

# Il whistleblowing

*Il whistleblowing lo hanno inventato i veneziani...*



# Le Bocche di Leone dei Veneziani

Le Bocche di Leone raccoglievano le **denunce per un tipo diverso di reato**: evasione delle tasse, bestemmiatori, inadempienza alla sanità e varie altre.

I Savi dei Dieci e i Consiglieri dei Dieci **accettavano le denunce anonime solo se si trattava di affari di Stato**, con l'approvazione dei cinque sestii dei votanti.

Successivamente, le denunce anonime senza attendibili testimoni d'accusa sulle circostanze segnalate, **dovevano essere bruciate senza tenerne minimamente conto**.



# Natura dell'istituto

## Le origini moderne

L'origine del **whistleblowing** va ricercata nella cultura giuridica anglosassone:

**Whistleblowing** = segnalazione di irregolarità

**Whistleblower** (soffiatore di fischietti) = azione dell'arbitro nel segnalare un fallo o quella di un poliziotto che tenta di fermare un'azione illegale.



# Natura dell'istituto

## E in Italia...?

L'espressione whistleblower si caratterizza come una **parola con connotazioni positive**, descrivendo un ruolo che esemplifica una virtù civile ma che non è esente da rischi e ritorsioni a differenza del **significato negativo** che tipicamente assume la parola "informatore", "delatore" "spia", "talpa" o ancora peggio, "pentito", nel linguaggio e nel vocabolario del nostro Paese.



# Il whistleblowing

**Whistleblower:** è colui il quale **testimonia una condotta illecita sul luogo di lavoro**, durante lo svolgimento delle proprie mansioni, e decide di segnalarla ad un soggetto che possa agire efficacemente al riguardo.



# I rischi del whistleblowing

## I rischi del whistleblower

- ritorsioni;
- discriminazioni;
- citazione in giudizio da parte del datore di lavoro per violazione di obblighi di riservatezza o diffamazione;
- sanzioni disciplinari e penali;
- essere considerati con sospetto o addirittura visti come traditori o spie.



# I rischi del whistleblowing

## Il problema delle conseguenze

Il whistleblower anche se dotato di un grande senso civico (o di giustizia) **valuterà** attentamente prima di segnalare irregolarità che avvengono all'interno dell'organizzazione nella quale lavora, in quanto, molto facilmente, si esporrebbe a bersaglio di eventuali ritorsioni.



# Il whistleblowing e la corruzione

La corruzione intesa come **contratto a prestazione corrispettiva** implica la libera convergenza degli interessi di corrotto e corruttore (entrambi ricevono vantaggi dallo scambio) verso un **comune obiettivo illecito**, che di conseguenza, rende molto difficile l'emergere del ***pactum sceleris*** sottostante.

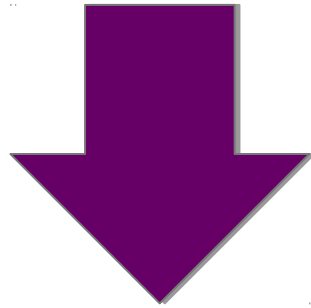
**Corrotto e corruttore hanno l'interesse a garantire il silenzio.**





# Il whistleblowing e la corruzione

**Lotta alla corruzione:** è necessario **far emergere il reato** per sua natura caratterizzato da un elevato indice di occultamento



l'esigenza di uno **strumento che incentivi la propensione individuale alla segnalazione**, semplificandone le modalità e, allo stesso tempo, proteggendo il segnalante in buona fede da qualsiasi tipo di ritorsione (licenziamento, mobbing, trasferimento, etc.).



# Il whistleblowing e la corruzione

Risulta essenziale **prevedere specifici strumenti** che possano facilitare la rottura del patto occulto di mutuo interesse che caratterizza le relazioni illecite.

**Uno di questi strumenti è il whistleblowing**



# La legge n. 179/2017

## La tutela

Il dipendente che, nell'interesse dell'**integrità** della P.A., segnala al RPCT, ovvero all'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.**



# La legge n. 179/2017

La segnalazione è sottratta all'accesso agli atti ex lege n.241/1990.

L'identità del segnalante **non può essere rivelata.**

- a) **Procedimento penale:** l'identità del segnalante è coperta dal segreto nei modi e nei limiti previsti **dall'articolo 329 del codice di procedura penale;**
- b) **Procedimento dinanzi alla Corte dei conti:** l'identità del segnalante non può essere rivelata **fino alla chiusura della fase istruttoria;**



# La legge n. 179/2017

L'**identità** del segnalante **non può essere rivelata**.

**c) 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.**



# La legge n. 179/2017

## Chi decide sull'eventuale rilevazione dell'identità?

- **Procedimento civile e penale:** giudice, anche con sentenza di prima grado;
- **Procedimento per danno erariale:** giudice contabile;
- **Procedimento disciplinare:** responsabile ufficio procedimento disciplinare.



# La legge n. 179/2017

Il Responsabile dell'ufficio procedimenti disciplinari **valuterà se ricorra la condizione di assoluta indispensabilità** della conoscenza del nominativo del segnalante ai fini della difesa.



# La legge n. 179/2017

La disciplina si **applica**:

- Dipendenti delle **Amministrazioni Pubbliche**;
- Dipendenti di **enti pubblici economici**;
- Dipendenti di **enti di diritto privato in controllo pubblico**;
- **Collaboratori delle imprese fornitrici** di beni e servizi e che realizzano opera in favore dell'Amministrazione.





# La legge n. 179/2017

## *E se vengono accertate misure discriminatorie...?*

Qualora **venga accertata**, nell'ambito dell'istruttoria condotta dall'**ANAC**, l'adozione di misure discriminatorie da parte di una delle amministrazioni, 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**.



# La legge n. 179/2017

Al fine di rafforzare le misure a tutela delle riservatezza dell'identità del segnalante, **bisogna introdurre nel codice di comportamento** dell'ente, **forme di responsabilità specifica sia in capo al RPC, sia dei soggetti che gestiscono le segnalazioni.**

La tutela della riservatezza del segnalante **va garantita anche nel momento in cui la segnalazione viene inoltrata a soggetti terzi.**



# La legge n. 179/2017

Le segnalazioni devono essere gestite mediante l'utilizzo di modalità (anche) informatiche con il **ricorso a strumenti di crittografia** per garantire la **riservatezza**:

- **dell'identità del segnalante;**
- **del contenuto delle segnalazioni;**
- **della relativa documentazione.**



# La legge n. 179/2017

Qualora venga accertata **l'assenza di procedure** per l'inoltro e la gestione delle segnalazioni ovvero **l'adozione di procedure non conformi**, 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'**entità della sanzione** è determinata tenuto conto delle **dimensioni** dell'amministrazione o dell'ente cui si riferisce la segnalazione.



# La legge n. 179/2017

## Il Piano Nazionale Anticorruzione (PNA)

- **Riconduce espressamente** la tutela del dipendente che segnala condotte illecite tra le azioni e le **misure generali ed obbligatorie** finalizzate alla prevenzione della corruzione;
- **Prevede**, nell'ambito del PTPCT come intervento da realizzare con tempestività, che **le amministrazioni siano tenute ad adottare** i necessari accorgimenti tecnici **per dare attuazione alla tutela del dipendente** che effettua le segnalazioni di cui all'art. 54-bis del d.lgs. n. 165/2001;
- L'obbligo di **introdurre canali interni differenziati e riservati** per ricevere le segnalazioni, prevedendo **codici sostitutivi** dei dati identificativi del denunciante;



# La legge n. 179/2017

## Il Piano Nazionale Anticorruzione (PNA)

- Prevede **l'obbligo di riservatezza** per coloro che gestiscono la segnalazione;
- Introdurre un'efficace **attività di sensibilizzazione, comunicazione e formazione** sui diritti e sugli obblighi relativi alla divulgazione di azioni illecite.



# Le Linee Guida dell'ANAC

*Linee guida in materia di tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti* (c.d. whistleblower), approvate con **determinazione n. 6 del 28 aprile 2015**, con lo scopo di:

- **rimuovere i fattori che possano ostacolare o disincentivare** il ricorso all'istituto del whistleblowing;
- **evitare che il dipendente**, venuto a conoscenza di condotte illecite in ragione del proprio rapporto di lavoro, **ometta di segnalarle** per il timore di subire conseguenze pregiudizievoli;
- **garantire la massima riservatezza e la completa protezione** del whistleblower.



# Le Linee Guida dell'ANAC

## *Riassumendo...*

Nei confronti del whistleblower, **non è consentita, né tollerata alcuna forma di ritorsione o misura discriminatoria, diretta o indiretta, avente effetti sulle condizioni di lavoro per motivi collegati direttamente o indirettamente alla sua segnalazione.**





# Il whistleblowing nel PTPCT

Nel PTPCT è necessario:

- **Disciplinare la materia** in attesa dell'adozione del sistema informatico di gestione;
- **Adottare prima possibile** il sistema informatico.



# I soggetti che possono segnalare

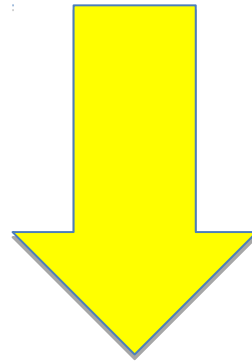
Le **segnalazioni possono essere fatte:**

- a) dai **dipendenti dell'Amministrazione/Ente** assunti con contratto di lavoro a tempo determinato ed indeterminato;
- b) dai **consulenti e dai collaboratori** con qualsiasi tipologia di contratto o incarico e a qualsiasi titolo assunti dall'Amministrazione/Ente;
- c) dai **titolari di organi e di incarichi negli uffici di diretta collaborazione delle autorità politiche** dell'Amministrazione/Ente;
- d) dai **lavoratori ed i collaboratori delle imprese fornitrici di beni o servizi e che realizzano opere** in favore dell'Amministrazione/Ente.



# I soggetti che possono segnalare

In caso **di trasferimento, di comando o distacco** (o situazioni analoghe) del dipendente presso l'Amministrazione/Ente, questi **può riferire anche di fatti accaduti in un'altra Amministrazione** diversa dall'Amministrazione/Ente:

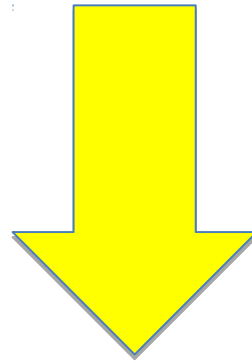


in tal caso, **la segnalazione va inoltrata all'Amministrazione cui i fatti si riferiscono.**



# I soggetti che possono segnalare

In caso **di trasferimento, di comando o distacco** (o situazioni analoghe) del dipendente presso l'Amministrazione/Ente, questi **può riferire anche di fatti accaduti in un'altra Amministrazione** diversa dall'Amministrazione/Ente:



in tal caso, **la segnalazione va inoltrata all'Amministrazione cui i fatti si riferiscono.**



# La segnalazione è obbligatoria?

Nel silenzio della legge e in assenza di (auspicabili) interventi giurisprudenziali, **la segnalazione di illeciti può essere considerata come un dovere del dipendente**, anche in considerazione di un analogo obbligo previsto sul versante penale: artt. 331, 361 e 362 del c.p.:

***Obbligo del pubblico ufficiale o dell'incaricato del pubblico servizio di denunciare senza ritardo i reati di cui si ha avuto notizia nell'esercizio o a causa delle sue funzioni.***



# La segnalazione



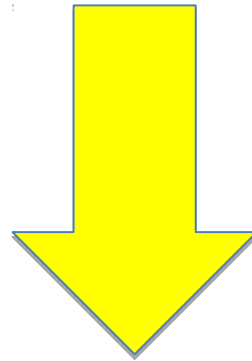
La **segnalazione** deve essere:

- **fatta in buona fede e non deve essere fondata su meri sospetti o voci;**
- il più possibile **circostanziata e offrire il maggior numero di elementi** per consentire all'Amministrazione di effettuare le dovute verifiche ed attività istruttorie.



# La segnalazione

Non è necessario che il **segnalante sia certo dell'effettivo avvenimento** dei fatti denunciati e dell'autore degli stessi:



è sufficiente, in base alle proprie conoscenze, **ritenere altamente probabile** l'essersi verificato di un fatto illecito.



# La segnalazione

## Trattamento delle segnalazioni anonime

Il **trattamento avviene con canali distinti e differenti** rispetto a quanto previsto dall'art. 54-bis del d.lgs. n. 165/2001, in quanto:

- la **tutela** è prevista **riguarda il segnalante che si identifica** (diversamente, la tutela non può essere assicurata);
- la **protezione accordata riguarda ritorsioni che possono avere luogo nell'ambito del rapporto di lavoro** e non anche quelle di altro tipo.





# Cosa si può segnalare?

**Non solo i reati contro la P.A.**

*ma anche le ipotesi di...*

Nepotismo, sprechi, demansionamenti, reiterato mancato rispetto tempi procedurali, violazione codici comportamento, irregolarità contabili, false dichiarazioni e certificazioni, violazione di norme ambientali, di sicurezza sul lavoro e dei controlli, assunzioni non trasparenti....



# II RPCT

Il Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza è il soggetto deputato alla **ricezione** e alla **gestione** delle segnalazioni all'interno dell'Ente.



# II RPCT

- **Riceve, verifica la fondatezza e gestisce le segnalazioni**, anche attraverso un gruppo di lavoro dedicato a gestire le segnalazioni, i cui componenti sono soggetti ai suoi stessi vincoli di riservatezza e alle sue stesse responsabilità;
- **Richiede chiarimenti al segnalante e/o a eventuali altri soggetti coinvolti** nella segnalazione con l'adozione delle necessarie cautele;



# II RPCT

- **Può archiviare la segnalazione** in caso di manifesta infondatezza della stessa;
- **Se la segnalazione risulta fondata, valuta a chi inoltrare la segnalazione**, in relazione ai **profili di illiceità riscontrati**, tra i seguenti soggetti: Struttura a cui è ascrivibile il fatto, Ufficio procedimenti disciplinari, Autorità giudiziaria, Corte dei Conti, Dipartimento della Funzione Pubblica.



# La gestione delle segnalazioni

La gestione organizzativa-amministrativa deve essere **regolamentata da apposito provvedimento** e/o contenuta all'interno del PTPCT.

