

Ai Direttori di Direzione

Ai Direttori di Area

Ai Direttori di Progetto

e p.c.

Al Direttore Generale

Al Direttore Operativo

Al Vice Segretario Generale Vicario

Al Vice Segretario Generale

LORO INDIRIZZI

Oggetto: Linee guida in materia di tutela degli autori di segnalazioni di reati o irregolarità di cui siano venuti a conoscenza in ragione di un rapporto di lavoro, ai sensi dell'art. 54-bis del d.lgs. 165/2001 (c.d. whistleblowing) - Delibera dell'Autorità Nazionale Anticorruzione n. 469 del 09 giugno 2021

Gentili Direttori,

Vi informo che l'Autorità Nazionale Anticorruzione, in data 09 giugno u.s. con deliberazione n. 469, ha emanato le Linee guida sulla materia indicata in oggetto, come disciplinata dall'articolo 54 bis del D.lgs. n. 165 del 2001¹ e s.m.i..

¹ "Il pubblico dipendente che, nell'interesse dell'integrità della pubblica amministrazione, segnala al responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza di cui all'articolo 1, comma 7, della legge 6 novembre 2012, n. 190, ovvero 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 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. L'adozione di misure ritenute ritorsive, di cui al primo periodo, nei confronti del segnalante è comunicata in ogni caso all'ANAC dall'interessato o dalle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative nell'amministrazione nella quale le stesse sono state poste in essere. L'ANAC informa il Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei ministri o gli altri organismi di garanzia o di disciplina per le attività e gli eventuali provvedimenti di competenza.

2. Ai fini del presente articolo, per dipendente pubblico si intende il dipendente delle amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, ivi compreso il dipendente di cui all'articolo 3, il dipendente di un ente pubblico economico

Le Linee guida hanno l'obiettivo di fornire indicazioni sull'applicazione della normativa e sono rivolte (tra l'altro) alle Pubbliche Amministrazioni tenute a prevedere misure di tutela per il dipendente che segnala condotte illecite che attengono all'Amministrazione di appartenenza.

Esse, inoltre, contengono indicazioni utili anche agli autori delle segnalazioni.

Le Linee guida contengono, altresì, importanti indicazioni afferenti al corretto adempimento degli obblighi derivanti dalla disciplina di protezione dei dati personali (cfr. Regolamento UE 2016/679 e d.lgs. 30 giugno 2003, n. 196, come modificato dal d.lgs. 10 agosto 2018, n. 101).

Il titolare del trattamento, è tenuto a rispettare i principi in materia di protezione dei dati, fra i quali quello di "liceità, correttezza e trasparenza" nonché di "minimizzazione", secondo cui i dati personali devono essere "trattati in modo lecito, corretto e trasparente nei confronti dell'interessato" e devono essere "adeguati, pertinenti e limitati a quanto necessario rispetto alle finalità per le quali sono trattati" (art. 5, § 1, lett. a) e c) del Regolamento). I dati devono inoltre essere "trattati in maniera da garantire un'adeguata sicurezza" degli stessi "compresa la protezione, mediante misure tecniche e organizzative adeguate, da trattamenti non autorizzati o illeciti e dalla perdita, dalla distruzione o dal danno accidentali" (art. 5, § 1, lett. f) e art. 32 del Regolamento).

Il titolare ha l'obbligo di fornire agli interessati l'informativa sul trattamento dei dati personali ai sensi degli artt. 13 e 14 del Regolamento. Tale informativa, come precisato dalle Linee guida, "può essere, ad esempio, inclusa nell'atto organizzativo adottato dall'amministrazione per la gestione delle segnalazioni ovvero pubblicata in un'apposita sezione dell'applicativo informatico

ovvero il dipendente di un ente di diritto privato sottoposto a controllo pubblico ai sensi dell'articolo 2359 del codice civile. La disciplina di cui al presente articolo si applica anche ai lavoratori e ai collaboratori delle imprese fornitrici di beni o servizi e che realizzano opere in favore dell'amministrazione pubblica.

3. L'identità del segnalante non può essere rivelata. Nell'ambito del procedimento penale, l'identità del segnalante è coperta dal segreto nei modi e nei limiti previsti dall'articolo 329 del codice di procedura penale. Nell'ambito del procedimento dinanzi alla Corte dei conti, l'identità del segnalante non può essere rivelata fino alla chiusura della fase istruttoria. 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'.

4. La segnalazione è sottratta all'accesso previsto dagli articoli 22 e seguenti della legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni.

5. L'ANAC, sentito il Garante per la protezione dei dati personali, adotta apposite linee guida relative alle procedure per la presentazione e la gestione delle segnalazioni. Le linee guida prevedono l'utilizzo di modalità anche informatiche e promuovono il ricorso a strumenti di crittografia per garantire la riservatezza dell'identità del segnalante e per il contenuto delle segnalazioni e della relativa documentazione.

6. Qualora venga accertata, nell'ambito dell'istruttoria condotta dall'ANAC, l'adozione di misure discriminatorie da parte di una delle amministrazioni pubbliche o di uno degli enti di cui al comma 2, fermi restando gli altri profili di responsabilità, l'ANAC applica al responsabile che ha adottato tale misura una sanzione amministrativa pecuniaria da 5.000 a 30.000 euro. Qualora venga accertata l'assenza di procedure per l'inoltro e la gestione delle segnalazioni ovvero l'adozione di procedure non conformi a quelle di cui al comma 5, l'ANAC applica al responsabile la sanzione amministrativa pecuniaria da 10.000 a 50.000 euro. Qualora venga accertato il mancato svolgimento da parte del responsabile di attività di verifica e analisi delle segnalazioni ricevute, si applica al responsabile la sanzione amministrativa pecuniaria da 10.000 a 50.000 euro. L'ANAC determina l'entità della sanzione tenuto conto delle dimensioni dell'amministrazione o dell'ente cui si riferisce la segnalazione.

7. È a carico dell'amministrazione pubblica o dell'ente di cui al comma 2 dimostrare che le misure discriminatorie o ritorsive, adottate nei confronti del segnalante, sono motivate da ragioni estranee alla segnalazione stessa. Gli atti discriminatori o ritorsivi adottati dall'amministrazione o dall'ente sono nulli.

8. Il segnalante che sia licenziato a motivo della segnalazione è reintegrato nel posto di lavoro ai sensi dell'articolo 2 del decreto legislativo 4 marzo 2015, n. 23.

9. Le tutele di cui al presente articolo non sono garantite nei casi in cui sia accertata, anche con sentenza di primo grado, la responsabilità penale del segnalante per i reati di calunnia o diffamazione o comunque per reati commessi con la denuncia di cui al comma 1 ovvero la sua responsabilità civile, per lo stesso titolo, nei casi di dolo o colpa grave."

utilizzato per l'acquisizione e gestione delle segnalazioni, deve essere resa preventivamente a tutta la platea dei possibili soggetti interessati”.

In evidenza

Agli interessati da una segnalazione deve essere resa l'informativa sul trattamento dei dati personali ai sensi degli artt. 13 e 14 del Regolamento

Le Linee guida sono suddivise **in tre parti**.

La **prima parte** riporta i principali cambiamenti intervenuti sull'ambito soggettivo di applicazione dell'istituto, con riferimento sia ai soggetti (Pubbliche Amministrazioni e altri enti) tenuti a dare attuazione alla normativa, che ai soggetti - c.d. whistleblowers - beneficiari del regime di tutela.

In questa prima parte, si forniscono anche indicazioni sulle caratteristiche e sull'oggetto della segnalazione, sulle modalità e i tempi di tutela, nonché sulle condizioni che impediscono di beneficiare delle tutele normativamente previste.

Nella **seconda parte** si riportano, in linea con quanto disposto dalla normativa, i principi di carattere generale che riguardano le modalità di gestione della segnalazione - da effettuarsi preferibilmente in via informatizzata - e viene chiarito il ruolo svolto dal e sono fornite indicazioni operative sulle procedure da seguire per la trattazione delle segnalazioni.

Nella **terza parte** si dà conto delle procedure seguite da ANAC, alla quale è attribuito uno specifico potere sanzionatorio ai sensi del comma 6 dell'art. 54-bis del Decreto Legislativo n. 165 del 2001.

Le Linee guida, sulle quali si è espresso anche il Consiglio di Stato con parere n. 615 del 4 marzo 2020, reso ai sensi dell'art. 15, l. 21 luglio 2000 n. 205, superano le precedenti adottate con Determinazione n. 6 del 28 aprile 2015 (e i relativi allegati), i cui effetti si intendono cessati.

Si riportano di seguito i principali argomenti ed aspetti d'interesse tratti dalle Linee guida in oggetto.

L'ambito soggettivo

L'art. 54-bis, co. 2, del d.lgs. 165/2001, come modificato dall'art. 1 della l. 179 del 2017, individua l'ambito soggettivo di applicazione della disciplina che, a seguito della novella legislativa appena indicata, ricomprende:

- ✓ i dipendenti delle amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1, comma 2 del d.lgs. n. 165 del 2001 ivi compreso quelli di cui all'art. 3 (magistrati ordinari, amministrativi e contabili);
- ✓ i dipendenti degli enti pubblici economici;
- ✓ i dipendenti di enti diritto privato sottoposti a controllo pubblico ai sensi dell'articolo 2359 del codice civile
- ✓ i lavoratori e collaboratori delle imprese fornitrici di beni o servizi e che realizzano opere in favore dell'amministrazione pubblica.

Le segnalazioni formulate da soggetti diversi da quelli sopra indicati, inclusi i rappresentanti di organizzazioni sindacali, non rilevano ai fini della disciplina in oggetto per ciò che attiene alle

segnalazioni indirizzate al RPCT. Quanto sopra, fatte salve eventuali successivi interventi legislativi di recepimento delle indicazioni contenute in materia dalla Direttiva UE n. 2019/1937 (si pensi, ad esempio a figure come gli stagisti, i tirocinanti che, allo stato attuale, non rientrano nel novero dei soggetti legittimati ad effettuare segnalazioni ex art. 54 bis del D.lgs. 165/2001 ma che la direttiva invece ricomprende).

In evidenza

Chi può fare le segnalazioni?

L'art. 54-bis come novellato con Legge n. 179 del 2017, include espressamente, al comma 2, nella nozione di dipendente pubblico le seguenti tipologie di lavoratori:

- ✓ i dipendenti delle amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1, comma 2 del d.lgs. n. 165 del 2001 ivi compreso il dipendente di cui all'art. 3;
- ✓ i dipendenti degli enti pubblici economici;
- ✓ i dipendenti di enti diritto privato sottoposti a controllo pubblico ai sensi dell'articolo 2359 del
- ✓ codice civile;
- ✓ i lavoratori e collaboratori delle imprese fornitrici di beni o servizi e che realizzano opere in favore dell'amministrazione pubblica.

L'obiettivo primario della legge è quello di fare in modo che il segnalante/dipendente pubblico non subisca conseguenze e discriminazioni per essersi esposto nell'interesse pubblico.

Con riferimento ai lavoratori e collaboratori di imprese private, le Linee guida evidenziano come: *“la disposizione sembra riferirsi a tutte quelle situazioni in cui un'impresa si trovi a fornire beni e servizi o a realizzare un'opera nei confronti dell'amministrazione anche al di fuori dell'ambito di applicazione del Codice dei contratti pubblici (d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50)”*.

L'ambito di applicazione viene esteso *“ai cd. contratti esclusi o a contratti che sotto certe soglie non entrano nell'area di applicazione del Codice dei contratti pubblici (d.lgs. n. 50/2016). Questa lettura consente di abbracciare situazioni quali, ad esempio, affidamenti diretti a favore di imprese soggette al controllo analogo, di per sé non qualificabili come contratti pubblici, ovvero situazioni di convenzionamento gratuito o che prevedono meri rimborsi spese a favore dell'affidatario”*.

In evidenza

Con riferimento ai lavoratori e collaboratori di imprese private

L'ambito di applicazione viene esteso *“ai cd. contratti esclusi o a contratti che sotto certe soglie non entrano nell'area di applicazione del Codice dei contratti pubblici (d.lgs. n. 50/2016). Questa lettura consente di abbracciare situazioni quali, ad esempio, affidamenti diretti a favore di imprese soggette al controllo analogo, di per sé non qualificabili come contratti pubblici, ovvero situazioni di convenzionamento gratuito o che prevedono meri rimborsi spese a favore dell'affidatario”*.

Si tratta di enti che rivestono forma “societaria” o di altri enti, ad esempio associazioni o fondazioni.

Per quanto riguarda le società a controllo pubblico, esse coincidono con quelli di cui all’art. 2, co. 1, lett. m), del d.lgs. 19 agosto 2016, n. 175, come modificato dal decreto legislativo 16 giugno 2017, n. 100.

Con riferimento alle società quotate- cui non si applica la normativa sulla prevenzione della corruzione e della trasparenza - le Linee guida chiariscono che: *“per quanto riguarda la disciplina sul whistleblowing, occorre considerare che l’art 54-bis, co. 2, include, come detto, tra i dipendenti cui si applica l’istituto anche il dipendente di un ente di diritto privato sottoposto a controllo pubblico ai sensi dell’articolo 2359 del codice civile.. Il rinvio espresso e non condizionato a questa disposizione del codice civile che si riferisce al controllo pubblico societario, consente, quindi, di garantire le tutele ex art. 54-bis alle segnalazioni che provengono dai dipendenti delle società quotate in controllo pubblico ex art. 2359 c.c.”*

L’Autorità estende l’applicazione della disciplina di cui all’art. 54 bis del D.lgs. 165/2001 anche alle associazioni, fondazioni e enti di diritto privato comunque denominati, anche privi di personalità giuridica, che soddisfino contemporaneamente i seguenti requisiti:

- a) bilancio superiore a cinquecentomila euro;
- b) attività finanziata in modo maggioritario per almeno due esercizi finanziari consecutivi nell'ultimo triennio da pubbliche amministrazioni;
- c) totalità dei titolari o dei componenti dell'organo d'amministrazione o di indirizzo designata da pubbliche amministrazioni, si ricorda che l’Autorità ha declinato le caratteristiche di tali enti nella Delibera n. 1134/2017 cui si fa rinvio.

Con riferimento infine, alle società solo partecipate e agli enti di diritto privato a cui si applica la normativa sulla trasparenza ai sensi dell’art. 2-bis, co. 3, del d.lgs. 33 del 2013, le Linee guida precisano che: *“Tali soggetti non sono presi in considerazione dal legislatore ai fini dell’applicazione della normativa generale in materia di prevenzione della corruzione, né sono menzionati direttamente nell’ambito di applicazione della l. 179. Si rinvia all’analisi su di essi già condotta nelle Delibera n. 1134/2017”*, avente riguardo a: *Nuove linee guida per l’attuazione della normativa in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza da parte delle società e degli enti di diritto privato controllati e partecipati dalle pubbliche amministrazioni e degli enti pubblici economici”*.

La loro inclusione nell’ambito di applicazione della disciplina sul whistleblowing ricorre invece se ed in quanto, *“esse costituiscono imprese private fornitrici di beni o servizi e che realizzano opere in favore dell’amministrazione pubblica”*, potendo verificarsi una segnalazione a cura di soggetti che, pur dipendenti di enti privati, operano nel contesto lavorativo dell’amministrazione pubblica e, quindi, possono venire a conoscenza di illeciti ivi compiuti.

Ambito oggettivo delle segnalazioni e destinatari

La legge 179 del 2017 disciplina:

- ✓ le segnalazioni di condotte illecite di cui il dipendente sia venuto a conoscenza in ragione del

- rapporto di lavoro;
- ✓ le comunicazioni di misure ritenute ritorsive adottate dall'amministrazione o dall'ente nei confronti del segnalante in ragione della segnalazione.

Come previsto dall'art 54-bis (art. 1, co. 1), le prime possono essere inviate, a discrezione del whistleblower, al RPCT dell'amministrazione ove si è verificata la presunta condotta illecita o all'ANAC, oltre che all'autorità giudiziaria ordinaria o a quella contabile.

Le Linee Guida raccomandano alle Amministrazioni: *“di promuovere presso i dipendenti il ricorso al canale interno, favorendo, in prima istanza, l'inoltro della segnalazione al RPCT. Nel caso in cui la segnalazione pervenga ad un soggetto diverso dal RPCT (ad esempio superiore gerarchico, dirigente o funzionario) è necessario che tale soggetto indichi al mittente che le segnalazioni volte ad ottenere la tutela del whistleblower vanno inoltrate al RPCT dell'amministrazione in cui si è verificato l'illecito. È altamente raccomandato che le amministrazioni pubblicizzino adeguatamente al loro interno che il RPCT è il solo destinatario delle segnalazioni nonché le procedure e le modalità per presentare tali segnalazioni, proprio al fine di evitare evenienze come quella appena citata. Si rammenta, infatti, che l'art. 54-bis richiede, a garanzia del whistleblower, che vi sia una relazione diretta sul piano informativo tra il dipendente - che segnala condotte illecite di cui sia venuto a conoscenza in ragione del proprio rapporto di lavoro - e il RPCT della amministrazione ove tali condotte si sono verificate, senza che vi siano intermediazioni in questo rapporto”.*

Come osservato dal Consiglio di Stato nel parere reso sullo schema di linee Guida (n. 615/2020), ***“l'unico soggetto che, all'interno dell'amministrazione, può ricevere le segnalazioni di whistleblowing, con le connesse garanzie di protezione del segnalante, è il RPCT. Nondimeno, nel caso di segnalazioni destinate unicamente al superiore gerarchico, il whistleblower non sarà tutelato ai sensi dell'art. 54-bis.”***

La segnalazione afferente a misure ritorsive, invece, va indirizzata esclusivamente all'ANAC e non al RPCT.

Le Linee guida pongono, inoltre, in risalto il ruolo e le funzioni del RPCT che *“oltre a ricevere e prendere in carico le segnalazioni, pone in essere gli atti necessari a una prima “attività di verifica e di analisi delle segnalazioni ricevute”, da ritenersi obbligatoria in base al co. 6 dell'art. 54-bis³², pena le sanzioni pecuniarie dell'Autorità (co. 1 e 6, art. 54-bis). Tale ruolo si esplica nell'esercizio di alcune funzioni che, con specifico riguardo alla gestione delle segnalazioni all'interno dell'organizzazione dell'amministrazione (ossia quando il segnalante abbia scelto di utilizzare il canale di inoltro della segnalazione implementato dalla p.a.), sono attribuite dalla legge al soggetto cui l'amministrazione o ente titolare ha conferito l'incarico di RPCT”.*

In primo luogo, dunque, spetta al RPCT la valutazione in ordine alla sussistenza dei requisiti essenziali contenuti nel comma 1 dell'art. 54-bis per poter accordare al segnalante le tutele ivi previste.

Le Linee guida forniscono, indicazioni sulle caratteristiche che secondo l'Autorità devono possedere le segnalazioni ai fini dell'applicazione al loro autore del sistema di tutele di cui all'art. 54 bis citato.

Al riguardo, il segnalante, come detto, deve rivestire la qualifica di “dipendente pubblico” o equiparato nei termini sopra indicati la segnalazione deve avere ad oggetto “condotte illecite”;

- ✓ il dipendente deve essere venuto a conoscenza di tali “condotte illecite” “in ragione del proprio rapporto di lavoro”;
- ✓ la segnalazione deve essere effettuata “nell’interesse all’integrità della pubblica amministrazione”.

Le segnalazioni possono avere ad oggetto:

- illeciti penali, civili e amministrativi;
- irregolarità nella gestione o organizzazione dell’attività di un ente nella misura in cui tali irregolarità costituiscono un indizio sintomatico di irregolarità dell’amministrazione a causa del non corretto esercizio delle funzioni pubbliche attribuite.

Le Linee guida precisano che: *“i fatti illeciti oggetto delle segnalazioni whistleblowing comprendono, quindi, non solo le fattispecie riconducibili all’elemento oggettivo dell’intera gamma dei delitti contro la pubblica amministrazione di cui al Titolo II, Capo I, del codice penale, ma anche tutte le situazioni in cui, nel corso dell’attività amministrativa, si riscontrino 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. Si deve ritenere che la categoria di fatti illeciti comprenda, almeno per alcune fattispecie di rilievo penale, anche la configurazione del tentativo, ove ne sia prevista la punibilità”.*

Possono, pertanto, formare oggetto di segnalazione attività illecite non ancora compiute ma che il whistleblower ritenga ragionevolmente possano verificarsi in presenza di elementi precisi e concordanti.

A titolo di esempio si fa riferimento, a casi di sprechi, nepotismo, ripetuto mancato rispetto dei tempi procedurali, assunzioni non trasparenti, irregolarità contabili, false dichiarazioni, violazione delle norme ambientali e di sicurezza sul lavoro.

Atteso che *“lo spirito della norma è quello di incentivare la collaborazione di chi lavora all’interno delle pubbliche amministrazioni al fine di far emergere possibili fenomeni corruttivi”*, non è, quindi, necessario che *“il dipendente sia certo dell’effettivo accadimento dei fatti denunciati e/o dell’identità dell’autore degli stessi ma solo che ne sia ragionevolmente convinto. La tutela ex art. 54-bis non si applica, invece, alle segnalazioni di informazioni che sono già totalmente di dominio pubblico, alle notizie prive di fondamento e alle c.d. “voci di corridoio”.*

La segnalazione, come detto, oltre a indicare la commissione (già avvenuta o in procinto di avvenire) di condotte illecite, deve essere fatta per la salvaguardia dell’interesse all’integrità della pubblica amministrazione. La predetta finalità appare in linea con la ratio di fondo della Legge n. 179 del 2017 e della stessa legge n. 190/2012, che vuole valorizzare l’etica e l’integrità nella pubblica amministrazione per dare prestigio, autorevolezza e credibilità alla stessa, rafforzando i principi di legalità e buon andamento dell’azione amministrativa di cui all’art. 97 Costituzione.

Ne consegue che il fatto segnalato—deve presentare elementi dai quali sia chiaramente desumibile *“una lesione, un pregiudizio, un ostacolo, un’alterazione del corretto ed imparziale svolgimento di un’attività o di un servizio pubblico o per il pubblico, anche sotto il profilo della credibilità e dell’immagine dell’amministrazione”.*

L'Autorità manifesta consapevolezza delle notevoli difficoltà che la determinazione di tale requisito può creare, specie nei casi in cui l'interesse personale del segnalante concorra con quello all'integrità della pubblica amministrazione ed infatti precisa che *“l'eventuale sussistenza e portata di interessi personali del segnalante andrà valutata ad esempio, tenendo conto che lamenti di carattere personale 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 whistleblowing, a meno che esse non siano collegate o collegabili alla violazione di regole procedurali interne all'amministrazione che siano sintomo di un malfunzionamento della stessa”*.

Non si possono escludere dalla tutela ex art. 54-bis:” *le segnalazioni nelle quali un interesse personale concorra con quello della salvaguardia dell'integrità della pubblica amministrazione. In simili casi è opportuno che il whistleblower dichiari fin da subito il proprio interesse personale. Posta la sussistenza dell'interesse generale all'integrità della pubblica amministrazione alla base 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. Tale riconoscimento, infatti, è connesso alla valutazione oggettiva dei fatti segnalati che sveli l'interesse pubblico sotteso alla segnalazione, a prescindere dai concorrenti ed eventuali interessi personali del whistleblower”*.

È, altresì, importante che le condotte illecite segnalate riguardino *“situazioni, fatti, circostanze, di cui il soggetto sia venuto a conoscenza «in ragione del rapporto di lavoro»*. Vi rientrano pertanto 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. Analogamente, occorre ragionare per i lavoratori e i collaboratori delle imprese che realizzano opere in favore dell'amministrazione pubblica”.

Si badi bene, però, che la protezione prevista dall'art. 54-bis non opera nei confronti del pubblico dipendente che viola la legge al fine di raccogliere informazioni, indizi o prove di illeciti in ambito lavorativo. È dunque necessario che nelle segnalazioni risultino chiare:

- ✓ le circostanze di tempo e di luogo in cui si è verificato il fatto oggetto della segnalazione;
- ✓ la descrizione del fatto;
- ✓ le generalità o altri elementi che consentano di identificare il soggetto cui attribuire i fatti segnalati.

È utile anche allegare documenti che possano fornire elementi di fondatezza dei fatti oggetto di segnalazione, nonché l'indicazione di altri soggetti potenzialmente a conoscenza dei fatti segnalati.

Non sono meritevoli di tutela le segnalazioni fondate su meri sospetti o voci o contenenti informazioni che il segnalante sa essere false.

L'art. 54-bis del D.lgs. n. 165/2001 **non include nel proprio campo di applicazione le segnalazioni anonime e cioè quelle del soggetto che non fornisce le proprie generalità.**

Come precisano le Linee guida: *“la ratio della richiamata disposizione è quella di offrire tutela, tra cui la riservatezza dell'identità, al dipendente pubblico che faccia emergere condotte e fatti illeciti. Tale protezione opera, quindi, solo nei confronti di soggetti individuabili, riconoscibili e riconducibili alla categoria di dipendenti pubblici come dapprima illustrata (cfr. Parte I § 1.2). Si consideri, a proposito, anche che la segnalazione anonima è più difficile da investigare. Occorre anche considerare che 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 equiparato, come inteso dal co. 2 dell'art. 54-bis. La norma, infatti, dispone la tutela solo in tale ipotesi (cfr. § 2.1)".

In ogni caso, l'Autorità ritiene necessario che: *"l'Amministrazione o l'Ente, nel PTPCT o in altro apposito atto organizzativo con cui dà attuazione alla disciplina in parola, registri le segnalazioni anonime e quelle di soggetti estranei alla p.a. pervenute attraverso i canali dedicati al whistleblowing".*

In evidenza:

Le segnalazioni hanno ad oggetto, sia illeciti penali che civili e amministrativi, sia irregolarità nella gestione o organizzazione dell'attività di un ente nella misura in cui tali irregolarità costituiscono un indizio sintomatico di irregolarità dell'amministrazione a causa del non corretto esercizio delle funzioni pubbliche attribuite.

Non è necessario che il dipendente sia certo dell'effettivo accadimento dei fatti denunciati e/o dell'identità dell'autore degli stessi ma solo che ne sia ragionevolmente convinto.

Il riconoscimento delle tutele previste dall'art. 54-bis, è connesso alla valutazione oggettiva dei fatti segnalati che sveli l'interesse pubblico sotteso alla segnalazione, a prescindere dai concorrenti ed eventuali interessi personali del whistleblower".

È necessario che nelle segnalazioni risultino chiare:

- ✓ le circostanze di tempo e di luogo in cui si è verificato il fatto oggetto della segnalazione;
- ✓ la descrizione del fatto;
- ✓ le generalità o altri elementi che consentano di identificare il soggetto cui attribuire i fatti segnalati.

È utile anche allegare documenti che possano fornire elementi di fondatezza dei fatti oggetto di segnalazione, nonché l'indicazione di altri soggetti potenzialmente a conoscenza dei fatti.

L'art. 54-bis del Decreto Legislativo n. 165 del 2001 non include nel proprio campo di applicazione le segnalazioni anonime e cioè quelle del soggetto che non fornisce le proprie generalità.

Il co. 3 del più volte citato art. 54-bis impone all'amministrazione, che riceve e tratta le segnalazioni, di garantire la riservatezza dell'identità del segnalante. Ciò anche al fine di evitare l'esposizione dello stesso a misure ritorsive che potrebbero essere adottate a seguito della segnalazione all'interno dell'ente.

Il divieto di rilevare l'identità del segnalante è **da riferirsi non solo al nominativo del segnalante ma anche a tutti gli elementi della segnalazione, inclusa la documentazione ad essa allegata**, *“nella misura in cui il loro disvelamento, anche indirettamente, possa consentire l'identificazione del segnalante. Il trattamento di tali elementi va quindi improntato alla massima cautela, a cominciare dall'oscuramento dei dati personali, specie quelli relativi al segnalante, qualora, per ragioni istruttorie, altri soggetti debbano essere messi a conoscenza del contenuto della segnalazione e/o della documentazione ad essa allegata”*.

Attesa la superiore esigenza di tutela della riservatezza, la segnalazione e l'eventuale documentazione ad essa allegata sono sottratte all'accesso, sia con riferimento a quello documentale di cui agli artt. 22 e ss. Della legge 241/1990 che a quello civico generalizzato ex art. 5 del D.lgs. 39/2013.

In evidenza

Il divieto di rilevare l'identità del segnalante è da riferirsi non solo al nominativo del segnalante ma anche a tutti gli elementi della segnalazione, inclusa la documentazione ad essa allegata.

Circa la tutela dell'identità del segnalante è importante sapere che:

- ✓ **Nell'ambito del procedimento penale**, l'identità del segnalante è coperta dal segreto nei modi e nei limiti previsti dall'articolo 329 c.p.p. Tale disposizione prevede l'obbligo del segreto sugli atti compiuti nelle indagini preliminari **«fino a quando l'imputato non ne possa avere conoscenza e, comunque, non oltre la chiusura delle indagini preliminari»** (il cui relativo avviso è previsto dall'art. 415-bis c.p.p.);
- ✓ **Nel procedimento dinanzi alla Corte dei Conti** l'obbligo del segreto istruttorio è **previsto sino alla chiusura della fase istruttoria. Dopo, l'identità del segnalante potrà essere svelata dall'autorità contabile al fine di essere utilizzata nel procedimento stesso (art. 67 d.lgs. 26 agosto 2016, n. 174)**;
- ✓ **Nell'ambito del procedimento disciplinare** attivato dall'amministrazione contro il presunto autore della condotta segnalata, **l'identità del segnalante può essere rivelata solo dietro consenso di quest'ultimo. Nel caso in cui l'identità del segnalante risulti indispensabile alla difesa del soggetto cui è stato contestato l'addebito disciplinare, l'ente non potrà procedere con il procedimento disciplinare se il segnalante non acconsente espressamente alla rivelazione della propria identità.**
Ogni amministrazione stabilisce, dunque, le modalità con cui il RPCT trasmette all'ufficio di disciplina la segnalazione e acquisisce il consenso del segnalante a rivelare l'identità.

Per specifica disposizione normativa (co. 9, art. 54-bis) le tutele previste dall'art. 54-bis nei confronti del segnalante *“cessano in caso di sentenza, anche non definitiva di primo grado, che accerti nei confronti dello stesso la responsabilità penale per i reati di calunnia o diffamazione o comunque per reati connessi alla denuncia, ovvero la sua responsabilità civile, per aver riferito informazioni false riportate intenzionalmente con dolo o colpa”*.

Nel caso invece in cui la sentenza di primo grado, sfavorevole per il segnalante, non venga confermata nei successivi gradi di giudizio, sarà applicabile, sia pur tardivamente, la protezione del segnalante prevista dall'art. 54-bis per le eventuali ritorsioni subite a causa della segnalazione.

L'Autorità correttamente ritiene, inoltre, che i cc.dd. *malicious reports*, cioè i casi in cui il segnalante abbia agito con la consapevolezza di rilevare una notizia non vera, sono esclusi dal beneficio delle tutele previste dall'art. 54-bis.

La legge prevede che **il whistleblower non possa essere sanzionato, demansionato, licenziato, trasferito, o sottoposto ad altra misura organizzativa avente effetti negativi, diretti o indiretti, sulle condizioni di lavoro**. L'adozione di misure discriminatorie o ritorsive, come già detto, deve essere comunicata ad ANAC per gli accertamenti che la Legge le attribuisce.

Nel rinviare all'integrale lettura della deliberazione in argomento, si invitano le SS.LL. a diffondere il contenuto della presente al personale dei rispettivi uffici.

Cordiali saluti.

*Il Segretario Generale
Fabrizio Dall'Acqua*

Il Dirigente Referente
Dott.ssa Mariangela Zaccaria