

# Formazione Maggioli

---

## La disciplina e la gestione di segnalazioni degli illeciti (cd. «Whistleblowing»)

**Roma, 25 settembre 2017**

Docente:

**Valerio Sarcone**

*Funzionario Giuridico, Presidenza Consiglio dei Ministri.*

*Autore di pubblicazioni in materia*

# Whistleblower e whistleblowing



- ✓ Il whistleblower (lett: «dipendente fischiatore») è chi testimonia un illecito o un'irregolarità sul luogo di lavoro, durante lo svolgimento delle proprie mansioni, e decide di segnalarlo a una persona o un'autorità che possa agire efficacemente al riguardo.
- ✓ Pur rischiando personalmente atti di ritorsione a causa della segnalazione, egli svolge un ruolo di interesse pubblico, dando conoscenza, se possibile tempestiva, di problemi o pericoli all'ente di appartenenza o alla comunità.
- ✓ Il whistleblowing consiste nelle attività di regolamentazione delle procedure volte a incentivare e proteggere tali segnalazioni.

# La norma di riferimento



L'articolo 54-bis (“Tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti”) del d.lgs. n. 165/2001, introdotto dalla legge n. 190/2012 e, da ultimo modificato dal D.L. 24 giugno 2014, n. 90, ha introdotto, nel nostro ordinamento giuridico, l'istituto della **segnalazione da parte del dipendente pubblico di illeciti commessi all'interno dell'amministrazione** dove presta servizio (cd. “whistleblowing”) prevedendo degli appositi meccanismi di tutela del dipendente pubblico che volesse effettuare una segnalazione in tal senso.

# La norma di riferimento



A seguito della novella apportata all'art. 54-bis dal D.L. 24 giugno 2014, n. 90

- ✓ L'A.N.AC. *«riceve notizie e segnalazioni di illeciti, anche nelle forme di cui all'art. 54-bis del decreto legislativo 30 marzo 2011, n. 165»*.
- ✓ L'A.N.AC., pertanto, è chiamata a gestire, oltre alle segnalazioni provenienti dai propri dipendenti per fatti illeciti avvenuti all'interno della propria struttura, anche le segnalazioni che i dipendenti di altre amministrazioni possono indirizzarle ai sensi del richiamato articolo 54-bis.

# La norma di riferimento



- ✓ Come chiarito dalla determinazione Anac n. 6 del 28 aprile 2015: la norma si riferisce esclusivamente ai dipendenti pubblici e presuppone l'identificazione del soggetto segnalante il cui nominativo deve essere, comunque, mantenuto riservato.
- ✓ Non sono contemplate, invece, le segnalazioni provenienti da cittadini o imprese ovvero le segnalazioni anonime.

# La segnalazione anonima



- ✓ Il procedimento di gestione della segnalazione deve garantire la riservatezza dell'identità del segnalante sin dalla ricezione della segnalazione e in ogni fase successiva.
- ✓ Naturalmente la garanzia di riservatezza presuppone che il segnalante renda nota la propria identità.
- ✓ Non rientra, dunque, nella fattispecie prevista dalla norma quella del soggetto che, nell'inoltrare una segnalazione, non si renda conoscibile (segnalazione anonima).
- ✓ Sul punto Det. Anac n. 6 del 28 aprile 2015 (pag. 4)

# La segnalazione anonima



La Det. Anac n. 6 del 28 aprile 2015 (pag. 4) precisa però che:

l'Autorità prende in considerazione anche le segnalazioni anonime, ove queste siano adeguatamente circostanziate e rese con dovizia di particolari, ove cioè siano in grado di far emergere fatti e situazioni relazionandoli a contesti determinati.

# Le tutele per il segnalante



La disposizione prevede tre diversi tipi di tutela per il dipendente denunciante:

- 1) la tutela dell'anonimato e dell'identità del segnalante nel corso del procedimento a carico dell'incolpato;
- 2) il divieto di discriminazione nei suoi confronti;
- 3) la sottrazione al diritto d'accesso della denuncia, fatti salvi i casi eccezionali ex art. 54-bis, co. 2, d.lgs. n. 165/2001 di disvelamento dell'identità indispensabile per la difesa dell'incolpato.



# La tutela dell'identità



Sulla tutela l'anonimato nell'ambito del procedimento disciplinare a carico dell'incolpato (art.54 *bis*, comma 2) occorre distinguere due ipotesi:

- ✓ se la contestazione dell'addebito disciplinare è fondata su accertamenti distinti e ulteriori rispetto alla segnalazione, l'identità del segnalante non può mai essere rivelata, senza il suo consenso;
- ✓ se la contestazione sia fondata, in tutto o in parte, sulla segnalazione, l'identità può essere rivelata **solo qualora la sua conoscenza sia assolutamente indispensabile per la difesa dell'incolpato.**

# La tutela dell'identità



Al fine di rafforzare le misure a tutela della riservatezza dell'identità del segnalante, è opportuno che le amministrazioni introducano nei Codici di comportamento forme di responsabilità specifica sia in capo al Responsabile della prevenzione della corruzione sia nei confronti dei soggetti che gestiscono le segnalazioni e che fanno parte (e del responsabile dell'UPD che ne sia venuto a conoscenza), per esigenze di tutela del segnalante, di un gruppo ristretto a ciò dedicato.

Sul punto Det. Anac n. 6 del 28 aprile 2015 (pag. 8)

# La tutela dell'identità



Si rammenta, comunque, che ai sensi dell' art. 1, co. 14, della legge 190/2012 la violazione da parte di dipendenti dell'amministrazione delle misure di prevenzione della corruzione previste nel Piano di prevenzione della corruzione, ivi compresa la tutela del dipendente che segnala condotte illecite ai sensi dell'art. 54-bis, è sanzionabile sotto il profilo disciplinare.

Sul punto Det. Anac n. 6 del 28 aprile 2015 (pag. 8)

# Art. 8 DPR n. 62 del 2013 (cod. comp. gen.)



## Prevenzione della corruzione

- ✓ Il dipendente rispetta le misure necessarie alla prevenzione degli illeciti nell'amministrazione.
- ✓ In particolare, il dipendente rispetta le prescrizioni contenute nel piano per la prevenzione della corruzione, presta la sua collaborazione al responsabile della prevenzione della corruzione e, fermo restando l'obbligo di denuncia all'autorità giudiziaria, segnala al proprio superiore gerarchico eventuali situazioni di illecito nell'amministrazione di cui sia venuto a conoscenza.

# Art. 13 DPR n. 62 del 2013 (cod. comp. gen.)



## Disposizioni particolari per i dirigenti

- ✓ Il dirigente intraprende con tempestività le iniziative necessarie ove venga a conoscenza di un illecito, attiva e conclude, se competente, il procedimento disciplinare, ovvero segnala tempestivamente l'illecito all'autorità disciplinare, prestando ove richiesta la propria collaborazione e provvede ad inoltrare tempestiva denuncia all'autorità giudiziaria penale o segnalazione alla corte dei conti per le rispettive competenze.
- ✓ Nel caso in cui riceva segnalazione di un illecito da parte di un dipendente, adotta ogni cautela di legge affinché sia tutelato il segnalante e non sia indebitamente rilevata la sua identità nel procedimento disciplinare, ai sensi dell'articolo 54-bis del decreto legislativo n. 165 del 2001.

# Il divieto di misure discriminatorie



- ✓ Il dipendente che segnala illeciti 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 (ripresa dall'art. 5 del DSG 9 luglio 2014).
- ✓ Restano esclusi però i casi di responsabilità a titolo di calunnia o diffamazione, ovvero per lo stesso titolo ai sensi dell'articolo 2043 del codice civile (responsabilità civile per fatto illecito).

# La sottrazione al diritto d'accesso



- ✓ La denuncia è sottratta all'accesso previsto dagli articoli 22 e seguenti della legge 7 agosto 1990, n. 241. Pertanto, la documentazione inerente la segnalazione non può essere oggetto né di visione né di estrazione di copia da parte di richiedenti (art. 54-bis, comma 4).
- ✓ Nel PNA si precisa che, in ogni caso, sia le disposizioni a tutela dell'anonimato che quelle in tema di esclusione dell'accesso documentale non possono comunque essere riferibili a casi in cui, in seguito a disposizioni di legge speciale, l'anonimato non può essere opposto, ad esempio indagini penali, tributarie o amministrative, ispezioni.

# Cosa segnalare



Le condotte illecite oggetto delle segnalazioni meritevoli di tutela comprendono:

- 1) l'intera gamma dei delitti contro la pubblica amministrazione di cui al Titolo II, Capo I, del codice penale;
- 2) le situazioni in cui, nel corso dell'attività amministrativa, si riscontri l'abuso da parte di un soggetto del potere a lui affidato al fine di ottenere vantaggi privati, nonché i fatti in cui – a prescindere dalla rilevanza penale – venga in evidenza un mal funzionamento dell'amministrazione a causa dell'uso a fini privati delle funzioni attribuite, ivi compreso l'inquinamento dell'azione amministrativa *ab externo*.

Sul punto Det. Anac n. 6 del 28 aprile 2015 (pag. 5)



# Cosa segnalare



- ✓ Per questo secondo caso si pensi, a titolo meramente esemplificativo, ai casi di sprechi, nepotismo, demansionamenti, ripetuto mancato rispetto dei tempi procedurali, assunzioni non trasparenti, irregolarità contabili, false dichiarazioni, violazione delle norme ambientali e di sicurezza sul lavoro.
- ✓ Le condotte illecite segnalate devono riguardare situazioni di cui il soggetto sia venuto direttamente a conoscenza «in ragione del rapporto di lavoro» quindi:
  - ✓ in virtù dell'ufficio rivestito;
  - ✓ notizie acquisite in occasione e/o a causa dello svolgimento delle mansioni lavorative, seppure in modo casuale.

# Come segnalare



- ✓ Il segnalante invia una segnalazione compilando un modulo reso disponibile dall'amministrazione sul proprio sito istituzionale nella sezione "Amministrazione trasparente", sotto-sezione "Altri contenuti-Corruzione", nel quale sono specificate altresì le modalità di compilazione e di invio.
- ✓ Il modulo deve garantire la raccolta di tutti gli elementi utili alla ricostruzione del fatto e ad accertare la fondatezza di quanto segnalato. Resta fermo che la segnalazione potrà essere presentata anche con dichiarazione diversa da quella prevista nel modulo, purché contenente gli elementi essenziali indicati in quest'ultimo.

Sul punto Det. Anac n. 6 del 28 aprile 2015 (allegato1a)

# Cosa fa il Responsabile dopo aver ricevuto la segnalazione



Nel caso si ravvisino elementi di non manifesta infondatezza del fatto, il Responsabile inoltra la segnalazione ai soggetti terzi competenti - anche per l'adozione dei provvedimenti conseguenti - quali:

- il dirigente della struttura in cui si è verificato il fatto per l'acquisizione di elementi istruttori, solo laddove non vi siano ipotesi di reato;
- l'ufficio procedimenti disciplinari, per eventuali profili di responsabilità disciplinare;
- l'Autorità giudiziaria, la Corte dei conti e l'A.N.AC., per i profili di rispettiva competenza;
- il Dipartimento della funzione pubblica.

Sul punto Det. Anac n. 6 del 28 aprile 2015 (pag. 10)

# La segnalazione all'Anac



Nel caso in cui la segnalazione riguardi il Responsabile della prevenzione della Corruzione e/o un funzionario facente parte del gruppo di lavoro che effettua le istruttorie o in ogni caso in cui lo ritenga opportuno, il dipendente può comunque inviare la propria segnalazione all'Anac in luogo e/o in aggiunta al Responsabile della prevenzione della corruzione della propria Amministrazione di appartenenza.

Per le segnalazioni provenienti dai dipendenti di altre pubbliche amministrazioni l'Autorità si avvarrà di un sistema automatizzato di gestione delle stesse idoneo a garantire la tutela della riservatezza del segnalante.