



Autorità Nazionale Anticorruzione

Linee guida in materia di tutela degli autori di segnalazioni di reati o irregolarità di cui siano venuti a conoscenza in ragione di un rapporto di lavoro, ai sensi dell'art. 54-bis, del d.lgs 165/2001 (c.d. whistleblowing)

DOCUMENTO IN CONSULTAZIONE

Determinazione n.

Schema di Linee guida in materia di tutela degli autori di segnalazioni di reati o irregolarità di cui siano venuti a conoscenza in ragione di un rapporto di lavoro, ai sensi dell'art. 54-bis, del d.lgs. 165/2001 (c.d. whistleblowing)

Sommario

PREMESSA	3
PARTE PRIMA - AMBITO DI APPLICAZIONE.....	5
1. AMBITO SOGGETTIVO.....	5
1.1. GLI ENTI TENUTI A GARANTIRE LA TUTELA DEI DIPENDENTI AUTORI DI SEGNALAZIONI.....	5
2. AMBITO OGGETTIVO – LA SEGNALAZIONE E LA COMUNICAZIONE DI MISURE RITORSIVE	9
2.1. OGGETTO DELLA SEGNALAZIONE	10
2.2. ELEMENTI E CARATTERISTICHE DELLA SEGNALAZIONE.....	12
2.3. TRATTAMENTO DELLE SEGNALAZIONI ANONIME	13
3. TUTELA DEL WHISTLEBLOWER E SUE CONDIZIONI.....	13
3.1. TUTELA DELLA RISERVATEZZA.....	14
3.2. TUTELA DA MISURE DISCRIMINATORIE.....	15
3.3. LA «GIUSTA CAUSA» DI RIVELAZIONE DI NOTIZIE COPERTE DALL'OBBLIGO DI SEGRETO.....	16
3.4. CONDIZIONI PER LA TUTELA.....	18
3.5. TUTELA DELLA RISERVATEZZA DEL SEGNALATO.....	18
PARTE SECONDA – LA GESTIONE DELLE SEGNALAZIONI NELLE AMMINISTRAZIONI E NEGLI ENTI.....	20
1. IL RUOLO DEL RESPONSABILE DELLA PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE E DELLA TRASPARENZA.....	20
2. FASI DELLA PROCEDURA.....	22
2.1. LA DISCIPLINA DELLA PROCEDURA NEL PTPO O IN ALTRO ATTO ORGANIZZATIVO.....	22
2.2. MODALITÀ DI GESTIONE DELLE SEGNALAZIONI: PROCEDURE INFORMATIZZATE E TRADIZIONALI.....	22
PARTE TERZA - PROCEDURE DI ANAC: GESTIONE DELLE SEGNALAZIONI DI CONDOTTE ILLECITE E DELLE COMUNICAZIONI DI MISURE RITORSIVE	25
1. LE MODALITÀ DI PRESENTAZIONE DELLE SEGNALAZIONI E DELLE COMUNICAZIONI.....	25
1.1. LA PRESENTAZIONE MEDIANTE LA PIATTAFORMA INFORMATICA DI ANAC.....	26
1.2. LA PRESENTAZIONE MEDIANTE PROTOCOLLO GENERALE DELL'ANAC.....	27
2. LA GESTIONE DELLE SEGNALAZIONI IN MATERIA DI WHISTLEBLOWING ..	28
3. LA GESTIONE DELLE COMUNICAZIONI DI MISURE RITORSIVE.....	30
3.1. LA GESTIONE DELLE COMUNICAZIONI DI MISURE RITORSIVE ADOTTATE DA ENTI PRIVATI	32

4. LA PERDITA DELLE TUTELE NEL CORSO DEL PROCEDIMENTO ANAC (ART. 54-BIS, CO. 9)..... 32

Premessa

In Italia l'istituto giuridico c.d. *whistleblowing* è stato introdotto dalla legge 6 novembre 2012, n. 190 «*Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione*», adottata in ottemperanza a raccomandazioni e obblighi convenzionali, che promanano dal contesto ONU, OCSE, Consiglio d'Europa e Unione europea. In particolare, l'art. 1 co. 51 della richiamata legge ha inserito l'art. 54-bis all'interno del d.lgs. 30 marzo 2001 n. 165 «*Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche*» che prevede un regime di tutela del dipendente pubblico che segnala condotte illecite di cui sia venuto a conoscenza in ragione del rapporto di lavoro.

La disciplina è stata integrata dal decreto legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito nella legge 11 agosto 2014, n. 114, «*Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari*», che ha modificato l'art. 54-bis introducendo anche ANAC quale soggetto destinatario delle segnalazioni.

Da allora ANAC è chiamata a gestire le segnalazioni provenienti oltre che dal proprio interno anche da altre amministrazioni pubbliche.

ANAC è intervenuta con la Determinazione n. 6 del 28 aprile 2015 recante «*Linee guida in materia di tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti (c.d. whistleblowing)*» per fornire indicazioni alle pubbliche amministrazioni sui necessari accorgimenti tecnici da adottare per dare effettiva attuazione alla disciplina.

Con tale documento ha evidenziato gli ambiti in cui riteneva più urgente un nuovo intervento normativo. Tra gli altri, l'ampliamento dell'istituto al dipendente che segnala condotte illecite negli enti di diritto privato in controllo pubblico e negli enti pubblici economici, nonché ai consulenti e ai collaboratori a qualsiasi titolo e, ancora, ai collaboratori di imprese fornitrici dell'amministrazione.

L'ultima riforma dell'istituto si deve alla legge 30 novembre 2017 n. 179, «*Disposizioni per la tutela degli autori di segnalazioni di reati o irregolarità di cui siano venuti a conoscenza nell'ambito di un rapporto di lavoro pubblico o privato*», (di seguito l. 179), entrata in vigore il 29 dicembre 2017.

La legge 179 si compone di tre articoli.

Il primo «*Tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti*» riscrive integralmente l'art. 54-bis d.lgs. 165/2001.

Il secondo «*Tutela del dipendente o collaboratore che segnala illeciti nel settore privato*» prevede, per la prima volta nel nostro ordinamento, specifiche misure a tutela dei *whistleblowers* nel settore privato, aggiungendo il co. 2-bis all'interno dell'art. 6 del decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231, «*Disciplina della responsabilità amministrativa delle persone giuridiche, delle società e delle associazioni anche prive di personalità giuridica, a norma dell'articolo 11 della legge 29 settembre 2000, n. 300*».

Il terzo «*Integrazione della disciplina dell'obbligo di segreto d'ufficio, aziendale, professionale, scientifico e industriale*» contiene una disposizione comune alle segnalazioni effettuate sia nel settore pubblico nelle forme e nei limiti previsti dall'art. 54-bis sia nel settore privato nelle forme e nei limiti previsti dall'art. 6 del d.lgs. 231/2001. Si tratta di una clausola di esonero dalla responsabilità (artt. 326, 622, 623 c.p.) nel caso il segnalante riveli un segreto d'ufficio, aziendale, professionale, scientifico o industriale o violi il dovere di lealtà e fedeltà (art. 2015 c.c.)

Nelle presenti linee guida sono approfonditi i profili relativi all'art. 1 della l. 179 di modifica all'art. 54-bis concernente le segnalazioni effettuate in ambito pubblico, tenendo anche conto dell'art. 3 della legge.

Tra le modifiche di maggior rilievo apportate dalla l. 179 all'art. 54-bis rileva: l'ampliamento dell'ambito soggettivo di applicazione; la valorizzazione del ruolo del Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza (RPCT) nella gestione delle segnalazioni; il sistema generale di tutela e protezione del segnalante che comprende la garanzia di riservatezza sull'identità, la protezione da eventuali misure ritorsive adottate dalle amministrazioni o enti a causa della segnalazione nonché la qualificazione della segnalazione effettuata dal *whistleblower* come "giusta causa" di rivelazione di un segreto d'ufficio, aziendale, professionale, scientifico o industriale o di violazione del dovere di lealtà e fedeltà.

ANAC nell'esercizio del proprio potere regolatorio è, tra l'altro, direttamente investita dalla l. 179 del compito di adottare apposite linee guida che specifichino le procedure per la presentazione e la gestione delle segnalazioni. Fermo restando ogni diverso profilo di responsabilità, ai sensi del co. 6 della l. 179, l'ANAC è anche titolare di un autonomo potere sanzionatorio, nei seguenti casi:

- mancato svolgimento di attività di verifica e analisi delle segnalazioni ricevute;
- assenza o non conformità (rispetto alle modalità delineate nelle presenti linee guida) di procedure per l'inoltro e la gestione delle segnalazioni;
- adozione di misure discriminatorie nei confronti del segnalante.

Sull'esercizio di tale potere sanzionatorio ANAC ha emanato un apposito Regolamento recante «*L'esercizio del potere sanzionatorio in materia di tutela degli autori di segnalazioni di reati o irregolarità di cui siano venuti a conoscenza nell'ambito di un rapporto di lavoro di cui all'art. 54-bis del decreto legislativo n. 165/2001 (c.d. whistleblowing)*» adottato con Delibera n. 1033 del 30 ottobre 2018 e recentemente modificato con Delibera n. 312 del 2019.

Le presenti linee guida hanno l'obiettivo di fornire indicazioni sull'applicazione della normativa e sono rivolte alle pubbliche amministrazioni e agli altri enti ad esse assimilati tenuti a prevedere misure di tutela per il dipendente che segnala condotte illecite che attengono all'amministrazione di appartenenza. Esse contengono indicazioni utili anche per i possibili "segnalanti".

Le linee guida sono suddivise in tre parti.

Una prima parte dà conto dei principali cambiamenti intervenuti sull'ambito soggettivo di applicazione dell'istituto, con riferimento sia ai soggetti (pubbliche amministrazioni e altri enti) tenuti a dare attuazione alla normativa, sia ai soggetti - c.d. *whistleblowers* - beneficiari del rafforzato regime di tutela. Si forniscono anche indicazioni sulle caratteristiche e sull'oggetto della segnalazione; sulle modalità e i tempi di tutela nonché sulle condizioni che impediscono di beneficiare della stessa.

Nella seconda parte si declinano, in linea con quanto disposto dalla normativa, i principi di carattere generale che attengono alle modalità di gestione della segnalazione preferibilmente in via informatizzata. Si definisce il ruolo fondamentale svolto dal RPCT e si forniscono indicazioni operative alle Amministrazioni sulle procedure da seguire per la trattazione delle segnalazioni, dalla fase di invio e ricezione a quella di valutazione della stessa.

Nella terza parte si dà conto delle procedure gestite da ANAC con riferimento sia alle segnalazioni di condotte illecite, sia a quelle di misure ritorsive nei confronti del segnalante.

Le presenti linee guida superano le precedenti adottate con Determinazione n. 6 del 2015 (e i relativi allegati) che, pertanto, si intendono abrogate.

PARTE PRIMA - AMBITO DI APPLICAZIONE

1. Ambito soggettivo.

L'art. 54-*bis*, co. 2, del d.lgs. 165/2001 come modificato dall'art. 1 co.1 della l. 179, individua l'ambito soggettivo di applicazione della disciplina sulla tutela del dipendente che segnala condotte illecite, ampliando la platea dei soggetti destinatari rispetto al previgente art. 54-*bis*, che si riferiva genericamente ai "dipendenti pubblici".

La scelta operata dal legislatore di allargare l'ambito di applicazione dell'istituto del *whistleblowing* sembra porsi in sintonia con l'ampliamento dei soggetti che, a vario titolo, sono tenuti all'applicazione della legge 190/2012 e del d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33.

Al riguardo occorre considerare l'ambito soggettivo di applicazione declinato nell'art. 2-bis del decreto trasparenza (d.lgs.33/2013) come introdotto dal d.lgs. 97/2016, cui l'art. 1, co. 2-bis (introdotto dal d.lgs. 97/2016) della l. 190/2012 rinvia, nonché le indicazioni dell'Autorità fornite nella Delibera n. 1310 del 28 dicembre 2016 e nella Delibera n. 1134 dell'8 novembre 2017.

Dalla normativa sull'ambito soggettivo di applicazione della disciplina sulla prevenzione della corruzione e del decreto sulla trasparenza si evincono, dunque, utili riferimenti interpretativi anche per la corretta individuazione dei soggetti cui si applica l'istituto del *whistleblowing*. Si forniscono di seguito indicazioni sia con riferimento agli enti (datori di lavoro) all'interno dei quali devono essere previste misure di tutela per il dipendente che denuncia gli illeciti, sia con riferimento ai soggetti (dipendenti) direttamente tutelati dalla richiamata legge.

1.1. Gli enti tenuti a garantire la tutela dei dipendenti autori di segnalazioni

In relazione agli enti tenuti ad attuare misure di tutela per il dipendente che denuncia gli illeciti, l'art. 1, co. 2, dell'art. 54-*bis* si riferisce alle amministrazioni pubbliche individuate all'art. 1, co. 2, del d.lgs. 165/2001, agli enti pubblici economici e agli enti di diritto privato sottoposti a controllo pubblico ai sensi dell'articolo 2359 del codice civile.

➤ *Le pubbliche amministrazioni*

Per quanto riguarda le amministrazioni pubbliche, il rinvio operato dal co. 2 dell'art. 54-*bis* all'art. 1, co. 2, del d.lgs.165/2001 (insieme al rinvio operato dal co. 1, dell'art. 54-*bis*, all'art. 1, co. 7, della l. 190/2012) consente, ad avviso dell'Autorità, di ritenere che la disciplina sul *whistleblowing* si applichi a tutte le amministrazioni pubbliche tenute all'applicazione della normativa sulla prevenzione della corruzione e sulla trasparenza ai sensi dell'art. 1, co. 2-bis, l. 190/2012.

In tal senso, rientrano tra tali soggetti oltre alle pubbliche amministrazioni espressamente indicate nell'art. 1, co. 2, del d.lgs. 165/2001, anche le Autorità di sistema portuale e gli Ordini professionali.

➤ *Le Autorità amministrative indipendenti*

Pur in assenza di una chiara inclusione delle Autorità amministrative indipendenti¹ nell'elenco di cui al co. 2 dell'art. 54-*bis*, l'Autorità ritiene che le stesse ricadano nell'ambito soggettivo di applicazione della predetta norma.

Infatti, la nuova formulazione dell'art. 54-*bis*, al co. 2, include espressamente nella nozione di pubblico dipendente cui si applica la normativa sul *whistleblowing* anche i dipendenti delle amministrazioni pubbliche il cui rapporto di lavoro è assoggettato al regime pubblicistico, ai sensi dell'art. 3 del d.lgs. 165/2001. In quest'ultima categoria rientrano, tra gli altri, anche i dipendenti degli enti che svolgono la propria attività nelle materie contemplate dalla legge 4 giugno 1985, n. 281 (personale della CONSOB) e dalla legge 10 ottobre 1990, n. 287 (personale dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato), entrambe Autorità indipendenti, e comunque i dipendenti delle Autorità indipendenti a cui si applica l'art. 3 del d.lgs. 165/2001.

➤ *Gli enti pubblici economici.*

L'art. 54-*bis*, co. 2, include espressamente tali soggetti tra quelli ai quali si applica la disposizione.

In tal modo il legislatore ha allineato la disciplina sul *whistleblowing* al d.lgs. 25 maggio 2016, n. 97 che ha incluso gli enti pubblici economici tra i soggetti tenuti all'applicazione della normativa sulla prevenzione della corruzione e di trasparenza, al pari delle pubbliche amministrazioni, con il solo limite della compatibilità (cfr. art. 2-bis, co. 2, lettera a), d.lgs. n. 33 del 2103 e determinazione ANAC n. 1134/2017, § 3.5).

➤ *Gli enti di diritto privato sottoposti a controllo pubblico ai sensi dell'articolo 2359 c.c.*

Il co. 2 del novellato art. 54-*bis* prevede che anche gli enti di diritto privato in controllo pubblico ai sensi dell'articolo 2359 del c.c. siano sottoposti alla disciplina relativa alla tutela dei dipendenti che segnalano illeciti. Si può trattare di enti che rivestono forma "societaria" o di altri enti.

a)-Per quanto riguarda le società in controllo pubblico, tali enti coincidono con quelli di cui all'art. 2, co. 1, lett. m), del d.lgs. 19 agosto 2016² n. 175, come modificato dal decreto legislativo 16 giugno 2017, n. 100.

Tali società sono già state ricomprese nell'ambito di applicazione delle norme in tema di trasparenza e di anticorruzione ai sensi dell'art. 2-bis, co. 2, lett.b), d.lgs.33/2013. Nella Determinazione n. 1134/2017 (§2.1), cui si rinvia, l'Autorità ha dato indicazioni per la loro corretta individuazione.

Anche le *società in house* soggette al controllo analogo, disgiunto o congiunto, sono incluse nell'ambito soggettivo di applicazione della normativa sulla tutela del dipendente.

¹ Come individuate nella relazione illustrativa del decreto 25 maggio 2016, n. 97 e nelle Determina 1310 del 28 dicembre 2016 § 1.3.

²La richiamata disposizione definisce «società a controllo pubblico»: *le società in cui una o più amministrazioni pubbliche esercitano poteri di controllo ai sensi della lettera b).*

Per quanto riguarda le società quotate, nel silenzio della norma, si ritiene che esse non siano ricomprese nell'ambito di applicazione della l. 179. Ciò è in linea con quanto previsto dal d.lgs. 33/2013 che espressamente, all'art. 2-bis, co. 2, lett. b), esclude le società quotate «*come definite dall'articolo 2, comma 1, lettera m), del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175, nonché le società da esse partecipate, salvo che queste ultime siano, non per il tramite di società quotate, controllate o partecipate da amministrazioni pubbliche*» dall'applicazione della disciplina sulla trasparenza e sull'anticorruzione.

b)-Altra questione riguarda gli altri enti di diritto privato in controllo pubblico di cui all'art. 2-bis, co. 2, lett. c), del d.lgs.33/2013 quali associazioni, fondazioni e enti di diritto privato comunque denominati, anche privi di personalità giuridica, che soddisfano contemporaneamente i seguenti requisiti: a) bilancio superiore a cinquecentomila euro; b) attività finanziata in modo maggioritario per almeno due esercizi finanziari consecutivi nell'ultimo triennio da pubbliche amministrazioni; c) totalità dei titolari o dei componenti dell'organo d'amministrazione o di indirizzo designata da pubbliche amministrazioni.

Ad avviso dell'Autorità, la disciplina va interpretata in coerenza con la normativa generale sulla prevenzione della corruzione e sulla trasparenza. Dunque tali enti sono soggetti alla disciplina stabilita dalla l. 179. L'Autorità ha declinato le caratteristiche di tali enti nella Determinazione 1134/2017 (§ 2.3.3.), cui si rinvia.

➤ *Società meramente partecipate da pubbliche amministrazioni ed altri enti di diritto privato*

Una riflessione a parte meritano le società solo partecipate e gli enti di diritto privato a cui si applica la normativa sulla trasparenza ai sensi dell'art. 2-bis, commi 2-bis e 3, del d.lgs.33 del 2013.

Tali soggetti non sono presi in considerazione dal legislatore ai fini dell'applicazione della normativa generale in materia di prevenzione della corruzione, né sono menzionati direttamente nell'ambito di applicazione della l. 179. Si rinvia all'analisi su di essi già condotta nelle Determinazione 1134/2016 (§2.3.2).

Tuttavia è bene precisare che, come si avrà modo di vedere, i dipendenti delle società a partecipazione pubblica e gli enti di diritto privato presi in esame dal legislatore all'art. 2 bis, co. 3, del d.lgs. 33/2013 sono sottoposti alla disciplina sul *wistleblowing* se dipendenti di “*imprese fornitrici di beni o servizi e che realizzano opere in favore dell'amministrazione pubblica*”, come previsto nel co. 2. dell'art. 54-bis, d.lgs. 165/2001 (e comunque sono soggetti alla disciplina dettata nell'art. 2 della l. 179).

1.2 I soggetti tutelati.

L'Autorità ritiene che l'istituto del *wistleblowing* sia indirizzato alla tutela della singola persona fisica. Pertanto, le segnalazioni di condotte illecite devono essere effettuate da parte di pubblici dipendenti come previsto dal comma 1 dell'art. 54-bis. Le segnalazioni effettuate da altri soggetti ivi inclusi i rappresentanti di organizzazioni sindacali non rientrano invece nell'ambito di applicazione dell'istituto in argomento.

La nuova disciplina tutela sia i pubblici dipendenti, di cui offre un'ampia definizione, sia i lavoratori e i collaboratori delle imprese fornitrici di beni o servizi e che realizzano opere in favore dell'amministrazione pubblica.

➤ *I dipendenti delle amministrazioni pubbliche*

La nuova formulazione dell'art. 54-bis include espressamente nella nozione di pubblico dipendente sia i dipendenti delle amministrazioni pubbliche individuate dall'art. 1, co. 2, del d.lgs. 165/2001, con rapporto di lavoro di diritto privato (art. 2, co.2), sia i dipendenti il cui rapporto di lavoro è assoggettato al regime pubblicistico, individuati dall'art. 3 del d.lgs. 165/2001³.

Giova sin da ora anticipare che, mentre per i dipendenti delle pubbliche amministrazioni in generale la procedura per le segnalazioni è quella indicata nelle presenti linee guida, regime a parte è da considerare per gli appartenenti alle magistrature.

Per la magistratura ordinaria, amministrativa, contabile e tributaria è competente ad amministrare le segnalazioni l'organo di autogoverno che direttamente riceve e gestisce le segnalazioni *whistleblowing*. Infatti, la stessa Costituzione riserva ai magistrati una disciplina del tutto particolare (artt. 101 ss.) a protezione della loro indipendenza.

Di conseguenza le segnalazioni inviate direttamente ad ANAC che riguardano i magistrati ordinari, amministrativi, contabili e tributari saranno tempestivamente inoltrate da ANAC al rispettivo competente organo di autogoverno.

➤ *Altri dipendenti pubblici*

Ai fini della tutela del *whistleblower* la legge ha equiparato ai dipendenti pubblici anche i dipendenti di enti pubblici economici e di enti di diritto privato sottoposti a controllo pubblico ai sensi dell'articolo 2359 del codice civile. Al riguardo valgono le indicazioni sopra riportate circa l'individuazione degli enti cui applicare la disciplina.

➤ *Collaboratori e consulenti a qualsiasi titolo della pubblica amministrazione.*

Si ritiene che anche i collaboratori e consulenti della pubblica amministrazione con qualsiasi tipologia d'incarico o contratto (ad es. stagisti, tirocinanti) siano attratti dalla disciplina sul *whistleblowing*. Ciò in virtù dell'estensione, operata dall'art. 2, co. 3, d.P.R. 16 aprile 2013, n. 62, degli obblighi di condotta previsti dal codice di comportamento dei dipendenti pubblici a tutti i collaboratori o consulenti. Del resto l'Autorità ha coinvolto fin da subito tali soggetti nel processo di prevenzione del fenomeno corruttivo, indicando per essi l'obbligo di osservare le misure del PTPC e di segnalare situazioni di illecito.

➤ *Lavoratori e collaboratori di imprese private.*

La nuova formulazione dell'art. 54-bis d.lgs. n. 165 del 2001 stabilisce al comma 2 che la disciplina sulla tutela degli autori di segnalazioni "*si applica anche ai lavoratori e ai collaboratori delle imprese fornitrici di beni o servizi e che realizzano opere in favore dell'amministrazione pubblica*". La disposizione sembra riferirsi a tutte

³ In questa categoria rientrano: i magistrati ordinari, amministrativi e contabili; gli avvocati e i procuratori dello Stato; il personale militare e delle forze di polizia; il personale del Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco; il personale della carriera diplomatica e della carriera prefettizia; il personale della carriera dirigenziale penitenziaria, i dipendenti degli enti che svolgono la loro attività nelle materie contemplate dall'articolo 1 del decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 17 luglio 1947, n. 691 (personale del Comitato interministeriale per il credito ed il Risparmio) e dalla legge 4 giugno 1985, n. 281 (personale della CONSOB), e dalla legge 10 ottobre 1990, n. 287 (personale dell'Autorità Garante della Concorrenza e del mercato).

quelle situazioni in cui un'impresa si trovi a fornire beni e servizi o a realizzare un'opera nei confronti dell'amministrazione anche al di fuori dell'ambito di applicazione del Codice dei contratti pubblici (d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50⁴).

Ad avviso dell'Autorità la disciplina sulla tutela si applica a tali soggetti solo nel caso in cui le segnalazioni da essi effettuate riguardino illeciti o irregolarità relativi alla p.a. per la quale l'impresa opera. Dovrebbe essere quindi la p.a. nei cui confronti la prestazione è resa a ricevere eventuali segnalazioni di dipendenti e collaboratori di tali imprese. Come si avrà modo di chiarire, in tali casi le segnalazioni andranno indirizzate al RPCT dell'amministrazione per la quale l'impresa opera.

Si precisa invece che la tutela del dipendente che segnala illeciti nelle imprese private è disciplinata dall'art. 2 della l. 179 «*Tutela del dipendente o collaboratore che segnala illeciti nel settore privato*» ed esula dalle presenti linee guida.

Ai sensi dei commi 1 e 6 dell'art. 54-*bis*, l'Autorità è tenuta a svolgere gli accertamenti di competenza su eventuali misure ritorsive adottate nei confronti del segnalante anche negli enti privati. In tali casi, come si avrà modo di chiarire (cfr. parte terza § 3.1), l'interlocutore dell'Autorità è individuato nel rappresentante legale dell'azienda che è tenuto a collaborare nell'ambito dell'istruttoria svolta da ANAC ai fini dell'accertamento dell'adozione di misure ritorsive ai sensi dell'art. 54-*bis*, co. 6

2. Ambito oggettivo – La segnalazione e la comunicazione di misure ritorsive

La legge 179 disciplina, come sopra visto, sia le **segnalazioni** di condotte illecite di cui il dipendente sia venuto a conoscenza in ragione del rapporto di lavoro sia le **comunicazioni** di misure ritenute ritorsive adottate dall'amministrazione o dall'ente nei confronti del segnalante in ragione della segnalazione.

Le prime possono essere inviate, senza ordine di preferenza, al RPCT dell'amministrazione ove si è verificata la presunta condotta illecita o ad ANAC, ovvero trasmesse, sotto forma di denuncia, all'autorità giudiziaria o contabile.

Per le seconde, invece, ANAC ha la competenza esclusiva. Per quanto riguarda le modalità di trasmissione si rinvia al § 3 della parte terza del presente documento.

Nei paragrafi che seguono si forniscono indicazioni sulle caratteristiche delle segnalazioni che l'Autorità ritiene necessarie ai fini dell'applicazione al loro autore dell'istituto del *whistleblowing* e del sistema di tutele ad esso connesse nonché sulle procedure di gestione delle segnalazioni che le p.a. devono mettere in atto

Gli aspetti relativi alle comunicazioni di misure ritorsive saranno esaminati invece nella parte terza delle presenti linee guida, dedicata alle procedure di ANAC.

⁴ Estendendo ad esempio l'ambito di applicazione ai cd. contratti esdusi o a contratti che sotto certe soglie non entrano nell'area di applicazione del Codice dei contratti pubblici (d.lgs. n. 50/2016). Questa lettura consente di abbracciare situazioni quali, ad esempio, affidamenti diretti a favore di imprese soggette al controllo analogo, di per sé non qualificabili come contratti pubblici, ovvero situazioni di convenzionamento gratuito o che prevedono meri rimborsi spese a favore dell'affidatario.

2.1. Oggetto della segnalazione

Perché al segnalante possa accordarsi la tutela prevista dall'art. 54-bis i presupposti sono i seguenti: il segnalante deve rivestire la qualifica di “*dipendente pubblico*” o equiparato, è necessario che la segnalazione sia effettuata “*nell'interesse all'integrità della pubblica amministrazione*” e che abbia ad oggetto “*condotte illecite*” di cui il dipendente sia venuto a conoscenza “*in ragione del proprio rapporto di lavoro*” e che sia stata inoltrata ad almeno uno dei quattro destinatari indicati nell'art. 54-bis, co. 1.

Per i pubblici ufficiali e gli incaricati di pubblico servizio che hanno un obbligo di denuncia in virtù di quanto previsto dal combinato disposto dell'art. 331 del codice di procedura penale e degli artt. 361 e 362 del codice penale, la segnalazione di cui all'art. 54-bis indirizzata all' RPCT o ad ANAC non sostituisce, laddove ne ricorrano i presupposti, quella all'Autorità giudiziaria.

Si rammenta che il bacino applicativo degli artt. 361 e 362 del codice penale, disponendo l'obbligo di denunciare soltanto la conoscenza di reati (procedibili d'ufficio), è più ristretto di quello delle segnalazioni effettuabili dal *whistleblower*, che può segnalare anche illeciti di altra natura.

Resta fermo che, laddove il dipendente pubblico denunci un reato all' Autorità giudiziaria ai sensi degli artt. 361 o 362 C.p. e poi venga discriminato per via della segnalazione, potrà beneficiare delle tutele dalle misure ritorsive ex art. 54-bis.

➤ *Le condotte illecite*

Per quanto riguarda il concetto di “condotta illecita”, il legislatore usa tre definizioni diverse. Il co. 1 dell'art. 54 bis stabilisce che oggetto della denuncia sono le “*condotte illecite*”; nel titolo della legge si parla di “*reati o irregolarità*”; nella rubrica dell'art. 1 si fa riferimento semplicemente ad “*illeciti*”.

Ad avviso dell'Autorità lo scopo della norma è molto ampio e consiste nel prevenire o contrastare fenomeni che vanno dai reati contro la p.a. agli illeciti civili o amministrativi passando per le irregolarità nella misura in cui costituiscono un indizio sintomatico di mal funzionamento dell'amministrazione a causa dell'uso a fini privati delle funzioni pubbliche attribuite.

I fatti illeciti oggetto delle segnalazioni *whistleblowing* comprendono, quindi, non solo l'intera gamma dei delitti contro la pubblica amministrazione di cui al Titolo II, Capo I, del codice penale⁵, ma tutte le situazioni in cui, nel corso dell'attività amministrativa si riscontri un abuso da parte di un soggetto del potere a lui affidato al fine di ottenere vantaggi privati.

Si pensi a titolo meramente esemplificativo⁶ ai casi di sprechi, nepotismo, ripetuto mancato rispetto dei tempi procedurali, assunzioni non trasparenti, irregolarità contabili, false dichiarazioni, violazione delle norme ambientali e di sicurezza sul lavoro⁷.

⁵ Le ipotesi di corruzione per l'esercizio della funzione, corruzione per atto contrario ai doveri d'ufficio e corruzione in atti giudiziari, disciplinate rispettivamente agli artt. 318, 319 e 319-ter del predetto codice.

⁶ Ancora, a mero titolo esemplificativo, tra le condotte illecite oggetto delle segnalazioni meritevoli di tutela possono essere comprese le seguenti: comportamento non conforme ai doveri di ufficio (es. mancato rispetto delle disposizioni di servizio); accesso indebito ai sistemi informativi (anche mediante l'utilizzo di credenziali altrui); utilizzo improprio di istituti a tutela del dipendente (es. malattia, garanzie e tutele ex legge 5 febbraio 1992 n. 104, congedi, permessi sindacali); irregolarità e utilizzo distorto del potere discrezionale nell'ambito di procedure di affidamento di contratti pubblici e irregolarità nello svolgimento di procedimenti amministrativi che comportano uno scorretto utilizzo dell'esercizio del potere discrezionale a fini meramente privati, in contrasto con il fine pubblico; rapporti/frequentazioni inopportune tra dipendenti ed “esterni” per il raggiungimento di fini privati, mediante l'abuso della posizione pubblica attribuita (es. contribuenti, utenti, consulenti,

ANAC tratterà le segnalazioni ricevute nel rispetto dell'ambito delle proprie competenze.

Ad avviso dell'Autorità, considerato lo spirito della norma - che è quello di incentivare la collaborazione di chi lavora all'interno delle pubbliche amministrazioni per l'emersione di fenomeni corruttivi - non è necessario che il dipendente sia certo dell'effettivo accadimento dei fatti denunciati e/o dell'identità dell'autore degli stessi. È sufficiente che il dipendente, in base alle proprie conoscenze, ritenga ragionevolmente che una irregolarità o un fatto illecito si sia verificato. Può altresì formare oggetto di segnalazione un'attività illecita intrapresa, ma non ancora perfezionata, in presenza di elementi precisi e concordanti prodromici all'attività stessa.

➤ *Il concetto di "interesse all'integrità della pubblica amministrazione"*

Come anticipato, il contenuto della segnalazione, oltre a indicare condotte illecite, deve rispondere alla salvaguardia dell'interesse all'integrità della pubblica amministrazione. Può anzi dirsi che la tutela di tale interesse costituisce la ragion d'essere dell'istituto del *whistleblowing*.

Il riferimento all'interesse *all'integrità della pubblica amministrazione* è stato introdotto dal legislatore anche per impedire che l'istituto possa essere utilizzato nell'interesse esclusivo personale del segnalante.

La *ratio* di fondo, in linea con la legge 190/2012, è quella di valorizzare l'etica e l'integrità nella pubblica amministrazione per dare prestigio, autorevolezza e credibilità alla stessa, rafforzando i principi di legalità e buon andamento dell'azione amministrativa di cui all'art. 97 Cost.

Questa interpretazione del concetto di integrità pubblica trova conferma nella *"Raccomandazione da parte del Consiglio Océ"* (gennaio 2017) come *"l'allineamento coerente e all'aderenza a valori etici condivisi, principi, norme al fine di sostenere e dare priorità all'interesse pubblico sopra gli interessi privati nel settore pubblico"*⁸.

La valutazione sulla sussistenza di tale interesse spetta a chi gestisce la segnalazione ai sensi della legge 179 (RPCT dell'Amministrazione o Ente, ANAC), poiché tale soggetto appare quello cui spetta garantire la corretta impostazione del procedimento fin dalle sue prime fasi, a partire dalla valutazione della segnalazione come rientrante tra i casi di *whistleblowing*.

collaboratori, fornitori, etc); erronea classificazione di spese in bilancio e/o mancato accantonamento di fondi; autorizzazione e liquidazione indebita di spese relative al personale.

Si pensi anche alle ipotesi riportate nel "3° Rapporto annuale sul whistleblowing", contenente le fattispecie più significative

⁷ Sempre a titolo esemplificativo, possono essere valutate, per quel che qui interessa, le fattispecie in cui la giurisprudenza amministrativa ravvisa le figure sintomatiche di eccesso di potere (cfr. Cons. St., ad. pl., 22 maggio 1964, n. 11) Nella richiamata adunanza plenaria si fa riferimento a *"violazioni di circolari, di ordini e di istruzioni di servizio, inosservanza della prassi; motivazione del provvedimento insufficiente, illogica, contraddittoria; travisamento dei fatti; manifesta ingiustizia, per esempio nel caso di sproporzione tra illecito e sanzione; contraddittorietà tra più parti dello stesso provvedimento o tra più atti; incompletezza o difetto di istruttoria procedimentale; disparità di trattamento, allorché si dispone in modo eguale per fattispecie concrete diverse o, viceversa, in modo diseguale per fattispecie concrete simili: quest'ultima espressione di parzialità e di favoritismo, è forse il vizio che più profondamente incide nella fiducia della collettività in un'azione amministrativa obiettiva, così come prescrive e impone la nostra Costituzione"*.

⁸ Anche nella Raccomandazione n. CM/Rec (2014) il Consiglio d'Europa, stabilisce espressamente, quale obiettivo delle denunce, che esse siano presentate in vista dell'interesse pubblico. È pur vero che il contenuto dell'interesse pubblico non è uguale per tutti i Paesi, cosicché la raccomandazione preferisce non offrire una definizione. Tuttavia, per evitare eccessive difformità in ambito applicativo, sottolinea l'esigenza di includere tra le aree nelle quali le segnalazioni vanno ammesse la salute, l'ambiente, la sicurezza pubblica e la violazione dei diritti umani.

Per quanto riguarda i criteri da adottare per valutare la sussistenza o meno di tale requisito è opportuno dare rilievo agli elementi oggettivi che emergono dal contesto della segnalazione piuttosto che all'intenzione del segnalante. Il soggetto che gestisce la segnalazione è tenuto, quindi, a valutare se il contenuto della segnalazione possa agli occhi dell'uomo medio determinare oggettivamente una percezione di illiceità. Occorre poi valutare il tipo e le caratteristiche dell'illecito segnalato.

Andrà anche valutata la eventuale sussistenza e portata di interessi personali del segnalante. Ad esempio, lamenti di carattere personale del segnalante come contestazioni, rivendicazioni o richieste che attengono alla disciplina del rapporto di lavoro o ai rapporti con superiori gerarchici o colleghi⁹ non possono generalmente essere considerate segnalazioni di *whistleblowers*.

L'Autorità ritiene tuttavia che, alla luce della *ratio* che ispira la legislazione in materia di prevenzione della corruzione, non si possano escludere a priori dalla tutela ex art. 54-*bis* le segnalazioni nelle quali un interesse personale concorra con quello alla salvaguardia dell'integrità della pubblica amministrazione.

Sarebbe quanto mai opportuno che il segnalante dichiarasse dall'inizio la presenza di un eventuale interesse privato collegato alla segnalazione e circostanziasse, quanto più possibile, i fatti al fine di consentire a chi tratta la segnalazione di comprendere e valutare la sussistenza dell'interesse generale all'integrità della pubblica amministrazione.

➤ *Il nesso con il rapporto di lavoro*

Ai sensi del comma 1 dell'art. 54-bis, le condotte illecite segnalate devono riguardare situazioni, fatti, circostanze, di cui il soggetto sia venuto a conoscenza «*in ragione del rapporto di lavoro*». Vi rientrano pertanto fatti appresi in virtù dell'ufficio rivestito ma anche notizie acquisite in occasione e/o a causa dello svolgimento delle mansioni lavorative, sia pure in modo casuale.

Giova precisare che la protezione prevista dall'art. 54-*bis* non opera nei confronti del pubblico dipendente che viola la legge al fine di raccogliere informazioni, indizi o prove di illeciti in ambito lavorativo¹⁰.

Naturalmente rientra nel concetto di rapporto di lavoro anche l'ipotesi in cui un dipendente di un'amministrazione presti servizio presso un'altra p.a. in posizione di comando, distacco (o situazioni analoghe). In tali casi la segnalazione va inoltrata al RPCT dell'amministrazione presso cui si presta servizio o ad ANAC.

2.2. Elementi e caratteristiche della segnalazione

È necessario che la segnalazione sia il più possibile circostanziata al fine di consentire la deliberazione dei fatti da parte del RPCT o di ANAC.

⁹ Cfr. sul punto TAR Campania, Sezione VI, Sentenza n. 3880/2018

¹⁰ In tal senso la decisione della Corte di Cassazione (Cass. pen., sez. V, n. 35792 del 21 maggio 2018) stabilisce che la *ratio* delle modifiche apportate al sistema di protezione del denunciante dal legislatore con la legge n. 179/2017 «è esclusivamente quella di tutelare il soggetto, legato da rapporto pubblicistico con l'amministrazione, che rappresenti fatti antiggiuridici appresi nell'esercizio del pubblico ufficio o servizio»; non può ammettersi, invece l'ipotesi in cui un dipendente invocando l'art. 54-bis acquisisca informazioni in violazione di legge (nel caso di specie si trattava di accesso abusivo a banca dati della p.a.).

In particolare devono risultare chiare le circostanze di tempo e di luogo in cui si è verificato il fatto oggetto della segnalazione; la descrizione del fatto; le generalità o altri elementi che consentano di identificare il soggetto cui attribuire i fatti segnalati. E' utile anche allegare documenti che possano fornire elementi di fondatezza dei fatti oggetto di segnalazione, nonché l'indicazione di soggetti che possano contribuire a formare un quadro il più completo possibile di quanto segnalato.

A tal fine è importante che le amministrazioni mettano a disposizione sui propri siti istituzionali moduli/questionari, per guidare il *whistleblower* a rendere esaustivo il contenuto delle segnalazioni.

Non sono meritevoli di tutela le segnalazioni fondate su meri sospetti o voci o contenenti informazioni che il segnalante sa essere false.

Per quanto riguarda la procedura da seguire per l'invio della segnalazione si rinvia al § 2.2. della parte seconda del presente documento.

2.3. Trattamento delle segnalazioni anonime

L'art. 54-*bis* sembra escludere dal proprio campo di applicazione le segnalazioni anonime e cioè quelle del soggetto che non fornisce le proprie generalità. La ratio della richiamata disposizione è quella di offrire tutela, tra cui la riservatezza dell'identità, a chi faccia emergere condotte e fatti illeciti. Tale tutela opera, quindi, solo nei confronti di soggetti individuabili e riconoscibili. Ciò in quanto, da un lato, non può proteggersi la riservatezza di chi non si conosce; dall'altro, se il segnalante non svela la propria identità l'Amministrazione o l'ANAC non hanno modo di verificare se il segnalante appartiene alla categoria dei dipendenti pubblici o equiparati, come intesi dal co. 2 dell'art. 54-bis. La norma, infatti, dispone la tutela solo in tale ipotesi (cfr. § 2.1).

Resta fermo che le segnalazioni anonime possono essere considerate dall'Amministrazione o dall'Autorità e trattate attraverso canali distinti e differenti da quelli approntati per le segnalazioni di *whistleblowing* oggetto delle presenti linee guida

In ogni caso l'Autorità ritiene necessario che l'Amministrazione o l'Ente nel PTPC o in altro apposito atto organizzativo con cui dà attuazione alla disciplina in parola dia conto delle modalità di trattazione delle segnalazioni anonime pervenute attraverso i canali dedicati al *whistleblowing*.

3. Tutela del *whistleblower* e sue condizioni

Il sistema di protezione rafforzato che la l. 179 riconosce al *whistleblower* si compone di tre tipi di tutela:

- la tutela della riservatezza dell'identità del segnalante (cfr. § 3.1);
- la tutela da eventuali misure ritorsive o discriminatorie eventualmente adottate dall'ente a causa della segnalazione effettuata (cfr. § 3.2);
- l'esclusione dalla responsabilità nel caso in cui il *whistleblower* (nei limiti previsti dall'art. 3, l. 179) sia in ambito pubblico (ex art. 54-bis, d.lgs.165/2001) che privato (ex art. 6 d.lgs. 231 del 2001) sveli, per giusta causa, notizie coperte dall'obbligo di segreto d'ufficio, aziendale, professionale, scientifico o industriale (artt. 326, 622, 623 del c.p.) ovvero violi l'obbligo di fedeltà (art.2015 c.c.) (cfr. § 3.3).

3.1. Tutela della riservatezza

Il co. 3 dell'art. 54-bis impone all'amministrazione che riceve e tratta le segnalazioni di garantire la riservatezza dell'identità del segnalante. Ciò anche al fine di evitare l'esposizione dello stesso a misure ritorsive che l'ente potrebbe adottare a seguito della segnalazione.

Pertanto il divieto di rilevare l'identità del segnalante (prescritto dal richiamato co. 3) è da riferirsi non solo al nominativo del segnalante ma anche a tutti gli elementi della segnalazione, inclusa la documentazione ad essa allegata, nella misura in cui il loro disvelamento, anche indirettamente, possa consentire l'identificazione del segnalante. Il trattamento di tali elementi va quindi improntato alla massima cautela, a cominciare dall'oscuramento dei dati qualora per ragioni istruttorie altri soggetti ne debbano essere messi a conoscenza. Tale interpretazione, peraltro, appare in linea con la previsione legislativa di cui al co. 5, ultimo periodo, art. 54-bis¹¹.

La prima importante conseguenza della tutela della riservatezza è la sottrazione della segnalazione e della documentazione ad essa allegata al diritto di accesso agli atti amministrativi previsto dagli artt. 22 e seguenti della legge 7 agosto 1990, n. 241 (co. 4, art. 54-bis, d.lgs. 165/2001).

Seppure la legge non lo preveda espressamente, l'Autorità ritiene che, a maggior ragione, la segnalazione e la documentazione ad essa allegata debbano essere escluse dall'accesso civico generalizzato di cui all'art. 5 comma 2 del d.lgs.33/2013.

Sul piano operativo, l'altra importante indicazione per garantire la riservatezza dell'identità del segnalante, del contenuto della segnalazione e della relativa documentazione è la gestione informatizzata delle segnalazioni, secondo le modalità indicate da ANAC nelle presenti linee guida. (co. 5, art. 54-bis).

Il co. 3 del novellato art. 54-bis precisa poi fino a quale momento nel procedimento penale, nel procedimento dinanzi alla Corte dei Conti e nel procedimento disciplinare deve essere garantita la riservatezza¹².

Nell'ambito del procedimento penale, l'identità del segnalante è coperta dal segreto nei modi e nei limiti previsti dall'articolo 329 del codice di procedura penale. Tale disposizione prevede l'obbligo del segreto sugli atti compiuti nelle indagini preliminari *«fino a quando l'imputato non ne possa avere conoscenza e, comunque, non oltre la chiusura delle indagini preliminari»* (il cui relativo avviso è previsto dall'art. 415-bis c.p.p.).¹³

¹¹ La norma richiamata stabilisce che le linee guida di ANAC debbano prevedere l'utilizzo di modalità anche informatiche e promuovere il ricorso a strumenti di crittografia per garantire la riservatezza dell'identità del segnalante e per il contenuto delle segnalazioni e della relativa documentazione.

¹² La versione dell'art. 54-bis ante l. 179/2017 prendeva in esame il solo *“procedimento disciplinare aperto nei riguardi del denunciato”* prevedendo che a) nel caso in cui la contestazione si basi su *«altri elementi e riscontri oggettivi in possesso dell'amministrazione o che la stessa abbia autonomamente acquisito a prescindere dalla segnalazione»*, l'identità del denunciante non possa essere divulgata senza il suo permesso; b) al contrario, qualora le imputazioni che hanno determinato l'avvio del procedimento disciplinare si fondino solamente sulla segnalazione del dipendente, la persona coinvolta nel procedimento è legittimata ad apprendere l'identità del denunciante, anche senza l'assenso di quest'ultimo, purché sia *“assolutamente indispensabile”* per l'esercizio del proprio diritto di difesa.

In mancanza di esplicite previsioni normative e considerata l'importanza della questione, l'Autorità nella Determinazione 6/2015 aveva optato per il riconoscimento al responsabile dell'ufficio sui procedimenti disciplinari del compito di determinare la sussistenza o meno del requisito dell'indispensabilità circa la rivelazione del nome del denunciante prevedendo comunque un obbligo di motivazione da parte dell'ufficio sui procedimenti disciplinari.

¹³ Vale la pena di ricordare che l'art. 203 c.p.p. prevede l'inutilizzabilità di dichiarazioni anonime e degli atti di indagine su di esse fondati. I primi orientamenti della Cassazione in tema di *“whistleblowing”* (Cass. pen., sez. VI, n. n. 9041 e 9047 del 31 gennaio 2018), chiariscono che il canale del *whistleblowing* garantisce l'anonimato del segnalante sul piano disciplinare, ferma

Nel procedimento dinanzi alla Corte dei Conti l'obbligo del segreto istruttorio è previsto sino alla chiusura della fase istruttorio. Dopo, l'identità del segnalante potrà essere svelata dall'autorità contabile al fine di essere utilizzata nel procedimento stesso (art. 67 d.lgs. 26 agosto 2016, n. 174).

Nell'ambito del procedimento disciplinare attivato dall'amministrazione contro il presunto autore della condotta segnalata, l'identità del segnalante può essere rivelata solo dietro consenso di quest'ultimo¹⁴. Nel caso in cui l'identità del segnalante risulti indispensabile alla difesa del soggetto cui è stato contestato l'addebito disciplinare l'ente non potrà procedere con il procedimento disciplinare se il segnalante non acconsente espressamente alla rivelazione della propria identità.

La violazione della riservatezza dell'identità del segnalante è fonte di responsabilità disciplinare. Si rammenta che ai sensi dell'art. 8 d.P.R. 16 aprile 2013, n. 62 *«Il dipendente rispetta le misure necessarie alla prevenzione degli illeciti nell'amministrazione. In particolare, il dipendente rispetta le prescrizioni contenute nel piano per la prevenzione della corruzione, presta la sua collaborazione al responsabile della prevenzione della corruzione e, fermo restando l'obbligo di denuncia all'autorità giudiziaria, segnala al proprio superiore gerarchico eventuali situazioni di illecito nell'amministrazione di cui sia venuto a conoscenza»*.

Si raccomanda di prestare molta attenzione alla tutela della riservatezza del segnalante nel momento in cui la segnalazione o la relazione di risultanze istruttorie redatta dal RPCT nello svolgimento delle proprie attività di competenza (cfr. Parte seconda § 1.) viene inoltrata a soggetti terzi, espungendo tutti i riferimenti dai quali sia possibile risalire all'identità del segnalante.

Nel caso di trasmissione all'Autorità giudiziaria, alla Corte dei Conti, al Dipartimento della funzione pubblica, o ad altro ente, da parte del RPCT o di ANAC, la trasmissione dovrà avvenire avendo cura di evidenziare che si tratta di una segnalazione pervenuta da un soggetto cui l'ordinamento riconosce la tutela rafforzata della riservatezza ai sensi dell'art. 54-bis del d.lgs. 165 del 2001.

Il RPCT e ANAC hanno in ogni caso cura di comunicare al *whistleblower* a quale soggetto esterno o amministrazione la segnalazione sia stata trasmessa. Tale soggetto è da considerare, da quel momento, responsabile del trattamento dei dati.

Resta fermo che laddove, nel contesto di indagini penali e contabili, l'Autorità giudiziaria o contabile chiedano al RPCT o all'ANAC, per esigenze istruttorie, di conoscere l'identità del segnalante l'amministrazione o ente può procedere a fornire tale indicazione, avvertendo preventivamente il segnalante.

3.2. Tutela da misure discriminatorie

La legge prevede che il dipendente che effettua segnalazioni relative a fatti illeciti non possa essere sanzionato, demansionato, licenziato, trasferito, o sottoposto ad altra misura organizzativa avente effetti negativi, diretti o indiretti, sulle condizioni di lavoro. Si stabilisce anche un'inversione dell'onere probatorio, secondo il quale spetta all'amministrazione pubblica o all'ente dimostrare che le misure

restando la necessità di rivelare le sue generalità laddove la segnalazione assurga a vera e propria dichiarazione accusatoria in ambito penale e l'individuazione del *whistleblower* sia assolutamente indispensabile per la difesa dell'incolpato.

¹⁴Si riporta l'ultimo periodo del co. 3 dell'art. 54-bis *«Nell'ambito del procedimento disciplinare l'identità del segnalante non può essere rivelata, ove la contestazione dell'addebito disciplinare sia fondata su accertamenti distinti e ulteriori rispetto alla segnalazione, anche se conseguenti alla stessa. Qualora la contestazione sia fondata, in tutto o in parte, sulla segnalazione e la conoscenza dell'identità del segnalante sia indispensabile per la difesa dell'incolpato, la segnalazione sarà utilizzabile ai fini del procedimento disciplinare solo in presenza di consenso del segnalante alla rivelazione della sua identità»*

(ritenute) discriminatorie o ritorsive sono motivate da ragioni estranee alla segnalazione stessa (art. 1, co. 7).

Ad avviso dell’Autorità, il concetto di “*misura organizzativa avente effetti negativi, diretti o indiretti, sulle condizioni di lavoro*” che il legislatore definisce anche “misura ritorsiva” (cfr. art. 54-*bis*, co.1, penultimo periodo) deve comprendere qualsiasi azione o omissione da parte dell’Amministrazione nei confronti del segnalante che produca effetti negativi, diretti o indiretti, sulle condizioni di lavoro.

L’intento ritorsivo sussiste ogni qual volta possa dirsi che la ragione che ha condotto all’adozione della misura nei confronti del segnalante sia la volontà di “punirlo” per aver segnalato.

Per quanto sopra l’Autorità ritiene che l’intento ritorsivo debba essere valutato in collegamento alla segnalazione. In buona sostanza per proteggere il segnalante dalla c.d. *misura ritorsiva* e applicare allo stesso le tutele previste dall’art. 54-*bis* è necessario che vi sia una precedente segnalazione di illeciti da parte di tale soggetto.

La legge afferma poi che, nel caso in cui venga accertata la natura ritorsiva degli atti adottati dall’Amministrazione o dall’ente, questi sono nulli e, in caso di licenziamento, al lavoratore spetta la reintegra nel posto di lavoro ai sensi dell’art. 2 d.l. 4 marzo 2015, n. 23¹⁵ (rubricato in “*Licenziamento discriminatorio, nullo e intimato in forma orale*”).

Le supposte misure discriminatorie devono essere comunicate ad ANAC (nelle modalità e dai soggetti indicati al § 3 parte terza delle presenti linee guida) alla quale è affidato il potere di accertare che la misura ritorsiva sia conseguente alla segnalazione di illeciti. E’ poi a carico dell’amministrazione, come accennato, l’onere di provare che l’avvenuta segnalazione non sia in alcun modo collegata casualmente alla misura ritenuta ritorsiva. In aggiunta, è previsto che ANAC applichi al responsabile che ha adottato misure ritorsive una sanzione amministrativa pecuniaria da 5.000 a 30.000 euro (art. 1, co. 6).

Compito di ANAC è quindi quello di accertare che la misura ritorsiva sia conseguente alla segnalazione di illeciti e, nel caso in cui l’amministrazione non si liberi dal proprio onere probatorio, di applicare la sanzione.

Resta fermo che la nullità può essere accertata in sede di autotutela.

Resta altresì fermo che l’accertamento della nullità di provvedimenti amministrativi e l’ordine di “reintegro” in caso di licenziamento resta di esclusiva competenza della magistratura.

Come già precisato, ai sensi dell’art. 54-*bis* commi 1 e 6, l’Autorità svolge gli accertamenti di competenza su eventuali misure ritorsive anche negli enti privati. Interlocutore dell’Autorità è il rappresentante legale dell’azienda.

Con riferimento ai procedimenti di ANAC per l’accertamento delle misure ritorsive si rinvia alla parte terza delle presenti linee guida.

3.3. La «giusta causa» di rivelazione di notizie coperte dall’obbligo di segreto

All’insieme di tutele riconosciute al segnalante si deve ascrivere anche la previsione di cui all’art. 3, co. 1, l. 179, che qualifica la rivelazione effettuata dal *whistleblower*, perseguendo «*l’interesse all’integrità della p.a. e alla prevenzione e repressione delle malversazioni nelle amministrazioni pubbliche e private*», come “giusta causa” di

¹⁵ D.lgs. 4 marzo 2015, n. 23 recante “*Disposizioni in materia di contratto di lavoro a tempo indeterminato a tutele crescenti, in attuazione della legge 10 dicembre 2014, n. 183*”.

rivelazione, escludendo l'integrazione dei reati di “*rivelazione e utilizzazione del segreto d'ufficio*” (art. 326 cp), “*rivelazione del segreto professionale*” (art. 622 cp), “*rivelazione dei segreti scientifici e industriali*” (art. 623 cp).

La disposizione esclude poi che il *whistleblower* possa essere accusato di violazione del dovere di fedeltà e di lealtà (art. 2105 cc).

La causa di esclusione della pena in parola ha natura di “scriminante”. La norma effettua un bilanciamento tra l'esigenza di garantire la segretezza di cui alle citate disposizioni, da una parte e la libertà del *whistleblower* di riferire circa i fatti illeciti di cui sia venuto a conoscenza, l'interesse all'integrità della pubblica amministrazione nonché la prevenzione e repressione delle malversazioni dall'altra. All'esito di tale bilanciamento prevale il diritto del dipendente pubblico di segnalare fatti illeciti e di godere delle tutele di cui all'art. 54-*bis*, a date condizioni, che sono elencate di seguito:

- il segnalante deve agire al fine di tutelare l'interesse all'integrità delle amministrazioni, pubbliche e private, nonché alla prevenzione e alla repressione delle malversazioni (co. 1, art. 3);
- il segnalante non deve essere un soggetto esterno all'ente o all'amministrazione che sia venuto a conoscenza della notizia «*in ragione di un rapporto di consulenza professionale o di assistenza*» con l'ente, l'impresa o la persona fisica interessata (co. 2, art. 3, l. 179);
- le notizie e i documenti, oggetto di segreto aziendale, professionale o d'ufficio, non devono essere rivelati con modalità eccedenti rispetto alle finalità dell'eliminazione dell'illecito (co. 3, art. 3, l. 179) e, in particolare, la rivelazione non deve avvenire al di fuori del canale di comunicazione specificamente predisposto per le segnalazioni.

In assenza di tali presupposti, l'aver fatto una rivelazione di fatti illeciti in violazione degli artt. 326, 622, 623 Cp) e dell'art. 2015 c.c. è fonte di responsabilità civile e/o penale.

Pertanto, il concetto di «*rivelazione di modalità eccedenti rispetto all'eliminazione dell'illecito*» può, in assenza di chiare indicazioni legislative, essere inteso sia rispetto alle finalità della segnalazione sia rispetto alle modalità effettive con cui essa viene resa. Ci deve essere una stretta connessione tra finalità e modalità. Il legislatore, infatti, dopo aver introdotto il concetto di *modalità eccedenti* lo declina con riferimento, in particolare, a rivelazioni fatte «*al di fuori del canale di comunicazione specificamente predisposto a tal fine*».

Vi è, complessivamente, un richiamo del legislatore a un uso congruo dell'istituto del *whistleblowing* che per quanto possa essere collegato a ragioni personali, deve essere sempre funzionale al fine pubblico per cui è stato disciplinato e cioè la salvaguardia dell'integrità della pubblica amministrazione. Laddove venga meno questo fine e l'istituto sia utilizzato strumentalmente ed esclusivamente per il perseguimento di interessi personali, la violazione di obblighi di segreto non può essere più giustificata.

Rispetto alla finalità di «*eliminazione dell'illecito*» l'Autorità ritiene che l'esigenza di tutelare la segretezza di certe informazioni fa sì che la loro rivelazione debba essere finalizzata esclusivamente alla volontà di far emergere l'illecito e che costituisca una «*modalità eccedente*» quella con cui si rivela una notizia per finalità ulteriori (a titolo esemplificativo si pensi a finalità di gossip /vendicative /opportunistiche /scandalistiche).

Con riferimento, invece, al «*canale di comunicazione*» l'Autorità ritiene che l'indicazione legislativa sia quella di rafforzare la raccomandazione a predisporre apposite procedure e, possibilmente, piattaforme informatiche per le segnalazioni *whistleblowing*.

L'utilizzo di altri canali, non specificamente predisposti per le segnalazioni di *whistleblowing*, potrebbe comportare il rischio di diffusione delle informazioni coperte da segreto. Tale rischio non può essere

tollerato e pertanto fa venire meno la scriminante di cui all'art 3 co. 1 giacché denota un comportamento non congruo e diligente che non può essere giustificato.

3.4. Condizioni per la tutela

Per specifica previsione normativa (co. 9, art. 54-bis)¹⁶ le tutele previste dall'art. 54-*bis* nei confronti del segnalante cessano in caso di sentenza, anche non definitiva di primo grado, che accerti nei confronti dello stesso la responsabilità penale per i reati di calunnia o diffamazione o comunque per reati connessi alla denuncia, ovvero la sua responsabilità civile, per aver riferito informazioni false riportate intenzionalmente con dolo o per colpa.

Resta fermo che nel caso in cui la sentenza di primo grado, sfavorevole per il segnalante, venga poi "ribaltata" nei successivi gradi di giudizio sarà applicabile, sia pur tardivamente, la protezione del segnalante prevista dall'art. 54-*bis* per le eventuali ritorsioni subite a causa della segnalazione.

L'Autorità ritiene, inoltre, che i cc.dd. *malicious reports*¹⁷ devono rimanere esclusi dal beneficio delle tutele previste dall'art. 54-*bis*.

Deve, inoltre, precisarsi che, qualora il *whistleblower* si sia rivolto oltre che all'Amministrazione o ad ANAC anche all'autorità giudiziaria, laddove il procedimento penale instauratosi in seguito alla sua denuncia, venga archiviato egli conserva comunque le tutele previste dall'art. 54-*bis*. Ciò in quanto l'archiviazione non comporta alcun accertamento della responsabilità penale del *whistleblower* per i reati di cui al comma 9 dell'art. 54-*bis*.

Inoltre, con riferimento alla responsabilità civile di cui al co. 9 ultimo periodo, resta fermo che il danno derivante da reato deve essere stato causato dal convenuto con dolo o colpa grave. La sussistenza della colpa lieve, benché fonte di responsabilità civile accertata dal giudice, non comporta il venir meno delle tutele di cui all'art 54 bis.

3.5. Tutela della riservatezza del segnalato

Seppure la legge non lo preveda espressamente, ad avviso dell'Autorità nella trattazione e gestione delle segnalazioni devono essere anche adottate le necessarie cautele per la tutela della riservatezza del soggetto segnalato. Ciò al fine di evitare conseguenze pregiudiziali, anche solo di carattere reputazionale, all'interno del contesto lavorativo in cui il soggetto segnalato è inserito. Pertanto, conformemente ai principi stabiliti dalla Regolamento UE 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016, l'Amministrazione o l'ente tenuto dovrà aver cura, fin dalla fase di ricezione della segnalazione, di calibrare la tutela della riservatezza accordata al segnalante con quella del

¹⁶ Il testo previgente recava, al riguardo, una formulazione meno puntuale «fuori dei casi di responsabilità a titolo di calunnia o diffamazione, ovvero per lo stesso titolo, ai sensi dell'art. 2043 del codice civile (...)» che ANAC nella Determina 6/2015 aveva reputato generica sia per l'eccessiva estensione della formula di esclusione (aperta anche ad ipotesi di "colpa lieve"), sia per l'incertezza della previsione, non collegata ad un accertamento giudiziale. La riforma ha, dunque, accolto gli auspici dell'Autorità, da un lato limitando ai soli casi di dolo e colpa grave le ipotesi di responsabilità civile idonee ad escludere le tutele, dall'altro, richiedendo, ai fini dell'accertamento, almeno una sentenza di primo grado.

¹⁷ Sono così definiti nelle norme internazionali casi in cui sia accertato che il segnalante abbia agito con la consapevolezza di rivelare una notizia non vera. Cfr. Rapporto esplicativo della Convenzione del Consiglio d'Europa sulla corruzione (1999), autorizzato alla ratifica in Italia con l. 8 giugno 2012 n. 112, in <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/174>, § 69.

segnalato al fine di proteggere entrambi dai rischi cui in concreto tali soggetti sono esposti, avendo particolare riguardo a tale aspetto nella fase di inoltro della segnalazione a terzi.

La tutela del segnalato si applica fatte salve le previsioni di legge che impongono l'obbligo di comunicare il nominativo del soggetto segnalato sospettato di essere responsabile della violazione (ad esempio richieste dell'Autorità giudiziaria o contabile).

PARTE SECONDA – LA GESTIONE DELLE SEGNALAZIONI NELLE AMMINISTRAZIONI E NEGLI ENTI

1. Il ruolo del Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza

La legge 179 assegna al RPCT un ruolo fondamentale nella gestione delle segnalazioni¹⁸. Il RPCT oltre a ricevere e prendere in carico le segnalazioni, pone in essere gli atti necessari ad una prima “*attività di verifica e di analisi delle segnalazioni ricevute*”, da ritenersi obbligatoria in base al co. 6, dell’art. 54-bis¹⁹ pena le sanzioni pecuniarie dell’Autorità (commi 1 e 6, art. 54-bis)

Tale attività si sostanzia in una significativa attività istruttoria.

In primo luogo spetta al RPCT la valutazione sulla sussistenza dei requisiti essenziali contenuti nel co. 1 dell’art. 54-bis per poter accordare al segnalante le tutele ivi previste.

Di tali requisiti si è già detto (cfr. §§ 2.1, 2.2, e 2.3) sia con riferimento al segnalante che al contenuto della segnalazione.

Giova evidenziare che già appena ricevuta la segnalazione, ove quanto denunciato non sia adeguatamente circostanziato, il RPCT può chiedere al *whistleblower* di integrarla.

Una volta valutata l’ammissibilità della segnalazione il RPCT avvia l’istruttoria interna sui fatti o sulle condotte segnalate.

L’onere di istruttoria, che la legge assegna al RPCT, si sostanzia, ad avviso dell’Autorità, nel compiere una prima imparziale deliberazione sulla sussistenza di quanto rappresentato nella segnalazione, in coerenza con il dato normativo che si riferisce a una attività “*di verifica e di analisi*” e non di accertamento sull’effettivo accadimento dei fatti.

Per lo svolgimento dell’istruttoria il RPCT può avviare un dialogo con il *whistleblower*, chiedendo allo stesso chiarimenti, documenti e informazioni ulteriori, tramite il canale a ciò dedicato nelle piattaforme informatiche o anche di persona. Ove necessario, può anche acquisire atti e documenti da altri uffici dell’amministrazione, avvalersi del loro supporto, coinvolgere terze persone, tramite audizioni e altre richieste, avendo sempre cura che non sia compromessa la tutela della riservatezza del segnalante e del segnalato.

Qualora, a seguito dell’attività svolta, il RPCT ravvisi elementi di manifesta infondatezza della segnalazione, ne dispone l’archiviazione con adeguata motivazione.

Qualora invece il RPCT ravvisi il *fumus* di fondatezza della segnalazione è opportuno si rivolga immediatamente agli organi preposti interni o enti/istituzioni esterne, ognuno secondo le proprie competenze, trasmettendo una relazione di risultanze istruttorie riferendo circa le attività svolte, per il

¹⁸ La vecchia formulazione dell’art. 54-bis non contemplava tra i soggetti destinatari della segnalazione il RPCT, riferendosi invece sul piano della organizzazione interna della p.a. al “superiore gerarchico”. Il legislatore con la nuova formulazione della richiamata disposizione ha aderito all’interpretazione suggerita dall’Autorità nella Determina 6/2015, indicando il RPCT come destinatario delle segnalazioni ove queste vengano dirette all’Amministrazione di appartenenza del segnalante.

¹⁹ Si rammenta che la richiamata disposizione prevede infatti l’applicazione di sanzioni da parte di ANAC qualora venga accertato il mancato svolgimento da parte del responsabile di attività di verifica e analisi delle segnalazioni ricevute.

prosieguo della gestione della segnalazione, avendo sempre cura di tutelare la riservatezza dell'identità del segnalante.

Il RPCT allega a tale relazione la documentazione che ritiene necessaria espungendo tutti i riferimenti che possano consentire di risalire all'identità del segnalante.

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

Non spetta, invece, al RPCT accertare le responsabilità individuali qualunque natura esse abbiano né svolgere controlli di legittimità o di merito su atti e provvedimenti adottati dall'amministrazione oggetto di segnalazione, a pena di sconfinare nelle competenze dei soggetti a ciò preposti all'interno di ogni ente o amministrazione ovvero della magistratura. Ciò in linea con le indicazioni già fornite nella Delibera 840 del 2 ottobre 2018 /2018²⁰ concernente in generale i poteri del RPCT, cui si rinvia

Visti i numerosi e delicati compiti affidati dalla legge al RPCT nonché l'ampiezza delle responsabilità a suo carico in caso di inadempimento, l'Autorità ritiene fondamentale che il RPCT per svolgere la delicata attività di verifica e di analisi delle segnalazioni possa avvalersi, laddove le dimensioni organizzative lo consentano, di un gruppo di lavoro dedicato, i cui componenti, con competenze multidisciplinari, dovranno essere chiaramente identificati in apposito atto organizzativo preventivamente adottato dall'organo di indirizzo dell'Amministrazione. Tali soggetti sono sottoposti agli stessi vincoli di riservatezza, sia nei confronti del segnalante, sia nei confronti del soggetto segnalato, cui è sottoposto il RPCT. A tal proposito è opportuno che nei Codici di comportamento siano previste, forme di responsabilità specifica in tal senso, sia in capo al RPCT sia in capo ai componenti il gruppo di lavoro²¹. Si rammenta, comunque, che ai sensi dell'art.1, co. 14, della legge 190/2012 la violazione da parte di dipendenti dell'amministrazione delle misure di prevenzione della corruzione previste nel Piano di prevenzione della corruzione, ivi compresa la tutela del dipendente che segnala condotte illecite ai sensi dell'art. 54-bis, è sanzionabile sotto il profilo disciplinare.

Si rammenta che, in base alla nuova formulazione dell'art. 54-bis, co. 6, il mancato svolgimento di attività di verifica e analisi delle segnalazioni ricevute comporta per il RPCT la sanzione pecuniaria di ANAC da irrogare ai sensi del "Regolamento sull'esercizio del potere sanzionatorio" citato in premessa, adottato da ANAC con Delibera n. 1033 del 30 ottobre 2018.

Alla luce delle prescrizioni ora richiamate si sottolinea la necessità per il RPCT di tener traccia dell'attività svolta e di fornire informazioni al segnalante sullo stato di avanzamento dell'istruttoria almeno con riferimento ai principali snodi decisionali.

Per garantire la gestione e la tracciabilità delle attività svolte il RPCT assicura la conservazione delle segnalazioni e di tutta la correlata documentazione di supporto per un periodo di cinque anni dalla ricezione, avendo cura che i dati identificativi del segnalante siano conservati separatamente da ogni altro dato.

Il Responsabile potrà sempre utilizzare il contenuto delle segnalazioni per identificare le aree critiche dell'amministrazione e predisporre le misure necessarie per rafforzare il sistema di prevenzione della corruzione nell'ambito in cui è emerso il fatto segnalato.

²⁰ "Corretta interpretazione dei compiti del Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza (RPCT)"

²¹ L'Autorità ritiene che di tale gruppo di lavoro non possono far parte i componenti dell'ufficio procedimenti disciplinari in quanto l'assenza nella norma di riferimenti al predetto ufficio va interpretata come volta a valorizzare il ruolo di terzietà dello stesso nell'ambito dell'eventuale successiva attività di valutazione dei fatti segnalati

Il RPCT rende conto, con modalità stabilite dall'Amministrazione nel PTPC o in altro atto organizzativo ad esso collegato del numero di segnalazioni ricevute e sul loro stato di avanzamento nella Relazione annuale di cui all'art. 1, co. 14, della legge 190/2012, garantendo comunque la riservatezza dell'identità del segnalante.

2. Fasi della procedura

2.1. La disciplina della procedura nel PTPC o in altro atto organizzativo

La tutela del *whistleblower* rientra a pieno titolo tra le misure generali di prevenzione della corruzione da introdurre nel PTPC di ogni amministrazione. Il PTPC può anche rinviare, per maggiori dettagli, ad uno specifico atto organizzativo adottato, come il PTPC, dall'Organo di indirizzo. In ogni caso, l'Amministrazione è tenuta a disciplinare, in conformità alle presenti linee guida, le modalità per la ricezione e la gestione delle segnalazioni, preferibilmente informatiche, definendo anche i tempi e i soggetti responsabili.

Quanto ai termini procedurali, considerato che l'assenza di attività di analisi e di verifica della segnalazione è sanzionabile, è necessario definire uno *standard* uniforme per tutte le amministrazioni. L'Autorità ritiene che sia ragionevole indicare in cinque giorni lavorativi il termine per l'esame preliminare della segnalazione cui consegue l'avvio dell'istruttoria. Tale termine decorre dalla data di ricezione della segnalazione. Per la definizione dell'istruttoria il termine è di trenta giorni che decorrono dalla data di avvio della stessa. Resta fermo che, laddove si renda necessario, l'organo di indirizzo può autorizzare il RPCT ad estendere i predetti termini fornendone adeguata motivazione.

Nel PTPC o nell'atto organizzativo è opportuno anche pianificare iniziative di sensibilizzazione e formazione del personale per divulgare le finalità dell'istituto del "*whistleblowing*" e la procedura per il suo utilizzo (quali ad esempio comunicazione specifiche, eventi di formazione, *newsletter* e portale intranet, ecc.).

2.2. Modalità di gestione delle segnalazioni: procedure informatizzate e tradizionali

Sul piano operativo l'ANAC con la delibera n. 6 del 2015 aveva individuato, quale strada prioritaria per tutelare la riservatezza del segnalante, la gestione in via informatizzata delle segnalazioni.

Tale aspetto è divenuto ancora più importante alla luce della nuova formulazione dell'art. 54-*bis* laddove si dispone che l'ANAC adotti apposite linee guida relative alle procedure per la presentazione e la gestione delle segnalazioni prevedendo l'utilizzo di modalità anche informatiche e il ricorso a strumenti di crittografia per garantire la riservatezza dell'identità del segnalante e per il contenuto delle segnalazioni e della relativa documentazione.

Le Amministrazioni sono quindi tenute a disciplinare, in conformità alle presenti linee guida le procedure, preferibilmente, informatizzate per la ricezione e gestione delle segnalazioni.

L'Amministrazione dà notizia dell'adozione del sistema applicativo informatico di gestione delle segnalazioni nella *home page* del proprio sito istituzionale in modo chiaro e visibile. Tuttavia, anche al fine di evitare usi impropri del sistema, l'indirizzo web della piattaforma potrà non essere presente sul sito istituzionale dell'amministrazione. In tal caso, esso potrà essere reso noto per altre vie (ad es.

mediante consegna del link al momento della sottoscrizione del contratto) ai soggetti interessati, esterni all'amministrazione (lavoratori e collaboratori delle imprese che realizzano opere in favore della p.a.).

Non è più consentita la predisposizione di piattaforme per l'invio delle segnalazioni sulla sola intranet della p.a.; ciò in quanto i lavoratori e collaboratori delle imprese fornitrici che realizzano opere in favore dell'amministrazione pubblica, contemplati nel co, 2 del novellato art. 54-bis d.lgs. 165/2001, non essendo dipendenti interni all'amministrazione, non potrebbero accedervi.

Se l'amministrazione, a causa di motivate difficoltà organizzative, non ha automatizzato il processo di gestione delle segnalazioni, può utilizzare canali e tecniche tradizionali da disciplinare nel PTPCT o nell'atto organizzativo indicando tuttavia gli strumenti previsti per garantire la riservatezza dell'identità del segnalante, del contenuto delle segnalazioni e della relativa documentazione, in conformità a quanto previsto dalla legge. Ad esempio, può essere prevista la trasmissione cartacea della segnalazione in busta chiusa indirizzata al RPCT con la dicitura riservata personale.

Per tutelare il dipendente che segnala gli illeciti e garantire quindi l'efficacia del processo di segnalazione il sistema di gestione delle segnalazioni deve:

- consentire la gestione delle segnalazioni in modo trasparente attraverso un *iter* procedurale definito e comunicato all'esterno con termini certi per l'avvio e la conclusione dell'istruttoria;
- tutelare la riservatezza dell'identità del segnalante, del contenuto della segnalazione, della documentazione ad essa allegata nonché dell'identità di eventuali soggetti segnalati, garantendo l'accesso a tali informazioni solo ai soggetti autorizzati e previsti nell'*iter* procedurale;
- separare il contenuto della segnalazione dall'identità del segnalante;
- rendere disponibile il solo contenuto della segnalazione ai soggetti che gestiscono l'istruttoria;
- consentire l'accesso dell'istruttore all'identità del segnalante esclusivamente dietro espresso consenso del custode dell'identità dal segnalante;
- consentire nel corso dell'istruttoria lo scambio di messaggi o documenti tra segnalante e istruttore mediante meccanismi interni alla piattaforma che tutelino l'identità del segnalante;
- tutelare la riservatezza degli atti formati nel corso dell'attività istruttoria svolta dall'amministrazione;
- consentire al segnalante di verificare lo stato di avanzamento dell'istruttoria;
- consentire la piena fruibilità della documentazione custodita, ad es. al fine di evitare il download o la stampa di essa.

Sempre al fine di garantire la sicurezza e la riservatezza delle informazioni raccolte occorre altresì effettuare idonee scelte relativamente a:

- modalità di conservazione dei dati (fisico, logico, ibrido);
- politiche di tutela della riservatezza attraverso strumenti informatici (disaccoppiamento dei dati del segnalante rispetto alle informazioni relative alla segnalazione, crittografia dei dati e dei documenti allegati);
- politiche di accesso ai dati (funzionari abilitati all'accesso, amministratori del sistema informatico);

- politiche di sicurezza (ad es. modifica periodica delle password);
- tempo di conservazione (durata di conservazione di dati e documenti)

Si raccomanda, inoltre, l'adozione di un idoneo modello organizzativo che definisca le responsabilità in tutte le fasi del processo di gestione delle segnalazioni, con particolare riguardo agli aspetti di sicurezza e di trattamento delle informazioni. Tali misure trovano specifica applicazione in relazione alle caratteristiche del sistema informatico realizzato e, tipicamente, si inseriscono nell'ambito dei presidi di sicurezza delle informazioni di carattere tecnico ed organizzativo predisposti dall'amministrazione nella gestione dei sistemi informativi.

Si rammenta che la mancata attivazione di procedure ovvero l'adozione di procedure non conformi a quelle indicate nelle presenti Linee Guida per l'inoltro e la gestione delle segnalazioni è sanzionabile da parte dell'Autorità (art. 54-*bis*, co.6, secondo periodo). Responsabile della mancata attivazione è considerato l'organo di vertice dell'Amministrazione. Per il procedimento di ANAC relativo all'irrogazione della sanzione si rinvia all'apposito Regolamento sanzionatorio (delibera n. 312 del 10 aprile 2019).

PARTE TERZA - PROCEDURE DI ANAC: GESTIONE DELLE SEGNALAZIONI DI CONDOTTE ILLECITE E DELLE COMUNICAZIONI DI MISURE RITORSIVE

1. Le modalità di presentazione delle segnalazioni e delle comunicazioni

Questa parte è dedicata ad illustrare le procedure che ANAC segue per la gestione sia delle “*segnalazioni*” che delle “*comunicazioni di misure ritorsive*”

Come sopra anticipato (cfr. §. 2) l’Autorità può ricevere

- a)- segnalazioni di condotte illecite da parte dei soggetti di cui al co.2 art. 54-*bis*;
- b)-comunicazioni di misure ritorsive da parte del *whistleblower* o anche dalle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative all’interno dell’amministrazione dove le misure ritenute ritorsive sono state adottate.

L’Autorità ha previsto un’unica modalità di presentazione che vale sia per la segnalazione di condotte illecite, sia per la comunicazione di misure ritorsive predisponendo un unico modulo che può essere utilizzato per entrambe. In particolare, il modulo prevede una apposita sezione «*Passo 5 – Comunicazione di misure ritorsive*» in cui il segnalante può indicare e descrivere le misure ritorsive/discriminatorie adottate dall’amministrazione nei suoi confronti, nonché allegare la relativa documentazione.

I processi di gestione di ANAC, invece, si differenziano: le segnalazioni di condotte illecite sono trattate diversamente dalle comunicazioni di misure ritorsive.

Essi sono rispettivamente descritti nei paragrafi che seguono.

Nel §.4, invece, saranno esaminate le condizioni, dettate nel co. 9 dell’art. 54-*bis* che impediscono di beneficiare della tutela nel corso del procedimento di ANAC.

Sia le segnalazioni che le comunicazioni sono presentate compilando il “*Modulo per la segnalazione di reati o irregolarità, ai sensi dell’art. 54-bis, d.lgs. 165/2001*” (allegato 1), che è suddiviso in Sezioni.

I moduli per presentare la segnalazione e la comunicazione sono allegati alle presenti linee guida (allegato 1a), ma è comunque possibile recuperarli accedendo al sito istituzionale dell’ANAC e cliccando il *link* Modulistica, presente nella pagina iniziale.

Resta fermo che la segnalazione/comunicazione potrà essere presentata con dichiarazione diversa da quella prevista nel modulo, purché contenente gli elementi essenziali indicati in quest’ultimo.

Il Modulo viene acquisito mediante i due canali di ricezione predisposti dall’Autorità: la piattaforma informatica e il protocollo generale.

Al fine di semplificare e accelerare l’accesso alla piattaforma informatica, è stato aggiunto alla pagina iniziale del sito istituzionale di ANAC, il seguente *link*: Whistleblowing - Segnalazione di illeciti.

Tramite detto *link* si accede alla pagina web “*Tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti e irregolarità ex art. 54-bis, d.lgs. 165/2001 (whistleblowing)*” che indica le modalità da seguire per accedere alla piattaforma, cui pertanto si rimanda.

1.1. La presentazione mediante la piattaforma informatica di ANAC

La piattaforma consente, in modo informatizzato, la compilazione, l'invio e la ricezione del *Modulo* sopra menzionato.

L'utilizzo della piattaforma è la modalità consigliata in quanto, conformemente alla disposizione di cui al co. 5, dell'art. 54-*bis*, utilizza un protocollo di crittografia che garantisce una tutela rafforzata della riservatezza dell'identità del segnalante, del contenuto della segnalazione e della documentazione ivi allegata.

Attraverso il suddetto protocollo di crittografia, infatti, i dati identificativi del dipendente - che si accredita presso la piattaforma ANAC per segnalare - vengono segregati in una *Sezione* dedicata della piattaforma, inaccessibile anche all'ufficio istruttore di ANAC (*Ufficio per la vigilanza sulle segnalazioni dei whistleblowers* – d'ora in avanti Ufficio UWHIB).

Pertanto, nel caso in cui sia necessario conoscere i dati identificativi del segnalante, il dirigente dell'ufficio UWHIB deve presentare un'istanza motivata al Segretario Generale, il quale, in qualità di "custode" di tale identità, valutata positivamente la richiesta del dirigente, autorizza l'associazione della segnalazione alla identità del segnalante con conseguente possibilità di accesso alla stessa da parte dell'ufficio UWHIB.

I dati relativi sia alle condotte illecite segnalate sia alle misure discriminatorie comunicate sono contenuti, insieme alla documentazione allegata, in un *data base*, al quale può accedere soltanto il personale dell'ufficio UWHIB dell'Autorità.

L'utilizzo della piattaforma informatica, oltre a garantire, per quanto sopra riportato, la riservatezza dell'identità del segnalante, consente a quest'ultimo di accedere in ogni momento alla propria segnalazione - tramite l'utilizzo di un codice identificativo univoco che gli viene fornito all'esito della procedura effettuata - ma, soprattutto, consente allo stesso di dialogare con ANAC in modo anonimo e personalizzato.

Anche in questa sede, come già evidenziato nel Comunicato del Presidente del 5 settembre 2017²², si rappresenta la rilevanza di un comportamento collaborativo del segnalante, al quale si richiede, anche nel proprio interesse, di tenere costantemente aggiornata l'Autorità in ordine alla evoluzione della propria segnalazione/comunicazione, soprattutto quando questa non sia più connotata dal carattere di attualità²³.

Una volta effettuato l'accesso alla piattaforma (come indicato al paragrafo precedente), l'utente inserisce nella Sezione "*Identità*" le informazioni che lo identificano univocamente, aventi, tutte, carattere obbligatorio.

L'utente è tenuto a compilare, in modo chiaro, preciso e circostanziato le rimanenti Sezioni del modulo, fornendo le informazioni richieste come obbligatorie e il maggior numero possibile di quelle facoltative.

²² Comunicato del Presidente del 5 settembre 2018 recante "Indicazioni per la miglior gestione delle segnalazioni di illeciti o irregolarità effettuate dai dipendenti pubblici nell'interesse dell'integrità della pubblica amministrazione, ai sensi dell'art. 54-*bis*, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (c.d. *whistleblowers*)", punto 4, pubblicato sul sito istituzionale di ANAC al *link*:

<http://www.anticorruzione.it/portal/public/dassic/AttivitaAutorita/AttiDellAutorita/Atto?ca=7294>.

²³ A titolo esemplificativo: revoca della misura organizzativa ritenuta ritorsiva, annullamento in autotutela dei bandi di gara segnalati in quanto illegittimi, adempimento degli obblighi, precedentemente violati, in materia di trasparenza etc.

Una volta inviata la segnalazione di fatti illeciti o la comunicazione di misura ritorsiva, l'utente riceve un codice identificativo univoco di 16 caratteri (*key code*) che gli permette di accedere in ogni momento alla propria segnalazione/comunicazione. Ciò può essere utile sia per integrare la segnalazione, sia per conoscerne gli esiti. Il codice identificativo, poi, consente al segnalante, come già specificato, di dialogare con ANAC in modo anonimo e spersonalizzato.

Il *key code* non può essere replicato: si rammenta quindi che è onere del segnalante averne adeguata cura poiché in caso di smarrimento non è più consentito al segnalante accedere alla propria segnalazione. Ciò comporta che laddove emergesse la necessità di “dialogare” con ANAC - con riferimento a quanto già segnalato al fine, ad esempio, di fornire specificazioni alla propria segnalazione o integrarla con ulteriore documentazione – il segnalante dovrebbe procedere a trasmettere altra segnalazione avente il medesimo oggetto di quella già effettuata, con conseguenti possibilità per l'ufficio di avviare distinti procedimenti.

Il sistema acquisisce sia le segnalazioni che le comunicazioni e genera, giornalmente, per ciascuna un codice identificativo composto da anno, mese, giorno e numero progressivo di acquisizione. In questo modo è possibile creare, sempre tramite sistema, un elenco contenente l'insieme delle segnalazioni/comunicazioni acquisite, il quale si incrementa progressivamente secondo l'ordine di trasmissione.

Sono autorizzati ad accedere alla piattaforma, tramite *password* e su autorizzazione del dirigente, dell'Ufficio UWHIB esclusivamente i componenti del citato ufficio ai quali è consentito di visualizzare l'elenco delle segnalazioni e delle comunicazioni acquisite dal sistema e non ancora esaminate.

Il dirigente dell'Ufficio UWHIB procede all'esame e all'assegnazione delle segnalazioni e delle comunicazioni acquisite per la successiva trattazione.

1.2. La presentazione mediante protocollo generale dell'ANAC

Il secondo canale predisposto dall'Autorità per la ricezione sia delle segnalazioni che delle comunicazioni è il protocollo generale.

L'utilizzo del canale in argomento è consigliabile solo in via subordinata a quello prioritario della piattaforma, ovvero nei casi in cui quest'ultimo presenti momentanee disfunzioni o il segnalante non abbia familiarità con le procedure informatiche o, ancora, quando non sia in possesso di strumenti informatici.

Il modulo debitamente compilato e firmato può essere trasmesso all'ufficio protocollo dell'Autorità, tramite: posta ordinaria; raccomandata con ricevuta di ritorno; consegna *brevi manu* in sede²⁴ oppure tramite posta elettronica certificata alla seguente casella istituzionale dell'Autorità: protocollo@pec.anticorruzione.it.

Al modulo va allegata copia di un idoneo documento di riconoscimento.

Per poter essere certi di usufruire della garanzia della riservatezza è necessario che la segnalazione sia inserita in busta chiusa e indirizzata all'Ufficio UWHIB dell'Autorità, con la locuzione ben evidente “*Riservato – Whistleblowing*” o altre analoghe. A tale riguardo, infatti, va evidenziato che i plichi privi della

²⁴ Al seguente indirizzo: Autorità Nazionale Anticorruzione – c/o Palazzo Sciarra Via Minghetti, 10 – 00187 Roma

suddetta locuzione potrebbero non essere protocollati nel registro riservato predisposto da ANAC con la conseguente impossibilità di catalogare le segnalazioni ai sensi dell'art. 54-*bis*.

Trasmesse secondo le modalità sopra indicate, sia le segnalazioni che le comunicazioni vengono acquisite dall'ufficio protocollo dell'Autorità in un registro riservato con numero progressivo di protocollazione, e inoltrate poi, direttamente ed esclusivamente al dirigente dell'ufficio UWHIB.

2. La gestione delle segnalazioni in materia di whistleblowing

Le segnalazioni di condotte illecite possono essere trasmesse ad ANAC da parte dei pubblici dipendenti come previsto dal comma 1 dell'art. 54-*bis*. Non saranno prese in considerazione le segnalazioni presentate da altri soggetti, ivi inclusi i rappresentanti di organizzazioni sindacali e associazioni. L'Autorità ritiene infatti che l'istituto del *whistleblowing* sia indirizzato alla tutela della singola persona fisica. Esse, quindi, saranno archiviate in via diretta ai sensi dell'art. 13 del Regolamento sanzionatorio²⁵ in quanto mancanti del requisito oggettivo previsto dall'art. 54-*bis*.

Si rammenta che la segnalazione e la documentazione ad essa allegata sono sottratte al diritto di accesso agli atti amministrativi previsto dagli artt. 22 e seguenti della legge 241/1990 ed è esclusa dall'accesso civico generalizzato di cui all'art. 5 co. 2 del d.lgs.22/2013 come precisato al §. 3.1.

Acquisita la segnalazione mediante uno dei canali sopra descritti, il dirigente dell'ufficio UWHIB procede al suo preliminare esame al fine di valutare la sussistenza dei requisiti di ammissibilità.

La segnalazione è considerata inammissibile²⁶ per:

- a) manifesta mancanza di interesse all'integrità della pubblica amministrazione;
- b) manifesta incompetenza dell'Autorità sulle questioni segnalate;
- c) manifesta infondatezza per l'assenza di elementi di fatto idonei a giustificare accertamenti;
- d) manifesta insussistenza dei presupposti di legge per l'esercizio dei poteri di vigilanza dell'Autorità;
- e) intervento dell'Autorità non più attuale;
- f) finalità palesemente emulativa;
- g) accertato contenuto generico della segnalazione o tale da non consentire la comprensione dei fatti, ovvero segnalazione corredata da documentazione non appropriata o inconferente;
- h) produzione di sola documentazione in assenza della segnalazione di condotte illecite o irregolarità;
- i) mancanza dei dati che costituiscono elementi essenziali della segnalazione.

Nei suddetti casi il dirigente dell'ufficio UWHIB procede all'archiviazione diretta che viene comunicata al *whistleblower*.

²⁵ Rubricato in "*Archiviazione diretta delle segnalazioni/comunicazioni e disposizioni relative ai procedimenti di vigilanza attivati sulla base di una segnalazione di reati o irregolarità ai sensi dell'art. 54-bis*"

²⁶ Art. 13 del "*Regolamento sull'esercizio del potere sanzionatorio in materia di tutela degli autori di segnalazioni di reati o irregolarità di cui siano venuti a conoscenza nell'ambito di un rapporto di lavoro di cui all'art. 54-bis del decreto legislativo n. 165/2001*".

La gestione delle segnalazioni relative a materie di competenza ANAC

Ai sensi dell'art. 13 del Regolamento sanzionatorio, come modificato con la delibera n. 312 del 10 aprile 2019, quando l'illecito segnalato attiene a materie di competenza dell'Autorità (contratti pubblici, trasparenza, violazione delle norme anticorruzione, imparzialità dei pubblici funzionari), l'ufficio UWHIB, trasmette la segnalazione pervenuta agli uffici di vigilanza competenti rispetto al caso di specie, evidenziando che, trattandosi di una segnalazione ex art 54-*bis*, è necessario garantire la riservatezza dell'identità del segnalante.

L'ufficio di vigilanza competente svolge le attività istruttorie ai sensi del Regolamento di vigilanza di settore e nel rispetto delle linee guida adottate dall'Autorità in materia.

Gli esiti dell'istruttoria sono trasmessi all'ufficio UWHIB e poi gestite a seconda delle evenienze, informando comunque il segnalante.

La gestione delle segnalazioni relative a illeciti di competenza di Autorità esterne

➤ *In caso di fatti penalmente rilevanti o di competenza della Corte dei Conti*

Qualora la segnalazione ex art. 54-*bis* abbia ad oggetto illeciti che rilevano sotto il profilo penale o erariale, l'Autorità provvede alla loro immediata trasmissione (con nota a firma del Presidente dell'Autorità), alla competente autorità giudiziaria o contabile.

Giova evidenziare che, per i casi in parola, la normativa vigente non indica le modalità che ANAC è tenuta a seguire al fine di tutelare la riservatezza dell'identità del segnalante.

Si è ritenuto, quindi - pur nella consapevolezza degli obblighi di legge vigenti rispetto ai procedimenti penali e a quelli davanti alla Corte dei Conti espressamente richiamati al co. 3 dell'art. 54-*bis* - che la trasmissione della segnalazione alla autorità giudiziaria ordinaria e a quella contabile debba avvenire senza l'indicazione dell'identità del segnalante, specificando che si tratta di una segnalazione ex art. 54-*bis*, nel cui processo di gestione si dovrà pertanto assumere ogni cautela per garantire il rispetto delle disposizioni previste dal citato co. 3.

Laddove detta identità fosse richiesta dall'Autorità ricevente per esigenze istruttorie, si procederà a trasmetterla con un successivo invio.

È opportuno precisare che il *whistleblower* è preventivamente avvisato della eventualità che la sua identità potrà essere fornita all'Autorità giudiziaria ove questa lo richieda.

➤ *In caso di fatti per cui è competente il Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei ministri*

Qualora la segnalazione ex art. 54-*bis* abbia ad oggetto, in modo esclusivo o concorrenziale, la valutazione dei requisiti di partecipazione a procedure selettive o concorsuali, l'Autorità provvede a trasmetterla al Dipartimento per la funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei ministri per i seguiti di competenza.

➤ *In caso di segnalazioni relative a Magistrati*

Con riferimento alle segnalazioni inviate direttamente ad ANAC che riguardano i magistrati ordinari, amministrativi, contabili e tributari esse sono tempestivamente trasmesse dall'Autorità al rispettivo organo di autogoverno della magistratura che provvederà a gestirle

In tutti i suddetti casi, l'Autorità avrà cura di comunicare al *whistleblower* a quale Autorità o organo esterno la segnalazione è stata trasmessa.

Il soggetto che riceve le segnalazioni sarà responsabile dei dati in essa contenuti e del loro trattamento.

3. La gestione delle comunicazioni di misure ritorsive

Secondo quanto previsto dall'art. 54-*bis*, comma 1, secondo periodo, le comunicazioni di misure ritorsive possono essere trasmesse ad ANAC da parte del soggetto interessato e dalle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative nell'amministrazione/ente di appartenenza del segnalante.

L'Autorità ritiene tuttavia di poter considerare anche le “*comunicazioni di misure ritorsive*” che pervengono da soggetti diversi rispetto a quelli indicati nella disposizione richiamata. Ciò in quanto, il potere di vigilanza di ANAC previsto dall'art.1, co. 2, lett. f), della l.190/2012 può attivarsi a prescindere dal soggetto che invia l'informazione rilevante ai sensi dell'art. 1, co. 3 della medesima l. 190 del 2012.

In caso di comunicazione di misure ritenute ritorsive adottate successivamente all'entrata in vigore della l. 179, il dirigente dell'ufficio UWHIB procede al preliminare esame della comunicazione al fine di valutare la sussistenza dei requisiti di ammissibilità.

La comunicazione è considerata inammissibile, e l'ufficio procede alla sua archiviazione diretta, da comunicare al *whistleblower*, nei casi di assenza dei presupposti oggettivi e soggettivi richiesti dall'art 54 bis nonché nei casi di cui all'art. 13 del Regolamento sanzionatorio, come modificato con la delibera n. 312 del 10 aprile 2019.

La comunicazione e la documentazione ad essa allegata, a differenza della segnalazione, non sono sottratte al diritto di accesso agli atti amministrativi previsto dagli artt. 22 e seguenti della legge 241/1990 né sono escluse dall'accesso civico generalizzato di cui all'art. 5 co. 2 del d.lgs.22/2013.

Una volta accertata l'ammissibilità della comunicazione e verificato il rapporto di successione temporale tra la segnalazione/denuncia e la misura presuntivamente ritorsiva adottata nei confronti del *whistleblower*, l'Autorità avvia il procedimento sanzionatorio nei confronti dell'autore della suddetta misura entro novanta giorni dalla acquisizione della comunicazione, salve specifiche esigenze del procedimento, quali ad esempio la necessità di integrazione documentale e/o chiarimenti.

Per quanto riguarda il concetto di misura ritorsiva si rinvia al § 3.2.

Restano esclusi dall'ambito di applicazione del potere sanzionatorio dell'ANAC i meri comportamenti dell'Amministrazione, in relazione ai quali il dipendente può comunque chiedere tutela davanti all'Autorità giudiziaria (es. mobbing).

Sul concetto di misura ritorsiva si rinvia al § 3.2. Si rammenta in questa sede che è essenziale che vi sia una precedente segnalazione di illeciti da parte del dipendente pubblico destinatario della misura, giacché è in relazione a tale segnalazione che va valutato l'intento ritorsivo della misura adottata dall'Amministrazione.

Tale intento può desumersi anche dall'infondatezza o dalla pretestuosità delle motivazioni poste a fondamento dell'adozione della misura. Il carattere pretestuoso e infondato di tali motivazioni, infatti, può costituire un indizio grave, preciso e concordante della sussistenza dell'intento ritorsivo.

L'art 54-*bis* co. 7 introduce un'inversione dell'onere della prova a favore del dipendente che comunica l'adozione della misura ritenuta ritorsiva. È, infatti, a carico dell'amministrazione dimostrare che le misure discriminatorie o ritorsive, adottate nei confronti del segnalante, sono motivate da ragioni estranee alla segnalazione stessa.

L'iter procedimentale di gestione e analisi della comunicazione si svolge secondo le prescrizioni contenute nel Regolamento sanzionatorio, cui, pertanto, si rimanda; giova qui evidenziare che l'autore della comunicazione è tempestivamente informato dell'avvio del procedimento nonché della conclusione e degli esiti del suddetto secondo le modalità specificate nel suddetto Regolamento.

In relazione agli atti del procedimento sanzionatorio, sia l'autore della comunicazione che l'accusato possono esercitare il diritto di accesso agli atti amministrativi (artt. 22 e seguenti l. 241/1990). Ciò al fine di garantire il diritto di difesa dell'accusato. Infatti, come già detto, la comunicazione di misure ritorsive e la documentazione ivi allegata non sono sottratte all'accesso agli atti (artt. 22 e seguenti l. 241/1990).

Compito di ANAC (come precisato al § 3.2, cui si rinvia) è quindi quello di accertare che la misura ritorsiva sia conseguente alla segnalazione di illeciti e, in caso positivo, applicare la sanzione.

Il procedimento condotto da ANAC si conclude con l'adozione di un provvedimento di archiviazione o con un provvedimento sanzionatorio nei confronti del soggetto responsabile della violazione, laddove sia accertata la "ritorsione"

➤ *Informativa al Dipartimento della funzione Pubblica*

Il secondo periodo del co. 1 dell'art. 54-*bis* stabilisce che nel caso in cui ANAC riceve la comunicazione dell'adozione nei confronti del segnalante di una misura ritenuta ritorsiva "...informa il dipartimento della funzione pubblica della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei ministri o gli altri organismi di garanzia o di disciplina per le attività e gli eventuali provvedimenti di competenza.

Al riguardo, l'Autorità ritiene che la suddetta attività informativa debba svolgersi solo all'esito del procedimento sanzionatorio, qualora sia accertata la natura effettivamente ritorsiva della misura adottata.

➤ *Responsabilità e potere sanzionatorio dell'Autorità (co. 6, art. 54-*bis*)*

Per le questioni generali che attengono l'esercizio del potere sanzionatorio ANAC (previsto dal co. 6, art. 54-*bis*) si rinvia al Regolamento adottato con Delibera n. 1033 del 30 ottobre 2018 e successive modificazioni.

Si precisa che responsabile dell'assenza o non conformità (rispetto alle modalità delineate nelle presenti linee guida) di procedure per l'inoltro e la gestione delle segnalazioni è considerato l'Organo di vertice dell'Amministrazione.

Responsabile del mancato svolgimento di attività di verifica e analisi delle segnalazioni ricevute è invece considerato il RPCT.

Si rammenta che ai sensi dell'art. 10 del Regolamento sanzionatorio²⁷, l'Autorità, al fine di assicurare un celere intervento, esercita il relativo potere mediante un *iter* procedimentale semplificato.

➤ *Comunicazioni di misure ritorsive avvenute anteriormente alla data del 28 dicembre 2017*

Le comunicazioni ad ANAC che riguardano misure ritorsive avvenute anteriormente alla data del 28 dicembre (data di entrare in vigore della l. 179) sono trasmesse al Dipartimento della Funzione Pubblica presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, competente in materia fino alla predetta data.

3.1. La gestione delle comunicazioni di misure ritorsive adottate da enti privati

L'Autorità può svolgere negli enti privati gli accertamenti di competenza su eventuali misure ritorsive adottate nei confronti dell'autore della segnalazione, ai sensi dell'art. 54-bis commi 1 e 6.

Il procedimento è disciplinato dal Regolamento ANAC sull'esercizio del potere sanzionatorio in materia di *whistleblowing* cui si rinvia.

Nella valutazione della ritorsività della misura adottata dall'ente privato, si utilizzano gli stessi indici e parametri di cui al § 3.2.

In tale ipotesi, l'interlocutore dell'Autorità è individuato nel rappresentante legale dell'ente privato. Tale soggetto è tenuto a collaborare nell'ambito dell'istruttoria svolta da ANAC ai fini dell'accertamento dell'adozione di misure ritorsive ai sensi del co. 6, art. 54-bis.

4. La perdita delle tutele nel corso del procedimento ANAC (art. 54 -bis, co. 9)

Quando nei confronti del *whistleblower* viene avviato un procedimento penale per i reati di calunnia, diffamazione o per quelli comunque commessi con la segnalazione il procedimento penale e il procedimento sanzionatorio innanzi all'Autorità procedono separatamente. Tuttavia, le valutazioni della Procura e/o del Giudice penale sulla colpevolezza del dipendente possono influire sulla valutazione, operata da ANAC, circa la ritorsività della misura.

In particolare, nei casi in cui vi sia stato esercizio e prosecuzione dell'azione penale nei confronti del *whistleblower*, la ritenuta fondatezza della notizia di reato a lui attribuito potrà essere valutata da ANAC come un indizio dell'assenza del carattere ritorsivo della misura adottata dall'accusato.

²⁷ Art. 10: *Procedimento sanzionatorio semplificato*

1. Il procedimento è svolto in forma semplificata nei casi in cui: a) nell'espletamento dell'attività di vigilanza dell'Autorità venga riscontrata la mancanza delle procedure di ricezione e/o gestione delle segnalazioni di cui all'art. 54-bis; b) la segnalazione della mancanza delle procedure di ricezione e/o gestione delle segnalazioni di cui all'art. 54-bis, è ritenuta ragionevolmente fondata a seguito dello svolgimento dell'attività preistruttoria dell'ufficio.

2. Nei casi di cui al comma 1, la comunicazione di avvio del procedimento di cui all'art. 7, comma 1, contiene, altresì, i presupposti di fatto e le ragioni di diritto in relazione agli esiti delle attività svolte dall'Autorità che depongono per l'irrogazione della sanzione.

3. Il presente procedimento è disciplinato dalle disposizioni dei Capi I e III, e, ad esclusione delle disposizioni di cui ai commi 1 -4, dell'art. 9 e delle disposizioni inerenti alla facoltà di richiedere audizione all'ufficio o al Consiglio, del Capo II.

4. Il dirigente, entro quarantacinque giorni, decorrenti dalla data di ricevimento delle deduzioni e dei documenti da parte dei soggetti cui è stata notificata la lettera di contestazione degli addebiti ovvero scaduto il termine per la loro presentazione, trasmette al Consiglio la proposta di adozione del provvedimento conclusivo.

5. Il Consiglio, tenuto conto delle eventuali memorie prodotte, adotta il provvedimento conclusivo.

Diversamente, laddove procedimento penale a carico del *whistleblower* sia archiviato, ciò potrà costituire un indizio della ritorsività della misura adottata dall'accusato.

Nei casi in cui, invece, il *whistleblower* sia condannato per i reati di calunnia o diffamazione ovvero per i reati commessi con la segnalazione, il procedimento sanzionatorio avviato da ANAC si arresta in quanto improcedibile ai sensi del co. 9, art. 54-bis, poiché il *whistleblower* non gode più delle tutele previste dalla norma. Pertanto, anche la segnalazione non è più considerata sottratta all'accesso e il dipendente può essere sanzionato disciplinarmente.