



Autorità Nazionale Anticorruzione
Presidente

A seguito dell'audizione del 23 settembre u.s., tenuta davanti alle Commissioni riunite giustizia e lavoro della Camera dei deputati, accogliendo la Vs. richiesta, inoltro le seguenti considerazioni relative alle criticità e carenze nell'attuale normativa sul c.d. *whistleblowing*.

1. Il quadro normativo di riferimento

Nel recepire alcune convenzioni internazionali (ONU, OCSE, Consiglio d'Europa) ratificate dall'Italia, oltre a tener conto delle raccomandazioni dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa, la legge 190 (art. 1, co. 51) ha inserito l'art. 54-*bis* nel decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 ("Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche"), introducendo per la prima volta nel nostro ordinamento una disciplina del dipendente pubblico che segnala illeciti (c.d. *whistleblower*).

La norma prevede che «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 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».

Gent.ma On. Donatella Ferranti
Presidente Commissione Giustizia
Camera dei deputati
P.zza di Montecitorio
00186 Roma

Gent. On. Cesare Damiano
Presidente Commissione Lavoro
Camera dei deputati
P.zza di Montecitorio
00186 Roma



Autorità Nazionale Anticorruzione

Presidente

Nei successivi commi del citato art. 54-*bis* vengono disciplinati aspetti rilevanti della materia quali il divieto di rivelazione del nome del segnalante nei procedimenti disciplinari, il controllo che il Dipartimento della funzione pubblica deve esercitare su eventuali procedimenti disciplinari discriminatori, nonché la sottrazione delle segnalazioni dal diritto di accesso di cui alla legge 7 agosto 1990, n. 241 (“Nuove norme sul procedimento amministrativo”).

Come già evidenziato nella determinazione dell’Autorità del 28 aprile 2015, n. 6 recante «Linee guida in materia di tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti (c.d. *whistleblower*)», la normativa delinea una protezione generale e astratta che necessita di essere completata con concrete misure di tutela del dipendente, il quale, per effettuare la propria segnalazione, deve poter fare affidamento su una protezione effettiva ed efficace che non lo esponga a misure discriminatorie. Siffatta tutela è insita nell’interesse oggettivo dell’ordinamento, funzionale all’emersione dei fenomeni di corruzione e di cattiva gestione della cosa pubblica.

Peraltro, l’attuale Piano nazionale anticorruzione (PNA), approvato con deliberazione della Commissione per la valutazione, la trasparenza e l’integrità delle amministrazioni pubbliche (CIVIT) dell’11 settembre 2013, n. 73, e che l’Autorità si appresta ad aggiornare, riconduce espressamente la tutela del dipendente che segnala condotte illecite tra le azioni e le misure generali finalizzate alla prevenzione della corruzione, in particolare fra quelle obbligatorie in quanto disciplinate direttamente dalla legge che, quindi, le amministrazioni pubbliche devono porre in essere.

Il citato PNA, al paragrafo 3.1.11, prevede, infatti, che le pubbliche amministrazioni di cui all’art. 1, co. 2, del d.lgs. 165/2001 sono 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 predetto decreto.

L’adozione delle iniziative necessarie deve essere poi prevista nell’ambito del Piano triennale di prevenzione della corruzione (PTPC), che ciascuna amministrazione deve predisporre ai sensi dell’art. 1, co. 8, della legge 190/2012, come intervento da realizzare con tempestività.

La disciplina dell’art. 54-*bis* è stata poi integrata dal d.l. 90/2104 che, da un lato, per effetto dell’art. 31, ha modificato il testo dell’art. 54-*bis* introducendo l’ANAC quale soggetto destinatario delle segnalazioni, dall’altro, con l’art. 19, co. 5, ha stabilito che l’Autorità «riceve notizie e segnalazioni di illeciti, anche nelle forme di cui all’art. 54-*bis* del decreto legislativo 30 marzo 2011, n. 165».

Ai sensi delle disposizioni richiamate l’ANAC è oggi chiamata a gestire, in quanto pubblica amministrazione, le segnalazioni provenienti dai propri dipendenti per eventuali illeciti avvenuti all’interno della propria struttura, e in quanto soggetto vigilante, le segnalazioni che i dipendenti di altre amministrazioni possono indirizzarle ai sensi dell’art. 54-*bis*.

Con la richiamata determinazione 6/2015, l’ANAC ha già fornito alcuni orientamenti applicativi delle disposizioni in esame che tengono conto delle indicazioni normative poc’anzi evidenziate, illustrando le procedure che l’Autorità intende seguire per la gestione delle segnalazioni delle quali è destinataria e che possono costituire un utile riferimento per le amministrazioni tenute ad applicare la disciplina del *whistleblower*.



Autorità Nazionale Anticorruzione

Presidente

Nel medesimo atto, l'Autorità ha sottolineato al contempo l'incertezza che caratterizza alcuni aspetti del dettato normativo, auspicando anche un intervento del legislatore volto a chiarire talune questioni interpretative ancora aperte e che sono di seguito illustrate.

2. L'ambito soggettivo di applicazione

Estensione dell'istituto del whistleblowing oltre la sfera della pubblica amministrazione

Il complesso normativo sopra richiamato intende applicarsi al solo dipendente pubblico appartenente alle pubbliche amministrazioni di cui dell'art. 1, co. 2, del d.lgs. 165/2001 (art. 54-*bis*, co. 1). Da questa prospettiva esso sembra carente per due diversi aspetti.

Anzitutto esso non tiene conto che la normativa internazionale cui l'ordinamento italiano deve adeguarsi, nonché le raccomandazioni di autorevoli "tavoli" internazionali ai quali l'Italia partecipa, non distinguono fra sfera pubblica e sfera privata, intendendo che l'istituto del *whistleblower* debba applicarsi ad ambedue gli ambiti¹. Una nuova normativa (come quella cui mira il "disegno di legge Businarolo", depositato alla Camera dei deputati e già calendarizzato) dovrebbe dare esatto adempimento a tali disposizioni, non limitandosi a normare il solo ambito soggettivo pubblicistico, ma anche quello privato, individuando, al contempo, il soggetto deputato a ricevere le relative segnalazioni, atteso che l'ANAC può gestire solo quelle provenienti da pubblici dipendenti e riguardanti le pubbliche amministrazioni. Il completamento del sistema normativo andrebbe realizzato attraverso una modifica alla legge 190/2012, eventualmente anche in raccordo con la disciplina di cui al decreto 8 giugno 2001, n. 231 recante «Responsabilità amministrativa da reato», con particolare riferimento alla predisposizione di modelli organizzativi per la prevenzione dei reati di cui agli artt. 6 e 7.

Pertanto, una siffatta determinazione sarebbe utile a superare le questioni interpretative e le carenze normative presenti nella disciplina attuale sempre dalla prospettiva dell'ambito soggettivo della sua applicazione. Infatti, come sopra accennato, l'attuale legislazione prevede che sia approntata una specifica tutela per la segnalazione di fatti illeciti da parte dei soli «dipendenti pubblici» delle amministrazioni di cui all'art. 1, co. 2, del d.lgs. 165/2001.

L'Autorità ritiene, invece, che l'applicazione delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione di cui alla legge 190/2012, che comprende anche la tutela del *whistleblower* di cui all'art. 51, co. 1, sia da estendere anche gli enti di diritto privato in controllo pubblico di livello nazionale e locale, nonché agli enti pubblici economici. Ciò anche in virtù di un'interpretazione costituzionalmente

¹ Al riguardo, ad esempio, gli artt. 7 e 12 della Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione del 3 ottobre 2003, recante «Protezione delle persone che comunicano informazioni» disciplinano le misure da adottare, rispettivamente, nel settore pubblico e in quello privato. Il successivo art. 33, nello stabilire che «Ciascuno Stato Parte considera la possibilità di incorporare nel proprio sistema giuridico le misure appropriate per proteggere da qualsiasi trattamento ingiustificato ogni persona che segnali alle autorità competenti, in buona fede e sulla base di ragionevoli sospetti, qualsiasi fatto concernente i reati stabiliti dalla presente Convenzione», concorre a determinare una condizione di assoluta parità tra settore pubblico e settore privato.



Autorità Nazionale Anticorruzione

Presidente

orientata dell'art. 1, co. 60, della predetta legge, contenuta nel documento "Applicazione degli obblighi di prevenzione della corruzione previsti dalla legge 190/2012 alle società controllate e partecipate dalle pubbliche amministrazioni" adottato congiuntamente dall'Autorità e dal Ministero dell'economia e delle finanze, nonché nella determinazione ANAC del 17 giugno 2015, n. 8 recante «Linee guida per l'attuazione della normativa in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza da parte delle società e degli enti di diritto privato controllati e partecipati dalle pubbliche amministrazioni e degli enti pubblici economici».

Come evidenziato in tale secondo atto, in mancanza di una specifica previsione normativa relativa alla tutela dei dipendenti che segnalano condotte illecite negli enti di diritto privato in controllo pubblico e negli enti pubblici economici, l'Autorità ha ritenuto opportuno che le amministrazioni controllanti e vigilanti promuovano da parte dei suddetti enti, eventualmente nell'ambito del Piano di prevenzione della corruzione, l'adozione di misure di tutela analoghe a quelle adottate dalle pubbliche amministrazioni.

Per quanto attiene, invece, alle società e agli enti di diritto privato partecipati da pubbliche amministrazioni, sulla base dell'orientamento espresso dall'Autorità, l'attuazione della normativa in materia di prevenzione della corruzione comporta per esse oneri minori rispetto a quelli imposti alle società in controllo pubblico. Esse sono sottoposte alla disciplina sulla trasparenza limitatamente all'attività di pubblico interesse eventualmente svolta. Considerata, tuttavia, la partecipazione delle amministrazioni pubbliche e tenuto conto che le società e gli enti predetti gestiscono risorse pubbliche, l'Autorità ha sottolineato l'opportunità che le amministrazioni partecipanti promuovano l'adozione di misure volte ad incoraggiare i dipendenti degli stessi enti a segnalare eventuali condotte illecite approntando forme di tutela della loro riservatezza.

Nonostante l'intervento chiarificatore, l'Autorità auspica che il legislatore intervenga per colmare il vuoto normativo, prevedendo che la disciplina di cui all'art. 54-*bis* sia estesa anche alle società e agli enti di diritto privato controllati e partecipati dalle pubbliche amministrazioni e degli enti pubblici economici. L'applicazione della normativa anche al settore privato supererebbe il vuoto permettendo anche di allineare la legislazione italiana a quella internazionale.

Tutela dei consulenti e dei collaboratori

Per altro verso, la medesima norma dell'art. 54-*bis*, al co. 1 sembra escludere che la tutela possa estendersi ad altri soggetti che, pur operando nell'ambito e al servizio di una pubblica amministrazione di cui all'art. 1, co. 2, del d.lgs. 165/2001, non sono pubblici dipendenti. Ci si riferisce, in particolare, ai collaboratori, ai consulenti o altre figure titolari di contratto o incarico a qualsiasi titolo, ai titolari di organi e di incarichi negli uffici di diretta collaborazione delle autorità politiche, ai collaboratori a qualsiasi titolo di imprese fornitrici di beni o servizi o che realizzano opere in favore dell'amministrazione. La vulnerabilità alla corruzione proprio del settore dei contratti pubblici, peraltro



Autorità Nazionale Anticorruzione

Presidente

strategico per la crescita economica del Paese, suggerisce di garantire una tutela a tutti coloro che, in generale, vengono avere rapporti con la pubblica amministrazione.

Con riguardo a queste tipologie di soggetti, il Codice di comportamento dei dipendenti pubblici, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 16 aprile 2013, n. 62, prevede che le amministrazioni debbano estendere, per quanto compatibili, gli obblighi di condotta che lo stesso Codice stabilisce per i pubblici dipendenti. A tale fine, l'art. 2, co. 3, del predetto d.P.R. n. 62/2013 dispone che le amministrazioni inseriscano negli atti di incarico o nei contratti di acquisizione delle collaborazioni, delle consulenze o dei servizi, apposite clausole di risoluzione o decadenza del rapporto nel caso di violazione degli obblighi derivanti dal Codice.

Tuttavia, l'Autorità deve segnalare, in considerazione del ruolo che questi soggetti rivestono all'interno delle amministrazioni, l'opportunità che le normativa garantisca espressamente una qualche forma di tutela della riservatezza qualora questi soggetti intendano esporsi in prima persona per segnalare fatti illeciti conosciuti in occasione e/o a causa dello svolgimento delle mansioni lavorative.

L'Autorità auspica, quindi, un intervento del legislatore volto ad estendere le misure di tutela previste dall'art. 54-*bis* del d.lgs. n. 165/2001 anche alle menzionate categorie di soggetti, in costanza di rapporto di lavoro o collaborazione, prevedendo al contempo forme di protezione contro le discriminazioni analoghe a quelle che il Dipartimento della funzione pubblica assicura ai pubblici dipendenti ai sensi del comma 3 dell'art. 54-*bis*.

L'accoglimento della proposta di estendere la normativa al settore privato potrebbe contribuire a risolvere anche questa seconda criticità attinente all'ambito soggettivo di applicazione. In questo nuovo contesto, infatti, ai collaboratori, ai consulenti e alle altre figure potrebbe essere consentito di segnalare il fatto, a seconda delle circostanze, all'azienda datore di lavoro o alla pubblica amministrazione ovvero ad entrambi. Se gli abusi/illeciti riguardano la sola azienda, i fatti potrebbero essere segnalati al datore di lavoro; quando gli stessi si concretano anche in un danno alla sfera pubblica, la segnalazione potrebbe essere inviata anche alla pubblica amministrazione.

3. Le condizioni per la tutela

La tutela del segnalante anche nei casi di colpa lieve e la cessazione della tutela.

Il dipendente che segnala condotte illecite è tenuto esente da conseguenze pregiudizievoli in ambito disciplinare e tutelato in caso di adozione di «misure discriminatorie, dirette o indirette, aventi effetti sulle condizioni di lavoro per motivi collegati direttamente o indirettamente alla denuncia». La norma, in sostanza, è volta a proteggere il dipendente che, per via della propria segnalazione, rischi di vedere compromesse le proprie condizioni di lavoro.



Autorità Nazionale Anticorruzione

Presidente

Come previsto dall'art. 54-bis, co. 1, del d.lgs. 165/2001 la predetta tutela, tuttavia, trova un limite nei «casi di responsabilità a titolo di calunnia o diffamazione o per lo stesso titolo ai sensi dell'art. 2043 del codice civile».

Anche in coerenza con le indicazioni che provengono dagli organismi internazionali, la tutela prevista dal predetto art. 54-bis trova dunque applicazione quando il comportamento del pubblico dipendente che segnala non integri un'ipotesi di reato di calunnia o diffamazione ovvero sia in buona fede, da intendersi come mancanza da parte sua della volontà di esporre quello che, nelle norme internazionali, viene definito un "malicious report".

La tutela non trova applicazione nei casi in cui la segnalazione riporti informazioni rese a titolo di colpa anche lieve, per cui si rischia di disincentivare il segnalante negligente che non potrebbe beneficiare della tutela prevista dal legislatore. Per cui nel nuovo testo bisognerebbe far riferimento alle ipotesi colpose come limite alla tutela, solo con riferimento ai casi di colpa grave.

La norma è, tuttavia, lacunosa in merito alla mancata individuazione del momento in cui cessa la garanzia della tutela. Infatti, nel dettato normativo vi è solo un generico riferimento alle responsabilità penali per calunnia o diffamazione o a quella civile extracontrattuale, il che presuppone che tali responsabilità vengano accertate in sede giudiziale. La cessazione della tutela dovrebbe discendere, dunque, dall'accertamento delle responsabilità in sede penale (per calunnia o diffamazione) o civile (per responsabilità ex art. 2043 del codice civile): in sostanza che il venir meno della tutela dovrebbe richiedere quanto meno una pronuncia giudiziale.

Consapevole di questa lacuna, tenuto conto della delicatezza della questione e della necessità di fornire indicazioni interpretative per consentire l'applicazione della norma, nella determinazione 6/2015 l'Autorità ha ritenuto che le condizioni di tutela dello stesso possano cessare solo in presenza di una sentenza di primo grado sfavorevole al segnalante.

Nonostante l'intervento interpretativo dell'Autorità, si ritiene necessario che il legislatore disciplini espressamente nel dettato normativo le condizioni minime ritenute necessarie per il mantenimento della tutela, e ciò al fine di garantire certezza alla relativa disciplina, condizione necessaria affinché il dipendente pubblico si senta effettivamente garantito, nonché di evitare possibili applicazioni difformi da parte delle pubbliche amministrazioni.

In tale quadro, naturalmente, fermo restando che la soluzione prospettata dall'Autorità possa rappresentare un giusto punto di equilibrio tra le contrapposte esigenze, nulla vieta al legislatore di prevedere una tutela più forte, ad esempio attraverso l'indicazione di una sentenza di condanna di secondo grado (in sede sia civile che penale) sfavorevole al dipendente, ovvero una tutela più debole (che potrebbe consistere essere, nel caso di responsabilità penale, nel rinvio a giudizio).

La riservatezza dell'identità del segnalante nel procedimento disciplinare

Ai sensi dell'art. 54-bis, co. 2, l'amministrazione è tenuta a garantire la riservatezza dell'identità del segnalante nell'ambito dell'eventuale procedimento disciplinare avviato nei confronti del segnalato.



Autorità Nazionale Anticorruzione

Presidente

La norma fornisce già un'indicazione specifica disponendo che, se la contestazione si fonda su elementi e riscontri oggettivi in possesso dell'amministrazione distinti dalla segnalazione o che la stessa abbia autonomamente acquisito a prescindere dalla segnalazione, l'identità del segnalante non possa essere rivelata senza il suo consenso. Invece, quando la contestazione che ha dato origine al procedimento disciplinare si basa unicamente sulla denuncia del dipendente pubblico, colui che è sottoposto al procedimento disciplinare può accedere al nominativo del segnalante, anche in assenza del consenso di quest'ultimo, solo se ciò sia "assolutamente indispensabile" per la propria difesa. Come anche evidenziato nella determinazione 6/2015, l'Autorità è consapevole che l'esatta individuazione dei presupposti che fanno venir meno la riservatezza dell'identità del segnalante sia un fattore cruciale per l'efficacia del sistema di *whistleblowing*, costituendo uno degli elementi su cui poggiano le garanzie per il dipendente pubblico.

Sul secondo profilo evidenziato, tuttavia, la norma non fornisce indicazioni in merito alle condizioni o alle circostanze che rendono "indispensabile", per il soggetto "segnalato", accedere al nominativo del segnalante. Benché l'Autorità abbia ritenuto che spetti al responsabile dell'ufficio procedimenti disciplinari valutare, su richiesta dell'interessato, se ricorrano le condizioni di assoluta indispensabilità, evidenziando in ogni caso, sia in ipotesi di accoglimento che di rigetto dell'istanza, la necessità che lo stesso responsabile motivi adeguatamente la scelta ai sensi della legge 241/1990, vista la rilevanza della problematica, si auspica sul punto un intervento chiarificatore del legislatore.

Una possibilità potrebbe essere quella di riformulare la norma nel senso di consentire al soggetto "segnalato" di acquisire il nominativo del segnalante nel momento dell'eventuale avvio nei suoi confronti dell'esercizio dell'azione penale (o di un procedimento per danno erariale) o in un momento successivo, ad esempio, quello del rinvio a giudizio nel caso penale, così che questi possa esercitare pienamente il proprio diritto alla difesa. Peraltro, l'oggettività del criterio connessa allo stadio del procedimento permetterebbe di superare la forte discrezionalità lasciata in capo al soggetto decisore insita nella dicitura "assolutamente indispensabile" contenuta nella norma.

La regola suggerita potrebbe essere applicata a prescindere dalla circostanza (segnalazione o acquisizione autonoma) che ha permesso all'amministrazione di venire a conoscenza dei fatti.

4. Procedure relative alla tutela della riservatezza dell'identità del segnalante

Secondo quanto già espresso dall'Autorità nelle linee guida contenute nella determinazione 6/2015, il procedimento per la gestione delle segnalazioni deve assicurare la riservatezza dell'identità del segnalante in ogni fase (dalla ricezione alla gestione successiva), tanto verso l'interno della struttura quanto nei rapporti con i terzi cui l'amministrazione o l'ANAC dovesse rivolgersi per le verifiche o per le iniziative conseguenti alla segnalazione.

Il soggetto che denuncia illeciti quasi sempre denuncia fatti che hanno anche rilevanza penale. È molto difficile, infatti, che il *whistleblower* si limiti a denunciare illeciti solo di tipo amministrativo come,



Autorità Nazionale Anticorruzione

Presidente

ad esempio, la mancata adozione in un Ente del Piano di prevenzione della corruzione. Quasi sempre le denunce del *whistleblower* necessitano di approfondimenti di tipo penale, ma – com'è noto – la tutela della riservatezza nei confronti del procedimento penale non è assolutamente prevista.

Le Linee guida A.N.AC. provano a correggere alcuni aspetti negativi dell'attuale normativa; si prevede, per esempio, che l'Autorità, nelle note di trasmissione alla Procura della Repubblica delle denunce a titolo di *whistleblowing*, segnali che il soggetto si è qualificato come *whistleblower* e che nell'ambito dell'attività amministrativa gode dei meccanismi e delle tutele di cui all'articolo 54-bis. È noto però che ai sensi dell'art. 335 c.p.p. il denunciante può essere immediatamente reso noto, soprattutto se è persona offesa, e che comunque con il deposito, ai sensi dell'articolo 415-bis, gli atti diventano pubblici. Sarebbe necessario quindi inserire nel progetto di legge in esame una tutela rafforzata della riservatezza anche da parte dell'Autorità giudiziaria ordinaria e contabile, quanto meno fino alla fase del rinvio a giudizio/alla conclusione del procedimento istruttorio nel giudizio contabile.

Il ruolo del Responsabile della prevenzione della corruzione

Al fine di garantire la tutela della riservatezza dell'identità del segnalante, l'ANAC ha ritenuto che il flusso di gestione delle segnalazioni debba avviarsi con l'invio della segnalazione al Responsabile della prevenzione della corruzione (RPC) dell'amministrazione. La norma dell'art. 54-bis, co. 1, invero, indica che, qualora il segnalante non effettui una denuncia all'autorità giudiziaria, alla Corte dei conti o all'ANAC «riferisca al proprio superiore gerarchico».

Ad avviso dell'Autorità, nell'interpretare il disposto normativo si deve tener conto anzitutto del fatto che, a livello amministrativo, il sistema di prevenzione della corruzione disciplinato nella legge 190/2012, come anche nel PNA, fa perno sul RPC a cui è affidato il delicato e importante compito di proporre strumenti e misure per contrastare fenomeni corruttivi. Egli è, dunque, da considerarsi anche il soggetto funzionalmente competente a conoscere eventuali fatti illeciti al fine di predisporre le misure volte a rafforzare il PTPC, pena, peraltro, l'attivazione di specifiche forme di responsabilità nei suoi confronti.

Occorre, in secondo luogo, tener conto che in amministrazioni di grandi dimensioni gli uffici e i relativi livelli gerarchici sono molteplici con le conseguenti criticità organizzative nella realizzazione di un efficace sistema di tutela dell'identità dei segnalanti.

Avuto riguardo alla *ratio* della norma, al ruolo e alle responsabilità del RPC e alla necessità di non gravare le amministrazioni con eccessivi vincoli organizzativi, l'Autorità ha ritenuto altamente auspicabile che le amministrazioni e gli enti prevedano che le segnalazioni vengano inviate direttamente al RPC.

Pertanto, si auspica che la previsione secondo cui la segnalazione del *whistleblower* sia indirizzata «al proprio superiore gerarchico» venga superata. Ad avviso dell'Autorità il superiore gerarchico è, nella



Autorità Nazionale Anticorruzione

Presidente

struttura organizzativa di una pubblica amministrazione, il soggetto meno adatto a trattare la segnalazione poiché quest'ultima, nella stragrande maggioranza dei casi, dovrebbe riguardare proprio le attività dell'ufficio assegnato al superiore gerarchico (il *whistleblower* segnala fatti di cui viene a conoscenza in ragione delle attività svolte).

Ferma restando la possibilità di inviare la segnalazione ai soggetti esterni previsti dalla legge (ANAC, Corte dei conti e autorità giudiziaria), si ritiene quindi opportuno che la norma indichi come destinatario interno delle segnalazioni non il superiore gerarchico bensì il RPC.

5. Conclusioni

Alla luce delle considerazioni sopra formulate, l'Autorità auspica un intervento normativo volto, per un verso, a colmare alcuni vuoti normativi presenti nell'attuale disciplina del dipendente pubblico che segnala illeciti, per un altro, a prevedere dei correttivi in grado di rafforzare il sistema di emersione degli illeciti e quindi di incentivare i potenziali *whistleblower* a segnalare eventuali fatti di cui vengono a conoscenza nello svolgimento del rapporto di lavoro.

Sotto il primo profilo, l'Autorità ritiene, in aderenza alla normativa internazionale, che la tutela del *whistleblower* non debba essere limitata ai dipendenti pubblici ma dovrebbe estendersi anche ai dipendenti del settore privato. Tale estensione permetterebbe di superare alcuni vuoti normativi quali l'applicazione dell'istituto agli enti di diritto privato controllati e partecipati dalle pubbliche amministrazioni e degli enti pubblici economici nonché ai soggetti diversi dai dipendenti pubblici ma che nella pubblica amministrazione svolgono, in virtù di incarichi o contratti pubblici, attività a servizio o nell'interesse della stessa.

Sempre sotto il primo profilo, si ritiene che la normativa debba stabilire espressamente le condizioni per la cessazione della tutela, ad esempio, attraverso la previsione di una sentenza (eventualmente di primo grado) sfavorevole al segnalante, e le condizioni o le circostanze che rendono «indispensabile» per un soggetto a cui vengono contestati degli illeciti acquisire il nominativo del segnalante al fine di esercitare il suo diritto alla difesa.

Rispetto al secondo profilo dell'efficacia delle disposizioni, si auspica che il legislatore intervenga al fine eliminare l'invio della segnalazione al superiore gerarchico – figura che, proprio in virtù del ruolo ricoperto, potrebbe essere al centro della denuncia del dipendente, oltre che in generale, soggetto non “terzo” e quindi non di garanzia/fiducia agli occhi del potenziale *whistleblower*. La figura che l'Autorità ritiene debba essere destinataria delle segnalazioni all'interno della pubblica amministrazione è il RPC.

Roma, 13 ottobre 2015

Raffaele Cantone