

2023 WHISTLEBLOWING



TRANSPARENCY
INTERNATIONAL
ITALIA

Associazione contro la corruzione

WHISTLEBLOWING 2023

Transparency International Italia è il capitolo nazionale di Transparency International, l'organizzazione non governativa, no profit, leader nel mondo per le sue attività di promozione della trasparenza e di prevenzione e contrasto alla corruzione.

www.transparency.it

Report Whistleblowing 2023

Il contenuto di questa pubblicazione rappresenta solo le opinioni degli autori ed è di loro esclusiva responsabilità.

Testi di:
Giorgio Frascini
Alessia Rizzo

Editor grafico:
Daniela Casula

ultimo aggiornamento: 28.06.2024



Mai come in questo momento il tema del whistleblowing è stato così al centro dell'interesse e dell'attenzione del pubblico e del privato.



EXECUTIVE SUMMARY

Il 2023 è stato un anno di grandi cambiamenti per il *whistleblowing* in Italia. A marzo la *Direttiva Europea n.1937/2019* sul *whistleblowing* è stata trasposta nell'ordinamento giuridico italiano con il *Decreto Legislativo n.24/2023*, che sostituisce le disposizioni in materia previste dalla *Legge n.179/2017* per il settore pubblico e dal *Decreto Legislativo n. 231/2001* per il privato.

In Italia, l'entrata in vigore della nuova normativa sul *whistleblowing* ha esteso la portata dell'istituto giuridico di segnalazione degli illeciti: da un lato ha completato la disciplina dedicata al settore pubblico e dall'altro ha ampliato in modo consistente la portata per il settore privato, prevedendo canali per le segnalazioni per gli enti sopra i 50 dipendenti e introducendo protezioni per una grande varietà di categorie di lavoratori.

Dal 2009 ad oggi, *Transparency International Italia* è diventata l'organizzazione di riferimento sul tema del *whistleblowing* e mai come in questo momento il tema è stato così al centro dell'interesse e dell'attenzione del pubblico e del privato: si sono svolti numerosi convegni e formazioni e sono nate molte iniziative, anche commerciali, per rispondere alla crescente domanda di supporto da parte di organizzazioni pubbliche e private, interessate a conoscere e approfondire gli strumenti e le procedure per conformarsi alla normativa che, a vari livelli, è entrata in vigore il 15 luglio e il 17 dicembre del 2023.

In questi anni ci siamo trovati di fronte alla sfida di offrire risposte strutturate e di indirizzare, non solo nell'indicazione formale dei requisiti necessari all'adempimento normativo, ma anche verso i migliori strumenti e le migliori pratiche di *whistleblowing*. Lo abbiamo fatto a vari livelli, a partire dall'*advocacy* normativa che non si è mai fermata e ha portato alla *Legge n.179/2017* e fino all'approvazione del *Decreto Legislativo n.24/2023*.

Abbiamo continuato ad approfondire e studiare i vari passaggi legislativi: dalle previsioni della legge di trasposizione all'analisi del suo recepimento, per il quale abbiamo inviato una lettera alla Commissione europea con un'analisi sulle difformità e violazioni che abbiamo potuto individuare; fino alle Linee Guida Ufficiali per le segnalazioni esterne dell'Autorità Nazionale Anticorruzione, per le quali siamo stati auditi nel corso della consultazione aperta dall'A.N.AC..

Come ogni anno, l'attività più consistente del 2023 è stata quella a supporto delle organizzazioni per la predisposizione di canali interni per le segnalazioni. Abbiamo sviluppato e condiviso con le organizzazioni un modello di procedura per la gestione delle segnalazioni e abbiamo dato vita a *WhistleblowingIT*, rafforzando il progetto *WhistleblowingPA* per renderlo conforme alle nuove disposizioni e creando nuovi strumenti per rispondere alle richieste del settore privato. Nel 2023 i numeri relativi ai soggetti aderenti al progetto sono cresciuti in modo esponenziale, per il settore pubblico, in particolare, e per il settore privato. Si tratta di numeri che sono destinati ad assestarsi nei prossimi anni ma che ci hanno offerto un quadro della diffusione dell'istituto sul territorio e del sempre maggiore interesse sul tema tra le pubbliche amministrazioni, le imprese e le controllate pubbliche.

Nel frattempo, abbiamo continuato a portare avanti il supporto ai segnalati con *ALAC - Allerta anticorruzione*, un servizio che potrebbe assumere sempre maggior rilevanza, alla luce delle nuove normative che riconoscono un ruolo di supporto pre-segnalazione alle organizzazioni del terzo settore che si convenzionano con l'Autorità Nazionale Anticorruzione. In qualità di organizzazione con la maggior esperienza nel settore ci impegniamo a svolgere anche un ruolo di guida ai processi più virtuosi nel supporto ai potenziali *whistleblower*.

Nel 2023 abbiamo potenziato l'attività di monitoraggio giurisprudenziale delle sentenze sui casi di *whistleblower* in diverse corti: presso il giudice del lavoro, il tribunale amministrativo e il giudice penale per la responsabilità delle imprese. Uno dei prossimi obiettivi è quello di accrescere le competenze per il settore giudiziario: ad oggi le interpretazioni normative sono spesso scostanti e vi è una ridotta formazione tecnica da parte dei legali che rappresentano i *whistleblower*.

L'attuale normativa è un nuovo punto di partenza per il *whistleblowing* in Italia e continueremo a lavorare per e insieme a tutti gli attori coinvolti per supportare i segnalanti.

Giorgio Frascini
Responsabile Programma Whistleblowing
Transparency International Italia

PAG. 6-29

PAG. 48-77

ALAC - ALLERTA ANTICORRUZIONE

PAG. 30-47

WHISTLEBLOWINGIT E PA

RASSEGNA GIURISPRUDENZIALE

PAG. 78-88

ANALISI TRASPOSIZIONE

— — — —
indice





ALLERTA ANTICORRUZIONE

CONVENZIONE

A.N.AC. – TRANSPARENCY INTERNATIONAL ITALIA

Il 25 gennaio 2024 Transparency International Italia e A.N.AC. hanno stipulato una convenzione volta a disporre attività di assistenza e supporto per i whistleblower e diffondere buone pratiche per contrastare il dilagare di contesti lavorativi malsani, affetti da maladministration e connotati da presunte irregolarità o potenziali illeciti.

In conformità alle disposizioni normative contenute nel recente D. Lgs. 24/2023 ed alle Linee Guida predisposte dall'A.N.AC., le quali fungono da raccomandazioni per gli enti pubblici e per gli enti privati rispetto all'adeguamento dei propri sistemi interni agli standard normativi imposti dal legislatore comunitario.

ALAC - Allerta anticorruzione è il servizio di assistenza para-legale per coloro che sono testimoni o vittime di casi di corruzione o altri illeciti contro l'interesse pubblico.

Negli anni si è assistito ad una costante riduzione delle segnalazioni sopraggiunte tramite la piattaforma ALAC e questo ha imposto un'analisi dei risvolti applicativi derivanti dalla trasposizione della Direttiva Europea n.1937/2019 nell'ordinamento giuridico italiano e una rassegna giurisprudenziale, di merito e di legittimità, in materia di whistleblowing. A ciò è seguita una panoramica sulle vicende verificatesi nella società civile e concluse con l'adozione di provvedimenti favorevoli e sfavorevoli da parte dell'Autorità Nazionale Anticorruzione.

In primo luogo è importante sottolineare il ruolo assunto dagli enti del Terzo Settore nel contesto normativo italiano che, in conformità all'art. 18 del Decreto Legislativo n.24/2023, ricoprono ora una funzione importante in ordine alla fruibilità di misure di sostegno per il segnalante, accompagnando il whistleblower nella procedura di segnalazione e offrendogli assistenza e consulenza a titolo gratuito. Attività che Transparency International Italia, con il suo servizio Allerta Anticorruzione, svolge in maniera non istituzionalizzata già dal 2014.

Quanto sopra esplicitato trova conferma negli artt. 1 e 2 della già menzionata Convenzione, rubricati rispettivamente "Obiettivo" e "Aree di cooperazione", i quali enunciano lo scopo e l'attività di collaborazione tra le parti. L'assistenza fornita dall'ente del Terzo Settore può intervenire in una fase antecedente alla segnalazione, quale attività di consulenza preventiva, o, in alternativa, in una fase successiva che si individua a seguito dell'adozione da parte di un ente, pubblico o privato, di misure discriminatorie o ritorsive quale step susseguente alla segnalazione.

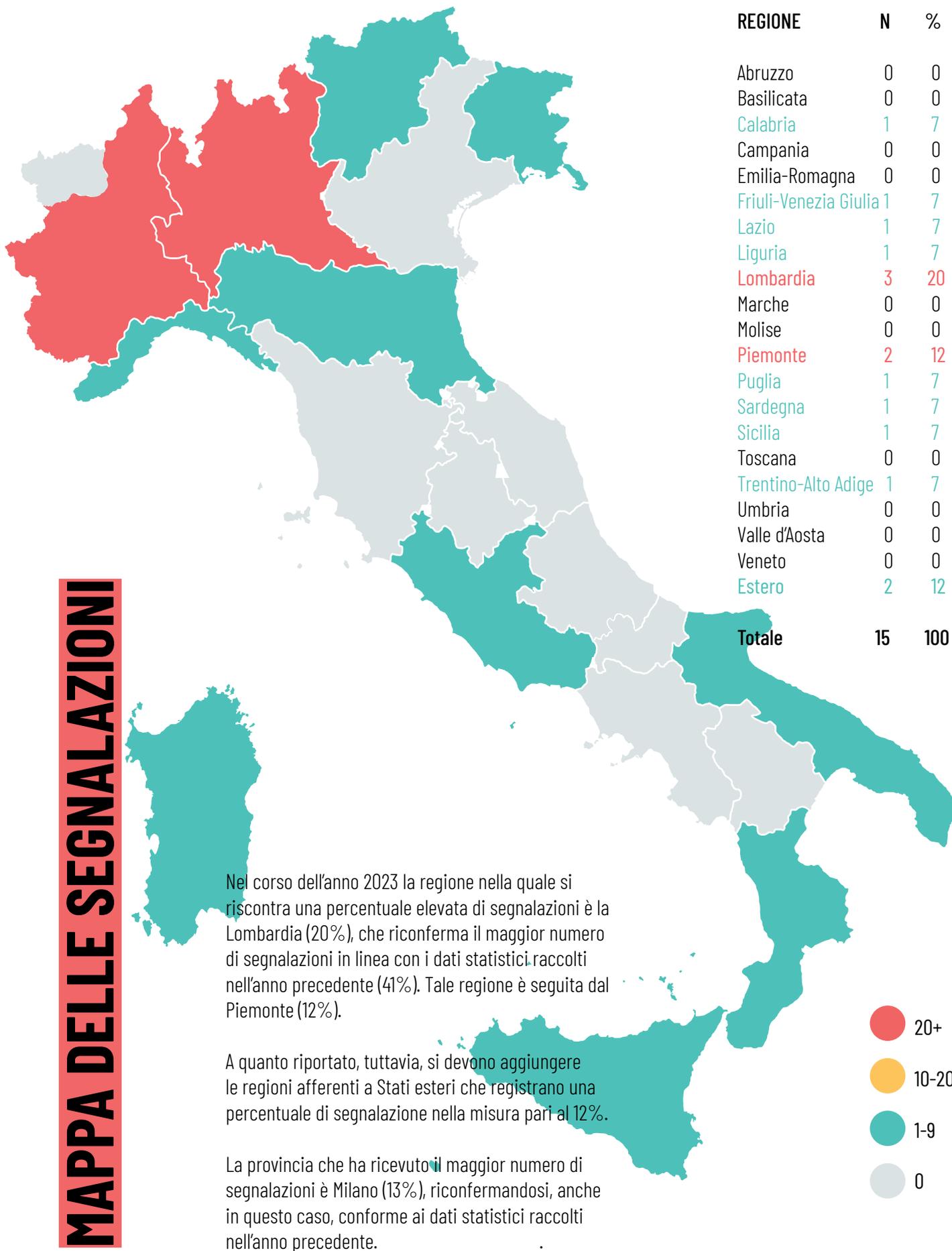


— CHI — SEGNALA?

Il numero di segnalazioni prevenute tramite la piattaforma *ALAC - Allerta anticorruzione* nel corso dell'anno 2023 è di 15 segnalazioni, in calo rispetto a quelle ricevute nel 2022 (22 segnalazioni).



MAPPA DELLE SEGNALAZIONI



Nel corso dell'anno 2023 la regione nella quale si riscontra una percentuale elevata di segnalazioni è la Lombardia (20%), che riconferma il maggior numero di segnalazioni in linea con i dati statistici raccolti nell'anno precedente (41%). Tale regione è seguita dal Piemonte (12%).

A quanto riportato, tuttavia, si devono aggiungere le regioni afferenti a Stati esteri che registrano una percentuale di segnalazione nella misura pari al 12%.

La provincia che ha ricevuto il maggior numero di segnalazioni è Milano (13%), riconfermandosi, anche in questo caso, conforme ai dati statistici raccolti nell'anno precedente.



ETÀ



Su un campione statistico di 15 segnalazioni, 7 segnalanti hanno deciso di non rivelare la propria età anagrafica (47%); dati che appaiono in linea a quelli dell'anno precedente ove si registra una percentuale elevata di segnalazioni che non dispone di detto dato (73%).

Gran parte delle segnalazioni provengono da soggetti la cui età risulta essere superiore ai 55 anni (33%), seguiti da coloro che hanno un'età compresa tra i 40 e i 54 anni (20%).

Non si registrano segnalazioni effettuate da parte di soggetti che hanno un'età inferiore a quelle riportate.

Ciò induce a supporre che l'età adulta dei soggetti segnalanti connota un elevato tasso di maturità - presumibilmente correlato all'esperienza lavorativa - che consente di distinguere una mera irregolarità amministrativa da un presunto o potenziale illecito.

Queste considerazioni permettono di riconoscere la sussistenza o insussistenza delle tutele riconosciute dall'istituto giuridico del *whistleblowing*.



VITTIMA O TESTIMONE?

VITTIMA - 67%
TESTIMONE - 33%

La percentuale dei soggetti segnalanti che vengono considerati “vittime” e “testimoni” appaiono in linea con i dati statistici raccolti nell’anno precedente, posto che, la maggior parte di essi vengono ricondotti nell’ambito della categoria denominata “vittima”.

Ciò conferma il trend registratosi negli ultimi anni dovuto ad una diffusione della cultura del *whistleblowing* nell’ambito dei contesti lavorativi, tale da indurre i soggetti a rivolgersi alle associazioni di categoria ed alle autorità competenti sin dalle prime fasi all’origine della segnalazione.

Per questo motivo risulta esservi una stretta correlazione tra l’attività di segnalazione e l’attività di assistenza e supporto offerta dalle Organizzazioni non governative che consentono di prevenire la proliferazione di ambienti di lavoro ostili, connotati dall’adozione di misure discriminatorie e/o ritorsive quale seguito della segnalazione.



WHISTLEBLOWER 0

NON WHISTLEBLOWER?

I whistleblower percepiscono l'affidabilità e l'empatia del ricevente che li induce a svelare le proprie generalità, l'impiego e l'incarico ricoperto, determinando un rapporto di estrema confidenzialità.



WHISTLEBLOWER - 73%
NON WHISTLEBLOWER - 27%

Nel 2023 si assiste ad un notevole incremento della percentuale di *whistleblower* (73%), cioè coloro che segnalano presunte irregolarità o potenziali illeciti di cui sono venuti a conoscenza durante il rapporto di lavoro. In un'inversione di tendenza si registra, di contro, una notevole diminuzione di non *whistleblower* (27%) rispetto all'anno precedente (68%).

La predisposizione di canali di segnalazione crittografati - quali le piattaforme informatiche elaborate da *WhistleblowingIT* su software *Globaleaks* - adottati dagli enti pubblici, enti privati e società in controllo pubblico, consente di mantenere la riservatezza così come prescritta dalla normativa in materia.



CONFIDENZIALE/ANONIMO?



Le segnalazioni confidenziali pervenute (60%) appaiono in linea con il dato statistico dell'anno precedente (59%). Si assiste ad un lieve incremento delle segnalazioni confidenziali (+1%), rispetto alle segnalazioni anonime.

I *whistleblower* percepiscono l'affidabilità e l'empatia del ricevente che li induce a svelare le proprie generalità, l'impiego e l'incarico ricoperto, determinando un rapporto di estrema confidenzialità.

CONFIDENZIALE- 60%
ANONIMO- 40%

Conoscere i dati personali del segnalante consente di identificare a fini statistici i segnalanti confidenziali dai segnalanti anonimi.

Si considerano confidenziali coloro che svelano la propria identità nella fase iniziale della segnalazione - attraverso la compilazione del modulo online sulla piattaforma informatica crittografata *ALAC- Allerta anticorruzione* - ovvero coloro che decidono di svelarla in una fase successiva quale il confronto diretto con il ricevente.

Al segnalante confidenziale si contrappone il segnalante anonimo che, invece, mantiene l'anonimato per tutta la procedura di segnalazione.

L'identità del segnalante non raffigura un elemento indispensabile nella gestione della segnalazione in quanto il ricevente è tenuto a trattare la segnalazione e la contestazione contenuta in essa, in modo a sé stante rispetto alle generalità dell'individuo.

Il segnalante confidenziale o anonimo rimane comunque una priorità per il ricevente.



MALADMINISTRATION	- 40%
BANDI DI GARA E APPALTI	- 13%
CONCESSIONE LICENZE E PERMESSI	- 7%
CONCORSI PUBBLICI	- 7%
ALTRO	- 33%

L'ambito che registra un elevato numero di segnalazioni per l'anno 2023 attiene alla *maladministration* (40%). Per *maladministration* si intendono tutte le irregolarità amministrative che si ravvisano nei contesti lavorativi pubblici, volti a ledere interessi che attengono al regolare svolgimento ed al buon andamento della Pubblica Amministrazione, attraverso l'adozione di pratiche scorrette.

Appaiono costanti, invece, le percentuali inerenti all'ambito degli appalti (13%) e delle concessioni di licenze e permessi (7%) che registrano un numero di segnalazioni non dissimili a quello pervenute nell'anno precedente (rispettivamente individuate in 2 ed in 1).





RILEVANZA LOCALE - 54%
RILEVANZA REGIONALE/PROVINCIALE - 33%
RILEVANZA NAZIONALE - 13%

Un'approfondita analisi delle segnalazioni giunte attraverso il portale informatico *ALAC - Allerta anticorruzione* consente, a discrezione del ricevente, di identificare la rilevanza che la segnalazione assume nello scenario della società civile. Tale ripartizione attiene ad una rilevanza locale, provinciale/regionale e, da ultimo, nazionale.

Nell'anno 2023, in armonia con l'anno 2022, le segnalazioni assumono un impatto prettamente locale (54%), cui fa seguito un impatto regionale e provinciale (33%) e nazionale (13%).

I dati riportati evidenziano, ancora una volta, procedure di segnalazione che dispongono di maggiore incidenza nelle piccole realtà - abitative e imprenditoriali - nelle quali si assiste ad un panorama di segnalazioni volte a denunciare irregolarità o illeciti prossimi alla persona del *whistleblower*.

L'applicazione dell'istituto giuridico del whistleblowing viene considerata come caso di cronaca nazionale, trascurando che la questione, spesso, si riferisce a contesti di scarsa attenzione e monitoraggio da parte delle autorità.





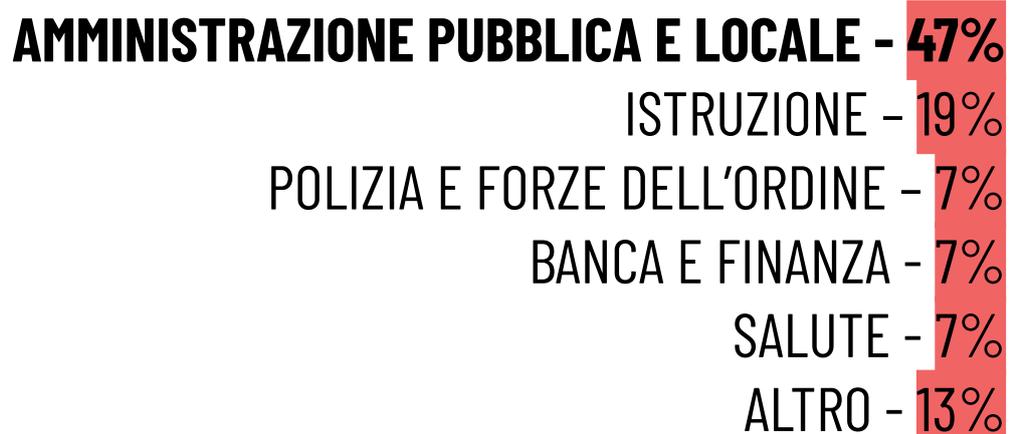
ENTE PUBBLICO - 80%
ORGANIZZAZIONE NO PROFIT/SOCIETÀ CIVILE - 13%
ENTE PRIVATO - 7%

Il trend registrato nel 2023 ribadisce che un numero elevato di segnalazioni riguarda gli enti pubblici (80%). Rispetto all'anno precedente, tuttavia, si registra un'inversione di tendenza poiché si assiste ad un aumento delle segnalazioni nelle organizzazioni no profit (13%) e, di contro, una decrescita del numero di segnalazioni nel settore privato (7%).

La diffusione di una cultura civica improntata alla segnalazione di illeciti contribuisce all'emersione di contesti lavorativi malsani che, spesso, celano fenomeni corruttivi, specie nell'ambito delle Pubbliche Amministrazioni. Ciò, dunque, mette in evidenza il consistente numero di segnalazioni degli enti pubblici, i quali in tempi ragionevoli, in conformità alle prescrizioni normative sovranazionali e nazionali, si sono adeguati alla predisposizione di canali interni di segnalazione.

Le medesime incombenze ricadono sugli enti privati, per i quali è previsto un regime normativo diversificato in virtù del numero di dipendenti.





Il settore dell'amministrazione pubblica e locale appare in linea con i dati statistici dell'anno precedente poiché risulta essere il settore maggiormente colpito (47%).

Ad esso segue il settore dell'istruzione che registra un andamento crescente (19%) mentre il settore inerente alla polizia e forze dell'ordine, unitamente al settore sanitario, registrano un andamento decrescente (7%).



DISPONIBILITÀ A RENDERE PUBBLICA

LA SEGNALAZIONE

“Solo in anonimo” rappresenta una delle possibili risposte alla domanda compilabile nel modulo online di ALAC - Allerta anticorruzione inerente alla possibilità di rendere pubblica la segnalazione in virtù dell'identità anonima del segnalante.

La scelta o meno dell'anonimato è di significativa importanza per il ricevente, in quanto consente di comprendere se il segnalante intenda o meno esporsi personalmente. Di conseguenza, questo permette al ricevente di calibrare il proprio supporto alle richieste ed alle aspettative del segnalante.

NO - 53%
SI, SOLO SE IN ANONIMO - 47%

Un elevato numero di segnalazioni pervenute (53%) non possono essere pubblicate, solo una parte di esse consente la pubblicazione (47%), registrando un aumento della forma dell'anonimato.

Tali dati statistici appaiono in linea con quelli dell'anno 2022 che, di contro, avevano ravvisato un'inversione di tendenza rispetto a quelli del 2021 nei quali si registrava un cospicuo numero di segnalanti propensi a pubblicare la propria segnalazione.



TIPOLOGIA DI ILLECITO

FAVORITISMI/CLIENTELISMO/NEPOTISMO	- 27%
ABUSO DI POSIZIONE DOMINANTE	- 27%
MANCANZA DI TRASPARENZA	- 20%
REATI ECONOMICI	- 13%
REATI CONTRO LA PA	- 13%
ALTRO	- 13%

Tra gli illeciti denunciati nel 2023 spicca l'abuso di posizione e dei fondi pubblici (27%), seguiti dal favoritismo/clientelismo/nepotismo (27%); sino all'anno precedente, quest'ultima tipologia di illecito deteneva il primato.

In aumento rispetto all'anno precedente le fattispecie correlate alla mancanza di trasparenza (20%) ed ai reati contro la Pubblica Amministrazione (13%).



CORRUZIONE

E NON CORRUZIONE



La classificazione delle segnalazioni in collegate o non collegate alla corruzione induce a tracciare i limiti del fenomeno corruttivo e, conseguentemente, fornire una nozione di corruzione.

La definizione di corruzione proposta da Transparency International esula dalla qualifica soggettiva¹ e fa riferimento a coloro che dispongono di poteri decisionali attraverso i quali pongono in essere condotte a vantaggio di un interesse privato ed a discapito di un interesse pubblico.

¹ un pubblico ufficiale o un incaricato di pubblico servizio così come indicato nella normativa italiana

CORRUZIONE- 93%
NON CORRUZIONE - 7%

La panoramica delle segnalazioni del 2023 registra un elevato numero di segnalazioni correlate alla corruzione (93%) che riconferma il trend e l'andamento degli anni precedenti. Residua un solo caso (7%) che non appare correlato alla corruzione o alle fattispecie ad esso ricollegate.

Il numero di segnalazioni collegate alla corruzione pervenute suggerisce una crescente conoscenza dell'associazione da parte dei segnalanti che intendono prevenire o contrastare il dilagare di fenomeni corruttivi nei contesti lavorativi.

Le segnalazioni non collegate alla corruzione vengono in ogni caso trattate dal ricevente che si premura di rappresentare al segnalante la via percorribile al fine di tutelare il preteso diritto violato.

La segnalazione sottende un significato ben più ampio della contestazione racchiusa in sé poiché sollecita il ricevente a comprendere il supporto e le aspettative del *whistleblower*.



ASPETTATIVE DEL SEGNALANTE

ASSISTENZA - 86%
DENUNCIA - 7%
INDAGINE - 7%

Nell'anno 2023 si registra un notevole incremento in ordine all'attività di assistenza e consulenza offerta al segnalante (86%), cui segue l'attività di denuncia e d'indagine (7%).

Tra le casistiche riportate nel corso dell'anno 2023, in linea con il 2022, si è riscontrata una percentuale ridotta di segnalanti che richiedevano alla stessa Organizzazione non governativa di predisporre e presentare la segnalazione, anziché esporsi e avvalersi dell'anonimato. Ciò è avvenuto in enti di dimensioni ridotte ove l'identità del segnalante avrebbe potuto essere di facile individuazione e, come tale, avrebbe potuto mettere a repentaglio la carriera lavorativa, assoggettandolo a conseguenze negative quali misure discriminatorie o ritorsive.

Transparency International Italia è un'organizzazione nazionale intergovernativa e che, come tale, non dispone di poteri autonomi di denuncia e d'indagine tipici delle autorità investigative. Per questo motivo, in alcuni casi, il ricevente dopo aver supportato il segnalante e delineato il panorama inerente alla segnalazione, lo indirizza e lo invita a rivolgersi alle autorità competenti per la miglior tutela possibile.



L'attività posta in essere dal ricevente si individua per lo più in **attività di consulenza** che accompagna il segnalante nella procedura di segnalazione. In un primo tempo il ricevente illustra i possibili risvolti della segnalazione e, successivamente, assiste lo stesso nella eventuale stesura della segnalazione mediante il ricorso al canale interno o, in alternativa, al canale esterno di segnalazione.

Nei casi in stato avanzato, invece, il ricevente offre **attività di supporto** che attiene prettamente ad una fase successiva rispetto alla segnalazione, rendendosi collaborativo al fine di individuare le buone pratiche nella gestione del seguito della segnalazione e salvaguardare il benessere psico-fisico del segnalante all'interno del contesto lavorativo di riferimento.



COME POSSIAMO AIUTARE?

Il nostro compito è analizzare la segnalazione e la situazione specifica del segnalante, illustrargli le possibili opzioni e guidarlo nelle sue azioni successive.



ALAC - Allerta Anticorruzione
accompagna chi assiste a un caso di corruzione.

Se da un lato si cerca di far emergere gli illeciti, dall'altro si cerca anche di dare una risposta pratica che possa essere utile al segnalante.

Come "migliorare" il procedimento di segnalazione?

- Aiutando il segnalante a circostanziare la propria segnalazione: una segnalazione generica o poco precisa non dà la possibilità di essere analizzata efficacemente. Inoltre, qualora questa fosse anonima e quindi non potesse essere oggetto di approfondimento con il segnalante, verrebbe probabilmente archiviata dagli enti di riferimento.
- Cercando di identificare il destinatario più appropriato per la segnalazione e, in caso questo sia un ente pubblico, affiancando il segnalante nell'invio della segnalazione (se possibile).
- In casi specifici, prendendo in carico la segnalazione e portandola avanti per conto del soggetto segnalante.

Il nostro ruolo ha quindi maggiore efficacia se il segnalante ci approccia **nelle prime fasi del procedimento di segnalazione**, quando ancora non si è esposto, mentre è più problematico assistere il segnalante in modo esaustivo se accede al nostro servizio dopo aver già segnalato e aver eventualmente subito atti di ritorsione.



- Non possiamo sostituirci alle istituzioni che decidono indipendentemente da quelle che possono essere le nostre indicazioni.
- Non abbiamo accesso o contatto diretto con tutti i soggetti, siano essi enti pubblici, privati, magistratura, i grandi media o altre organizzazioni di rilievo.
- Non forniamo rappresentanza legale ai segnalanti.
- Non possiamo fare indagini o investigazioni per verificare i fatti segnalati, al di là di una verifica documentale attraverso atti pubblici.
- Pur garantendo la massima confidenzialità, non possiamo garantire che il segnalante non verrà identificato a causa della sua segnalazione, anche qualora fosse anonima, nel momento in cui verranno fatte delle azioni. La nostra piattaforma, se correttamente utilizzata, garantisce l'anonimato tecnologico ma non pone il segnalante al riparo dalla possibile identificazione fatta dai soggetti segnalati. In ogni caso, non procederemo senza aver prima ricevuto il consenso del segnalante.

Non siamo purtroppo in grado di garantire la soluzione a tutti i problemi dei segnalanti. Il nostro supporto alla segnalazione non può comportare l'automatica soddisfazione del segnalante nonché la presa in carico della segnalazione da parte dell'ente di riferimento.

Per ottenere protezione come *whistleblower* è cruciale la conoscenza dei canali a cui ci si può rivolgere per fare una segnalazione, che sono essenzialmente:

- Segnalazioni interne (es. RPCT)
- Segnalazioni esterne (A.N.AC., Procura della Repubblica, Corte dei conti)
- Divulgazioni pubbliche.

Soltanto segnalando tramite uno di questi canali, secondo determinate condizioni, è possibile essere tutelati come *whistleblower*. Occorre certo sottolineare che accanto a queste figure c'è *Transparency International Italia* che offre una piattaforma sicura, crittografata, a cui è possibile segnalare sospette irregolarità o illeciti ed è possibile poi essere seguiti, supportati e indirizzati verso i canali di segnalazione. Ciò sempre nella finalità di porre fine a irregolarità o illeciti segnalati.

Tra gli esempi di tutela venuta meno a causa di una scelta errata del canale, riportiamo quella di un segnalante di un ente pubblico. Il segnalante, anche causa di uno statuto interno poco chiaro che non identificava precisamente a chi ci si doveva rivolgere in caso di segnalazione, si è rivolto dapprima internamente al superiore gerarchico e poi alla Funzione pubblica.

Questi errori sono comprensibili nella misura in cui, se il segnalante non è a conoscenza di questi canali e delle relative tutele, è ammissibile che possa considerare il suo superiore o la Funzione pubblica come destinatari della sua segnalazione.

Tuttavia la legge è chiara: se non ci si avvale dei canali di cui sopra non si può ottenere tutela.



UN SEGNALANTE INFORMATO

L'orientamento ad avere un segnalante informato trova attuazione anche nel Decreto Legislativo n.24/2023.

Sono due gli articoli a porre l'accento sull'**informazione del segnalante**: l'art.5 con riguardo alle segnalazioni interne, l'art.9 con riguardo alle segnalazioni esterne.

Il segnalante, al momento di effettuare una segnalazione, **DEVE** essere informato sul canale e sulle procedure di segnalazione, interne ed esterne.

Le informazioni devono essere:

- chiare;
- facilmente accessibili per coloro che lavorano in quel luogo e per coloro che intrattengono rapporti con quell'ente;
- visibili su una apposita sezione.

Quanto alle segnalazioni ad A.N.AC., sul sito internet dell'Autorità Nazionale Anticorruzione verrà pubblicata una sezione dedicata, dove verranno riportate:

- le misure di protezione di cui al Capo III,;
- le istruzioni sull'uso del canale di segnalazione esterna e dei canali di segnalazione interna;
- il regime di riservatezza applicabile alla segnalazioni esterne;
- le modalità con cui A.N.AC. può richiedere delle integrazioni al segnalante;
- i termini di scadenza per il riscontro ad una segnalazione esterna;
- i propri contatti;
- l'elenco degli enti del terzo settore istituito presso A.N.AC. (*vedi art.18, pagina 8*).

Tra i benefici di un segnalante informato si riscontrano:

- maggiore consapevolezza a segnalare;
- maggiore conoscenza dell'istituto;
- segnalazioni più circostanziate e più centrate sul *whistleblowing*.

Informare il segnalante sulla legge sul *whistleblowing* aiuta il segnalante e anche chi, come noi, riceve le segnalazioni.



QUANDO IL CORAGGIO SVELA LA VERITÀ

storia

Il maresciallo M., in servizio presso il comando di una compagnia locale, decide di segnalare presunte irregolarità amministrative ovvero potenziali illeciti di cui è venuto a conoscenza durante lo svolgimento della propria attività lavorativa.

Il maresciallo M. ha predisposto delle annotazioni di servizio nelle quali ha illustrato compiutamente i fatti, a suo avviso, non adatti ai canoni di correttezza e di lealtà che sono tenuti ad osservare gli appartenenti alle forze dell'ordine.

Le condotte segnalate sono subito apparse idonee a compromettere il regolare andamento e l'integrità della Pubblica Amministrazione. La segnalazione è stata indirizzata al superiore gerarchico e all'autorità giudiziaria, individuata nella procura ordinaria, ed in quella militare territorialmente competente, trattandosi di personale militare, nonché all'A.N.AC..

La ricezione della segnalazione ha determinato, da un lato, l'avvio di una serie di colloqui informali con i soggetti coinvolti da parte del superiore gerarchico della compagnia locale e, dall'altro, l'avvio di un procedimento penale presso la procura militare che ha identificato il segnalante quale persona offesa. Da ultimo, è stata avviata un'attività di accertamento da parte dell'A.N.AC..

Dal momento della segnalazione, nei confronti del maresciallo M. sono iniziate le condotte lesive e, a seguito di una interlocuzione con il superiore gerarchico, è stata comunicata una proposta di trasferimento.

Il trasferimento è stato giustificato dal superiore gerarchico a fronte di una sopravvenuta incompatibilità di tipo ambientale tra il *whistleblower* e gli appartenenti al comando cittadino.

Secondo il parere del superiore gerarchico la segnalazione avrebbe compromesso e minato la serenità del personale militare.



QUANDO IL CORAGGIO SVELA LA VERITÀ

storia

Il maresciallo M. ha perciò invocato l'istituto giuridico del *whistleblowing* e le tutele riconosciute a favore del segnalante, con particolare riferimento all'illegittimità della misura "organizzativa" - se così può definirsi - evocata dal comando delle forze dell'ordine.

Il trasferimento del maresciallo M. è apparso come una vera e propria misura ritorsiva, a seguito della segnalazione e in palese contrasto con le disposizioni normative previste dalla disciplina sul *whistleblowing* che, stabilisce il divieto assoluto di adottare misure volte a "punire" il segnalante.

La legge non è stata applicata ed il *whistleblower*, giorno dopo giorno, ha messo a repentaglio la propria carriera lavorativa; è stato demansionato e trasferito presso un'altra unità operativa di lavoro; infine, è stato oggetto un procedimento disciplinare, successivamente rivelatosi di natura puramente illegittima.



Il forte senso civico del maresciallo M. lo ha indotto a mettere in luce le irregolarità riscontrate sul posto di lavoro ed a svelare la natura dei (presunti) comportamenti adottati contra legem dai colleghi.

Il whistleblower, parallelamente alla segnalazione interna al superiore gerarchico, si è avvalso del canale esterno di segnalazione istituito dall'A.N.AC.. Qui ha esposto in maniera dettagliata quanto appreso durante il rapporto di lavoro.

Le misure discriminatorie non si sono fatte attendere e il maresciallo M. ha effettuato un'integrazione dei fatti, prospettando in maniera documentata le conseguenze negative derivate e correlate alla segnalazione interna effettuata al superiore gerarchico. L'A.N.AC. ha valutato la segnalazione pervenuta e ha avviato gli opportuni accertamenti al fine di esaminare la "qualifica" di whistleblower del maresciallo M. e riconoscergli tutte le tutele del caso.

Gli accertamenti dell'attività istruttoria hanno consentito di appurare e rammentare i presupposti applicativi della normativa in esame, in particolare rispetto al profilo oggettivo e soggettivo della segnalazione. L'analisi di questi aspetti da parte dell'A.N.AC. ha attribuito al maresciallo M. la "qualifica" di whistleblower e ne ha riconosciuto tutte le tutele sino a quel punto inapplicate.

L'A.N.AC. ha riconosciuto la natura ritorsiva della misura adottata nei confronti del maresciallo M. e ha disposto alle forze dell'ordine il pagamento di una sanzione amministrativa nella misura pari a 5.000 euro.

Sul punto, il maresciallo M. ha esposto all'A.N.AC. ben due segnalazioni per misure ritorsive nei suoi confronti e soltanto una di essa ha determinato l'avvio del procedimento sanzionatorio, conclusosi con un provvedimento a lui favorevole.

QUANDO IL CORAGGIO SVELA LA VERITÀ



Il caso del maresciallo M. ci ha consentito di apprezzare in concreto i risvolti applicativi delle tutele previste dalla normativa sul *whistleblowing*.

Il riconoscimento della “qualifica” di *whistleblower* e la conseguente natura ritorsiva della misura “organizzativa” adottata nei confronti del maresciallo hanno raffigurato un esito rilevante per il segnalante e per il sistema di supporto ai segnalanti ALAC - *Allerta anticorruzione*.

Il maresciallo M. ha deciso di rivolgersi ad ALAC allo scopo di richiedere un consulto sulla questione ed essere supportato durante la procedura di segnalazione.

Il rapporto che si è venuto ad instaurare tra il segnalante ed il ricevente (ALAC) ha consentito di affrontare in modo ottimale il percorso intrapreso attraverso il canale esterno di segnalazione, il cui accertamento ha poi condotto all’emanazione di un provvedimento per lui favorevole.

QUANDO IL CORAGGIO SVELA LA VERITÀ

La situazione che il segnalante si è trovato ad affrontare è risultata da subito emblematica: la sua segnalazione ha determinato una serie di ripercussioni (negative) sulla sua sfera personale e professionale. Nonostante il fatto che la segnalazione sia stata espressione di lealtà alle forze dell’ordine e portatrice di un interesse e di un dovere civico, oltre che personale.

Il maresciallo M. ha ascoltato e colto ogni suggerimento e l’epilogo positivo di questa vicenda si deve principalmente alla sua estrema chiarezza nel ripercorrere i fatti e condurre l’Autorità all’accertamento della verità dei fatti.

Nel caso del maresciallo M.: l’intervento dell’A.N.AC. e l’adozione di un provvedimento favorevole per il segnalante da parte della stessa Autorità ha rappresentato il buon esito cui le segnalazioni possono pervenire quando la comunicazione delle irregolarità amministrative e/o degli illeciti appaiono circostanziate e documentazione.

Nonostante ciò, solo una parte delle segnalazioni che arrivano all’Autorità Nazionale Anticorruzione si concludono con provvedimento favorevole per il *whistleblower*.





WHISTLEBLOWINGIT

WHISTLEBLOWINGIT

DA WHISTLEBLOWINGPA A WHISTLEBLOWINGIT



WhistleblowingPA nasce nel 2018 per la volontà di Transparency International Italia e di Whistleblowing Solutions Impresa Sociale di offrire a tutte le Pubbliche Amministrazioni un software informatico gratuito per dialogare con i segnalanti, grazie a modalità che garantiscono sicurezza e anonimato.

Dal 2023 l'iniziativa cambia nome e diventa *WhistleblowingIT* per abbracciare anche nella sua identità le diverse componenti di questo progetto che sono cresciute negli anni.

Transparency International Italia e *Whistleblowing Solutions* hanno deciso di andare incontro alle esigenze di società in controllo pubblico, di società private e di enti e organizzazioni che vogliono dotarsi di sistemi di segnalazioni di illeciti, grazie a nuove soluzioni standard e personalizzate.

Tutto ciò continuando a mantenere il cuore dell'iniziativa sul suo scopo sociale: mettere al servizio di tutte le pubbliche amministrazioni una piattaforma gratuita per dialogare con i segnalanti in sicurezza e anonimato.

Il progetto mette a disposizione delle piattaforme informatiche realizzate grazie al software *GlobaLeaks*, l'unica soluzione di *whistleblowing* digitale libera e *open source*.

Tutte le soluzioni proposte sono conformi alla legge sulla tutela dei segnalanti e il loro mantenimento e aggiornamento sono sempre garantiti e non richiedono interventi tecnici da parte di soggetti interni o esterni agli enti o alle organizzazioni.

WhistleblowingPA è un servizio qualificato ACN.



WhistleblowingIT è rivolto a tutte le organizzazioni che necessitano di ricevere un servizio digitale di *whistleblowing* completo e orientato alla promozione dell'istituto giuridico di segnalazione degli illeciti.

Nell'ultimo anno, numerosi enti pubblici hanno deciso di adottare *WhistleblowingPA*, la versione standard gratuita della piattaforma crittografata per la ricezione e gestione delle segnalazioni, uno strumento avanzato e una soluzione tecnologica adeguata alla normativa, che garantisce la riservatezza del processo di *whistleblowing* ed è a disposizione di tutte le pubbliche amministrazioni.

La nuova legge ha uniformato le disposizioni normative e gli obblighi anche per il settore privato, in particolare per le aziende che hanno almeno 50 dipendenti o che si sono dotate di un modello organizzativo di prevenzione e gestione degli illeciti ex Decreto Legislativo n.231/2001.

L'arrivo di richieste provenienti dal settore privato ha spinto sullo sviluppo di nuove proposte standardizzate e personalizzabili anche per il settore privato. Le versioni personalizzabili erano già attive per le società in controllo pubblico.

Questo report analizza il livello di adesione delle organizzazioni al progetto, raccogliendo elementi anche relativi all'implementazione e comunicazione dei canali.

Lo scopo di *WhistleblowingIT* è quello di promuovere canali per il *whistleblowing* conformi alla normativa e completi ma anche volti alla promozione e diffusione dell'istituto di segnalazione degli illeciti.



CAMPIONE E METODOLOGIA DI RIFERIMENTO



Questa analisi considera un campione molto ristretto di enti che hanno risposto ad una specifica richiesta in merito agli adempimenti per la pubblicazione della piattaforma.

Nell'analisi fornita si offre un quadro sul numero dei soggetti aderenti, la tipologia di enti e le versioni adottate, oltre alle indicazioni geografiche e ad una selezione delle versioni della piattaforma adottate. Ma anche indicazioni rispetto a come gli enti stanno promuovendo il *whistleblowing* a livello informativo.

Il campione fa riferimento alle piattaforme registrate entro la fine del 2023 e di cui ci sia stata conferma dell'avvenuta corretta pubblicazione secondo il *Regolamento d'uso accettabile del progetto WhistleblowingIT*.

Dato l'ingente numero di adesioni al progetto avvenute nell'ultimo anno, il numero dei soggetti aderenti è in continuo aumento, sono 4039 a fine 2023.

Alcuni enti hanno correttamente adottato la piattaforma e ne è stata data informativa ai potenziali segnalanti ma ancora non figurano tra i soggetti aderenti, venendo quindi esclusi dal conteggio di questa analisi.



Il numero di nuovi aderenti è cresciuto in maniera consistente rispetto all'anno precedente, quando le organizzazioni aderenti erano poco più di 2.000, questo ci offre un quadro della diffusione dell'istituto sul territorio e del sempre maggiore interesse sul tema.



A fine 2023 il numero di enti aderenti a *WhistleblowingIT* è di **4039 enti**.

Il numero di nuovi aderenti è cresciuto in maniera consistente rispetto all'anno precedente, quando le organizzazioni aderenti erano poco più di 2.000.

Questo numero comprende gli utilizzatori della piattaforma erogata in forma gratuita alle Pubbliche Amministrazioni e anche le organizzazioni che hanno adottato una soluzione a pagamento standardizzata per organizzazioni private o società in controllo pubblico e coloro che hanno scelto una soluzione personalizzata.



ENTI REGISTRATI/ENTI PUBBLICATI

A giugno 2024, a fronte di 5.634 organizzazioni che hanno registrato una piattaforma, 1.276 non ne hanno ancora comunicato la pubblicazione.

Il conteggio è stato fatto considerando il dato attuale tra enti che hanno effettuato una registrazione alla piattaforma ed enti che non hanno completato l'attivazione della stessa, compreso l'obbligo di pubblicazione della stessa secondo il *Regolamento d'uso accettabile del progetto WhistleblowingIT*,

Il 22,6% delle organizzazioni che hanno registrato una piattaforma non hanno quindi ancora comunicato la sua pubblicazione ai responsabili di progetto. Questa mancata comunicazione non significa che le stesse non abbiano completato tutte le azioni per l'utilizzo della stessa ma non ne hanno ancora dato notizia.

Altri enti invece potrebbero essere in una fase di formalizzazione delle policy interne complementari all'utilizzo di un canale per il *whistleblowing*.

In un progetto con numeri così elevati è normale prevedere un ritardo nel monitoraggio degli aderenti.



ANDAMENTO REGISTRAZIONI

Nel corso del 2023 sono state completate **2962 attivazioni** della piattaforma attraverso il progetto *WhistleblowingIT*.

In questo numero non rientrano le attivazioni poi rimosse su richiesta dell'ente o i tentativi di registrazione non completati.

Il numero è altissimo, anche se fortemente condizionato dall'entrata in vigore della nuova normativa. La nuova legge, approvata a marzo, dispiegava i suoi effetti a partire da metà luglio 2023, con l'eccezione delle medie imprese, per le quali gli obblighi entravano in vigore nel mese di dicembre.

È interessante vedere l'andamento delle attivazioni nel corso dell'anno solare, con una suddivisione per mese.

Resta sorprendente il numero totale, in gran parte composto da pubbliche amministrazioni, le quali avevano obblighi in merito già a partire dal 2018; nonostante la previgente normativa già le impegnasse ad attivare canali di segnalazione con piattaforme crittografate, non tutto il settore pubblico si era adeguato tempestivamente.



ANDAMENTO REGISTRAZIONI

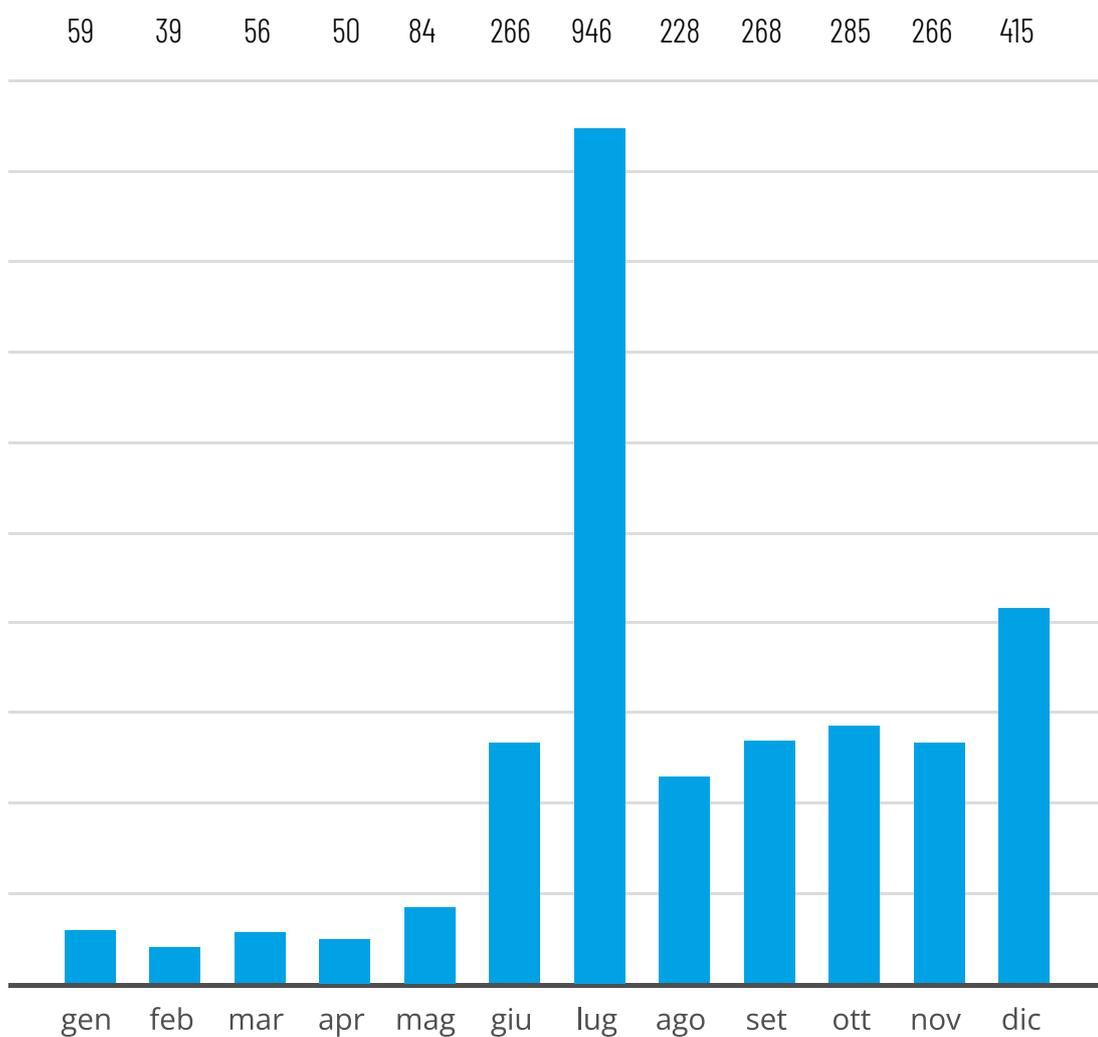


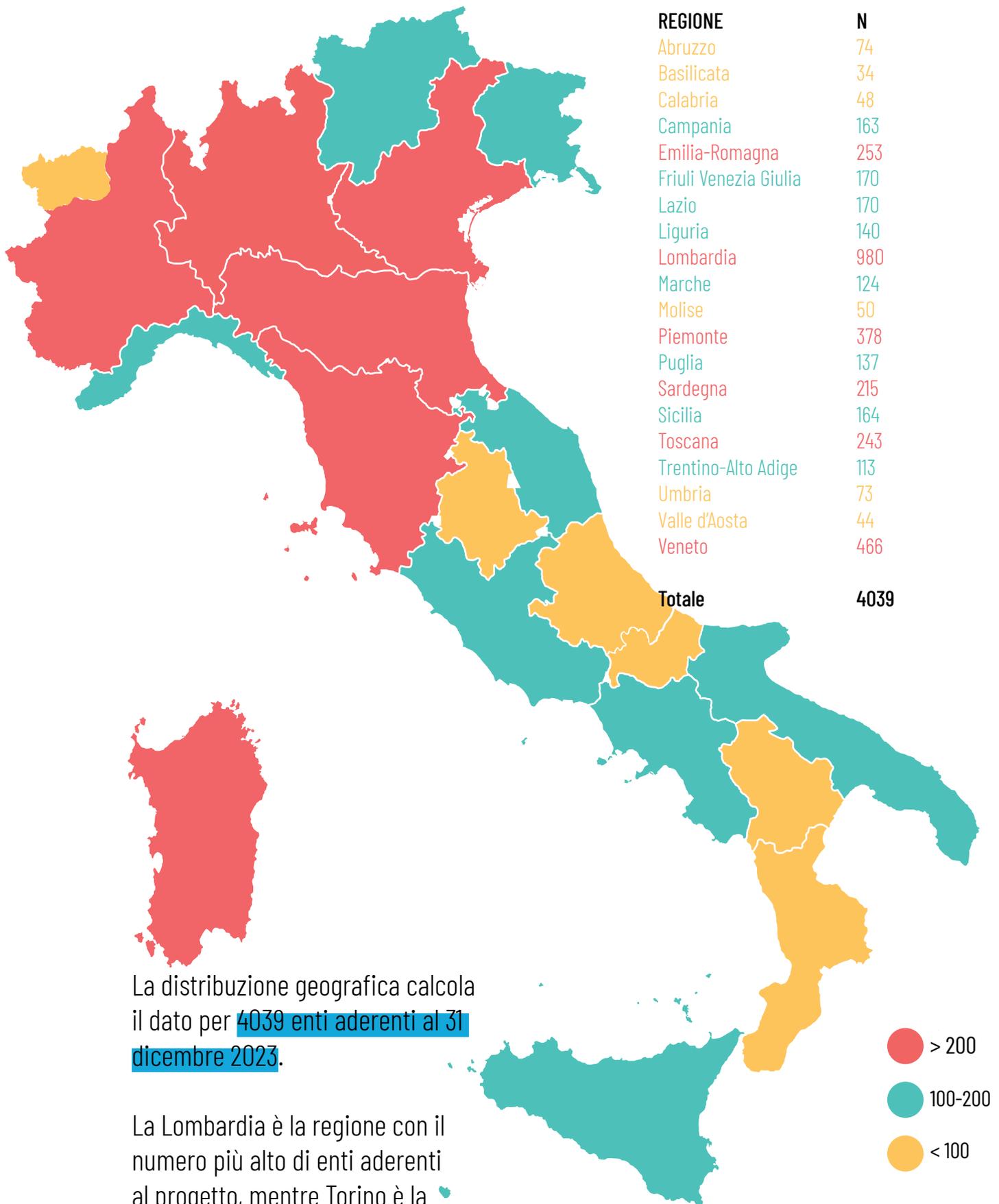
Da questo dato emerge una crescita di registrazioni ad un mese dalla prima scadenza normativa, la più importante per il progetto perché riferita a tutte le pubbliche amministrazioni, che rappresentano la stragrande maggioranza degli aderenti.

Il numero di attivazioni è costante da giugno 2023 e per tutti i mesi seguenti, con un picco straordinario in occasione delle due scadenze: a luglio, con quasi un terzo delle attivazioni totali; e a dicembre.



NUMERO ATTIVAZIONI PIATTAFORMA WHISTLEBLOWINGIT (2023)





La distribuzione geografica calcola il dato per **4039 enti aderenti al 31 dicembre 2023**.

La Lombardia è la regione con il numero più alto di enti aderenti al progetto, mentre Torino è la provincia con il maggior numero di organizzazioni.



PROVINCE	N	PROVINCE	N	PROVINCE	N
Abruzzo	74	Lombardia	980	Sicilia	164
Chieti	16	Bergamo	120	Agrigento	18
L'Aquila	31	Brescia	150	Caltanissetta	9
Pescara	10	Como	64	Catania	23
Teramo	17	Cremona	66	Enna	10
Basilicata	34	Lecco	57	Messina	31
Matera	9	Lodi	33	Palermo	44
Potenza	25	Mantova	49	Ragusa	12
Calabria	48	Milano	166	Siracusa	5
Catanzaro	7	Monza e Brianza	50	Trapani	12
Cosenza	14	Pavia	100	Toscana	243
Crotone	6	Sondrio	45	Arezzo	32
Reggio Calabria	19	Varese	80	Firenze	60
Vibo Valentia	2	Marche	124	Grosseto	13
Campania	163	Ancona	28	Livorno	19
Avellino	31	Ascoli Piceno	19	Lucca	33
Benevento	15	Fermo	23	Massa-Carrara	14
Caserta	26	Macerata	31	Pisa	25
Napoli	51	Pesaro e Urbino	23	Pistoia	16
Salerno	40	Molise	50	Prato	21
Emilia-Romagna	253	Campobasso	34	Siena	10
Bologna	53	Isernia	16	Trentino Alto-Adige	113
Ferrara	29	Piemonte	378	Bolzano	26
Forli-Cesena	30	Alessandria	21	Trento	87
Modena	29	Asti	8	Perugia	46
Parma	29	Biella	27	Terni	27
Piacenza	26	Cuneo	70	Valle d'Aosta	44
Ravenna	9	Novara	20	Aosta	44
Reggio Emilia	35	Torino	182	Veneto	466
Rimini	13	Verbano-Cusio-Ossola	32	Belluno	62
Friuli-Venezia Giulia	170	Vercelli	18	Padova	79
Gorizia	11	Puglia	137	Rovigo	35
Pordenone	51	Bari	45	Treviso	84
Trieste	12	Barletta-Andria-Trani	6	Venezia	50
Udine	96	Brindisi	10	Verona	83
Lazio	170	Foggia	19	Vicenza	73
Frosinone	8	Lecce	38		
Latina	19	Taranto	19		
Rieti	20	Sardegna	215		
Roma	101	Cagliari	45		
Viterbo	22	Nuoro	49		
Liguria	140	Oristano	43		
Genova	64	Sassari	53		
Imperia	18	Sud Sardegna	25		
La Spezia	17				
Savona	41				



Comuni e loro Consorzi e Associazioni	2378
Federazioni Nazionali, Ordini, Collegi e Consigli Professionali	302
Gestori di Pubblici Servizi	259
Aziende Pubbliche di Servizi alla Persona	129
Aziende Sanitarie Locali	79
Enti Privati	68
Unioni di Comuni e loro Consorzi e Associazioni	68
Province e loro Consorzi e Associazioni	43
Aziende Ospedaliere, AO Universitarie, Policlinici e IRCC Scientifico Pubblici	41
Camere di Commercio, Industria, Artigianato e Agricoltura e loro Unioni Regionali	40
Comunità Montane e loro Consorzi e Associazioni	37
Società in Conto Economico Consolidato	37
Università e Istituti di Istruzione Universitaria Pubblici	34
Parchi Nazionali, Consorzi e Enti Gestori di Parchi e Aree Naturali Protette	33
Consorzi tra Amministrazioni Locali	31
Altri Enti Locali	30
Aziende e Consorzi Pubblici Territoriali per l'Edilizia Residenziale	27
Agenzie ed Enti Regionali per la Formazione, la Ricerca e l'Ambiente	22
Enti di Regolazione dei Servizi Idrici e o dei Rifiuti	21
Agenzie ed Enti per il Turismo	20
Istituti di Istruzione Statale di Ogni Ordine e Grado	19
Enti Pubblici Produttori di Servizi Assistenziali, Ricreativi e Culturali	18
Agenzie, Enti e Consorzi Pubblici per il Diritto allo Studio Universitario	11
Enti e Istituzioni di Ricerca Pubblici	11

TIPOLOGIA DI ENTI

Per quanto riguarda il settore degli enti che aderiscono a *WhistleblowingIT*, il campione considerato è leggermente inferiore, in quanto l'aggiornamento dei dati degli enti non è purtroppo estremamente preciso e tempestivo. Nelle prossime raccolte statistiche si proverà anche a raggruppare le tipologie degli enti.

Ad oggi, gli enti che per distacco aderiscono in maniera più consistente al progetto sono i Comuni, seguiti dagli Ordini Professionali e dai soggetti gestori di pubblici servizi.



Agenzie Regionali Sanitarie	9
Enti Pubblici Non Economici	9
Regioni, Province Autonome e loro Consorzi e Associazioni	8
Agenzie Regionali per le Erogazioni in Agricoltura	7
Città Metropolitane	6
Presidenza del Consiglio dei Ministri, Ministeri e Avvocatura dello Stato	6
Stazioni Appaltanti Gestori di Pubblici Servizi	6
Autorità Portuali	5
Istituti Zooprofilattici Sperimentali	5
Aziende ed Amministrazioni dello Stato ad Ordinamento Autonomo	4
Stazioni Appaltanti	4
Agenzie ed Enti Regionali del Lavoro	3
Commissari Straordinari Governativi	3
Istituzioni per l'Alta Formazione Artistica, Musicale e Coreutica - AFAM	3
Enti di Previdenza ed Assistenza Sociale in Conto Economico Consolidato privati	2
Fondazioni Lirico, Sinfoniche	2
Automobile Club Federati ACI	1
Autorità di Bacino	1
Consorzi di Bacino Imbrifero Montano	1
Consorzi Interuniversitari di Ricerca	1
Enti Nazionali di Previdenza ed Assistenza Sociale in Conto Economico Consolidato	1
Forze di Polizia ad Ordinamento Civile e Militare per la Tutela dell'Ordine e della Sicurezza Pubblica	1
Istituzioni di Istruzione Statale di ogni ordine e grado	1
TOTALE	3965



— QUALE VERSIONE DELLA PIATTAFORMA?

VERSIONE ADOTTATA

WHISTLEBLOWINGPA 3892

ORGANIZZAZIONI PRIVATE 84

SOCIETÀ IN CONTROLLO PUBBLICO 31

PERSONALIZZATA 30

INTERMEDIARI 2

TOTALE **4039**

Il progetto *WhistleblowingIT* nasce per offrire alle pubbliche amministrazioni una piattaforma crittografata in formato gratuito.

Negli anni esigenze diverse da parte di alcune tipologie di enti hanno portato all'introduzione di due soluzioni standardizzate per società di natura pubblica (*SCP*) e società del settore privato (*ORG*).

Con l'introduzione del Decreto Legislativo n.24/2023, è stata introdotta una versione per soggetti intermediari.

Inoltre, i soggetti aderenti hanno la possibilità di avere una soluzione completamente personalizzata (*CUSTOM*).



NOMINA A RESPONSABILE ESTERNO DEL TRATTAMENTO DEI DATI

Nel caso in cui le piattaforme per il *whistleblowing* siano amministrare da un soggetto esterno, come nel caso di *WhistleblowingIT*, la legge prevede che il soggetto esterno sia nominato come *Responsabile esterno al trattamento dei dati*.

Solo 2372 su 4039 enti, il 58,72% degli enti aderenti al progetto, hanno inviato la nomina a Responsabile esterno del trattamento dei dati.

Nonostante la messa a disposizione di uno specifico documento precompilato e i ripetuti solleciti alla firma e consegna dello stesso ai responsabili del progetto.



PUBBLICAZIONE INFORMAZIONI RELATIVE AL WHISTLEBLOWING

Il Decreto Legislativo n.24/2023 ha previsto alcuni obblighi di natura informativa a carico degli enti rispetto all'istituto del *whistleblowing*.

Gli enti devono creare un'apposita sezione del sito dedicata al *whistleblowing* e, all'interno della stessa, devono pubblicare la procedura di gestione delle segnalazioni, l'informativa privacy per i segnalanti e i riferimenti normativi sull'istituto.

I dati raccolti nel corso del monitoraggio degli enti aderenti al progetto *WhistleblowingIT* riguardano un campione contenuto, al quale è stato richiesto lo stato di adesione ed il rimando alla pagina informativa sul sito istituzionale.



793 enti hanno risposto al breve questionario di monitoraggio che prevedeva alcune risposte preimpostate ed uno spazio aperto per l'aggiunta di informazioni.

Quasi tutti gli enti comunicano di aver inserito nell'apposita sezione del sito dedicata al *whistleblowing* un collegamento alla piattaforma di segnalazione. Si tratta di un elemento necessario per l'adesione al progetto.

Oltre il 70% pubblica la procedura di gestione delle segnalazioni. Si tratta di un elemento necessario per portare a conoscenza dei potenziali segnalanti le modalità e le tempistiche di gestione della segnalazione e, soprattutto, i diritti connessi alla segnalazione stessa.

Solo due terzi dei rispondenti pubblica l'Informativa sul trattamento dei dati dei segnalanti. Si tratta di un elemento obbligatorio per legge. La mancanza dell'Informativa sul trattamento dei dati può essere passibile di sanzione da parte del *Garante per la Protezione dei Dati Personali*.

Un numero non irrilevante di enti pubblica anche la *Valutazione d'impatto sulla protezione dei dati* (DPIA). Si tratta di un documento che ogni amministratore deve predisporre ma la cui pubblicazione non è richiesta per legge.

Alcuni enti pubblicano, nell'apposita sezione del sito dedicata al *whistleblowing*, altri riferimenti normativi e alle Linee Guida A.N.AC.: indicazioni pratiche su come effettuare una segnalazione, i canali a disposizione per le segnalazioni, le tempistiche di adozione delle procedure, il registro delle attività sul trattamento dei dati e i riferimenti ad atti normativi interni che disciplinano il *whistleblowing* (per esempio il PIAO).



L'obbligo di essere autenticati sul sito dell'amministrazione o la possibilità di segnalare solo tramite dispositivi presenti nella sede fisica, rappresentano un enorme disincentivo per i segnalanti.



Risposte

	N.	%
Link alla piattaforma di segnalazione	770	97,10
Procedura/Regolamento per il whistleblowing	557	70,24
Informativa sul trattamento dei dati	531	66,96
Valutazione d'impatto sulla protezione dei dati personali	126	15,89



RASSEGNA

GIURISPRUDENZIALE

SUL WHISTLEBLOWING

RASSEGNA GIURISPRUDENZIALE

La prima legge sul *whistleblowing* è entrata in vigore a fine 2017, la casistica giurisprudenziale che si è creata nel corso degli anni ha reso possibile una valutazione abbastanza solida della tenuta del regime di tutela dei segnalanti, quando questi subiscono ritorsioni in seguito ad una segnalazione protetta.

Dalla lettura delle sentenze emerge una linea interpretativa data da principi cardine della legge che non sono rispondenti alla stessa e neanche coerenti tra di loro. In diversi casi è evidente una valutazione della norma discrezionale, con decisioni che sembrano in netto contrasto con la lettura della stessa.

Il Decreto Legislativo n.24/2023, che ha trasposto la Direttiva Europea per il *whistleblowing*, non ha stravolto la disciplina esistente ma ha forse chiarito meglio alcuni suoi principi.

Alcune delle sentenze disponibili pubblicamente sono state analizzate per valutare se l'applicazione della legge da parte degli organi giudicanti possa essere considerata conforme a quanto previsto dalla normativa.

I provvedimenti trattati riguardano diversi ambiti giurisdizionali: tribunali del lavoro, amministrativi e penali.

L'istituto giuridico del *whistleblowing* è multidisciplinare e viene spesso trattato in corti di tipo diverso.

Per esempio: i giudizi amministrativi si riferiscono anche a impugnative di provvedimenti dell'A.N.AC., mentre la sentenza penale fa riferimento alla valutazione sulla potenziale responsabilità da reato per la persona giuridica, posto che quest'ultima non abbia predisposto canali interni di segnalazioni conformi alla legge.



Nel 2023 i dati statistici raccolti tramite *ALAC - Allerta anticorruzione* hanno consentito di osservare l'implementazione e i risvolti applicativi dell'istituto giuridico del *whistleblowing* in Italia.

Il contesto nazionale, per effetto della trasposizione della *Direttiva Europea n.1937/2019*, risulta adeguato agli standard minimi comuni imposti dal legislatore sovranazionale.

Al riguardo è possibile approfondire le recenti decisioni assunte dai giudici di merito e di legittimità, che registrano un potenziamento delle tutele riconosciute a favore del segnalante, anche grazie ad una crescente conoscenza del *whistleblowing* da parte degli organi giudicanti.

I provvedimenti selezionati sono eterogenei e rappresentano l'aspetto multidisciplinare dell'istituto. Si osservano pronunce da parte del giudice amministrativo – quale TAR e Consiglio di Stato rispetto ai provvedimenti dell'A.N.AC. – del giudice ordinario in funzione di Giudice del Lavoro – in primo grado del Tribunale ed in secondo grado della Corte d'Appello – nonché del giudice penale in riferimento alla responsabilità amministrativa delle persone giuridiche, come prevista ai sensi del Decreto Legislativo n. 231/2001.



Sentenza n. 236**11 ottobre 2022****7 gennaio 2023**

Sentenza di annullamento avverso provvedimento sanzionatorio comminato da A.N.AC. nei confronti di un segretario comunale per aver adottato una misura ritorsiva.

storia

La vicenda analizzata nasce a seguito della segnalazione presentata da una dipendente comunale che lamenta di essere assegnata in modo illegittimo a mansioni superiori da parte del superiore gerarchico e richiede all'amministrazione di sospendere, anche temporaneamente, la nomina di superiore gerarchico effettuata nei confronti di soggetti non facenti parte del comparto di riferimento.

La segnalazione viene indirizzata ad una pluralità di soggetti. Tra gli altri, al sindaco che ne riscontra la infondatezza e incarica il segretario comunale di effettuare le opportune valutazioni di carattere disciplinari sul caso «(a) *il comportamento fortemente denigratorio nei confronti dell'amministrazione, la grave lesione dell'immagine dell'ente presso terzi e autorità pubbliche, nonché il carattere oltraggioso dell'onore, del prestigio e del decoro degli amministratori [nonché infine] il carattere intimidatorio della missiva*». Le valutazioni condotte dal segretario comunale in sede disciplinare inducono lo stesso ad imporre, in un primo tempo, la misura della sospensione dal servizio per 10 giorni e, successivamente, il licenziamento disciplinare con preavviso poiché «*la dipendente aveva posto in essere una grave violazione dei doveri professionali, aggravata dall'atteggiamento di totale indisponibilità*» attraverso l'attuazione di condotte ulteriori e successive rispetto alla segnalazione.

La sentenza indicata, pronunciata dalla *Sezione I Quater del Tar Lazio*, annulla il provvedimento di natura sanzionatoria emesso nel mese di dicembre dell'anno 2020 dall'Autorità Nazionale Anticorruzione nei confronti di un segretario comunale per aver adottato una misura ritorsiva avverso una dipendente comunale.



A seguito degli accertamenti sulla segnalazione, l'A.N.AC. appura la natura ritorsiva del provvedimento disciplinare della sospensione e del licenziamento con preavviso della dipendente comunale. Tali provvedimenti sono stati imposti a seguito della segnalazione effettuata dalla stessa e sulla base di tale considerazione, l'A.N.AC. esercita il potere sanzionatorio previsto dalla normativa vigente e prescrive una sanzione nella misura di € 5.000,00 verso il segretario comunale. Lo stesso segretario comunale, contrario a tale determina presenta ricorso all'autorità competente al fine di esaminare la legittimità delle misure organizzative imposte e la conseguente annullabilità del provvedimento sanzionatorio applicato.

La segnalazione della dipendente comunale, benché effettuata al fine di salvaguardare l'integrità della Pubblica Amministrazione, non è apparsa tale, in quanto ritenuta «*un tentativo di indurre la PA ad adottare una diversa condotta coerente piuttosto con il proprio interesse personale*».

Quanto affermato, di per sé, consente di rilevare la finalità della segnalazione avanzata dalla dipendente comunale come una volontà di avvantaggiare un mero interesse personale anziché l'integrità della Pubblica Amministrazione. La salvaguardia di un interesse personale può essere tutelata ed essere fatta rientrare nell'ambito applicativo dell'istituto giuridico del *whistleblowing* purché seguita da un interesse della Pubblica Amministrazione. Ciò non avviene nel caso di specie ove, invece, la segnalante denuncia irregolarità strettamente correlate ad interessi personali.

La segnalazione effettuata, inoltre, raffigura una segnalazione «atipica» poiché effettuata attraverso l'ausilio di canali alternativi a quelli predisposti dalla normativa, vale a dire «*non rispettosa dei principi di proporzionalità (in relazione alla gravità dell'illecito segnalato e alla consistenza degli elementi posti a sostegno della segnalazione) e di adeguatezza (in relazione alla finalità di garantire un tutela effettiva degli interessi pubblici che vengono in rilievo nella specifica vicenda)*».

Tali considerazioni, dunque, conducono l'autorità amministrativa ad annullare la sanzione precedentemente applicata dall'A.N.AC. in virtù della natura infondata della segnalazione. In quanto si è trattato di una segnalazione atipica che esula dall'ambito applicativo tracciato dal *whistleblowing* – una segnalazione volta a promuovere un mero interesse personale anziché l'integrità della Pubblica Amministrazione – ed espressa secondo modalità non conformi alla normativa.

L'iter logico-giuridico assunto dal TAR si pone in palese contrasto con la decisione dell'A.N.AC., poiché:

- l'A.N.AC. identifica nella segnalazione la natura ritorsiva della misura poiché adottata a seguito della segnalazione effettuata dalla dipendente comunale. La valutazione condotta da A.N.AC. attiene alla presunta irregolarità amministrativa appresa durante lo svolgimento dell'attività lavorativa, che prescinde dal suo interesse personale;
- il TAR circoscrive la segnalazione nell'ambito delle segnalazioni atipiche, non conformi ai criteri di proporzionalità ed adeguatezza, trattandosi di una denuncia/diffida che sottende un mero interesse personale.



commento

Appare evidente come le autorità competenti intervenute abbiano rilevato in modo diverso la fondatezza e l'infondatezza della segnalazione. Le stesse sono state indotte, da un lato, a comminare la sanzione, dall'altro, ad annullare il provvedimento adottato nei confronti del segretario comunale.

I provvedimenti menzionati sono stati adottati rispettivamente nell'anno 2020 e nell'anno 2023 ed il riferimento temporale denota una peculiarità inerente alla normativa applicabile che, in questo caso, attiene al regime previgente di cui alla Legge n.179/2017.

La contestazione contenuta nella segnalazione, pur non indicando una condotta di per sé ascrivibile alla più ampia categoria dei reati contro la pubblicazione amministrativa, è riconducibile ad una irregolarità amministrativa che trova tutela nella Legge n.179/2017.

Il regime normativo previgente includeva le ipotesi di *maladministration* e non menzionava le motivazioni che accompagnano il segnalante nella procedura di segnalazione. Tale valutazione, di contro, è stata effettuata dal TAR, il quale ha rilevato la natura personale dell'interesse sotteso alla segnalazione e si è limitato ad effettuare una valutazione puramente formale.

Valutazione che, invece, l'A.N.AC. non ha effettuato in quanto ha rilevato l'oggetto della segnalazione, prescindendo dall'interesse del whistleblower.

In definitiva, si può osservare che l'applicazione inidonea delle tutele riconosciute a favore del whistleblower sono dovute, presumibilmente, ad una non approfondita conoscenza dell'istituto ovvero ad una esigua trattazione delle vicende che impongono uno studio approfondito da parte dell'organo giudicante.



Sentenza

6 giugno 2023

18 settembre 2023

Sentenza di annullamento avverso provvedimento sanzionatorio comminato da A.N.AC. nei confronti di un dirigente di un'azienda sanitaria locale per aver adottato una misura ritorsiva.

storia

La vicenda analizzata nasce dalla segnalazione di un dirigente medico afferente ad un'azienda sanitaria locale che, appreso di alcune irregolarità amministrative durante la sua attività lavorativa, si è rivolto al canale esterno di segnalazione istituito presso l'A.N.AC..

La segnalazione esterna ha sottoposto «all'Autorità Nazionale Anticorruzione presunte irregolarità relative alla posizione lavorativa del dott. omissis, stante il ruolo ventennale da questi rivestito di direttore del Dipartimento omissis, in deroga alle disposizioni di cui alla legge n. 190/2012» e ha attenzionato la «rotazione ordinaria e straordinaria dei dirigenti della P.A.» nonché «l'assunzione a tempo indeterminato della compagna/moglie del direttore omissis, disposta - a seguito di un concorso bandito nel omissis - con atto deliberativo n. omissis del omissis, sprovvisto del visto del Direttore Amministrativo. Assunta a tempo indeterminato, la suddetta veniva assegnata al reparto diretto dal medesimo direttore omissis».

Prima della segnalazione ed in concomitanza della stessa sono stati avviati tre procedimenti disciplinari nei confronti del segnalante, intrapresi dallo stesso Direttore menzionato nella segnalazione ad A.N.AC., il quale è venuto a conoscenza della segnalazione a causa di una rivelazione del *whistleblower* davanti al Collegio di Disciplina, di cui lo stesso era Presidente, benché nella qualità di sostituto.

Il segnalante è diventato destinatario della misura di trasferimento per incompatibilità ambientale e ha effettuato tale comunicazione all'A.N.AC.. Quest'ultima ha appurato la natura ritorsiva del trasferimento e ha applicato una sanzione amministrativa di carattere pecuniario pari a 5.000 € nei confronti del Direttore, per aver adottato una misura discriminatoria.

Il Direttore dell'azienda sanitaria è ricorso davanti al TAR territorialmente competente, il quale ha accertato la natura non ritorsiva della misura del trasferimento, in quanto necessaria per esigenze derivate da un'incompatibilità di tipo ambientale. L'incompatibilità ha determinato «una serie di conflitti che hanno opposto il dott.-OMISSIS- a gran parte dei suoi colleghi di lavoro o dirigenti responsabili».

TAR LAZIO

SEZIONE I QUATER



La Sezione I Quater del Tar Lazio si è espressa con una pronuncia favorevole al Direttore dell'azienda sanitaria locale, disponendo l'annullamento del provvedimento sanzionatorio applicato dall'A.N.AC..

Il convincimento formulato dal giudice amministrativo differisce dal convincimento operato dall'Autorità Nazionale Anticorruzione, poiché:

- l'attività istruttoria condotta dall'A.N.AC. ha consentito di appurare la conoscenza da parte del Direttore dell'azienda sanitaria della segnalazione effettuata dal dirigente medico. Il contenuto della segnalazione riguardava presunte irregolarità amministrative strettamente correlate all'esercizio delle sue funzioni e del ruolo rivestito nell'ambito dell'azienda. Il trasferimento del segnalante è avvenuto in un momento successivo alla presentazione della segnalazione all'A.N.AC. e, nel corso di questo periodo, il segnalante è divenuto destinatario di tre procedimenti disciplinari presieduti dal Direttore. Si tratta dell'ultimo procedimento disciplinare – riguardante un alterco con una dipendente della medesima unità organizzativa – che ha legittimato il trasferimento del Dirigente presso un'altra unità, a causa di un'evidente incompatibilità ambientale. Quanto sostenuto dal Direttore è stato disatteso dall'A.N.AC. in quanto la dipendente ed il segnalante, stante il trasferimento di quest'ultimo, hanno continuato a collaborare durante lo svolgimento dell'attività lavorativa. L'Autorità Nazionale Anticorruzione ha ritenuto non provata la natura non ritorsiva della misura organizzativa del trasferimento, posto che *«non si ritiene che il direttore abbia fornito la prova della mancata ritorsività del provvedimento di trasferimento, avvenuto a suo dire esclusivamente per incompatibilità ambientale, in quanto l'unica circostanza idonea a comprovare l'effettiva sussistenza della incompatibilità ambientale sarebbe stato il formale allontanamento di uno dei due professionisti anche dalla equipe intramuraria del SerD del carcere di omissis, dove la collaborazione deve considerarsi tuttora sussistente»*;
- in considerazione del regime giuridico previsto per l'istituto giuridico del whistleblowing, ovvero del contenuto delle Linee Guida dell'A.N.AC., il Tar Lazio, ha ritenuto incompleto l'espletamento dell'attività istruttoria che *«impone all'Autorità, ove il presunto responsabile fornisca elementi di prova sufficienti a fondare una giustificazione del provvedimento segnalato come ritorsivo, di svolgere un'adeguata istruttoria su quanto dedotto dal presunto responsabile e di motivare adeguatamente sulle eventuali ragioni che la inducono a ritenere non sufficienti le giustificazioni offerte in sede procedimentale»*. Secondo il Tar Lazio, l'A.N.AC. ha ritenuto erroneamente inverosimili le argomentazioni prospettate dal Direttore sanitario a sua difesa, prescindendo da un'indagine ulteriore rispetto a quelle già effettuate nell'ambito della narrazione dei fatti, della documentazione allegata e delle audizioni condotte. Sul punto, il Tar ha affermato che *«non può non evidenziarsi – infatti – che la sussistenza di plurimi rapporti di conflittualità tra il dott.-OMISSIS- e i colleghi (che pare, in una certa misura, comprovata anche dalla documentazione versata in atti dal ricorrente, cfr. doc. 14, allegato al ricorso) sarebbe stata idonea a costituire una valida ragione (in aggiunta a quella di carattere organizzativo espressa dal ricorrente nelle proprie deduzioni difensive) per trasferire il dott.-OMISSIS- in luogo della dott. ssa-OMISSIS-»* e ha aggiunto che *«tenuto conto, peraltro, dell'ampia discrezionalità di cui gode la p.a. nell'esercizio del potere di trasferimento per incompatibilità ambientale – le conclusioni cui è pervenuta A.N.AC. risultano supportate da una istruttoria non completa e, quindi, insufficientemente motivate»*.

Quanto sopra riportato ha indotto il giudice amministrativo ad annullare il provvedimento sanzionatorio applicato dall'A.N.AC. in virtù di uno svolgimento incompleto dell'attività istruttoria, tale da non consentire di individuare la natura ritorsiva della misura organizzativa del trasferimento disposto nei confronti del segnalante.



La prassi applicativa in materia di *whistleblowing* ha consentito di appurare i (contrastanti) risvolti applicativi cui l'autorità ed il giudice amministrativo sono giunti mediante l'applicazione della medesima disciplina. Nel caso *de quo*, il Tar ha ritenuto incompleta l'istruttoria svolta dall'A.N.AC., ragione per la quale non è apparso plausibile legittimare l'adozione di un provvedimento sanzionatorio nei confronti del Direttore sanitario, in virtù di un'attività considerata lacunosa.

Tuttavia, rispetto a qualche tempo fa, si è potuta osservare una maggiore propensione nell'applicazione delle tutele riconosciute dall'istituto giuridico del *whistleblowing*.

TRIBUNALE DI MILANO**SEZIONE LAVORO**

Ordinanza

20 agosto 2023

Ordinanza ex art. 700 c.p.c. che determina la sospensione dei provvedimenti disciplinari (illegittimi) adottati nei confronti di un dipendente ovvero la sua reintegra nel posto di lavoro.

storia

La vicenda analizzata, il *cd. scandalo dei biglietti clonati* – cioè l'emissione di titoli di viaggio non contabilizzati dall'ente, nasce dalla segnalazione presentata da parte di un dipendente di un'azienda di trasporti locale che, durante lo svolgimento della propria attività lavorativa, è venuta a conoscenza di irregolarità amministrative legate alla «vendita "in nero" di biglietti e abbonamenti non registrati dai sistemi informatici» dell'azienda.

L'illegittimità dell'espedito adottato da alcuni dipendenti, dunque, ha determinato un vantaggio improprio e non dovuto per gli stessi, a danno di una inconsapevole perdita di guadagni per l'azienda di trasporti.



L'ordinanza adottata dalla *Sezione lavoro del Tribunale di Milano*, in data 20 agosto 2023, ha raffigurato una svolta per l'istituto giuridico del *whistleblowing*, in quanto si è assistito per la prima volta sul territorio nazionale alla pronuncia di un provvedimento cautelare d'urgenza ai sensi dell'art. 700 c.p.c. a favore di un segnalante, costituendo un precedente giurisprudenziale sino a quel momento inesistente.

Tale provvedimento ha ripercorso per sommi capi la segnalazione- «*l'addetto alla security aziendale, aveva presentato, prima informalmente e poi formalmente, ad organi di controllo e di garanzia della società nonché al sindaco di Milano*» – ed il suo "seguito" che ha determinato «*una pluralità di procedimenti disciplinari (ben quattro), a due procedimenti penali, a un demansionamento, ad una sospensione dal servizio e dalla retribuzione seguita da un primo licenziamento e da una prima deliberazione del Consiglio di disciplina², ad una seconda sospensione dal servizio e dalla retribuzione e a due ulteriori destituzioni dal servizio del ricorrente, seguite dopo oltre un anno di logorante attesa dai due provvedimenti del Consiglio di Disciplina impugnati in questa sede*».

La vicenda si inserisce nell'ambito di un procedimento ben più ampio che ha visto coinvolto il segnalante davanti all'autorità giudiziaria a decorrere dall'anno 2017, anno coincidente con la prima segnalazione effettuata in modo formale all'organo di vigilanza preposto dall'ente di riferimento. Il segnalante, con il ricorso presentato, ha invocato le tutele riconosciute a favore del *whistleblower*, rappresentando la recente entrata in vigore della nuova disciplina di cui al Decreto Legislativo n.24/2023.

Secondo l'organo giudicante la normativa non ha potuto trovare applicazione in considerazione della natura sostanziale – e non processuale – delle disposizioni in essa contenute, tali da non legittimare l'applicabilità del principio di carattere generale «*tempus regit actum*» secondo il quale si applica la legge vigente al momento della commissione del fatto. L'applicazione di detto principio avrebbe anche determinato il riconoscimento delle tutele prescritte dal Decreto Legislativo n.24/2023, posto che è stata la data di presentazione del ricorso a costituire il termine di riferimento dal quale individuare la disciplina applicabile e non la data di presentazione della segnalazione.

La domanda cautelare avanzata dal ricorrente ex art. 700 c.p.c. presuppone il riconoscimento del *fumus bonis iuris*, ovvero di una situazione giuridica che necessita di essere tutelata in via cautelare nonché del *periculum in mora* consistente in un pregiudizio che si intende evitare attraverso l'esercizio della domanda davanti all'autorità giudiziaria competente.

Il giudice di prime cure, in particolare, ha ravvisato la sussistenza del *fumus bonis iuris* e del *periculum in mora* in ordine a quanto prospettato dal ricorrente – individuabile in un pregiudizio grave rispetto ad una «*condizione di dissesto economico e di disagio psico-fisico*» –, ha accolto il ricorso e ha ordinato di «*sospendere la delibera di destituzione del servizio [...], la sospensione per dieci giorni dal servizio e dalla retribuzione [...], il provvedimento cautelare di sospensione dal servizio e dalla retribuzione [...], nonché tutti i provvedimenti aziendali presupposti e/o conseguenti ad essi con immediata reintegra in servizio del ricorrente e condanna della società datrice alla corresponsione delle retribuzioni maturate per tutta la durata della sospensione cautelare [...] e fino alla data di effettiva riammissione in servizio*».



commento

Il giudizio di convincimento formulato dal giudice attiene alle seguenti considerazioni:

- la sussistenza dei presupposti del *fumus bonis iuris* e del *periculum in mora* che legittimano l'accoglimento di un'ordinanza cautelare e d'urgenza così come prescritto dalla normativa ai sensi dell'art. 700 c.p.c.;
- il pregiudizio grave ed irreparabile, specie di carattere economico, correlato all'adozione di provvedimenti disciplinari, quali la sospensione e la destituzione dal servizio e la sospensione dalla retribuzione, divenuti oggetto di annullamento a seguito di accertamenti giudiziari che ne hanno rilevato l'illegittimità.

Tale pronuncia, in assenza di precedenti giurisprudenziali in materia, riconosce le tutele a favore del *whistleblower* riguardanti un seguito illegittimo della segnalazione che, a sua volta, ha causato un pregiudizio grave ed irrimediabile nei confronti della persona coinvolta.

La destituzione e la sospensione del servizio, unitamente alla sospensione della retribuzione, hanno assunto l'aspetto di misure discriminatorie, le quali sono state attuate nei confronti del dipendente in concomitanza dell'esito dei procedimenti disciplinari avviati in momenti successivi rispetto alla segnalazione.

In definitiva, la segnalazione ha smascherato un sistema truffaldino improntato a generare guadagni considerevoli e danneggiare l'ente di riferimento.



Ordinanza n.3381

25 agosto 2023

Al precedente caso giurisprudenziale, elaborato dalla sezione lavoro del Tribunale di Milano, segue un provvedimento della sezione VI del Consiglio di Stato che, con ordinanza del 25 agosto 2023, si pronuncia anch'esso favore del whistleblower.

storia

La vicenda della *truffa dei diamanti* – avente ad oggetto la rivendita ad un prezzo maggiorato di diamanti da parte degli istituti di credito – nasce dalla segnalazione di un funzionario preposto all'attività di vigilanza di un noto istituto bancario centrale che, durante lo svolgimento della propria attività lavorativa, ha appreso della (ri) vendita di diamanti ad un prezzo maggiorato, pratica commerciale illegittima che veniva utilizzata a titolo di investimento per i clienti dei principali istituti bancari.



La segnalazione del *whistleblower* ha messo in luce l'adozione di una pratica commerciale scorretta da parte degli istituti di credito che ha determinato una sanzione da parte dell'Antitrust e l'avvio di indagini da parte delle autorità giudiziarie competenti.

Il buon esito della segnalazione, tuttavia, si riflessa negativamente nei confronti del segnalante che è stato oggetto di una sanzione disciplinare che ne ha determinato la destituzione dal servizio e la sospensione dalla retribuzione e dal lavoro.

Avverso tale sanzione, considerata la natura pubblica del rapporto di lavoro, è stato proposto un ricorso cautelare ex art. 55 c.p.a. al Tar territorialmente competente. Il Tar ha rigettato la pretesa del segnalante non ravvisando la sussistenza di un danno grave ed irreparabile nei suoi confronti, almeno non tale da poter legittimare la prosecuzione di un giudizio cautelare. Con ordinanza del 19 luglio 2023, il Tar ha affermato che *«il danno paventato dal ricorrente non presenta, allo stato, i caratteri della gravità e irreparabilità, attesa la mancata prova dello stesso e la natura patrimoniale del pregiudizio, come tale ristorabile»* e che *«la natura degli interessi coinvolti e la particolarità della vicenda all'esame richiedano comunque la sollecita definizione nel merito delle questioni sottoposte»*. Ciononostante, il segnalante ha fatto ricorso al Consiglio di Stato e quest'ultimo, con ordinanza del 25 agosto 2023, ha riconosciuto la sussistenza del pregiudizio grave ed irreparabile lamentato dal ricorrente e ha disposto l'udienza di merito per la trattazione della questione sottesa al ricorso, posto che *«all'esito della valutazione bilanciata dei contrapposti interessi la domanda cautelare presentata dall'appellante può essere accolta ai fini della sollecita fissazione dell'udienza di trattazione del merito, tenuto conto della natura oggettivamente lesiva degli atti impugnati, del significativo lasso di tempo che l'appellante ha sino ad ora trascorso senza poter prestare l'attività lavorativa, nonché della delicatezza e complessità dei motivi proposti a fondamento del ricorso, che al pari dei fatti contestati necessitano di adeguato approfondimento nella sede a cognizione piena»*.

I presupposti applicativi che legittimano il ricorso cautelare ex art. 55 c.p.a. sono stati valutati in modo diverso dal Tar e dal Consiglio di Stato e solo in secondo grado è stata riconosciuta la tutela cautelare invocata a favore del *whistleblower*.

Il Consiglio di Stato ha riconosciuto:

- la natura lesiva della sanzione disciplinare con la quale veniva disposta la destituzione dal servizio e la sospensione dalla retribuzione e dal lavoro;
- l'ampio arco temporale correlato al mancato adempimento della prestazione lavorativa.



La narrazione dei fatti ed i risvolti applicativi illustrati rappresentano il consolidamento di un orientamento giurisprudenziale approdato con il riconoscimento della tutela cautelare ai sensi dell'art. 700 c.p.c. da parte del tribunale di Milano, cui ha fatto seguito – in modo conforme – la pronuncia del Consiglio di Stato.

Tali provvedimenti configurano l'importanza che l'istituto del *whistleblowing* sta acquistando nella società odierna, caratterizzato dall'esercizio di un diritto minimo – quale la segnalazione di illeciti – cui dovrebbe seguire una tutela massima da parte dell'autorità giudiziaria.

In definitiva, si assiste ad un avanzamento delle tutele riconosciute a favore dei *whistleblower* e ad una maggiore propensione applicativa delle stesse da parte dei giudici afferenti alla sezione lavoro ovvero sia dei giudici amministrativi.

Sentenza n. 3854

13 dicembre 2023

Onere della prova: whistleblower o autore della misura ritorsiva?

Il Tribunale di Milano alla sezione lavoro non prevede inversione dell'onere della prova. Sul segnalante grava interamente la prova del nesso di causalità tra segnalazione e ritorsione.



Sentenza n. 252

3 marzo 2023

*Onere della prova
caso De Gasparis*

storia

La vicenda dei *biglietti clonati* – cui si rimanda per un'approfondita narrazione dei fatti – è stato oggetto di numerose pronunce in diversi gradi di giudizio e tra di essi rileva la sentenza n. 252 del 3 marzo 2023, resa dalla Corte d'Appello di Milano, la quale affronta la tematica inerente all'onere della prova nell'istituto giuridico del *whistleblowing*.



Ad avviso della Corte d'Appello, la disciplina del dipendente pubblico che segnala illeciti di cui all'art. 54 bis del T.U.P.I. non prescrive un'inversione dell'onere della prova tale per cui incombe sul segnalante l'onere di provare l'adozione di una misura ritorsiva nei suoi confronti. Questo in quanto *«l'onere della prova in ordine al nesso di derivazione tra segnalazione e misura pregiudizievole grava interamente sulla parte che lo allega, alla stregua della regola generale di riparto dell'onere probatorio ex art. 2697 c.c., non derogata dalla disposizione speciale in esame»*.

Tale pronuncia pone l'onere della prova in capo al segnalante anziché al datore di lavoro. Ciò, tuttavia, contrasta con l'interpretazione fornita dalla dottrina maggioritaria in materia, secondo la quale, l'onere della prova ricade sul datore di lavoro, che è tenuto a dimostrare che la misura adottata esula dalla segnalazione del *whistleblower*.

Al riguardo è possibile approfondire la normativa nazionale che ricalca la prescrizione indicata dal legislatore comunitario nella Direttiva Europea n.1937 del 2019. L'art. 17, co. 2 del Decreto Legislativo n.24/2023 afferma che *«l'onere di provare che tali condotte o atti sono motivati da ragioni estranee alla segnalazione, alla divulgazione pubblica o alla denuncia è a carico di colui che li ha posti in essere»*. Appare evidente e lineare l'interpretazione della norma e la parte finale del periodo sopra indicato – *“è a carico di colui che li ha posti in essere”* – fa ricadere detto onere sul datore di lavoro, autore della ritorsione, anziché sul lavoratore, mero destinatario di una misura organizzativa che, nella maggior parte delle volte, si rivela ingiustificata.

Di contro, il lavoratore è tenuto a dimostrare sin dalla fase introduttiva del giudizio che la misura organizzativa o per meglio dire la discriminazione subita è strettamente correlata alla segnalazione di *whistleblowing* effettuata.

In sostanza, il meccanismo dell'onere della prova induce:

- il lavoratore a dimostrare che la misura discriminatoria costituisce seguito della segnalazione;
- il datore di lavoro a provare che la lamentata misura non costituisce seguito della segnalazione, bensì appare dettata dalla sussistenza di esigenze ulteriori e diverse dalla segnalazione.



La sentenza mette in evidenza come il giudizio di convincimento formulato dal giudice possa differire e, nel caso *de quo*, differisce dall'orientamento insito in dottrina, tale da determinare la creazione di orientamenti giurisprudenziali e dottrinali difformi.

Sentenza n. 13

10 gennaio 2023

Anche la seguente pronuncia affronta la tematica inerente all'onere della prova.

storia

La pronuncia della sezione lavoro del Tribunale di Salerno riguarda il riconoscimento della natura discriminatoria di un provvedimento organizzativo adottato in maniera sfavorevole ad un lavoratore, come "seguito" di una segnalazione interna effettuata all'organismo di vigilanza.

La vicenda analizzata nasce dalla segnalazione di un dipendente che ha rappresentato l'inosservanza dei «*principi di trasparenza, pubblicità e imparzialità nelle operazioni di reclutamento, assunzioni e progressioni verticali*», così come prescritti dalla normativa in materia di società a partecipazione pubblica.

A tale segnalazione è seguita l'attuazione di una misura organizzativa nei confronti del lavoratore, il quale è stato trasferito presso altra sede e presso altra unità operativa ed è stato adibito allo svolgimento di mansioni diverse da quelle assunte in origine.

Il datore di lavoro ha poi disposto la revoca del trasferimento e reimpiegato il lavoratore presso la sede di appartenenza, destinandolo ancora alle mansioni disposte con la misura organizzativa, anziché alle mansioni per le quali era stato assunto.



L'illegittimità del provvedimento (sanzionatorio) ha indotto il lavoratore a rivolgersi all'autorità giudiziaria, destinando il giudizio davanti al giudice ordinario in funzione di giudice del lavoro, che ha appurato la natura discriminatoria del provvedimento e ne ha disposto l'annullamento.

Le ragioni difensive presentate dal datore di lavoro indicavano a fondamento del trasferimento un'esigenza aziendale secondo la quale era «finalizzato ad «evitare sovrapposizioni e rendere più chiaro il compito delle responsabilità e dei compiti», «ridistribuire le responsabilità e le attività» e, ancora, a «rendere più efficiente il ciclo produttivo». Tuttavia, tale trasferimento è stato revocato per sopravvenuta carenza della manifestazione del consenso del lavoratore – consenso non ritenuto più attuale e che era stato espresso dal lavoratore in sede di colloquio pre-assuntivo.

Il mancato reimpiego del lavoratore nello svolgimento delle stesse mansioni è stato inteso dal datore di lavoro nel senso che «la nuova assegnazione non aveva comportato un declassamento ad un livello di inquadramento inferiore, (la convenuta) sottolineava che nei casi di modifica degli assetti organizzativi aziendali che incidono sulla posizione del lavoratore, il datore di lavoro può finanche procedere, a norma dell'art. 2103, co. 2, c.c., all'assegnazione dello stesso a mansioni appartenenti ad un livello di inquadramento inferiore, purché rientranti nella medesima categoria legale».

Quanto affermato dal datore di lavoro è stato disatteso dal giudice di primo grado, posto che, l'attività istruttoria non ha dato prova della «dimostrazione che il mutamento delle mansioni (e del luogo di lavoro, pur successivamente ripristinato) del lavoratore fosse dovuto a ragioni estranee alla effettuazione della segnalazione all'Organismo di Vigilanza» e, ha aggiunto che «detto trasferimento e mutamento di mansioni non è stato in alcun modo motivato e giustificato dall'azienda datrice».

Il mancato assolvimento dell'onere della prova da parte del datore di lavoro costituisce, di per sé, indice della natura ritorsiva della misura organizzativa disposta. Anche in considerazione della mancata dimostrazione delle ragioni organizzative poste a suo fondamento, tali da poter legittimare il trasferimento ed il mutamento di mansioni.

commento

La decisione del Tribunale di Salerno appare di estrema rilevanza nell'ambito della rassegna giurisprudenziale in materia di *whistleblowing* poiché affronta la tematica dell'onere della prova, disponendone l'applicazione in conformità alla lettera della norma.

In questo caso, il non assolvimento dell'onere della prova ha consentito di esaminare l'illegittimità della misura organizzativa adottata e la natura ritorsiva della stessa.

Come ribadito: l'onere della prova ricade sul datore di lavoro ovvero su colui che pone in essere la misura organizzativa e sarà lo stesso a dover provare in giudizio l'insussistenza di un nesso tra la predetta misura e la segnalazione.



Delibera n. 94

8 marzo 2023

Delibera A.N.AC. inerente all'onere della prova

storia

L'Autorità Nazionale Anticorruzione, con delibera n. 94 del 8 marzo 2023, ha decretato una sanzione amministrativa di carattere pecuniario, nella misura pari a 5.000 €, nei confronti di un Dirigente Scolastico per aver intrapreso procedimenti disciplinari - rivelatisi ritorsivi - avverso una professoressa afferente al medesimo istituto scolastico superiore.

La vicenda analizzata nasce dalla segnalazione effettuata dalla professoressa che, apprese talune irregolarità amministrative durante lo svolgimento della propria attività lavorativa, ha sporto denuncia all'autorità giudiziaria ordinaria e contabile - individuate rispettivamente nella Procura della Repubblica e nella Corte dei Conti territorialmente competente. La docente ha dichiarato di «un'alterazione del corretto svolgimento dell'attività lavorativa [...] (avente ad oggetto) un uso distorto della funzione amministrativa».

La segnalazione, finalizzata a salvaguardare l'integrità della Pubblica Amministrazione, ha determinato l'avvio di quattro procedimenti disciplinari, nei quali:

1. «le veniva rimproverato di essersi recata in Presidenza, senza appuntamento, per leggere i verbali del Collegio dei docenti»;
2. «le veniva contestato l'invio di quattro mail durante l'orario di lezione»;
3. «le venivano rimproverati comportamenti sconvenienti tenuti nelle date del 21 e del 23 marzo 2022»;
4. «veniva rimproverato alla docente di aver interrotto ripetutamente il corso di formazione sulla sicurezza tenuto dall'omissis nelle giornate del 23 e 25 maggio 2022, con interventi non pertinenti alle materie oggetto del corso».

La natura illegittima e pretestuosa delle contestazioni ha indotto la segnalante a riferirsi al canale esterno di segnalazione preposto dall'A.N.AC., al fine di far analizzare l'intento ritorsivo del Dirigente Scolastico.



L'attività istruttoria condotta dall'A.N.AC. ha consentito di appurare la "qualifica" di *whistleblower* per la segnalante e il riconoscimento delle tutele prescritte dalla normativa nazionale nonché il mancato assolvimento dell'onere della prova da parte del Dirigente Scolastico. In quanto:

- la segnalante, nella qualità di docente presso l'istituto scolastico superiore, rivestiva la qualifica di dipendente pubblico - come prescritto ai sensi dell'art. 54 bis Decreto Legislativo 165/2001 - ed ha effettuato una segnalazione nell'integrità della Pubblica Amministrazione («*si ritiene che la prof.ssa omissis abbia segnalato fatti idonei a ledere il buon andamento dell'attività amministrativa riguardanti la Pubblica Amministrazione nell'ambito della quale la dipendente presta servizio*»);
- il Dirigente Scolastico, di contro, non ha assolto l'onere della prova, stante l'invito dell'autorità a produrre memoria difensiva volta ad escludere la sussistenza di un nesso tra la segnalazione ed i procedimenti disciplinari avviati («*ciò che rileva ai fini del presente procedimento è la circostanza che il prof. omissis non ha fornito la prova dell'assenza di un intento ritorsivo nei confronti della prof.ssa omissis. Egli cioè non ha prodotto le memorie richieste nell'ulteriore e perentorio termine concessogli a seguito dell'acquisizione degli atti richiesti con l'istanza di accesso*»).

Tali circostanze, di per sé sufficienti a determinare la natura ritorsiva dei procedimenti disciplinari sopra richiamati, sono stati avvalorati da una registrazione audio fornita dalla segnalante, nella quale si evinceva espressamente la disponibilità del Dirigente Scolastico «*ad "azzerare il "piano accusatorio" messo pretestuosamente in piedi a carico della docente, a fronte della "disponibilità" della stessa ad aderire ad un sistema nel quale le regole sembrano valere per alcuni e non per altri e dove opporsi ad anomale modalità di gestire la cosa pubblica diventa immediatamente condannabile*».

Il Dirigente Scolastico avrebbe acconsentito a porre rimedio alle ritorsioni perpetrate nei confronti della segnalante a fronte del ritiro della segnalazione.

Ciò, dunque, ha permesso all'A.N.AC. di esaminare la natura ritorsiva dei procedimenti sanzionatori prescritti che, a loro volta, hanno determinato una sanzione nei confronti dell'autore, per aver adottato misure *contra legem*.

Il provvedimento de quo dimostra la corretta applicazione dell'onere della prova, il quale ricade sull'autore della misura organizzativa illegittima e/o ritorsiva, anziché, sul destinatario di quest'ultima. Il mancato assolvimento dell'onere della prova raffigura di per sé un intento ritorsivo poiché, in caso contrario, l'autore della misura non esiterebbe a fornire in giudizio le prove a supporto della propria tesi difensiva, al fine di escludere la di lui responsabilità.



Sentenza n. 12688

9 maggio 2024

*Licenziamento ritorsivo
(per giusta causa)*

storia

La vicenda analizzata nasce dal licenziamento in tronco per giusta causa disposto nei confronti di un dipendente afferente ad un ente in controllo pubblico locale che, ad avviso di quest'ultimo, si sarebbe reso responsabile di «non avere curato l'impugnativa di un avviso di accertamento per l'importo di euro 4.000.000».

Il dipendente si è rivolto all'autorità giudiziaria – al giudice ordinario in funzione di giudice del lavoro – ed ha impugnato il licenziamento attesa la natura ritorsiva della misura adottata, presumibilmente correlata alle pregresse segnalazioni di *whistleblowing* che vedevano coinvolti, quali soggetti segnalati, alcuni apicali dell'ente.

La segnalazione effettuata dal dipendente in data antecedente aveva condotto l'A.N.AC. e la procura della Corte dei Conti ad accertare la sussistenza di un danno erariale, determinato dalle condotte *contra legem* assunte dai soggetti apicali segnalati, medesimi soggetti che, successivamente, hanno adottato la misura del licenziamento, seppur mascherandolo come per "giusta causa".



Ad avviso del giudice di primo grado, le cui considerazioni sono state condivise anche dal giudice di secondo grado, il licenziamento per giusta causa ha trovato il proprio fondamento «*per essere venuto meno il rapporto fiduciario*», posto che, il lavoratore non si era attivato, stante la propria incompetenza in materia, a salvaguardare l'interesse aziendale.

Avverso tale decisione è stato proposto il ricorso per Cassazione e, con sentenza n. 12688 del 9 maggio 2024, la sezione lavoro ha redatto una pronuncia favorevole nei confronti del *whistleblower*, cassando la sentenza impugnata e rinviando alla Corte d'Appello territorialmente competente per un altro giudizio.

Secondo la corte di Cassazione «*la valutazione della giusta causa del licenziamento è posta in relazione al non essersi [...] "attivato" e al non aver "esercitato" tutti i "poteri necessari per fronteggiare la delicata situazione in cui si trovava coinvolta la [...]" (v. sempre pag. 5 della sentenza), situazione che, a ben guardare, non è neppure perfettamente corrispondente al "non aver curato l'impugnativa di un avviso di accertamento" di cui all'atto di contestazione e comunque senza che sia specificato quali poteri il predetto avrebbe dovuto esercitare, con quali modalità e tempistica*».

Tale circostanza appare di per sé idonea e sufficiente ad escludere la sussistenza della giusta causa nel licenziamento disposto, determinando anche l'accertamento della natura (ritorsiva) della misura adottata in virtù delle segnalazioni di *whistleblowing*.

Sul punto, i giudici di Cassazione precisano che «*se è vero, infatti, che in tema di licenziamento ritorsivo, il motivo illecito, determinante ed esclusivo, richiede il previo accertamento dell'insussistenza della causale posta a fondamento del licenziamento (cfr. Cass. n. 9468 del 2019; Cass. n. 6838 del 2023), pare al Collegio che la Corte territoriale non abbia correttamente sorvolato sull'accertamento della violazione dell'art. 54-bis Decreto Legislativo n.165/2001 e dei previsti obblighi di protezione, trincerandosi sulla ritenuta sussistenza di una giusta causa, come detto, oggetto dei suddetti fondati rilievi*» e continua, «*è stato altresì precisato che in tema di licenziamento ritorsivo, l'accoglimento della domanda di accertamento della nullità è subordinata alla verifica che l'intento di vendetta abbia avuto efficacia determinativa esclusiva della volontà di risolvere il rapporto di lavoro, anche rispetto ad altri fatti rilevanti ai fini della configurazione di una giusta causa o di un giustificato motivo di recesso, essendo da escludere ogni giudizio comparativo fra le diverse ragioni causative del recesso, ossia quelle riconducibili ad una ritorsione e quelle connesse, oggettivamente, ad altri fattori idonei a giustificare il licenziamento*».

Appare evidente, dunque, che i giudici di merito hanno erroneamente limitato l'espletamento del proprio accertamento al mero inadempimento del lavoratore, anziché vagliare l'eventuale ed ulteriore natura ritorsiva del licenziamento che sottendeva la segnalazione del dipendente.

In definitiva, un'adeguata valutazione delle condizioni di lavoro avrebbe consentito di esplorare il rapporto di lavoro, tale per cui «*è il contesto in cui l'addebito disciplinare si inserisce e il dedotto esautoramento di attribuzioni, anche in un'ottica di individuazione delle competenze del predetto, che assumono rilevanza al fine di meglio delineare la relativa responsabilità*».



Le conclusioni a cui è pervenuta la Corte di Cassazione consente di valutare la natura ritorsiva della misura organizzativa adottata alla luce di una completa disamina della vicenda lavorativa.

Lo svolgimento di una compiuta attività istruttoria avrebbe consentito, sin dalla fase del merito, di ravvisare la segnalazione del *whistleblower* quale presupposto per il licenziamento in tronco.

Il segnalante, stante il lungo iter giudiziario, ha trovato riconoscimento delle tutele ascritte nei propri confronti in virtù di una corretta applicazione della normativa di riferimento da parte del supremo organo giudicante.

Sentenza n. 2

7 gennaio 2022

Altra pronuncia inerente ad un licenziamento che, dopo lo svolgimento dell'attività istruttoria, si è rivelato ritorsivo.

storia e analisi

La vicenda analizzata nasce dalla segnalazione di un dipendente afferente ad un ente pubblico che, appreso l'accesso da parte di personale non autorizzato alle cartelle cliniche dei lavoratori, si è riferito al canale interno di segnalazione, dichiarando l'«*abbandono di documenti riservati e materiali sensibili presso un magazzino dell'aeroporto*».

Il lavoratore ha segnalato un utilizzo improprio del telefono aziendale che, attraverso l'inserimento di credenziali inerenti all'account personale, consentiva di poter visionare i documenti di qualsivoglia lavoratore.

A seguito della segnalazione, il *whistleblower* è diventato destinatario di un provvedimento sanzionatorio avente ad oggetto la sospensione dal servizio e dalla retribuzione per un periodo pari a giorni 7 poiché, secondo il datore di lavoro, si era reso inadempiente nello svolgimento della prestazione lavorativa.



A tale contestazione ne è seguita un'altra inerente l'accesso non autorizzato alle cartelle cliniche dei lavoratori presso un armadio blindato posto all'interno dell'ufficio del medico competente presso l'ente. Il provvedimento sosteneva di essere «*venuti a conoscenza che lei, nel mese di marzo 2019, è entrato nell'ufficio riservato al Medico Competente presso la palazzina direzionale di Grassobbio dove ha aperto l'armadio chiuso con serratura, ed ha sottratto dall'archivio la Sua cartella sanitaria, violando anche misure di sicurezza ed organizzative dell'azienda. Attesa la gravità della condotta contestata comuniciamo la Sua sospensione con effetto immediato*». Ciò ha determinato la sospensione immediata dal servizio, culminata con il licenziamento senza preavviso.

A propria difesa, il lavoratore ha dichiarato che le cartelle cliniche contestate – oggetto, peraltro, di segnalazione *whistleblowing* – erano accessibili da chiunque poiché non erano sottoposte al controllo di alcun soggetto e, dunque, non erano state rimosse dallo stesso per avvalorare la veridicità della segnalazione effettuata.

L'istruttoria svolta dal giudice di primo grado ha consentito di appurare che il segnalante doveva essere tutelato in conformità alla normativa in materia di *whistleblowing*, posto che, veniva fornita una segnalazione compiutamente dettagliata che permetteva di verificare quanto denunciato.

Tali valutazioni hanno indotto l'organo giudicante ad annullare i provvedimenti sanzionatori comminati in capo al lavoratore, disponendo il reintegro dello stesso nel posto di lavoro.

Il giudizio di convincimento operato dal Tribunale presupponeva che «*il segnalante è tutelato in caso di adozione di misure discriminatorie, dirette o indirette, per motivi collegati alla segnalazione*» nonché «*è richiesto che le segnalazioni siano il più possibile circostanziate e offrano il maggior numero di elementi, al fine di consentire alle Società di effettuare le necessarie indagini e i dovuti accertamenti*», anche tramite «*l'indicazione di documenti che possano confermare la fondatezza di tali comportamenti*». È proprio tale riferimento che consente di vagliare la veridicità della segnalazione, posto che, il lavoratore forniva documentazione a supporto e, ad avviso del giudice, «*l'allegazione dei documenti indicati dalla convenuta alla denuncia del ricorrente non ha alcun rilievo disciplinare, pertanto, anche il licenziamento condizionato è da ritenersi illegittimo per insussistenza del fatto materiale*».

Quanto riconosciuto ha indotto all'annullamento del licenziamento

commento

Un'adeguata valutazione delle dinamiche lavorative ha consentito di applicare le tutele riconosciute per il *whistleblower*, tali da giungere ad una conclusione a lui favorevole, atteso il reintegro nel posto di lavoro ed il riconoscimento di un indennizzo pari a 12 mensilità di retribuzione.



Ordinanza n. 9148

31 marzo 2023

Riconoscimento dell'istituto giuridico del whistleblowing quale esimente per il segnalante

storia

La vicenda in esame nasce dalla segnalazione di un'infermiera afferente ad un'azienda sanitaria che ha comunicato alla struttura di appartenenza lo svolgimento non autorizzato di attività lavorative presso altri presidi da parte di alcuni lavoratori. La stessa attività lavorativa veniva svolta anche dalla segnalante, la quale è stata sospesa dal servizio e dalla retribuzione per quattro mesi.

Avverso tale provvedimento la segnalante ha proposto un ricorso innanzi al giudice ordinario, in funzione di giudice del lavoro, lamentando la violazione e l'errata applicazione dell'istituto giuridico del *whistleblowing*, in ordine al mancato riconoscimento delle tutele preposte nei confronti di coloro che segnalano irregolarità di cui sono venuti a conoscenza nell'ambito del rapporto di lavoro.

analisi

Sul punto si è espressa la sezione lavoro della Corte di Cassazione che, con ordinanza n. 9148 del 31 marzo 2023, ha espresso il seguente principio di diritto «*La normativa di tutela del dipendente che segnali illeciti altrui (c.d. whistleblowing) salvaguardia il medesimo dalle sanzioni che potrebbero conseguire a suo carico secondo le norme disciplinari o da reazioni ritorsive dirette ed indirette conseguenti alla sua denuncia, ma non istituisce un'esimente per gli autonomi illeciti che egli, da solo o in concorso con altri responsabili, abbia commesso, potendosi al più valutare il ravvedimento operoso o la collaborazione al fine di consentire gli opportuni accertamenti nel contesto dell'apprezzamento, sotto il profilo soggettivo, della proporzionalità della sanzione da irrogarsi nei confronti del medesimo*». Il contegno assunto dal segnalante, al più, può essere valutato ai fini della commisurazione della sanzione nei suoi confronti.



analisi

Ad avviso dei giudici di legittimità, in conformità alle pronunce dei giudici di merito di primo e di secondo grado, il riconoscimento delle tutele previste per il *whistleblower* non può escludere profili di responsabilità in capo al segnalante per la sola circostanza di aver segnalato un potenziale illecito volto a salvaguardare l'interesse della Pubblica Amministrazione. Posto che *«l'applicazione al dipendente di una sanzione per comportamenti illeciti suoi propri resta dunque al di fuori della copertura fornita dalla norma, che non esime da responsabilità chi commetta un illecito disciplinare per il solo fatto di denunciare la commissione del medesimo fatto o di fatti analoghi ad opera di altri dipendenti»*.

Tale pronuncia di diritto esplica la funzione del *whistleblowing* e del regime di protezione previsto per il segnalante, il quale non può essere utilizzato al fine di escludere la propria responsabilità, in quanto *«essa è (dunque) finalizzata ad impedire conseguenze sfavorevoli per il fatto in sé di avere segnalato illeciti, ma certamente non costruisce esimenti rispetto agli illeciti che la medesima persona avesse in ipotesi autonomamente ed altrimenti commesso, da sola o in concorso»*.

commento

Il giudizio di convincimento formulato dalla Corte di Cassazione consente di appurare la finalità dell'istituto giuridico del *whistleblowing*, inteso come strumento volto a salvaguardare l'interesse della Pubblica Amministrazione attraverso la segnalazione di presunte irregolarità o potenziali illeciti.

Esso non può essere interpretato ed inteso dal segnalante quale meccanismo tale da consentire l'esclusione della propria responsabilità.



Sentenza n. 1070

25 gennaio 2024

L'applicazione dell'istituto giuridico del whistleblowing, quale causa di esclusione della colpevolezza, è stata affrontata dalla sezione penale del Tribunale di Milano in ordine alla responsabilità 231/2001 di un ente privato.

storia

La segnalazione anonima effettuata da un dipendente afferente ad un ente privato – dotato di un modello di organizzazione, di gestione e di controllo ai sensi del Decreto Legislativo n.231/2001, nel quale veniva indicato il canale di segnalazione per presunte irregolarità o potenziali illeciti – ha consentito di accertare l'adozione di operazioni sospette e fraudolente all'interno dell'ente di riferimento.

analisi

La sezione penale del Tribunale di Milano, con la sentenza n. 1070 del 25 gennaio 2024, ha affrontato compiutamente la disamina del modello di organizzazione, di gestione e di controllo 231 attuato dall'ente, valutandone l'idoneità e la completezza delle informazioni contenute tanto nella parte generale, quanto nella parte speciale.

Al suo interno è risultato esservi menzionata la procedura «*Speak Up*» ovvero «*richiamata nel codice di comportamento della società e facente parte integrante del modello*», che ha consentito al dipendente dell'ente di adire il canale preposto ed effettuare la propria segnalazione.

L'indicazione dell'istituto giuridico del whistleblowing all'interno del MOG 231 ha consentito di accertare che i «*comportamenti fraudolenti posti in essere da "pochi", non evitabili né altrimenti prevedibili, (che) sono venuti allo scoperto a seguito di una segnalazione anonima (che in ogni caso rappresentava uno dei presidi di controllo previsti nel Modello) e a seguito della quale sono state avviate approfondite attività di indagine interne ed allontanante le persone ritenute responsabili dei comportamenti fraudolenti*».

L'adozione di un adeguato MOG 231, ivi inclusa l'indicazione del canale di segnalazione, consente di escludere la responsabilità amministrativa della persona giuridica in quanto quest'ultima fornisce le opportune cautele volte a salvaguardare l'emersione di condotte non confacenti al panorama aziendale.



commento

Detta pronuncia, inoltre, consente di indagare in concreto la previsione del *whistleblowing* nei modelli 231 da parte degli enti privati, tali da fungere persino da esimente in caso di accertamento della responsabilità penale della persona giuridica. Si assiste, ancora una volta, ad un'implementazione dell'istituto che trova sempre più applicazione nella prassi normativa.

Sentenza n. 2161 del 2023

*Interesse personale esclusivo o
concorrente nella segnalazione*

storia

La vicenda analizzata nasce dalla segnalazione presentata da un lavoratore afferente ad un comando di polizia municipale, il quale ha lamentato presunte «irregolarità del concorso pubblico per titoli ed esami per ufficiali (copertura di n. 1 posto vacante a tempo pieno ed indeterminato di Istruttore Direttivo Specialista di Vigilanza), bandito dall'Amministrazione di appartenenza».

Il lavoratore, per il medesimo fatto, ha sporto denuncia-querela all'autorità giudiziaria nei confronti del «firmatario del bando e contro tutti coloro che avevano collaborato all'illecito, ritenendo che il concorso era stato bandito al solo fine di "far vincere il concorso "farsa" a tre concorrenti di cui già si conoscono i nominativi"».



A seguito della segnalazione e della predetta denuncia-querela, il lavoratore è stato sanzionato – disponendo la sospensione dal servizio con privazione della retribuzione fino ad un massimo di 10 giorni – poiché resosi inadempiente del dovere di fedeltà che lega il lavoratore al datore di lavoro ed aver causato un danno all'amministrazione di appartenenza.

Il lavoratore è ricorso all'autorità giudiziaria di primo grado che ha riconosciuto la natura ritorsiva del provvedimento sanzionatorio imposto e ne ha disposto l'annullamento. Il datore di lavoro, contrario a tale decisione, ha proposto un appello e ha asserito l'erronea applicazione delle tutele previste per il *whistleblowing*, posto che, il lavoratore non era venuto a conoscenza della presunta irregolarità amministrativa nell'ambito del rapporto di lavoro e l'interesse posto a fondamento della segnalazione si è ravvisata in un interesse meramente privato, anziché volto a tutelare un interesse pubblico.

Incardinato il giudizio di secondo grado davanti alla Corte d'Appello territorialmente competente, l'organo giudicante ha fatto proprio l'orientamento giurisprudenziale espresso dal giudice amministrativo, secondo il quale *«quanto alle condotte oggetto delle segnalazioni del whistleblower (dipendente pubblico che segnala illeciti nell'interesse generale, dei quali sia venuto a conoscenza in ragione del rapporto di lavoro, in base a quanto previsto dall'art. 54 bis del Decreto Legislativo n. 165/2001) vi rientrano non soltanto le fattispecie riconducibili a reato contro la Pubblica Amministrazione 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, a condizione che ovviamente sia configurabile un illecito»*. A ciò segue *«la necessità di perimetrare l'ambito applicativo della normativa per evitare che essa potesse essere utilizzata per scopi essenzialmente di carattere personale o per contestazioni o rivendicazioni inerenti al rapporto di lavoro nei confronti di superiori»*.

Detto orientamento giurisprudenziale, di per sé espressione delle tutele minime in materia di *whistleblowing*, deve essere letto ed interpretato alla luce dell'orientamento giurisprudenziale di legittimità, secondo il quale la *«denuncia non potesse avere rilievo disciplinare a condizione che non emergesse il carattere calunnioso della denuncia medesima, che richiedeva la consapevolezza da parte del lavoratore della non veridicità di quanto denunciato e, quindi, la volontà di accusare il datore di lavoro di fatti mai accaduti o dallo stesso non commessi»*.

Ad avviso della Corte di Cassazione la proposizione di una denuncia-querela fondata e non pretestuosa non determina l'inadempimento del dovere di fedeltà ascritto in capo al lavoratore, posto che, quest'ultimo è tenuto a segnalare ovvero denunciare presunte irregolarità o potenziali illeciti di cui è venuto a conoscenza. La Cassazione precisa che *«la mera denuncia di fatti astrattamente integranti reato non può integrare un illecito disciplinare salvo vi sia consapevolezza dell'insussistenza del fatto o dell'assenza di responsabilità del datore»*.

La condivisione di tali orientamenti giurisprudenziali ha indotto la Corte d'Appello a pronunciarsi in modo favorevole al *whistleblower*, in considerazione della natura ritorsiva del provvedimento sanzionatorio adottato quale "seguito" della segnalazione, anziché violazione del dovere di fedeltà del lavoratore.

Da ultimo, il giudice di secondo grado ha precisato che l'interesse personale può concorrere con l'interesse pubblico, non ravvisando, tuttavia, tale ipotesi nel caso di specie dato che il lavoratore, pur avendo presentato domanda di partecipazione al concorso, non si è presentato il giorno dello svolgimento della prova scritta.

La Corte d'Appello di Napoli si è pronunciata in conformità alla decisione assunta dal Tribunale di Benevento, rigettando il ricorso proposto e confermando l'annullamento del provvedimento sanzionatorio destinato al segnalante.



commento

Il giudizio di convincimento a fondamento della pronuncia in esame precisa l'ambito applicativo dell'istituto giuridico del *whistleblowing*, con particolare riferimento all'adempimento dell'obbligo di fedeltà ed alla natura dell'interesse, pubblico o privato, che muove il lavoratore nella procedura di segnalazione.

L'inadempimento dell'obbligo di fedeltà non può in alcun caso attenere alla proposizione di una denuncia per fatti inerenti allo svolgimento della prestazione lavorativa poiché, in caso contrario, si indurrebbe il lavoratore ad assumere un atteggiamento omertoso. L'adozione e l'ipotetica imposizione di un atteggiamento in tal senso determina la proliferazione di contesti lavorativi ostili connotati da valori non improntati alla legalità.

L'etica aziendale, di contro, deve indurre il lavoratore a segnalare le irregolarità o gli illeciti di cui viene a conoscenza in quanto solo in tali ipotesi si può assistere all'implementazione di misure volte a contrastare potenziali fenomeni corruttivi.



ANALISI

TRASPOSIZIONE

DIRETTIVA

WHISTLEBLOWING

ANALISI TRASPOSIZIONE

NORMATIVA WHISTLEBLOWING

Il Decreto Legislativo n.24/2023 costituisce la normativa di attuazione nel nostro Paese della *Direttiva Europea n.1937/2019* in materia di *whistleblowing*, sostituendo le disposizioni in materia previste dalla *Legge n.179/2017* per il settore pubblico e dal *Decreto Legislativo n.231/2001* per il privato.

Il recepimento della *Direttiva Europea n.1937/2019* è avvenuto con il *Decreto Legislativo n.24/2023* come Attuazione della 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 e recante disposizioni riguardanti la protezione delle persone che segnalano violazioni delle disposizioni normative nazionali.



ANALISI TRASPOSIZIONE

NORMATIVA WHISTLEBLOWING

Il considerando 104 afferma espressamente che la Direttiva introduce norme minime e gli Stati membri dovrebbero avere la possibilità di introdurre o mantenere in vigore disposizioni più favorevoli per la persona segnalante, purché non interferiscano con le misure per la protezione delle persone coinvolte. Il recepimento della presente Direttiva non dovrebbe costituire in alcun caso motivo di riduzione del livello di protezione già garantito alle persone segnalanti dal diritto nazionale nei settori a cui essa si applica.

A tale considerando si ricollega l'art. 25 della Direttiva sul *Trattamento più favorevole e clausola di non regressione*, per il quale gli Stati membri possono introdurre o mantenere disposizioni più favorevoli ai diritti delle persone segnalanti di quelle previste dalla presente Direttiva - fatti salvi l'articolo 22 e l'articolo 23, paragrafo 2 - quindi l'attuazione della presente Direttiva non può in alcun caso costituire motivo di riduzione del livello di protezione già offerto dagli Stati membri nei settori cui si applica la presente Direttiva.

La normativa italiana, in conformità alle disposizioni dettate dalla Direttiva Europea n.1937/2019 in materia di whistleblowing, pone quale obiettivo primario la creazione di standard normativi minimi comuni, volti ad uniformare il regime di protezione per i *whistleblower* che segnalano illeciti di cui sono venuti a conoscenza nell'ambito della propria attività lavorativa.

La trasposizione della normativa comunitaria nell'ordinamento giuridico italiano con il Decreto Legislativo n.24/2023 ha determinato delle difformità, alcune delle quali integrano una violazione dell'art. 25 della Direttiva e violano l'applicazione della *clausola di non regressione dei diritti attribuiti*, volti a disporre un trattamento più favorevole nei confronti del segnalante.

Il recepimento della normativa determina, su alcuni aspetti, una regressione dei diritti attribuiti alle persone segnalanti rispetto al precedente sistema, traducendosi in un regime meno favorevole per i *whistleblower*.



Vediamo i punti più rilevanti individuati dall'analisi ed il dettaglio delle difformità e violazioni tra la Direttiva europea e la Normativa nazionale.

■ Ambito di applicazione personale

La Direttiva mira a proteggere un'ampia gamma di lavoratori del settore pubblico e privato, compresi i dipendenti, i volontari e le persone strettamente legate al *whistleblower*. Tuttavia, la legge italiana di recepimento non applica uniformemente queste tutele nei settori pubblico e privato, creando disparità.

■ Canali di segnalazione esterni

La Direttiva protegge i *whistleblower* che utilizzano canali di segnalazione esterni in prima istanza. La legge italiana di recepimento, tuttavia, impone condizioni su quando si può ricorrere alla segnalazione esterna, limitando la scelta del whistleblower e contraddicendo le disposizioni dell'UE.

■ Sanzioni

La Direttiva prevede sanzioni efficaci, proporzionate e dissuasive in caso di ritorsioni contro i segnalanti e di ostacolo alle segnalazioni. La legge italiana di recepimento prevede delle sanzioni, ma queste sono criticate per la loro inefficacia e per il fatto che non fungono da deterrente sufficiente.

■ Ambito di applicazione materiale

La Direttiva si applica alle violazioni del diritto dell'Unione e ad altre aree significative. La legge italiana, tuttavia, esclude alcuni tipi di violazioni, come le irregolarità amministrative e le questioni relative alla difesa nazionale e al sistema giudiziario, riducendo l'ambito di protezione rispetto alla precedente legislazione nazionale.

■ Condizioni per la protezione dei segnalanti

La Direttiva tutela i *whistleblower* che segnalano sulla base della ragionevole convinzione che le informazioni siano vere. La legge italiana sottopone questo aspetto a una valutazione discrezionale, che è regressiva rispetto alla preesistente normativa vigente che non valutava questo elemento soggettivo.

■ Violazione dell'articolo 25

Il recepimento italiano è considerato regressivo, in quanto riduce il livello di protezione precedentemente garantito dalla legge nazionale e viola la clausola di non regressione della Direttiva.



DIRETTIVA EUROPEA

L'art. 4 della Direttiva Europea prescrive l'ambito di applicazione soggettivo della normativa in materia di whistleblowing, la quale trova applicazione nei confronti dei lavoratori che espletano la propria attività lavorativa nell'ambito del settore pubblico e del settore privato.

Tale normativa è volta a tutelare anche i dipendenti pubblici, i lavoratori autonomi, gli azionisti e le persone che assumono funzioni di coordinamento e controllo, i volontari, i tirocinanti, nonché coloro il cui rapporto è terminato o, in alternativa, deve ancora iniziare.

Il recepimento della Direttiva Europea nell'ambito dell'ordinamento giuridico italiano ha determinato una difformità che integra una violazione, posto che, la legislazione interna non delinea un ambito applicativo uniforme per il settore pubblico e per il settore privato, così come definito, invece, dal legislatore sovranazionale.

NORMATIVA NAZIONALE

L'art. 3 del *Decreto Legislativo n.24/2023* disciplina l'ambito applicativo soggettivo della normativa nazionale, prevedendo un regime differente a seconda del destinatario di riferimento, in base al fatto che si tratti di un lavoratore afferente al settore pubblico o al settore privato.

- Nel settore pubblico la normativa nazionale trova applicazione per le violazioni aventi ad oggetto il diritto interno ed il diritto comunitario.

Tale disciplina trova applicazione anche per le aziende in controllo pubblico e le società *in house* delle pubbliche amministrazioni - sempre che le stesse vengano assimilate ad enti afferenti al settore pubblico, secondo l'ordinamento giuridico italiano

- Nel settore privato si registra un ulteriore e differente ambito applicativo in ordine al numero di dipendenti (inferiore o superiore a 50) ed alla sussistenza o insussistenza di un modello organizzativo e di gestione ai sensi del *Decreto Legislativo n.231/2001*.

Pertanto:

- le imprese che hanno un numero di dipendenti superiore a 50 e dispongono di un MOG 231 possono segnalare violazioni del modello e violazioni del diritto comunitario;
- le imprese che hanno un numero di dipendenti pari a 50 e non dispongono di un MOG 231 possono segnalare solo le violazioni del diritto comunitario;
- le imprese che hanno un numero di dipendenti inferiore a 50 e dispongono di un MOG 231 possono segnalare le violazioni relative ai reati del modello attraverso l'utilizzo del solo canale interno di segnalazione.



DIRETTIVA EUROPEA

Nel Capo III della Direttiva Europea in esame - Segnalazione esterna e relativo seguito - il legislatore sovranazionale chiarisce la funzione e le modalità di impiego del canale esterno di segnalazione riconosciuto a favore del segnalante.

In particolare, l'*art. 10* prescrive l'uso del canale esterno di segnalazione, il quale può essere adoperato direttamente dal *whistleblower* quale canale primario preferenziale, oppure dopo aver utilizzato il canale interno di segnalazione.

Su questo punto, il recepimento della Direttiva Europea nell'ambito dell'ordinamento giuridico italiano ha determinato una difformità normativa, posto che il legislatore nazionale ha previsto la facoltà di adire il canale esterno di segnalazione quando ricorrono specifici presupposti.

Appare dunque singolare la rubrica dell'*art. 6* del *Decreto Legislativo n.24/2023* intitolato volutamente Condizioni per l'effettuazione della segnalazione al fine di mettere in evidenza la sussistenza di specifici requisiti cui subordinare la scelta del canale di segnalazione da parte del segnalante.

NORMATIVA NAZIONALE

L'*art. 6* del *Decreto Legislativo n.24/2023* delinea i requisiti che consentono al segnalante di utilizzare il canale esterno di segnalazione, precisando che lo stesso è consentito quando ricorrono le seguenti condizioni:

- il canale interno di segnalazione è insussistente/ inattivo;
- è mancato il seguito della segnalazione interna;
- c'è un fondato motivo di ritenere inefficace la segnalazione interna, un rischio di ritorsione, un pericolo imminente o un palese pubblico interesse.



DIRETTIVA EUROPEA

Il legislatore sovranazionale, nell'ambito delle misure di protezione del segnalante, traccia le sanzioni previste nei confronti di coloro che utilizzano impropriamente la segnalazione, attuano misure ritorsive, intraprendono procedimenti vessatori o violano l'obbligo di riservatezza circa l'identità del segnalante.

In tali casi, la normativa comunitaria impone l'adozione di misure volte a sanzionare gli autori di tali condotte, attraverso la previsione di sanzioni effettive, proporzionate e dissuasive.

Nell'esperienza nazionale, la trasposizione della già menzionata disposizione si è mostrata di scarsa applicazione, a tal punto da ingenerare una vera e propria violazione della Direttiva Europea in esame.

NORMATIVA NAZIONALE

L'art. 21 del *Decreto Legislativo n.24/2023* delinea le sanzioni amministrative pecuniarie previste in caso di violazioni negli enti pubblici e per gli enti del settore privato che dispongono di un Modello Organizzativo 231.

Gli enti del settore privato che non dispongono di un MOG 231 non sono tenuti a disporre di un apparato sanzionatorio. Inoltre, la normativa nazionale prevede una sanzione per coloro che segnalano illeciti e divengono responsabili dei reati di calunnia o di diffamazione.

La predisposizione di tale regime sanzionatorio viola le prescrizioni impartite dal legislatore comunitario atteso che le sanzioni delineate non appaiano effettive, proporzionate e dissuasive.



Procedimento sanzionatorio avviato e condotto dall'A.N.AC.

L'art. 1, co. 6 della normativa italiana previgente sanciva che *"Qualora venga accertata, nell'ambito dell'istruttoria condotta dall'A.N.AC., l'adozione di misure discriminatorie [...] l'A.N.AC. applica al responsabile che ha adottato tale misura una sanzione amministrativa pecuniaria da 5.000 a 30.000 euro"*.

La medesima sanzione amministrativa di carattere pecuniario, benché di entità diversa, ricompresa tra i 10.000 ed i 50.000 euro, trova applicazione nel caso in cui l'A.N.AC. accerti l'assenza di procedure di segnalazioni conformi agli standard normativi vigenti, nonché la mancata attuazione delle attività di accertamento circa le segnalazioni pervenute all'ufficio di riferimento.

L'erogazione di queste sanzioni rappresenta l'esito del procedimento sanzionatorio avviato e condotto dall'A.N.AC. e si compone di una pluralità di fasi. La lungaggine del procedimento sanzionatorio espone il segnalante e rischia di rivelare la sua identità, in particolare nell'ambito dell'attività di accertamento che potrebbe comportare l'interrogatorio dei lavoratori appartenenti al medesimo contesto lavorativo.

Le sanzioni impartite dall'A.N.AC. risentono di una scarsa applicazione pratica, tale da non raggiungere un'efficacia deterrente circa l'adozione e l'applicazione di condotte *contra legem*. Ciò è dovuto dal numero esiguo di sanzioni elargite da parte dell'Autorità Nazionale Anticorruzione, da una durata sine die dei procedimenti sanzionatori che culminano con l'erogazione di sanzioni prossime al minimo edittale, nonché all'assenza di qualsivoglia riferimento al soggetto sanzionatorio, volto a minarne la credibilità e a responsabilizzarne le condotte nell'ambiente lavorativo.

Tali sanzioni, oltre che essere esigue, sono prive di ogni riferimento al soggetto e all'ente sanzionato, determinando una disparità di trattamento tra la figura del segnalante e la figura del segnalato, posto che, nella prassi, viene rivelata la mera identità del primo, a differenza dell'identità del secondo.

Quanto fin qui argomentato trova conferma nelle relazioni annuali redatte dall'A.N.AC. in riferimento all'attività di accertamento effettuata, che si riassume secondo quanto segue:

- nell'anno 2022 l'ente ha decretato solamente due sanzioni pecuniarie, nella misura pari a 5.000,00 euro (valore soglia prossimo al minimo edittale);
- nell'anno 2021 l'ente ha decretato due sanzioni pecuniarie, nella misura pari a 5.000,00 euro cadauno;
- nell'anno 2020 l'ente ha decretato tre sanzioni pecuniarie, nella misura pari a 5.000,00 euro cadauno.

Appare evidente la natura esigua delle sanzioni decretate da parte dell'Autorità Nazionale Anticorruzione, considerata la forbice edittale prevista dal legislatore italiano, già nel sistema previgente delineato dalla *Legge n. 179 del 2017*.



DIRETTIVA EUROPEA

L'art. 2 della *Direttiva Europea n.2019/1937* disciplina l'ambito di applicazione oggettivo della normativa in esame, la quale trova applicazione avverso le violazioni inerenti agli atti dell'Unione Europea, agli interessi finanziari dell'Unione, al mercato interno, alla concorrenza ed agli aiuti di Stato.

Tale ambito applicativo, come precisato al paragrafo 2 dell'articolo di riferimento, non pregiudica a ciascun Stato membro di estendere detto ambito applicativo ad altri settori o materie previste dal diritto interno.

NORMATIVA NAZIONALE

Il recepimento della Direttiva Europea ha determinato all'interno dell'ordinamento giuridico italiano alcune difformità, poiché, pur estendendo l'ambito applicativo previgente, esclude dallo stesso le mere irregolarità amministrative, classificate nelle ipotesi di *maladministration*.

L'art. 1 del *Decreto Legislativo n.24/2023* delinea l'ambito applicativo oggettivo della normativa nazionale, la quale trova applicazione per le violazioni inerenti alle disposizioni normative nazionali o dell'Unione Europea che ledono l'interesse pubblico o l'integrità dell'amministrazione pubblica o dell'ente privato.

La normativa nazionale, dunque, circoscrive l'ambito applicativo oggettivo alle sole violazioni inerenti alle disposizioni nazionali o dell'Unione Europea, non menzionando le condotte aventi ad oggetto mere irregolarità amministrative.

Legge n. 179/2017

L'art. 1 della previgente *Legge n.179/2017* faceva riferimento alle segnalazioni effettuate dal lavoratore del settore pubblico che, nell'ambito del rapporto di lavoro, viene a conoscenza di condotte illecite.

La finalità di tale segnalazione si riconosce nella volontà di salvaguardare l'integrità della Pubblica Amministrazione, attraverso la segnalazione di qualsiasi condotta illecita, incluse le irregolarità amministrative.



DIRETTIVA EUROPEA

L'art. 6 della normativa sovranazionale disciplina le condizioni di protezione del segnalante quando lo stesso attua una segnalazione con fondato motivo di ritenere che l'oggetto della segnalazione fosse vera al momento della segnalazione e che rientrasse nell'ambito applicativo della direttiva in esame, avvalendosi dell'utilizzo di un canale interno o esterno di segnalazione o, in alternativa, del metodo della divulgazione pubblica.

Il medesimo articolo disciplina anche le segnalazioni anonime.

NORMATIVA NAZIONALE

Il recepimento di tale disposizione all'interno dell'ordinamento giuridico italiano, tuttavia, ha comportato la creazione di un regime normativo difforme rispetto a quello previsto e tracciato dal legislatore comunitario, posto che, subordina il regime di protezione del segnalante ad una valutazione soggettiva - puramente discrezionale - circa la fondatezza della veridicità di quanto segnalato, valutazione sussistente al momento della segnalazione.

L'art. 16 della normativa nazionale traccia le condizioni di protezione del segnalante che si conservano al momento della segnalazione. Nel caso in cui ci sia il fondato motivo di ritenere che le informazioni oggetto di violazioni siano vere e rientrino nell'ambito applicativo oggettivo della normativa in esame.

Tale innovazione legislativa - benché conforme alle disposizioni contenute nel *considerando* 32 e nell'art. 6 delle disposizioni comunitarie - subordina la segnalazione ad una valutazione di carattere soggettivo, quale il fondato motivo di ritenere che le violazioni, oggetto di segnalazione, siano vere e rientranti nell'ambito applicativo oggettivo di tutela.

Sul punto, la disciplina previgente riconosceva la tutela del *whistleblower* in seguito alla segnalazione di condotte illecite senza valutare le motivazioni personali dietro la stessa.

Legge n. 179/2017

L'art. 1 della Legge n.179/2017 sancisce che "il dipendente pubblico che, nell'interesse dell'integrità della Pubblica Amministrazione, segnala al responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza [...] ovvero all'Autorità nazionale anticorruzione (A.N.AC.), o denuncia all'autorità giudiziaria ordinaria o a quella contabile, condotte illecite di cui è venuto a conoscenza in ragione del proprio rapporto di lavoro non può essere sanzionato, demansionato, licenziato, trasferito, o sottoposto ad altra misura organizzativa avente effetti negativi, diretti o indiretti, sulle condizioni di lavoro determinata dalla segnalazione".

Appare evidente l'assenza di valutazioni di natura soggettiva circa la fondatezza della segnalazione da parte del segnalante, il quale è tenuto a segnalare gli illeciti di cui è venuto a conoscenza nell'ambito lavorativo.



DIRETTIVA EUROPEA

Gli *artt. 10 e 12* della Direttiva Europea delineano l'uso del canale esterno di segnalazione adottato dal segnalante per effettuare la segnalazione, al quale viene riconosciuta la facoltà di ricorrervi quale canale preferenziale primario o dopo aver utilizzato il canale interno di segnalazione preposto.

NORMATIVA NAZIONALE

La trasposizione di tali articoli nell'ordinamento giuridico italiano limita la facoltà di scelta riconosciuta nei confronti del segnalante, predisponendo dei requisiti necessari al fine di poter ricorrere al canale esterno di segnalazione.

In particolare, il legislatore nazionale impone a carico del segnalante di ricorrere al canale esterno di segnalazione nel caso in cui il canale interno di segnalazione sia insussistente o inattivo, si assista ad un mancato seguito della segnalazione interna o si ravvisi la sussistenza di un *"fondato motivo di ritenere inefficace la segnalazione interna"*, rischio di ritorsione, pericolo imminente o palese per il pubblico interesse, facendo ricadere sul segnalante il regime dell'onere della prova.

Sul punto, si registra una regressione, posto che, la normativa previgente non riconosceva nei confronti del segnalante alcun onere probatorio.





Transparency International Italia

P.le Carlo Maciachini 11 - 20159 Milano - Italy

Tel. +39 02 40093560

info@transparency.it

www.transparency.it

www.transparency.it/whistleblowing

Seguici su

