

Nuove linee guida whistleblowing: ambito oggettivo

Scritto da Interdata Cuzzola | 02/07/2021

Continuiamo l'esame delle nuove linee guida in materia di *whistleblowing*, oggetto di aggiornamento con la delibera ANAC n. 469 del 9 giugno 2021, occupandoci dell'ambito oggettivo.

La Legge n. 179/2017 (l'ultima legge che ha riformato l'istituto del *whistleblowing*) disciplina

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

Secondo l'art.54-bis, comma 1, del Decreto Legislativo n. 165/2001, le prime possono essere inviate, a discrezione del *whistleblower*, al RPCT dell'amministrazione ove si è verificata la presunta condotta illecita (soluzione ritenuta preferibile dall'Autorità) o all'ANAC; il dipendente può anche valutare di inoltrare una denuncia «*all'autorità giudiziaria ordinaria o a quella contabile*».

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

È altamente raccomandato che le amministrazioni pubblicizzino adeguatamente al loro interno che il RPCT è il solo destinatario delle segnalazioni nonché le procedure e le modalità per presentare tali segnalazioni, proprio a garanzia di una relazione diretta sul piano informativo tra il dipendente – che segnala condotte illecite di cui sia venuto a conoscenza in ragione del proprio rapporto di lavoro – e il RPCT della amministrazione ove tali condotte si sono verificate, senza che vi siano intermediazioni in questo rapporto.

In ogni caso, l'unico soggetto che, all'interno dell'amministrazione, può ricevere le segnalazioni di *whistleblowing*, con le connesse garanzie di protezione del segnalante, è il RPCT; nel caso di segnalazioni destinate unicamente al superiore gerarchico, il *whistleblower* non sarà tutelato ai sensi dell'art. 54-bis.

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

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

Perché al segnalante possa accordarsi la tutela prevista dall'art. 54-*bis*, i presupposti sono i seguenti:

- il segnalante deve rivestire la qualifica di "*dipendente pubblico*" o equiparato;
- la segnalazione deve avere ad oggetto "*condotte illecite*";
- il dipendente deve essere venuto a conoscenza di tali "*condotte illecite*" "*in ragione del proprio rapporto di lavoro*";
- la segnalazione deve essere effettuata "*nell'interesse all'integrità della pubblica amministrazione*";
- la segnalazione deve essere inoltrata ad almeno uno delle quattro tipologie di destinatari indicati nell'art.54-*bis*, co. 1 (RPCT, ANAC, Autorità giudiziaria ordinaria o contabile).

I fatti illeciti oggetto delle segnalazioni *whistleblowing* comprendono non solo fattispecie di reato (anche solo a livello di tentativo) 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.

La segnalazione, oltre a indicare condotte illecite, deve essere fatta per la salvaguardia dell'interesse all'integrità della P.A.: in altre parole, solo dalla combinazione tra questi due requisiti (fatto illecito è tutela dell'integrità della P.A.) emerge l'interesse del legislatore per la tutela del *whistleblower*.

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

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

Ai sensi del comma 1 dell'art. 54-*bis*, le condotte illecite segnalate devono riguardare situazioni, fatti, circostanze, di cui il soggetto sia venuto a conoscenza «*in ragione del rapporto di lavoro*»: vi rientrano, pertanto, fatti appresi in virtù dell'ufficio rivestito ma anche notizie acquisite in occasione e/o a causa dello svolgimento delle mansioni lavorative, sia pure in modo casuale. Analogamente, occorre ragionare per i lavoratori e i collaboratori delle imprese che realizzano opere in favore della P.A.

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

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

Infine, è necessario che la segnalazione sia il più possibile circostanziata al fine di consentire la delibazione dei fatti da parte del RPCT o di ANAC; in particolare è necessario che risultino chiare:

- le circostanze di tempo e di luogo in cui si è verificato il fatto oggetto della segnalazione;
- la descrizione del fatto;
- le generalità o altri elementi che consentano di identificare il soggetto cui attribuire i fatti segnalati.

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