



ISPRA

Istituto Superiore per la Protezione
e la Ricerca Ambientale

**Atto organizzativo interno per la regolamentazione
e il trattamento delle segnalazioni
effettuate ai sensi dell'art. 54bis del d.lgs. n. 165/01**



ISPRA

Istituto Superiore per la Protezione
e la Ricerca Ambientale

INDICE

PREMESSA	PAG.	1
1. Tutela del segnalante	PAG.	2
1.1		<i>Ambito soggettivo</i>
		PAG.
	2	
1.2		<i>Condizioni per la tutela</i>
	PAG.	2
1.3 Tutela dell'anonimato	PAG.	2
1.3.1 <u>L'anonimato nel procedimento disciplinare</u>	PAG.	2
1.3.2 <u>Tutela nella segnalazione a terzi</u>	PAG.	3
1.4 Tutela dalla discriminazione	PAG.	3
2. Oggetto della segnalazione	PAG.	4
3. Sottrazione al diritto di accesso	PAG.	5
4. Procedura di attivazione e gestione del sistema "Whistle.I"	PAG.	5
4.1 Finalità	PAG.	5
4.2 Comitato per il trattamento delle segnalazioni e Amministratori di Sistema	PAG.	6
4.3 Sistema informativo	PAG.	6
4.4 Procedura di segnalazione	PAG.	7



ISPRA

Istituto Superiore per la Protezione
e la Ricerca Ambientale

4.5 *Caratteristiche generali della gestione
delle segnalazioni*

PAG. 7

4.6 *Conclusione del trattamento*

PAG. 7

Premessa

L'introduzione nell'ordinamento nazionale di un'adeguata tutela del dipendente (pubblico e privato) che segnala condotte illecite dall'interno dell'ambiente di lavoro è prevista in convenzioni internazionali (ONU, OCSE, Consiglio d'Europa) ratificate dall'Italia, oltre che in raccomandazioni dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa, talvolta in modo vincolante, altre volte sotto forma di invito ad adempiere.

La legge 6 novembre 2012, n. 190 "Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione" ha recepito tali sollecitazioni, sia pure limitatamente all'ambito della pubblica amministrazione, con la disposizione contenuta nell'art. 1, co. 51, che introduce, nel decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 "Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche", l'art. 54-bis il cui primo comma recita: «*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, 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*».

La stessa norma disciplina, poi, nei successivi commi:

- il divieto a rivelare il nome del segnalante nei procedimenti disciplinari (*tutela anonimato*)
- il controllo del Dipartimento della Funzione Pubblica sui procedimenti disciplinari discriminatori (*divieto di discriminazione*)
- la sottrazione delle segnalazioni dal diritto di accesso di cui alla l. n. 241/90 e s.m.i.

La portata della norma è generale e astratta e richiede di essere completata con l'adozione di concrete misure di tutela del dipendente, realizzando una protezione effettiva ed efficace verso eventuali misure discriminatorie così da favorire l'emersione di *condotte illecite*.

A tal fine il Servizio Sistemi Informativi e Infrastrutture dell'ISPRA (DIR-INF), in ossequio a quanto previsto nel PTPC, ha realizzato un sistema informativo, denominato "Whistle.I", che consente di offrire al dipendente che effettua segnalazioni di attività illecite un elevato livello di sicurezza e di garanzia della tutela della propria identità.

Parallelamente è stata definita una procedura organizzativa che permette di gestire l'intero processo, a partire dall'inoltro della segnalazione fino al suo trattamento, assicurando al dipendente che denuncia un illecito concrete misure di tutela e totale trasparenza.

Nel seguito si illustrano i principi fissati dal legislatore e la procedura adottata dall'ISPRA per la segnalazione delle condotte illecite.

1. Tutela del segnalante

1.1 Ambito soggettivo

Il legislatore ha limitato l'ambito soggettivo di applicazione della norma a:

- tutte le pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2. del d.lgs. n. 165/01;
- tutti i dipendenti pubblici che in ragione del proprio rapporto di lavoro siano venuti a conoscenza di condotte illecite ed effettuano una segnalazione.

L'Istituto ha inteso estenderla anche ai consulenti e collaboratori, se dotati di utenza ISPRAC.

1.2 Condizioni per la tutela

Il dipendente che inoltra una segnalazione deve essere individuabile e riconoscibile; ciò non vuol dire che sia tenuto alla sottoscrizione del messaggio in quanto il meccanismo di individuazione e riconoscibilità è garantito dalle modalità di funzionamento del sistema di seguito descritte.

La segnalazione anonima non rientra nella fattispecie prevista dalla norma.

La tutela non trova applicazione quando il comportamento del dipendente che effettua la segnalazione integri un'ipotesi del reato di calunnia o di diffamazione e dunque nei casi in cui siano riportate informazioni false rese con colpa o dolo e cessa a seguito dell'accertamento delle responsabilità in sede penale (calunnia/diffamazione) o civile (ex art. 2043 c.c.) e dunque in presenza di una sentenza di primo grado sfavorevole al segnalante.

Il dipendente è tutelato anche dalle eventuali possibili ritorsioni che possono verificarsi nell'ambito del rapporto di lavoro quando, ricorrendo le condizioni tassativamente previste dalla norma, sia stata resa nota l'identità del segnalante.

1.3 Tutela dell'anonimato

La norma richiede che l'identità del segnalante sia protetta in ogni contesto successivo alla segnalazione.

La tutela dell'anonimato va intesa come massimo livello di riservatezza da riconoscere nei confronti di chi effettua una segnalazione e non deve essere in alcun modo intesa come possibilità di accettazione della segnalazione anonima.

1.3.1 L'anonimato nel procedimento disciplinare

La riservatezza della identità del segnalante deve essere garantita anche nell'ambito del procedimento disciplinare e per tutta la sua durata.

L'identità del segnalante può essere rivelata senza il suo consenso a colui che è soggetto al procedimento esclusivamente quando la contestazione è fondata in tutto o in parte sulla denuncia del dipendente pubblico e la conoscenza dell'identità del segnalante è *assolutamente indispensabile* alla difesa dell'incolpato.

La riservatezza opera, altresì, nei confronti del Responsabile dell'Ufficio Procedimenti Disciplinari (UPD) al quale il nominativo del dipendente che ha effettuato la segnalazione potrà essere reso noto solamente se e quando il soggetto interessato dal procedimento ne chieda la rivelazione, ai sensi del precedente paragrafo.

Poiché la norma non definisce quali siano i criteri che consentono di individuare i casi in cui ricorra *l'assoluta indispensabilità*, l'ISPRAC ha ritenuto di adottare la posizione dell'ANAC:

1. la circostanza di *assoluta indispensabilità* può emergere solo:
 - a. a seguito dell'audizione dell'incolpato,
 - b. dalle memorie difensive che lo stesso produce nel procedimento;
2. la valutazione di *assoluta indispensabilità* della conoscenza del nominativo del segnalante ai fini della difesa da parte dell'incolpato è rimessa al Responsabile dell'UPD che dovrà motivare adeguatamente la sua scelta, sia in caso di accoglimento che in caso di diniego della richiesta (l. n.241/90).

In caso di accettazione della richiesta, il responsabile dell'UPD avanzerà apposita istanza motivata al RPC o ad altro componente del Comitato di cui al successivo paragrafo 4.2.

1.3.2 Tutela nella segnalazione a terzi

Al fine di garantire la tutela della riservatezza anche nel momento in cui la segnalazione viene spedita a soggetti terzi si procederà nel modo seguente:

- a. laddove si tratti di soggetti interni all'amministrazione, verrà inoltrato soltanto il contenuto della segnalazione, depurato di tutti i riferimenti che possano far risalire alla identità del segnalante, ove espressa in modo palese.
- b. in caso di trasmissione all'A.G., Corte dei Conti, ANAC, Dipartimento Funzione Pubblica la trasmissione dovrà avvenire evidenziando che si tratta di una segnalazione pervenuta da un soggetto al quale l'ordinamento riconosce una tutela rafforzata della riservatezza ai sensi dell'art. 54-bis del d.lgs. n. 165/01.

1.4 Tutela dalla discriminazione

Il dipendente che effettua segnalazioni di condotte illecite *“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.”*

Per misure discriminatorie si intendono:

- le azioni disciplinari ingiustificate
- le molestie sul luogo di lavoro
- qualsiasi altra forma di ritorsione che determini condizioni di lavoro intollerabili

Il dipendente che ritenga di aver subito una discriminazione a seguito di una segnalazione di illecito:

1. **deve** effettuare una denuncia circostanziata e con il maggior numero di elementi al Responsabile per la Prevenzione della Corruzione (RPC) ISPRA il quale, valutata la fondatezza, segnala il fatto ad uno o più dei seguenti soggetti:
 - al dirigente sovraordinato del dipendente che ha operato la discriminazione il quale valuta l'opportunità/necessità di adottare atti o provvedimenti per ripristinare la situazione e/o rimediare agli effetti negativi della discriminazione in via amministrativa e valuta anche la sussistenza degli estremi per avviare il procedimento disciplinare nei confronti del dipendente che ha messo in atto la discriminazione;
 - al Responsabile dell'UPD che valuta l'esistenza di elementi per avviare il procedimento disciplinare nei confronti del dipendente che ha messo in atto la discriminazione,
 - al Servizio competente in materia di affari giuridici che valuta la sussistenza di elementi per esercitare in giudizio l'azione di risarcimento per lesione dell'immagine dell'ISPRA;
 - all'Ispettorato della Funzione Pubblica, al fine di una valutazione da parte di quest'ultimo sulla necessità di avviare un'ispezione e acquisire ulteriori elementi per le successive determinazioni;
2. **può** darne notizia ad una organizzazione sindacale rappresentativa presente nell'Istituto che deve riferire la situazione di discriminazione all'Ispettorato della Funzione Pubblica (se la segnalazione non è stata effettuata all'RPC);
3. **può** darne notizia al Comitato Unico di Garanzia (CUG) ISPRA, il cui Presidente dovrà riferire la situazione di discriminazione all'Ispettorato della Funzione Pubblica (se la segnalazione non è stata effettuata all'RPC);

4. **può** agire in giudizio nei confronti del dipendente che ha operato la discriminazione per ottenere:
- a) il ripristino immediato della situazione precedente,
 - b) l'annullamento davanti al TAR del provvedimento amministrativo illegittimo e/o la sua disapplicazione da parte del Tribunale del lavoro
 - c) il risarcimento del danno patrimoniale e non patrimoniale conseguente alla discriminazione.

2. Oggetto della segnalazione

Le condotte illecite oggetto di segnalazione meritevole di tutela, secondo le indicazioni fornite dall'ANAC nelle recenti Linee guida sul whistleblower, adottate con determinazione n. 6 del 28 aprile 2015, non si riferiscono soltanto a quelle che integrano le fattispecie delittuose di cui al titolo II Capo I del codice penale (delitti contro la PA), ma anche alle situazioni in cui nel corso dell'attività amministrativa si riscontri l'abuso del potere affidato ad un soggetto per ottenere vantaggi privati, oppure casi in cui si evidenzi un malfunzionamento dell'amministrazione a causa dell'uso a fini privati delle funzioni attribuite (*es.: sprechi, nepotismo, demansionamenti, ripetuto mancato rispetto dei tempi procedurali, assunzioni non trasparenti, irregolarità contabili, false dichiarazioni, violazione norme ambientali e di sicurezza sul lavoro*);

Le condotte illecite segnalate devono riguardare situazioni di cui il soggetto sia venuto direttamente a conoscenza e quindi:

- quanto si è appreso in virtù dell'ufficio rivestito;
- notizie acquisite, anche casualmente, in occasione e/o a causa dello svolgimento delle mansioni lavorative;
- informazioni di cui il dipendente sia venuto comunque a conoscenza e che costituiscono fatto illecito, ovvero reato contro la P.A.

Il dipendente che si trova in distacco/comando/trasferimento presso l'ISPRA può riferire dei fatti accaduti in un'amministrazione diversa: in tal caso l'ISPRA inoltrerà la segnalazione all'RPC dell'amministrazione cui si riferiscono i fatti o all'ANAC.

Quanto ai fatti denunciati, è opportuno che il dipendente, in base alle proprie conoscenze, ritenga altamente probabile che si sia verificato un fatto illecito nell'accezione sopra indicata, e pur non potendosi richiedere ai fini di un accertamento veri e propri elementi di prova, è altresì 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.

3. Sottrazione al diritto di accesso

Tutta la documentazione che attiene alla segnalazione non può essere oggetto di visione né di estrazione di copia da parte di richiedenti in quanto ricade nell'ambito delle ipotesi di esclusione di cui all'art. 24, comma 1, lett. a) della l. 241/90.

4. Procedura di attivazione e gestione del sistema "Whistle.I"

4.1 Finalità

Scopo della presente procedura è quello di proteggere la riservatezza dell'identità del segnalante in ogni fase, anche nei rapporti con terzi ai quali l'ISPRA dovesse rivolgersi per le verifiche o le iniziative conseguenti alla segnalazione.

Per soddisfare tale esigenza l'ISPRA si è dotata di un Sistema composto di una parte organizzativa e di una parte tecnologica, tra loro interconnesse, adottato con Disposizione n.775 del 25/6/2015.

Resta ferma la possibilità di effettuare segnalazioni anche non utilizzando il Sistema "Whistle.I", nel qual caso non si potrà godere dei livelli di tutela della riservatezza garantiti dalla procedura di cui al presente documento.

La segnalazione all'RPC o all'ANAC non sostituisce, laddove ne ricorrano i presupposti, quella all'Autorità Giudiziaria.

4.2 Comitato per il trattamento delle segnalazioni e Amministratori centrali di sistema

Con riferimento agli aspetti organizzativi e alle modalità adottate per garantire la tutela della riservatezza del segnalante si fa riferimento sia al quadro normativo nazionale sia a scelte specifiche dell'Istituto.

In proposito l'ISPRA ha previsto l'istituzione di un *Comitato per il trattamento delle segnalazioni*, costituito dall'RPC ISPRA e da n. 2 collaboratori, nonché, per gli eventuali interventi manutentivi o gestionali di carattere tecnico-informatico, la designazione n. 2 *Amministratori centrali del Sistema*.

Il Comitato gestisce le segnalazioni secondo la procedura di cui ai successivi paragrafi. Tutti i componenti sono soggetti agli stessi vincoli di riservatezza e di responsabilità.

4.3 Sistema informativo

La parte tecnologica è costituita da un sistema informativo denominato "Whistle.I" sviluppato ad hoc su una definita architettura *hardware e software* che consente di:

- gestire le segnalazioni in modo trasparente consentendo la verifica dello stato di avanzamento della pratica
- rendere identificabile il segnalante ed al contempo garantirne la tutela della riservatezza;
- separare i dati identificativi del segnalante dal contenuto della segnalazione, prevedendo l'adozione di codici sostitutivi dei dati identificativi, in modo che la segnalazione possa essere processata in modalità anonima e rendere possibile la successiva associazione della segnalazione con l'identità del segnalante nei soli casi in cui ciò sia strettamente necessario;
- risalire all'identità del segnalante soltanto attraverso un particolare procedimento nei limiti e alle condizioni già illustrate previste dalla legge;
- attuare modalità di audit degli accessi al sistema, la cui consultazione deve essere riservata esclusivamente ai soggetti espressamente autorizzati;
- tenere traccia delle operazioni eseguite;
- adottare protocolli sicuri e standard per il trasporto dei dati nonché l'utilizzo di adeguati strumenti di crittografia per i contenuti delle segnalazioni e dell'eventuale documentazione allegata.

Il processo di criptazione adottato consente di garantire un standard di sicurezza così elevato da escludere anche per gli stessi amministratori di sistema, oltre che per eventuali soggetti non autorizzati, la possibilità di accedere al contenuto dei messaggi.

Informazioni più dettagliate relative all'utilizzo del programma e al suo funzionamento sono consultabili all'interno del portale, raggruppate nei Manuali d'uso del Sistema.

4.4 Procedura di segnalazione

L'accesso a "Whistle.P" avviene attraverso il portale <https://whistle.isprambiente.it> digitando le credenziali usate per accedere al servizio di posta elettronica dall'esterno.

Avvenuta la conferma della segnalazione il sistema restituisce al segnalante il codice identificativo della segnalazione che gli consentirà di verificarne successivamente lo stato di lavorazione mediante accesso alla voce "stato richieste" del menù principale.

Lo stato delle richieste potrà essere:

- *pendente*: con riferimento alle nuove segnalazioni non ancora prese in carico;
- *in lavorazione*: con riferimento alle segnalazioni già visionate dall'RPC o da uno dei componenti il Comitato;
- *chiusa*: con riferimento alle segnalazioni il cui iter è già stato concluso.

Se anche un solo passaggio del processo di invio delle segnalazioni fallisce, tutto l'invio viene annullato e viene consegnato un messaggio di errore all'utente.

4.5 Caratteristiche generali della gestione delle segnalazioni

Fermo restando che i dettagli relativi al funzionamento del sistema sono contenuti nei Manuali d'uso disponibili sul portale, nel seguito se ne riporta una sintetica illustrazione:

- a) la segnalazione acquisita dal sistema viene trasmessa automaticamente via e-mail a ciascun membro del Comitato;
- b) mediante chiave di decriptazione ognuno di essi potrà accedere alla segnalazione. Ogni accesso di lettura sarà registrato;
- c) i componenti del Comitato non hanno immediata conoscenza dell'identità del segnalante. La stessa potrà essere acquisita solo in presenza delle condizioni descritte nei paragrafi precedenti;
- d) ogni accesso alla identità del segnalante è tracciata e notificata agli altri membri del Comitato;
- e) tutti i dati di gestione e archiviazione sono oggetto di registrazione.

4.6 Conclusione del trattamento

Nel caso si ravvisasse la necessità di acquisire ulteriori chiarimenti da richiedere al segnalante e/o a eventuali altri soggetti, l'acquisizione sarà disposta dal RPC.

Il RPC, sentiti gli altri componenti del Comitato, sulla base di una valutazione dei fatti oggetto della segnalazione, può decidere, in caso di evidente e manifesta infondatezza, di archiviare la segnalazione.

In caso contrario, inoltre la segnalazione sia per acquisire gli elementi istruttori (se non si tratti di ipotesi di reato) che per adottare i provvedimenti conseguenti, ad uno dei seguenti soggetti in funzione dei profili di illiceità riscontrati:

- dirigente della struttura in cui si è verificato il fatto
- UPD, per eventuali profili di responsabilità disciplinare,
- A.G., Corte dei Conti, ANAC per i profili di rispettiva competenza,
- Dipartimento Funzione Pubblica.

I dati e i documenti oggetto della segnalazione vengono conservati a norma di legge.

Il RPC darà conto, all'interno della relazione annuale di cui all'art. 1, co. 14, della legge 190/2012, del numero di segnalazioni ricevute e del loro stato di avanzamento, con modalità tali

da garantire comunque la riservatezza dell'identità del segnalante.

Il Responsabile per la
Prevenzione della Corruzione
Marco la Commare