

1. Profili generali

La legge n. 190 ha introdotto nel Testo unico del pubblico impiego (decreto legislativo n. 165 del 2001) l'articolo 54-*bis*, in base al quale, nella versione attualmente vigente: 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, alla Corte dei Conti, all'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC) 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.

I possibili soggetti destinatari della segnalazione, sono il Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza (RPCT), l'ANAC e l'Autorità giudiziaria ordinaria o contabile.

Sotto il profilo soggettivo, la norma riguarda - oltre i dipendenti della pubblica amministrazione, nell'accezione allargata di cui all'art. 1, comma 2, del T.U. del pubblico impiego, ivi compreso il personale in regime di diritto pubblico - anche i dipendenti degli enti pubblici economici, quelli degli enti di diritto privato sottoposti a controllo pubblico, i lavoratori e i collaboratori delle imprese fornitrici di beni o servizi e che realizzano opere in favore dell'amministrazione pubblica.

La gestione e la verifica sulla fondatezza delle circostanze rappresentate nella segnalazione sono affidate al Responsabile per la prevenzione della corruzione che vi provvede, non oltre 90 giorni dalla ricezione della segnalazione, nel rispetto dei principi di imparzialità e riservatezza effettuando ogni attività ritenuta opportuna, inclusa l'audizione personale del segnalante e di eventuali altri soggetti che possono riferire sui fatti segnalati.

A tal fine, il Responsabile per la prevenzione della corruzione può avvalersi del supporto e della collaborazione delle competenti strutture dell'Agenzia e, all'occorrenza, di organi di controllo esterni (tra cui Corte dei Conti, Guardia di Finanza, Agenzia delle Entrate, ecc.).

Qualora, all'esito della verifica, la segnalazione risulti fondata, il Responsabile per la prevenzione della corruzione, in relazione alla natura della violazione, provvederà:

- a comunicare l'esito dell'accertamento al Presidente dell'Ufficio Procedimenti Disciplinari, individuato ai sensi dell'art. 3, commi 1 e 2, del decreto direttoriale Anpal n. 319 del 26.10.2017, affinché sia espletato l'esercizio dell'azione disciplinare;
- a comunicare l'esito dell'accertamento alla Direzione dell'Agenzia affinché adotti gli eventuali ulteriori provvedimenti e/o azioni che nel caso concreto si rendano necessari a tutela dell'Agenzia medesima;
- a presentare denuncia, ricorrendone i presupposti, all'Autorità giudiziaria competente.

Una sintesi della evoluzione e dell'assetto attuale del quadro normativo di riferimento è riportata nella scheda sub allegato 1 unita al presente documento.

2. Oggetto e finalità della segnalazione

La segnalazione deve essere effettuata “nell’interesse all’integrità della pubblica amministrazione” e ha ad oggetto ad oggetto “condotte illecite” di cui il dipendente sia venuto a conoscenza “in ragione del proprio rapporto di lavoro”.

Lo scopo della norma è molto ampio e consiste nel prevenire o contrastare fenomeni che vanno dai reati contro la p.a. agli illeciti civili o amministrativi passando per le irregolarità, nella misura in cui costituiscano un indizio sintomatico di mal funzionamento dell’amministrazione a causa dell’uso a fini privati delle funzioni pubbliche attribuite.

Non esiste una lista tassativa di reati o irregolarità che possono costituire oggetto di segnalazione. Vengono considerate rilevanti le segnalazioni che riguardano comportamenti, rischi, reati o irregolarità, consumati o tentati, a danno dell’interesse pubblico.

A titolo mero esemplificativo, la segnalazione può riguardare azioni od omissioni, commesse o tentate:

- penalmente rilevanti;
- poste in essere in violazione dei Codici di comportamento o di altre disposizioni interne sanzionabili in via disciplinare;
- suscettibili di arrecare un pregiudizio patrimoniale all’amministrazione di appartenenza o ad altro ente pubblico;
- suscettibili di arrecare un pregiudizio all’immagine dell’Agenzia;
- suscettibili di arrecare un danno alla salute o sicurezza dei dipendenti, utenti e cittadini o di arrecare un danno all’ambiente;
- suscettibili di arrecare pregiudizio agli utenti o ai dipendenti o ad altri soggetti che svolgono la loro attività presso l’Agenzia.

Lamentele di carattere personale del segnalante come contestazioni, rivendicazioni o richieste che attengono alla disciplina del rapporto di lavoro o ai rapporti con superiori gerarchici o colleghi non possono generalmente essere considerate segnalazioni di whistleblowers.

3. Contenuto delle segnalazioni

È necessario che la segnalazione sia il più possibile circostanziata al fine di consentire la delibazione dei fatti da parte del RPCT o dell’ANAC.

A tal fine, la segnalazione deve preferibilmente contenere i seguenti elementi, secondo il modello pubblicato sul sito dell’Anpal – Amministrazione trasparente (<https://www.anpal.gov.it/documents/552016/586594/Modello-per-la-segnalazione-di-condotte-illecite>)

- generalità del soggetto che effettua la segnalazione, indicazione della posizione o funzione svolta nell’ambito dell’amministrazione ed i suoi recapiti;
- se conosciute, le circostanze di tempo e di luogo in cui i fatti sono stati commessi;
- una chiara e completa descrizione dei fatti oggetto di segnalazione;
- se conosciute, le generalità o altri elementi (come la qualifica e il servizio in cui svolge l’attività) che consentano di identificare il soggetto/i che ha/hanno posto/i in essere i fatti segnalati;
- l’indicazione di eventuali altri soggetti che possono riferire sui fatti oggetto di segnalazione;

- l'indicazione di eventuali documenti che possono confermare la fondatezza di tali fatti;
- ogni altra informazione che possa fornire un utile riscontro circa la sussistenza dei fatti segnalati.

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

Le segnalazioni anonime, prive di elementi che consentano di identificare il loro autore, se recapitate tramite le modalità descritte nella presente procedura, potranno essere prese in considerazione solo ove presentino elementi adeguatamente circostanziati, relativi a fatti di particolare gravità. Tuttavia l'Agenzia, se del caso, potrà prendere in considerazione tali segnalazioni attraverso canali distinti e differenti da quelli approntati per le segnalazioni in materia di whistleblowing, non rientrando le stesse, per espressa volontà del legislatore, direttamente nel campo di applicazione dell'art. 54-bis, d.lgs. n. 165/2001.

4. Modalità e destinatari della segnalazione

La segnalazione può essere inoltrata al RPCT dell'Agenzia o direttamente all' ANAC.

Qualora, in particolare, le segnalazioni riguardino il Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza, gli interessati possono inviare le stesse direttamente all' ANAC.

L'Agenzia ha messo a disposizione dei propri dipendenti e dei propri collaboratori a qualsiasi titolo l'apposito modello già sopra richiamato, il cui utilizzo rende più agevole e rispondente ai requisiti della presente procedura.

Le segnalazioni possono, altresì, essere trasmesse all'Anac attraverso il link di seguito indicato.

Per la segnalazione indirizzata al Responsabile per la prevenzione della corruzione dell'Agenzia, lo stesso potrà avvalersi del supporto di un nucleo ristretto di persone per la gestione delle segnalazioni, senza rivelazione delle generalità del segnalante.

Qualora la segnalazione venga erroneamente inoltrata ad un responsabile/dirigente dell'Agenzia, quest'ultimo suggerirà al segnalante i canali previsti dalla Agenzia per l'inoltro della segnalazione, senza diffondere la comunicazione/la notizia/l'identità di segnalante e segnalato ad altri soggetti (nonché, se del caso, anche procedendo alla eliminazione della comunicazione proveniente dal segnalante).

La segnalazione può essere presentata con le seguenti modalità, verso ANPAL:

- mediante invio, all'indirizzo di posta elettronica SegnalazioneillecitiAnticorruzioneANPAL@anpal.gov.it. In tal caso, l'identità del segnalante sarà conosciuta solo dal Responsabile della prevenzione della corruzione che ne garantirà la riservatezza, fatti salvi i casi in cui non è opponibile per legge;
- a mezzo del servizio postale o brevi manu; in tal caso, per poter usufruire della garanzia della riservatezza, è necessario che la segnalazione venga inserita in una busta chiusa che rechi all'esterno la dicitura "All'attenzione del Responsabile della prevenzione della corruzione – riservata/personale – non aprire se persona diversa"; L'Agenzia potrà predisporre e rendere disponibili nuove modalità di trasmissione di segnalazione su base telematica, nel rispetto di tutti i requisiti stabiliti. Di ciò sarà data

tempestiva comunicazione nelle pagine Amministrazione trasparente del sito ufficiale dell'Agenzia.

La segnalazione potrà inoltre essere presentata attraverso il sito dell'ANAC, al seguente link:

<http://www.anticorruzione.it/portal/public/classic/AmministrazioneTrasparente/AltriContCorruzione/SegnIllecitoWhistleblower>.

5. Forme di tutela

All'autore della segnalazione è riconosciuto, sulla base della normativa di riferimento, un sistema di protezione rafforzato, che si compone, in particolare di tre tipi di tutela:

- a. la tutela della riservatezza dell'identità del segnalante;
- b. la tutela da eventuali misure ritorsive o discriminatorie eventualmente adottate dall'ente a causa della segnalazione effettuata;
- c. l'esclusione dalla responsabilità nel caso in cui il whistleblower sia in ambito pubblico che privato sveli, per giusta causa, notizie coperte dall'obbligo di segreto d'ufficio, aziendale, professionale, scientifico o industriale. ovvero violi l'obbligo di fedeltà.

- a. *Obblighi di riservatezza sull'identità del whistleblower e sottrazione al diritto di accesso della segnalazione*

Anche al fine di evitare l'eventuale esposizione del segnalante a misure ritorsive, l'Agenzia garantisce la riservatezza della sua identità e degli elementi presenti nella segnalazione, inclusa la documentazione ad essa allegata, nella misura in cui il loro disvelamento, anche indirettamente, possa consentire l'identificazione del segnalante.

La segnalazione e la documentazione ad essa allegata è inoltre sottratta al diritto di accesso ai documenti atti amministrativi, previsto dagli artt. 22 e seguenti della legge 7 agosto 1990, n. 241 e dall'accesso civico generalizzato di cui all'art. 5 comma 2 del d.lgs. 33/2013.

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.

Nel caso in cui l'identità del segnalante risulti indispensabile alla difesa del soggetto cui è stato contestato l'addebito disciplinare, l'Agenzia non potrà procedere con il procedimento disciplinare se il segnalante non acconsente espressamente alla rivelazione della propria identità.

- b. *Divieto di discriminazione nei confronti del whistleblower*

Il lavoratore che effettua segnalazioni relative a fatti illeciti non può essere sanzionato, demansionato, licenziato, trasferito, o sottoposto ad altra misura organizzativa avente effetti negativi, diretti o indiretti, sulle condizioni di lavoro; spetta all'Agenzia dimostrare che le misure (ritenute) discriminatorie o ritorsive sono motivate da ragioni estranee alla segnalazione stessa.

Il lavoratore che ritiene di aver subito una discriminazione per il fatto di aver effettuato una segnalazione di illecito deve darne comunicazione all'ANAC, alla quale è affidato il potere di accertare che la misura ritorsiva sia conseguente alla segnalazione di illeciti.

c. La «giusta causa» di rivelazione di notizie coperte dall'obbligo di segreto

La rivelazione effettuata dall'autore della segnalazione, nel perseguimento dell'interesse all'integrità della p.a. e alla prevenzione e repressione delle malversazioni nelle amministrazioni pubbliche e private, è prevista come "giusta causa" di rivelazione, escludendo l'integrazione dei reati di "rivelazione e utilizzazione del segreto d'ufficio" (art. 326 c.p.), "rivelazione del segreto professionale" (art. 622 c.p.), "rivelazione dei segreti scientifici e industriali" (art. 623 c.p.).

La disposizione esclude poi, come detto, che il whistleblower possa essere accusato di violazione del dovere di fedeltà e di lealtà (art. 2105 c.c.).

6. Trattamento dei dati personali

L'acquisizione e la gestione delle segnalazioni di cui trattasi dà luogo a trattamenti di dati personali - se del caso, anche appartenenti a particolari categorie - eventualmente contenuti nella segnalazione e in atti e documenti ad essa allegati riferiti ad interessati, ossia a persone fisiche identificate o identificabili che inoltrano una segnalazione o a quelle indicate come possibili responsabili delle condotte illecite oppure a quelle a vario titolo coinvolte nelle vicende segnalate.

I dati personali del segnalante e di tutti i soggetti coinvolti nella segnalazione sono quindi trattati in conformità alla normativa vigente in materia di protezione de dati personali di cui al Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016 ("GDPR" o "Regolamento" e del D.Lgs. n. 196/2003, così come modificato e integrato dal D.Lgs. n. 101/2018 ("Codice Privacy").

A questo proposito, i dati personali del soggetto segnalante sono assistiti da un regime di garanzie particolarmente stringente allo scopo di prevenire l'adozione di misure discriminatorie nei confronti dello stesso interessato.

In particolare, si evidenzia che:

- le attività di trattamento sottese alla gestione della segnalazione sono svolte nel rispetto dei principi dettati dall'art. 5, GDPR;
- l'Agenzia, in qualità di titolare del trattamento, informa i segnalanti (mediante apposita informativa) nonché gli altri interessati coinvolti circa le finalità e modalità del trattamento dei dati personali, il periodo di conservazione degli stessi, le condizioni di liceità su cui si basa il trattamento e le categorie di destinatari a cui possono essere trasmessi i dati nell'ambito della gestione delle segnalazioni di whistleblowing;
- i dati personali raccolti nell'ambito della gestione delle segnalazioni saranno trattati per il tempo strettamente necessario al perseguimento delle finalità che ne giustificano la raccolta e, una volta raggiunta la finalità saranno conservati in forma anonimizzata oppure definitivamente eliminati;
- nel caso in cui il Responsabile della prevenzione della corruzione dell'amministrazione si avvalga, per la gestione della segnalazione, della collaborazione di soggetti facenti parte di altre strutture dell'Agenzia, questi saranno nominati autorizzati al trattamento e, in ogni caso, non avranno accesso ai dati personali del segnalante; la possibilità di associare la segnalazione all'identità del segnalante è infatti unicamente riservata al RPCT;

- i soggetti terzi indicati dall'articolo 54-bis D.lgs. 165/2001 a cui i dati relativi alla segnalazione possono essere comunicati (ovvero, l'Autorità giudiziaria e la Corte dei Conti) trattano tali informazioni nello svolgimento dei loro compiti istituzionale e, dunque, in qualità di titolari autonomi del trattamento;
- sono poste in essere le misure tecniche e organizzative adeguate a garantire la sicurezza dei dati personali sia in fase di trasmissione della segnalazione, sia in fase di gestione e archiviazione della stessa, come indicato di seguito al par. 6.1.

6.1 Misure tecniche e organizzative di sicurezza

Al fine di garantire un adeguato livello di sicurezza dei dati personali trattati, ai sensi e per gli effetti dell'art. 32 GDPR, sono adottate le seguenti misure tecniche e organizzative in funzione delle distinte modalità di segnalazione e trattamento dei dati (invio tramite email ovvero consegna tramite posta o brevi manu).

Per quanto applicabili, le indicazioni che seguono sono estese a tutto il personale ANPAL coinvolto nelle attività previste dalla presente procedura.

i. Misure di sicurezza per la gestione delle segnalazioni effettuate tramite email

Per le segnalazioni raccolte tramite email all'indirizzo di posta dedicato, è previsto che l'accesso alla casella SegnalazioneillecitiAnticorruzioneANPAL@anpal.gov.it possa essere effettuato esclusivamente dal Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza, previamente designato, con istruzioni ad hoc, quale "autorizzato al trattamento" (cfr. par. 3.4 del "Modello organizzativo in materia di protezione dei dati personali" adottato dall'Agenzia).

Il RPCT, inoltre, è destinatario di particolari obblighi di riservatezza per tutto il periodo di designazione e con riferimento all'intero ciclo di vita dei dati e delle informazioni di cui venga a conoscenza durante lo svolgimento delle mansioni correlate alla funzione ricoperta, ribadite all'interno della lettera di designazione ad autorizzato al trattamento.

L'accesso alla suddetta casella di posta è effettuato dal RPCT tramite un sistema di autenticazione a due fattori (e.g. password e SMS).

A tutte le comunicazioni in entrata e in uscita dalla casella di posta deve essere garantito un elevato livello di riservatezza e integrità, tramite l'adozione di adeguati algoritmi di cifratura.

In ogni caso (e, dunque, anche e soprattutto nell'ipotesi di svolgimento dell'attività lavorativa del RPCT da remoto), l'accesso alla suddetta casella di posta, attivata su server interno dell'Agenzia, dovrà essere effettuato esclusivamente tramite rete interna ovvero tramite reti private virtuali (e.g. VPN).

La sicurezza fisica e logica dei server (e.g. controllo degli accessi fisici alla sala server, antimalware, firewall e Intrusion Detection Systems) è quella adottata dall'Agenzia per i servizi erogati tramite sistemi informativi rivolti sia verso l'interno (e.g. Portale intranet) e sia verso l'esterno.

Tutte le attività effettuate sulla casella di posta dovranno essere tracciate tramite dati di log, raccolti e memorizzati dal momento dell'accesso fino alla disconnessione dell'utente. I dati di log dovranno essere conservati per un periodo di almeno sei mesi, tramite l'adozione di misure che ne garantiscano la disponibilità e non alterabilità.

I documenti inviati dal dipendente segnalante (e.g. il modulo inviato tramite file PDF) potranno essere conservati esclusivamente sul dispositivo affidato e autorizzato dall'Agenzia al RPCT per lo svolgimento delle proprie mansioni; su tale dispositivo sono implementati sia meccanismi di protezione del sistema (e.g. antimalware), sia meccanismi di protezione della riservatezza dei dati (in particolare, adozione di adeguati meccanismi di cifratura dell'HD). L'accesso al dispositivo, inoltre, deve poter essere effettuato dal RPCT esclusivamente a seguito dell'inserimento di credenziali ad hoc che rispettino adeguati standard di sicurezza (e.g. scelta di password con caratteri alfanumerici e difficile da indovinare).

I documenti inviati dal dipendente segnalante, inoltre, possono essere eventualmente stampati in formato cartaceo dal RPCT, tenuto conto dell'adozione di adeguate misure di sicurezza, sia durante la stampa (e.g. monitoraggio del processo di stampa dei documenti, raccolta puntuale dei file inviati a stampa), sia in merito alla conservazione a seguito della stampa; relativamente a tale ultimo punto, infatti, i documenti dovranno essere conservati in una stanza chiusa a chiave all'interno di un armadio a sua volta protetto.

Il RPCT non consentirà, inoltre, a soggetti non autorizzati di poter venire a conoscenza di dati, informazioni o fatti riguardanti una segnalazione effettuata (e.g. al termine dell'orario lavorativo, il RPCT posiziona i documenti relativi alle segnalazioni all'interno dei faldoni situati nell'armadio protetto ovvero spegne il dispositivo).

Il dato conservato sulla casella di posta o sul dispositivo del RPCT ovvero il documento riprodotto in formato cartaceo può essere conservato per il tempo strettamente necessario al conseguimento delle finalità previste dalle disposizioni normative applicabili e dalla presente procedura; successivamente, il RPCT dovrà provvedere alla cancellazione sicura dei dati (e.g. wiping) ovvero alla distruzione del documento cartaceo (e.g. macchina distruggi documenti).

ii. *Misure di sicurezza per la gestione delle segnalazioni effettuate tramite posta o brevi manu*

Il processo di gestione della segnalazione ricevuta tramite posta o brevi manu deve essere orientato a garantire, in ciascuna fase, un adeguato livello di sicurezza dei dati riferiti al soggetto segnalante.

Il dipendente ANPAL che opera nell'ufficio competente alla ricezione del documento in formato cartaceo provvede quanto prima alla consegna diretta della busta ricevuta al RPCT.

Il RPCT, terminate le attività correlate alla mansione ricoperta (e.g. visione e analisi della segnalazione), conserva la documentazione inviata dal segnalante all'interno dell'armadio protetto situato in una stanza chiusa a chiave.

Il RPCT non consentirà, dunque, a soggetti non autorizzati di poter venire a conoscenza di dati, informazioni o fatti riguardanti una segnalazione effettuata (e.g. al termine dell'orario lavorativo, il RPCT posiziona i documenti relativi alle segnalazioni all'interno dei faldoni situati nell'armadio protetto).

I documenti, conseguite le finalità previste, all'esito della valutazione circa la segnalazione ricevuta, dovranno essere distrutti in maniera sicura (e.g. macchina distruggi documenti).