



Autorità Nazionale Anticorruzione

Determinazione n. 6/2015, Linee guida in materia di tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti (c.d. *whistleblower*)

Relazione AIR

1. Le ragioni dell'intervento dell'Autorità

In applicazione del Regolamento «Disciplina dell'analisi di impatto della regolamentazione (AIR) e della verifica dell'impatto della regolamentazione (VIR)», pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 278 del 27 novembre 2013), la presente Relazione illustra le ragioni che hanno guidato l'Autorità nell'adozione delle «Linee guida in materia di tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti (c.d. *whistleblower*)», avuto riguardo alle principali osservazioni formulate nell'ambito della consultazione pubblica svoltasi nel periodo 24 febbraio-16 marzo 2015.

Preliminarmente si rappresenta che l'A.N.AC. ha ritenuto di dover adottare le citate Linee guida in considerazione dell'avvenuta modifica dell'art. 54-bis del d.lgs. 165/2001, di disciplina della tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti, ad opera dell'art. 31, co. 1, del d.l. 90/2014. In particolare, in virtù di detta modifica, l'Autorità è stata inserita tra i possibili destinatari delle segnalazioni di cui sopra. Previsione analoga è peraltro contenuta nell'art. 19, co. 5, del medesimo decreto, il quale ha stabilito che l'A.N.AC. «riceve notizie e segnalazioni di illeciti, anche nelle forme di cui all'art. 54-bis del decreto legislativo 30 marzo 2011, n. 165».

L'A.N.AC. ha quindi ritenuto di dover adottare le Linee guida allo scopo di fornire indicazioni alle amministrazioni in ordine alle misure da approntare per tutelare la riservatezza dell'identità dei dipendenti che segnalano illeciti. Inoltre, con le Linee guida l'Autorità intende dare conto delle procedure sviluppate per la tutela della riservatezza dell'identità sia dei dipendenti delle altre amministrazioni che trasmettano all'A.N.AC. una segnalazione, sia dei propri dipendenti che segnalano condotte illecite.

La novità legislativa ha imposto all'A.N.AC. di disciplinare le modalità di tutela della riservatezza e di fornire indicazioni interpretative circa la gestione delle segnalazioni del dipendente pubblico che denuncia illeciti. Detto potere di regolazione rientra nell'ambito del più generale potere di indirizzo in materia di prevenzione della corruzione che, in base all'art. 19, co. 15, del d.l. 90/2014, è stato trasferito dal Dipartimento della funzione pubblica all'A.N.AC.

L'obiettivo delle Linee guida consiste nel dettare una disciplina volta a incoraggiare i dipendenti pubblici a denunciare gli illeciti di cui vengano a conoscenza nell'ambito del rapporto di lavoro e, al contempo, a garantirne un'efficace tutela. In particolare, le Linee guida si pongono i seguenti obiettivi regolatori:

- a) fornire indicazioni utili ai fini dell'interpretazione delle norme dell'art. 54-bis del d.lgs. 165/2001, con particolare riferimento all'ambito soggettivo e oggettivo di applicazione e alle condizioni della tutela;
- b) fornire indicazioni in ordine alle misure che le pubbliche amministrazioni è opportuno approntino per tutelare la riservatezza dell'identità dei dipendenti che segnalano condotte illecite;

- c) proporre un modello procedurale per la gestione delle segnalazioni che tenga conto dell'esigenza di tutelare la riservatezza del dipendente che le invia e che ciascuna amministrazione potrà adattare sulla base delle proprie esigenze organizzative
- d) dare conto delle procedure sviluppate dall'Autorità per la tutela della riservatezza dell'identità sia dei dipendenti delle altre amministrazioni che trasmettano all'A.N.AC. una segnalazione, sia dei propri dipendenti che segnalano condotte illecite.

In applicazione del regolamento AIR e VIR dell'Autorità, il grado di raggiungimento degli obiettivi regolatori sarà oggetto di apposita verifica di impatto della regolazione, da effettuarsi decorsi dodici mesi dall'adozione delle Linee guida in argomento.

2. Osservazioni formulate nell'ambito della consultazione pubblica

In esito alla consultazione, svoltasi nel periodo 24 febbraio-16 marzo 2015, sono pervenuti n. 22 contributi di cui n. 17 provenienti da dipendenti di pubbliche amministrazioni e di società pubbliche e n. 5 da associazioni, centri di studio o privati. La maggior parte dei contributi contiene più osservazioni.

Le osservazioni ricevute riguardano in parte gli aspetti di carattere normativo e in parte quelli di tipo tecnico-informatico.

Di seguito sono riportate, per ciascuno dei predetti aspetti, le principali tematiche oggetto delle osservazioni pervenute, oltre che la soluzione proposta dall'Autorità a valle della consultazione.

A. Osservazioni che fanno riferimento ad aspetti normativi

1. *Tipologie di segnalazioni riconducibili alla disciplina dell'art. 54-bis del d.lgs. 165/2001.*

Sul punto sono emersi due orientamenti. Da un lato, è stato auspicato che le Linee guida includano la gestione delle segnalazioni anonime purché circostanziate (RPC della Regione Sardegna), eventualmente anche permettendo che la segnalazione possa essere resa in un primo momento in forma anonima e il segnalante possa rivelare la propria identità, che deve comunque rimanere riservata, solo in un secondo tempo una volta acquisita maggiore fiducia nel soggetto preposto alla gestione della segnalazione (Frontiere Digitali e Centro Hermes). Dall'altro, è stato evidenziato come l'ammissibilità del trattamento delle segnalazioni anonime potrebbe prestarsi ad usi strumentali, con il rischio di alimentare all'interno dell'ambiente lavorativo una "cultura della delazione" (RPC dell'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato). In proposito, l'Autorità ha ritenuto opportuno specificare all'interno delle Linee guida che le segnalazioni anonime, ove adeguatamente circostanziate e rese con dovizia di particolari, sono comunque gestite ma il loro invio e trattamento avviene attraverso canali distinti da quelli approntati per le segnalazioni di cui all'art. 54-bis del d.lgs. 165/2001. L'Autorità è dell'avviso che le segnalazioni anonime non

rientrino, per espressa volontà del legislatore, nel campo di applicazione della suddetta norma, la cui *ratio* è quella di assicurare la tutela del dipendente, mantenendone riservata l'identità: ciò naturalmente è possibile solo nel caso in cui questi, all'atto della segnalazione, si identifichi e renda nota la propria identità.

2. *Vincolatività per le amministrazioni del modello procedurale proposto.*

Anche su questo punto sono emersi due orientamenti. Alcuni hanno sottolineato come il grado di dettaglio della procedura priverebbe le amministrazioni della propria discrezionalità tecnica, considerato che in alcuni casi il processo potrebbe essere già stato informatizzato (RPC della Regione Emilia-Romagna). Altri hanno invece richiesto indicazioni di maggior dettaglio sull'organizzazione dei flussi informativi che vanno dal Responsabile della prevenzione della corruzione ai soggetti deputati a verificare la fondatezza della segnalazione oltre che agli altri soggetti cui la stessa può essere inoltrata (RPC della Regione Sardegna). In proposito, l'Autorità ha ritenuto opportuno chiarire che le Linee guida intendono proporre un modello procedurale che costituisce un riferimento adattabile da ciascuna amministrazione in relazione alle proprie esigenze organizzative. È stato inoltre precisato che, al termine delle attività di realizzazione del sistema automatizzato per la gestione delle segnalazioni di condotte illecite, l'Autorità metterà a disposizione in riuso gratuito il software e la relativa documentazione per tutte le amministrazioni che ne faranno richiesta.

3. *Gestione dei dati personali contenuti nelle segnalazioni e rapporti con la normativa in materia di tutela della privacy.*

È stata rappresentata all'Autorità l'ipotesi di un possibile conflitto tra le previsioni normative in materia di protezione dei dati personali di cui al d.lgs. 196/2003 e le disposizioni dell'art. 54-bis del d.lgs. 165/2001 volte ad assicurare la tutela della riservatezza dell'identità del segnalante. In particolare, è stato sottolineato come il diritto dell'interessato, nel caso di specie il segnalato, di conoscere le informazioni trattate sul proprio conto nonché l'origine dei dati, previsto dall'art. 7 del d.lgs. 196/2003, rischi di inficiare l'efficacia del sistema di segnalazione, potendo dissuadere il segnalante dal mettere al corrente i soggetti preposti circa gli illeciti eventualmente posti in essere all'interno dell'amministrazione di appartenenza (RPC dell'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato).

Quanto all'origine dei dati, l'Autorità ha ritenuto opportuno precisare all'interno delle Linee guida che l'art. 54-bis, co. 2, del d.lgs. 165/2001, fornisce già un'indicazione specifica disponendo che, se l'addebito contestato si fonda su riscontri oggettivi in possesso dell'amministrazione o che la stessa abbia autonomamente acquisito a prescindere dalla segnalazione, l'identità del segnalante non possa essere rivelata senza il suo consenso. Invece, quando la contestazione che ha dato origine al procedimento disciplinare si basa unicamente sulla denuncia del dipendente pubblico, colui che è sottoposto al procedimento disciplinare può accedere al nominativo del segnalante, anche in assenza del consenso di quest'ultimo, solo se ciò sia "assolutamente indispensabile" per la propria difesa. L'Autorità, consapevole che l'individuazione dei presupposti che fanno venir

meno la riservatezza dell'identità del segnalante è cruciale in quanto la garanzia di riservatezza è una delle condizioni che incoraggiano il dipendente pubblico ad esporsi segnalando fenomeni di illiceità, ritiene che spetti al responsabile dell'ufficio procedimenti disciplinari valutare, su richiesta dell'interessato, se ricorra la condizione di assoluta indispensabilità della conoscenza del nominativo del segnalante ai fini della difesa, motivando la scelta come previsto dalla legge 241/1990. Nelle Linee guida è stato inoltre precisato che, ai sensi dell'art. 54-bis, co. 4, la segnalazione è sottratta all'accesso previsto dagli artt. 22 e seguenti della legge 241/1990.

Quanto ai contenuti della segnalazione, ad avviso dell'Autorità, alla luce dell'art. 18, co. 4, del d.lgs. 196/2003, i soggetti pubblici, cui è consentito il trattamento di dati personali soltanto per lo svolgimento delle funzioni istituzionali (quale è ad esempio la gestione delle segnalazioni provenienti da dipendenti pubblici), non devono richiedere il consenso dell'interessato, ossia del segnalato. In ogni caso, i dati e i documenti oggetto della segnalazione, che potrebbero anche essere o contenere dati sensibili, devono essere trattati nel rispetto della normativa in materia di protezione dei dati personali.

4. *Soggetti destinatari della tutela prevista dall'art. 54-bis del d.lgs. 165/2001.*

In alcuni casi è stata sottolineata la necessità di estendere la tutela di cui al predetto art. 54-bis anche ai soggetti esterni all'amministrazione che segnalano illeciti (RPC della Regione Emilia Romagna). In altri casi, invece, si è evidenziata l'inopportunità di includere fra i soggetti tutelati i dipendenti di aziende fornitrici dell'amministrazione nonché consulenti e collaboratori (RPC dell'Università di Torino). Preso atto che la legislazione vigente prevede che sia assicurata una specifica tutela per la segnalazione di fatti illeciti unicamente per i dipendenti pubblici delle amministrazioni di cui all'art. 1, co. 2, del d.lgs. 165/2001, l'Autorità ha ritenuto auspicabile un intervento del legislatore volto ad estendere le forme di tutela previste dall'art. 54-bis anche ai soggetti che, pur non essendo ricompresi fra i dipendenti pubblici, svolgono la propria attività professionale all'interno dei pubblici uffici. In secondo luogo, l'Autorità ha ravvisato l'opportunità che le amministrazioni nei propri Piani di prevenzione della corruzione introducano per le categorie di soggetti sopra considerati misure di tutela della riservatezza analoghe a quelle previste per i dipendenti pubblici.

L'Autorità, inoltre, rilevando la mancanza di una specifica previsione normativa in ordine alla tutela dei dipendenti che segnalano condotte illecite negli enti di diritto privato in controllo pubblico e negli enti pubblici economici, ha ritenuto opportuno che le amministrazioni controllanti e vigilanti promuovano da parte dei suddetti enti l'adozione di misure di tutela analoghe a quelle previste nelle Linee guida. Con riferimento alle società e agli enti di diritto privato partecipati da pubbliche amministrazioni, che, sulla base dell'orientamento recentemente espresso dall'Autorità nelle Linee guida per l'attuazione della normativa anticorruzione da parte delle società e degli enti di diritto privato controllati e partecipati dalle pubbliche amministrazioni e degli enti pubblici economici, sono soggetti ad oneri minori rispetto a quelli imposti alle società in controllo pubblico, l'Autorità ha ravvisato l'opportunità che le amministrazioni partecipanti promuovano l'adozione di misure volte ad incoraggiare i dipendenti degli stessi enti a segnalare

eventuali condotte illecite approntando forme di tutela della loro riservatezza. L'Autorità ha auspicato comunque un intervento del legislatore al fine di colmare il vuoto normativo evidenziato.

5. *Individuazione delle condizioni di cessazione della tutela del segnalante.*

Alcune osservazioni hanno evidenziato la necessità di specificare il momento in cui cessa per l'amministrazione il dovere di tutelare il segnalante da possibili ritorsioni. E' stato osservato, in particolare, come, in coerenza con quanto disposto dall'art. 54-bis del d.lgs. 165/2001, la cessazione delle tutele dovrebbe discendere dall'accertamento delle responsabilità in sede penale (per calunnia o diffamazione) o civile (per responsabilità ex art. 2043 cc). Al riguardo l'Autorità, accogliendo l'osservazione pervenuta, ha specificato nelle Linee guida che solo in presenza di una sentenza di primo grado sfavorevole al segnalante possano cessare le condizioni di tutela previste dalla norma avverso possibili forme di ritorsioni.

Inoltre, relativamente al diritto di accesso dell'interessato alle informazioni che lo riguardano, tenuto conto che l'art. 54-bis, co. 2, del d.lgs. 165/2001 prevede che l'identità del segnalante possa essere rivelata, nell'ambito del procedimento disciplinare a carico del segnalato, solo qualora la sua conoscenza sia assolutamente indispensabile per la difesa dell'incolpato, è stata rappresentata l'opportunità di specificare espressamente in quali circostanze il Responsabile della prevenzione della corruzione possa consentire al soggetto segnalato di accedere al nominativo del segnalante senza incorrere in responsabilità (RPC di ANAS S.p.A. e RPC dell'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato). L'Autorità ha accolto l'osservazione ricevuta e ha integrato le Linee guida specificando che, considerata la rilevanza della problematica, sulla quale sarebbe necessario un intervento chiarificatore del legislatore, spetta al responsabile dell'ufficio procedimenti disciplinari valutare, su richiesta dell'interessato, se ricorra la condizione di assoluta indispensabilità della conoscenza del nominativo del segnalante ai fini della difesa. In ogni caso, sia in ipotesi di accoglimento dell'istanza, sia nel caso di diniego, il responsabile dell'ufficio procedimenti disciplinari deve adeguatamente motivare la scelta ai sensi della legge 241/1990.

6. *Modalità di avvenuta conoscenza dell'illecito segnalato.*

E' stato evidenziato come la necessità di una conoscenza diretta dei fatti di cui si sia venuti a conoscenza in ragione del rapporto di lavoro, secondo quanto previsto nelle Linee guida sottoposte a consultazione, escluderebbe i fatti conosciuti casualmente o "de relato" (RPC dell'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato). L'osservazione è stata parzialmente accolta, precisando nelle Linee guida che le condotte illecite segnalate devono riguardare situazioni di cui il soggetto sia venuto direttamente a conoscenza in ragione del rapporto di lavoro e, quindi, ricomprendono certamente quanto si è appreso in virtù dell'ufficio rivestito ma anche quelle notizie che siano state acquisite in occasione e/o a causa dello svolgimento delle mansioni lavorative, seppure in modo casuale. Non possono invece essere considerate meritevoli di tutela le segnalazioni fondate su meri sospetti o voci in quanto è necessario tenere conto dell'interesse dei terzi oggetto delle informazioni riportate nella segnalazione ed evitare al contempo che

l'amministrazione o l'ente svolga attività ispettive interne che rischiano di essere poco utili e comunque dispendiose.

7. *Individuazione del soggetto deputato a ricevere all'interno delle amministrazioni le segnalazioni di cui all'art. 54-bis del d.lgs. 165/2001.*

In alcuni contributi è stata messa in discussione l'indipendenza del Responsabile della prevenzione della corruzione e, di conseguenza, l'opportunità di incentrare su tale soggetto il sistema di gestione delle segnalazioni. Taluni hanno proposto che l'amministrazione possa affidare a un gruppo di esperti esterni e con competenze diversificate la trattazione delle segnalazioni in argomento (Proxenter). In merito all'opportunità di attribuire al Responsabile della prevenzione della corruzione la gestione delle segnalazioni, l'ANAC ha ritenuto opportuno precisare che, nonostante la norma indichi il superiore gerarchico quale destinatario delle segnalazioni, poiché il sistema di prevenzione della corruzione disciplinato nella legge 190/2012 fa perno sul Responsabile della prevenzione della corruzione, questi è da considerare il soggetto funzionalmente competente a conoscere di eventuali fatti illeciti anche al fine di predisporre le opportune misure di prevenzione. In ordine alla possibilità di avvalersi di esperti esterni, oltre a non essere coerente con il sistema delineato nella legge 190/2012 in riferimento al Responsabile della prevenzione della corruzione, l'Autorità ha ritenuto di non poter accogliere la proposta in quanto ciò implicherebbe per le amministrazioni costi che non possono essere imposti dall'ANAC. Nelle Linee guida l'Autorità ha auspicato che il Responsabile della prevenzione della corruzione si avvalga di un gruppo di supporto interno con competenze multidisciplinari.

8. *Individuazione del soggetto deputato a ricevere all'interno dell'Autorità le segnalazioni di cui all'art. 54-bis del d.lgs. 165/2001.*

Alcune osservazioni hanno lamentato come il modello procedurale delineato dall'ANAC per la gestione delle segnalazioni dei propri dipendenti preveda che le segnalazioni siano acquisite innanzitutto dal Presidente e solo successivamente assegnate al Responsabile della prevenzione della corruzione, in difformità con quanto previsto per le altre amministrazioni (Proxenter e RPC della Regione Friuli Venezia Giulia). Si è ritenuto di accogliere l'osservazione prevedendo espressamente che le segnalazioni siano inoltrate al soggetto designato dall'Autorità per l'avvio dell'istruttoria ossia al Responsabile della prevenzione della corruzione.

B. Osservazioni che fanno riferimento ad aspetti tecnico informatici

9. *Scelta delle modalità e delle piattaforme tecnologiche di implementazione del sistema di gestione delle segnalazioni.*

Alcune segnalazioni hanno riguardato gli aspetti tecnico-informatici di implementazione del sistema di acquisizione e gestione delle segnalazioni. In particolare, è stato proposto all'Autorità di dotarsi della piattaforma open source *GlobalLeaks* (Frontiere Digitali e Centro Hermes). In proposito, l'Autorità sta valutando le diverse possibili soluzioni informatiche e non ritiene di

dover fornire nelle Linee guida indicazioni circa le tecnologie da utilizzare per l'implementazione del sistema di gestione delle segnalazioni.

10. *Centralizzazione del sistema di acquisizione delle segnalazioni.*

Ai fini di contenimento dei costi per le amministrazioni destinatarie delle segnalazioni di cui all'art. 54-bis, è stata evidenziata l'opportunità che l'Autorità realizzi un sistema unico e centralizzato per la gestione delle segnalazioni di tutte le amministrazioni oppure implementi un software da mettere a disposizione delle amministrazioni che ne facciano richiesta in riuso gratuito, curandone anche la manutenzione e i relativi aggiornamenti (Proxenter). L'osservazione è stata parzialmente accolta, integrando le Linee guida con la previsione che al termine delle attività di realizzazione del sistema automatizzato per la gestione delle segnalazioni di condotte illecite, l'Autorità metterà a disposizione in riuso gratuito il software e la relativa documentazione per tutte le amministrazioni che ne faranno richiesta.

11. *Aspetti tecnico-informatici per la garanzia di riservatezza del segnalante.*

E' stato auspicato il ricorso a sistemi crittografici i quali garantiscano che il nome del segnalante rimanga criptato dal sistema e rilasciato solo qualora sia strettamente necessario (Proxenter). Per quanto concerne la trattazione delle segnalazioni trasmesse all'Autorità, questa si riserva di valutare tali aspetti in sede di progettazione e sviluppo del sistema informatico di ricezione e gestione delle predette segnalazioni.

12. *Modulo di acquisizione delle segnalazioni.*

Alcune osservazioni hanno riguardato il modulo per la segnalazione contenuto nell'allegato 2 delle Linee guida in consultazione. In particolare è stato sottolineato come la previsione di un numero ristretto di dati strutturati favorirebbe l'invio di un elevato numero di segnalazioni qualitativamente non adeguate e potenzialmente di tipo delatorio. E' stato quindi auspicato il perfezionamento del modulo mediante l'inserimento di sistemi di filtraggio atti a ridurre la quantità di segnalazioni non pertinenti abilitando anche funzionalità statistiche e metodi intelligenti di instradamento delle stesse (Centro Hermes). In proposito, l'Autorità, anche a seguito di una attività di approfondimento tecnico, ha stabilito di integrare il numero di informazioni di acquisire attraverso il modulo da utilizzare in fase transitoria, riservandosi, peraltro, in sede di progettazione del sistema informatico di ricezione delle segnalazioni di valutare l'opportunità di una specificazione maggiore dei campi previsti, anche sulla base dell'esperienza che sarà maturata nel corso del regime transitorio.