



## *Relazione al Parlamento sull'attività svolta dall'Anac nel 2021*

*Camera dei Deputati - Sala dei Gruppi Parlamentari*

*23 giugno 2022*

### *Whistleblowing*

Nel 2021 Anac ha aperto **513 fascicoli** per presunti casi di whistleblowing. Le segnalazioni di illecito sono state 408. Le comunicazioni di presunte misure ritorsive sono state 105. Il 66% delle segnalazioni sono arrivate per il tramite della piattaforma.

Rispetto al 2019, si è registrato un calo. Nel 2019 vi erano state 873 comunicazioni/segnalazioni, e 5 interventi sanzionatori; nel 2020 622 comunicazioni/segnalazioni).

Le segnalazioni si sono ridotte rispetto agli anni precedenti sostanzialmente per due ordini di ragioni.

- 1) La migliore conoscenza dell'istituto, grazie anche all'emanazione delle nuove linee guida che hanno sciolto parecchi nodi interpretativi dell'istituto, ha fatto sì che i dipendenti pubblici segnalassero effettivamente fatti riconducibili alla nozione di "condotta illecita" e che quindi le segnalazioni fossero maggiormente rispondenti al dettato normativo. Pertanto, mentre prima il whistleblowing era concepito un po' come uno "sfogatoio" tramite il quale far pervenire ad Anac ogni specie di lamentela, oggi non è più così.
- 2) Lo smart working ha ridotto il tempo di permanenza in ufficio e anche quindi la segnalazione di irregolarità, illeciti e anomalie ad Anac. Inoltre, il ruolo degli Rpct all'interno delle amministrazioni si è rafforzato, con la conseguenza che a differenza di qualche anno fa, oggi i dipendenti pubblici segnalano anche all'interno.

Nel 2021 l'Anac ha, infatti, affinato l'istituto del whistleblowing emanando nuove linee guida che disciplinano meglio il diritto alla tutela del segnalante (whistleblower) e il dovere dell'ente alla tutela del dipendente. E' stata, inoltre, ridefinita la tipologia di segnalazione e la modalità di tutela. Oltre al miglioramento della piattaforma telematica a cui accedere per l'inserimento delle segnalazioni di illecito.

Molte amministrazioni hanno richiesto l'adozione dello stesso software in uso ad Anac per le attività interne di whistleblowing.

Nel 2021 sono stati organizzati vari eventi formativi destinati ai responsabili della trasparenza e della prevenzione della corruzione, con specifico riferimento all'istituto del whistleblowing.

Sul whistleblowing l'Italia, che si era già dotata di una legge particolarmente innovativa e quindi era avanti rispetto ad altri paesi dell'Unione, si trova inadempiente nel recepimento della direttiva europea del 2019. Oggi il nostro Paese è a rischio infrazione, proprio in un momento in cui siamo sotto la lente dell'Europa in ragione del fatto che ci è stata assegnata la quota più ingente dei fondi Next Generation EU.

La tutela del whistleblower è considerata a livello internazionale alla stregua della protezione di un diritto umano. Preservare i whistleblower da comportamenti ritorsivi è l'imperativo di Anac, come di importanti organizzazioni internazionali, governi e organizzazioni della società civile, tutti convinti che sia un efficace meccanismo di prevenzione e lotta alla corruzione, e di tutela del diritto alla libertà di espressione. C'è chi ha sollevato il dubbio che l'istituto del whistleblowing possa essere usato male, magari come elemento di pressione o di ricatto sui propri superiori.

Proprio l'attento esame dei casi costituisce una delle funzioni più delicate affidate ad Anac. Dobbiamo offrire protezione solo a chi realmente la merita (perché è stato demansionato, licenziato, trasferito, o sottoposto ad altre misure punitive solo perché ha segnalato un illecito commesso da un suo dirigente), e non a chi viene giustamente sanzionato dal proprio datore di lavoro o, addirittura, effettua una segnalazione come whistleblower al solo scopo di crearsi una sorta di alibi o scudo rispetto a sanzioni che sa essere imminenti.

Di recente Anac ha ricordato che il dipendente pubblico che segnala presunte condotte illecite, e che viene licenziato per ragioni estranee alla segnalazione, non è tutelabile. L'accertata assenza del carattere ritorsivo del trasferimento d'ufficio del dipendente, o del licenziamento successivo, fanno decadere ogni presupposto per comminare sanzioni nei confronti dell'amministrazione. La segnalazione di illeciti da sola non salvaguarda da trasferimenti d'ufficio, o da licenziamenti, se le ragioni sono estranee alla segnalazione stessa.

Nel 2021 le segnalazioni raccolte da Anac da parte di whistleblower sono state 529, di cui 387 con segnalazione di illecito, e 104 con comunicazioni di presunte misure ritorsive. Negli altri casi si è trattato di fascicoli misti, con entrambe le fattispecie.

Nel 2015 le segnalazioni erano state 125. Anac si è posta l'obiettivo di vagliare attentamente ogni segnalazione, scremando affinché, appunto, non vi sia un uso strumentale dell'istituto. Questo proprio a tutela del whistleblowing, nel momento in cui taluni temono il rafforzamento delle garanzie - specie nelle aziende private - per il rischio di utilizzo distorto o ricattatorio che ne potrebbe derivare.

Per fare qualche esempio concreto, di recente Anac è intervenuta a tutela di un dipendente comunale che aveva segnalato alcuni comportamenti illeciti nel proprio ufficio. Per tutta risposta, la sua amministrazione aveva iniziato un procedimento disciplinare, accusandolo di aver diffamato il Comune. L'Autorità ha ravvisato la ritorsione

nei confronti del whistleblower, dichiarato la nullità della nota con cui era stato avviato il procedimento disciplinare e sanzionato con 5.000 euro il responsabile, firmatario del provvedimento, e il soggetto che ha proposto la sanzione.

In un altro caso, sono stati segnalati presunti illeciti relativi alla composizione della commissione della quale lo stesso whistleblower faceva parte. Dopo la segnalazione, il dipendente era stato sottoposto ad un provvedimento disciplinare. Anac ha, quindi, effettuato una istruttoria puntuale, dalla quale è emersa la natura ritorsiva del provvedimento disciplinare, che l'Autorità ha pertanto considerato nullo, infliggendo una sanzione di 5000 euro al firmatario della sanzione.

Ci sono, invece, dei casi opposti, in cui le ragioni del provvedimento nei confronti di un lavoratore sono estranee alla segnalazione. E quindi vi è assenza di ritorsività. Per esempio, in un caso, dopo la segnalazione ai Carabinieri di presunti illeciti commessi dall'ente presso cui il whistleblower lavorava, l'ente ha avviato quattro procedimenti disciplinari nei confronti del dipendente, di cui uno culminato con la destituzione. Il segnalante aveva indicato tale provvedimento come pretestuoso e causato dalla segnalazione di fatti illeciti di truffa. A seguito di nostre verifiche, però, le garanzie previste a favore del whistleblower non sono scattate, poiché non è stato appurato alcun intento discriminatorio o punitivo da parte dell'amministrazione. Infatti, le misure organizzative intraprese nei confronti del dipendente erano state adottate anche nei confronti di altri dipendenti per gli stessi fatti. Inoltre, il medesimo comportamento contestato al dipendente era stato tenuto anche precedentemente alla segnalazione dei presunti illeciti. In tali casi, quindi, Anac non ha comminato alcuna sanzione nei confronti della pubblica amministrazione presso cui lavorava il dipendente.

Va detto che negli anni la verifica di Anac, volta ad accertare la fondatezza delle accuse e delle eventuali ritorsioni, ha reso sempre più affidabile l'istituto del whistleblowing.