

**Formazione IFEL**  
*per i Comuni*

---

**IFEL**  
Fondazione ANCI

**Whistleblowing,  
aspetti organizzativi e  
applicativi alla luce del  
nuovo regolamento  
ANAC in materia**

a cura di Michele Solla



# Cosa è il whistleblowing

- ❖ «**Whistleblower**» è chi **conosce di un illecito o di un'irregolarità sul luogo di lavoro, durante lo svolgimento delle proprie mansioni, e decide di segnalarlo** a una persona o a un'autorità che possa agire efficacemente al riguardo. Pur rischiando atti di ritorsione a causa della segnalazione, egli **svolge un ruolo di interesse pubblico**, dando **conoscenza di problemi o pericoli** all'ente di appartenenza o alla comunità.
- ❖ «**Whistleblowing**», è l'attività di **regolamentazione delle procedure** volte a **incentivare e proteggere le segnalazioni**.

# Segnalazione - Denuncia

- ✓ **segnalazione** s. f. [der. di *segnalare*]. – Il fatto di mettere in evidenza, di rilevare il merito, il valore o l'importanza di un fatto o di una persona
- ✓ **denuncia** (o **denuncia**) s. f. [der. di *denunciare, denunziare*] (pl. *-ce, o -zie*). – **1.** In diritto penale, atto formale informativo, facoltativo o obbligatorio, con il quale si dà notizia alla competente autorità di un reato perseguibile d'ufficio

# Cosa è il whistleblowing

Dalla definizione dell'istituto discende che per attivare un corretto sistema di segnalazione gli aspetti centrali sono:

- la **disciplina** esaustiva del **flusso informativo**
- la **riservatezza circa l'identità del soggetto segnalante**, del soggetto segnalato e del contenuto della segnalazione
- la **tutela del soggetto segnalante da atti ritorsivi e/o discriminatori**, anche solo potenziali

# Il whistleblowing in Italia

Con la **l. n. 190/2012 (“Legge anticorruzione”)** è stata introdotta nell’ordinamento italiano la prima forma di tutela espressa della figura del WB, seppur circoscritta al settore del **pubblico impiego**.

All’**art. 54 bis** d.lgs. n. 165/2001 (“TU Pubblico Impiego”) si è delineata la **tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti**, prevedendo

- ✓ **Tutela del posto di lavoro:** il pubblico dipendente che denuncia o riferisce condotte illecite di cui sia venuto a conoscenza in ragione del rapporto di lavoro non può essere sanzionato, licenziato o sottoposto a una misura discriminatoria, diretta o indiretta, avente effetti sulle condizioni di lavoro per motivi collegati direttamente o indirettamente alla denuncia
- ✓ **Tutela dell’identità del segnalante:** viene stabilito che l’identità del segnalante non può essere rivelata nell’ambito del procedimento disciplinare senza il suo consenso, con due rilevanti eccezioni:
  - ✓ la contestazione dell’addebito disciplinare contro la persona oggetto della segnalazione sia fondata esclusivamente sul contenuto della segnalazione stessa
  - ✓ la conoscenza dell’identità del segnalante sia assolutamente indispensabile per ragioni di difesa del segnalato

# Il whistleblowing in Italia

La l. n. 190/2012 ha inoltre disposto

- ❖ **l'esclusione della protezione del segnalante nei casi in cui il WB commetta un reato di calunnia, di diffamazione o abbia causato un danno ingiusto (ex art. 2043 c.c.)**
- ❖ **l'operatività della tutela solamente laddove la segnalazione sia indirizzata all'Autorità giudiziaria, alla Corte dei Conti, all'ANAC o al superiore gerarchico**
- ❖ **l'esclusione della segnalazione dal diritto d'accesso previsto dalla legge sul procedimento amministrativo (artt. 22 ss. l. n. 241/1990)**
- ❖ **Come emerge dall'art. 54 bis d.lgs. n. 165/2001 i rischi penali cui va incontro il segnalante in mala fede**
  - ❖ sono quelli di commettere
  - ❖ il reato di calunnia
  - ❖ il reato di diffamazione

# Legge 30 novembre 2017 n. 179

## Art. 1: la P.A. modifiche all'art. 54 bis del TU pubblico impiego

### 1. WB più garantito

- ✓ Il **dipendente pubblico che segnala** ai responsabili anticorruzione, all'ANAC o ai magistrati ordinari e contabili **illeciti che abbia conosciuto in ragione del rapporto di lavoro non può essere sanzionato, demansionato, licenziato, trasferito o sottoposto ad altra misura organizzativa avente effetti negativi (diretti o indiretti)** sulle condizioni di lavoro determinata dalla segnalazione.
- ✓ Dal punto di vista soggettivo, **l'ambito di applicazione è allargato a ulteriori categorie di dipendenti pubblici e ai lavoratori, collaboratori e consulenti degli enti pubblici economici, a quelli degli enti di diritto privato sottoposti a controllo pubblico, nonché ai lavoratori e collaboratori a qualsiasi titolo, di imprese fornitrici di beni o servizi che realizzano opere in favore della P.A.**
- ✓ Dal punto di vista oggettivo, **la tutela riguarda le segnalazioni o denunce effettuate nell'interesse dell'integrità della P.A.**

# Legge 30 novembre 2017 n. 179

**Art. 1: la P.A. modifiche all'art. 54 bis del TU pubblico impiego**

## **2. Segretezza identità**

L'identità del WB nell'ambito:

- ✓ **del processo penale: è coperta dal segreto** nei limiti del c.p.p.
- ✓ **del procedimento davanti Corte dei Conti: non può essere rivelata fino alla chiusura della fase istruttoria**
- ✓ **del procedimento disciplinare: non può essere rivelata se la contestazione dell'addebito è fondata su accertamenti ulteriori rispetto alla segnalazione**

L'ANAC, sentito il Garante Privacy, adotta apposite linee guida relative alle procedure per la presentazione e la gestione delle segnalazioni.

Le linee guida **prevedono l'utilizzo di modalità informatiche e promuovono il ricorso a strumenti di crittografia per garantire la riservatezza del segnalante, del contenuto della segnalazione e della relativa documentazione**

# Legge 30 novembre 2017 n. 179

**Art. 1: la P.A. modifiche all'art. 54 bis del TU pubblico impiego**

## **5. Clausola «anti-calunnia»**

Ogni tutela per il WB non è più garantita nei casi in cui sia accertata:

- **la responsabilità penale del segnalante**, anche con sentenza di primo grado, **per i reati di calunnia o diffamazione** o, comunque, **per reati commessi con la denuncia**
- **la sua responsabilità civile, per lo stesso titolo, nei casi di dolo o colpa grave.**

# Oggetto delle segnalazioni

Le procedure dovrebbero chiarire cosa rientra e cosa non rientra nel perimetro delle segnalazioni

## Da segnalare

- **Reati, illeciti, irregolarità**
- Comportamenti a **danno dell'ente**
- Azioni suscettibili di recare **danno economico-patrimoniale o di immagine all'ente**
- Azioni suscettibili di arrecare **danno alla salute e sicurezza di dipendenti, utenti, cittadini e/o danno all'ambiente**
- **Violazioni a codici di comportamento, disposizioni, procedure interne** sanzionabili in via disciplinare

## Da non segnalare

- Rivendicazioni e istanze personali
- Voci / Sentito dire

# Oggetto delle segnalazioni – le condotte illecite

I fatti illeciti **oggetto delle segnalazioni whistleblowing** comprendono, quindi, **non solo l'intera gamma dei delitti contro la pubblica amministrazione di cui al Titolo II, Capo I, del codice penale, ma tutte le situazioni in cui, nel corso dell'attività amministrativa si riscontri un abuso da parte di un soggetto del potere a lui affidato al fine di ottenere vantaggi privati.**

Si pensi a titolo meramente esemplificativo ai casi di:

- sprechi
- **conflitto di interessi non dichiarato**
- nepotismo
- ripetuto mancato rispetto dei tempi procedurali
- assunzioni non trasparenti
- irregolarità contabili,
- false dichiarazioni,
- violazione delle norme ambientali e di sicurezza sul lavoro.

# Come effettuare la segnalazione

Le procedure dovrebbero chiarire che il segnalante è tenuto a **fornire elementi utili** a consentire verifiche ed accertamenti a riscontro della fondatezza dei fatti segnalati (e quindi individuare **il contenuto minimo** per assicurare che le segnalazioni siano basate su **elementi di fatto precisi e concordanti**):

- ✓ **Chi** effettua la segnalazione (incluse la posizione e la funzione)
- ✓ **Descrizione chiara e completa dei fatti** segnalati
- ✓ **Tempo e luogo** dei fatti
- ✓ Generalità o altri elementi per identificare **chi ha commesso il fatto**
- ✓ Eventuali **altri soggetti** che possono riferire sui fatti segnalati
- ✓ Eventuali **documenti** che possono confermare la fondatezza

# Le segnalazioni anonime

L'art. 54-bis sembra **escludere dal proprio campo di applicazione le segnalazioni anonime**, intendendo offrire tutela, tra cui la riservatezza dell'identità, a chi faccia emergere condotte e fatti illeciti.

Ciò in quanto, **da un lato, non può proteggersi la riservatezza di chi non si conosce; dall'altro, se il segnalante non svela la propria identità**

**l'Amministrazione non ha modo di verificare se il segnalante appartiene alla categoria dei dipendenti pubblici o equiparati**, come intesi dal co. 2 dell'art. 54-bis. La norma, infatti, dispone la tutela solo in tale ipotesi.

**Le segnalazioni anonime possono essere considerate dall'Amministrazione e trattate attraverso canali distinti e differenti** da quelli approntati per le segnalazioni di whistleblowing

In ogni **si ritiene necessario che l'Amministrazione nel proprio PTPC o altro atto organizzativo con cui disciplina la materia dia conto delle modalità di trattazione delle segnalazioni anonime**

# Tutela della riservatezza del segnalato

Devono essere anche **adottate le necessarie cautele per la tutela della riservatezza del soggetto segnalato, al fine di evitare conseguenze pregiudiziali, anche solo di carattere reputazionale**, all'interno del contesto lavorativo in cui il soggetto segnalato è inserito.

Conformemente ai principi stabiliti dalla Regolamento UE 2016/679 (GDPR) **l'Amministrazione deve avere cura, fin dalla fase di ricezione della segnalazione, di calibrare la tutela della riservatezza accordata al segnalante con quella del segnalato avendo particolare riguardo a tale aspetto nella fase di inoltro della segnalazione a terzi.**

**La tutela del segnalato si applica fatte salve le previsioni di legge che impongono l'obbligo di comunicare il nominativo del soggetto segnalato sospettato di essere responsabile della violazione (ad esempio richieste dell'Autorità giudiziaria o contabile).**

# Il ruolo del RPCT e le segnalazioni

## Deliberazione ANAC n. 840 del 2 ottobre 2018

l'art 1, co. 10, della Legge n. 190/2012 stabilisce che il **RPCT verifichi l'efficace attuazione del PTPCT e la sua idoneità e proponga modifiche dello stesso quando sono accertate significative violazioni** delle prescrizioni ovvero quando intervengono mutamenti nell'organizzazione o nell'attività dell'amministrazione.

**La legge non declina espressamente i contenuti dei poteri di vigilanza e controllo del RPCT assegnando piuttosto allo stesso un obiettivo generale consistente nella predisposizione e nella verifica della tenuta complessiva del sistema di prevenzione della corruzione di un ente, pertanto il cardine dei poteri del RPCT è centrato proprio sul prevenire la corruzione per il contrasto dell'insorgenza di fenomeni corruttivi, intesi in senso ampio, e sulla verifica che ad essi sia stata data attuazione effettiva e pertanto i poteri di controllo e di verifica di quanto avviene nell'amministrazione sono funzionali a tale obiettivo.**

# Il ruolo del RPCT e il whistleblowing

**Spetta al RPCT la valutazione sulla sussistenza dei requisiti essenziali contenuti nel co. 1 dell'art. 54-bis per poter accordare al segnalante le tutele previste.**

**Appena ricevuta la segnalazione, ove quanto denunciato non sia adeguatamente circostanziato, il RPCT può chiedere al whistleblower di integrarla.**

**Una volta valutata l'ammissibilità della segnalazione il RPCT avvia l'istruttoria interna sui fatti o sulle condotte segnalate.**

# Segnalazioni inammissibili

La segnalazione è considerata inammissibile per:

- manifesta **mancanza di interesse all'integrità della pubblica amministrazione;**
- manifesta **infondatezza per l'assenza di elementi di fatto idonei a giustificare accertamenti;**
- finalità palesemente emulativa;**
- accertato **contenuto generico** della segnalazione **o tale da non consentire la comprensione dei fatti**, ovvero **segnalazione corredata da documentazione non appropriata o inconferente;**
- produzione di **sola documentazione in assenza della segnalazione di condotte illecite o irregolarità;**
- mancanza dei dati che costituiscono elementi essenziali della segnalazione.**

In tali casi la segnalazione **può essere archiviata dandone comunicazione al whistleblower**

# Il ruolo del RPCT e il whistleblowing

Qualora, a seguito dell'attività svolta, 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, trasmettendo una relazione di risultanze istruttorie riferendo circa le attività svolte, per il prosieguo della gestione della segnalazione, avendo sempre cura di tutelare la riservatezza dell'identità del segnalante.

Per garantire la gestione e la tracciabilità delle attività svolte il RPCT assicura la **conservazione delle segnalazioni e di tutta la correlata documentazione di supporto per un periodo di cinque anni dalla ricezione**, avendo cura che i **dati identificativi del segnalante siano conservati separatamente** da ogni altro dato.

# La perdita delle tutele nel corso del procedimento

Quando nei confronti del whistleblower viene avviato un procedimento penale per i reati di calunnia, diffamazione o per quelli comunque commessi con la segnalazione il procedimento penale e il procedimento sanzionatorio procedono separatamente.

Nei casi in cui vi sia stato esercizio e prosecuzione dell'azione penale nei confronti del whistleblower, la ritenuta fondatezza della notizia di reato a lui attribuito potrà essere valutata come un indizio dell'assenza del carattere ritorsivo della misura adottata dall'accusato.

Diversamente, laddove procedimento penale a carico del whistleblower sia archiviato, ciò potrà costituire un indizio della ritorsività della misura adottata dall'accusato.

# La perdita delle tutele nel corso del procedimento

Nei casi in cui il whistleblower sia condannato per i reati di calunnia o diffamazione ovvero per i reati commessi con la segnalazione, il **procedimento legato alla segnalazione si arresta** in quanto improcedibile ai sensi del co. 9, art. 54-bis, poiché **il whistleblower non gode più delle tutele previste dalla norma, pertanto, anche la segnalazione non è più considerata sottratta all'accesso e il dipendente può essere sanzionato disciplinarmente.** Qualora il whistleblower si sia rivolto oltre che all'Amministrazione o ad ANAC anche all'autorità giudiziaria, l'archiviazione del procedimento penale instauratosi in seguito alla sua denuncia, egli **conserva comunque le tutele previste dall'art. 54-bis, in quanto l'archiviazione non comporta alcun accertamento della responsabilità penale del whistleblower per i reati di cui al comma 9 dell'art. 54-bis.**

# In caso di fatti penalmente rilevanti o di competenza della Corte dei Conti

Qualora la segnalazione abbia ad oggetto **illeciti che rilevano sotto il profilo penale o erariale**, si deve provvedere alla loro immediata trasmissione, alla competente autorità giudiziaria o contabile.

**Ai sensi del comma 3 dell'art. 54-bis**, la trasmissione della segnalazione alla autorità giudiziaria ordinaria e a quella contabile deve avvenire senza l'indicazione dell'identità del segnalante, specificando che si tratta di una segnalazione ex art. 54- bis.

**Laddove detta identità fosse richiesta dall'Autorità ricevente per esigenze istruttorie**, si procederà a trasmetterla con un successivo invio.

È opportuno precisare che il **whistleblower** è preventivamente avvisato della eventualità che la sua identità potrà essere fornita all'Autorità giudiziaria ove questa lo richieda.

# In caso di fatti per cui è competente il Dipartimento della funzione pubblica

Qualora la segnalazione ex art. 54-bis abbia ad oggetto, **in modo esclusivo o concorrenziale, la valutazione dei requisiti di partecipazione a procedure selettive o concorsuali, l'Amministrazione provvede a trasmetterla al Dipartimento per la funzione pubblica** della Presidenza del Consiglio dei ministri per i seguiti di competenza.