

# La nuova normativa in tema di *whistleblowing*: impatti su Modelli 231, operatività e *privacy*

Dott.ssa Anna Corrado

Milano, 28 febbraio 2018

- La disciplina nazionale
- L'esperienza delle amministrazioni
- L'esperienza dell'ANAC

# Art. 1, c. 51 L. 190/2012 (precedente alla l. 179/2017)

Art. 54 bis - 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, **all'ANAC**, o alla Corte dei conti, **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**.

2. Nell'ambito del procedimento disciplinare, l'identità del segnalante non può essere rivelata, senza il suo consenso, sempre che la contestazione dell'addebito disciplinare sia fondata su accertamenti distinti e ulteriori rispetto alla segnalazione. **Qualora la contestazione sia fondata, in tutto o in parte, sulla segnalazione, l'identità può essere rivelata ove la sua conoscenza sia assolutamente indispensabile per la difesa dell'incolpato**

## Art. 8 Prevenzione della corruzione

1. 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 - disposizioni particolari per i dirigenti

Co. 8. 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 d. lgs. 165/2001.**

# Novità recate dal d.l. 90/2014

- Art. 31, d.l. 90/2014 (Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari), conv. L. 114/2014 ha inserito l'A.N.AC. tra i soggetti destinatari delle segnalazioni
- Art. 19, co. 5, 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., 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

# LEGGE n. 179 del 30 novembre 2017

Art. 54-bis. - (Tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti). - 1. Il pubblico dipendente che, **nell'interesse dell'integrità della pubblica amministrazione**, segnala al **responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza** 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.

# Tutela dell'identità del segnalante

- Nell'ambito del procedimento penale, l'identità del segnalante è coperta dal segreto nei modi e nei limiti previsti dall' art. 329 c.p.p. (chiusura indagini)
- 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**



- **Art. 48. Sistemi interni di segnalazione delle violazioni**
- In vigore dal 4 luglio 2017. I soggetti obbligati adottano procedure per la segnalazione al proprio interno da parte di dipendenti o di persone in posizione comparabile di violazioni, potenziali o effettive, delle disposizioni dettate in funzione di prevenzione del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo.
- 2. Le procedure di cui al comma 1 garantiscono:
  - a) la tutela della riservatezza dell'identità del segnalante e del presunto responsabile delle violazioni, ferme restando le regole che disciplinano le indagini e i procedimenti avviati dall'autorità giudiziaria in relazione ai fatti oggetto delle segnalazioni;
  - b) la tutela del soggetto che effettua la segnalazione contro condotte ritorsive, discriminatorie o comunque sleali conseguenti la segnalazione;
  - c) lo sviluppo di uno specifico canale di segnalazione, anonimo e indipendente, proporzionato alla natura e alle dimensioni del soggetto obbligato.
- 3. La presentazione della segnalazione di cui al presente articolo non costituisce, di per sé, violazione degli obblighi derivanti dal rapporto contrattuale con il soggetto obbligato.
- 4. La disposizione di cui all'articolo 7, comma 2 del d. lgs. 196/2003, non trova applicazione con riguardo all'identità del segnalante, **che può essere rivelata solo con il suo consenso o quando la conoscenza sia indispensabile per la difesa del segnalato.**

# Destinatari delle segnalazioni

**RPCT**

**ANAC**

**Autorità giudiziaria ordinaria o contabile**

Se il superiore gerarchico riceve una segnalazione:

- deve informare il segnalante di quali sono i destinatari della segnalazione;
- deve informare il RPCT della propria amministrazione su richiesta del segnalante.

# Divieto di ritorsioni

Il segnalante 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.

Sono esclusi:

- comportamenti messi in atto senza misure formali (le c.d. ritorsioni subdole): sottrazione di responsabilità, esclusione da riunioni, varie forme di isolamento, ritorsioni da parte colleghi, ecc.;
- misure ritorsive minacciate ma non ancora poste in essere.

# Nullità degli atti ritorsivi

**Gli atti discriminatori o ritorsivi** adottati dall'amministrazione o dall'ente **sono nulli** ( ART. 1, co. 7, legge 179/2017).

# Reintegra nel posto di lavoro

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

(ART. 1, co. 8, legge 179/2017)

# Divieto di ostensione della segnalazione

**La segnalazione è sottratta all'accesso** previsto dagli articoli 22 e seguenti della legge 241/1990 e successive modificazioni  
(art. co. 4 Legge 179/2017)

È a carico dell'amministrazione pubblica o dell'ente dimostrare che le misure discriminatorie o ritorsive, adottate nei confronti del segnalante, sono motivate da ragioni estranee alla segnalazione stessa.



# Esclusione della tutela

Le **tutele** di cui sopra **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 ovvero la sua responsabilità civile, per lo stesso titolo, nei casi di dolo o colpa grave.

# NOZIONE DI DIPENDENTE PUBBLICO ai fini della legge 179/2017

- dipendente delle amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, ivi compreso i dipendenti di cui all'articolo 3, (militari, magistrati, professori universitari)
- il dipendente di un ente pubblico economico ovvero il dipendente di un ente di diritto privato sottoposto a controllo pubblico ai sensi dell'art. 2359 C.C.
- lavoratori e collaboratori delle imprese fornitrici di beni o servizi e che realizzano opere in favore dell'amministrazione pubblica.

# Regno Unito: ricerca su 1000 segnalanti PCAW (Public concern at work), organizzazione no profit nata nel 1993

- il WB lavora da meno di due anni nell'organizzazione e ha osservato per almeno 6 mesi il verificarsi dell'illecito che lede un interesse pubblico;
- **il tempo anestetizza l'indignazione**
- il 54 % del campione ha affermato che il comportamento illecito è cessato dopo la segnalazione
- il 40 % ha avuto atti formali di ritorsione: retrocessioni, azioni disciplinari o sospensioni.
- 4 whistleblower su 5 sperimentano un esito negativo sul piano personale a seguito delle segnalazioni.

# P.N.A.

- Il WB è tra le azioni e le **misure generali finalizzate alla prevenzione della corruzione, in particolare fra quelle obbligatorie** in quanto disciplinate direttamente dalla legge che le amministrazioni pubbliche devono porre in essere ed attuare.
- L'adozione delle iniziative necessarie deve essere **prevista nell'ambito del Piano triennale** di prevenzione della corruzione e della trasparenza (PTPCT) come intervento da realizzare con tempestività.

# Ambito oggettivo: condotte illecite

## Linee guida ANAC n. 6/2015

- intera gamma dei **delitti contro la pubblica amministrazione**
- mal funzionamento dell'amministrazione a causa dell'**uso a fini privati delle funzioni attribuite**, ivi compreso l'inquinamento dell'azione amministrativa *ab externo*.
- **i 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.**

# Specificazioni ambito oggettivo

Non vanno segnalati

**meri sospetti o voci**

- è sufficiente che il dipendente, **in base alle proprie conoscenze,** ritenga altamente probabile che si sia verificato un fatto illecito nel **senso indicato.**
- è opportuno che le **segnalazioni siano il più possibile circostanziate e** offrano il maggior numero di elementi al fine di consentire all'amministrazione di effettuare le dovute verifiche.

# Segnalazioni anonime

- Possibilità di includere la gestione delle segnalazioni anonime purché circostanziate
- La segnalazione anonima potrebbe alimentare all'interno dell'ambiente lavorativo una “cultura della delazione”.
- L'Autorità ha ritenuto opportuno specificare all'interno delle Linee guida n.6/2015 che le segnalazioni anonime, ove adeguatamente circostanziate e rese con dovizia di particolari, sono comunque gestite ma il loro invio e trattamento avviene attraverso canali distinti da quelli approntati per le segnalazioni di cui all'art. 54-bis del d.lgs. 165/2001

- Piano prevenzione corruzione/MOG
- Attività di controllo e di vigilanza sulla misura adottata (art. 19, comma 5, d.l.90/2014)
- Potere sanzionatorio in caso di misura ritorsiva



# Comunicazione all'ANAC delle misure ritorsive

- L'adozione di misure ritenute ritorsive 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

# Potere regolatorio dell' ANAC

- 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**
- 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

L'ANAC determina l'entità della sanzione tenuto conto delle dimensioni dell'amministrazione o dell'ente cui si riferisce la segnalazione.

# Potere sanzionatorio ANAC (1)

## Condotta sanzionata:

- misure discriminatorie da parte di una delle amministrazioni pubbliche o di uno degli enti

Sanzione prevista: da 5.000 a 30.000 euro

## Responsabile:

- superiore gerarchico e chiunque abbia adottato la misura

### Condotta sanzionata:

- A) assenza di procedure per l'inoltro e la gestione delle segnalazioni
- B) adozione di procedure non conformi a quelle alla legge

Sanzione prevista: da 10.000 a 50.000 euro

Responsabile :

- RPCT

# Potere sanzionatorio dell'ANAC (3)

Condotta sanzionata:

- mancato svolgimento da parte del responsabile di attività di verifica e analisi delle segnalazioni ricevute

Sanzione prevista: da 10.000 a 50.000 euro

Responsabile:

- RPCT o eventualmente il dirigente o altro soggetto che ha adottato la misura