



D2.11 – Whistleblower Italy

WP2 – Research and implementation assessments

Lead Contributor Emanuela Andreis, Unito
emanuela.andreis@gmail.com

Other Contributors Valeria Ferraris, Unito

Due Date 31.05.2019

Delivery Date 21.06.2019

Type Report

Dissemination level PU = Public

Revision Procedure

Version	Date	Description	Author(s)
V1	21.06.2019	First Draft	Emanuela Andreis
V2	01.07.2019	Comments	Valeria Ferraris
V3	06.07.2019	Final Version	Emanuela Andreis



This project is funded by the EU. This publication has been produced with the financial support of the European Union's Internal Security Fund - Police under grant agreement No 823799. The contents of this publication are the sole responsibility of the authors and can in no way be taken to reflect the views of the European Commission.

©WOODle, 2019 - 2021

This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License



Whistleblower Italia

<i>Principi generali</i>	3
<i>Campo di applicazione oggettivo</i>	5
<i>Campo di applicazione soggettivo</i>	5
<i>Canali di segnalazione</i>	6
<i>Protezione dell'identità del whistleblower</i>	7
<i>Protezione da ritorsioni, discriminazioni e mobbing</i>	8
<i>Sanzioni</i>	9
<i>Onere della prova</i>	10
<i>Misure organizzative</i>	10



Whistleblower Italia

Principi generali

La **definizione** di whistleblower si ricava solo implicitamente dal testo della legge 179/2017. Per quanto concerne il settore pubblico, il whistleblower è il pubblico dipendente che, nell'interesse dell'integrità della pubblica amministrazione, segnala al Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza o all'Autorità nazionale anticorruzione o denuncia all'autorità giudiziaria ordinaria o a quella contabile condotte illecite di cui è venuto a conoscenza in ragione del proprio rapporto di lavoro¹.

Le Linee guida dell'ANAC (parte II, punto 3) specificano che le **condotte illecite** oggetto delle segnalazioni meritevoli di tutela comprendono non solo l'intera gamma dei delitti contro la pubblica amministrazione (le ipotesi di corruzione per l'esercizio della funzione, per atto contrario ai doveri d'ufficio e in atti giudiziari, disciplinate rispettivamente agli artt. 318, 319 e 319-ter del codice penale), ma anche le situazioni in cui, nel corso dell'attività amministrativa, si riscontri l'abuso da parte di un soggetto del potere a lui affidato al fine di ottenere vantaggi privati, nonché i fatti in cui – a prescindere dalla rilevanza penale – venga in evidenza un mal funzionamento dell'amministrazione a causa dell'uso a fini privati delle funzioni attribuite, ivi compreso l'inquinamento dell'azione amministrativa *ab externo*. Tra gli esempi citati dall'ANAC: "sprechi, nepotismo, demansionamenti, ripetuto mancato rispetto dei tempi procedurali, assunzioni non trasparenti, irregolarità contabili, false dichiarazioni, violazione delle norme ambientali e di sicurezza sul lavoro".

L'art. 2 della legge n. 179/2017 estende la tutela dei *whistleblowers* anche al settore **privato**, definendoli -anche in questo caso implicitamente – soggetti apicali o dipendenti di enti che si siano dotati di modelli di organizzazione e di gestione (cosiddetti "modelli 231") che presentano, a tutela dell'integrità dell'ente, segnalazioni circostanziate di condotte illecite rilevanti ai sensi del d.lgs. 231/2001 e fondate su elementi di fatto precisi e concordanti, o di violazioni del modello di organizzazione e gestione dell'ente, di cui siano venuti a conoscenza in ragione delle funzioni svolte.

La **legge c.d. anti-corruzione 6 novembre 2012, n. 190** ha disciplinato per la prima volta nel nostro ordinamento il *whistleblowing* nell'ambito pubblico, introducendo l'art. 54-bis nel d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165. La norma è stata modificata pochi anni dopo dal d.l. 24 giugno 2014, n. 90, convertito con modificazioni dalla l. 11 agosto 2014, n. 114, che ha incluso l'Autorità nazionale anticorruzione quale soggetto destinatario delle segnalazioni non solo dei propri dipendenti, ma anche dei dipendenti di altre amministrazioni ai sensi del citato art. 54 bis.

La **legge 30 novembre 2017, n. 179**, "Disposizioni per la tutela degli autori di segnalazioni di reati o irregolarità di cui siano venuti a conoscenza nell'ambito di un rapporto di lavoro pubblico o privato"

¹ Le Linee guida dell'Anac precisano che le condotte illecite segnalate possono ricomprendere non solo quanto si è appreso in virtù dell'ufficio rivestito, ma anche le notizie acquisite in occasione e/o a causa dello svolgimento delle mansioni lavorative, seppure in modo casuale. In caso di trasferimento, comando o distacco del dipendente presso un'altra amministrazione, questi può riferire anche di fatti accaduti in un'amministrazione diversa da quella in cui presta servizio al momento della segnalazione. In tale ipotesi, l'amministrazione che riceve la segnalazione la inoltra comunque all'amministrazione cui i fatti si riferiscono, secondo criteri e modalità da quest'ultima stabilite, o all'ANAC. Ad avviso dell'Autorità, non è necessario che il dipendente sia certo dell'effettivo avvenimento dei fatti denunciati e dell'autore degli stessi, essendo invece sufficiente che il dipendente, in base alle proprie conoscenze, ritenga altamente probabile che si sia verificato un fatto illecito nel senso sopra indicato; non sono invece meritevoli di tutela le segnalazioni fondate su meri sospetti o voci. È dunque opportuno che le segnalazioni siano il più possibile circostanziate e offrano il maggior numero di elementi al fine di consentire all'amministrazione di effettuare le dovute verifiche.



entrata in vigore il 29 dicembre 2017, è la prima interamente dedicata al *whistleblowing*². Oltre ad incrementare le tutele per il *whistleblower* nell'ambito del settore pubblico, modificando l'art. 54 bis del d.lgs. 165/2001, ha introdotto specifiche protezioni per il dipendente che segnala illeciti nel settore privato, inserendo nuovi commi nell'art. 6 del d.lgs. 231/2001.

La **Determinazione ANAC n. 6/2015** «Linee guida in materia di tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti (cd. *whistleblower*)», identifica i principi ai quali le procedure di segnalazione interna adottate dalle singole amministrazioni devono attenersi. In particolare, l'Autorità ritiene opportuno che, ai fini di un'efficace gestione delle segnalazioni, le amministrazioni si dotino di un sistema che si componga di una parte organizzativa sulle politiche di tutela del segnalante e di una parte tecnologica sul sistema applicativo per la gestione delle segnalazioni, e che siano tra loro interconnessi. Il sistema di gestione delle segnalazioni deve: essere in grado di gestire le segnalazioni in modo trasparente attraverso un iter procedurale definito e comunicato all'esterno con termini certi per l'avvio e la conclusione dell'istruttoria; tutelare la riservatezza dell'identità del dipendente che effettua la segnalazione e di eventuali soggetti segnalati, nonché del contenuto della segnalazione; tutelare il soggetto che gestisce le segnalazioni da pressioni e discriminazioni dirette e indirette; consentire al segnalante, attraverso appositi strumenti informatici, di verificare lo stato di avanzamento dell'istruttoria. Le Linee guida sono aggiornate alla legge n. 190/2012; l'Anac non ha ancora emanato le nuove Linee guida relative alle procedure per la presentazione e la gestione delle segnalazioni che contemplino l'utilizzo di modalità anche informatiche e promuovano il ricorso a strumenti di crittografia per garantire la riservatezza dell'identità del segnalante, del contenuto delle segnalazioni e della relativa documentazione, come previsto dalla legge n. 179/2017.

La procedura di irrogazione delle sanzioni amministrative pecuniarie di cui all'art. 54 bis, comma 6, d.lgs. 165/2001, è disciplinata dalla **Delibera ANAC n. 1033 del 30 ottobre 2018**.

Per quanto riguarda il settore privato, nel mese di **gennaio 2018 Confindustria** ha pubblicato una nota illustrativa su **“La disciplina del whistleblowing”**.

La normativa sul whistleblowing è il risultato di un bilanciamento tra i seguenti **principi**: da un lato la libertà di opinione³ ed il diritto di critica del lavoratore⁴; dall'altro i principi di correttezza e buona fede⁵, declinati nel dovere di diligenza e fedeltà del prestatore di lavoro⁶.

² Nel nostro ordinamento ci sono altre norme dedicate alla segnalazione di violazioni applicabili in specifici settori, quali l'art. 52 bis del d.lgs. n. 385/1993 (Testo Unico Bancario), inserito dal d.lgs. n. 72 del 12 maggio 2015 e gli artt. 4-undecies e 4-duodecies del d.lgs. n. 58/1998 (Testo Unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria); art. 48 del d.lgs. n. 231/2007 (disciplina antiriciclaggio); art. 20 d.lgs. 81/2008 (disciplina in materia di sicurezza sul lavoro).

³ Art. 21, comma 1, Cost. «Tutti hanno diritto di manifestare liberamente il proprio pensiero con la parola, lo scritto e ogni altro mezzo di diffusione»; Art. 1, Statuto dei Lavoratori (legge 20 maggio 1970, n. 300) «I lavoratori, senza distinzione di opinioni politiche, sindacali e di fede religiosa, hanno diritto, nei luoghi dove prestano la loro opera, di manifestare liberamente il proprio pensiero, nel rispetto dei principi della Costituzione e delle norme della presente legge».

⁴ Riconosciuto dalla giurisprudenza di legittimità in presenza della verità oggettiva dei fatti e della continenza sostanziale e formale, che garantiscono che l'esposizione dei fatti avvenga in modo tale da non recare danno al decoro dell'impresa o dell'ente (Cass. 18 luglio 2018, n. 19092; Cass. 16 febbraio 2017, n. 4125).

⁵ Art. 1175 cod. civ.: «Il debitore e il creditore devono comportarsi secondo le regole della correttezza»; Art. 1375 cod. civ.: «Il contratto deve essere eseguito secondo buona fede».

⁶ Art. 2104 cod. civ. «Il prestatore di lavoro deve usare la diligenza richiesta dalla natura della prestazione dovuta, dall'interesse dell'impresa e da quello superiore della produzione nazionale. Deve inoltre osservare le disposizioni per l'esecuzione e per la disciplina del lavoro impartite dall'imprenditore e dai collaboratori di questo



In ambito pubblico, il whistleblowing trova fondamento nel principio di buon andamento ed imparzialità dell'amministrazione⁷; in ambito privato nel principio dell'"utilità sociale"⁸.

Campo di applicazione oggettivo

La legge 179/2017 dedica all'art. 1 la disciplina del *whistleblowing* nel settore pubblico e all'art. 2 quella del settore privato.

Nel settore **pubblico**, la disciplina concerne le amministrazioni pubbliche, gli enti pubblici economici e gli enti di diritto privato sottoposto a controllo pubblico ai sensi dell'art. 2359 c.c.⁹.

Nel nostro ordinamento le amministrazioni pubbliche sono "tutte le amministrazioni dello Stato, ivi compresi gli istituti e scuole di ogni ordine e grado e le istituzioni educative, le aziende ed amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo, le Regioni, le Province, i Comuni, le Comunità montane e loro consorzi e associazioni, le istituzioni universitarie, gli Istituti autonomi case popolari, le Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e loro associazioni, tutti gli enti pubblici non economici nazionali, regionali e locali, le amministrazioni, le aziende e gli enti del Servizio sanitario nazionale l'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (ARAN) e le Agenzie di cui al decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300" (art. 1, comma 2, d.lgs. 165/2001). Gli enti pubblici economici sono enti di diritto pubblico che hanno come compito istituzionale principale l'esercizio di un'attività d'impresa, come l'Agenzia del demanio, l'Agenzia delle entrate e la Società italiana degli autori ed editori (SIAE).

Nel settore **privato**, la disciplina del whistleblowing si applica agli enti forniti di personalità giuridica e alle società e associazioni anche prive di personalità giuridica che abbiano optato per l'adozione del c.d. "modello organizzativo 231".

Campo di applicazione soggettivo

La nuova disciplina ha ampliato l'ambito di applicazione soggettivo nel settore **pubblico**. Considera infatti segnalanti non solo i dipendenti pubblici in senso stretto che, in ragione del proprio rapporto di lavoro, siano venuti a conoscenza di condotte illecite, ma anche il personale in regime di diritto pubblico¹⁰, i dipendenti di un ente pubblico economico, i dipendenti di un ente di diritto privato

dai quali gerarchicamente dipende»; Art. 2105 cod. civ. «Il prestatore di lavoro non deve trattare affari, per conto proprio o di terzi, in concorrenza con l'imprenditore, nè divulgare notizie attinenti all'organizzazione e ai metodi di produzione dell'impresa, o farne uso in modo da poter recare ad essa pregiudizio»

⁷ Art. 97, comma 2, Cost: "I pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge, in modo che siano assicurati il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione".

⁸ Art. 41 Cost: "L'iniziativa economica privata è libera. Non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana. La legge determina i programmi e i controlli opportuni perché l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali"

⁹ Art. 2359 c.c.: Sono considerate società controllate: 1) le società in cui un'altra società dispone della maggioranza dei voti esercitabili nell'assemblea ordinaria; 2) le società in cui un'altra società dispone di voti sufficienti per esercitare un'influenza dominante nell'assemblea ordinaria; 3) le società che sono sotto influenza dominante di un'altra società in virtù di particolari vincoli contrattuali con essa. Ai fini dell'applicazione dei numeri 1) e 2) del primo comma si computano anche i voti spettanti a società controllate, a società fiduciarie e a persona interposta; non si computano i voti spettanti per conto di terzi. Sono considerate collegate le società sulle quali un'altra società esercita un'influenza notevole. L'influenza si presume quando nell'assemblea ordinaria può essere esercitato almeno un quinto dei voti ovvero un decimo se la società ha azioni quotate in borsa.

¹⁰ I dipendenti di cui all'art. 3 del d.lgs. 165/2001, ossia i magistrati ordinari, amministrativi e contabili, gli avvocati e procuratori dello Stato, il personale militare e delle Forze di polizia di Stato, il personale della carriera diplomatica e della carriera prefettizia nonché i dipendenti degli enti che svolgono la loro attività



sottoposto a controllo pubblico ai sensi dell'art. 2359 c.c., i lavoratori e i collaboratori delle imprese fornitrici di beni o servizi e che realizzano opere in favore dell'amministrazione pubblica¹¹.

I segnalanti del settore **privato** tutelati dalla nuova disciplina sono i soggetti che rivestono funzioni di rappresentanza, di amministrazione o di direzione dell'ente o di una sua unità organizzativa dotata di autonomia finanziaria e funzionale, nonché i soggetti che esercitano, anche di fatto, la gestione e il controllo dello stesso e i soggetti sottoposti alla loro direzione o vigilanza.

Non sono indicate altre figure quali i collaboratori o i consulenti.

Canali di segnalazione

Nel settore **pubblico** il whistleblower può effettuare la segnalazione al Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza o all'Autorità nazionale anticorruzione (Anac), oppure denunciare all'autorità giudiziaria ordinaria o a quella contabile.

L'ANAC ha adottato una piattaforma informatica per la segnalazione di condotte illecite, in vigore dal 8 febbraio 2018, che utilizza un protocollo di crittografia che garantisce una tutela rafforzata della riservatezza dell'identità del segnalante, del contenuto della segnalazione e della documentazione allegata. Essa consente al segnalante di dialogare in modo spersonalizzato e rapido con l'Autorità e alla Autorità medesima di svolgere un costante monitoraggio sul processo di gestione della segnalazione, nonché di esercitare in modo più efficace i poteri che il legislatore le riconosce.

Per quanto riguarda il settore **privato**, gli enti forniti di personalità giuridica, le società e associazioni anche prive di personalità giuridica possono adottare "specifici modelli di organizzazione e di gestione" che prevedano specifiche procedure di segnalazione interna dotate di particolari requisiti. L'adozione non è obbligatoria, ma facoltativa, al fine di escludere o limitare la responsabilità degli enti per i reati commessi dai soggetti nel proprio interesse o a proprio vantaggio. In particolare, ai sensi dell'art. 6 del d.lgs. 231/2001, come modificato dalla legge 179/2017, i cosiddetti "modelli 231" devono contemplare uno o più canali che consentano di presentare, a tutela dell'integrità dell'ente, segnalazioni circostanziate di condotte illecite, rilevanti ai sensi del presente decreto e fondate su elementi di fatto precisi e concordanti, o di violazioni del modello di organizzazione e gestione dell'ente, di cui siano venuti a conoscenza in ragione delle funzioni svolte. Tali canali devono garantire la riservatezza dell'identità del segnalante nelle attività di gestione della segnalazione.

Deve altresì essere istituito almeno un canale alternativo di segnalazione idoneo a garantire, con modalità informatiche, la riservatezza dell'identità del segnalante.

La nota illustrativa di Confindustria del mese di gennaio 2018 fornisce alcune indicazioni sui destinatari delle segnalazioni nel settore privato, che devono essere individuati dall'impresa alla luce della natura, delle caratteristiche dimensionali, della struttura di eventuali gruppi societari di riferimento e dell'eventuale esigenza di applicare ulteriori regolamentazioni riguardanti lo specifico settore di attività. A titolo esemplificativo, Confindustria ritiene che i destinatari potrebbero essere: un soggetto o comitato specificamente individuato, quale l'Organismo di Vigilanza (OdV); un ente o soggetto esterno dotato di comprovata professionalità, che si occupi di gestire la prima fase di ricezione delle

nelle materie contemplate dall'articolo 1 del d.lgs. 17 luglio 1947, n.691, e dalle leggi 4 giugno 1985, n.281, e successive modificazioni ed integrazioni, e 10 ottobre 1990, n.287; il personale del Corpo nazionale dei vigili del fuoco e il personale volontario di leva, il personale della carriera dirigenziale penitenziaria, i professori ed i ricercatori universitari.

¹¹ Restano esclusi dal novero dei beneficiari i collaboratori e i consulenti delle pubbliche amministrazioni, menzionati invece nella proposta di legge C. 3365, ratificata alla Camera dei deputati il 21 gennaio 2016.



segnalazioni in coordinamento con l'ente; il responsabile della funzione compliance; un comitato rappresentato da soggetti appartenenti a varie funzioni (ad esempio legale, internal audit o compliance); il datore di lavoro nelle PMI. La nota illustrativa precisa che se l'Organismo di Vigilanza non è individuato come destinatario esclusivo delle segnalazioni, è comunque opportuno prevedere il suo coinvolgimento in via concorrente ovvero successiva, per evitare il rischio che il flusso di informazioni generato dal nuovo meccanismo di whistleblowing sfugga del tutto al suo controllo, tenuto conto che l'OdV è già destinatario di flussi informativi aventi ad oggetto le risultanze periodiche dell'attività di controllo, nonché di tutte le anomalie o atipicità riscontrate nell'ambito delle informazioni disponibili da parte delle funzioni aziendali.

In entrambi i settori non sono presenti forme di **premialità** per il segnalante¹² né sono prese in considerazione le **segnalazioni anonime**.

Protezione dell'identità del whistleblower

Nel settore **pubblico** il diritto del segnalante di ottenere riservatezza sulla propria identità è declinato in modo diverso in relazione ai contesti giuridici implicati.

Nell'ambito del procedimento penale, l'identità del segnalante è coperta dal segreto nei modi e nei limiti previsti dall'articolo 329 c.p.p.¹³, solo sino alla fine della chiusura delle indagini preliminari; nell'ambito del procedimento dinanzi alla Corte dei conti, l'identità del segnalante non può essere rivelata fino alla chiusura della fase istruttoria¹⁴.

Nell'ambito del procedimento disciplinare l'identità del segnalante non può essere rivelata, ove la contestazione dell'addebito disciplinare sia fondata su accertamenti distinti e ulteriori rispetto alla segnalazione, anche se conseguenti alla stessa. Qualora la contestazione sia fondata, in tutto o in parte, sulla segnalazione e la conoscenza dell'identità del segnalante sia indispensabile per la difesa dell'incolpato¹⁵, la segnalazione sarà utilizzabile ai fini del procedimento disciplinare solo in presenza di consenso del segnalante alla rivelazione della sua identità.

¹² Il rapporto adottato il 30 gennaio 2012 dalla "Commissione Garofoli" (Commissione per lo studio e l'elaborazione di proposte in tema di trasparenza e prevenzione della corruzione nella pubblica amministrazione), che ha lavorato alla disciplina stabilita con la legge 190/2012, aveva ipotizzato (punto 2.5.4) un sistema anche di premialità del *whistleblower*.

http://www.prefettura.it/FILES/AllegatiPag/1209/commissione_corruzione_nella_p_a_prime_riflessioni_e_propos.pdf

¹³ Art. 329 c.p.p. (Obbligo del segreto): Gli atti di indagine compiuti dal pubblico ministero e dalla polizia giudiziaria, le richieste del pubblico ministero di autorizzazione al compimento di atti di indagine e gli atti del giudice che provvedono su tali richieste sono coperti dal segreto fino a quando l'imputato non ne possa avere conoscenza e, comunque, non oltre la chiusura delle indagini preliminari. Quando è necessario per la prosecuzione delle indagini, il pubblico ministero può, in deroga a quanto previsto dall'articolo 114, consentire, con decreto motivato, la pubblicazione di singoli atti o di parti di essi. In tal caso, gli atti pubblicati sono depositati presso la segreteria del pubblico ministero. Anche quando gli atti non sono più coperti dal segreto a norma del comma 1, il pubblico ministero, in caso di necessità per la prosecuzione delle indagini, può disporre con decreto motivato: a) l'obbligo del segreto per singoli atti, quando l'imputato lo consente o quando la conoscenza dell'atto può ostacolare le indagini riguardanti altre persone; b) il divieto di pubblicare il contenuto di singoli atti o notizie specifiche relative a determinate operazioni.

¹⁴ Tuttavia, l'art. 52 del Codice di giustizia contabile (d. lgs. 26 agosto 2016, n. 174 risulta maggiormente protettivo, prevedendo tale statuto fino al termine del procedimento.

¹⁵ Le Linee guida dell'ANAC dispongono che spetti al responsabile dell'ufficio procedimenti disciplinare valutare, su richiesta dell'interessato, se ricorra la condizione di assoluta indispensabilità della conoscenza del nominativo del segnalante ai fini della difesa e che in ogni caso egli debba motivare adeguatamente la scelta come previsto dalla legge n. 241/1990. Ad avviso dell'Autorità, è opportuno che tale responsabile venga a conoscenza del



La segnalazione è sottratta all'accesso previsto dagli articoli 22 e seguenti della legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni.

Il d.lgs. 101/2018 ha introdotto un livello ulteriore di protezione dell'identità del segnalante. È infatti stabilito che l'accesso ai dati che riguardano le segnalazioni di illecito può avvenire solo in presenza di determinate misure di sicurezza o, in alternativa, previa l'autorizzazione del Garante Privacy. L'art. 2-undecies sottolinea la limitazione dei diritti dell'interessato in caso di un pregiudizio concreto ed effettivo alla riservatezza dell'identità del segnalante. L'esercizio dei diritti di cui agli artt. da 15 a 22 del Regolamento UE (diritti di accesso, rettifica, cancellazione e oblio, limitazione, portabilità e opposizione al trattamento del dato) può essere limitato, ritardato o eventualmente escluso per mezzo di una comunicazione motivata, senza che questa possa in alcun modo compromettere la finalità della limitazione, nei tempi e nei limiti in cui questo rappresenti una misura proporzionata e necessaria.

Le Linee guida dell'ANAC del 2015 stabiliscono che il procedimento di gestione della segnalazione deve garantire la riservatezza dell'identità del segnalante sin dalla ricezione della segnalazione e in ogni fase successiva, anche nei rapporti con i terzi cui l'amministrazione o l'ANAC dovesse rivolgersi per le verifiche o iniziative conseguenti alla segnalazione.

Per quanto riguarda il settore **privato**, il nuovo comma 2 bis dell'art. 6 d.lgs. 231/2001 impone che i canali di segnalazione, compreso il canale alternativo attraverso modalità informatiche, garantiscano la riservatezza dell'identità del segnalante nelle attività di gestione della segnalazione.

L'art. 3 della legge 179/2017 dispone che la segnalazione o la denuncia effettuata «nelle forme e nei limiti» di cui all'art. 54-bis del d.lgs. 165 del 2001 e all'art. 6 del d. lgs. 231 del 2001 costituisce **giusta causa di rivelazione di notizie coperte dall'obbligo del segreto**. In questo modo nel bilanciamento fra l'interesse perseguito dalla segnalazione (l'integrità dell'ente, pubblico o privato e la prevenzione e repressione delle malversazioni) ed il mantenimento del segreto d'ufficio (art. 326 c.p.), professionale (art. 622 c.p.), scientifico e industriale (art. 623 c.p.) nonché dell'obbligo di fedeltà all'imprenditore (art. 2105 c.c.), il legislatore ha ritenuto prevalente il primo. Fanno eccezione la rivelazione di notizie coperte dal segreto di cui il segnalante sia venuto a conoscenza in ragione di un rapporto di consulenza professionale o di assistenza con l'ente, pubblico o privato, o con la persona fisica interessata e la segnalazione di notizie o documenti oggetto di segreto aziendale, professionale o d'ufficio «con modalità eccedenti rispetto alle finalità dell'eliminazione dell'illecito», in particolare al di fuori del canale di comunicazione specificamente predisposto a tal fine. Entrambi i casi costituiscono violazione dell'obbligo di segreto.

Protezione da ritorsioni, discriminazioni e mobbing

Il primo comma dell'art. 54 bis del dlgs 165/2001 dispone che il dipendente **pubblico** che ha segnalato le condotte illecite 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. La nuova disciplina impone la nullità degli atti discriminatori o ritorsivi adottati dall'amministrazione o dall'ente e, in particolar modo, la reintegrazione nel posto di lavoro ai sensi dell'articolo 2 del decreto legislativo 4 marzo 2015, n. 23 del segnalante che sia licenziato a motivo della segnalazione.

nominativo del segnalante solamente quanto il soggetto interessato chieda sia resa nota l'identità dello stesso per la sua difesa.



L'interessato o le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative nell'amministrazione nella quale le misure ritenute ritorsive nei confronti del segnalante sono state poste in essere ne comunicano l'adozione all'ANAC, che informerà il Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei ministri o gli altri organismi di garanzia o di disciplina per le attività e gli eventuali provvedimenti di competenza.

Tali tutele non sono garantite nei casi in cui sia accertata, anche con sentenza di primo grado, la responsabilità penale del segnalante per i reati di calunnia¹⁶ o diffamazione¹⁷ o comunque per reati commessi con la denuncia all'autorità giudiziaria ordinaria o contabile ovvero la sua responsabilità civile¹⁸, per lo stesso titolo, nei casi di dolo o colpa grave.

Nel settore **privato**, la nuova disciplina impone che i sistemi di segnalazione interna previsti dai modelli di organizzazione e gestione debbano contenere il «divieto di atti di ritorsione o discriminatori, diretti o indiretti, nei confronti del segnalante per motivi collegati, direttamente o indirettamente, alla segnalazione». Il legislatore ha imposto la nullità del licenziamento ritorsivo o discriminatorio del soggetto segnalante, del mutamento di mansioni ai sensi dell'art. 2103 c.c., nonché di qualsiasi altra misura ritorsiva o discriminatoria adottata nei confronti del segnalante.

L'adozione di misure discriminatorie nei confronti dei soggetti che effettuano le segnalazioni può essere denunciata all'Ispettorato nazionale del lavoro, per i provvedimenti di propria competenza, oltre che dal segnalante, anche dall'organizzazione sindacale indicata dal medesimo.

Tali tutele non sono garantite e anzi, sono previste sanzioni disciplinari nei confronti di chi effettua con dolo o colpa grave segnalazioni che si rivelano infondate.

Sanzioni

Per quanto concerne il settore **pubblico**, la legge 179/2017 dispone che l'ANAC possa irrogare sanzioni amministrative pecuniarie tenuto conto delle dimensioni dell'amministrazione o dell'ente cui si riferisce la segnalazione.

In particolare, qualora nell'ambito dell'istruttoria venga accertata l'adozione di misure discriminatorie, fermi restando gli altri profili di responsabilità, applica al responsabile che ha adottato tale misura una sanzione amministrativa pecuniaria da 5.000 a 30.000 euro. Qualora venga accertata l'assenza di procedure per l'inoltro e la gestione delle segnalazioni ovvero l'adozione di procedure non conformi a quelle disciplinate, applica al responsabile la sanzione amministrativa pecuniaria da 10.000 a 50.000 euro. Qualora venga accertato il mancato svolgimento da parte del responsabile di attività di verifica

¹⁶ Art. 368 c.p.: Chiunque, con denuncia, querela, richiesta o istanza, anche se anonima o sotto falso nome, diretta all'Autorità giudiziaria o ad un'altra Autorità che a quella abbia obbligo di riferirne o alla Corte penale internazionale, incolpa di un reato taluno che egli sa innocente, ovvero simula a carico di lui le tracce di un reato, è punito con la reclusione da due a sei anni. La pena è aumentata se s'incolpa taluno di un reato per il quale la legge stabilisce la pena della reclusione superiore nel massimo a dieci anni, o un'altra pena più grave. La reclusione è da quattro a dodici anni, se dal fatto deriva una condanna alla reclusione superiore a cinque anni; è da sei a venti anni, se dal fatto deriva una condanna all'ergastolo.

¹⁷ Art. 595 c.p.: Chiunque (...) comunicando con più persone offende l'altrui reputazione, è punito con la reclusione fino a un anno o con la multa fino a 1.032 euro. Se l'offesa consiste nell'attribuzione di un fatto determinato, la pena è della reclusione fino a due anni, ovvero della multa fino a 2.065 euro. Se l'offesa è recata col mezzo della stampa o con qualsiasi altro mezzo di pubblicità, ovvero in atto pubblico, la pena è della reclusione da sei mesi a tre anni o della multa non inferiore a 516 euro. Se l'offesa è recata a un Corpo politico, amministrativo o giudiziario, o ad una sua rappresentanza, o ad una Autorità costituita in collegio, le pene sono aumentate.

¹⁸ Art. 2043 c.c.: qualunque fatto doloso o colposo, che cagiona ad altri un danno ingiusto, obbliga colui che ha commesso il fatto a risarcire il danno.



e analisi delle segnalazioni ricevute, applica al responsabile la sanzione amministrativa pecuniaria da 10.000 a 50.000 euro.

La procedura di irrogazione delle sanzioni amministrative pecuniarie di cui all'art. 54 bis, comma 6, d.lgs. 165/2001, è disciplinata dalla **Delibera ANAC n. 1033 del 30 ottobre 2018**.

Nel settore **privato** sono previste sanzioni disciplinari nei confronti di chi viola le misure di tutela del segnalante, nonché di chi effettua con dolo o colpa grave segnalazioni che si rivelano infondate.

Onere della prova

Sia nel settore pubblico che nel privato, la legge 179/2017 prevede un'inversione dell'onere della prova a tutela del segnalante.

Nel settore **pubblico** è a carico dell'amministrazione pubblica o dell'ente pubblico economico o dell'ente di diritto privato sottoposto a controllo pubblico dimostrare che le misure discriminatorie o ritorsive adottate nei confronti del segnalante siano motivate da ragioni estranee alla segnalazione stessa (art. 54 bis, comma 7, d.lgs. 231/2001).

Nel settore **privato** è onere del datore di lavoro, in caso di controversie connesse all'irrogazione di sanzioni disciplinari, o a demansionamenti, licenziamenti, trasferimenti, o sottoposizione del segnalante ad altra misura organizzativa avente effetti negativi, diretti o indiretti, sulle condizioni di lavoro, successivi alla presentazione della segnalazione, dimostrare che tali misure sono fondate su ragioni estranee alla segnalazione stessa (art. 6, comma 2 quater, d.lgs. 231/2001).

Misure organizzative

L'Anac coordina l'attuazione delle strategie di prevenzione e contrasto della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione elaborate a livello nazionale ed internazionale e svolge a tal fine numerosi compiti, tra cui ricevere segnalazioni di illeciti, analizzare le cause e i fattori della corruzione, esercitare la vigilanza sull'effettiva applicazione e sull'efficacia delle misure adottate dalle pubbliche amministrazioni, riferendo al Parlamento sull'attività di contrasto alla corruzione, definire i criteri, modelli e schemi standard per l'organizzazione, la codificazione e la rappresentazione dei documenti, delle informazioni e dei dati oggetto di pubblicazione obbligatoria.

Adotta il **Piano nazionale anticorruzione (PNA)** che ha durata triennale ed individua i principali rischi di corruzione, i rimedi e le misure di contrasto. Esso costituisce atto di indirizzo ai fini dell'adozione dei piani triennali di prevenzione della corruzione delle singole amministrazioni (PTPC) o delle misure di prevenzione della corruzione integrative di quelle adottate ai sensi del d.lgs. 231/2001.

Il PNA del 2016, aggiornato nel 2018 con Delibera Anac n. 1074 del 21 novembre 2018, individua al punto 7.5 la tutela del *whistleblower* quale misura di prevenzione della corruzione, disponendo che il whistleblowing deve trovare posto e disciplina in ogni PTPC.

Ai sensi dell'art. 5 della legge 190/2012, le pubbliche amministrazioni centrali devono definire e trasmettere al Dipartimento della funzione pubblica un piano di prevenzione della corruzione che fornisca una valutazione del diverso livello di esposizione degli uffici al rischio di corruzione ed indichi gli interventi organizzativi volti a prevenire il rischio nonché procedure appropriate per selezionare e formare i dipendenti chiamati ad operare in settori particolarmente esposti alla corruzione, prevedendo, negli stessi settori, la rotazione di dirigenti e funzionari. L'organo di indirizzo definisce gli obiettivi strategici in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza e adotta il **Piano triennale per la prevenzione della corruzione (PTPC)** su proposta del Responsabile della prevenzione della



corruzione e della trasparenza entro il 31 gennaio di ogni anno e ne cura la trasmissione all'Autorità nazionale anticorruzione.

L'organo di indirizzo individua, di norma tra i dirigenti di ruolo in servizio, il **Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza (RPCT)**, che segnala all'organo di indirizzo e all'organismo indipendente di valutazione le disfunzioni inerenti all'attuazione delle misure in materia di prevenzione della corruzione e di trasparenza e indica agli uffici competenti per l'esercizio dell'azione disciplinare i nominativi dei dipendenti che non hanno attuato correttamente le misure in materia di prevenzione della corruzione e di trasparenza. Provvede a verificare l'efficace attuazione del piano e della sua idoneità; a proporre modifiche nel caso in cui siano accertate significative violazioni delle prescrizioni o intervengano mutamenti nell'organizzazione o nell'attività dell'amministrazione; a verificare, d'intesa con il dirigente competente, l'effettiva rotazione degli incarichi negli uffici preposti allo svolgimento delle attività nel cui ambito è più elevato il rischio che siano commessi reati di corruzione; a individuare il personale da inserire nei programmi di formazione. L'**Organismo indipendente di valutazione** verifica che i piani triennali per la prevenzione della corruzione siano coerenti con gli obiettivi stabiliti nei documenti di programmazione strategico-gestionale e che nella misurazione e valutazione delle performance si tenga conto degli obiettivi connessi all'anticorruzione e alla trasparenza. Può chiedere al Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza le informazioni e i documenti necessari per lo svolgimento del controllo e può effettuare audizioni di dipendenti. Riferisce all'Anac sullo stato di attuazione delle misure di prevenzione della corruzione e di trasparenza.

Il d.lgs. 165/2001 dispone che gli enti forniti di personalità giuridica, le società e associazioni anche prive di personalità giuridica possono adottare "**modelli di organizzazione e di gestione**" (MOG) idonei a prevenire reati. Ai sensi dell'art. 6, i MOG devono individuare le attività nel cui ambito possono essere commessi reati; prevedere specifici protocolli diretti a programmare la formazione e l'attuazione delle decisioni dell'ente in relazione ai reati da prevenire; individuare modalità di gestione delle risorse finanziarie idonee ad impedire la commissione dei reati; prevedere obblighi di informazione nei confronti dell'organismo deputato a vigilare sul funzionamento e l'osservanza dei modelli; introdurre un sistema disciplinare idoneo a sanzionare il mancato rispetto delle misure indicate nel modello.

Il compito di vigilare sul funzionamento e l'osservanza dei modelli e di curare il loro aggiornamento è affidato a un organismo dell'ente dotato di autonomi poteri di iniziativa e di controllo, l'**Organismo di Vigilanza (OdV)**. Ha il compito di sovrintendere all'integrazione del Modello mediante l'aggiunta di un capitolo di parte generale descrittivo della novità normativa in tema di whistleblowing ed uno sulle sanzioni connesse alla violazione del divieto di atti di ritorsione nei confronti dei segnalanti o al non corretto utilizzo dei canali di segnalazione; verifica l'adeguatezza dei canali informativi nel garantire la corretta segnalazione dei reati o delle irregolarità da parte dei dipendenti della società e nell'assicurare la riservatezza di questi ultimi nell'intero processo di gestione della segnalazione.

Svolge inoltre compiti di vigilanza aventi ad oggetto il rispetto del divieto di atti di ritorsione o discriminatori, diretti o indiretti, nei confronti del segnalante per motivi collegati, direttamente o indirettamente, alla segnalazione ed il corretto utilizzo dei canali informativi da parte dei segnalanti. L'OdV si occupa inoltre della formazione dei dipendenti e dei collaboratori delle società.

Dottrina più recente:

COPPOLA F., *Il whistleblowing: la "scommessa etica" dell'anticorruzione*, in *Dir. pen. e Processo*, n. 4/2018, 475



- CORSO S.M., *I controversi rapporti tra tutela del denunciante (whistleblower) e sistema 231*, in *Arch. nuova proc. pen.*, n. 4/2018, 293
- D'AMORA F., *Il whistleblowing dopo la l. n. 179/2017*, in *Officina del Diritto, Amministrativo e Processo*, 2019
- D'URGOLO G., *La tutela del pubblico dipendente (e non solo) che segnala illeciti (c.d. whistleblower)*, in *giustamm.it*, n. 3/2018
- FREDIANI M., *La delazione protetta quale diritto-dovere alla segnalazione d'allarme*, in *Lavoro nella Giur.*, n. 3/2018, 221.
- FRIGNANI A., *Finalmente una legge generale sul whistleblowing: luci ed ombre*, in *Dir. Industriale*, n. 1/2018, 51.
- MAGRI M., *Il whistleblowing nella prospettiva di una disciplina europea armonizzata*, in federalismi.it, 18/2019
- MANGIA M. – BUONAMICI G., *I profili processualpenalistici del whistleblowing e le questioni ancora aperte*, in *Arch. nuova proc. pen.*, n. 6/2018, 497
- MARTONE M., *La repressione della corruzione e la tutela del whistleblower alla luce della l. 30 novembre 2017, n. 179*, in *Argomenti Dir. Lav.*, n. 1/2018, 611
- MARTONE M., *La repressione della corruzione e la tutela del whistleblower alla luce della l. 30 novembre 2017, n. 179*, in *ADL, Argomenti di diritto del lavoro*, n. 1/2018, 61
- MASSARI G., *Il whistleblowing all'italiana: l'evoluzione del modello sino alla legge n. 179 del 2017*, in *Studium Iuris*, n. 9/2018, 981
- NICODEMI A., *Whistleblowing e tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti*, in *lexitalia.it*, n. 6/2018
- PARISI N., *Osservazioni a prima lettura sulla legge n. 179/2017 di tutela del whistleblower*, in *Lavoro, Diritti, Europa*, n. 1/2018
- RUGANI A., *I profili penali del whistleblowing alla luce della l. 30 novembre 2017, n. 179*, in *La legislazione penale*, n. 6/2018, 23
- VILLAMENA S., *Il whistleblowing pubblico*, in *Diritto e processo amministrativo*, n.3-4/2019, pp. 841 ss.