

Whistleblowing

I tratti analizzati

1. Scenario di riferimento
2. Aspetti normativi – il percorso internazionale, il percorso nazionale, le specificità del Ministero della Giustizia
3. Ambiti operativi
4. Soglie di tutela

Lo scenario di riferimento

Whistleblowing e whistleblower :
significati



whistleblower

dall'inglese, significa letteralmente «soffiatore di fischietto» perché richiama, onomatopeicamente, il soffiare nel fischietto da parte del «bobby», il poliziotto inglese che segnala una violazione delle regole ovvero dell'arbitro che fischia un fallo di gioco,



whistleblowing

È traducibile in «*making a disclosure in the public interest*» ovvero «*fare una rivelazione nel pubblico interesse*» di cui i siti governativi del Regno Unito forniscono qualche esempio : mettere in pericolo la salute e la sicurezza di qualcuno, arrecare danni all'ambiente, violare le norme penali, non rispettare disposizioni di legge, coprire o occultare violazioni



- il percorso internazionale,
- il percorso nazionale,
- le specificità del Ministero della Giustizia

ASPETTI NORMATIVI





Il percorso internazionale

- ▶ Convenzione OCSE del 17 dicembre 1997, ratificata con la legge n.300 del 2000, sulla lotta alla corruzione degli impiegati pubblici, prescrive agli Stati firmatari di assumere iniziative per la prevenzione ed il contrasto alla corruzione, emanando al contempo coerenti norme a tutela dei segnalanti, cui han fatto seguito le raccomandazioni del Working group on bribery, incaricato del monitoraggio,
- ▶ Convenzione civile sulla corruzione, firmata a Strasburgo il 4 novembre 1999, ratificata con la legge n. 112 del 2012, che, all'art.9, nel prevedere la tutela del whistleblower, obbliga gli Stati aderenti a prevedere nei propri ordinamenti le misure più idonee per perseguire le finalità sottese alla norma,
- ▶ Convenzione ONU contro la corruzione, firmata a Merida il 9 dicembre 2003 e ratificata con la legge n.116 del 2009,
- ▶ Le raccomandazioni del GRECO – group d'Etats contre la corruption – organo del Consiglio d'Europa deputato al controllo dell'adeguamento degli Stati alle misure anti-corruzione,
- ▶ I Guiding principles for whistleblowing protection legislation adottati dal G20 Anti corruption working group di seguito al quale è stata introdotta la legge n. 190 del 2012
- ▶ Direttiva europea 2019/1937 del 23 ottobre 2019, pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea, il 26 novembre 2019, riguardante *«la protezione delle personale che segnalano violazioni del diritto dell'Unione»*



Il percorso nazionale

Art. 54 bis d.lgs.n. 165/2001 varato con l.n. 190/2012 (c.d. Legge Severino) e riscritto con l.n.179/2017 «**Disposizioni per al tutela degli autori di segnalazioni di reati o irregolarità di cui sono venuti a conoscenza nell'ambito di un rapporto di lavoro pubblico o privato**», entrato in vigore il 29 dicembre 2017 ed ha riscritto il testo dell'art. 54 bis d.lgs.n.165/2001,

«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.....»



Il percorso nazionale

La disciplina è da ritenersi integrata con

- D.l.n.90/2014 **«Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari»**, introducendo anche l'ANAC quale soggetto destinatario delle segnalazioni,
- Determinazione ANAC n. 6 del 28 aprile 2015 recante **«Linee guida in materia di tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti (c.d. whistleblowing)»**,
- Delibera ANAC n. 690 del 1 luglio 2020, recante **«Regolamento per la gestione delle segnalazioni e per l'esercizio del potere sanzionatorio in materia di tutela degli autori di segnalazioni di illeciti o irregolarità di cui siano venuti a conoscenza nell'ambito di un rapporto di lavoro di cui all'articolo 54-bis del decreto legislativo n. 165/2001» (GU n. 205 del 18.8.2020)»**,
- Delibera ANAC n.469/2021 del 9 giugno 2021 contenente le **«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)»**,
- Il parere reso dal Garante per la protezione dei dati personali adottato il 16 dicembre 2019 con riferimento alle Linee Guida sopra riportate,
- Il parere espresso dal Consiglio di Stato (sezione Prima, Adunanza di sezione del 4 marzo 2020 n. 615 con riferimento alle Linee Guida sopra riportate.

CIRCOLARE n.1/2020
7 dicembre 2020
**«Tutela del dipendente
pubblico che effettua
segnalazioni di illeciti o
irregolarità nell'interesse
dell'integrità della
pubblica amministrazione,
ai sensi dell'art.54- bis del
d.lgs.n.165/2001»**

Le specificità del Ministero
della Giustizia





Le specificità del Ministero della Giustizia : il portale dedicato

Per raccogliere le segnalazioni, con la Circolare n.1/2020, è stato inaugurato, quale sottosezione «whistleblowing» all'interno della sezione strumenti del sito istituzionale giustizia, un portale informatico dedicato fruibile esclusivamente dai soggetti cui l'istituto si applica. Tale portale è strutturato quale software open source protetto che consente la compilazione, l'invio e la ricezione delle «denunce» mediante un protocollo di crittografia che garantisce la riservatezza sull'identità del whistleblower.

Il portale è raggiungibile al seguente indirizzo
<https://whistleblowing.giustizia.it>



La Circolare individua cinque ambiti operativi di seguito raffigurati per ognuno dei quali sono forniti specifici indirizzi operativi

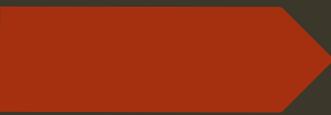
Ambito
soggettivo

Ambito
oggettivo

Oggetto
della
segnalazione

Tutela del
segnalante

Procedura di
gestione



Ambito soggettivo

L'esatta delimitazione dell'ambito applicativo della norma e, quindi, la corretta individuazione dei soggetti cui si applica l'istituto del whistleblowing, è rigorosamente fissata dal legislatore (art. 54 bis comma 2).

L'istituto mira a tutelare la singola persona fisica e, pertanto, le segnalazioni di condotte illecite devono essere effettuate esclusivamente da parte di pubblici dipendenti, come previsto dal comma 1 dell'art. 54-bis. Le segnalazioni effettuate da altri soggetti, ivi inclusi i rappresentanti di organizzazioni sindacali, non rientrano invece nell'ambito di applicazione dell'istituto in argomento.

La scelta di fondo è, ad ogni modo, l'esclusione dall'ambito di applicazione dell'art. 54 bis di segnalazioni in forma anonima, ossia quelle provenienti da soggetto che non fornisce le proprie generalità. Esse non possono essere trattate come segnalazioni di whistleblowing in quanto la precipua tutela opera solo nei confronti di soggetti individuabili e riconoscibili: non può proteggersi la riservatezza di chi non si conosce; se il segnalante non svela la propria identità il RPCT 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.

Ambito soggettivo

Il portale whistleblowing -disponibile all'indirizzo <https://whistleblowing.giustizia.it>, raggiungibile anche dalla sezione "strumenti", sottosezione "whistleblowing", del sito giustizia - è fruibile esclusivamente dalle seguenti categorie di soggetti :

1. Dipendenti con rapporto di lavoro di diritto privato,
2. Dipendenti con rapporto di lavorodipendenti con rapporto di lavoro assoggettato a regime pubblicistico di cui all'art. 3 del d.lgs. n. 165/2001, compreso il personale di polizia penitenziaria e quello della carriera dirigenziale penitenziaria, con la sola esclusione degli appartenenti alle magistrature, il cui organo di autogoverno direttamente riceve e gestisce le segnalazioni whistleblowing;
3. Lavoratori e collaboratori delle imprese fornitrici di beni o servizi e che realizzano opere in favore della amministrazione, solo nel caso in cui le segnalazioni da essi effettuate riguardino illeciti o irregolarità relativi al Ministero della giustizia, nei cui confronti la prestazione è resa;
4. Coloro che svolgono tirocini formativi o di orientamento presso le articolazioni ministeriali o presso gli uffici giudiziari in base a convenzioni stipulate con le scuole di specializzazione per le professioni legali, ai sensi dell'art. 16 del d.lgs. n. 398 del 17 novembre 1997, oppure in base alle convenzioni previste dall'art. 18 della legge n. 196 del 1997 e dall'art. 1, comma 32, della legge n. 92 del 2012.



Ambito oggettivo

L'art. 54-bis disciplina

1. le segnalazioni di condotte illecite di cui il dipendente sia venuto a conoscenza in ragione del rapporto di lavoro
2. le comunicazioni di misure ritenute ritorsive adottate dall'amministrazione o dall'ente nei confronti del segnalante in ragione della segnalazione.

Ambito oggettivo

a chi inoltrare le segnalazioni

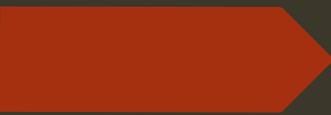
segnalazioni di condotte illecite

- al RPCT del Ministero della giustizia
- all'ANAC
- all'autorità giudiziaria
- all'autorità contabile

misure ritenute ritorsive

- Per le comunicazioni di misure ritorsive l'ANAC ha la competenza esclusiva.

Pertanto, non devono essere segnalate al RPCT - bensì esclusivamente all'ANAC - le comunicazioni di misure ritenute ritorsive adottate dall'amministrazione della giustizia nei confronti del segnalante in ragione della segnalazione.



Oggetto della segnalazione

I fatti illeciti oggetto delle segnalazioni 'whistleblowing' comprendano :

1. le fattispecie riconducibili all'elemento oggettivo dell'intera gamma dei delitti contro la pubblica amministrazione (di cui al Libro II, Titolo II, Capo I, del codice penale)
2. 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 a condizione che si possa configurare un illecito.



Domande

- E' necessario che il dipendente sia certo dell'effettivo accadimento dei fatti denunciati e/o dell'identità dell'autore degli stessi ?

No, è sufficiente che il dipendente, in base alle proprie conoscenze, ritenga ragionevolmente che un fatto illecito si sia verificato

- Sono meritevoli di tutela le segnalazioni fondate su meri sospetti, voci, o contenenti informazioni che il segnalante sa essere false?

No



Elementi costitutivi della segnalazione

- ▶ le circostanze di tempo e di luogo in cui si è verificato il fatto antiggiuridico oggetto della segnalazione;
- ▶ la descrizione del medesimo fatto;
- ▶ la generalità degli autori della condotta illecita o, comunque, altre indicazioni che consentano di indentificare il soggetto cui attribuire i fatti segnalati;
- ▶ l'allegazione di documentazione a corredo che possa fornire elementi di fondatezza dei fatti oggetto di segnalazione.

L'applicabilità della disciplina di cui all'art. 54-bis del d.lgs. n. 165/2001 presuppone che la segnalazione debba essere effettuata nell'interesse dell'integrità della pubblica amministrazione e che abbia ad oggetto fatti illeciti di cui il dipendente sia venuto a conoscenza in ragione del rapporto di lavoro, cioè in occasione e/o a causa dello svolgimento delle mansioni lavorative, sia pure in modo causale



Domande

- ❖ Possono essere prese in considerazione le informazioni acquisite in violazione di legge ?

No, le informazioni di tal genere sono escluse

- ❖ Come deve comportarsi il segnalante nelle ipotesi in cui le segnalazioni di cui all'art. 54-bis siano connotate da un interesse personale dello stesso segnalante che concorre con quello generale alla salvaguardia dell'integrità della pubblica amministrazione?

La presenza di detto interesse personale privato concorrente deve essere dichiarato dal segnalante al RPCT.

- ❖ Possono essere considerate segnalazioni di whistleblowers quelle prive dell'interesse generale all'integrità della pubblica amministrazione, quali, ad esempio, lamentele di carattere personale del segnalante come contestazioni, rivendicazioni o richieste che attengono alla disciplina del rapporto di lavoro o ai rapporti con superiori gerarchici o colleghi che rilevano la mera presenza di un interesse personale del segnalante?

No, in generale, non possono essere considerate segnalazioni

La tutela del segnalante

Con riguardo alla tutela relativa alla identità del segnalante, vige il divieto di rivelare l'identità del segnalante l'illecito oltre che nel procedimento disciplinare, anche in quello penale e contabile:

- nel procedimento penale, la segretezza dell'identità del denunciante è coperta in relazione e nei limiti del principio di segretezza degli atti d'indagine di cui all'articolo 329 c.p.p.;
- nel processo contabile, l'identità non può essere rivelata fino alla fine della fase istruttoria;
- nel procedimento disciplinare l'identità del segnalante non può essere rivelata senza il suo consenso (sempre che la contestazione disciplinare sia basata su elementi diversi da quelli su cui si basa la segnalazione). Tuttavia, se la contestazione disciplinare è fondata, anche solo parzialmente, sulla segnalazione, l'identità può essere rivelata dietro consenso del segnalante, diversamente rimanendo inutilizzabile la segnalazione ai fini del procedimento disciplinare (comma 2).

Quali sono i presupposti per accordare tutela al segnalante?

I presupposti per accordare al segnalante la tutela prevista dall'art. 54-bis sono i seguenti :

- ▶ il segnalante deve rivestire la qualifica di “dipendente pubblico” o equiparato;
- ▶ la segnalazione deve essere effettuata “nell’interesse all’integrità della pubblica amministrazione”;
- ▶ la segnalazione deve avere ad oggetto “condotte illecite” di cui il dipendente sia venuto a conoscenza “in ragione del proprio rapporto di lavoro”;
- ▶ la segnalazione deve essere inoltrata ad almeno uno dei quattro destinatari indicati nell'art. 54-bis, co. 1 del d.lgs. n. 165/2001 (RPCT, ANAC, Autorità giudiziaria, Autorità contabile).
- ▶ Il segnalante, completata la segnalazione sulla piattaforma dedicata (<https://whistleblowing.giustizia.it>, raggiungibile anche dalla sezione “strumenti”, sottosezione “whistleblowing”, del sito giustizia), riceve il “codice segnalazione” (c.d. Key Code), utilizzabile per visionare lo stato di avanzamento della segnalazione e interagire con il RPCT, senza che quest’ultimo risalga ai dati anagrafici.



Nell'ambito di gestione della procedura quali dati restano sconosciuti ?

Restano sconosciuti

- I dati del segnalante (con il solo limite dei casi previsti dalla legge),
- Il contenuto della segnalazione,
- La documentazione ad essa allegata,
- Gli atti formali dell'istruttoria,
- L'identità del segnalato.

Inoltre, il sistema generale di tutela e protezione del segnalante comprende altresì la protezione da eventuali misure ritorsive adottate dalle amministrazioni a causa della segnalazione, nonché la qualificazione della segnalazione effettuata dal whistleblower come "giusta causa" di rivelazione di un segreto d'ufficio, aziendale, professionale, scientifico o industriale o di violazione del dovere di lealtà e fedeltà.



Quali sono i «limiti previsti dalla legge»?

Con riferimento all'identità del segnalante l'illecito, il divieto si estende, oltre al procedimento disciplinare, anche al processo penale e contabile.

Nel procedimento disciplinare l'identità del segnalante non può essere rivelata senza il suo consenso (sempre che la contestazione sia basata su elementi diversi da quella su cui si basa la segnalazione); tuttavia, se la contestazione sia fondata (anche solo parzialmente) sulla segnalazione, l'identità può essere rivelata dietro suo consenso, diversamente rimanendo inutilizzabile la segnalazione ai fini del procedimento disciplinare, la scelta di fondo, è, in ogni caso, l'esclusione di segnalazioni in forma anonima

Nel procedimento penale, la segretezza dell'identità è coperta in relazione e nei limiti del segreto degli atti di indagine di cui all'art. 329 c.p.p.

Nel processo contabile l'identità non può essere rivelata fino alla fine dell'istruttoria.



Cosa resta escluso ?

Resta escluso

- il diritto di accesso procedimentale (ex artt. 22 ss. della legge 7 agosto 1990, n. 241),
- Il diritto di accesso civico generalizzato (ex art. 5 comma 2 d.lgs.14 marzo 2013 n. 33).



Quale comportamento deve tenere un pubblico ufficiale o un incaricato di pubblico servizio ?

Per i pubblici ufficiali e gli incaricati di pubblico servizio - che hanno un obbligo di denuncia in virtù di quanto previsto dal combinato disposto di cui agli artt. 331 c.p.p. e 361-362 c.p. - la segnalazione di cui all'art. 54-bis indirizzata al RPCT o ad ANAC non sostituisce, laddove ne ricorrano i presupposti, quella all'Autorità giudiziaria. Del resto, l'ambito operativo degli artt. 361 e 362 c.p., che dispongono l'obbligo di denunciare la conoscenza di 'reati', è evidentemente più ristretto rispetto a quello coperto dalle segnalazioni effettuabili dal whistleblower, che può segnalare anche 'illeciti' di altra natura. Tuttavia, laddove il dipendente pubblico denunci un reato all'Autorità giudiziaria ai sensi degli artt. 361 o 362 c.p. e poi venga discriminato per via della denuncia, potrà beneficiare delle già citate tutele dalle misure ritorsive ex art. 54-bis.

La procedura di gestione

La procedura di gestione delle segnalazioni di whistleblowing effettuate direttamente al RPCT – che segue le modalità indicate nella 'guida operativa' e nel 'manuale utente' elaborati dalla DGSIA e diffusi unitamente alla presente circolare – si articola nelle seguenti fasi:

1. attività "di verifica e di analisi" della segnalazione da parte del RPCT, coadiuvato dal componente del "Gruppo di lavoro a tutela del whistleblower" dell'articolazione ministeriale interessata dalla segnalazione;
2. controllo preliminare di ammissibilità;
3. prima istruttoria;
4. adozione da parte del RPCT dei seguenti, alternativi, provvedimenti:
5. archiviazione, adeguatamente motivata, in caso di manifesta infondatezza della segnalazione;
6. assegnazione al componente del "*Gruppo di lavoro a tutela del whistleblower*" per l'istruttoria e per l'adozione dei provvedimenti conseguenti, sottoscritti congiuntamente dal RPCT e dal Componente assegnatario. I componenti del "*Gruppo di lavoro a tutela del whistleblower*" sono sottoposti agli stessi vincoli di riservatezza - sia nei confronti del segnalante che nei confronti del soggetto segnalato - cui è sottoposto il RPCT.



In caso di necessario svolgimento di attività istruttorie?
In caso di esercizio di azione disciplinare?

Laddove il componente incaricato ritenga necessario il coinvolgimento delle articolazioni del Dicastero (centrali e/o territoriali) per lo svolgimento di attività istruttorie o per l'esercizio dell'azione disciplinare, procederà alla trasmissione della sola parte del modulo che reca i contenuti della segnalazione e della eventuale documentazione a corredo, dalla quale dovrà obbligatoriamente eliminare tutti i riferimenti che possano permettere di risalire all'identità del segnalante, avendo cura di evidenziare che si tratta di una segnalazione pervenuta da un soggetto cui l'ordinamento riconosce la tutela rafforzata della riservatezza, ai sensi dell'art. 54-bis del d.lgs. 165/2001.

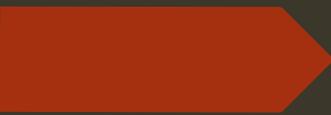
Resta fermo che gli organi riceventi da quel momento sono titolari del trattamento dei dati.



Cosa prevede il codice di comportamento?

Si rammenta che art. 10 del Codice di comportamento dei dipendenti del Ministero per le specifiche regole di condotta e per i profili di responsabilità disciplinare nei casi di violazione degli obblighi di riservatezza e segreto d'ufficio rispetto a qualsiasi informazione acquisita nella gestione delle informazioni.

Inoltre, 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.



Il ruolo dell'ANAC : quali sono le attività

L'ANAC gestisce le segnalazioni di illeciti e le comunicazioni di misure ritorsive.

Qualora la ritenga fondata nei termini chiariti dalla Delibera n. 469 del 9 giugno 2021 «Linee guida in materia di tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti (c.d. whistleblower)», l'Autorità procede alla trattazione della segnalazione di illeciti che ha ad oggetto materie di propria competenza; trasmette, invece, all'ispettorato della funzione pubblica, all'Autorità giudiziaria ordinaria e/o a quella contabile, a seconda della natura dell'illecito segnalato, le segnalazioni che esulano dal proprio ambito di competenza.

ANAC, inoltre, tutela il dipendente pubblico che a seguito della segnalazione, e a causa di quest'ultima, subisce misure ritorsive, sanzionando l'autore della ritorsione. La riservatezza della identità del segnalante, garantita da un apposito protocollo di crittografia utilizzato per le segnalazioni che pervengono tramite piattaforma informatica, consente al dipendente di superare i legittimi timori legati alla denuncia dell'illecito di cui è venuto a conoscenza in ambito lavorativo.

ANAC, informata dai dipendenti che hanno segnalato illeciti al RPCT della propria amministrazione, valuta l'eventuale inerzia di questi ultimi e sanziona, a seguito di opportuni accertamenti, i Responsabili che non hanno effettuato alcuna attività di verifica e analisi della segnalazione ricevuta.

ANAC, ancora, sanziona le amministrazioni prive di un sistema di inoltro e gestione delle segnalazioni di whistleblowing.



Il ruolo dell'ANAC : l'attività esclusa

L'Autorità in base alla normativa attualmente vigente:

- NON tutela diritti e interessi individuali;
- NON svolge attività di accertamento/soluzione di vicende soggettive e personali del segnalante, né può incidere, se non in via indiretta e mediata, sulle medesime;
- NON può sostituirsi alle istituzioni competenti per materia;
- NON fornisce rappresentanza legale o consulenza al segnalante;
- NON si occupa delle segnalazioni provenienti da enti privati.