

## 4° Rapporto annuale sull'applicazione del *whistleblowing*

Roma, 16 luglio 2019

### 1. Introduzione

L'art. 1, comma 51, della legge 6 novembre 2012, n. 190, recante “Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e della illegalità nella pubblica amministrazione” (“Legge Severino”) ha inserito l'articolo 54-*bis* nel corpo del Testo Unico del Pubblico Impiego (T.U.P.I., d. lgs. 165/2001) in tema di “Tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti”.

L'ANAC è divenuta destinataria di segnalazioni di *whistleblowing* provenienti dalle amministrazioni pubbliche in virtù del d.l. 90/2014 che con l'art. 31-*bis* (conv. in legge n. 114/2014) ha incluso espressamente l'Autorità tra i soggetti competenti a ricevere segnalazioni.

Ai sensi del citato art. 54-*bis* (come di recente modificato dalla legge 179/2017), «*Il pubblico dipendente che, nell'interesse dell'integrità della pubblica amministrazione, segnala al responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza ..... ovvero all'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC), 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. L'adozione di misure ritenute ritorsive, di cui al primo periodo, nei confronti del segnalante è comunicata in ogni caso all'ANAC dall'interessato o dalle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative nell'amministrazione nella quale le stesse sono state poste in essere. L'ANAC informa il Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei ministri o gli altri organismi di garanzia o di disciplina per le attività e gli eventuali provvedimenti di competenza*».

In esito a tale coinvolgimento l'Autorità ha definito, quindi, una procedura per ricevere segnalazioni, che da febbraio 2018 è completamente informatizzata.

In una ottica non solo conoscitiva dell'istituto, ad aprile 2016 il Consiglio dell'Autorità Nazionale Anticorruzione ha deciso di avviare un'attività di valutazione periodica, con cadenza annuale, riferita non solo alle segnalazioni ricevute direttamente dai pubblici

dipendenti (in ragione della competenza attribuita con la legge 114/2014) ma anche con riguardo a quelle ricevute da un campione di 40 soggetti pubblici (amministrazioni ed enti alle stesse equiparate), al fine di monitorare lo stato di applicazione della disciplina del *whistleblowing* in Italia, di evidenziarne le criticità e di comprendere l'efficacia dell'istituto come strumento di prevenzione della corruzione. L'attività di monitoraggio consente, inoltre, di dare evidenza alle difficoltà, anche culturali, che persistono nell'utilizzo di questa misura di prevenzione e, infine, permette di far emergere i “buoni risultati” conseguenti all'applicazione del *whistleblowing*.

Questo Rapporto è preceduto da tre edizioni, i cui risultati sono stati pubblicati sul sito dell'Autorità, [www.anticorruzione.it](http://www.anticorruzione.it), rispettivamente in data 22 giugno 2016, 22 giugno 2017 e 28 giugno 2018.

## **2. Il numero delle segnalazioni giunte all'ANAC e l'area geografica di provenienza.**

Il 4° Rapporto sul *whistleblowing* conserva la metodologia di studio già seguita per le passate edizioni: da una parte, l'esame delle segnalazioni che giungono all'ANAC in ragione della sua specifica competenza a riceverne (attribuita direttamente dall'art. 54 *bis* menzionato); dall'altra, l'indagine svolta su un campione di 40 amministrazioni, enti e società pubbliche (che è rimasto per lo più invariato in questi 4 anni) relativa al numero e alla tipologia di segnalazioni ricevute.

La prima parte del monitoraggio riguarda le segnalazioni ricevute dall'ANAC nel 2018 e nel primo semestre del 2019. L'esame delle stesse ha consentito non solo di stimare in termini quantitativi l'istituto, ma anche di fare valutazioni qualitative sulle segnalazioni pervenute.

Per quanto riguarda la “qualità” delle segnalazioni, infatti, dal varo della normativa a oggi, si assiste a un innalzamento “qualitativo” delle segnalazioni inoltrate; sempre di più si tratta di questioni/condotte illecite che hanno una rilevanza medio-alta nelle attività delle amministrazioni, mentre sono in diminuzione le questioni che non rientrano nell'ambito oggettivo di applicazione della disciplina e le questioni c.d. “bagatellari” che portano inevitabilmente all'archiviazione delle segnalazioni.

Deve, tuttavia, rilevarsi che l'Autorità non ha ancora perduto il proprio ruolo di “sfogatoio” per molti pubblici dipendenti, i quali ancora vi si rivolgono non per rappresentare violazioni/disfunzioni poste in danno dell'interesse pubblico (segnalazioni fatte nell'interesse dell'integrità della pubblica amministrazione), ma per rappresentare situazioni personali, che esulano dall'ambito oggettivo della norma.

Le prime slide del monitoraggio si soffermano sulle segnalazioni giunte all'Autorità nel periodo indicato: il grafico (slide n. 3) mostra un trend in costante crescita, in ragione dell'aumento del numero di segnalazioni ricevute (slide n. 2). Per la maggior parte le segnalazioni arrivano attraverso la piattaforma informatica. L'utilizzo della piattaforma naturalmente assicura molto meglio le esigenze di riservatezza raccomandate dalla norma in favore del segnalante.

Per quanto riguarda l'area geografica di provenienza dei segnalanti, cresce il numero di segnalazioni provenienti dall'area "Sud e Isole" fino ad arrivare a rappresentare una percentuale maggiore del 50 per cento nel primo semestre del 2019.

Tra i soggetti segnalanti è stata individuata, in grande maggioranza, la categoria dei dipendenti pubblici genericamente intesi, nell'ambito della quale sono inclusi i docenti, i ricercatori universitari e il personale sanitario; segue poi la categoria dei dirigenti (64 nel 2018), dei responsabili della prevenzione della corruzione e della trasparenza (16 nel 2018), dei militari e appartenenti alle forze dell'ordine (11 nel 2018), dei privati nei quali sono compresi i consiglieri e gli assessori comunali.

La presenza di segnalazioni provenienti dai responsabili della prevenzione della corruzione e della trasparenza (RPCT) va considerata certamente come dato singolare, atteso il ruolo che gli stessi sono chiamati a svolgere nell'ambito dell'amministrazione di appartenenza, quale soggetto competente a ricevere le segnalazioni dei dipendenti pubblici<sup>1</sup>.

Con riferimento, infine, alle segnalazioni inviate dai consiglieri comunali e dagli assessori (7 nel 2018), anche se questi non possono considerarsi attratti nella nozione di "pubblico dipendente", le stesse sono comunque tenute in considerazione a motivo della particolare posizione che detti soggetti rivestono nella gestione della cosa pubblica.

Nell'ambito dei dati registrati a partire dal 2018, tra i soggetti segnalanti sono presenti anche i lavoratori o collaboratori di imprese fornitrici di beni e servizi o di imprese che realizzano opere in favore dell'amministrazione pubblica (88 nel 2018) ovvero i dipendenti di enti pubblici economici o di società controllate (79 nel 2018). Questa novità è in linea con la modifica normativa recata dalla legge 179/2017 che ha introdotto una nozione "allargata" di dipendente pubblico segnalante ricomprensiva, oltre che il dipendente delle pubbliche amministrazioni tradizionalmente intese, anche il dipendente di un ente pubblico economico, il dipendente di un ente di diritto privato sottoposto a controllo pubblico, i lavoratori e i collaboratori delle imprese fornitrici di beni o servizi, e, infine i lavoratori

---

<sup>1</sup> Cfr. "Linee guida in materia di tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti (c.d. *whistleblower*)" n. 6 del 28 aprile 2015; art. 1 dell'art. 54-*bis* del d.lgs. 165/2001, come modificato dalla legge 179/2017.

delle imprese che realizzano opere in favore dell'amministrazione pubblica<sup>2</sup>. Tale scelta non rappresenta una novità per la disciplina anticorruzione se solo si considera che il Codice di comportamento dei pubblici dipendenti ha operato la medesima scelta nell'individuare l'ambito soggettivo del Codice<sup>3</sup>.

Per quanto riguarda l'amministrazione di appartenenza del segnalante, deve considerarsi che si tratta di regioni ed enti locali, di ministeri, consorzi, autorità portuali e altri enti, di aziende sanitarie e ospedaliere, di istituzioni scolastiche e tra queste università, licei e conservatori, infine, in via residuale, di società pubbliche e private (cfr. slide n. 7)

### **3. Ambito oggettivo**

Tra le condotte segnalate, le attività più esposte restano quelle connesse agli appalti, i casi di asserita cattiva amministrazione e di abuso di potere, gli incarichi amministrativi e di vertice, i concorsi pubblici (cfr. slide n. 6); sono giunte, ancora, segnalazioni per questioni riconducibili a ipotesi di conflitto di interessi ovvero di danno erariale, di mancata applicazione della disciplina di prevenzione della corruzione.

Rilevante si presenta anche la percentuale di casi riguardanti le segnalazioni inerenti l'adozione di misure discriminatorie da parte dell'amministrazione o dell'ente, cioè tutte quelle condotte di tipo "ritorsivo" che possono derivare da una segnalazione (120 per il 2018).

In questo ambito si registra una delle più importanti novità introdotte dalla legge 179/2017. Infatti se fino a tutto il 2017 tale tipologia di segnalazioni rappresentava una nota "dolente" per l'ANAC, in particolare per la sua "incompetenza" a trattarle, per cui potevano essere inviate solo all'Ispettorato per la Funzione Pubblica presso il Dipartimento della Funzione Pubblica, dal 29 dicembre 2017 (data di entrata in vigore della legge 179/2017), l'ANAC, in ragione dello specifico potere sanzionatorio riconosciutole, è titolata a trattare le segnalazioni ritorsive che inviano i dipendenti pubblici e che subiscono in ragione di una segnalazione di illecito. La novella ha previsto, inoltre, che se nell'ambito della istruttoria condotta dall'ANAC viene accertata l'adozione di misure discriminatorie da parte di una delle amministrazioni pubbliche o di uno degli enti assoggettati alla disciplina, fermi

---

<sup>2</sup> Art. 54-*bis*, comma 2, d. lgs. 165/2001 «Ai fini del presente articolo, per dipendente pubblico si intende il dipendente delle amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, ivi compreso il dipendente di cui all'articolo 3, il dipendente di un ente pubblico economico ovvero il dipendente di un ente di diritto privato sottoposto a controllo pubblico ai sensi dell'articolo 2359 del codice civile. La disciplina di cui al presente articolo si applica anche ai lavoratori e ai collaboratori delle imprese fornitrici di beni o servizi e che realizzano opere in favore dell'amministrazione pubblica».

<sup>3</sup> L'art. 2, comma 3 del d.P.R. 62/2013, Regolamento recante codice di comportamento dei dipendenti pubblici, a norma dell'articolo 54 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165.

restando gli altri profili di responsabilità, la stessa potrà applicare al responsabile che ha adottato la misura una sanzione amministrativa pecuniaria che va da 5.000 a 30.000 euro.<sup>4</sup>

#### **4. Gli esiti delle segnalazioni.**

Una volta ricevute le segnalazioni il competente Ufficio dell'ANAC svolge un'attività istruttoria al fine di verificarne l'attendibilità, la completezza ed eventualmente la necessità di svolgere un'attività istruttoria supplementare, anche grazie al supporto del Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza dell'amministrazione di appartenenza del segnalante nonché di interlocuzione con il segnalante stesso per acquisire le informazioni necessarie a comprendere la fondatezza e la rilevanza dei fatti segnalati.

Qualora non si giunga all'archiviazione per genericità o impossibilità di concludere positivamente l'attività istruttoria intentata, gli esiti, quindi, possono andare in diverse direzioni.

L'Autorità può, in primo luogo, adottare provvedimenti o altri atti rientranti nell'ambito delle competenze alla stessa attribuite. In caso di segnalazioni riferite agli appalti, possono essere adottati provvedimenti da parte dell'Ufficio Vigilanza Appalti, mentre in caso di atti ritrosivi saranno adottati provvedimenti sanzionatori per come previsto dall'art. 54-*bis*, comma 6<sup>5</sup>. Le segnalazioni, ancora, possono essere inviate alle amministrazioni ritenute competenti ad intervenire (es. MIUR, Dipartimento della Funzione Pubblica)

Alcune delle segnalazioni, infine, in base alla gravità delle stesse, vengono inviate alla Procura della Repubblica (20 nel 2018 e 33 nel 2019) o alla Corte dei Conti (19 nel 2018 e 29 nel 2019,) quando ne ricorrono i presupposti (slide n.8).

#### **5. I dati riferiti alle altre amministrazioni.**

---

<sup>4</sup> Art. 54-*bis*, comma 6, d.lgs. 165/2001

<sup>5</sup> L'art. 54-*bis*, comma 6 del d.lgs 165/2001 prevede che «Qualora venga accertata, nell'ambito dell'istruttoria condotta dall'ANAC, l'adozione di misure discriminatorie da parte di una delle amministrazioni pubbliche o di uno degli enti di cui al comma 2, fermi restando gli altri profili di responsabilità, l'ANAC 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 di cui al comma 5, l'ANAC 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 e analisi delle segnalazioni ricevute, si applica al responsabile la sanzione amministrativa pecuniaria da 10.000 a 50.000 euro. L'ANAC determina l'entità della sanzione tenuto conto delle dimensioni dell'amministrazione o dell'ente cui si riferisce la segnalazione». L'ANAC ha adottato il "Regolamento sull'esercizio del potere sanzionatorio in materia di tutela degli autori di segnalazioni di reati o irregolarità di cui siano venuti a conoscenza nell'ambito di un rapporto di lavoro di cui all'art. 54-*bis* del decreto legislativo n. 165/2001 (c.d. *whistleblowing*)" con la Delibera n. 1033 del 30 ottobre 2018.

Come detto sopra, il monitoraggio che l'ANAC effettua annualmente prevede il coinvolgimento di un campione di circa 40 amministrazioni/società pubbliche alle quali viene somministrato un questionario per conoscere alcuni dati importanti; in particolare, per il 4° monitoraggio in commento, è stato richiesto a questi soggetti di indicare il numero delle segnalazioni che hanno ricevuto, di specificare il numero di quelle ricevute in forma anonima e, infine, di dare conto degli esiti che ne sono conseguiti, oltre che di segnalare le problematiche riscontrate ovvero di mettere in evidenza eventuali effetti positivi che ne sono scaturiti.

Come anticipato, l'obiettivo è quello di apprezzare in che misura l'istituto del *whistleblowing* riceva una effettiva applicazione all'interno delle amministrazioni italiane e quanto possa rappresentare una reale misura di prevenzione della corruzione.

L'attività di monitoraggio riferita alle 40 amministrazioni, cui si rinvia, consente all'Autorità di esercitare in maniera più aderente alla realtà amministrativa italiana l'attività di regolazione di cui è competente in materia e di dare indicazioni idonee a superare gli ostacoli, sia culturali che applicativi, che le amministrazioni incontrano per la piena attuazione di questa misura di prevenzione della corruzione.

I dati che vengono presentati con il monitoraggio, con riguardo alle altre amministrazioni, sono quelli che si riferiscono al 2018: su 40 soggetti coinvolti in 36 hanno risposto. Il numero dei soggetti coinvolti potrebbe sembrare esiguo rispetto al panorama amministrativo italiano, ma, per la rilevanza dei soggetti individuati, offre comunque un quadro abbastanza chiaro e attendibile della realtà amministrativa del nostro Paese; inoltre la circostanza che si tratti sempre dello stesso campione consente di comprendere anche l'evoluzione applicativa dell'istituto a livello territoriale.

Il monitoraggio riferito alle amministrazioni mostra anche il numero di segnalazioni anonime che i soggetti intervistati hanno ricevuto che, in termini percentuali, risulta cospicuo; queste segnalazioni vengono in genere trattate, pur nella consapevolezza che non c'è alcun *whistleblower* da tutelare.

Le segnalazioni ricevute dai soggetti di cui al campione, dopo l'espletamento della necessaria attività istruttoria, se non sono archiviate, danno luogo all'attivazione di procedimenti disciplinari o all'adozione di provvedimenti da parte degli uffici competenti della medesima amministrazione; in alcuni casi le segnalazioni vengono anche inviate all'Autorità giudiziaria competente (cfr. slide 42).

Dagli esiti dei questionari somministrati alle amministrazioni si rileva la persistenza di alcune criticità legate all'applicazione dell'istituto come, in particolare, l'utilizzo improprio del *whistleblowing* per segnalazioni riferite a materie non di competenza dell'ente, la scarsa

qualità delle segnalazioni, la scarsa fiducia nell'istituto, la difficoltà dell'istituto ad attecchire nei contesti lavorativi, soprattutto in quelli di ridotte dimensioni (cfr. slide nn. 44 e 45).

Inoltre, vengono riportati gli effetti “virtuosi” che sono emersi nel corso dell'anno 2018 dall'applicazione della disciplina sul *whistleblowing* e che le amministrazioni hanno comunicato in occasione dell'attività di reporting (cfr. slide nn. 46 e 47).

Va, infine, messo in evidenza che talvolta, in esito alle segnalazioni ricevute, le amministrazioni pongono in essere misure organizzative interne in grado di porre “riparo” alle condotte segnalate così come spesso l'attività istruttoria o di approfondimento che ne consegue è l'occasione per far emergere e risolvere disfunzioni organizzative. In tal senso risultano significativi gli esiti “virtuosi”, indicati da alcune amministrazioni, che hanno portato ad esempio ad intensificare le attività di controllo sui collaudi di lavori pubblici, a monitoraggi sulla gestione di presenze/assenze del personale dipendente (Comune di Milano), alla verifica delle procedure di pagamento delle imposte sulla pubblicità in occasione di eventi sportivi (Comune di Catania), infine, alla revisione delle procedure organizzative e gestionali relative all'istruttoria delle pratiche di autorizzazione (Regione Basilicata).