MIC|MIC_SABAP-FI|07/04/2022|0008840-A - A02

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*)

Sommario

PREMESSA **1**

PARTE PRIMA - AMBITO DI APPLICAZIONE **5**

1. AMBITO SOGGETTIVO. **5**

1.1. I SOGGETTI TUTELATI 6
1.2. GLI ENTI TENUTI A GARANTIRE LA TUTELA DEI DIPENDENTI AUTORI DI SEGNALAZIONI 8

2. AMBITO OGGETTIVO – LE SEGNALAZIONI E LA COMUNICAZIONE DI MISURE RITORSIVE **11**

2.1. LE SEGNALAZIONI 12
2.2. OGGETTO DELLA SEGNALAZIONE 13
2.3. ELEMENTI E CARATTERISTICHE DELLA SEGNALAZIONE 15
2.4. TRATTAMENTO DELLE SEGNALAZIONI ANONIME 16

3. TUTELA DEL WHISTLEBLOWER E SUE CONDIZIONI **16**

3.1. TUTELA DELLA RISERVATEZZA 17
3.2. TUTELA DA MISURE DISCRIMINATORIE O RITORSIVE 20
3.3. LA «GIUSTA CAUSA» DI RIVELAZIONE DI NOTIZIE COPERTE DALL'OBBLIGO DI SEGRETO 23
3.4. CONDIZIONI PER LA TUTELA 24
3.5. TUTELA DELLA RISERVATEZZA DEL SEGNALATO 25

PARTE SECONDA – LA GESTIONE DELLE SEGNALAZIONI NELLE AMMINISTRAZIONI E NEGLI ENTI **26**

1. IL RUOLO DEL RESPONSABILE DELLA PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE E DELLA TRASPARENZA **26**

2. FASI DELLA PROCEDURA **28**

2.1. LA DISCIPLINA DELLA PROCEDURA NEL PTPCT O IN ALTRO ATTO ORGANIZZATIVO 28
2.2. MODALITÀ DI GESTIONE DELLE SEGNALAZIONI: PROCEDURE INFORMATIZZATE E TRADIZIONALI 29

PARTE TERZA - PROCEDURE DI ANAC: GESTIONE DELLE SEGNALAZIONI DI CONDOTTE ILLECITE E DELLE COMUNICAZIONI DI MISURE RITORSIVE **33**

1. LE MODALITÀ DI PRESENTAZIONE DELLE SEGNALAZIONI E DELLE COMUNICAZIONI **33**

1.1. LA PRESENTAZIONE MEDIANTE LA PIATTAFORMA INFORMATICA DI ANAC 33
1.2. LA PRESENTAZIONE MEDIANTE PROTOCOLLO GENERALE DELL'ANAC 35

2. LA GESTIONE DELLE SEGNALAZIONI **35**

3. LA GESTIONE DELLE COMUNICAZIONI DI MISURE RITORSIVE O DISCRIMINATORIE 38

3.1. LA GESTIONE DELLE COMUNICAZIONI DI MISURE RITORSIVE ADOTTATE DALLE IMPRESE FORNITRICI DI BENI O SERVIZI O CHE REALIZZANO OPERE IN FAVORE DELL'AMMINISTRAZIONE PUBBLICA. 41

4. LA PERDITA DELLE TUTELE NEL CORSO DEL PROCEDIMENTO ANAC (ART. 54-*BIS*, CO. 9) **41**

LEGENDA

ANAC	Autorità Nazionale Anticorruzione
PNA	Piano Nazionale Anticorruzione
DFP	Dipartimento della Funzione pubblica
PTPCT	Piano triennale di prevenzione della corruzione e della trasparenza
RPCT	Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza
Whistleblower	Dipendente pubblico (e assimilati) che segnala illeciti
Whistleblowing	Istituto di tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti (art. 54-*bis* d.lgs. 165 del 2001)
l. 179	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*».
Art. 54-*bis*	Art. 54-*bis* del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, rubricato «*Tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti*».
l. 190/2012	Legge 6 novembre 2012, n. 190 «*Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione*».
d.lgs. 33/2013	Decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33 «*Riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni*».
d.lgs. 196/2003	Decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196 «*Codice in materia di protezione dei dati personali, recante disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento nazionale al regolamento (UE) n. 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 aprile 2016, relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonchè alla libera circolazione di tali dati e che abroga la direttiva 95/46/CE.*», e successive modifiche.

Regolamento UE 2016/679	*Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016 relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo altrattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la direttiva 95/46/CE.*
d.P.R. 62/2013	Decreto del Presidente della Repubblica 16 aprile 2013, n. 62 «*Regolamento recante codice di comportamento dei dipendenti pubblici, a norma dell'articolo 54 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165*».
Direttiva (UE) 2019/1937	Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 ottobre 2019, riguardante «*La protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell'Unione*» (in G.U.U.E. L 305, 26.11.2019, p. 17–56)
Regolamento sull'esercizio del potere sanzionatorio dell'Autorità	*"Regolamento per la gestione delle segnalazioni e per l'esercizio del potere sanzionatorio in materia di tutela degli autori di segnalazioni di illeciti o irregolarità di cui siano venuti a conoscenza nell'ambito di un rapporto di lavoro di cui all'articolo 54-bis del decreto legislativo n. 165/2001"* adottato con Delibera Anac n. 690 del 1 luglio 2020 (GU n. 205 del 18.8.2020)

Premessa

In Italia l'istituto giuridico del *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*». Tale norma 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 di *whistleblowing*.

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 --anche tecnici-- da adottare per dare effettiva attuazione alla disciplina.

Con tale documento, l'Autorità 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*», entrata in vigore il 29 dicembre 2017.

La legge 179 si compone di tre articoli.

Il primo, «*Modifica dell'articolo 54-bis del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, in materia di tutela del dipendente o collaboratore 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. 2105 c.c.).

Tra le modifiche di maggior rilievo apportate dalla l. 179 all'art. 54-*bis* rilevano: 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 relative alle procedure per la presentazione e la gestione delle segnalazioni, sentito il Garante per la protezione dei dati personali. Fermo restando ogni diverso profilo di responsabilità[1], ai sensi del co. 6 della l. 179, 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 la Delibera n. 690 del 1 luglio 2020, recante «*Regolamento per la gestione delle segnalazioni e per l'esercizio del potere sanzionatorio in materia di tutela degli autori di segnalazioni di illeciti o irregolarità di cui siano venuti a conoscenza nell'ambito di un rapporto di lavoro di cui all'articolo 54-bis del decreto legislativo n. 165/2001*» (GU n. 205 del 18.8.2020)» cui si rinvia.

Nelle presenti Linee guida, emanate sulla base di quanto previsto dall'art. 54-bis, co. 5, d.lgs. 165/2001, sono approfonditi i profili relativi all'art. 1 della l. 179 concernente le segnalazioni effettuate in ambito pubblico, tenendo anche conto dell'art. 3 della medesima legge.

Le Linee guida hanno l'obiettivo di fornire indicazioni sull'applicazione della normativa e sono rivolte alle pubbliche amministrazioni e agli altri enti indicati dalla legge 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, altresì, volte a consentire alle amministrazioni e agli altri soggetti destinatari delle stesse di adempiere correttamente agli obblighi derivanti dalla disciplina di protezione dei dati personali

[1] Poiché l'acquisizione e gestione della segnalazione dà luogo al "trattamento" di dati personali (per la cui definizione si rinvia al Regolamento (Ue) 2016/679, art. 4. § 1, n. 2) è necessario tenere in considerazione le responsabilità e gli adempimenti previsti dalla normativa in materia di protezione dei dati personali, tra cui, adozione, tenuta e aggiornamento di un registro delle attività del trattamento ai sensi dell'art. 30 del Regolamento, effettuazione, prima dell'inizio del trattamento, di una valutazione d'impatto sulla protezione dei dati ai sensi degli artt. 35 e 36 del Regolamento. La violazione delle disposizioni che prevedono i principi, i presupposti di liceità del trattamento, nonché delle altre disposizioni che prevedono obblighi e adempimenti in capo al titolare o al responsabile dei dati, può comportare l'adozione di provvedimenti correttivi da parte del Garante per la protezione sui dati personali (art. 58, co. 2, Regolamento) con conseguente applicazione delle sanzioni amministrative (cfr. art. 83 Regolamento e art. 166 e ss. d.lgs. 196 del 2003) nonché rilevare sotto il profilo penale e dar luogo a responsabilità civile (cfr. artt. 82 e 84 Regolamento).

(Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e d.lgs. 30 giugno 2003, n. 196, adeguato alle disposizioni del Regolamento (UE) 2016/679 tramite il d.lgs. 10 agosto 2018, n. 101).

In questo ambito, i trattamenti di dati personali effettuati dai soggetti obbligati possono essere considerati necessari per adempiere a un obbligo legale al quale è soggetto il titolare del trattamento (art. 6, § 1, lett. c) del Regolamento), e, con riguardo a categorie particolari di dati (art. 9, § 2, lett. b) del Regolamento in relazione all'art. 54-*bis*,) o a dati relativi a condanne penali e reati, possono, altresì, essere considerati necessari per l'esecuzione di un compito di interesse pubblico contemplato dall'ordinamento (art. 6, § 1, lett. e) e art. 9, § 2, lett. g) e 10 del Regolamento).

La disciplina in materia di tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti deve essere infatti considerata come una delle più specifiche volta ad assicurare la protezione dei diritti e delle libertà dei dipendenti nell'ambito dei rapporti di lavoro, con riguardo al trattamento dei dati personali, previste dall'art. 88, § 1 del Regolamento.

Più in generale, il titolare del trattamento è comunque tenuto a rispettare i principi in materia di protezione dei dati, fra i quali quello di "*liceità, correttezza e trasparenza*" nonché di "*minimizzazione*", in base ai quali i dati personali devono essere "*trattati in modo lecito, corretto e trasparente nei confronti dell'interessato*" e devono essere "*adeguati, pertinenti e limitati a quanto necessario rispetto alle finalità per le quali sono trattati*" (art. 5, § 1, lett. a) e c) del Regolamento).

I dati devono inoltre essere "*trattati in maniera da garantire un'adeguata sicurezza*" degli stessi "*compresa la protezione, mediante misure tecniche e organizzative adeguate, da trattamenti non autorizzati o illeciti e dalla perdita, dalla distruzione o dal danno accidentali*" (art. 5, § 1, lett. f) e art. 32 del Regolamento).

Con riguardo al principio di liceità, trasparenza e correttezza, il titolare ha l'obbligo di fornire agli interessati l'informativa sul trattamento dei dati personali ai sensi degli artt. 13 e 14 del Regolamento. Tale informativa (che può essere, ad esempio, inclusa nell'atto organizzativo adottato dall'amministrazione per la gestione delle segnalazioni ovvero pubblicata in un'apposita sezione dell'applicativo informatico utilizzato per l'acquisizione e gestione delle segnalazioni), deve essere resa preventivamente a tutta la platea dei possibili soggetti interessati.

Il titolare, nell'ambito della necessaria individuazione delle misure tecniche e organizzative idonee a garantire un livello di sicurezza adeguato agli specifici rischi derivanti dai trattamenti in esame (artt. 5, § 1, lett. f), 24, 25 e 32 del Regolamento), deve definire il proprio modello di gestione delle segnalazioni in conformità ai principi di protezione dei dati fin dalla progettazione e protezione per impostazione predefinita, tenuto conto anche delle osservazioni presentate al riguardo dal Responsabile della protezione dei dati personali.

Nella predisposizione delle Linee guida, l'Autorità ha considerato i principi espressi in sede europea dalla Direttiva (UE) 2019/1937 del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 ottobre 2019, riguardante la protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell'Unione (in G.U.U.E. L 305, 26.11.2019, p. 17–56) e gli effetti che possono produrre sul sistema di tutela previsto dal nostro ordinamento nazionale e dalle presenti Linee Guida. ANAC si riserva di adeguare, eventualmente, il presente documento al contenuto della legislazione di recepimento da adottarsi entro il 17 dicembre 2021. Le

Linee guida pertanto presentano un carattere transitorio nei limiti in cui potranno essere successivamente adeguate rispetto al recepimento della citata Direttiva.

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, che ai soggetti - c.d. *whistleblowers* - beneficiari del 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 riguardano le modalità di gestione della segnalazione preferibilmente in via informatizzata, si chiarisce il ruolo fondamentale svolto dal RPCT e si forniscono indicazioni operative sulle procedure da seguire per la trattazione delle segnalazioni.

Nella terza parte si dà conto delle procedure seguite da ANAC, alla quale è attribuito uno specifico potere sanzionatorio ai sensi del comma 6 dell'art. 54-*bis*.

Le presenti Linee guida, sulle quali si è espresso anche il Consiglio di Stato con parere n. 615 del 4 marzo 2020, reso ai sensi dell'art. 15, l. 21 luglio 2000 n. 205, superano le precedenti adottate con Determinazione n. 6 del 28 aprile 2015 (e i relativi allegati), i cui effetti si intendono cessati.

PARTE PRIMA - AMBITO DI APPLICAZIONE

1. Ambito soggettivo.

L'art. 54-*bis*, co. 2, del d.lgs. 165/2001, come modificato dall'art. 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 nuova formulazione dell'art. 54-*bis* include espressamente, al comma 2, nella nozione di dipendente pubblico le seguenti tipologie di lavoratori

- i dipendenti delle amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1, comma 2 del d.lgs. n. 165 del 2001 ivi compreso il dipendente di cui all'art. 3;
- i dipendenti degli enti pubblici economici;
- i dipendenti di enti diritto privato sottoposti a controllo pubblico ai sensi dell'articolo 2359 del codice civile;
- i lavoratori e collaboratori delle imprese fornitrici di beni o servizi e che realizzano opere in favore dell'amministrazione pubblica.

Ai fini dell'applicazione della disciplina del *whistleblowing* sono considerate le segnalazioni di condotte illecite effettuate solo da questi soggetti, come previsto dal co. 1 dell'art. 54-*bis*.

Le segnalazioni effettuate da altri soggetti, ivi inclusi i rappresentanti di organizzazioni sindacali, non rilevano. Ciò in quanto lo stesso legislatore ha chiaramente distinto la trasmissione delle segnalazioni di condotte illecite, che possono essere effettuate esclusivamente dai dipendenti pubblici, dalla comunicazione dell'adozione di misure ritenute ritorsive che possono essere trasmesse ad ANAC dall'interessato o dalle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative nell'amministrazione nella quale le stesse sono state poste in essere.

Il tenore letterale della norma in questione, che fa riferimento ai soli «dipendenti pubblici» non consente allo stato[2], di estendere la disciplina ad altri soggetti che, pur svolgendo un'attività lavorativa in favore dell'amministrazione, non godono di tale *status* (ad es., stagisti, tirocinanti).

Il co. 2 dell'art. 54-bis non contiene alcuna indicazione esplicita sugli enti (datori di lavoro) tenuti a prevedere misure di tutela per il dipendente che denuncia gli illeciti. Questi, tuttavia, sono individuabili grazie al medesimo comma 2 che, riferendosi ai dipendenti da tutelare, indirettamente identifica anche le amministrazioni di appartenenza (datori di lavoro) di questi ultimi.

Si forniscono di seguito indicazioni, sia con riferimento ai dipendenti direttamente tutelati dall'art. 54-bis, sia agli enti, datori di lavoro, tenuti a predisporre al proprio interno misure di protezione ai segnalanti.

[2] Nelle previsioni della Direttiva UE n. 2019/1937, invece, tutti i soggetti che si trovino anche solo temporaneamente in rapporti lavorativi con l'amministrazione, pur non avendo la qualifica di dipendenti pubblici, devono essere ricompresi nella tutela prevista per i *whistleblower*. Sul punto ANAC si riserva, dunque, di prestare attenzione al contenuto della legislazione di recepimento nazionale da adottarsi entro il 17 dicembre 2021.

1.1. I soggetti tutelati

L'istituto del *whistleblowing* è indirizzato alla tutela di chi riveste la qualifica di dipendente pubblico.

Per "dipendenti pubblici" la norma intende soggetti fra loro molto diversi, alcuni dei quali non hanno alcun rapporto di lavoro subordinato con le amministrazioni pubbliche di cui al d.lgs. n. 165 del 2001 - che, pure, contiene l'art. 54-bis - ma sono dipendenti di imprese private che svolgono però attività per le pubbliche amministrazioni.

È evidente che l'obiettivo primario della legge è quello di fare in modo che il segnalante/dipendente pubblico non subisca conseguenze e discriminazioni per essersi esposto nell'interesse pubblico.

Di seguito si esaminano le categorie dei soggetti, indicati dal legislatore, cui si applica la disciplina.

- *I dipendenti delle amministrazioni pubbliche*

In questa categoria la legge ricomprende i dipendenti delle amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1, comma 2 e 3 del d.lgs. n. 165 del 2001, rispettivamente, cioè, con rapporto di lavoro di diritto privato[3], o con rapporto di lavoro assoggettato a regime pubblicistico[4].
L'art. 3 del d.lgs. n. 165 del 2001 include, nella categoria dei dipendenti con rapporto di lavoro pubblicistico, anche i magistrati ordinari, amministrativi e contabili. Ciò fa nascere perplessità sulle effettive modalità di applicazione della disciplina in parola anche a tali soggetti.
Infatti, il rapporto di lavoro dei magistrati ordinari, amministrativi, contabili è regolato anche da norme di rango costituzionale (art. 101 e seguenti, Cost.), che prevedono, fra l'altro, competenze esclusive attribuite agli organi di autogoverno.[5]

ANAC, tenuto conto della lacunosità della disciplina nonché dell'inquadramento costituzionale della magistratura, ritiene di non poter intervenire direttamente sulle segnalazioni proposte da magistrati o relative a magistrati (seppure proposte da dipendenti pubblici). Ciò al fine di non interferire con le competenze proprie dell'organo di autogoverno. Resta fermo che laddove gli illeciti segnalati rilevino

---

[3] Vi rientrano i dipendenti di «*tutte le amministrazioni dello Stato, ivi compresi gli istituti e scuole di ogni ordine e grado e le istituzioni educative, le aziende ed amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo, le Regioni, le Province, i Comuni, le Comunità montane, e loro consorzi e associazioni, le istituzioni universitarie, gli Istituti autonomi case popolari, le Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e loro associazioni, tutti gli enti pubblici non economici nazionali, regionali e locali, le amministrazioni, le aziende e gli enti i del Servizio sanitario nazionale, l'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (ARAN) e le Agenzie di cui al decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300. Fino alla revisione organica della disciplina di settore, le disposizioni di cui al presente decreto continuano ad applicarsi anche al CONI*»

[4] 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), 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).

[5] In questa prospettiva, si evidenzia che la l. n. 190 del 2012 sulla prevenzione della corruzione non risulta applicabile alla magistratura ordinaria, né contabile, né amministrativa così come pure il d.PR 62/2013, codice di comportamento.

sotto il profilo penale o erariale, le segnalazioni sono trasmesse direttamente da ANAC alle Autorità giudiziarie competenti.

Altro discorso riguarda la comunicazione ad ANAC dell'adozione di misure ritenute ritorsive nei confronti di chi segnala illeciti attribuibili a magistrati prevista dai commi 1 e 6 dell'art. 54-*bis*. Con riferimento a queste ultime, l'Autorità ritiene di poter considerare, senz'altro, quelle che riguardano i segnalanti/dipendenti pubblici "non magistrati"[6] che hanno subito, a causa della predetta segnalazione, una misura ritorsiva o discriminatoria. A tali soggetti, infatti, va assicurata la tutela dalle misure discriminatorie eventualmente subite in ragione della segnalazione, come previsto dalla legge.

ANAC, invece, ritiene di non poter intervenire in caso di comunicazione di misure ritenute ritorsive adottate dall'amministrazione nei confronti del segnalante "magistrato". Ciò al fine di non interferire con l'organo di autogoverno della magistratura. In simili casi, dunque, non può che delinearsi un parziale vuoto di tutela.
L'Autorità auspica di poter attivare protocolli d'intesa con gli Organi di autogoverno delle magistrature al fine di assicurare la compatibilità delle tutele previste dall'art. 54-bis, con le garanzie di autonomia costituzionalmente garantita delle magistrature.

- *Le altre categorie di dipendenti pubblici*

Ai fini della tutela del *whistleblower,* la legge ha equiparato ai dipendenti pubblici anche i dipendenti di enti pubblici economici e i dipendenti di enti di diritto privato sottoposti a controllo pubblico, secondo la nozione di società controllate di cui all'art. 2359 del c.c.

Al riguardo valgono le indicazioni riportate nel successivo paragrafo (§ 1.2) circa l'individuazione degli enti cui applicare la disciplina.

- *Lavoratori e collaboratori di imprese private.*

La nuova formulazione dell'art. 54-*bis,* d.lgs. n. 165 del 2001, stabilisce al co. 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*".

Si tratta dunque di soggetti che, pur dipendenti di enti privati, operano nel contesto lavorativo dell'amministrazione pubblica e, quindi, possono venire a conoscenza di illeciti ivi compiuti.

La disposizione sembra riferirsi a tutte 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. 50)[7].

[6] Ad esempio, tutti i dipendenti in servizio presso il Ministero della Giustizia, i Tar ed il Consiglio di Stato, la Corte dei Conti, i Tribunali militari, e presso gli organi di autogoverno delle varie magistrature: il CSM, il Consiglio di Presidenza della Giustizia amministrativa e di quella Contabile, il Consiglio Superiore della magistratura militare

[7] Estendendo, ad esempio, l'ambito di applicazione ai cd. contratti esclusi 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

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 amministrazione per la quale l'impresa opera.

In tal caso, i dipendenti e collaboratori dell'impresa possono decidere di trasmettere la segnalazione, oltre che ad ANAC e all'Autorità giudiziaria e contabile, al RPCT dell'amministrazione per la quale l'impresa opera.

Ai sensi dei co. 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 in questi enti privati.

In tali casi, come si avrà modo di chiarire (cfr. Parte III § 3.1), l'interlocutore dell'Autorità è individuato nel rappresentante legale dell'azienda. Quest'ultimo è tenuto a collaborare nell'ambito dell'istruttoria svolta da ANAC ai fini dell'accertamento dell'adozione di misure ritorsive.

Si sottolinea che per enti privati qui si intendono solo le imprese fornitrici di beni o servizi che realizzano opere in favore dell'amministrazione pubblica menzionate all'art. 1, co. 2, dell'art. 54-bis. La tutela del dipendente e collaboratore delle imprese private che segnala illeciti commessi nell'ambito delle medesime imprese private resta, invece, disciplinata dall'art. 2 della l. 179 e, quindi, dall'art. 6 del d.lgs. n. 231 del 2001 e la relativa trattazione esula dalle presenti Linee guida.

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

In relazione agli enti tenuti a predisporre e attuare misure di tutela per il dipendente che denuncia gli illeciti, l'art. 1, co. 2, dell'art. 54-*bis* si riferisce, attraverso la tecnica del rinvio, 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'art. 2359 del codice civile.

Il legislatore, come anticipato, opera un decisivo ampliamento dell'ambito soggettivo di applicazione dell'istituto del *whistleblowing*. Tale indirizzo, risulta complessivamente coerente con il novero dei soggetti che, a vario titolo, sono tenuti all'applicazione della legge 190/2012 e del d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33.

- *Le pubbliche amministrazioni*

Nelle amministrazioni di cui all'art. 1, co. 2, del d.lgs.165/2001 sono inclusi gli enti pubblici non economici nazionali regionali e locali per la cui corretta individuazione è comunque necessario riferirsi alle disposizioni normative e statutarie, nonché agli indici elaborati dalla giurisprudenza. Tali ad esempio le Autorità di sistema Portuale, definite dall' art. 6, co. 5 della legge 84/1994 come modificato dal d.lgs. 196/2016, "*enti pubblici non economici*".

Per quanto riguarda le Autorità amministrative indipendenti, pur in assenza di una loro chiara inclusione[8] nell'elenco di cui al co. 2 dell'art. 54-*bis*, l'Autorità ritiene che rientrino nell'ambito soggettivo di applicazione della predetta norma.

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.

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

Innanzitutto, il richiamato art. 3 del d.lgs. 165/2001 cui fa riferimento il co. 2 dell'art. 54-bis include espressamente, 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. A ciò si aggiunga che, dall'art. 22 del d.l. 24 giugno 2014, n. 90, convertito con modificazioni dalla legge 11 agosto 2014, n. 114, si evince che il personale delle Autorità Amministrative indipendenti soggiace alla medesima disciplina pubblicistica.

Esse sono poi assoggettate al regime sulla trasparenza e ANAC ha già ritenuto che le stesse siano tenute anche all'applicazione della disciplina in materia di prevenzione della corruzione di cui la disciplina sul *whistleblowing* fa parte.

Risulterebbe contrario allo scopo della norma escludere dalle tutele solo i lavoratori/dipendenti delle Autorità Amministrative indipendenti non menzionate nel richiamato art. 3. d.lgs. 165/2001.

- *Gli enti pubblici economici*

L'art. 54-*bis,* co. 2, include espressamente gli enti pubblici economici tra quelli ai quali si applica la disposizione. Giova rammentare che tali enti sono stati anche inclusi dal d.lgs. 25 maggio 2016, n. 97[9], tra i soggetti tenuti all'applicazione della normativa sulla prevenzione della corruzione e trasparenza, al pari delle pubbliche amministrazioni, con il solo limite della compatibilità (cfr. art. 2-*bis*, co. 2, lett. a), d.lgs. n. 33 del 2103, e Delibera n. 1134 dell'8 novembre 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, ad esempio associazioni o fondazioni.

Per quanto riguarda le società a controllo pubblico, esse coincidono con quelli di cui all'art. 2, co. 1, lett. m), del d.lgs. 19 agosto 2016[10], 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 prevenzione della corruzione ai sensi dell'art. 2-*bis*, co. 2, lett. b), d.lgs. 33/2013. Nella Determinazione n. 1134/2017 (§ 2.1), e nella Determinazione n. 859 del 25 settembre 2019[11], cui si rinvia, l'Autorità ha dato indicazioni per la loro corretta individuazione. Anche le *società in house* soggette al controllo analogo,

[9] Recante «*Revisione e semplificazione delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione, pubblicità e trasparenza, correttivo della legge 6 novembre 2012, n. 190 e del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, ai sensi dell'articolo 7 della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche*».

[10] La 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).*

[11] Recante «*Configurabilità del controllo pubblico congiunto in società partecipate da una pluralità di pubbliche amministrazioni ai fini dell'avvio del procedimento di vigilanza per l'applicazione della normativa in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza di cui alla legge 190/2012 e al d.lgs. 33/2013*».

disgiunto o congiunto, sono pertanto incluse nell'ambito soggettivo di applicazione della normativa sulla tutela del dipendente.

Discorso a parte meritano le società quotate.

Ad esse non si applica la normativa sulla prevenzione della corruzione e della trasparenza[12].

Per quanto riguarda la disciplina sul *whistleblowing*, occorre considerare che l'art 54-bis, co. 2, include, come detto, tra i dipendenti cui si applica l'istituto anche il dipendente di un ente di diritto privato sottoposto a controllo pubblico ai sensi dell'articolo 2359 del codice civile[13]. Il rinvio espresso e non condizionato a questa disposizione del codice civile che si riferisce al controllo pubblico societario, consente, quindi, di garantire le tutele ex art. 54-*bis* alle segnalazioni che provengono dai dipendenti delle società quotate in controllo pubblico ex art. 2359 c.c.

Altra questione riguarda gli altri enti di diritto privato in controllo pubblico, comunque denominati. A questo proposito, l'Autorità ritiene che si possa fare riferimento per la loro individuazione all'art. 2-bis, co. 2, lett. c), del d.lgs. 33/2013, norma cardine sul perimetro di applicazione della normativa sulla prevenzione della corruzione e della trasparenza. Vi rientrano le associazioni, fondazioni e enti di diritto privato comunque denominati, anche privi di personalità giuridica, che soddisfino 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. . L'Autorità ha declinato le caratteristiche di tali enti nella Delibera n. 1134/2017 (§ 2.3.3.), cui si rinvia.

I soggetti di cui sopra sono tenuti all'applicazione della disciplina sulla prevenzione della corruzione e sulla trasparenza, seppure con alcuni accorgimenti. L'Autorità ritiene coerentemente che tali enti siano sottoposti anche alla disciplina stabilita nell'art. 54-*bis* che costituisce una misura di carattere generale della più ampia normativa di prevenzione della corruzione.

- *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*, co. 3, del d.lgs. 33 del 2013.

[12] Si rammenta che la l. 190/2012 all'art. 1, co. 2-bis annovera, tra i soggetti tenuti all'adozione del PTPCT e per i quali il PNA costituisce atto di indirizzo, anche tutti quelli elencati all'art. 2-bis del d.lgs. 33/2013.Tale ultima disposizione, al co. 2 lett. b), escluse dal proprio ambito di applicazione le società quotate come definite dall'articolo 2, comma 1, lettera p), del d.lgs. n. 175 del 2016 nonché le società da esse partecipate, salvo che queste ultime siano, non per il tramite di società quotate, controllate o partecipate da amministrazioni pubbliche. (cfr. sul punto Delibera 1134/2017)

[13] L'art. 2359 c.c. rubricato in "Società controllate e società collegate" contempla tre ipotesi di "controllo", considerando come "controllate":
1) le società in cui un'altra società dispone della maggioranza dei voti esercitabili nell'assemblea ordinaria;
2) le società in cui un'altra società dispone di voti sufficienti per esercitare un'influenza dominante nell'assemblea ordinaria;
3) le società che sono sotto influenza dominante di un'altra società in virtù di particolari vincoli contrattuali con essa.

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 Delibera n. 1134/2017 (§ 2.3.2).

La loro inclusione nell'ambito di applicazione della disciplina sul *wistleblowing* si giustifica in quanto, e nella misura in cui, esse costituiscono imprese private fornitrici di beni o servizi e che realizzano opere in favore dell'amministrazione pubblica. Sul punto si rinvia, *infra*, circa la categoria dei «*lavoratori e collaboratori imprese private fornitrici di beni o servizi e che realizzano opere in favore dell'amministrazione pubblica*».

2. Ambito oggettivo – Le segnalazioni e la comunicazione di misure ritorsive

La legge 179 disciplina, come sopra visto:

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

Come previsto dall'art 54-*bis* (art. 1, co. 1), le prime possono essere inviate, a discrezione del *whistleblower*, al RPCT dell'amministrazione ove si è verificata la presunta condotta illecita o ad ANAC. Il dipendente può anche valutare di inoltrare una denuncia «*all'autorità giudiziaria ordinaria o a quella contabile*».

In aderenza alle linee di indirizzo offerte in termini di principio dalla Direttiva (UE) 2019/1937 si raccomanda alle amministrazioni di promuovere presso i dipendenti il ricorso al canale interno, favorendo, in prima istanza, l'inoltro della segnalazione al RPCT.

Nel caso in cui la segnalazione pervenga ad un soggetto diverso dal RPCT (ad esempio superiore gerarchico, dirigente o funzionario) è necessario che tale soggetto indichi al mittente che le segnalazioni volte ad ottenere la tutela del *whistleblower* vanno inoltrata al RPCT dell'amministrazione in cui si è verificato l'illecito.

È altamente raccomandato che le amministrazioni pubblicizzino adeguatamente al loro interno che il RPCT è il solo destinatario delle segnalazioni nonché le procedure e le modalità per presentare tali segnalazioni, proprio al fine di evitare evenienze come quella appena citata.

Si rammenta, infatti, che l'art. 54-*bis* richiede, a garanzia del *whistleblower*, che vi sia una relazione diretta sul piano informativo tra il dipendente - che segnala condotte illecite di cui sia venuto a conoscenza in ragione del proprio rapporto di lavoro - e il RPCT della amministrazione ove tali condotte si sono verificate, senza che vi siano intermediazioni in questo rapporto.

Un equivoco, circa il destinatario della segnalazione, può sorgere laddove il Codice di comportamento d.P.R. 62 del 2013, all'art. 8[14] e all'art. 13[15], comma 8, prevede che le segnalazioni di *whistleblowing*, nell'amministrazione, fermo restando l'obbligo di denuncia all'Autorità giudiziaria, debbano essere effettuate dal dipendente al proprio superiore gerarchico, competente anche per la tutela del segnalante.

L'Autorità auspica a proposito un coordinamento espresso tra l'art. 54-*bis* del d.lgs. 165 del 2001 e l'art. 8 e il comma 8 dell'art. 13 del d.P.R. 62 del 2013.
Resta comunque fermo, come osservato dal Consiglio di Stato nel parere reso sullo schema di linee Guida (n. 615/2020), che la novella legislativa apportata dalla l. 179 all'art. 54-bis ha carattere prevalente su quella di rango regolamentare, pertanto, ai sensi di legge, l'unico soggetto che, all'interno dell'amministrazione, può ricevere le segnalazioni di *whistleblowing*, con le connesse garanzie di protezione del segnalante, è il RPCT. Nondimeno, nel caso di segnalazioni destinate unicamente al superiore gerarchico, il *whistleblower* non sarà tutelato ai sensi dell'art. 54-bis.
La disciplina prevista dalle suindicate norme del d.P.R. continua ad applicarsi alle ipotesi in cui il dipendente intenda fare una segnalazione senza avvalersi della protezione come *whistleblower*.

Per quanto riguarda le "comunicazioni di misure ritorsive" la norma prevede, invece, che esse siano trasmesse esclusivamente ad ANAC (art 54-*bis*, art. 1, co. 1).

Nel caso in cui la comunicazione di misure ritorsive pervenga al RPCT dell'amministrazione ove le stesse si sono verificate, il RPCT offre il necessario supporto al segnalante rappresentando che la comunicazione deve essere inoltrata ad ANAC al fine di ottenere le tutele previste dall'art. 54-*bis*.

Gli aspetti relativi alle comunicazioni di misure ritorsive sono esaminati nella parte terza delle presenti Linee guida.

2.1. Le segnalazioni

Si forniscono, di seguito, 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.

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 (cfr. *infra*, § 1.2);
- la segnalazione deve avere ad oggetto "*condotte illecite*";
- il dipendente deve essere venuto a conoscenza di tali "*condotte illecite*" "*in ragione del proprio rapporto di lavoro*";
- la segnalazione deve essere effettuata "*nell'interesse all'integrità della pubblica amministrazione*";

[14] «*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*»

[15] «*Il dirigente intraprende con tempestività le iniziative necessarie ove venga a conoscenza di un illecito, attiva e conclude, se competente, il procedimento disciplinare, ovvero segnala tempestivamente l'illecito all'autorità disciplinare, prestando ove richiesta la propria collaborazione e provvede ad inoltrare tempestiva denuncia all'Autorità giudiziaria penale o segnalazione alla corte dei conti per le rispettive competenze. Nel caso in cui riceva segnalazione di un illecito da parte di un dipendente, adotta ogni cautela di legge affinché sia tutelato il segnalante e non sia indebitamente rilevata la sua identità nel procedimento disciplinare, ai sensi dell'articolo 54-bis del decreto legislativo n. 165 del 2001*».

- la segnalazione deve essere inoltrata ad almeno uno delle quattro tipologie di destinatari indicati nell'art. 54-*bis*, co. 1 (RPCT, ANAC, Autorità giudiziaria ordinaria o contabile).

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 c.p.p. e degli artt. 361 e 362 c.p., la segnalazione di cui all'art. 54-*bis* indirizzata al RPCT o ad ANAC non sostituisce, laddove ne ricorrano i presupposti, quella all'Autorità giudiziaria.

Si rammenta che l'ambito oggettivo degli artt. 361 e 362 c.p., disponendo l'obbligo di denunciare soltanto 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*.

2.2. Oggetto della segnalazione

➢ *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*".

In disparte la limitata chiarezza normativa, ad avviso dell'Autorità, lo scopo della norma consiste nel prevenire o contrastare fenomeni tra loro diversi che comprendono sia illeciti penali che civili e amministrativi, sia irregolarità nella gestione o organizzazione dell'attività di un ente nella misura in cui tali irregolarità costituiscono un indizio sintomatico di irregolarità dell'amministrazione a causa del non corretto esercizio delle funzioni pubbliche attribuite.

I fatti illeciti oggetto delle segnalazioni *whistleblowing* comprendono, quindi, non solo le fattispecie riconducibili all'elemento oggettivo dell'intera gamma dei delitti contro la pubblica amministrazione di cui al Titolo II, Capo I, del codice penale[16], ma anche tutte le situazioni in cui, nel corso dell'attività amministrativa, si riscontrino comportamenti impropri di un funzionario pubblico che, anche al fine di curare un interesse proprio o di terzi, assuma o concorra all'adozione di una decisione che devia dalla cura imparziale dell'interesse pubblico.

Si deve ritenere che la categoria di fatti illeciti comprenda, almeno per alcune fattispecie di rilievo penale, anche la configurazione del tentativo, ove ne sia prevista la punibilità.

Possono pertanto formare oggetto di segnalazione attività illecite non ancora compiute ma che il *whistleblower* ritenga ragionevolmente possano verificarsi in presenza di elementi precisi e concordanti

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

[16] 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.

Ad avviso dell'Autorità, considerato lo spirito della norma - che è quello di incentivare la collaborazione di chi lavora all'interno delle pubbliche amministrazioni al fine di far emergere possibili fenomeni corruttivi - non è necessario che il dipendente sia certo dell'effettivo accadimento dei fatti denunciati e/o dell'identità dell'autore degli stessi ma solo che ne sia ragionevolmente convinto.

La tutela ex art. 54-bis non si applica, invece, alle segnalazioni di informazioni che sono già totalmente di dominio pubblico, alle notizie prive di fondamento e alle c.d. "voci di corridoio".

- *Il fine di tutelare "l'interesse all' integrità della pubblica amministrazione"*

Come anticipato, la segnalazione, oltre a indicare condotte illecite, deve essere fatta per la salvaguardia dell'interesse all'integrità della pubblica amministrazione. In altre parole, solo dalla combinazione tra questi due requisiti emerge l'interesse del legislatore per la tutela del *whistleblower*.

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.

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 o meno tra i casi di *whistleblowing*.

È pertanto necessario individuare criteri da adottare per valutare la sussistenza o meno di tale requisito. A tal proposito, l'Autorità ritiene che l'analisi vada compiuta caso per caso, dando rilievo agli elementi oggettivi che emergono dal contesto della segnalazione.

Il contenuto del fatto segnalato, ad esempio, deve presentare elementi dai quali sia chiaramente desumibile una lesione, un pregiudizio, un ostacolo, un'alterazione del corretto ed imparziale svolgimento di un'attività o di un servizio pubblico o per il pubblico, anche sotto il profilo della credibilità e dell'immagine dell'amministrazione.

L'Autorità è consapevole delle notevoli difficoltà che la determinazione di tale requisito può creare, specie nei casi in cui l'interesse personale del segnalante concorra con quello all'integrità della pubblica amministrazione.

L'eventuale sussistenza e portata di interessi personali del segnalante andrà valutata ad esempio, tenendo conto che lamentele di carattere personale come contestazioni, rivendicazioni o richieste che attengono alla disciplina del rapporto di lavoro o ai rapporti con superiori gerarchici o colleghi[17] non possono generalmente essere considerate segnalazioni di *whistleblowing*, a meno che esse non siano collegate o collegabili alla violazione di regole procedimentali interne all'amministrazione che siano sintomo di un malfunzionamento della stessa.

Resta fermo, infatti, che, alla luce della *ratio* che ispira la legislazione in materia di prevenzione della corruzione, non si possano escludere dalla tutela ex art. 54-*bis* le segnalazioni nelle quali un interesse

[17] Cfr. sul punto TAR Campania, Sezione VI, Sentenza n. 3880/2018.

personale concorra con quello della salvaguardia dell'integrità della pubblica amministrazione. In simili casi è opportuno che il *whistleblower* dichiari fin da subito il proprio interesse personale.

Posta la sussistenza dell'interesse generale all'integrità della pubblica amministrazione alla base della segnalazione, gli ulteriori motivi, anche personali, che hanno indotto il *whistleblower* a effettuare la segnalazione, sono da considerarsi irrilevanti al fine di decidere sul riconoscimento delle tutele previste dall'art. 54-bis. Tale riconoscimento, infatti, è connesso alla valutazione oggettiva dei fatti segnalati che sveli l'interesse pubblico sotteso alla segnalazione, a prescindere dai concorrenti ed eventuali interessi personali del *whistleblower*[18].

- *Il nesso con il rapporto di lavoro*

Ai sensi del co. 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. Analogamente, occorre ragionare per i lavoratori e i collaboratori delle imprese che realizzano opere in favore dell'amministrazione pubblica.

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 lavorativo[19].

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 alla quale si riferiscono i fatti o ad ANAC.

2.3. Elementi e caratteristiche della segnalazione

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

In particolare è necessario risultino 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.

È utile anche allegare documenti che possano fornire elementi di fondatezza dei fatti oggetto di segnalazione, nonché l'indicazione di altri soggetti potenzialmente a conoscenza dei fatti.

---

[18] Tale principio è sancito nelle disposizioni della Direttiva UE 2019/1937 (cfr. considerando n. 32)

[19] 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 antigiuridici 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.).

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 II delle presenti Linee guida.

2.4. Trattamento delle segnalazioni anonime

L'art. 54-*bis* non include nel 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, al dipendente pubblico che faccia emergere condotte e fatti illeciti.

Tale protezione opera, quindi, solo nei confronti di soggetti individuabili, riconoscibili e riconducibili alla categoria di dipendenti pubblici come dapprima illustrata (cfr. Parte I § 1.2). Si consideri, a proposito, anche che la segnalazione anonima è più difficile da investigare.

Occorre anche considerare che se il segnalante non svela la propria identità, l'Amministrazione o ANAC non hanno modo di verificare se si tratta di un dipendente pubblico o equiparato, come inteso 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 e quelle che pervengono da soggetti estranei alla p.a. (cittadini, organizzazioni, associazioni etc.) possono essere comunque considerate dall'Amministrazione o dall'Autorità nei procedimenti di vigilanza "ordinari".

In ogni caso, l'Autorità ritiene necessario che l'Amministrazione o l'Ente, nel PTPCT o in altro apposito atto organizzativo con cui dà attuazione alla disciplina in parola, registri le segnalazioni anonime e quelle di soggetti estranei alla p.a. pervenute attraverso i canali dedicati al *whistleblowing*.

3. Tutela del whistleblower e sue condizioni

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

- la tutela della riservatezza dell'identità del segnalante e della segnalazione (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. 231/2001) - sveli, per giusta causa, notizie coperte dall'obbligo di segreto d'ufficio, aziendale, professionale, scientifico o industriale (artt. 326, 622, 623 c.p.) ovvero violi l'obbligo di fedeltà (art. 2105 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 potrebbero essere adottate a seguito della segnalazione all'interno dell'ente.

Il divieto di rilevare l'identità del segnalante 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 personali, specie quelli relativi al segnalante, qualora, per ragioni istruttorie, altri soggetti debbano essere messi a conoscenza del contenuto della segnalazione e/o della documentazione ad essa allegata. Tale interpretazione, peraltro, è in linea con la previsione di cui al co. 5, ultimo periodo, art. 54-*bis*[20], secondo cui le procedure per la gestione delle segnalazioni, anche informatiche, devono garantire tale riservatezza.

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 ss. della legge 7 agosto 1990, n. 241 «*Nuove norme sul procedimento amministrativo*» (operata dal 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, co. 2, del d.lgs. 33/2013.

Nel caso in cui la segnalazione sia stata trasmessa anche a soggetti diversi da quelli indicati dalla legge e, per questo, l'identità del segnalante sia stata svelata, la segnalazione non è più considerata sottratta all'accesso ai sensi del co. 4 dell'art. 54-bis.

È molto importante che le singole amministrazioni forniscano ai propri dipendenti tutte le informazioni relative alle procedure di segnalazione, ad esempio, con appositi *alerts* o avvisi sui siti istituzionali o nella piattaforma dedicata alla presentazione delle segnalazioni.

Ferma restando la non applicabilità del co. 4 dell'art. 54-bis, qualora la segnalazione sia oggetto di istanza di ostensione, si applicheranno comunque le discipline delle singole tipologie di accesso (a seconda dei casi, documentale, civico o generalizzato). Sarà quindi compito dell'amministrazione bilanciare gli interessi contrapposti e valutare, previa interlocuzione con i controinteressati, tra cui il segnalante, se concedere o meno l'accesso alla segnalazione secondo i principi e limiti previsti dal d.lgs. 33 del 2013 o dalla l. 241 del 1990.

Anche la normativa di protezione dei dati prevede una specifica disposizione a tutela della riservatezza dell'identità del segnalante. Il legislatore ha, infatti, introdotto, con il d.lgs. 10 agosto 2018, n. 101[21] di recepimento del Regolamento (UE) n. 2016/679, l'art. 2-*undecies* nel d.lgs. 30 giugno 2003, n. 196.

---

[20] 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.

[21] Recante «*Disposizioni per l'adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 aprile 2016, relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la direttiva 95/46/CE (regolamento generale sulla protezione dei dati)*».

La norma richiamata stabilisce che, nell'ambito di una segnalazione *whistleblowing*, il soggetto segnalato (cfr. § 3.5 del Regolamento), presunto autore dell'illecito, con riferimento ai propri dati personali trattati dall'Amministrazione, non può esercitare i diritti previsti dagli articoli da 15 a 22 del Regolamento(UE) n. 2016/679[22], poiché dall'esercizio di tali diritti potrebbe derivare un pregiudizio alla tutela della riservatezza dell'identità del segnalante. In tal caso, dunque, al soggetto interessato (segnalato) è preclusa la possibilità di rivolgersi al titolare del trattamento e, in assenza di risposta da parte di quest'ultimo, di proporre reclamo al Garante della Privacy (ai sensi dell'art. 77 dal Regolamento (UE) n. 2016/679). Resta ferma la possibilità per il soggetto segnalato, presunto autore dell'illecito, di esercitare i propri diritti con le modalità previste dall'art. 160 d.lgs. n. 196/2003.[23]

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, con il ricorso a strumenti di crittografia, secondo le modalità indicate da ANAC nelle presenti linee Guida (cfr. Parte II § 2.2.).

Si raccomanda di prestare molta attenzione alla tutela della riservatezza del segnalante nel momento in cui si renda necessario per il RPCT coinvolgere terzi soggetti (interni o esterni all'amministrazione) per le verifiche sui fatti segnalati.

Nel caso in cui si renda necessario, il RPCT trasmette la segnalazione, nel rispetto della tutela della riservatezza dell'identità del segnalante, alle Autorità giudiziarie competenti, avendo cura di evidenziare che si tratta di una segnalazione pervenuta da un soggetto cui l'ordinamento riconosce la tutela della riservatezza ai sensi dell'art. 54-*bis* del d.lgs. 165 del 2001.

Laddove detta identità venga successivamente richiesta dall'Autorità giudiziaria o contabile, il RPCT fornisce tale indicazione, previa notifica al segnalante.

L'Autorità ritiene, infatti, che il segnalante debba essere preventivamente informato (tramite la piattaforma informatica o con altri mezzi) della eventualità che la sua segnalazione, nel rispetto della tutela della riservatezza della sua identità, possa essere trasmessa alle Autorità giudiziarie, per i profili di rispettiva competenza.

Ove sia necessario, invece, coinvolgere negli accertamenti altri soggetti che abbiano conoscenza dei fatti segnalati, interni o, se indispensabile, esterni all'amministrazione, il RPCT non trasmette la segnalazione a tali soggetti, ma solo gli esiti delle verifiche eventualmente condotte, e, se del caso, estratti accuratamente anonimizzati della segnalazione, prestando, in ogni caso, la massima attenzione per evitare che dalle informazioni e dai fatti descritti si possa risalire all'identità del segnalante.

Ad avviso dell'Autorità, è indispensabile che i doveri di comportamento (su cui *infra*) e le relative sanzioni disciplinari siano estese anche a questi soggetti in caso di violazione della riservatezza sull'identità del

[22] Tali diritti sono quelli previsti dal Regolamento (UE) n. 2016/679 agli articoli da 15 a 22. Si tratta nello specifico del diritto di accesso ai dati personali (art. 15 GDPR), del diritto a rettificarli (art. 16 GDPR), del diritto di ottenerne la cancellazione o cosiddetto diritto all'oblio (art. 17 GDPR), del diritto alla limitazione del trattamento quando ricorrono le ipotesi specificate dall'art. 18 GDPR, del diritto alla portabilità dei dati personali (art. 20 GDPR) e di quello di opposizione al trattamento (artt. 21 e 22 GDPR).

[23] Tale norma prevede la possibilità per l'interessato di richiedere al Garante accertamenti sulla conformità del trattamento dei propri dati. Il Garante fornisce riscontro circa il relativo esito. È altresì previsto che il titolare del trattamento informi l'interessato di tale facoltà.

segnalante. Resta fermo che i soggetti che trattano i dati - RPCT, componenti dell'eventuale gruppo di lavoro, custode dell'identità e personale degli altri uffici eventualmente coinvolti nella gestione della segnalazione - devono comunque essere autorizzati e debitamente istruiti in merito al trattamento dei dati personali (ai sensi dell'art. 4, par. 10, 29, 32, §. 4 del Regolamento UE 2016/679 e art. 2-*quaterdecies* del d.lgs. 196 del 2003). Ciò in quanto nella documentazione trasmessa potrebbero essere presenti dati personali di altri interessati (es. soggetto cui sono imputabili le possibili condotte illecite).

Giova precisare che, in caso di violazione della disciplina sul trattamento dei dati personali, tali soggetti non sono direttamente responsabili poiché le eventuali violazioni sono imputabili al "titolare del trattamento", ovvero, in tal caso all'Amministrazione o all'Ente in quanto persona giuridica (art. 4, par. 7, del Regolamento 2016/79).

Il problema della tutela in questione rileva, poi, anche nei procedimenti giudiziari e disciplinari. Per questo il co. 3 del novellato art. 54-*bis* precisa fino a quale momento nel procedimento penale, nel procedimento dinanzi alla Corte dei Conti e nel procedimento disciplinare deve essere garantita la riservatezza[24].

- Nell'ambito del procedimento penale, l'identità del segnalante è coperta dal segreto nei modi e nei limiti previsti dall'articolo 329 c.p.p. 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.)[25].
- Nel procedimento dinanzi alla Corte dei Conti l'obbligo del segreto istruttorio è previsto sino alla chiusura della fase istruttoria. 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'ultimo[26]. Nel caso in cui l'identità del segnalante risulti indispensabile alla difesa del soggetto

[24] 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 n. 6 del 28 aprile 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.

[25] 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. 9041 e n. 9047 del 31 gennaio 2018) chiariscono che il canale del *whistleblowing* garantisce la riservatezza dell'identità del segnalante sul piano disciplinare, ferma 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.

[26] Si 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.*"

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. Ogni amministrazione stabilisce, dunque, le modalità con cui il RPCT trasmette all'ufficio di disciplina la segnalazione e acquisisce il consenso del segnalante a rivelare l'identità.

Al fine di rafforzare le misure a tutela della riservatezza di cui sopra, è opportuno che le amministrazioni introducano nei codici di comportamento, adottati ai sensi dell'art. 54, co. 5, del d.lgs. 165/2001, forme di responsabilità specifica in capo al RPCT che riceve e gestisce le segnalazioni, nonché in capo a tutti gli altri soggetti che nell'amministrazione possano conoscere la segnalazione, con i dati e le informazioni in essa contenuti. Ad esempio, qualora l'amministrazione o ente decida di costituire un gruppo di lavoro a supporto del RPCT (cfr. Parte II, § 1), deve prevedere forme di responsabilità anche nei confronti dei soggetti che fanno parte di tale gruppo. Discorso analogo vale per gli amministratori di sistema e per il personale specialistico esperto nella gestione e nella trattazione informatica dei dati personali.

La violazione dei doveri contenuti nel codice di comportamento, compresi quelli relativi all'attuazione del PTPCT, è fonte di responsabilità disciplinare.

D'altra parte, 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 PTPCT, ivi compresa la tutela del dipendente che segnala condotte illecite ai sensi dell'art. 54-*bis*, è sanzionabile sotto il profilo disciplinare.

Per quanto riguarda le segnalazioni gestite da ANAC, relative ad illeciti di competenza dell'Autorità giudiziaria ordinaria o di quella contabile o del DFP, si rinvia alla Parte III, § 2 delle Linee guida.

3.2. Tutela da misure discriminatorie o ritorsive

Come sopra accennato (§ 2), la legge prevede che il *whistleblower* non possa essere sanzionato, demansionato, licenziato, trasferito, o sottoposto ad altra misura organizzativa avente effetti negativi, diretti o indiretti, sulle condizioni di lavoro. L'adozione di misure discriminatorie deve essere comunicata ad ANAC per gli accertamenti che la legge le attribuisce (cfr. Parte III, § 3, delle presenti Linee guida) e per l'eventuale irrogazione della sanzione amministrativa al responsabile, come previsto dalla legge.

Si evidenzia che, mentre nel primo comma dell'art. 54-*bis* si parla di misure ritorsive, nel comma 6 il legislatore si riferisce a misure discriminatorie e nel comma 7 ad entrambe. Inoltre, nel comma 7 si specifica che gli atti ritorsivi o discriminatori adottati dall'amministrazione sono nulli.

Alla luce di quanto sopra, emergono due aspetti di carattere generale.

Innanzitutto è cruciale chiarire che cosa si intenda per misura discriminatoria o ritorsiva.

In secondo luogo, ma in modo strettamente connesso alla prima questione, è importante precisare se le misure siano configurabili solo dove l'amministrazione abbia adottato atti o provvedimenti oppure se esse possano consistere anche in comportamenti od omissioni.

Quanto a cosa si intenda per misura discriminatoria o ritorsiva, la norma individua, da una parte, misure sufficientemente tipizzate (sanzione, demansionamento, licenziamento, trasferimento), dall'altra, rinvia a misure indeterminate laddove si riferisce a misure "organizzative" aventi effetti diretti o indiretti sulle condizioni di lavoro determinate dalla segnalazione.

Ad avviso dell'Autorità, questa tipologia di misure si configura certamente in presenza di atti o provvedimenti di carattere organizzativo, diversi da quelli menzionati espressamente nella legge (sanzione, demansionamento, licenziamento, trasferimento) che producono effetti di discriminazione o ritorsivi nei confronti del segnalante.

Rimane il problema sopra sollevato, se cioè la *ratio* della norma sia anche quella di includere, oltre ad atti e provvedimenti, comportamenti od omissioni che possono avere effetti discriminatori o ritorsivi.

Ad avviso dell'Autorità, non vi sono elementi tali da escludere questa seconda fattispecie di misure. Né tale conclusione può essere confutata dal fatto che nel co. 7 si prevede la nullità degli atti discriminatori adottati. Infatti, la nullità non può che essere ricondotta ad un atto. Tuttavia, nello stesso co. 7, ci si riferisce prima, in generale, alle misure, e poi agli atti, come ad intendere che i secondi non esauriscono il novero più ampio delle misure ritorsive. In tal caso ANAC dichiara l'illegittimità del comportamento attivo o omissivo.

Ad avviso dell'Autorità, pertanto, la "*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) si configura non solo in atti e provvedimenti ma anche in comportamenti o omissioni posti in essere dall'amministrazione nei confronti del dipendente/segnalante, volti a limitare e/o comprimere l'esercizio delle funzioni proprie del lavoratore in guisa tale da disvelare un intento vessatorio o comunque da peggiorare la situazione lavorativa. È necessario che il segnalante fornisca ad ANAC elementi oggettivi dai quali sia possibile dedurre la consequenzialità tra segnalazione effettuata e lamentata ritorsione.

Si ritiene utile proporre di seguito una elencazione di possibili misure ritorsive sussumibile dalla prassi dell'Autorità, destinataria delle comunicazioni di misure ritorsive:

- irrogazione di sanzioni disciplinari ingiustificate;
- proposta di irrogazione di sanzioni disciplinari ingiustificate;
- graduale e progressivo svuotamento delle mansioni;
- pretesa di risultati impossibili da raggiungere nei modi e nei tempi indicati;
- valutazione della *performance* artatamente negativa;
- mancata ingiustificata attribuzione della progressione economica o congelamento della stessa;
- revoca ingiustificata di incarichi;
- ingiustificato mancato conferimento di incarichi con contestuale attribuzione ad altro soggetto;
- reiterato rigetto di richieste (ad es. ferie, congedi);
- sospensione ingiustificata di brevetti, licenze, etc.;
- mancata ingiustificata ammissione ad una procedura e/o mancata ingiustificata aggiudicazione di un appalto (ad esempio, nel caso di un'impresa individuale, già fornitrice della p.a., ove è avvenuto il fatto segnalato, quando si tratta dei soggetti di cui all'art. 54-*bis*, co. 2, ultimo periodo, d.lgs. 165/2001).
- per i lavoratori e i collaboratori delle imprese fornitrici di beni o servizi e che realizzano opere in favore dell'amministrazione pubblica le ritorsioni possono consistere in: ingiustificata risoluzione o ingiustificato annullamento del contratto di servizi, della licenza o del permesso, ingiustificata perdita di opportunità commerciali determinata dalla mancata

ingiustificata ammissione ad una procedura e/o mancata ingiustificata aggiudicazione di un appalto (ad esempio, nel caso di un'impresa individuale, già fornitrice della p.a., ove è avvenuto il fatto segnalato, quando si tratta dei soggetti di cui all'art 54-*bis*, co.2, ultimo periodo d.lgs.165/2001.

Tale elenco consente di comprendere come la casistica dei comportamenti ritorsivi possa essere ampia e variegata.

Le presunte misure discriminatorie o ritorsive devono essere comunicate ad ANAC (nelle modalità e dai soggetti indicati al § 3 Parte III delle presenti Linee guida) alla quale è affidato il compito di accertare se la misura ritorsiva sia conseguente alla segnalazione di illeciti ed applicare, in assenza di prova da parte dell'amministrazione che la misura presa è estranea alla segnalazione, una sanzione amministrativa pecuniaria.

Per quanto sopra, l'Autorità ritiene che l'intento ritorsivo debba essere valutato in collegamento alla segnalazione. 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. Ulteriori elementi utili a valutare la non casualità della condotta dell'amministrazione rispetto all'ipotesi ritorsiva sono l'assenza di giustificazione per l'adozione del provvedimento ritenuto ritorsivo ovvero la reiterazione del rigetto delle richieste del dipendente.

Il legislatore ha optato per un'inversione dell'onere probatorio stabilendo al comma 7 dell'art. 54-*bis* che laddove il segnalante dimostri di avere effettuato una segnalazione di illeciti di cui all'art 54-*bis* e di aver subito, a causa della segnalazione, una misura ritorsiva o discriminatoria, l'onere della prova grava sulla persona che ha posto in essere tale misura. È quest'ultima, quindi, che è tenuta a dimostrare che l'azione intrapresa non è in alcun modo connessa alla segnalazione.

La ritorsione non sussiste, ad esempio, allorquando la misura contestata dal segnalante sia motivata da ragioni estranee alla segnalazione ovvero laddove risulti che le misure organizzative, ritenute ritorsive, siano state adottate non solo nei confronti del *whistleblower* ma anche di altri dipendenti che non hanno presentato segnalazioni di illeciti. Inoltre, l'intento discriminatorio non sussiste anche nella circostanza in cui il presunto responsabile abbia tenuto il medesimo comportamento anche in epoca antecedente alla segnalazione[27].

Nel caso in cui l'Autorità accerti la natura ritorsiva di atti adottati dall'amministrazione o dall'ente, ne discende che questi sono nulli e ANAC ne dichiara la nullità come previsto dal co. 6, art. 54-*bis* del d.lgs.165/2001. In caso di licenziamento, al lavoratore spetta la reintegra nel posto di lavoro ai sensi dell'art. 2 del d.lgs. 4 marzo 2015, n. 23 (rubricato in "Licenziamento discriminatorio, nullo e intimato in forma orale"). L'ordine di "reintegro" resta di esclusiva competenza della magistratura.

[27] Inoltre, la sussistenza di un atteggiamento del presunto autore della ritorsione che sia benevolo e favorevole agli interessi del segnalante nonché, in caso di adozione di un provvedimento disciplinare, la fondatezza della sanzione, la sua esiguità e la sua applicazione in modo proporzionato e ragionevole possono costituire elementi idonei ad escludere la sussistenza dell'intento ritorsivo.

L'atto o il provvedimento ritorsivo può essere oggetto di annullamento in sede di autotutela da parte dell'amministrazione indipendentemente dagli accertamenti di ANAC. Semmai, ove ANAC abbia ricevuto la comunicazione di misure ritorsive, l'annullamento in autotutela può essere valutato in sede di procedimento sanzionatorio.

Come già precisato, ai sensi dell'art. 54-*bis* co. 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.

Qualora venga accertata l'adozione di una misura ritorsiva o discriminatoria, ANAC applica al responsabile una sanzione amministrativa pecuniaria da 5.000 a 30.000 euro (art. 1, co. 6, l. 179). Si precisa fin da ora che l'Autorità considera responsabile della misura ritorsiva il soggetto che ha adottato il provvedimento ritorsivo o comunque il soggetto a cui è imputabile il comportamento e/o l'omissione.

La responsabilità si configura anche in capo al soggetto che ha suggerito o proposto l'adozione di una qualsiasi forma di ritorsione nei confronti del *whistleblower*, così producendo un effetto negativo indiretto sulla sua posizione (ad es. proposta di sanzione disciplinare).

Con riferimento ai procedimenti di ANAC per l'accertamento delle misure ritorsive si rinvia alla Parte III 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 rivelazione, escludendo l'integrazione dei reati di "*rivelazione e utilizzazione del segreto d'ufficio*" (art. 326 c.p.), "*rivelazione del segreto professionale*" (art. 622 c.p.), "*rivelazione dei segreti scientifici e industriali*" (art. 623 c.p.).

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

La giusta causa della rivelazione sembra sostanzialmente operare come "scriminante" nel presupposto che vi sia un interesse preminente, in tal caso l'interesse all'integrità delle amministrazioni, che impone o consente tale rivelazione.

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*» (art. 3, co. 1, l. 179);
- il segnalante non deve aver appreso la notizia «*in ragione di un rapporto di consulenza professionale o di assistenza con l'ente, l'impresa o la persona fisica interessata*» (art. 3, co. 2, 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*» (art. 3, co. 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 c.p.) e dell'art. 2105 c.c. è fonte di responsabilità civile e/o penale.

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 unicamente 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 si debba fare riferimento esclusivamente ai soggetti previsti dalla legge come destinatari della segnalazione/denuncia (ANAC, RPCT, Autorità giudiziaria ordinaria o contabile). L'indicazione legislativa, inoltre, è quella di rafforzare la raccomandazione a predisporre apposite procedure e, possibilmente, piattaforme informatiche per le segnalazioni *whistleblowing*.

L'invio a soggetti diversi da quelli indicati per legge o 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 giusta causa della rivelazione di cui all'art 3, co. 1, l. 179 giacché denota un comportamento non congruo e diligente che non può essere giustificato.

3.4. Condizioni per la tutela

Per specifica disposizione normativa (co. 9, art. 54-*bis*)[28] 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

[28] 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 Determinazione n. 6 del 28 aprile 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.

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 colpa.

Nel caso in cui la sentenza di primo grado, sfavorevole per il segnalante, non venga confermata 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*[29], cioè i casi in cui il segnalante abbia agito con la consapevolezza di rilevare una notizia non vera, sono 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 che si è instaurato 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 co. 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

La legge prevede specifiche garanzie a tutela del dipendente che segnala illeciti.

I dati relativi ai soggetti segnalati, in quanto interessati,[30] sono comunque tutelati dalla disciplina in materia dei dati personali.

Tenuto conto della specificità del contesto lavorativo, il titolare del trattamento dovrà, in ogni caso, adottare cautele particolari al fine di evitare la indebita circolazione di informazioni personali, non solo verso l'esterno, ma anche all'interno degli uffici dell'amministrazione in capo a soggetti non autorizzati al trattamento dei dati, anche mediante una corretta configurazione dei sistemi di protocollo informatico.

[29]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.

[30] Per interessato al trattamento dei dati personali si intende il soggetto(persona fisica) cui si riferiscono i dati personali.

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 segnalazioni[31]. Il RPCT, oltre a ricevere e prendere in carico le segnalazioni, pone in essere gli atti necessari a una prima "*attività di verifica e di analisi delle segnalazioni ricevute*", da ritenersi obbligatoria in base al co. 6 dell'art. 54-*bis*[32], pena le sanzioni pecuniarie dell'Autorità (co. 1 e 6, art. 54-*bis*).

Tale ruolo si esplica nell'esercizio di alcune funzioni che, con specifico riguardo alla gestione delle segnalazioni all'interno dell'organizzazione dell'amministrazione (ossia quando il segnalante abbia scelto di utilizzare il canale di inoltro della segnalazione implementato dalla p.a.), sono attribuite dalla legge al soggetto cui l'amministrazione o ente titolare ha conferito l'incarico di RPCT[33].
Il RPCT è pertanto il soggetto legittimato, per legge, a trattare i dati personali del segnalante e, eventualmente, a conoscerne l'identità. Il RPCT può coincidere con il custode dell'identità. In ogni caso, è opportuno che la scelta del soggetto individuato quale custode dell'identità ricada su un dipendente dell'amministrazione dotato di requisiti di imparzialità e indipendenza.
Resta fermo che, sebbene quest'ultimo non tratti direttamente i dati relativi al segnalante e quelli contenuti nella segnalazione, lo stesso opera in qualità di "autorizzato" al trattamento (ai sensi dell'art. 4, par. 10, 29, 32, par. 4 del Regolamento UE 2016/679 e art. 2-*quaterdecies* del d.lgs. 196 del 2003).

Il ruolo del RPCT si sostanzia in una significativa attività istruttoria.

In primo luogo, spetta al RPCT la valutazione in ordine alla 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 sia con riferimento al segnalante che al contenuto della segnalazione (cfr. Parte I, § 2.1).

Per la valutazione dei suddetti requisiti, il RPCT può utilizzare gli stessi criteri utilizzati dall'Autorità come elencati al § 2. Parte III delle presenti Linee guida, e cioè:

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;

[31] 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 Determinazione n. 6 del 28 aprile 2015, indicando il RPCT come destinatario delle segnalazioni ove queste vengano dirette all'Amministrazione di appartenenza del segnalante.

[32] 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.

[33] Cfr. artt. 4, § 4, 10, 29, 32, Regolamento e art. 2-*quaterdecies*, d.lgs. 196/2003.

e) accertato contenuto generico della segnalazione di illecito tale da non consentire la comprensione dei fatti, ovvero segnalazione di illeciti corredata da documentazione non appropriata o inconferente;

f) produzione di sola documentazione in assenza della segnalazione di condotte illecite o irregolarità;

g) mancanza dei dati che costituiscono elementi essenziali della segnalazione di illeciti indicati al comma 2 dell'art. 8 del Regolamento sull'esercizio sanzionatorio (Delibera n. 690/2020).

Si precisa che nei casi di cui alle lett. c) e g), il RPCT, appena ricevuta la segnalazione, ove quanto denunciato non sia adeguatamente circostanziato, può chiedere al *whistleblower* elementi integrativi tramite il canale a ciò dedicato, o anche di persona, ove il segnalante acconsenta.

Una volta valutata l'ammissibilità della segnalazione, quale segnalazione di *whistleblowing,* il RPCT avvia l'istruttoria interna sui fatti o sulle condotte segnalate.

Ad avviso dell'Autorità, spetta al RPCT compiere una prima imparziale delibazione 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, sempre 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.

Per quanto riguarda i casi in cui sia necessario coinvolgere altri soggetti, interni o esterni all'amministrazione, si rinvia a quanto precisato nella Parte I, § 3.1. delle presenti Linee guida.

Non spetta 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 ANAC n. 840 del 2 ottobre 2018[34] 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 questi possa avvalersi, laddove le dimensioni organizzative lo consentano, di un gruppo di lavoro dedicato per svolgere l'attività di verifica e di analisi delle segnalazioni. Qualora l'amministrazione o ente decida di costituire il gruppo di lavoro, si raccomanda che:

[34] *"Corretta interpretazione dei compiti del Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza (RPCT)."*

- sia composto da soggetti in possesso di competenze trasversali rispetto ai principali compiti e attività dell'ente;
- i componenti siano identificati in apposito atto organizzativo.

L'Autorità ritiene che, a maggior tutela del segnalante e per favorire un clima di fiducia all'interno dell'amministrazione, l'atto organizzativo debba essere pubblicato sulla intranet dell'amministrazione o dell'ente.

È comunque opportuno - come già precisato nella Parte I, § 3.1 - che nei codici di comportamento siano previste forme di responsabilità specifica in tal senso, anche in capo ai componenti del gruppo di lavoro e a tutti i soggetti che all'interno dell'amministrazione possono venire a conoscenza della segnalazione.

Ad avviso dell'Autorità, 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.

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 che l'Autorità irroga ai sensi del "*Regolamento sull'esercizio del potere sanzionatorio",* adottato da ANAC.

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.

Visto il ruolo di primo piano assegnato dalla legge al RPCT nella gestione delle segnalazioni è opportuno che le amministrazioni disciplinino, nel PTPCT o nell'atto organizzativo con cui si definisce la procedura (cfr. infra § 2.1), anche l'ipotesi residuale in cui il RPCT si trovi in posizione di conflitto di interessi, indicando, altresì, i soggetti idonei a sostituirlo nella gestione e analisi della segnalazione.

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.

Il RPCT rende conto, con modalità stabilite dall'amministrazione nel PTPCT o in altro atto organizzativo ad esso collegato, del numero di segnalazioni ricevute e del 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 PTPCT o in altro atto organizzativo

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

Quanto ai termini procedimentali, 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 quindici giorni lavorativi il termine per l'esame preliminare della segnalazione. cui consegue l'avvio dell'istruttoria.

Il termine per l'avvio dell'istruttoria è di quindici giorni lavorativi che decorrono dalla data di ricezione della segnalazione.

Il termine per la definizione dell'istruttoria è di sessanta 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 fornendo adeguata motivazione.

È anche opportuno che l'atto organizzativo definisca:

- il ruolo e i compiti dei diversi soggetti cui è consentito l'accesso alle informazioni e ai dati contenuti nella segnalazione, limitando il trasferimento di questi ultimi ai casi strettamente necessari e secondo le modalità stabilite nelle presenti Linee guida;

- le modalità e i termini di conservazione dei dati appropriate e proporzionate ai fini della procedura di *whistleblowing*;

Nel PTPCT, 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 comunicazioni specifiche, eventi di formazione, *newsletter* e portale intranet).

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

Sul piano operativo 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 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, del 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, sebbene raggiungibile da Internet, potrà non essere reso pubblico sul sito istituzionale dell'amministrazione. In tal caso, esso potrà essere reso noto ai soggetti interessati esterni all'amministrazione (lavoratori e collaboratori delle imprese che realizzano opere in favore della p.a.) per altre vie (ad es. mediante comunicazione diretta del *link* al momento della sottoscrizione del contratto). In assenza della pubblicazione sul proprio sito Internet, l'amministrazione è comunque tenuta a garantire l'accesso non ristretto ai 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.

Nel caso in cui l'applicativo utilizzato per acquisire e gestire le segnalazioni sia fornito da un soggetto terzo che offra anche altri servizi quali la manutenzione o la conduzione applicativa, o altri servizi informatici che comportano il trattamento di dati per conto dell'amministrazione, o nel caso in cui l'amministrazione si doti di un sistema offerto in *Cloud* o in modalità *SaaS* (*Software as a Service*) resta fermo che tale soggetto terzo opera in qualità di "autorizzato" al trattamento (ai sensi dell'art. 4, par. 10, 29, 32, par. 4 del Regolamento UE 2016/679 e art. 2-*quaterdecies* del d.lgs. 196 del 2003).
Analogamente, opera in qualità di "autorizzato" al trattamento il personale dell'amministrazione con mansioni di manutenzione e conduzione applicativa del sistema.
L'amministrazione che non ha automatizzato il processo di gestione delle segnalazioni, a causa di specifiche difficoltà organizzative da motivare adeguatamente, può, in via residuale, 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". Con riguardo alle segnalazioni pervenute mediante canali diversi dalla procedura informatica, si ritiene opportuno che queste siano protocollate in apposito registro riservato.

In generale, per il processo di gestione delle segnalazioni attraverso il supporto di una procedura informatica possono essere individuati i seguenti ruoli da assegnare agli utenti del sistema:

- Segnalante: soggetto che ha inviato la segnalazione di *whistleblowing*;
- RPCT: Responsabile Prevenzione della Corruzione e Trasparenza nominato dall'ente. È coinvolto nel trattamento dati personali presenti nella segnalazione.
- Istruttore: fa parte della struttura di supporto del RPCT, è coinvolto nell'analisi della segnalazione e nella eventuale istruttoria; questo ruolo consente l'accesso a tutte le informazioni inserite nelle segnalazioni. È coinvolto nel trattamento dati personali presenti nella segnalazione.
- Custode delle identità: è il soggetto individuato dall'amministrazione che, su esplicita e motivata richiesta, consente al RPCT di accedere all'identità del segnalante. L'identità del segnalante non è nota al custode. Tale ruolo può anche coincidere con quello di RPCT. Non è coinvolto nel trattamento dati personali presenti nella segnalazione.

Nelle specifiche procedurali che seguono si fa riferimento a tali soggetti quali attori del processo o di parte di esso.

Si precisa che l'amministrazione, nel trattamento delle segnalazioni attraverso una procedura informatica, deve attenersi alla normativa vigente sul trattamento dei dati personali, con particolare riguardo ai soggetti interni che sono coinvolti nel trattamento di tali dati.

Per tutelare il dipendente che segnala gli illeciti e garantire, quindi, l'efficacia del processo di segnalazione, la procedura di gestione delle segnalazioni utilizzata 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;
- presentare al segnalante l'informativa sul trattamento dei dati personali da parte dell'amministrazione ed eventualmente acquisire, già in fase di segnalazione, il consenso del segnalante a rivelare l'identità all'ufficio di disciplina;

- identificare ogni segnalazione ricevuta mediante l'attribuzione di un codice univoco progressivo, registrando la data e l'ora di ricezione. Tali informazioni dovranno essere associate stabilmente alla segnalazione;
- 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. Nel caso in cui l'accesso all'applicazione sia mediato da dispositivi *firewall* o *proxy*, l'amministrazione deve garantire la non tracciabilità del segnalante nel momento in cui viene stabilita la connessione anche mediante l'impiego di strumenti di anonimizzazione dei dati di navigazione (ad es. tramite protocollo di trasporto *https* e accesso mediato dalla rete TOR);
- separare il contenuto della segnalazione dall'identità del segnalante;
- rendere disponibile il solo contenuto della segnalazione ai soggetti che gestiscono l'istruttoria;
- prevedere l'accesso sicuro e protetto all'applicazione per tutti gli utenti mediante l'adozione di sistemi di autenticazione e autorizzazione opportuni. Le modalità di accesso alla piattaforma possono prevedere sistemi di autenticazione informatica basati su tecniche di *strong authentication*, sulla base di valutazioni effettuate caso per caso anche in ragione delle specificità del contesto tecnologico, della dimensione dell'ente titolare, del numero di utenti e della ricorrenza di specifiche situazioni di criticità ambientali;
- la piattaforma per l'acquisizione e gestione delle segnalazioni deve assicurare l'accesso selettivo ai dati delle segnalazioni, da parte dei diversi soggetti autorizzati al trattamento, prevedendo, ad esempio, una procedura per l'assegnazione, da parte del RPCT, della trattazione di specifiche segnalazioni all'eventuale personale di supporto;
- tracciare l'attività degli utenti del sistema nel rispetto delle garanzie a tutela del segnalante, al fine di evitare l'uso improprio di dati relativi alla segnalazione. I relativi *log* devono essere adeguatamente protetti da accessi non autorizzati e devono essere conservati per un termine congruo rispetto alle finalità di tracciamento. Deve essere evitato il tracciamento di qualunque informazione che possa ricondurre all'identità o all'attività del segnalante. Il tracciamento può essere effettuato esclusivamente al fine di garantire la correttezza e la sicurezza del trattamento dei dati;
- consentire l'accesso del RPCT 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. È esclusa l'adozione della posta elettronica individuale quale mezzo di notifica al segnalante;
- qualora la piattaforma per l'acquisizione e gestione delle segnalazioni invii messaggi (es. in caso di variazione dello stato di avanzamento dell'istruttoria, riscontro del segnalante a una richiesta di integrazione, riscontro del segnalante a una richiesta di consenso a rivelare la propria identità nell'ambito di un procedimento disciplinare, ecc.) sulla casella di posta elettronica individuale che

l'amministrazione o l'ente ha assegnato al RPCT e all'istruttore, tali messaggi non devono contenere riferimenti all'identità del segnalante o all'oggetto della segnalazione;

- tutelare la riservatezza degli atti formati nel corso dell'attività istruttoria svolta dall'amministrazione;
- consentire al segnalante di verificare, in qualsiasi momento tramite l'applicazione, lo stato di avanzamento dell'istruttoria;
- consentire in qualsiasi momento, tramite l'applicazione, la fruibilità della documentazione custodita, ad es. al fine di evitare il *download* o, soprattutto, la stampa della stessa;
- rendere chiaramente visibili al segnalante, al fine di consentire l'uso consapevole e sicuro della piattaforma, le seguenti indicazioni da considerarsi requisiti minimi di buon comportamento, acquisendo dallo stesso segnalante la conferma di lettura:
  - "*È opportuno rimuovere riferimenti all'identità del segnalante dalla segnalazione e dai suoi allegati*";
  - "*Se per inviare la segnalazione è stato utilizzato il canale informatico è opportuno utilizzare il medesimo canale per tutte le comunicazioni successive da inviare all'Ente*".

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 indirizzo politico dell'amministrazione che ha adottato il PTPCT e nominato il RPCT. Resta fermo che l'amministrazione può stabilire *ex ante* altri responsabili nel PTPCT o in apposito atto organizzativo (cfr., infra, § 2.1).

Per il procedimento di ANAC relativo all'irrogazione della sanzione si rinvia all'apposito Regolamento sanzionatorio.

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

Di seguito sono illustrate le procedure che ANAC segue per la gestione sia delle "*segnalazioni*" che delle "*comunicazioni di misure ritorsive*"

Come sopra anticipato (cfr. Parte I, §. 2) l'Autorità può ricevere:

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

L'Autorità ha previsto un unico modulo[35] (Allegato 1) "*Modulo per la segnalazione di reati o irregolarità, ai sensi dell'art. 54-bis, d.lgs. 165/2001*", che può essere utilizzato per la trasmissione sia della segnalazione di condotte illecite, sia per la comunicazione di misure ritorsive.

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

Tale modulo è suddiviso in Sezioni. Nella sezione «*Passo 5 – Comunicazione di misure ritorsive*», il *whistleblower* può indicare e descrivere le misure ritorsive/discriminatorie adottate dall'amministrazione nei suoi confronti, nonché allegare la relativa documentazione.

Il modulo viene acquisito mediante i due canali di ricezione predisposti dall'Autorità: la piattaforma informatica e il protocollo generale. Sono acquisite al protocollo, in apposito registro riservato, anche le segnalazioni trasmesse mediante plico cartaceo ai sensi del successivo § 1.2.

I processi di gestione delle segnalazioni e delle comunicazioni di ANAC, invece, si differenziano. Tali processi sono rispettivamente descritti nei paragrafi che seguono (§ 2 e § 3).

1.1. La presentazione mediante la piattaforma informatica di ANAC

ANAC ha attivato una apposita piattaforma per l'acquisizione e la gestione delle segnalazioni e delle comunicazioni di misure ritorsive. La piattaforma di ANAC costituisce un registro speciale di protocollazione e consente l'identificazione di ogni segnalazione e comunicazione ricevuta mediante l'attribuzione di un codice univoco progressivo.
La piattaforma consente, in modo informatizzato, la compilazione, l'invio e la ricezione del modulo sopra menzionato.

[35] Il modulo per presentare la segnalazione e la comunicazione è allegato alle presenti Linee guida (Allegato 1), ma è comunque possibile recuperarlo accedendo al sito istituzionale dell'ANAC e cliccando il link alla pagina dedicata Whistleblowing (https://www.anticorruzione.it/-/whistleblowing)

Nel sito istituzionale di ANAC, cliccando il link alla pagina dedicata, si accede al servizio dedicato al "*whistleblowing*" (https://www.anticorruzione.it/-/whistleblowing).

Il sistema acquisisce sia le segnalazioni che le comunicazioni di misure ritorsive 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.

È altamente raccomandato per l'invio, sia delle segnalazioni, che delle comunicazioni di misure ritorsive, l'utilizzo della piattaforma, in quanto la stessa, conformemente alla disposizione di cui al co. 5 dell'art. 54-*bis*, utilizza un protocollo di crittografia che meglio garantisce sicurezza e confidenzialità tecnologica del processo di segnalazione.

Attraverso il protocollo di crittografia 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 UWHIB).

Una volta effettuato l'accesso alla piattaforma, l'utente inserisce nella Sezione "*Identità*" le informazioni, da inserire obbligatoriamente, che lo identificano univocamente.

L'interessato è tenuto, altresì, 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.

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

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 le segnalazioni e le comunicazioni di misure ritorsive.

L'utilizzo della piattaforma informatica, oltre a garantire, per quanto sopra riportato, la riservatezza dell'identità del segnalante, consente a quest'ultimo di accedere alla propria segnalazione fino a cinque anni successivi alla data della segnalazione stessa - tramite l'utilizzo di un codice identificativo univoco che gli viene fornito all'esito della procedura effettuata come si illustrerà a breve – e di dialogare con ANAC. Ciò al fine di monitorare lo svolgimento del procedimento amministrativo eventualmente avviato in seguito alla segnalazione.

Anche in questa sede, come già evidenziato nel Comunicato del Presidente del 5 settembre 2018[36], 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 all'evoluzione della propria segnalazione/comunicazione, soprattutto quando questa non sia più connotata dal carattere di attualità[37].

[36] 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.

[37] 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 o *password* di 16 caratteri (*key code*) che gli/le permette di accedere alla propria segnalazione/comunicazione. Ciò può essere utile sia per integrare la segnalazione, sia per conoscerne gli esiti.

Il *key code* non può essere replicato. Si rammenta quindi che è onere del segnalante averne adeguata cura. Si precisa che in caso di smarrimento del *key code*, il *whistleblower* non può più collegarsi alla propria segnalazione e/o alla propria comunicazione di misure ritorsive per fornire specificazioni o ulteriore documentazione. In tal caso diventa onere del segnalante far presente all'Ufficio UWHIB tale situazione, comunicando ogni informazione utile in merito alla segnalazione di cui ha smarrito il *key code*.

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 l'interessato non abbia familiarità con le procedure informatiche o non sia in possesso di strumenti informatici.

Anche in tal caso è altamente raccomandato che la segnalazione o la comunicazione venga effettuata compilando il modulo allegato.

Il modulo debitamente compilato e firmato è trasmesso all'ufficio protocollo dell'Autorità tramite: posta ordinaria; raccomandata con ricevuta di ritorno; consegna *brevi manu* in sede[38] oppure tramite posta elettronica certificata alla seguente casella istituzionale dell'Autorità: protocollo@pec.anticorruzione.it .

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. La stessa dicitura va indicata nell'oggetto quando la segnalazione viene trasmessa per posta elettronica certificata.

A tale riguardo, infatti, va evidenziato che i plichi privi della 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

Le segnalazioni di *whistleblowing* possono essere trasmesse ad ANAC da parte dei pubblici dipendenti come previsto dal co. 1 dell'art. 54-*bis*. Non sono prese in considerazione le segnalazioni presentate da altri soggetti, ivi inclusi i rappresentanti di organizzazioni sindacali e associazioni, in quanto l'istituto del

[38] Al seguente indirizzo: Autorità Nazionale Anticorruzione – c/o Palazzo Sciarra Via Minghetti, 10 – 00187 Roma.

whistleblowing è indirizzato alla tutela della singola persona fisica. In tali casi le segnalazioni sono archiviate come previsto dal *Regolamento sanzionatorio*[39] in quanto mancanti del requisito soggettivo 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; escluse dall'accesso civico generalizzato di cui all'art. 5, co. 2, del d.lgs. 33/2013 nonché sottratte all'accesso di cui all'art. 2-*undecies* co. 1 lett. f) del codice in materia di protezione dei dati personali, come precisato al § 3.1, Parte I, delle presenti Linee guida.

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 inammissibile[40] 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) accertato contenuto generico della segnalazione di illecito tale da non consentire la comprensione dei fatti, ovvero segnalazione di illeciti corredata da documentazione non appropriata o inconferente;
f) produzione di sola documentazione in assenza della segnalazione di condotte illecite o irregolarità;
h) mancanza dei dati che costituiscono elementi essenziali della segnalazione di illeciti indicati al comma 2 dell'art. 8 del Regolamento sull'esercizio sanzionatorio (Delibera n. 690/2020).

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

Nei casi di cui alle lett. c) e g), ANAC, ove quanto denunciato non sia adeguatamente circostanziato, può chiedere al *whistleblower* elementi integrativi tramite il canale a ciò dedicato o anche di persona, ove il segnalante acconsenta.

La gestione delle segnalazioni relative a materie di competenza ANAC

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 e l'allegata documentazione agli uffici di vigilanza competenti rispetto al caso di specie, provvedendo ad espungere i dati e ogni altro elemento che possa, anche indirettamente, consentire l'identificazione del segnalante. Poiché nella documentazione trasmessa potrebbero essere presenti dati personali di altri interessati, i soggetti che trattano i dati sono comunque "autorizzati" al riguardo (artt. 4, par.1, n. 10, 29, 32 e par. 4 del Regolamento UE 2016/679).

[39] Cfr. Regolamento Sanzionatorio (Delibera n.690/2020) Capo II, art. 8
[40] Cfr. Regolamento Sanzionatorio (Delibera n.690/2020) Capo II, art. 8

L'ufficio di vigilanza competente svolge le attività istruttorie ai sensi del Regolamento di vigilanza di settore e nel rispetto delle Linee guida di settore adottate dall'Autorità in materia. Restano ferme le responsabilità disciplinari previste per violazione degli appositi doveri di comportamento e per violazione delle norme sulla tutela dei dati personali previste dal codice di settore.

Gli esiti dell'istruttoria sono trasmessi all'ufficio UWHIB e poi gestiti 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 alla competente Autorità giudiziaria o contabile, nel rispetto della tutela della riservatezza dell'identità del segnalante, evidenziando che, trattandosi di una segnalazione ex art 54-*bis,* è necessario garantire la riservatezza dell'identità del segnalante.

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 all'autorità giudiziaria ordinaria e a quella contabile debba avvenire 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 l'Autorità giudiziaria per esigenze istruttorie volesse conoscere il nominativo del segnalante, ANAC provvede a comunicare l'identità del segnalante.

È opportuno precisare che il *whistleblower* è preventivamente avvisato, attraverso l'informativa presente in piattaforma informatica, o con un apposito comunicato per i segnalanti che non utilizzano la piattaforma, della eventualità che la sua segnalazione potrà essere inviata all'Autorità giudiziaria ordinaria e contabile.

- *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, una delle materie di cui all'art. 60, co. 6, d.lgs. 165/2001, l'Autorità provvede a trasmettere gli esiti delle verifiche eventualmente condotte ovvero estratti accuratamente anonimizzati della segnalazione, nel rispetto della tutela della riservatezza dell'identità del segnalante, al Dipartimento per la funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei Ministri per i seguiti di competenza.

- *In caso di fatti per cui sia necessario coinvolgere altri soggetti competenti sui fatti segnalati*

Ad eventuali altri soggetti ANAC trasmette non la segnalazione, ma gli esiti delle verifiche eventualmente condotte, e, se del caso, estratti accuratamente anonimizzati della segnalazione, prestando la massima attenzione per evitare che dalle informazioni e dai fatti descritti si possa risalire all'identità del segnalante.

- *In caso di segnalazioni relative a magistrati*

Come chiarito nella Parte I delle presenti Linee guida (cfr.§ 1.1), cui si rinvia, l'Autorità ritiene di non poter intervenire direttamente in caso di segnalazioni fatte da un magistrato o che riguardano i magistrati (né in caso di comunicazioni di misure ritenute ritorsive di cui al successivo § 3 perpetuate nei confronti di un magistrato in ragione della segnalazione).

Resta fermo che laddove gli illeciti segnalati rilevino sotto il profilo penale o erariale, le segnalazioni sono trasmesse direttamente da ANAC alle Autorità giudiziarie competenti.

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

3. La gestione delle comunicazioni di misure ritorsive o discriminatorie

Secondo quanto previsto dall'art. 54-*bis*, co. 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.

Per quanto riguarda il concetto di misura ritorsiva o discriminatoria si rinvia alla Parte I, § 3.2, delle presenti Linee guida.

Compito di ANAC (come precisato alla Parte I, § 3.2, delle presenti Linee guida) è quello di accertare che la misura ritorsiva o discriminatoria sia conseguente alla segnalazione di illeciti e, in caso positivo, applicare la sanzione.

Si sottolinea, in questa sede, che è essenziale che vi sia una precedente segnalazione di illeciti da parte del dipendente pubblico destinatario della misura, giacche è in relazione a tale segnalazione che va valutato l'intento ritorsivo della misura adottata dall'amministrazione.

Come già precisato, una volta che il segnalante provi di aver effettuato una segnalazione ai sensi dell'art. 54-bis e di aver subito una ritorsione/danno, l'onere della prova grava sulla persona che ha compiuto tale azione (cfr. Parte I, § 3.2). Sicché sarà quest'ultima a dover dimostrare che le misure adottate nei confronti del segnalante non sono in alcun modo collegate alla segnalazione.

Nel procedimento innanzi ad ANAC, quindi, l'intento ritorsivo si presume. Trattandosi di una presunzione di responsabilità, è necessario che le prove in senso contrario emergano nel contraddittorio con ANAC. A tal fine è fondamentale che il presunto responsabile fornisca tutti gli elementi da cui dedurre l'assenza della natura ritorsiva della misura adottata nei confronti del segnalante.

Resta fermo che contro la decisione di ANAC si può ricorrere dinanzi al giudice amministrativo.

L'*iter* procedimentale di gestione e analisi della comunicazione si svolge secondo le prescrizioni contenute nel *Regolamento sanzionatorio*[41], cui, pertanto, si rinvia.

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.

[41] Cfr. Regolamento sanzionatorio (Delibera 690/2020) CAPO III «*Procedimento sanzionatorio relativo alle comunicazioni*»

La comunicazione è considerata inammissibile e/o improcedibile, e l'ufficio procede alla sua archiviazione, da comunicare al *whistleblower*, nei seguenti casi:

a) manifesta infondatezza per l'assenza di elementi di fatto idonei a giustificare accertamenti;

b) manifesta insussistenza dei presupposti di legge per l'esercizio dei poteri di vigilanza dell'Autorità;

c) finalità palesemente emulativa;

d) accertato contenuto generico della comunicazione o tale da non consentire la comprensione dei fatti, ovvero comunicazione corredata da documentazione non appropriata o inconferente;

e) produzione di sola documentazione in assenza della comunicazione;

f) mancanza dei dati che costituiscono elementi essenziali della comunicazione;

g) intervento dell'Autorità non più attuale.

Laddove sia necessario acquisire informazioni, chiarimenti o documenti ulteriori rispetto a quelli contenuti nella comunicazione, l'Ufficio può convocare in audizione i soggetti in possesso degli stessi ovvero inviare loro una richiesta di integrazione documentale con assegnazione di un termine entro il quale fornire riscontro.
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.

Giova qui evidenziare che l'autore della comunicazione è tempestivamente informato dell'avvio nonché della conclusione e degli esiti del procedimento secondo le modalità specificate nel suddetto *Regolamento sanzionatorio.*

In relazione agli atti del procedimento sanzionatorio, sia l'autore della comunicazione che il presunto responsabile che ha adottato, suggerito o proposto l'adozione di una qualsiasi forma di ritorsione nei confronti del *whistleblower*, possono esercitare il diritto di accesso agli atti amministrativi (artt. 22 e ss. l. 241/1990), ciò al fine di garantire il diritto di difesa dell'accusato. La comunicazione di misure ritorsive e la documentazione ivi allegata non sono sottratte all'accesso agli atti (artt. 22 e ss. l. 241/1990) né all'accesso civico generalizzato (art.5, co. 2, d.lgs. 33/2013). Resta fermo che, laddove nella comunicazione vi siano riferimenti alla segnalazione, essi sono debitamente oscurati.

Il procedimento condotto da ANAC si conclude con l'adozione di un provvedimento di archiviazione o, laddove sia accertata la "ritorsione" o la "discriminazione", con un provvedimento sanzionatorio nei confronti del soggetto ritenuto responsabile di aver adottato il provvedimento ritorsivo o comunque il soggetto a cui è imputabile il comportamento e/o l'omissione ritenuta ritorsiva.

- *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 o discriminatoria «…*informa il*

Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei ministri o gli altri organismi di garanzia o di disciplina per le attività e gli eventuali provvedimenti di competenza».

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

- *Responsabilità e potere sanzionatorio dell'Autorità: i casi previsti dal co. 6, art. 54-bis*

Per le questioni generali che attengono all'esercizio del potere sanzionatorio di ANAC (previsto dal co. 6, art. 54-*bis*) si rinvia al Regolamento sanzionatorio di cui alla Delibera Anac n. 690 del 2020.

Con riferimento all'individuazione dei responsabili, si precisa quanto segue:

- laddove ANAC accerti il mancato svolgimento di attività di verifica e analisi delle segnalazioni ricevute, responsabile è considerato il RPCT ovvero altro soggetto, specificamente e preventivamente individuato nel PTPCT o in apposito atto organizzativo, che sia deputato a gestire la segnalazione;
- laddove ANAC accerti l'assenza o non conformità (rispetto alle modalità delineate nelle presenti Linee guida) di procedure per l'inoltro e la gestione delle segnalazioni, responsabile è considerato l'organo di indirizzo dell'amministrazione che ha adottato il PTPCT e nominato il RPCT. Resta fermo che l'amministrazione può stabilire *ex ante* altri responsabili da indicare nel PTPCT o apposito atto organizzativo;
- laddove ANAC accerti l'adozione di misure discriminatorie o di misure ritorsive nei confronti del segnalante, come conseguenza della segnalazione, responsabile è considerato il soggetto o i soggetti che hanno adottato o concorso all'adozione del provvedimento o il soggetto cui è imputabile il comportamento e/o l'omissione ritorsiva.

Si rammenta che nei casi indicati dal *Regolamento sanzionatorio*, connotati da elementi di ragionevole fondatezza delle responsabilità, ai fini di garantire un intervento tempestivo, l'Autorità esercita il potere sanzionatorio mediante un *iter* procedimentale semplificato[42].

- *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 2017 (data di entrare in vigore della l. 179) sono trasmesse al DFP, competente in materia fino alla predetta data.

[42] Cfr Regolamento sanzionatorio (Delibera 690/2020) CAPO IV, art. 17 «Procedimento sanzionatorio semplificato»

3.1. La gestione delle comunicazioni di misure ritorsive adottate dalle imprese fornitrici di beni o servizi o che realizzano opere in favore dell'amministrazione pubblica.

L'Autorità, ai sensi dell'art. 54-*bis* commi 1 e 6, può svolgere gli accertamenti di competenza su eventuali misure ritorsive adottate nei confronti dell'autore della segnalazione anche nelle imprese fornitrici di beni o servizi e che realizzano opere in favore dell'amministrazione pubblica.

Nella valutazione della ritorsività della misura adottata dai soggetti di cui sopra si utilizzano gli stessi indici e parametri elencati al § 3.2, Parte I, delle presenti Linee guida.

L'interlocutore dell'Autorità è individuato nel rappresentante legale dell'ente e/o impresa. 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*.

Il procedimento è disciplinato dal Regolamento sanzionatorio in materia di *whistlelblowing,* cui si rinvia.

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

Il co. 9 dell'art. 54-bis stabilisce che la tutela non è più garantita nel caso in cui il *whistleblower* non svolga la segnalazione in buona fede, precisando che la protezione per quest'ultimo viene meno ove sia accertata, anche con sentenza di primo grado, la sua responsabilità penale per i reati di calunnia o diffamazione o per quelli comunque commessi con la segnalazione, ovvero la sua responsabilità civile, nei casi di dolo o colpa grave.

Quando nei confronti del *whistleblower* viene avviato un procedimento penale per i reati di cui sopra il procedimento penale e il procedimento sanzionatorio innanzi all'Autorità procedono separatamente.

Il procedimento sanzionatorio avviato da ANAC si arresta nel caso in cui il *whistleblower* sia condannato, anche con sentenza di primo grado, per i reati di calunnia o diffamazione ovvero per i reati commessi con la segnalazione, in quanto improcedibile ai sensi del co. 9, art. 54-*bis*, poiché 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.

Laddove la sentenza di condanna in primo grado dovesse essere riformata in senso favorevole al segnalante nei successivi gradi di giudizio, quest'ultimo potrà ottenere nuovamente la tutela prevista dall'art. 54-*bis* solo a seguito del passaggio in giudicato della pronuncia che accerta l'assenza della sua responsabilità penale per i reati di calunnia e/o diffamazione e/o commessi con la segnalazione.

Per una corretta applicazione del co. 9 dell'art. 54-*bis*, l'Autorità ritiene che l'amministrazione, qualora ritenga che il *whistleblower* abbia posto in essere, attraverso la segnalazione presentata, una condotta calunniosa, diffamatoria o, in generale, penalmente rilevante, non potrà sanzionare il dipendente per tali motivi. Solo dove intervenga, in sede giudiziaria, l'accertamento della responsabilità per dolo o colpa grave l'amministrazione potrà sanzionare disciplinarmente il segnalante.

Diversamente opinando, l'amministrazione si sostituirebbe all'accertamento giurisdizionale, disapplicando arbitrariamente il comma 9 dell'art 54-*bis* d.lgs. 165/2001 e, più in generale, le tutele previste da tale norma.

Approvato con Delibera n. 469 del 9 giugno 2021.

Il Presidente

Avv. Giuseppe Busia

Depositato presso la Segreteria del Consiglio in data 24 giugno 2021

Per il Segretario Maria Esposito

Rosetta Greco

Atto firmato digitalmente