

WHISTLEBLOWING

RELAZIONE ANNUALE 2015

1. Contesto normativo
2. La piattaforma informatica del Comune di Milano
3. La segnalazione
4. Ruolo e funzioni dell'organismo di garanzia
5. Le segnalazioni pervenute
6. Le iniziative intraprese

1. Contesto normativo

Il Whistleblowing o segnalazione di condotte illecite è una procedura espressamente prevista dalla Legge n. 190/2012 che all'art. 1 comma 51 inserisce nel D. Lgs. 30 marzo 2001 n.165, l'art. 54 bis.

In base alla suddetta norma, "fuori dei casi di responsabilità a titolo di calunnia o diffamazione, ovvero per lo stesso titolo ai sensi dell'articolo 2043 del codice civile, il pubblico dipendente che denuncia all'autorità giudiziaria o alla Corte dei conti", (o all'Autorità Nazionale anticorruzione ANAC, (come da ultimo disposto con Legge n. 144/2014), "ovvero riferisce al proprio superiore gerarchico condotte illecite di cui sia venuto a conoscenza in ragione del rapporto di lavoro, non può essere sanzionato, licenziato o sottoposto ad una misura discriminatoria, diretta o indiretta, avente effetti sulle condizioni di lavoro per motivi collegati direttamente o indirettamente alla denuncia".

In attuazione delle indicazioni del Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione del Comune di Milano, approvato con deliberazione della Giunta Comunale n. 137 del 31 gennaio 2014 ed in particolare dell'articolo 12 è stata realizzata nella intranet comunale, una piattaforma dedicata al c.d. "whistleblowing", ossia alla segnalazione da parte dei dipendenti, di un fatto che costituisce un illecito, una illegalità o una irregolarità che possano arrecare un pregiudizio patrimoniale ed un danno all'immagine alla organizzazione lavorativa, che nel caso degli Enti Locali ed in primo luogo dei Comuni quotidianamente eroga servizi alla Città.

La segnalazione deve essere effettuata in buona fede, deve riguardare comportamenti lesivi dell'interesse pubblico e deve essere circostanziata, pena la decadenza della segnalazione stessa.

WHISTLEBLOWING

RELAZIONE ANNUALE 2015

La segnalazione è indirizzata all'organismo di garanzia previsto dall'articolo 12 del Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione approvato come detto dalla Giunta Comunale con deliberazione n. 137 del 31 gennaio 2014.

2. La Piattaforma informatica del Comune di Milano

Dal 19 gennaio 2015 è attiva nella intranet comunale una piattaforma per l'invio delle segnalazioni prima citate che è stata strutturata dalla Direzione Centrale Sistemi Informativi ed Agenda Digitale con il supporto della Segreteria Generale.

L'accesso alla piattaforma rende criptati tutti i dati inseriti dal segnalante, non viene tracciato il traffico determinato dall'accesso e dalla navigazione nella piattaforma.

La piattaforma coniuga il requisito imprescindibile della riservatezza e garanzia dell'anonimato con quello di accessibilità e sicurezza tramite:

- la non rintracciabilità del segnalante;
- la presenza di un protocollo informatico sicuro;
- la mail del segnalante criptata e nascosta agli amministratori del sistema;
- l'assenza di log di accesso registrato sul sistema informatico nel quale è inserita la piattaforma.

L'identità del segnalante non è rivelata e non può in alcun modo essere identificata da chi riceve la segnalazione.

La segnalazione è sottratta al diritto d'accesso.

Ai dipendenti sprovvisti di una postazione informatica, viene garantita la messa a disposizione, in via sperimentale, di una postazione dedicata all'accesso generalizzato alla rete intranet ed ai servizi al dipendente già attivi, (quali a titolo esemplificativo: cartellino, cedolino dello stipendio, permessi web), presso la Direzione Centrale Risorse Umane Organizzazione e Servizi Generali.

A partire dal mese di gennaio 2015 sono state intraprese molteplici iniziative di comunicazione ai dipendenti sia via mail, sia con una nota materialmente allegata alla busta paga della mensilità di marzo 2015.

WHISTLEBLOWING

RELAZIONE ANNUALE 2015

Anche il Portale interno della Polizia Locale riporta informazioni sul whistleblowing, al fine di consentire la maggior diffusione della conoscenza di questo strumento di segnalazione, presso i circa tremila componenti del corpo suddetto.

Nel mese di agosto è stata pubblicata una ulteriore comunicazione nella quale si informano i dipendenti delle attività in corso a cura dell'organismo.

Il Comune di Milano, inoltre, con deliberazione n. 1241 del 10 luglio 2015 ha concesso al Comune di Varese, in applicazione della normativa in materia di amministrazione digitale, il riuso libero e gratuito del programma applicativo relativo alla piattaforma suddetta.

3. La segnalazione

La piattaforma contiene l'indicazione della tipologia cui il segnalante ritiene di ricondurre quanto è intenzionato a comunicare. Vengono indicate le tipologie relative a:

- fatti penalmente rilevanti;
- violazioni del codice di comportamento;
- fatti arrecanti un pregiudizio patrimoniale;
- fatti arrecanti un danno all'immagine dell'Amministrazione;
- violazioni di procedure.

Il modulo di segnalazione contenuto nella piattaforma informatica riporta inoltre una serie di dati da indicare che vanno dal tempo e luogo dei fatti, ai soggetti coinvolti, all'eventuale impatto economico dei fatti medesimi, al livello di coinvolgimento del segnalante, anche in qualità di vittima, al livello di conoscenza diretta o meno dei fatti.

4. Ruolo e funzioni dell'organismo di garanzia

Come detto al paragrafo 1 della presente relazione, la segnalazione è indirizzata all'organismo di garanzia previsto dall'articolo 12 del Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione approvato come detto dalla Giunta Comunale con deliberazione n. 137 del 31 gennaio 2014.

Detto organismo che riceve e verifica le segnalazioni al fine di avviare attività istruttorie è composto da soggetti qualificati esterni all'Ente cui

WHISTLEBLOWING

RELAZIONE ANNUALE 2015

competete la presidenza dell'organismo e da un dipendente esperto in procedure dell'Ente e riconosciuto autorevole da parte della struttura.

L' organismo è stato nominato con provvedimento del Sindaco in data 24 settembre 2014 dura in carica tre anni ed i suoi membri non sono rinnovabili.

Ne fanno parte il dott. Virginio Carnevali, presidente di Transparency International Italia, che ha assunto anche la presidenza dell'organismo di garanzia, il dott. Roberto Montà, presidente di Avviso Pubblico ed il Vice Segretario Vicario del Comune di Milano, dott.ssa Mariangela Zaccaria.

L'organismo di è dotato di un regolamento di funzionamento approvato nella prima seduta in data 16 ottobre 2014. Tale regolamento disciplina l'attività dell'organismo stesso che si esplica:

- a) nell'accesso alla piattaforma informatica introdotta per la ricezione e la gestione delle segnalazioni di condotte illecite relative ai dipendenti del Comune di Milano;
- b) nella valutazione delle segnalazioni delle condotte illecite pervenute attraverso la suddetta piattaforma, al fine di promuovere da parte del Responsabile della Prevenzione della corruzione, l'adozione dei conseguenti provvedimenti;
- c) nell'assicurare attraverso l'esercizio delle proprie funzioni, il rispetto delle garanzie di anonimato del segnalante così come previsto dall'art 54 bis del D. LGS. 165/2001¹;
- d) nella vigilanza affinché dalla segnalazione non derivino sanzioni o misure discriminatorie anche indirette che possano avere effetti sul rapporto lavorativo;
- e) nell'attivazione, laddove ve ne sia diretta e documentata conoscenza, di strumenti ed iniziative di tutela dei lavoratori eventualmente assoggettati a sanzioni o misure sanzionatorie.

¹ Il segnalante può decidere di svelare la propria identità qualora l'Organismo di Garanzia lo richieda per necessità di approfondimento. In nessun caso il segnalante ha l'obbligo di identificarsi, né l' Organismo di Garanzia ha la possibilità e l'autorità per obbligare il segnalante ad identificarsi.

WHISTLEBLOWING

RELAZIONE ANNUALE 2015

L'organismo fornisce inoltre, al Responsabile della Prevenzione della corruzione, al Direttore Generale ed ai Direttori Centrali dell'Ente, un supporto per un'efficace traduzione dei contenuti delle segnalazioni ricevute in nuovi o aggiornati modelli di prevenzione e gestione del rischio di corruzione ed attraverso la propria attività, mette, altresì, a disposizione della struttura organizzativa dell'Ente le proprie competenze al fine di radicare nell'Ente stesso la cultura della legalità ed il contrasto dei fenomeni di corruzione.

Sino ad oggi l'organismo di garanzia ha effettuato n. 8 incontri.

5. Le segnalazioni pervenute

Dall'attivazione della piattaforma in data 19 gennaio 2015, ad oggi sono pervenute n. 13 segnalazioni.

Il dato può ritenersi soddisfacente considerando che l'applicativo di Transparency International Italia ha ricevuto ad oggi 153 segnalazioni da tutta Italia di cui 124 dall'inizio di quest'anno.

Tutte le segnalazioni sono state effettuate secondo le indicazioni contenute nella piattaforma informatica ed illustrate nell'apposita sezione conoscitiva presente nella intranet comunale.

Alcune segnalazioni non sono state rese in forma anonima dimostrando la fiducia nello strumento introdotto.

Le segnalazioni non sono connotate da intenzioni delatorie e presentano le caratteristiche fondanti del whistleblowing, ovvero, la buona fede del segnalante, il perseguimento dell'interesse pubblico nell'invio della segnalazione, la descrizione circostanziata dei fatti.

Lo strumento, quindi, anche attraverso l'ampia diffusione che ne è stata data, non è stato oggetto di distorsioni e ha dimostrato la sensibilità della struttura ai temi dell'etica e della legalità.

Tutte le segnalazioni vengono esaminate dall'Organismo di Garanzia che provvede ad analizzare tutti i documenti delle medesime, richiedendo anche approfondimenti e documentazione integrativa ai dirigenti competenti.

WHISTLEBLOWING

RELAZIONE ANNUALE 2015

L'Organismo di Garanzia, esaminate le segnalazioni, ha sempre fornito adeguato riscontro al segnalante anche in esito agli approfondimenti svolti.

L'esame di alcune segnalazioni è terminato ed ha comportato, anche in collaborazione con il Responsabile Anticorruzione, l'emanazione di indirizzi per il miglioramento della procedure amministrative anche ai fini della trasparenza ed imparzialità dell'azione amministrativa.

Si precisa, infine, che per alcune segnalazioni (nr. 6) l'Organismo di Garanzia ha ritenuto esaurienti gli approfondimenti effettuati circa le procedure amministrative interessate.

Di seguito si riporta una breve descrizione dei contenuti delle segnalazioni esaminate dall'Organismo di Garanzia e delle conseguenti determinazioni dal medesimo assunte.

1. La prima, in ordine di esame, del **4 febbraio 2015**, dal titolo "Spreco di denaro pubblico" riguarda il presunto spreco di denaro pubblico per acquistare un software dedicato al calcolo degli importi delle monetizzazioni pure in presenza di un precedente software già esistente e con le stesse finalità.

L'Organismo di Garanzia ha ritenuto esaurienti gli approfondimenti tecnici effettuati presso i dirigenti competenti circa le caratteristiche e le funzionalità del suddetto software .

2. La seconda, in ordine di esame, del **26 gennaio 2015** dal titolo "Concorso pubblico truccato", riguarda presunte irregolarità nell'attribuire riserve per l'assunzione di personale della categoria B3 nell'ambito di un concorso pubblico.

L'Organismo di Garanzia, sulla base di quanto dichiarato dal Direttore competente, interloquisce direttamente con il segnalante precisando che la riserva del 50% ai dipendenti interni non si applica al 1° classificato, e quindi, la riserva dei posti non trova applicazione

WHISTLEBLOWING

RELAZIONE ANNUALE 2015

in questo caso, trattandosi di assunzione di una sola unità. Più precisamente viene assunto il primo classificato a prescindere che sia un interno o un esterno.

3. La terza segnalazione, in ordine di esame, del **28 gennaio 2015**, dal titolo: "Diversa applicazione del contratto decentrato di Polizia Locale" riguarda presunte irregolarità nell'applicazione del contratto decentrato della Polizia Locale, da parte degli Uffici dei Comandi zonal, con riferimento al servizio nei giorni festivi, nei terzi turni e nelle notti.

L'Organismo di Garanzia ha provveduto a segnalare al Comandante indirizzi per il miglioramento e la tracciabilità informatica delle procedure amministrative interessate anche ai fini della trasparenza ed imparzialità dell'azione amministrativa. Tale segnalazione è stata inviata anche al Responsabile Anticorruzione che ha proceduto ad interessare le strutture delle Risorse Umane al fine di intraprendere azioni condivise con il Comandante della Polizia Locale..

4. La quarta, in ordine di esame, del **20 aprile 2015**, riguarda la realizzazione di lavori atti alla creazione di un locale ufficio all'interno della biblioteca Sormani di Corso di Porta Vittoria al posto di uno spazio in precedenza adibito a sportello per il pubblico e guardaroba.

L'Organismo di Garanzia ha ritenuto esaurienti le procedure amministrative seguite sia per quanto riguarda i profili edilizi sia per quanto riguarda la sicurezza sui luoghi di lavoro.

5. La quinta, in ordine di esame, del **1 aprile 2015**, riguarda la realizzazione di un progetto di digitalizzazione del patrimonio librario della biblioteca Centrale Sormani che si sta sviluppando con

WHISTLEBLOWING

RELAZIONE ANNUALE 2015

ritardo e con costi lievitati rispetto alle previsioni originarie. Inoltre, viene segnalato che presso la biblioteca privata di Via Senato sarebbe esposta una collezione libraria riconducibile ad una donazione, cosiddetto "Fondo Vigorelli", di proprietà del Comune di Milano dal maggio 2006.

L'Organismo di Garanzia ha provveduto all'emanazione di indirizzi per il miglioramento della procedure amministrative in termini di programmazione. Tale segnalazione è stata inviata anche al Responsabile Anticorruzione ai fini della valutazione delle azioni da intraprendere in tal senso. Il suddetto Responsabile ha inviato in data 29 ottobre 2015 apposita comunicazione ai dirigenti competenti affinché vengano adottati miglioramenti organizzativi ed iniziative finalizzate alla programmazione delle attività in questione.

6. La sesta, in ordine di esame, in data **27 marzo 2015**, riguarda il procedimento di conferimento delle posizioni organizzative all'interno dell'Ente e fa riferimento ad una risposta - che il segnalante allega - pervenuta dal Direttore pro tempore del Settore Valorizzazione delle Risorse Umane in data 10 luglio 2013, nella quale viene precisato il carattere discrezionale della scelta dell'incaricato di posizione.

L'Organismo di Garanzia ha ritenuto esaurienti gli approfondimenti effettuati circa le procedure amministrative interessate con riferimento al carattere discrezionale della scelta dell'incaricato di posizione organizzativa.

7. La settima, in ordine di esame, del **26 marzo 2015**, riguarda abusi nel rimborso ai dipendenti del Servizio Segnaletica dei chilometri effettuati tramite l'utilizzo di mezzi privati, pur in presenza di mezzi di proprietà comunale in numero sufficiente da soddisfare le necessità dell'ufficio. Viene inoltre evidenziato che il dipendente

WHISTLEBLOWING

RELAZIONE ANNUALE 2015

comunale, che si occupava del controllo dei giustificativi di spesa da rimborsare e che ha sollevato perplessità, è stato destinato ad altri compiti.

L'Organismo di Garanzia ha ritenuto esaurienti gli approfondimenti effettuati presso il dirigente competente in merito alla compatibilità del chilometraggio effettuato con le attività svolte dai dipendenti interessati, inoltre, l'Organismo di Garanzia ha riscontrato, attraverso il suddetto dirigente, che non è intervenuta alcuna modifica organizzativa sulle attività di cui sopra.

8. L'ottava segnalazione esaminata, pervenuta in data **29 maggio 2015**, riguarda presunte irregolarità nella gestione contabile degli appalti relativi ai segnali mobili connessi a lavori di segnaletica a decorrere dal 2009.

L'Organismo di Garanzia ha preventivamente richiesto un controllo a campione su alcuni appalti in corso per verificare direttamente sui luoghi di esecuzione, la rispondenza tra quanto inserito in contabilità e quanto effettivamente realizzato.

L'attività di verifica effettuata, a cura dei dirigenti competenti nel mese di agosto 2015, ha portato ad un riscontro positivo in quanto tutte le misurazioni effettuate in loco, hanno trovato corrispondenza con le misurazioni riportate sui relativi atti contabili salvo ininfluenti discrasie.

Inoltre, laddove la segnalazione dettagliava la via interessata dai lavori è stato verificato che la contabilizzazione presentata dall'impresa, a seguito dei controlli eseguiti d'ufficio, era stata ridotta di circa il 20%.

WHISTLEBLOWING

RELAZIONE ANNUALE 2015

Il segnalante non ha indicato quanto, a suo giudizio, ammontasse l'effettivo importo liquidabile, per cui non è stato possibile valutare se la riduzione sia stata congrua.

Prendendo a campione uno degli appalti segnalati non potendo verificare nel dettaglio, a causa della quasi totale assenza di indicazioni circa le vie interessate dai lavori, si è proceduto a far effettuare una verifica circa la media di incidenza complessiva sull'appalto, della voce riferita alla segnaletica mobile. E' stato, pertanto, constatato che la percentuale di incidenza della voce "segnali mobili", riferita all'appalto esaminato rispetto alla media degli appalti simili porta ad una incidenza inferiore di quasi un punto alla media dei valori minimo e massimo rilevati.

L'Organismo di Garanzia, a fronte degli accertamenti eseguiti e dei controlli effettuati dai dirigenti competenti, come risultanti in atti, che hanno avuto esito positivo, considerata, peraltro, la difficoltà, da parte dei tecnici, di effettuare i controlli capillari nei luoghi ove debbono essere installati i segnali mobili di segnaletica, ha suggerito agli stessi dirigenti di prevedere la quantificazione di un costo forfettario dei segnali in questione, costo che dovrebbe, pertanto, essere inserito in maniera forfettaria nei prossimi bandi di segnaletica.

9. La nona segnalazione esaminata, pervenuta in data **17 giugno 2015**, riguarda la presunta violazione dell'art. 7.6 del D. Lgs. 165/2001, e conseguentemente del Regolamento comunale sull'ordinamento degli uffici e dei servizi, con riferimento alla preventiva verifica dell'assenza di professionalità interne al fine di poter conferire incarichi a soggetto esterno. In particolare il segnalante fa riferimento ad un incarico riguardante un progetto del Sistema Bibliotecario Urbano, retribuito con fondi interni, ma affidato a

WHISTLEBLOWING

RELAZIONE ANNUALE 2015

soggetto esterno pur, a detta del segnalante, in presenza di idonea professionalità interna.

L'Organismo di Garanzia ha provveduto all'emanazione di indirizzi per il miglioramento della procedure amministrative anche ai fini della trasparenza ed imparzialità dell'azione amministrativa, con particolare riferimento all'introduzione di procedure comparative. Tale segnalazione è stata inviata anche al Responsabile Anticorruzione ai fini dell'attività di controllo successivo sugli atti.

10. La decima segnalazione esaminata, pervenuta in data **28 luglio 2015**, riguarda la mancata pubblicazione di relazioni ed allegati tecnici relativi a determinazioni dirigenziali della Direzione Centrale Sistemi Informativi ed Agenda Digitale.

L'Organismo di Garanzia, avendo verificato tale mancanza, su un significativo campione, ha invitato il Responsabile Anticorruzione all'emanazione di indirizzi per il miglioramento della procedure amministrative anche ai fini della trasparenza ed imparzialità dell'azione amministrativa, richiamando l'attenzione sulla pubblicazione integrale di tutti gli allegati alle determinazioni dirigenziali. Tale richiamo alla trasparenza è stato inviato da parte del Responsabile Anticorruzione al dirigente il quale ha risposto in data 18 novembre 2015, comunicando di aver già provveduto alle modifiche informatiche necessarie per poter pubblicare anche gli allegati alle determinazioni dirigenziali.

11. L'undicesima segnalazione, pervenuta in data **27 agosto 2015**, riguarda le attività dell'Ufficio Automazione della Biblioteca Centrale di Palazzo Sormani.

A parere del segnalante detto Ufficio, composto da sette dipendenti (uno dei quali posizione organizzativa e solamente un altro dotato di competenze di programmazione informatica) svolge

WHISTLEBLOWING

RELAZIONE ANNUALE 2015

funzioni residuali rispetto al catalogo unico elettronico del Polo Lombardo del Sistema Bibliotecario Nazionale gestito da un Ente regionale.

Inoltre, il segnalante fa presente che sembrerebbero effettuate delle visualizzazioni di documenti in violazione della normativa sulla privacy da parte degli addetti al citato ufficio.

L'Organismo di Garanzia sulla base dei chiarimenti forniti ritiene che non sussistano fatti di natura corruttiva o atti illeciti in quanto i fatti rappresentati dal segnalante rientrano nelle scelte gestionali tipiche dell'attività dirigenziale.

12. La dodicesima segnalazione, pervenuta sulla piattaforma informatica in data **23 settembre 2015**, riguarda presunte irregolarità sull'attribuzione di incarichi di progettazione e direzione lavori nelle manutenzioni della segnaletica stradale e sulle ripartizioni degli incentivi ai sensi della normativa vigente in materia, sempre riguardanti lavori di segnaletica stradale.

I fatti segnalati coprono il periodo temporale dal 2007 ad oggi, nei quali gli incarichi sarebbero stati attribuiti quasi in esclusiva ad un solo dipendente fino al 2009 e successivamente sarebbero stati divisi equamente tra lo stesso dipendente ed un altro fino ad oggi, ciò anche in presenza di altri dipendenti aventi requisiti professionali e di esperienza all'interno del Servizio Segnaletica.

L'altro fatto segnalato attiene alla ripartizione degli incentivi fino al 2007 che, a parere del segnalante, sarebbe stata regolare, mentre dal 2008 in poi i tecnici del Servizio Segnaletica sarebbero stati sostituiti da altre figure professionali non facenti parte del Servizio, ma appartenenti ad uffici logisticamente distanti dal medesimo Servizio e ricoprenti diverse mansioni e con diverse competenze professionali, anche superiori ai ruoli assegnati ai fini

WHISTLEBLOWING

RELAZIONE ANNUALE 2015

della ripartizione. Ciò sarebbe avvenuto a scapito dei 3 tecnici di VI qualifica funzionale in grado di ricoprire il ruolo di periziatore e disegnatore.

Il segnalante, inoltre, lamenta delle irregolarità nella compilazione nelle schede per la ripartizione dell'incentivo di progettazione; nello specifico sostiene che gli importi liquidati risulterebbero più alti di quelli effettivi e che all'interno di detti importi sarebbe ricompresa la progettazione esecutiva mai eseguita.

L'Organismo di Garanzia ha stabilito di inoltrare, al dirigente competente, apposita nota al fine di approfondire i fatti segnalati.

Gli accertamenti sono tutt'ora in corso.

13. La tredicesima segnalazione, pervenuta in data **17 ottobre 2015**, si riferisce ad una presunta disparità di trattamento da parte di un Ufficio Personale nei confronti del personale chiamato a giustificare le proprie assenze.

Il segnalante lamenta una non corrispondenza tra le effettive presenze ed i relativi giustificativi tale da far intuire dei trattamenti di favore.

Vengono, infine, segnalate anomalie di servizio e conseguentemente assenze non giustificate per alcuni dipendenti in servizio presso una particolare sede.

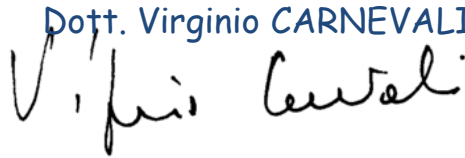
L'Organismo di Garanzia ha stabilito di inoltrare una nota (in conoscenza anche al Responsabile Anticorruzione) al Responsabile della Direzione Centrale Risorse Umane, Organizzazione e Servizi Generali, al fine di attivare gli opportuni controlli.

WHISTLEBLOWING

RELAZIONE ANNUALE 2015

IL PRESIDENTE
DELL'ORGANISMO DI GARANZIA

Dott. Virginio CARNEVALI



IL COMPONENTE ESTERNO
DELL'ORGANISMO DI GARANZIA

Dott. Roberto Montà

F.to digitalmente

IL COMPONENTE INTERNO
DELL'ORGANISMO DI GARANZIA

Dott.ssa Mariangela Zaccaria

F.to digitalmente