



ANAC AUTORITÀ
NAZIONALE
ANTICORRUZIONE

MODULO 4

Il whistleblowing

Il quadro normativo in materia di whistleblowing, con particolare attenzione alla tutela della riservatezza del segnalante

Vademecum, guide pratiche, approfondimenti

Presentazione a cura della Dott.ssa Giulia Cossu e della Dott.ssa Serena D'Ettore Funzionari Ufficio Vigilanza sulle segnalazioni dei *whistleblowers*



L'istituto giuridico del whistleblowing

- In Italia l'istituto giuridico del c.d. ***whistleblowing*** è stato introdotto dalla legge 6 novembre 2012, n. 190, adottata dal Legislatore italiano in ottemperanza a raccomandazioni provenienti dall'ONU e dall'Unione Europea
- La ratio dell'istituto è quella di ***proteggere il dipendente pubblico (whistleblower) che denuncia la commissione di illeciti*** perpetrati all'interno dell'Amministrazione pubblica
- Solo con la legge 179/17, l'istituto è stato potenziato prevedendo ***l'irrogazione di sanzioni pecuniarie afflittive*** sia nei confronti di coloro che adottano ***misure ritorsive o discriminatorie*** in danno del dipendente che segnala illeciti sia nei confronti del ***RPCT che non gestisce la segnalazione di illeciti***



Riferimenti normativi

- Art 54 bis d.lgs. 165/2001
- Regolamento ANAC sull'esercizio del potere di gestione delle segnalazioni e del potere sanzionatorio ex art 54 bis d.lgs. 165/2001
- Linee Guida ANAC ex art 54 bis co. 5 d.lgs. 165/2001
- Direttiva europea in materia di *whistleblowing* n. 1937/2019
- Legge delega n. 53/2021 per il recepimento, mediante decreto legge, della Direttiva europea n. 1937/2019



CHI E' IL WHISTLEBLOWER ?





ART 54 BIS D.LGS. 165/2001

*Il whistleblower è il **pubblico dipendente** che, **nell'interesse dell'integrità** della pubblica amministrazione, **segnala** al responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza (RPCT), all'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC), o denuncia all'autorità giudiziaria ordinaria o a quella contabile, **condotte illecite** di cui è venuto a conoscenza in **ragione del proprio rapporto di lavoro***



**QUALIFICA DI DIPENDENTE
PUBBLICO**

**INOLTRATA AD ALMENO
UNO DEI QUATTRO
DESTINATARI INDICATI
DALLA LEGGE**

**LA SEGNALAZIONE DEVE AVERE
AD OGGETTO CONDOTTE
ILLECITE**

**SEGNALAZIONE EFFETTUATA
NELL'INTERESSE
ALL'INTEGRITA' DELLA
PUBBLICA
AMMINISTRAZIONE**

**CONOSCIUTE IN
RAGIONE DEL
RAPPORTO DI
LAVORO**



LA QUALIFICA DI «PUBBLICO DIPENDENTE»

- il ***dipendente delle amministrazioni pubbliche*** di cui all'art. 1, comma 2 del d.lgs. n. 165 del 2001, ivi compreso il dipendente in regime di lavoro pubblicistico di cui all'art. 3.
- il dipendente degli ***enti pubblici economici***
- il dipendente di ***enti diritto privato sottoposti a controllo pubblico*** (2359 c.c.)
- ***lavoratori e collaboratori delle imprese fornitrici di beni o servizi e che realizzano opere in favore dell'amministrazione pubblica quando denunciano illeciti commessi all'interno di quest'ultima***



CHI NON E' «PUBBLICO DIPENDENTE»

- Le segnalazioni effettuate **da altri soggetti, ivi inclusi i rappresentanti di organizzazioni sindacali**, non rilevano. Ciò in quanto lo stesso legislatore ha chiaramente distinto la trasmissione delle segnalazioni di condotte illecite, che possono essere effettuate esclusivamente dai dipendenti pubblici, dalla comunicazione dell'adozione di misure ritenute ritorsive che possono essere trasmesse all'ANAC dall'interessato o dalle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative nell'amministrazione nella quale le stesse sono state poste in essere.
- Il tenore letterale della norma in questione che fa riferimento ai soli «dipendenti pubblici» non consente allo stato, di estendere la disciplina ad altri soggetti che, pur svolgendo un'attività lavorativa in favore dell'amministrazione, non godono di tale status (ad es., **stagisti, tirocinanti**) ovvero a soggetti che non sono dipendenti pubblici quando effettuano la segnalazione (ad es. **dipendenti in pensione**)



«SEGNALA» O «DENUNCIA»: LA DIFFERENZA TRA ANONIMATO E RISERVATEZZA

- La segnalazione deve essere **«spontanea»**. Se il dipendente viene convocato dall'Autorità giudiziaria, dell'ANAC o dal RPCT per rendere informazioni di cui è a conoscenza, non è un *whistleblower*.
- La segnalazione **non può essere anonima**: la protezione opera solo nei confronti di soggetti individuabili, riconoscibili e riconducibili alla categoria di dipendenti pubblici. Se il segnalante non svela la propria identità, l'Amministrazione o ANAC non hanno modo di verificare se si tratta di un dipendente pubblico o di un soggetto ad esso equiparato, come inteso dal co. 2 dell'art. 54-bis.



«CONDOTTE ILLECITE»

- **Delitti contro la pubblica amministrazione** di cui al codice penale italiano e tutti i **comportamenti impropri** di un funzionario pubblico che, anche al fine di curare un interesse proprio o di terzi, assuma o concorra all'adozione di una decisione che devia dalla cura imparziale dell'interesse pubblico.
- **Illeciti civili, irregolarità nella gestione o organizzazione dell'attività di un ente**
- L'Autorità ritiene che la categoria di fatti illeciti comprenda anche la configurazione del solo tentativo, ove ne sia prevista la punibilità. In simili casi, può formare oggetto di segnalazione anche **il fondato sospetto di un'attività illecita che non si sia ancora perfezionata ma che sta per compiersi, in presenza di elementi precisi e concordanti che lo dimostrino.**
- È sufficiente la **ragionevole convinzione della veridicità** di quanto segnalato



«IN RAGIONE DEL PROPRIO RAPPORTO DI LAVORO»

- Fatti appresi in virtù dell'ufficio rivestito ma anche notizie acquisite *in occasione e/o a causa* dello svolgimento delle mansioni lavorative, sia pure in *modo casuale*.
- Lo stesso vale *per i collaboratori e consulenti* a qualsiasi titolo della pubblica amministrazione e per i lavoratori e i collaboratori delle imprese che realizzano opere in favore dell'amministrazione pubblica, con la precisazione che *la notizia deve essere stata appresa in ragione del servizio o fornitura svolta*.
- Nel concetto di rapporto di lavoro rientra anche l'ipotesi in cui un dipendente di un'amministrazione presti servizio *temporaneamente* presso un'altra pubblica amministrazione.



«**NELL'INTERESSE ALL'INTEGRITÀ DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE**»

- Si vuole impedire che l'istituto possa essere utilizzato ***nell'interesse esclusivo personale*** del segnalante, e, in tal modo, strumentalizzato.
- La valutazione sulla sussistenza di tale interesse spetta a chi gestisce la segnalazione: l'analisi va compiuta di volta in volta e caso per caso, dando rilievo ***agli elementi oggettivi*** e ai fatti che emergono dal contesto della segnalazione.
- Gli ulteriori motivi, anche personali, che hanno indotto il *whistleblower* a effettuare la segnalazione sono da considerarsi irrilevanti al fine di decidere sul riconoscimento delle tutele previste dall'art. 54-bis. La norma, infatti, non richiede che la segnalazione avvenga nell'interesse esclusivo all'integrità della pubblica amministrazione. Ne deriva che le tutele trovano applicazione anche quando ***l'interesse all'integrità della pubblica amministrazione coincide o si accompagna con l'interesse privato del segnalante.***

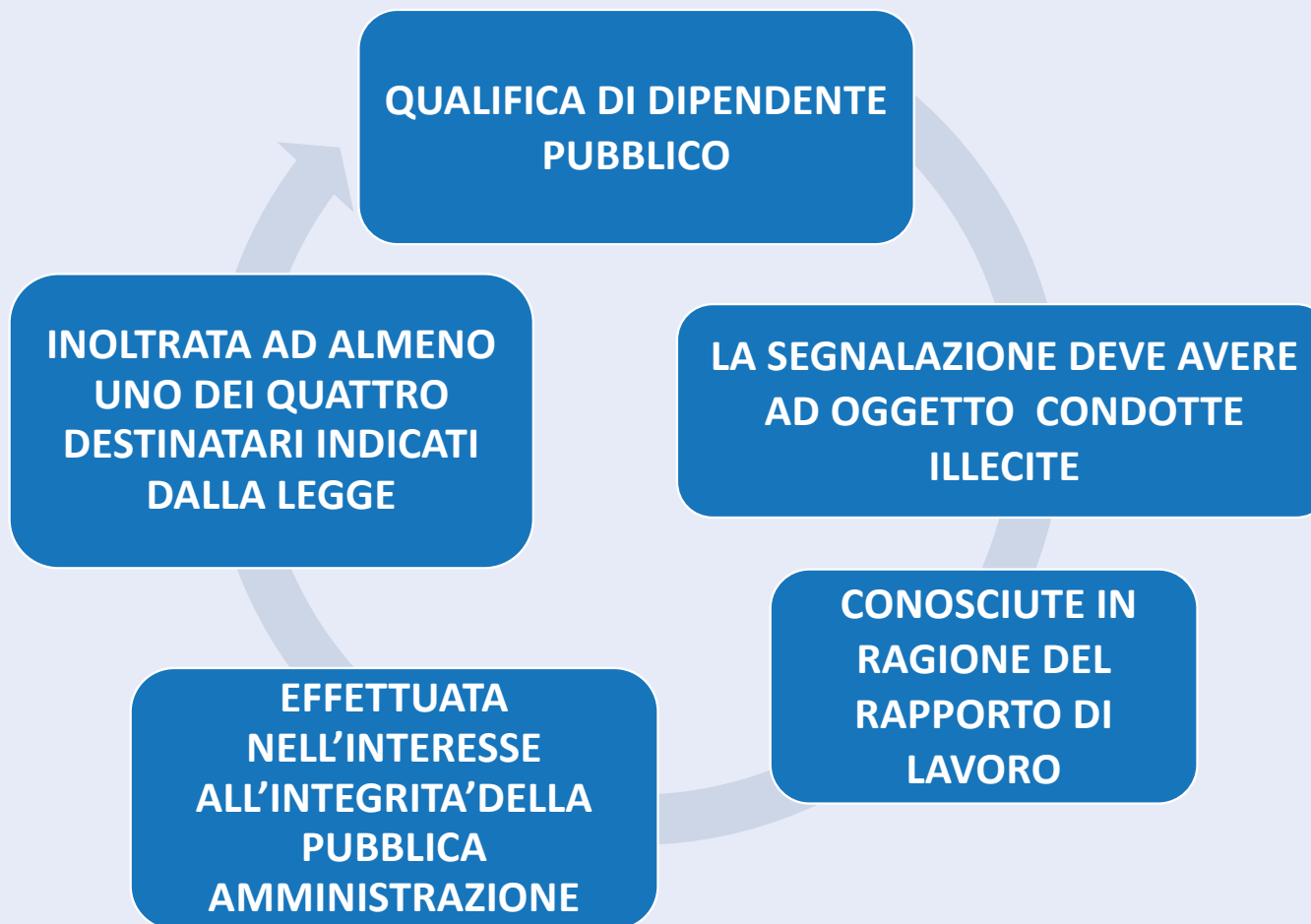


I DESTINATARI DELLA SEGNALAZIONE

- Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza (RPCT)
- ANAC
- Autorità giudiziaria ordinaria
- Autorità giudiziaria contabile

Alla qualifica di *whistleblower* segue l'irrogazione di una sanzione pecuniaria afflittiva all'autore della misura accertata come ritorsiva. La norma, per tale motivo, è **eccezionale** perché contempla un illecito amministrativo e, in ossequio al **principio di legalità e tipicità**, va interpretata **restrittivamente**. L'elenco dei destinatari è **tassativo**.

***Se il dipendente invia la segnalazione unicamente a soggetti diversi da quelli di cui sopra,
NON È UN WHISTLEBLOWER E NON PUÒ ESSERE TUTELATO DA ANAC***





LE PRINCIPALI TUTELE PER IL WHISTELBLOWER

**TUTELA CONTRO
LE RITORSIONI**

RISERVATEZZA



LA TUTELA CONTRO RITORSIONI E DISCRIMINAZIONI

Ai sensi dell'art 54 bis, se il pubblico dipendente è qualificato come *whistleblower*, **non può essere**

- sanzionato
- demansionato
- licenziato
- trasferito
- sottoposto ad altra misura organizzativa avente effetti negativi, diretti o indiretti, sulle condizioni di lavoro

La misura adottata deve essere **determinata dalla segnalazione o dalla denuncia** (nesso eziologico), cioè adottata con la **volontà di punire** il dipendente per aver segnalato/denunciato



LA TUTELA CONTRO RITORSIONI E DISCRIMINAZIONI

L'adozione di misure discriminatorie ***deve essere comunicata ad ANAC*** per gli accertamenti che la legge le attribuisce e per l'eventuale irrogazione della sanzione afflittiva al responsabile.
La responsabilità del dipendente per il pagamento della sanzione è personale.

Gli atti discriminatori o ritorsivi adottati sono ***nulli*** → ***ruolo del RPCT nell'incentivare l'intervento dell'amministrazione in autotutela e iniziative disciplinari nei confronti dell'autore della ritorsione***

Il segnalante che sia licenziato a motivo della segnalazione è ***reintegrato*** nel posto di lavoro. La reintegra è di esclusiva competenza del giudice.



IL CONCETTO DI «MISURA RITORSIVA»

- **Misure tipizzate** (sanzione, demansionamento, licenziamento, trasferimento)
- **Misure indeterminate:** misure “organizzative” aventi effetti negativi diretti o indiretti sulle condizioni di lavoro determinate dalla segnalazione.
- **Elenco esemplificativo:** possono essere ritorsivi anche atti diversi da quelli menzionati espressamente nella legge. Ciò che conta è che siano idonei a produrre effetti di discriminazione o ritorsivi nei confronti del segnalante.
- Rientrano **comportamenti od omissioni:** maggiore onere probatorio per il segnalante (ad es. richieste presentate formalmente ma rimaste inevase, dichiarazioni di soggetti terzi che riferiscano di comportamenti tenuti dall’amministrazione).



LA TUTELA DELLA RISERVATEZZA

**LA SEGNALAZIONE È
SOTTRATTA ALL'ACCESSO**



**DIVIETO DI RIVELARE
L'IDENTITÀ DEL SEGNALANTE**



DIVIETO DI ACCESSO

- Sottrazione della segnalazione e della documentazione ad essa allegata ***al diritto di accesso agli atti amministrativi.***
- Seppure la legge non lo prevede espressamente, l’Autorità ritiene che la segnalazione e la documentazione ad essa allegata debbano essere escluse ***anche dall’accesso civico generalizzato***



ECCEZIONE AL DIVIETO DI ACCESSO

Se il *whistleblower* sceglie di segnalare a ***soggetti diversi*** rispetto a quelli indicati dal co. 1 dell'art 54-bis d.lgs. 165/2001, egli sta consapevolmente accettando il rischio che la sua identità venga rivelata. Tale circostanza può condurre a ritenere non più applicabile, alla segnalazione presentata dal dipendente, il divieto di accesso di cui all'art 54-bis co 4 giacché verrebbe meno la ratio, insita in tale comma, di mantenere segreta un'identità già rivelata alla collettività da parte dello stesso segnalante.

ATTENZIONE

Ciò non legittima l'amministrazione a porre in essere ritorsioni e/o discriminazioni determinate dalla segnalazione di illeciti. ***La rinuncia alla riservatezza della propria identità non si traduce nella legittimazione a punire il segnalante per ragioni connesse alla sua segnalazione.*** La tutela della riservatezza dell'identità del *whistleblower* e la tutela di quest'ultimo contro le ritorsioni riposano su piani distinti. Se viene meno la prima, resta comunque attiva la seconda.



TUTELA DELLA RISERVATEZZA - Il divieto di rivelare l'identità del segnalante

La disciplina è contenuta:

1

nell'art. 54 bis co.3 del d.lgs. 165/2001


2

nelle Linee guida ANAC che indicano le misure che devono adottare le amministrazioni e i RPCT nella gestione delle segnalazioni per assicurare la tutela della riservatezza



TUTELA DELLA RISERVATEZZA – art. 54 bis co.3

«L'identità del segnalante non può essere rivelata».
L'amministrazione deve, quindi, garantire la riservatezza dell'identità del segnalante.



Il divieto di rivelare l'identità del *whistleblower* è da riferirsi non solo al nominativo del segnalante ma anche a tutti gli elementi della segnalazione, dai quali si possa ricavare, anche indirettamente, l'identificazione del segnalante.



Art. 54 bis co.3 - PROCEDIMENTI GIUDIZIARI

- Nell'ambito del **procedimento penale**, l'identità del segnalante è coperta dal segreto investigativo (art. 329 c.p.p.)
- Nell'ambito del **procedimento dinanzi alla Corte dei conti**, l'identità del segnalante non può essere rivelata fino alla chiusura della fase istruttoria.



Ne deriva che l'Autorità giudiziaria ordinaria e l'Autorità giudiziaria contabile sono tenute, nei limiti anzidetti, al rispetto della riservatezza



Art. 54 bis co.3 - PROCEDIMENTI DISCIPLINARI

Nell'ambito del *procedimento disciplinare* l'identità del segnalante non può essere rivelata, ove la contestazione dell'addebito disciplinare sia fondata su accertamenti distinti e ulteriori rispetto alla segnalazione, anche se conseguenti alla stessa. Qualora la contestazione sia fondata, in tutto o in parte, sulla segnalazione e la conoscenza dell'identità del segnalante sia indispensabile per la difesa dell'incolpato, la segnalazione sarà utilizzabile ai fini del procedimento disciplinare solo in presenza di *consenso* del segnalante alla rivelazione della sua identità.

Ogni amministrazione stabilisce le modalità con cui il RPCT acquisisce il consenso del segnalante a rivelare l'identità e le modalità di trasmissione della segnalazione dal RPCT all'Ufficio di disciplina.

Tali modalità dovranno tener conto delle indicazioni che, in generale, le linee guida forniscono in merito alle misure che devono essere adottate per la corretta gestione delle segnalazioni al fine di garantire la riservatezza.

LINEE GUIDA: TUTELA DELLA RISERVATEZZA - ATTIVITA' RPCT



ANAC AUTORITÀ
NAZIONALE
ANTICORRUZIONE

Il RPCT, ricevuta la segnalazione ne verifica l'ammissibilità, dopodiché avvia l'istruttoria interna sui fatti segnalati

Laddove il RPCT ravvisi elementi di manifesta infondatezza della segnalazione, ne dispone l'archiviazione con adeguata motivazione

Qualora, invece, il RPCT ravvisi il fumus di fondatezza della segnalazione è opportuno si rivolga immediatamente agli organi preposti interni o enti/istituzioni esterne, ognuno secondo le proprie competenze.

Quando si rivolge agli organi interni nonché alle Autorità Esterne, il RPCT egli deve adottare apposite cautele.



LINEE GUIDA: TUTELA DELLA RISERVATEZZA - ATTIVITA' RPCT

Esaminiamo l'ipotesi in cui il RPCT necessita di rivolgersi ad un ufficio INTERNO.

Ciò può accadere:

durante l'istruttoria, quando il RPCT ha la necessità di acquisire atti e documenti per verificare l'esattezza di quanto segnalato

durante l'istruttoria, quando il RPCT ha la necessità di avvalersi del supporto per un atto istruttorio.

all'esito dell'istruttoria, quando il RPCT ha rilevato, ad esempio, profili disciplinari e, quindi, necessita di rivolgersi all'UPD.



LINEE GUIDA: TUTELA DELLA RISERVATEZZA - ATTIVITÀ RPCT

Trasmissione della segnalazione ad uffici INTERNI – Anonimizzazione

Qualora nei casi sopradetti, il RPCT abbia necessità di coinvolgere altri Uffici, non potrà trasmettere la segnalazione ma soltanto estratti accuratamente anonimizzati della stessa, prestando, in ogni caso, la massima attenzione per evitare che, dalle informazioni e dai fatti descritti, si possa risalire all'identità del segnalante.



LINEE GUIDA: TUTELA DELLA RISERVATEZZA - ATTIVITÀ RPCT

Esaminiamo l'ipotesi in cui il RPCT necessita di rivolgersi ad una AUTORITÀ ESTERNA.

Ciò può accadere, ad esempio, quando:

Il dipendente riferisce di essere venuto a conoscenza di un possibile caso di corruzione. IL RPCT potrà convocare il segnalante per comprendere la vicenda e, a quel punto, predisporrà una relazione da trasmettere all'Autorità giudiziaria, dandone comunicazione al whistleblower.

Il segnalato NON deve venire a conoscenza del fatto che è stata presentata una segnalazione relativa alla sua persona



LINEE GUIDA: TUTELA DELLA RISERVATEZZA - ATTIVITA' RPCT

Trasmissione della segnalazione ad uffici esterni

- ❖ Nel caso in cui si renda necessario, il RPCT trasmette la segnalazione, nel rispetto della tutela della riservatezza dell'identità del whistleblower, alle Autorità giudiziarie competenti, avendo cura di evidenziare che si tratta di una segnalazione pervenuta ai sensi dell'art. 54-bis del d.lgs. 165 del 2001.
- ❖ Laddove l'Autorità giudiziaria o contabile richiedesse l'identità del segnalante, il RPCT è tenuto a fornire tale indicazione.
- ❖ Il segnalante deve essere preventivamente informato (tramite la piattaforma informatica o con altri mezzi) della eventualità che la segnalazione, nel rispetto della tutela della riservatezza della sua identità, possa essere trasmessa alle Autorità giudiziarie, per i profili di rispettiva competenza.



LINEE GUIDA: TUTELA DELLA RISERVATEZZA – ADEMPIMENTI DELLE PA

Misure a garanzia della riservatezza – Responsabilità

- E' indispensabile che le amministrazioni introducano, all'interno dei codici di comportamento, **forme di responsabilità** e **relative sanzioni disciplinari** - in caso di violazione della riservatezza dell'identità del segnalante - in capo al RPCT nonché in capo a tutti i soggetti che all'interno dell'amministrazione possono venire a conoscenza della segnalazione.
- La nuova direttiva europea ha previsto espressamente all'art. 23, dedicato alle sanzioni, che *«Gli Stati membri debbono prevedere sanzioni effettive, proporzionate e dissuasive applicabili alle persone fisiche o giuridiche (...) in caso di violazione dell'obbligo di riservatezza sull'identità delle persone segnalanti»*.

LINEE GUIDA: TUTELA DELLA RISERVATEZZA – ADEMPIMENTI DELLE PA



ANAC AUTORITÀ
NAZIONALE
ANTICORRUZIONE

Misure a garanzia della riservatezza – Procedure informatizzate e tradizionali

Linee Guida:

L'ANAC indica quale strada prioritaria per tutelare la riservatezza del segnalante:

- La gestione in via informatizzata delle segnalazioni.
- L'adozione di politiche di tutela della riservatezza attraverso strumenti informatici (disaccoppiamento dei dati del segnalante rispetto alle informazioni relative alla segnalazione, crittografia dei dati e dei documenti allegati).
- L'amministrazione che non ha automatizzato il processo di gestione delle segnalazioni, a causa di specifiche difficoltà organizzative da motivare adeguatamente.

Direttiva europea 1937/2019:

Per quanto riguarda i canali per ricevere le segnalazioni interne, la direttiva prevede che:

- Essi devono essere progettati, realizzati e gestiti in modo sicuro e tale da garantire la riservatezza dell'identità della persona segnalante, la protezione degli eventuali terzi citati nella segnalazione e tali da impedire l'accesso da parte del personale non autorizzato.
- Essi devono consentire segnalazioni in forma scritta od orale.

LINEE GUIDA: TUTELA DELLA RISERVATEZZA – ADEMPIMENTI DELLE PA



ANNC AUTORITÀ
NAZIONALE
ANTICORRUZIONE

Misure a garanzia della riservatezza – Il custode dell'identità



- Previsto per le amministrazioni, dotate di procedure informatizzate, basate su sistemi crittografici.

- è «*il soggetto individuato dall'amministrazione che, dietro esplicita e motivata richiesta, consente al RPCT o all'istruttore di accedere all'identità del segnalante*».
- Tale ruolo può coincidere con quello di RPCT.

Laddove la PA scelga di attribuire tale funzione ad un soggetto diverso dal RPCT, la scelta dovrà ricadere su un dipendente che abbia gli stessi requisiti di terzietà ed imparzialità che la legge impone per nominare il RPCT. Dovranno essere anche indicate le motivazioni in presenza delle quali il Custode è autorizzato a disvelare l'identità del segnalante al RPCT.

Laddove il ruolo del custode dell'identità dovesse coincidere con quello del RPCT, sarà senz'altro quest'ultimo l'unico soggetto competente a sbloccare i dati identificativi del segnalante.



TUTELA DELLA RISERVATEZZA del SOGGETTO SEGNALATO

La legge prevede solo specifiche garanzie a tutela del dipendente che segnala illeciti.

I dati relativi ai soggetti segnalati sono, comunque, tutelati dalla disciplina in materia dei dati personali.





Conclusioni

- Quando ricorrono tutti gli elementi previsti dall'art. 54 bis, il segnalante gode della tutela della riservatezza e della tutela contro le ritorsioni;
- La tutela della riservatezza si declina in sottrazione della segnalazione all'accesso e riservatezza dell'identità del segnalante;
- L'art 54-bis pone il divieto di rivelare l'identità del segnalante e declina la protezione nei vari procedimenti;
- Le LLGG forniscono specifiche indicazioni in relazione alle misure che il RPCT deve adottare durante e all'esito dell'istruttoria;
- Le LLGG prevedono che le PA debbano introdurre specifiche responsabilità per la violazione della riservatezza;
- Le LLGG indicano di adottare preferibilmente procedure informatiche nell'ambito delle quali poter istituire la figura del custode dell'identità.



ANAC AUTORITÀ
NAZIONALE
ANTICORRUZIONE

GRAZIE PER L'ATTENZIONE



ANAC AUTORITÀ
NAZIONALE
ANTICORRUZIONE

Il presente contenuto è da considerarsi introduttivo, non esaustivo e mera sintesi dei documenti ufficiali, che costituiscono le uniche fonti cui i RPCT devono fare riferimento per lo svolgimento della propria attività. Tali documenti ufficiali sono disponibili sul sito dell'Autorità Nazionale Anticorruzione, all'indirizzo www.anticorruzione.it. Ad essi si rinvia per qualunque dubbio o esigenza di chiarimento.

Materiale informativo realizzato nell'ambito del progetto Reinforcing the institutional anti-corruption prevention community in Italy | project n. IT1922



**Finanziato
dall'Unione europea**