



**ANAC**  
**Autorità Nazionale Anticorruzione**

**Segnalazioni di illeciti e  
tutela del dipendente pubblico:  
l'Italia investe nel WhistleBlowing,  
importante strumento di prevenzione della corruzione**



a cura di Raffaele Cantone

Nicoletta Parisi

Laura Valli

Anna Corrado

Maria Giuseppina Greco

# La buona amministrazione

*Un ringraziamento a*

**Vincenzo Bonetti**

dirigente Ufficio Analisi Flussi Informativi

**Stefano Fuligni**

dirigente Ufficio Prog. e Svil. Servizi Informatici e Gestione del Portale dell' ANAC

**Roberto Pozzaglia**

funzionario Ufficio Analisi Flussi Informativi

**Guglielmo Longobardi**

funzionario Ufficio Analisi Flussi Informativi

**Nicoletta Torchio**

dirigente Ufficio Vigilanza sulle misure anticorruzione  
e accreditamento dei Responsabili della prevenzione della corruzione

# SEGNALAZIONI DI ILLECITI E TUTELA DEL DIPENDENTE PUBBLICO

## L'ITALIA INVESTE NEL *WHISTLEBLOWING* IMPORTANTE STRUMENTO DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE

### 1. Introduzione

di Raffaele Cantone

1. *Whistleblower* è il nome inglese del dipendente che, dall'interno del proprio ente di appartenenza (pubblico o privato), segnala condotte illecite non nel proprio interesse individuale, ma nell'interesse pubblico, perché non venga pregiudicato un bene collettivo: letteralmente tradotto sarebbe il "soffiatore nel fischiello".

A fronte di questa "missione" così importante che gli viene riconosciuta, va chiarito subito che nell'esperienza amministrativa italiana il *whistleblower* (che potremmo tradurre al momento segnalante) viene, invece, spesso etichettato con qualificazioni poco gratificanti, quali quelle di spione, delatore, traditore, e circondato da diffidenza, sia da parte dei vertici dell'ente che da parte dei propri colleghi.

Questi appellativi negativi non si pongono certamente in linea con lo spirito che ha animato il legislatore della Legge anticorruzione (art. 1, co. 51, L. 190/2012), il quale, attingendo in particolare dall'esperienza anglosassone, ha inteso introdurre anche in Italia questo "nuovo modo" di essere dipendente pubblico, che con le sue segnalazioni può richiamare l'attenzione di autorità interne o esterne su condotte di illegalità, riconducibili a una qualificazione lata di corruzione – e cioè le varie 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 -, con il precipuo fine di riportare le procedure amministrative e i comportamenti dei dipendenti pubblici sui "binari della legalità", in un'ottica di prevenzione della corruzione.

Certamente l'istituto è nuovo ed estraneo alla nostra cultura: talmente estraneo che nel vocabolario della lingua italiana non vi è al momento nemmeno una parola per dare un nome a questa persona. A tal proposito – proprio per aiutare la "nazionalizzazione" dell'istituto e farlo conoscere ai nostri giovani, classe dirigente del futuro – oggi in accordo con il MIUR (nell'ambito dell'intesa che vede anche la partecipazione della DNA e della SNA) lanciamo un "concorso di idee" per la ricerca del nome da dare al *whistleblower* nostrano, aperto a tutti gli studenti delle scuole superiori.

Qualche responsabilità sulla difficoltà ad accettare l'istituto potrebbe magari essere ricondotta anche alla norma che, proclamando il principio, non è ancora in grado di assicurare un'adeguata tutela al segnalante.

Rimane il fatto che le aspettative del legislatore del 2012 sono andate deluse: l'accoglienza che ha ricevuto il *whistleblowing* nell'ordinamento italiano non è certamente esaltante. Complessivamente, i pubblici dipendenti non avvertono il suo utilizzo come strumento di prevenzione della corruzione, non vogliono creare problemi ai colleghi che potrebbero essere coinvolti in affari illeciti, sono diffidenti sulla possibilità che il sistema possa garantire loro veramente una tutela, ritenendo che per poter funzionare e creare un clima "favorevole" alle segnalazioni ci sia bisogno di assicurare sempre l'anonimato al segnalante.

## 2. Molti sono gli obiettivi dell'iniziativa che oggi si presenta

L'Autorità Nazionale Anticorruzione è divenuta destinataria di segnalazioni di *whistleblowing* provenienti anche dalle altre amministrazioni pubbliche in virtù del d.l. 90/2014.

Da allora ha definito una procedura per esaminare queste segnalazioni e contribuire, dalla prospettiva della prevenzione, all'attività di contrasto alla corruzione.

Mediante *slides* predisposte dalla Dott.ssa Anna Corrado (magistrato amministrativo presso il Tar Campania, con il rango di esperto del Consiglio dell'Autorità) si intende dare conto della consistenza delle segnalazioni ricevute: saranno illustrate le risultanze del primo monitoraggio realizzato sulle segnalazioni presentate all'A.N.AC., delineando le caratteristiche del soggetto segnalante, la sua provenienza geografica e il settore di appartenenza alla P.A., la tipologia delle condotte segnalate, fino a esaminare l'esito delle segnalazioni medesime. Questa indagine sarà completata dall'illustrazione del monitoraggio svolto su un piccolo campione di amministrazioni da noi individuate (comunque significative della realtà amministrativa del Paese), al fine di cogliere lo stato di applicazione della disciplina e la tipologia di condotte segnalate.

Ciò in quanto si crede nell'utilità del *reporting*. Quest'attività in primo luogo permette all'Autorità di comprendere eventuali disfunzioni e irregolarità e di migliorare l'efficacia della nostra azione amministrativa. L'A.N.AC. dunque si è proposta di valutare la procedura di trattamento delle segnalazioni, alla ricerca di un suo miglioramento.

Vi è però un'altra funzione del *reporting*, che ha rilevanza esterna: quella di dar conto ai cittadini delle attività pubbliche che compiamo, così da consentire un controllo diffuso su di esse.

L'incontro di oggi è anche importante per annunciare/ che l'auspicio espresso nelle nostre Linee guida approvate con determina n. 6 del 28 aprile 2015 finalmente è stato conseguito: è stata predisposta una piattaforma informatica di ricezione delle segnalazioni di *whistleblowing*, utile a garantire una riservatezza dell'identità del segnalante migliore di quanto non possa essere consentita tramite il trattamento cartaceo di esse. Non appena sarà aggiudicata la gara bandita per affidare il contratto di appalto di manutenzione, questa piattaforma sarà utilizzata dall'Autorità e sarà messa in *open source*, così da consentire a ogni P.A. di risparmiare sull'investimento di risorse umane e finanziarie nel dotarsi di uno strumento che la Legge 190/2012 impone come obbligatorio. L'evento di oggi comprende dunque anche una piccola breve *demo* – predisposta dagli Uffici informatici dell'Autorità e illustrata dal Dott. Vincenzo Bonetti, dal Dottor Guglielmo Longobardi e dall'Ingegnere Stefano Fuligni – per dare conto della funzionalità del sistema digitalizzato.

In terzo luogo, si è consapevoli – a seguito dell'esperienza maturata in questi 18 mesi di attività – che il punto debole dell'istituto, come accolto nell'ordinamento italiano, oggi è costituito dalla situazione di svantaggio in cui si trova il whistleblower. Spesso egli deve affrontare, oltre al discredito interno, anche misure di discriminazione inflitte dai superiori, senza che ci siano idonei canali di informazione dell'autorità che deve verificare la legalità e la regolarità dei procedimenti disciplinari che ne derivano. Scopo di questa iniziativa è di valorizzare il lavoro congiunto avviato in via di prassi dagli Uffici dell'ANAC (in particolare dalle dirigenti dott.sse Nicoletta Torchio e Antonina Magnotti) con l'Ispettorato della Funzione Pubblica per l'analisi congiunta dei trattamenti discriminatori subiti dai *whistleblowers* nell'occasione di segnalazioni di condotte di corruzione e l'individuazione della miglior tutela da garantire ai *whistleblowers*.

Il Ministro Marianna Madia firmerà con me l'intesa che formalizza questa collaborazione interistituzionale.

Occorre anche tener conto che la condizione di debolezza (anche psicologica) del *whistleblower* richiederebbe un trattamento “integrato”, una sua “presa in carico” dal momento in cui egli incomincia a valutare l’opportunità di segnalare a quando gli effetti della segnalazione si manifestano, passando per la stessa presentazione della segnalazione.

In altri ordinamenti (quello olandese e quello sloveno, per esempio) vi sono strumenti “di accompagnamento” (privatistici o pubblicistici) che spiegano al segnalante se si possa segnalare (ovvero se il fatto rientri nell’ambito di applicazione della norma), come scrivere la segnalazione, come accompagnarla con la opportuna documentazione utile a dare concretezza e consistenza ai fatti che si segnalano, come difendersi da trattamenti di *retaliation*.

Nell’ordinamento italiano tutto ciò non esiste ancora. L’opera di “accompagnamento” del *whistleblower* italiano è in parte assicurata dalla collaborazione intessuta dall’Autorità con Libera e con *Transparency International* Italia, grazie alla stipulazione di due accordi di cooperazione specificamente incentrati su questo tema.

Nicoletta Parisi (Consigliere di questa Autorità) darà brevemente conto del contesto internazionale in cui è nato questo istituto, delle criticità che esso presenta e delle soluzioni che potrebbero essere apprestate alla luce della prassi.

La dott.ssa Maria Giuseppina Greco (nostra funzionaria, dell’Ufficio Vigilanza Servizi e Forniture) ci dirà del relevantissimo ruolo che ricopre il responsabile della prevenzione della corruzione nella gestione del “processo” di *whistleblowing* e del triplice rapporto che deve interessare: con il segnalante, con i vertici dell’ente di appartenenza e con l’ANAC.

La dott.ssa Laura Valli (funzionaria della Banca Mondiale, distaccata presso l’ANAC. come esperta del Consiglio) ci dirà dell’esperienza di altri ordinamenti di Paesi europei e non, membri dell’OCSE, organizzazione internazionale intergovernativa, con la quale vi è ormai una non breve e trascurabile consuetudine di cooperazione.

3. Soprattutto si intende riaffermare con forza – al di fuori di sterili polemiche – che **l’istituto del *whistleblowing* è uno strumento insostituibile di prevenzione della corruzione**, come ci dimostra peraltro l’esperienza: *Snowden*, che ha rivelato alcuni programmi di sicurezza statunitensi e britannici; *Ellsberg*, che svelò alcuni eventi e retroscena della guerra nel Vietnam; *Assange* promotore di *Wikileaks*, e altri la cui identità è rimasta riservata, come nel caso *Panama Papers* e della *Volkswagen*, ossia come ci dimostra la prassi di Stati nei quali l’istituto non è così giovane e ha avuto modo di consolidarsi.

Esso consente – se sostenuto dalla “cultura dell’ente” improntata a trasparenza e integrità – di far emergere situazioni di disfunzione, di irregolarità e, infine, di illegalità che nuocciono all’efficacia dell’azione amministrativa e che rischiano di trascinare l’ente di fronte al giudice penale e, peggio ancora, di essere oggetto nella sua globalità - magari per il comportamento di uno o di pochi - di discredito anche molto pesante.

Esso, insomma, dà corpo a quella riforma copernicana nei rapporti fra PA e cittadino imboccata con la Legge 190/2012: il controllo diffuso del cittadino, anche nella veste di dipendente dell’amministrazione, sull’operato pubblico.

Per questa somma di motivi l’Autorità che presiedo sta investendo energie nel tentativo di far penetrare l’istituto nella cultura dei cittadini e dell’amministrazione pubblica, intendendo sostenere ogni utile sforzo dell’amministrazione italiana in questa direzione.

## II. La lezione che ci viene dal diritto internazionale e le criticità dell'istituto

di Nicoletta Parisi

4. C'è nella **Comunità internazionale un generale consenso che sia necessaria una legislazione di protezione effettiva del whistleblower**, al fine di favorire l'integrità dell'ente, pubblico o privato che esso sia, dal quale emerge la segnalazione. Si è consci che occorre favorire la consapevolezza del dipendente di interpretare – segnalando – la volontà del vertice politico-decisionale dell'ente; che il segnalare è atto che va incoraggiato, e dunque non pregiudizievole per la vita personale e professionale del *whistleblower*, ma anzi possibilmente da premiare.

Dunque viene da lontano la norma italiana che tutela il dipendente pubblico che denuncia all'autorità giudiziaria o alla Corte dei Conti, ovvero riferisce al proprio superiore gerarchico o segnala all'Autorità Nazionale Anticorruzione così come viene da lontano l'intero impianto di prevenzione della corruzione entro il quale si inserisce questa previsione.

Viene, dal contesto delle relazioni internazionali al quale anche il nostro Paese partecipa; e vi partecipa in modo sempre più convinto, mettendo in campo energie nuove rispetto al passato, nella consapevolezza che la strada della prevenzione è difficile, richiede costanza, determinazione e un certo grado di ottimismo.

A proposito della prassi internazionale menziono la Convenzione NU contro la corruzione (Merida, 2003, in vigore per l'Italia nell'ottobre 2009): il suo art. 33 contiene una disposizione con la quale gli Stati contraenti manifestano l'intenzione di inserire nel proprio sistema giuridico le misure appropriate per proteggere da trattamenti ingiustificati coloro che - in buona fede e sulla base di ragionevoli sospetti - segnalino alle autorità competenti fatti concernenti reati ricompresi nell'ambito di applicazione della Convenzione stessa.

A livello continentale euro-atlantico ricordo la prassi applicativa della Convenzione OCSE (del 1997) sulla lotta alla corruzione di pubblici funzionari stranieri nelle operazioni economiche internazionali, che consiste in raccomandazioni (del 1998, del 2009, del 2010, del 2014) indirizzate agli Stati parti per suggerire interventi volti a rendere il tessuto normativo nazionale più aderente alle esigenze di prevenzione della corruzione tramite il *whistleblowing*.

A livello regionale europeo la collaborazione sortisce effetti maggiormente stringenti: la Convenzione "civile" contro la corruzione stipulata nell'ambito del Consiglio d'Europa contiene una disposizione (art. 9) che vincola le Parti contraenti a dotarsi di una legislazione a protezione di colui che segnali fatti in buona fede, essendosi ragionevolmente formato la convinzione di prassi o episodi corruttivi legati all'attività dell'ente. L'organo di valutazione dell'adempimento degli Stati membri (cd. GRECO) ha in più occasioni richiamato l'Italia al rispetto di quest'adempimento. Nel quadro dell'Unione europea si segnala la ferma presa di posizione della Commissione che – nel redigere le linee di una «Politica globale dell'UE contro la corruzione» – individua, fra le iniziative in materia di prevenzione, la necessità di stimolare il necessario dialogo tra il settore pubblico e il settore privato, di modo che gli enti dispongano di chiare norme per la denuncia delle irregolarità, stabiliscano, cioè, la procedura che un dipendente deve seguire qualora venga a conoscenza di una condotta corruttiva all'interno dell'ente; e in modo che si dotino di misure di formazione e di controllo dell'applicazione di tali norme, al fine di

trasmettere il messaggio inequivocabile che la corruzione è un fenomeno inaccettabile e di incoraggiare i dipendenti a denunciare tali pratiche.

E' di maggio di quest'anno la proposta di direttiva di armonizzazione della materia presentata dal Parlamento europeo, affinché le diversità delle legislazioni nazionali non determinino, entro lo stesso spazio europeo, discriminazioni nel trattamento del *whistleblower*.

5. Il problema vero è che lo **statuto di protezione del *whistleblower* presenta elementi di grande complessità.**

Vi è anzitutto da osservare che la norma internazionale, anche quando vincolante, è redatta in modo vago poiché fa ricorso a espressioni quali quelle di “motivi ragionevoli” posti a fondamento della decisione del dipendente di riferire, di “efficace protezione” di quest'ultimo, di “buona fede”. Manca una definizione condivisa di *whistleblowing*, tanto è vero che – come si dirà da altri oggi – ogni ordinamento nazionale adotta una propria qualificazione, alcuni ristretta al solo ambito pubblicistico, altri estesa anche al privato. Tutto ciò accorda all'interprete interno, chiamato ad applicare la norma internazionale, un margine di discrezionalità suscettibile di radicare trattamenti differenziati, abusi, valutazioni non equilibrate dell'evento a fondamento della segnalazione.

Ma vi sono soprattutto problemi di natura sostanziale: il *whistleblowing* scatena conflitti di interesse e coinvolge lealtà dovute a situazioni e *status* tutti in astratto di pari valenza, percorsi da tensioni reciproche. La disciplina chiamata a intervenire in materia deve infatti valutare: l'interesse pubblico alla emersione di azioni illecite, ma anche l'integrità dell'ente; l'autorità dei pubblici poteri e la reputazione di persone che si pretende essere responsabili di condotte corruttive; infine e complessivamente la preservazione delle caratteristiche di democraticità di una società.

E' per esempio assai difficile attuare un bilanciamento fra il diritto dell'ente a pretendere fedeltà, riservatezza e discrezione da parte dei propri dipendenti (funzionale al mantenimento dell'integrità dell'ente, ovvero – quando si tratti di persona pubblica – dell'autorità di esso) e il diritto alla libertà di espressione in tutte le sue dimensioni (in quella che si definisce attiva: la libertà del singolo di esprimere il proprio pensiero, anche divulgando informazioni interne all'ente alle cui dipendenze lavora; come in quella che si definisce passiva: il diritto della collettività di conoscere informazioni che rivestono un interesse pubblico).

Ancora, è evidente il conflitto fra diritto a comunicare condotte o fatti (ovvero rischi di essi) corruttivi entro l'ente, diritti delle persone (fisiche e giuridiche) a vario titolo coinvolte nella situazione e diritto alla riservatezza a fronte dell'esigenza di “trattare” i dati relativi all'evento (e alle modalità del loro trattamento). Esemplificando soltanto, si richiamano qui i problemi relativi alla liceità, proporzionalità, sicurezza del trattamento dei dati relativi a una denuncia, nonché alla trasferibilità di questi anche verso agenzie pubbliche ed enti privati di Paesi terzi; ai tempi di conservazione dei dati; ai diritti del denunciato (a essere informato; a opporsi al trattamento; ad accedere, rettificare e cancellare dati); alla accettabilità di anonimato del denunciante.

### III. L'esperienza degli altri Paesi OCSE di Laura Valli

6. L'istituto del *whistleblowing* è riconosciuto nell'ambito della comunità internazionale come **meccanismo essenziale alla emersione di illeciti di interesse pubblico** e alla conseguente capacità dei paesi di contrastarli. Sono infatti i dipendenti di

una organizzazione (pubblica o privata) i soggetti più facilmente in grado di osservare episodi di corruzione e mala gestione ed è grazie alle loro segnalazioni che molti degli scandali finanziari degli ultimi anni sono stati perseguiti. Ed è la possibilità di segnalare la violazione di illeciti senza temere ritorsioni che contribuisce ad una società aperta e tollerante, dove ciascuno fa propria la responsabilità di creare una cultura di fiducia e integrità.

Tuttavia, vi è altrettanta consapevolezza del fatto che molto resta ancora da fare per sviluppare un tale clima culturale.

Due sono gli ostacoli più diffusi all'attività di segnalazione: la paura di subire ritorsioni da parte di datori di lavoro e colleghi e la sfiducia nella risposta alle questioni segnalate, ovvero che qualcosa verrà fatto.

Due sono, di conseguenza, anche le condizioni che ogni ordinamento che voglia promuovere con serietà questo istituto dovrebbe garantire: la chiarezza del processo e la certezza della protezione.

7. Nel 2014, l'OCSE ha effettuato una ricognizione delle legislazioni nazionali in materia di *whistleblowing* attraverso un sondaggio su 32 dei propri Paesi membri. Questo rapporto fornisce spunti di comparazione tra le varie legislazioni e suggerisce alcune *best practices* che verranno illustrate in questa sede.

Il primo dato rilevante è che, a partire dal riconoscimento internazionale (Nazioni Unite, OCSE, G20), l'istituto ha guadagnato trazione a livello dei singoli Paesi soprattutto negli ultimi 5 anni. Mentre alcune componenti essenziali dell'istituto del *whistleblowing* sono presenti nella maggioranza delle legislazioni OCSE prese in esame, molte sono le differenze attorno alle quali ruota il dibattito e la concreta attuazione dell'istituto.

La grande maggioranza dei Paesi OCSE analizzati nello studio ha adottato una qualche normativa per la protezione del *whistleblowing* nel settore pubblico (circa l'80%). Dei 32 Paesi OCSE che hanno risposto al sondaggio del 2014, però, solo 13 risultano aver adottato un **testo legislativo dedicato esclusivamente ed in modo comprensivo alla regolazione del *whistleblowing***, mentre la maggior parte ha optato per singole disposizioni normative contenute in una o più leggi (leggi anticorruzione, leggi sulla concorrenza, sul rapporto di lavoro nel pubblico impiego, ecc.).

Una delle considerazioni del rapporto OCSE è che una tale frammentazione della disciplina sul *whistleblowing* tende a creare un sistema di tutela complicato e di difficile comprensione per il dipendente pubblico alle prese con il dilemma se segnalare o meno. Al contrario, un singolo testo normativo che disciplini la materia in modo comprensibile ed esaustivo appare lo strumento più idoneo a regolare il complesso processo del *whistleblowing*, garantendo maggiori certezze a tutti i soggetti coinvolti.

Con riguardo alle condotte segnalabili, le applicazioni concrete dei sistemi OCSE analizzati nello studio citato raccomandano una soluzione di equilibrio tra le due tendenze: né troppo descrittiva – che richiederebbe al potenziale segnalatore una conoscenza giuridica e/o capacità interpretative non comuni - ma neppure troppo generica – che aumenterebbe a dismisura il numero delle segnalazioni e si presterebbe alle possibilità di abuso del sistema.



Le caratteristiche essenziali dell'attività protetta riconosciute dalle convenzioni internazionali e dalla maggioranza delle corrispondenti legislazioni dei paesi OCSE sono:

- a) La dimensione del pubblico interesse che l'attività illecita deve rivestire in contrapposizione all'interesse personale. Tutti i paesi OCSE che hanno partecipato al sondaggio del 2014- ad eccezione del Portogallo- riconoscono come oggetti di segnalazione protetta tutte le violazioni di legge, regolamenti ed altre regolamentazioni minori nel settore pubblico.
- b) La buona fede che deve accompagnare l'attività di segnalazione. Una buona pratica riconosciuta a livello internazionale è la presunzione della buona fede nel segnalatore fino a prova contraria. Così come il criterio della ragionevolezza deve essere riportato al comportamento e alle conoscenze del segnalante al momento della segnalazione.

Riguardo ai **meccanismi di segnalazione**, idealmente, un'organizzazione che promuova non solo a parole una cultura aperta alla ricezione di segnalazioni da parte dei propri dipendenti, offrirà ai propri dipendenti la possibilità di scelta tra diversi canali di segnalazione, interni ed esterni, da utilizzare in base alle circostanze specifiche.

Alcune legislazioni (circa il 35% dei Paesi coinvolti nel sondaggio) hanno optato per una gerarchia dei meccanismi di segnalazione dei *whistleblowers*: la segnalazione dovrà prima essere proposta internamente all'ente e solo successivamente il *whistleblower* potrà adire le vie esterne, lasciando il ricorso alla stampa come ultima risorsa. Il passaggio dal canale interno a quelli esterni comporterà, in taluni casi, un incremento dell'onere della prova che il *whistleblower* dovrà soddisfare per ottenere la tutela.

La maggior parte dei Paesi analizzati, compresa l'Italia, offre invece ai *whistleblowers* la possibilità di scegliere tra meccanismi di segnalazione diversi senza il rispetto di alcuna gerarchia.

Per quanto riguarda la **protezione dell'identità del segnalante**, la possibilità di avvalersi dell'anonimato è tema assai dibattuto: alcuni lo considerano come uno strumento necessario per incoraggiare il *whistleblowing*, mentre altri rimangono scettici.

Si sostiene, ad esempio, che l'anonimato aumenterebbe il numero delle segnalazioni e ne diminuirebbe l'affidabilità, rendendo il sistema meno credibile ed efficace; che le istruttorie sui casi segnalati verrebbero rese più difficili a causa di informazioni insufficienti e opzioni limitate per ottenere ulteriori informazioni dal segnalante. Esistono anche preoccupazioni per quanto riguarda l'abuso del sistema (segnalazioni "irresponsabili" o accuse vendicative) e per le maggiori difficoltà che l'anonimato presenta in riferimento all'adozione di misure di protezione. Queste differenze di opinione sull'anonimato sono riflesse nelle legislazioni dei Paesi OCSE: attualmente, segnalazioni anonime sono ammesse in poco più della metà dei paesi presi in esame.

L'alternativa all'anonimato prevista dalla maggior parte dei sistemi di protezione del *whistleblower* è quella della protezione dell'identità del segnalante.

Tale protezione può subire limitazioni, come nel caso degli Stati Uniti, dove la divulgazione dell'identità del *whistleblower* può avvenire (previa comunicazione allo stesso *whistleblower*) in caso di un imminente pericolo per la salute pubblica, la sicurezza o la violazione di una legge penale.

Molti ordinamenti prevedono sanzioni per la divulgazione dell'identità del segnalante al di fuori dei casi previsti dalla legge. In Australia, ad esempio, tale violazione

è punita con il carcere fino a 6 mesi, mentre in Corea la pena detentiva può raggiungere i tre anni.

Alcuni ordinamenti si preoccupano di contemperare la protezione dell'identità del *whistleblower* con le esigenze investigative delle autorità preposte all'accertamento dell'illecito e con il diritto di difesa dell'accusato. Es: Italia e Irlanda dove la divulgazione dell'identità del *whistleblower* è ammessa quando necessaria per l'effettivo svolgimento delle indagini riguardanti l'attività illecita denunciata.

Rispetto alla **protezione da ritorsioni**, la maggioranza dei Paesi OCSE che ha preso parte al sondaggio del 2014, prevede una tutela per il segnalante dalle tipiche azioni ritorsive da parte del datore di lavoro (licenziamento, trasferimenti, cambio di mansioni, riduzione di retribuzione o benefici, richiesta di esami medici).

La tutela viene rafforzata in alcuni Paesi dalla previsione di uno spazio temporale durante il quale la tutela stessa deve essere garantita. In Belgio, per esempio, il *whistleblower* è protetto da ritorsioni fino a 2 anni successivi alla conclusione della vicenda giudiziaria o amministrativa scaturita dalla segnalazione.

Ma l'elemento più rilevante della tutela riguarda senza dubbio la regolamentazione dell'onere della prova nel procedimento relativo all'azione di ritorsione. Molti Paesi, ad eccezione della Germania, accettano la buona pratica di addossare al datore di lavoro l'onere di provare che l'eventuale azione nei confronti del dipendente-segnalante sia stata presa indipendentemente dall'azione di segnalazione.

Come è noto, segnalare illeciti può avere conseguenze disastrose per il segnalante: dall'emarginazione professionale alla perdita dei mezzi di sussistenza.

Oltre al possibile danno finanziario e di reputazione, i segnalanti rischiano una stigmatizzazione che spesso li accompagna per il resto della loro vita lavorativa.

Al fine di ovviare a tali danni e contrastare la cultura del silenzio, molti paesi hanno introdotto forme varie di **incentivi** per i segnalanti, che vanno da forme di riconoscimento più o meno pubbliche a vere e proprie ricompense finanziarie. Queste ultime possono essere corrisposte ai *whistleblowers* come ricompensa per aver fornito segnalazioni utili al perseguimento di reati (come negli USA), oppure come forme di risarcimento per i costi materiali e morali sopportati dal denunciante (per esempio, spese legali o mediche).

Anche qui non mancano le obiezioni. Si ritiene, da parte di molti, che le denunce debbano essere motivate esclusivamente dal senso civico del segnalante e dal pubblico interesse perseguito.

Si aggiunge anche che gli incentivi finanziari confliggerebbero con quella che dovrebbe essere la motivazione primaria del segnalante, ossia il bene pubblico.

Solo il 30% dei Paesi OCSE che hanno risposto al sondaggio del 2014 hanno previsto una qualche forma di ricompensa, morale o materiale, per i *whistleblowers*. Tra questi Israele, che prevede il conferimento di un certificato di merito al pubblico ufficiale che, in buona fede, ha segnalato un illecito che si è rivelato fondato. Altra esperienza degna di nota è il "*National Integrity Award*" lanciato nel 2015 dal capitolo irlandese di *Transparency International* per il riconoscimento di individui e organizzazioni che hanno contribuito alla causa della pubblica integrità mediante la denuncia di illeciti.

## 8. Due esperienze da cui imparare.

**Il Regno Unito.** *Public Concern at Work* (PcaW) è un'organizzazione non profit fondata nel 1993. Nel corso degli ultimi 20 anni, attraverso la hotline messa a disposizione da PcaW, oltre 14.000 segnalatori o potenziali segnalatori hanno ricevuto sostegno nel loro difficile cammino dai consulenti di PcaW, per la maggior parte avvocati ed esperti di risorse umane.

Nel 2013, PcaW ha pubblicato uno studio su 1.000 casi di *whistleblowers* che si sono rivolti all'organizzazione in momenti diversi della loro azione di segnalazione. Alcuni dei risultati vengono qui di seguito elencati:

- a) il *whistleblower* è un professionista che ha lavorato in una certa organizzazione per meno di due anni e che ha osservato per un periodo di circa sei mesi il verificarsi di un illecito che lede un interesse pubblico;
- b) il 60% del campione di *whistleblowers* non ha ricevuto alcuna risposta alla segnalazione da parte della dirigenza. Del restante 40% che ha ottenuto una risposta, si è trattato di atti formali di ritorsione come retrocessioni, sospensioni o azioni disciplinari;
- c) la probabilità che una indagine sui fatti denunciati venga avviata aumenta in modo significativo con il numero delle segnalazioni fatte dallo stesso *whistleblower* (dal 20% con la prima segnalazione al 52% con la terza), ma parallelamente aumenta anche la probabilità che il *whistleblower* venga licenziato o sottoposto a rappresaglia;
- d) il 16% dei segnalatori ha avuto problemi di salute durante il percorso di segnalazione. Tra loro, il 20% si recava ancora al lavoro, mentre l'80% era in aspettativa per malattia;
- e) il 54% del campione di *whistleblowers* ha affermato che il comportamento illecito o pericoloso è cessato.

Questi risultati non sono certo entusiasmanti. C'è da tenere presente che stiamo parlando della legislazione riconosciuta universalmente come la più completa in Europa e tra le più significative nel mondo. I risultati indicano che se è vero che ci sono progressi sul fronte delle risposte agli illeciti segnalati, rimane il fatto che i *whistleblowers* pagano ancora un prezzo troppo alto per le loro azioni di segnalazione.

**I Paesi Bassi.** Il 1° marzo 2016, la Camera Alta del Parlamento dei Paesi Bassi ha adottato una legge istitutiva della “Casa del Whistleblower” che introduce una protezione legale per dipendenti pubblici e privati che segnalano condotte illecite sul luogo di lavoro.

La “Casa” è divisa in una sezione “consultiva” ed una “investigativa”, tenute rigorosamente separate.

La prima ha il compito di accompagnare i potenziali segnalanti nel percorso fornendo informazioni sui meccanismi di segnalazione e modalità del procedimento di tutela. La sezione investigativa può invece, su richiesta del dipendente, avviare un'inchiesta sia sull'illecito segnalato che sugli eventuali atti di ritorsione. Perché ci sia tutela giuridica, la segnalazione deve soddisfare i requisiti di ragionevolezza e buona fede. La denuncia inoltre deve prima essere presentata internamente al datore di lavoro. Solo a

seguito della mancata considerazione della segnalazione da parte del datore di lavoro si potrà attivare la sezione investigativa della “Casa”.

Tra gli spunti interessanti la previsione di una specifica azione di supporto a chi si trova nel dilemma etico di segnalare oppure ignorare una fatto di cui sia venuto a conoscenza. Elemento essenziale, questo, perché la segnalazione non è una “azione”, bensì un “processo” che può durare un tempo considerevole, durante il quale il soggetto potenziale segnalante si trova, spesso da solo, a gestire una certa pressione individuale e sociale.

Altro interessante elemento è la previsione di una gerarchia procedurale nelle segnalazioni.

La decisione di rivelare illeciti è, come visto, spesso difficile. Rassicurare i potenziali segnalatori che le loro preoccupazioni saranno ascoltate e che la loro scelta di farsi avanti troverà sostegno e tutela è fondamentale per il corretto funzionamento e l'integrità di una organizzazione e della società nel suo complesso.

#### **IV. La disciplina italiana e le prospettive di riforma**

*di Anna Corrado*

9. L'art. 1, comma 51 della legge 6 novembre 2012, n. 190, recante “Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e della illegalità nella pubblica amministrazione” e più nota come “legge anticorruzione” (“Legge Severino”) ha inserito **l'articolo 54bis nel corpo del Testo Unico del Pubblico Impiego (T.U.P.I., d. lgs. 165/2001)** introducendo un regime di speciale tutela del pubblico dipendente che denuncia all'Autorità giudiziaria o alla Corte dei Conti o ancora all'A.N.AC. ovvero riferisce al proprio superiore gerarchico condotte illecite di cui sia stato spettatore diretto in ragione del rapporto di lavoro.

La disposizione mira a garantire il dipendente da possibili misure discriminatorie che potrebbero originare dalla denuncia effettuata.

Oltre al divieto di ritorsioni, la norma dispone che l'identità del segnalante non vada rivelata senza il suo consenso, a meno che la conoscenza della identità del segnalante sia assolutamente indispensabile per la difesa dell'incolpato e la contestazione sia fondata, in tutto o in parte, proprio sulla segnalazione ricevuta.

L'articolo 54bis prevede anche il coinvolgimento del Dipartimento della funzione pubblica in caso di adozione di misure discriminatorie, segnalate queste ultime dallo stesso soggetto che ha già denunciato condotte illecite ovvero segnalate dalle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative nell'amministrazione nella quale le dette condotte sono state poste in essere.

Per completezza va ricordato che la menzionata tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti è stata introdotta nel nostro ordinamento quale misura di prevenzione della corruzione, imponendosi peraltro alle amministrazioni di individuare una procedura finalizzata a garantire tale tutela e a stimolare le segnalazioni da parte del dipendente pubblico.

Proprio quale misura di prevenzione della corruzione, essa ha quindi trovato posto e disciplina nel Piano Nazionale Anticorruzione con l'indicazione alle pubbliche amministrazioni di adottare i necessari accorgimenti tecnici per garantire la detta tutela del dipendente e ciò a mezzo della introduzione di obblighi di riservatezza nel Piano triennale di prevenzione della corruzione (P.T.P.C.).

Oltre alla richiamata disposizione, deve qui ricordarsi che nel nostro ordinamento segnalare condotte illecite, quindi, avere un comportamento collaborativo, rientra tra gli obblighi di condotta previsti nel Codice di comportamento dei pubblici dipendenti (d.P.R. 62/2013), che espressamente impone, infatti, al dipendente di segnalare al proprio superiore gerarchico eventuali situazioni di illecito nell'amministrazione di cui sia venuto a conoscenza.

10. **A completamento della disciplina nazionale in materia di *whistleblowing*, vanno menzionate le Linee guida adottate dall'A.N.AC. con la determinazione n. 6 del 28 aprile 2015 con cui l'Autorità ha inteso, da una parte, delineare l'ambito soggettivo e oggettivo di applicazione dell'art. 54 *bis* richiamato e, dall'altra, fornire indicazioni in ordine alle misure che le pubbliche amministrazioni devono approntare per tutelare la riservatezza dell'identità dei dipendenti che segnalano condotte illecite; nonché, dare conto delle procedure sviluppate da A.N.AC., per la tutela della riservatezza dell'identità sia dei propri dipendenti che dei dipendenti delle altre amministrazioni che trasmettano all'Autorità una segnalazione.**

11. Infine, non può non farsi un richiamo alle **prospettive di riforma dell'istituto**, considerato che un importante contributo verso una applicazione più "piena e partecipata" dell'istituto in questione potrebbe giungere dalla riforma dell'art. 54*bis* del T.U.P.I. recata da appositi disegni di legge ora al vaglio del Senato, con il quale espressamente si estende la disciplinare anche al settore privato.

Solo per citare alcune delle novità che potrebbero essere introdotte in futuro mette conto qui di ricordare la regola per cui a ricevere le segnalazioni sarà il RPC e che la tutela sarà garantita al pubblico dipendente che nell'interesse dell'integrità della pubblica amministrazione, in buona fede, segnala condotte illecite di cui è venuto a conoscenza in ragione del proprio rapporto di lavoro.

Inoltre, di grande rilevanza, la impossibilità, in futuro, di utilizzare la segnalazione nel corso del procedimento disciplinare se il segnalante non dà il suo consenso, anche quando la segnalazione sia l'unico evento che abbia fatto emergere situazioni di illegalità, ciò comportando la possibilità che il nome non venga mai rivelato.

Al fine di scoraggiare condotte discriminatorie nei confronti del segnalante viene anche introdotta una sanzione amministrativa pecuniaria che va a carico del responsabile della condotta medesima, così come viene prevista una sanzione quando non è adottata la procedura per l'inoltro e la gestione delle segnalazioni.

12. In disparte le prospettive di riforma, va detto che la vigente disciplina ha ricevuto da parte delle amministrazioni una applicazione che, a distanza di più tre anni dalla legge, può oggettivamente ritenersi poco soddisfacente: da una parte, infatti, deve considerarsi che quasi tutte le amministrazioni hanno adottato una procedura informatica con annesso indirizzo mail per ricevere le segnalazioni; dall'altra parte deve considerarsi che poca attenzione hanno posto alla possibilità di affiancare questa norma con percorsi di formazione in grado di avviare un cambiamento culturale capace di modificare la percezione diffusa che "soffiare nel fischiello" sia un comportamento affine alla delazione.

E' del tutto evidente che una tale "rivoluzione culturale" si può avviare solo se la persona che ha conoscenza della condotta illecita percepisca il vantaggio che dalla critica, dalla segnalazione, dalla denuncia può derivare, sia in termini individuali che collettivi.

Proprio per comprendere meglio lo stato di applicazione della disciplina in Italia il Consiglio dell'A.N.AC. ha inteso realizzare **un monitoraggio sullo "stato dell'arte"**

dell'istituto del *whistleblowing* nel nostro Paese, per capire non solo quanto le amministrazioni abbiano fatto per mettere a punto una procedura di tutela dei segnalanti, ma anche per apprezzare il più generale livello di applicazione che ha ricevuto la norma, quale misura di prevenzione della corruzione e, in particolare, per sapere quante segnalazioni sono arrivate e quali condotte illecite esse hanno riguardato.

Il monitoraggio, i cui esiti sono in allegato, si è svolto in due direzioni.

Da una parte, sono state considerate le segnalazioni pervenute all'A.N.AC. a partire dal mese di settembre 2014 fino al 31 maggio 2016, estrapolandone i dati più significativi al fine di delineare le caratteristiche del segnalante italiano e la tipologia delle condotte segnalate,

Dall'altra, è stato realizzato un monitoraggio su un campione costituito da 34 amministrazioni e 6 società pubbliche (in controllo o in partecipazione) per un totale di 40 soggetti coinvolti e intervistati, nel corso del quale oltre al dato relativo all'adozione o meno del sistema di tutela previsto dalla legge sono posti in evidenza il numero e la tipologia di segnalazioni ricevute al 31/12/2014 e nel corso di tutto il 2015.

## **v. Il ruolo del Responsabile della prevenzione della corruzione nel *whistleblowing***

*di Maria Giuseppina Greco*

13. La “legge anticorruzione” e il Codice di comportamento hanno individuato nel **superiore gerarchico il soggetto interno all'amministrazione per ricevere le segnalazioni del whistleblower.**

Tale riferimento ha creato non poche difficoltà applicative, tenuto conto che spesso le condotte illecite e i casi di *mala gestio* di cui il *whistleblower* viene a conoscenza riguardano proprio i superiori gerarchici, ponendo un ostacolo operativo al segnalante e l'esigenza di individuare un altro soggetto che, compatibilmente con la funzione, possa ricevere la segnalazione.

Con l'Orientamento dell'Autorità Nazionale Anticorruzione (A.N.AC.) n. 40 del 11 giugno 2014, tale soggetto è stato individuato nel Responsabile della prevenzione della corruzione (RPC), poiché, come precisato nella Determinazione dell'A.N.AC. n. 6 del 28 aprile 2015, “*a livello amministrativo, il sistema di prevenzione della corruzione disciplinato nella legge 190/2012 fa perno sul RPC a cui è affidato il delicato e importante compito di proporre strumenti e misure per contrastare fenomeni corruttivi*”.

L'orientamento dell'Autorità è stato ripreso anche in entrambi i disegni di legge sul *whistleblowing* in discussione al Senato della Repubblica (cfr. art. 1 del c.d. “disegno di legge Businarolo”, e art. 7 del c.d. “disegno di legge Mussini”).

14. Il RPC, pertanto, oltre al compito di adottare la misura di prevenzione di *whistleblowing* nel Piano triennale di prevenzione della corruzione (PTPC), ha quello di **ricevere la segnalazione del whistleblower.**

Il RPC in tal modo assume un ruolo centrale nella gestione del *whistleblowing*, che non si esaurisce in una singola azione (l'atto di segnalazione) ma si configura, dal punto di vista del RPC, come un vero e proprio processo, una successione di fasi conseguenti: dalla ricezione e dal trattamento di ciascuna segnalazione fino alla previsione e alla verifica dell'attuazione della misura inserita nel PTPC.

Nella prima fase del processo, il RPC cura la ricezione, l'analisi della segnalazione e l'avvio del procedimento istruttorio, i cui esiti saranno trasmessi, per i rispettivi profili di

competenza, all'Ufficio dei provvedimenti disciplinari, all'A.N.AC., alla Procura della Repubblica, alla Procura della Corte dei Conti o al Dipartimento della Funzione Pubblica.

Il presidio di questa parte iniziale del processo di whistleblowing è di fondamentale importanza, poiché consente al PRC di acquisire quell'*expertise* per cogliere le criticità del meccanismo e individuarne le migliori soluzioni, da trasporre come misure nel PTPC.

Specularmente, il RPC, proprio perché è il soggetto preposto alla predisposizione e all'aggiornamento del PTPC, che presuppone l'analisi sia del contesto esterno sia del contesto interno dell'amministrazione, attuata quest'ultima mediante l'analisi di tutti i processi organizzativi, ha una ampia base informativa, utile a trattare più efficacemente ciascuna segnalazione: il RPC conosce dove e come intervenire nei rivoli dell'organizzazione.

Sulla base informativa acquisita, il RPC, inoltre su un piano più generale, trova le leve più efficaci a rafforzare il radicamento e l'operatività dell'istituto.

Nella fase successiva a quella di prima applicazione della normativa, e in una prospettiva più moderna e corretta di prevenzione della corruzione, il RPC, sul fronte interno, dovrà trasformare il *whistleblowing* da mero adempimento burocratico a preziosa occasione per accrescere il livello di efficienza della azione amministrativa, per radicare un cambio di mentalità e un nuovo approccio a questa misura di prevenzione della corruzione nell'ente di appartenenza (da un "sistema di regole" ad un "sistema di valori).

Nel contesto esterno, invece, il RPC, dovrà diffondere la conoscenza dell'istituto, innanzitutto, per creare una robusta "rete di protezione civile" al *whistleblower*, capace di dargli il necessario supporto morale, psicologico e materiale nel gravoso percorso intrapreso.

Il presidio di tutto il "processo" di *whistleblowing* consente al RPC di acquisire maggiore consapevolezza della centralità del suo ruolo nel gestire uno strumento amministrativo insostituibile per il contenimento dei rischi di corruzione, poiché rende "trasparente" un processo vizioso e innesta un processo virtuoso, che gestito con efficacia dal RPC, nel tempo, riduce il rischio di formazione di quelle "cricche" che diffondono velenosi semi di corruzione nella pubblica amministrazione, minandone dall'interno la credibilità e l'efficienza.

Questa incisiva e "potente" misura di prevenzione della corruzione mette, infatti, il RPC nelle condizioni di andare oltre l'apparenza e di "entrare" nella condotta effettiva della propria amministrazione.

Il *whistleblower* possiede informazioni tendenzialmente più "qualificate", ossia più circostanziate, dettagliate e supportate da documentazione probatoria, che permettono al RPC di decodificare più facilmente anche quei meccanismi corruttivi più "sofisticati", che in modo opaco si sono insinuati nella struttura organizzativa e nella prassi comportamentale dell'amministrazione pubblica.

15. Nei primi anni di applicazione della normativa primaria, tuttavia, il RPC si è dovuto scontrare con le **molteplici carenze normative e i diversi aspetti di criticità** che hanno inciso sul marginale utilizzo e/o sul mal funzionamento di questo strumento di prevenzione.

Tra quest'ultimi, le interferenze dei vertici dell'amministrazione, dell'organo di indirizzo politico e la diffusa resistenza culturale nei confronti del *whistleblower*, tanto evidente da rendere ancora difficile trovare un termine italiano che non abbia l'accezione negativa di delatore o spia.

A tutt'oggi, la segnalazione, all'interno delle amministrazioni pubbliche, più che strumento di prevenzione del rischio, viene ancora percepita come un "elemento di rischio" e da una fetta di dipendenti pubblici, le condotte illecite e la *mala gestio* vengono ritenute,

non come una “deviazione” ma, come una “forma connaturale” della condotta amministrativa.

In tale contesto, per il RPC incoraggiare l’atto del *whistleblower* diventa più complicato.

Per superare le criticità evidenziate e non far perdere efficacia all’istituto, è, pertanto, di fondamentale importanza che i vertici di ciascuna amministrazione effettuino un forte investimento sul RPC, con un orizzonte temporale almeno a medio-termine, superando una gestione emergenziale e meramente burocratica del *whistleblowing* e approntando una gestione strutturale ed efficace dell’istituto giuridico.

In tal modo il RPC potrà disporre di adeguati “strumenti di lavoro”, che possono essere individuati nella piena indipendenza, nell’ampia autonomia e nella continua professionalizzazione, oltre che in una efficiente struttura a supporto, dotata di idonei strumenti informatici e formata da personale (interno) numericamente congruo e professionalmente adeguato.

**16. Nell’attesa che ciascuna amministrazione migliori le condizioni interne per rendere più efficace l’azione del RPC tesa alla gestione, diffusione e rafforzamento del *whistleblowing*, l’A.N.AC. non ha fatto mancare il suo continuo supporto.**

L’Autorità con l’emanazione di linee guida colma le lacune normative, fornisce indicazioni interpretative sugli snodi più problematici della norma primaria e individua soluzioni operative che semplificano la procedura per la gestione del processo di *whistleblowing*.

L’A.N.AC. con la trasmissione di atti di segnalazione al Parlamento e al Governo evidenzia i necessari interventi normativi.

Tra le numerose e significative iniziative assunte nell’ultimo anno dall’A.N.AC.: il potenziamento del “Gruppo di lavoro *whistleblowing*” con la Guardia di Finanza, la creazione di una specifica piattaforma informatica, che sarà data in riuso gratuito alle amministrazioni, permettendo loro di adattarla secondo specifiche esigenze, la stipula di protocolli di intesa con Libera e *Transparency International*-Italia e con la Procura generale presso la Corte di Cassazione.

Ancora, l’avvio di canali di interlocuzione, come la “Giornata nazionale del RPC” presso la Banca d’Italia, la previsione di misure nel PNA volte a tutelare il RPC all’interno della amministrazione, tra l’altro, dagli esponenti dell’organo di indirizzo politico, e, tra pochi giorni la sottoscrizione del protocollo con cui sarà formalizzata la proficua collaborazione tra le due Istituzioni amministrative in materia di *whistleblowing*.

Nella convinzione che la continua azione comune con i RPC rende più semplice individuare gli strumenti per radicare progressivamente l’istituto giuridico come misura di prevenzione in ciascuna amministrazione, per ridurre le resistenze nel contesto culturale del Paese, per dare all’istituto una disciplina più organica nell’ordinamento giuridico, a tutela del principio di buona amministrazione, costituzionalmente garantito, nell’obiettivo - del “Paese” - di contenere i fenomeni di corruzione e *mala gestio* nella PA e ridare ad essa nuova efficienza, credibilità e autorevolezza per affrontare le complesse sfide che un contesto oramai globalizzato richiede.