istituto.

L'aggiornamento del Piano Nazionale Anticorruzione 2016, disposto con deliberazione n. 831 del 3 agosto 2016, dedica al whistleblowing il punto 7.5, ribadendo che la procedura è finalizzata a garantire la tutela e a stimolare le segnalazioni da parte del dipendente, invitando i vertici delle pubbliche amministrazioni e i Responsabili della prevenzione della corruzione e della trasparenza (RPCT) affinché non si radichino comportamenti discriminatori.

La legge 30 novembre 2017, n. 179, recante -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-, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale 14 dicembre 2017, n. 291, entrata in vigore dal 29 dicembre 2017, ha sostituito integralmente l'articolo 54-bis del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165. La predetta disposizione normativa deve essere letta alla luce di due norme collaterali, e precisamente:

- l'articolo 331, comma 1, del codice di procedura penale che dispone: "1. Salvo quanto stabilito dall'articolo 347, i pubblici ufficiali e gli incaricati di un pubblico servizio che, nell'esercizio o a causa delle loro funzioni o del loro servizio, hanno notizia di reato perseguibile di ufficio, devono farne denuncia per iscritto, anche quando non sia individuata la persona alla quale il reato è attribuito.";

- l'articolo 8, del d.P.R. 16 aprile 2013, n. 62, rubricato "Prevenzione della corruzione" 1. Il dipendente rispetta le misure necessarie alla prevenzione degli illeciti nell'amministrazione. In particolare, il dipendente rispetta le prescrizioni contenute nel piano per la prevenzione della corruzione, presta la sua collaborazione al responsabile della prevenzione della corruzione e, fermo restando l'obbligo di denuncia all'autorità giudiziaria, segnala al proprio superiore gerarchico eventuali situazioni di illecito nell'amministrazione di cui sia venuto a conoscenza."

La tutela del whistleblower è stata ulteriormente rafforzata, dal Decreto Legislativo n. 24 del 10/03/2023, con la possibilità di effettuare segnalazioni esterne all'ANAC o alle autorità competenti, nonché la divulgazione pubblica in casi specifici. Inoltre, il suddetto decreto ha rafforzato le misure di protezione contro le ritorsioni, il divieto di atti discriminatori e ha introdotto l'inversione dell'onere della prova in caso di presunta ritorsione. Infatti l'art. 17 c.2 prevede "Nell'ambito di procedimenti giudiziari o amministrativi o comunque di controversie stragiudiziali aventi ad oggetto l'accertamento dei comportamenti, atti o omissioni vietati ai sensi del presente articolo nei confronti delle persone di cui all'articolo 3, commi 1, 2, 3 e 4, si presume che gli stessi siano stati posti in essere a causa della segnalazione, della divulgazione pubblica o della denuncia all'autorità giudiziaria o contabile. L'onere di provare che tali condotte o atti sono motivati da ragioni estranee alla segnalazione, alla divulgazione pubblica o alla denuncia è a carico di colui che li ha posti in essere."

Inoltre, la protezione è stata estesa anche a collaboratori, fornitori, che possano essere venuti a conoscenza di illeciti durante il rapporto lavorativo.

Il decreto, inoltre, ha previsto un ruolo centrale per l'ANAC, che ha il compito di attivare il canale di segnalazione esterna, tramite piattaforma informatica. Tale obbligo si è concretizzato con l'approvazione delle Linee Guida ANAC con Delibera n. 311 del 12/07/2023, modificata ed integrata dalla delibera n. 479 del 26 novembre 2025 "Modifica ed integrazione della Delibera n. 311 del 12 luglio 2023 recante "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".

Con Delibera ANAC n. 478 del 26 novembre 2025 "Linee guida n. 1 in materia di whistleblowing sui canali interni di segnalazione" è stato completato il percorso regolatorio del whistleblowing, con indicazioni operative più dettagliate.

2. Scopo e finalità della procedura

Scopo del presente documento è quello di rimuovere i fattori che possono ostacolare o disincentivare il ricorso all'istituto, quali i dubbi e le incertezze circa la procedura da seguire e i timori di ritorsioni o discriminazioni.

In tale prospettiva, l'obiettivo perseguito dal presente documento è quello di fornire al whistleblower chiare indicazioni operative circa oggetto, contenuti, destinatari e modalità di trasmissione delle segnalazioni, nonché circa le forme di tutela che gli vengono offerte nel nostro ordinamento.

3. Definizioni

Per whistleblower ("vedetta civica"), si intende la persona fisica che denuncia condotte illecite poste in essere all'interno dell'ente di appartenenza: lavoratori dipendenti, autonomi, collaboratori, volontari, tirocinanti, consulenti, fornitori, candidati, ex collaboratori.

Il termine whistleblowing si riferisce al processo attraverso il quale una persona – tipicamente un dipendente o collaboratore – segnala violazioni, irregolarità o comportamenti illeciti di cui è venuta a conoscenza nel proprio contesto lavorativo.

Ai fini della presente procedura, si intende inoltre per:

Persona segnalante: la persona fisica che effettua la segnalazione di informazioni sulle violazioni acquisite nel contesto lavorativo (art. 2, co. 1, lett. g), D.Lgs. 24/2023).

Facilitatore: la persona fisica che assiste la persona segnalante nel processo di segnalazione, operante all'interno del medesimo contesto lavorativo e la cui assistenza deve essere mantenuta riservata (art. 2, co. 1, lett. h), D.Lgs. 24/2023).

Persona coinvolta: la persona fisica o giuridica menzionata nella segnalazione come persona alla quale la violazione è attribuita o comunque implicata nella violazione segnalata (art. 2, co. 1, lett. l), D.Lgs. 24/2023).

Contesto lavorativo: le attività lavorative o professionali, presenti o passate, attraverso le quali, indipendentemente dalla natura di tali attività, una persona acquisisce informazioni sulle violazioni e nel cui ambito potrebbe rischiare di subire ritorsioni in caso di segnalazione (art. 2, co. 1, lett. i), D.Lgs. 24/2023).

Ritorsione: qualsiasi comportamento, atto od omissione, anche solo tentato o minacciato, posto in essere in ragione della segnalazione, della denuncia o della divulgazione pubblica e che provoca o può provocare alla persona segnalante, in via diretta o indiretta, un danno ingiusto (art. 2, co. 1, lett. m), D.Lgs. 24/2023).

Segnalazione interna: la comunicazione, scritta od orale, delle informazioni sulle violazioni, presentata tramite il canale di segnalazione interno all'Ente.

Segnalazione esterna: la comunicazione, scritta od orale, delle informazioni sulle violazioni, presentata tramite il canale di segnalazione esterno attivato dall'ANAC.

Divulgazione pubblica: rendere di pubblico dominio informazioni sulle violazioni tramite la stampa o mezzi elettronici o comunque attraverso mezzi di diffusione in grado di raggiungere un numero elevato di persone (art. 2, co. 1, lett. f), D.Lgs. 24/2023).

4. Soggetti legittimati alla segnalazione

Possono effettuare una segnalazione ai sensi della presente procedura le seguenti categorie di soggetti, ai sensi dell'art. 3, co. 1-4, del D.Lgs. n. 24/2023: dipendenti a tempo determinato e indeterminato; lavoratori autonomi e collaboratori che svolgono la propria attività lavorativa presso l'Ente; liberi professionisti, consulenti; volontari e tirocinanti, retribuiti e non retribuiti; persone con funzione di amministrazione, direzione, vigilanza, controllo o rappresentanza; fornitori, subfornitori e rispettivi dipendenti e collaboratori; soggetti in fase di selezione, di prova o il cui rapporto giuridico con l'Ente non sia ancora iniziato; ex dipendenti, ex collaboratori o persone che non ricoprono più una delle posizioni sopra indicate.

La segnalazione può essere effettuata: durante il rapporto giuridico con l'Ente; prima dell'inizio del rapporto giuridico, qualora le informazioni segnalate siano state acquisite durante la fase di selezione o precontrattuale; durante il periodo di prova; successivamente alla cessazione del rapporto, a condizione che le informazioni segnalate si riferiscano al periodo precedente lo scioglimento del rapporto.

La procedura protegge anche l'identità dei facilitatori e delle altre persone menzionate nella segnalazione.

5. Oggetto della segnalazione

All'interno di questa procedura possono essere segnalate violazioni di cui si sia venuti a conoscenza nel contesto della propria attività lavorativa.

Con il termine "violazioni" si intendono comportamenti, atti od omissioni che ledono l'interesse pubblico o l'integrità dell'Ente e che consistono in:

1. illeciti amministrativi, contabili, civili o penali;
2. illeciti che rientrano nell'ambito di applicazione degli atti dell'Unione europea o nazionali indicati nell'allegato al D.Lgs 24/2023 ovvero degli atti nazionali che costituiscono attuazione degli atti dell'Unione europea indicati nell'allegato alla direttiva (UE) 2019/1937, seppur non indicati nell'allegato al decreto, 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;
3. atti od omissioni che ledono gli interessi finanziari dell'Unione di cui all'art. 325 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea specificati nel diritto derivato pertinente dell'Unione europea;

4. atti od omissioni riguardanti il mercato interno, di cui all'articolo 26, paragrafo 2, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, comprese le violazioni delle norme dell'Unione europea in materia di concorrenza e di aiuti di Stato, nonché le violazioni riguardanti il mercato interno connesse ad atti che violano le norme in materia di imposta sulle società o i meccanismi il cui fine è ottenere un vantaggio fiscale che vanifica l'oggetto o la finalità della normativa applicabile in materia di imposta sulle società;
5. atti o comportamenti che vanificano l'oggetto o la finalità delle disposizioni di cui agli atti dell'Unione nei settori suindicati.

Non rientrano nell'oggetto di questa procedura le segnalazioni di carattere personale, per esempio quelle che attengono esclusivamente ai propri rapporti individuali di lavoro o di impiego pubblico, ovvero inerenti ai propri rapporti di lavoro o di impiego pubblico con le figure gerarchicamente sovraordinate. Non vi rientrano neanche le mere irregolarità nella gestione od organizzazione dell'attività.

Sono inoltre escluse dall'ambito di applicazione del D. Lgs n. 24/2023 le segnalazioni di violazioni già disciplinate in via obbligatoria dagli atti dell'Unione Europea o nazionali.

Occorre effettuare una verifica, caso per caso, sulla base di indici probatori (ad es. normativa di settore, casi analoghi presi in esame dalla giurisprudenza) al fine di valutare la riconducibilità di tali atti o omissioni alle violazioni oggetto del D. Lgs. n. 24/2023.

6. Contenuto della segnalazione

Il whistleblower deve fornire tutti gli elementi utili a consentire agli uffici competenti di procedere alle dovute ed appropriate verifiche ed accertamenti a riscontro della fondatezza dei fatti oggetto di segnalazione.

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

- a) generalità del soggetto che effettua la segnalazione, con indicazione della posizione o funzione svolta nell'ambito dell'ente;
- b) una chiara e completa descrizione dei fatti oggetto di segnalazione;
- c) se conosciute, le circostanze di tempo e di luogo in cui sono stati commessi;
- d) se conosciute, le generalità o altri elementi che consentano di identificare il soggetto/i che ha/hanno posto/i in essere i fatti segnalati;
- e) l'indicazione di eventuali altri soggetti che possono riferire sui fatti oggetto di segnalazione;
- f) l'indicazione di eventuali documenti che possono confermare la fondatezza di tali fatti;
- g) ogni altra informazione che possa fornire un utile riscontro circa la sussistenza dei fatti segnalati.

Le segnalazioni anonime, vale a dire prive di elementi che consentano di identificare il loro autore, sono equiparate a segnalazioni ordinarie se sufficientemente circostanziate. Il segnalante anonimo non beneficia delle misure di protezione previste dal D.Lgs. n. 24/2023. Le segnalazioni anonime ricevute sono conservate per cinque anni decorrenti dalla data di ricezione, rendendo così possibile rintracciarle nel caso in cui il segnalante, o chi abbia sporto denuncia, comunichi successivamente ad ANAC di aver subito misure ritorsive a causa di quella segnalazione o denuncia anonima (art. 16, co. 4, D.Lgs. n. 24/2023). Se il segnalante svela successivamente la propria identità, si applicano tutte le tutele previste dalla presente procedura e le misure di protezione disposte dal D.Lgs. n. 24/2023.

7. Modalità e destinatari della segnalazione

La segnalazione può essere indirizzata:

- h) al Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza dell'Ente (RPCT);
- i) all'Autorità Nazionale Anticorruzione – ANAC;
- j) all'Autorità giudiziaria ordinaria;
- k) alla Corte dei conti.

Se la segnalazione riguarda il Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza dell'Ente, va indirizzata direttamente all'ANAC.

Qualora il whistleblower rivesta la qualifica di pubblico ufficiale, l'invio della segnalazione al suddetto soggetto non lo esonera dall'obbligo di denunciare alla competente Autorità giudiziaria i fatti penalmente rilevanti e le ipotesi di danno erariale.

La segnalazione può essere presentata:

1. mediante la piattaforma appositamente creata e fruibile dai soggetti legittimati presente nel sito del Comune di Cagliari > Amministrazione trasparente > Altri contenuti > Prevenzione della corruzione > Segnalazione condotte illecite – Whistleblowing. La piattaforma costituisce il canale preferenziale in quanto garantisce, attraverso sistemi di cifratura dei dati e l'utilizzo di un codice identificativo univoco della segnalazione, la riservatezza dell'identità della persona segnalante, dei soggetti menzionati e del contenuto della segnalazione.
Al fine di garantire la non tracciabilità della persona segnalante, si raccomanda di accedere alla piattaforma da una rete esterna rispetto a quella dati interna dell'Ente. L'Ente adotta in ogni caso misure tecniche e organizzative adeguate anche sugli apparati di rete (firewall, proxy) per garantire che la connessione al canale di segnalazione non consenta di risalire all'identità della persona segnalante;
2. in forma orale, previa richiesta di incontro del segnalante al RPCT, da svolgersi entro un termine ragionevole, garantendo la riservatezza della persona e del contenuto della segnalazione. L'incontro si terrà entro trenta giorni dalla richiesta. La richiesta di incontro può essere effettuata tramite la piattaforma dedicata o via e-mail.

Il RPCT, può procedere, previo consenso della persona segnalante, alla registrazione dell'incontro attraverso dispositivi idonei alla conservazione e all'ascolto o, nel caso in cui non si possa procedere alla registrazione, redigere un verbale che dovrà essere sottoscritto anche dalla persona segnalante.

Resta fermo che, laddove si proceda alla trascrizione della segnalazione, il contenuto di quest'ultima potrà essere sempre verificato e rettificato dalla persona segnalante al momento della sottoscrizione.

Il Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza adotterà quanto necessario a garantire la riservatezza dei dati identificativi del segnalante in tutte le fasi e per tutta la durata del procedimento.

Qualora la segnalazione pervenga a persona diversa dal RPCT, e il segnalante dichiara espressamente di voler beneficiare delle tutele in materia di whistleblowing, o tale volontà sia desumibile dalla segnalazione, la segnalazione deve essere trasmessa entro sette giorni al RPCT, dandone contestuale notizia al segnalante (art. 4, co. 6, D.Lgs. n. 24/2023). Il ricevente adotta tutte le misure necessarie a garantire la riservatezza del segnalante, delle persone coinvolte e della documentazione.

Si precisa che il ricorso alla posta elettronica (ordinaria o certificata) non è di per sé adeguato a garantire la riservatezza dell'identità della persona segnalante, se non accompagnato da specifiche contromisure opportunamente giustificate quali misure di mitigazione del rischio individuate in sede di DPIA. I segnalanti sono pertanto invitati ad utilizzare esclusivamente la piattaforma informatica crittografata messa a disposizione dall'Ente.

8. Verifica della fondatezza della segnalazione

Il Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza (RPCT), all'atto del ricevimento della segnalazione, previa verifica dell'assenza di conflitti di interesse o altre situazioni di incompatibilità, provvede ad avviare con le opportune cautele la procedura interna per la verifica dei fatti rappresentati nella dichiarazione del segnalante, investendo le strutture competenti per il prosieguo delle attività.

Qualora il RPCT ravvisi ipotesi di conflitti di interesse o altre situazioni di incompatibilità si astiene e le sue funzioni saranno esercitate dal soggetto che legalmente lo sostituisce (Vice Segretario generale).

Qualora anche il sostituto, si trovi in una delle ipotesi di conflitto di interessi, la persona segnalante può rivolgersi ad ANAC mediante il canale esterno, ricorrendo una delle condizioni di cui all'art. 6 del d.lgs. n. 24/2023.

Ai sensi delle Linee Guida ANAC n. 1/2025 (§ 3.3), il sostituto del RPCT deve essere individuato preventivamente nell'atto organizzativo e deve possedere i medesimi requisiti di autonomia, imparzialità e indipendenza richiesti al gestore. Il sostituto interviene anche in caso di assenza prolungata del RPCT, intendendo per tale un'assenza superiore a sette giorni. Le ipotesi di conflitto di interessi comprendono le situazioni tipiche e atipiche previste dall'art. 51 c.p.c. e dagli artt. 6 e 7 del d.P.R. n. 62/2013.

Il RPCT è tenuto a rilasciare alla persona segnalante, entro sette giorni dalla presentazione della segnalazione stessa (art. 5, co. 1, lett. a) del d.lgs. n. 24/2023), l'avviso di ricevimento della segnalazione.

L'avviso non implica, per il RPCT, alcuna valutazione dei contenuti oggetto della segnalazione, ma assume un carattere meramente informativo nei confronti della persona segnalante con riferimento alla ricezione e presa in carico della segnalazione.

L'avviso di ricevimento, a seconda della modalità utilizzata, sarà comunicato mediante la piattaforma informatica o, in caso di mancato utilizzo della piattaforma, sarà inoltrato al recapito indicato dalla persona segnalante nella segnalazione o, in assenza di quest'ultima indicazione, a quello utilizzato dalla persona segnalante per inoltrare la segnalazione.

Preliminarmente il RPCT verifica che la segnalazione sia stata presentata da una delle persone legittimate ai sensi del d.lgs. n. 24/2023 e che l'oggetto della stessa rientri nell'ambito di applicazione del medesimo decreto (cd. presupposti soggettivi e oggettivi).

Nel caso in cui manchino i suddetti requisiti e, dunque, la segnalazione non sia qualificabile come di whistleblowing, il RPCT potrà trasmetterla al competente soggetto/ufficio interno all'ente che la tratterà, laddove previsto, come una segnalazione ordinaria, dandone contestualmente comunicazione alla persona segnalante. Il RPCT valuterà, per una maggiore tutela della persona segnalante, se mantenerne riservata l'identità anche se la segnalazione non è qualificabile come di whistleblowing.

Il Responsabile (RPCT), nel rispetto della massima riservatezza e dei principi di imparzialità, può effettuare ogni attività ritenuta opportuna, inclusa l'audizione personale del segnalante e di eventuali altri soggetti (indicati dal segnalante) che possono riferire sugli episodi ivi rappresentati.

Il Responsabile (RPCT) può:

- contattare direttamente il segnalante e riceverlo in un luogo protetto, per garantire la sua massima riservatezza, per acquisire ogni ulteriore tipo di informazione utile circa l'episodio che denuncia;
- avvalersi del supporto del personale interno incardinato nell'ufficio Staff del Segretario generale e della collaborazione delle competenti strutture dell'Ente e, all'occorrenza, di organi di controllo esterni (tra cui Guardia di Finanza, Direzione Provinciale del Lavoro, Comando Vigili Urbani, Agenzia delle Entrate, ecc).

Il RPCT può avvalersi per lo svolgimento delle attività di verifica e di analisi delle segnalazione del personale interno incaricato nell'ufficio staff del Segretario generale.

I soggetti chiamati a svolgere il ruolo di supporto al gestore devono essere, ai sensi delle Linee Guida ANAC n. 1/2025 (§ 3.6): in possesso del requisito di autonomia e specificamente formati e competenti; individuati, ciascuno con i rispettivi compiti e responsabilità, nell'atto organizzativo; preventivamente e necessariamente autorizzati al trattamento dei dati personali ai sensi dell'art. 29 del Regolamento (UE) 2016/679 e dell'art. 2-quaterdecies del D.Lgs. 196/2003.

La segnalazione, dopo avere subito l'anonimizzazione e l'oscuramento in corrispondenza dei dati identificativi del segnalante e degli altri dati di contesto che possano consentire l'identificazione, anche indiretta, del segnalante, può essere trasmessa, a cura del Responsabile (RPCT), ad altri soggetti interessati per consentire loro le valutazioni del caso e/o le eventuali iniziative in merito da intraprendere.

Qualora, all'esito delle opportune verifiche la segnalazione risulti fondata, in tutto o in parte, il Responsabile (RPCT), in relazione alla natura della violazione, provvede:

- a comunicare l'esito dell'accertamento al dirigente responsabile della struttura dell'ente di appartenenza dell'autore della violazione accertata, affinché provveda all'adozione dei provvedimenti di competenza, incluso, sussistendone i presupposti, l'esercizio dell'azione disciplinare, purché la competenza, per la gravità dei fatti, non spetti direttamente all'UPD, che in tal caso viene opportunamente attivato;
- a presentare denuncia all'Autorità Giudiziaria competente, nelle fattispecie più gravi, e se sussistono i presupposti di legge;
- a 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.

Qualora all'esito delle attività di accertamento la segnalazione risulti non fondata il RPCT l'archivia con atto motivato.

Il Responsabile (RPCT), a conclusione degli accertamenti, e comunque 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, informa dell'esito o dello stato dello stesso il segnalante, secondo la modalità dallo stesso prescelta e con le opportune precauzioni a garanzia della sua tutela.

Si precisa che il termine di tre mesi per il riscontro non è perentorio. Resta tuttavia fermo l'obbligo di comunicare l'esito dell'istruttoria della segnalazione. Il RPCT mantiene aperta la comunicazione con la persona segnalante durante tutto il processo di gestione, fornendo riscontri periodici sullo stato dell'istruttoria.

9. Forme di tutela del whistleblower

Il dipendente pubblico che segnala condotte illecite è sottoposto a particolari forme di tutele. L'identità del segnalante non può essere rivelata a persone diverse da quelle competenti a ricevere o a dare seguito alle segnalazioni. Sono vigenti quindi stretti obblighi di riservatezza sull'identità del whistleblower con sottrazione al diritto di accesso della segnalazione.

Ad eccezione dei casi in cui sia configurabile una responsabilità a titolo di calunnia e di diffamazione, ai sensi delle disposizioni del Codice penale o dell'art. 2043 del Codice civile e delle ipotesi in cui l'anonimato non è opponibile per legge, (es. indagini penali, tributarie o amministrative, ispezioni di organi di controllo), l'identità del whistleblower viene protetta in ogni contesto successivo alla segnalazione.

Pertanto, fatte salve le eccezioni di cui sopra, l'identità del segnalante non può essere rivelata senza il suo espresso consenso e tutti coloro che ricevono o sono coinvolti nella gestione delle segnalazioni 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.

Per quanto concerne, in particolare, l'ambito del procedimento disciplinare, l'identità del segnalante può essere rivelata all'autorità disciplinare e all'incolpato solo nei casi in cui:

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

La segnalazione del whistleblower è, inoltre, sottratta al diritto di accesso previsto dagli artt. 22 e seguenti della legge 8 agosto 1990, n. 241 e ss.mm.ii. nonché all'accesso civico generalizzato di cui all'art. 5, co. 2, del D.Lgs. n. 33/2013, ricadendo nell'ipotesi di esclusione prevista dall'art. 5-bis, co. 3, del medesimo decreto.

Il documento non può, pertanto, essere oggetto di visione né di estrazione di copia da parte di richiedenti, ricadendo nell'ambito delle ipotesi di esclusione di cui all'art. 24, comma 1, lett. a), della legge n. 241/90.

Il dirigente quale superiore gerarchico, che riceve informazioni da un proprio collaboratore, di un illecito o di una irregolarità, è tenuto a proteggerne l'identità e a invitarlo a effettuare segnalazione al Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza dell'Ente.

In caso di omissione e di mancata protezione del segnalante, il dirigente risponde disciplinarmente e, se sussistono i presupposti, incorre nelle altre forme di responsabilità previste dall'ordinamento.

La comunicazione dell'identità del segnalante al Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza, da parte del dirigente, non integra gli estremi della violazione dell'obbligo di protezione.

I segnalanti che denunciano all'Autorità giudiziaria ordinaria o alla Corte dei Conti o al Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza dell'Ente condotte illecite di cui siano venuti a conoscenza in ragione del rapporto di lavoro, non possono essere sanzionati, licenziati o sottoposti ad alcuna misura discriminatoria per motivi collegati, direttamente o indirettamente, alla denuncia.

Per misure discriminatorie si intendono le azioni disciplinari ingiustificate, le molestie sul luogo di lavoro ed ogni altra forma di ritorsione.

In conformità all'art. 2, co. 1, lett. m) e all'art. 17, co. 4, del D.Lgs. n. 24/2023, per ritorsione si intende qualsiasi comportamento, atto od omissione, anche solo tentato o minacciato, che provoca o può provocare alla persona segnalante un danno ingiusto. A titolo esemplificativo, costituiscono ritorsioni: il licenziamento, la sospensione o misure equivalenti; la retrocessione di grado o la mancata promozione; il mutamento di funzioni, il cambiamento del luogo di lavoro, la riduzione dello stipendio, la modifica dell'orario di lavoro; la sospensione della formazione o qualsiasi restrizione dell'accesso alla stessa; le note di merito o referenze negative; le misure disciplinari o altra sanzione, anche pecuniaria; la coercizione, l'intimidazione, le molestie o l'ostracismo; la discriminazione o un trattamento sfavorevole; la mancata conversione di un contratto a termine in un contratto a tempo indeterminato; il mancato rinnovo o la risoluzione anticipata di un contratto a termine; i danni, anche alla reputazione della persona, i pregiudizi economici o finanziari; l'inserimento in elenchi impropri; la conclusione anticipata o l'annullamento del contratto di fornitura di beni o servizi; l'annullamento di una licenza o di un permesso; la richiesta di sottoposizione ad accertamenti psichiatrici o medici.

Il segnalante che ritiene di aver subito una discriminazione, direttamente o tramite l'organizzazione sindacale a cui conferisce mandato, deve dare notizia circostanziata dell'avvenuta discriminazione al Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza, per metterlo in condizioni di valutarne la fondatezza e i possibili interventi di azione, per ripristinare la situazione o per rimediare agli effetti negativi della discriminazione in via amministrativa e per perseguire, disciplinarmente, l'autore della discriminazione.

Il legislatore ha invertito l'onere della prova in caso di controversie legate all'irrogazione di sanzioni disciplinari: non sarà più il whistleblower che dovrà dimostrare di aver subito discriminazione a causa della segnalazione, ma è l'ente che dovrà provare l'estraneità di ogni misura adottata rispetto alla segnalazione.

L'adozione di misure discriminatorie a seguito di whistleblowing, che abbia avuto anche come destinatario il Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza, può essere altresì segnalata direttamente dallo stesso interessato all'ANAC che informa l'Ispettorato per la funzione pubblica – Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento della Funzione Pubblica, per i provvedimenti di competenza.

Le tutele del presente articolo non sono garantite nei casi in cui sia accertata, anche con sentenza di primo grado, la responsabilità penale del segnalante o comunque per reati commessi con la denuncia, o responsabilità civile, per lo stesso titolo, nei casi di dolo o colpa grave.

L'Ente promuove, a tutela dei segnalanti, un'efficace attività di sensibilizzazione, comunicazione e formazione specifica 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 di codice di comportamento dei pubblici dipendenti, nonché mediante avvisi sui siti web istituzionale e intranet dell'Ente.

10. Trattamento dei dati personali

Le segnalazioni ricevute, le attività di accertamento e le comunicazioni tra la persona segnalante e il RPCT sono documentate e conservate in conformità alla normativa in materia di riservatezza e protezione dei dati personali (Regolamento (UE) 2016/679 e D.Lgs. 196/2003 e ss.mm.ii.).

L'Ente predispone una valutazione d'impatto sulla protezione dei dati (DPIA) ai sensi dell'art. 35 del Regolamento (UE) 2016/679, con riferimento ai trattamenti connessi alla

gestione delle segnalazioni. A tal fine, il titolare del trattamento può avvalersi del supporto del fornitore della piattaforma informatica.

Deve essere resa disponibile un'ideale informativa ai sensi degli artt. 13 e 14 del Regolamento (UE) 2016/679 e dell'art. 13 del D.Lgs. n. 24/2023. I dati personali che manifestamente non sono utili al trattamento di una specifica segnalazione non sono raccolti o, se raccolti accidentalmente, sono cancellati immediatamente. L'accesso ai dati è consentito esclusivamente al RPCT e, se indicato in specifico atto organizzativo, ai membri dello staff di supporto, ciascuno debitamente autorizzato al trattamento ai sensi dell'art. 29 del Regolamento (UE) 2016/679.

Il fornitore della piattaforma informatica è designato quale responsabile del trattamento ai sensi dell'art. 28 del Regolamento (UE) 2016/679, con apposito contratto o atto giuridico che disciplini la materia, la durata, la natura e la finalità del trattamento, il tipo di dati personali e le categorie di interessati. Nella scelta del fornitore, l'Ente verifica l'idoneità delle misure di sicurezza adottate, anche attraverso la verifica di eventuali certificazioni di sicurezza informatica riconosciute, la disponibilità del servizio nel Catalogo delle infrastrutture digitali e dei servizi cloud dell'Agenzia per la Cybersicurezza Nazionale (ACN), nonché la conformità alla normativa in materia di protezione dei dati. Il fornitore può dimostrare le garanzie richieste anche mediante l'adozione di certificazioni privacy o di codici di condotta approvati ai sensi dell'art. 40 del Regolamento (UE) 2016/679 e dell'art. 28, par. 5, del medesimo Regolamento, ivi inclusa la conformità alla Delibera del Garante per la protezione dei dati personali del 17 ottobre 2024 recante "Approvazione del codice di condotta per il trattamento dei dati personali effettuato dalle imprese di sviluppo e produzione di software gestionale".

Per ciò che concerne l'esercizio dei diritti degli interessati ai sensi degli artt. 15-22 del Regolamento (UE) 2016/679, tale esercizio, ai sensi dell'art. 2-undecies D.Lgs 196/2003, non può mai compromettere o disvelare, anche indirettamente, la riservatezza dell'identità della persona segnalante.

11. Conservazione della documentazione

Le segnalazioni e la relativa documentazione sono conservate per il tempo necessario al trattamento della segnalazione e comunque non oltre cinque anni a decorrere dalla data della comunicazione dell'esito finale della procedura di segnalazione, nel rispetto degli obblighi di riservatezza.

Decorso tale termine, il RPCT provvede alla cancellazione della segnalazione e della relativa documentazione. Potranno essere conservati gli atti e i documenti afferenti ai procedimenti avviati e alle iniziative assunte dall'Ente che abbiano avuto origine dalla segnalazione, in quanto non contenenti di regola riferimenti puntuali alla persona segnalante.

12. Canali esterni e divulgazione pubblica

Oltre alla procedura interna, la persona segnalante può effettuare una segnalazione esterna all'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC) qualora ricorra una delle seguenti condizioni previste dall'art. 6 del D.Lgs. n. 24/2023: il canale interno obbligatorio non è attivo o è non conforme; la persona segnalante ha già effettuato una segnalazione interna e alla stessa non è stato dato seguito; la persona segnalante ha fondati motivi di ritenere che, se effettuasse una segnalazione interna, alla stessa non sarebbe dato efficace seguito ovvero che la stessa segnalazione possa determinare il rischio di ritorsione; la persona segnalante ha fondato

motivo di ritenere che la violazione possa costituire un pericolo imminente o palese per il pubblico interesse.

Le modalità di segnalazione esterna all'ANAC sono disponibili alla pagina dedicata sul sito dell'Autorità.

A specifiche condizioni, la persona segnalante può effettuare una divulgazione pubblica, che consiste nel rendere di pubblico dominio informazioni sulle violazioni tramite la stampa o mezzi elettronici o comunque attraverso mezzi di diffusione in grado di raggiungere un numero elevato di persone (art. 15, D.Lgs. n. 24/2023). Il segnalante beneficia della protezione prevista dal decreto se, al momento della divulgazione pubblica, ricorre una delle seguenti condizioni: ha previamente effettuato una segnalazione interna ed esterna ovvero direttamente una segnalazione esterna, senza aver ricevuto riscontro; ha fondato motivo di ritenere che la violazione possa costituire un pericolo imminente o palese per il pubblico interesse; ha fondato motivo di ritenere che la segnalazione esterna possa comportare il rischio di ritorsioni o possa non avere efficace seguito.

13. Sanzioni

Il D.Lgs. n. 24/2023 prevede sanzioni amministrative irrogabili da parte dell'ANAC, ai sensi dell'art. 21, nei confronti dei soggetti responsabili delle seguenti condotte: ritorsioni contro i segnalanti; violazioni dell'obbligo di riservatezza; ostruzione o tentativo di ostruzione alla segnalazione; mancata istituzione del canale di segnalazione, mancata adozione delle procedure o adozione di procedure non conformi; mancato svolgimento delle attività di verifica e analisi delle segnalazioni ricevute.

Sono altresì sanzionabili gli abusi del sistema di segnalazione, con possibili sanzioni per colui che calunnia o diffama un altro soggetto a mezzo della procedura. L'Ente può procedere disciplinarmente contro i soggetti responsabili di tali condotte.

La violazione da parte di dipendenti dell'amministrazione delle misure di prevenzione della corruzione previste nella presente Procedura, ivi compresa la tutela del dipendente che segnala condotte illecite, è sanzionabile sotto il profilo disciplinare (articolo 10 del codice di comportamento dei dipendenti del comune di Cagliari).

14. Informazione e formazione

Le informazioni sulla presente procedura sono rese accessibili a tutti i soggetti legittimati e sono pubblicate sul sito internet dell'Ente, nella sezione Amministrazione Trasparente – Altri Contenuti – Prevenzione della corruzione. Le informazioni sono rese disponibili anche in fase di assunzione dei dipendenti e di instaurazione del rapporto con gli altri soggetti indicati all'art. 4.

Il RPCT e i soggetti eventualmente individuati per la gestione delle segnalazioni ricevono una formazione specifica e periodica, sulle seguenti tematiche: i profili normativi in materia di whistleblowing (nazionale e UE), con particolare attenzione alla protezione dei dati personali; le procedure e le modalità operative, inclusa la gestione dei conflitti di interesse; i principi generali di comportamento (confidenzialità, riservatezza, etica, integrità, competenze comunicative). La formazione in materia di whistleblowing è inserita nel piano di formazione dell'Ente e deve essere programmata periodicamente.

La formazione generale è rivolta a tutto il personale dell'Ente al fine di fornire un quadro chiaro sulla disciplina, chiarendo chi è il whistleblower, cosa può essere segnalato, con quali canali, quali sono le tutele previste e quali segnalazioni non rientrano nella procedura.

15. Coinvolgimento delle organizzazioni sindacali

L'attivazione e le modifiche sostanziali del canale interno di segnalazione sono effettuate previo coinvolgimento delle rappresentanze o organizzazioni sindacali (RSU/RSA) comparativamente più rappresentative sul piano nazionale, ai sensi dell'art. 4, co. 1, del D.Lgs. n. 24/2023. Tale coinvolgimento ha carattere meramente informativo e consente all'Ente di acquisire le eventuali osservazioni di parte sindacale sull'implementazione del canale interno. Il parere espresso dai sindacati nell'interlocuzione preventiva non ha natura vincolante.

16. Responsabilità del segnalante

La presente procedura lascia impregiudicata la responsabilità penale e disciplinare del whistleblower 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 della presente policy, quali 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.

Se al termine del procedimento penale, civile o contabile ovvero all'esito dell'accertamento dell'ANAC risulti l'infondatezza della segnalazione e che il segnalante non avesse fondato motivo di ritenere la sua fondatezza, il segnalante è sottoposto a procedimento disciplinare, al termine del quale può essere irrogata anche una sanzione.

17. Disposizioni finali e clausola di rinvio

La presente procedura e le disposizioni in essa contenute potranno essere sottoposte a revisione in occasione di novità normative o interpretative. Per tutto quanto non espressamente previsto si rinvia al D.Lgs. n. 24/2023, alle Linee Guida ANAC (Delibere n. 311/2023, n. 478/2025 e n. 479/2025) e alla normativa vigente in materia.

Il Responsabile della prevenzione della corruzione e
della trasparenza

Dott.ssa Antonella Marcello