



ANAC AUTORITÀ
NAZIONALE
ANTICORRUZIONE

*Il ruolo dell'Anac alla luce della nuova disciplina
del whistleblowing, tra gestione delle segnalazioni
esterne e potere sanzionatorio*

Dott.ssa Antonia Magnotti
Dirigente UWHIB





LA DIRETTIVA EUROPEA 1937/2019

- ***Whistleblowing come diritto umano;***
- ***Ampliamento della nozione di «segnalante»;***
- ***Canali di segnalazione interno, esterno e divulgazione pubblica;***
- ***Obbligo di adozione di un canale interno per le aziende con più di 50 dipendenti;***
- ***Nozione ampia di comportamenti ritorsivi;***
- ***Inversione dell'onere della prova;***
- ***Misure di sostegno;***
- ***Sanzioni***



La disciplina normativa si applica:

al SETTORE PUBBLICO

al SETTORE PRIVATO

I soggetti del settore pubblico e del settore privato sono tenuti a garantire le tutele e a istituire i canali interni di segnalazione.



I SOGGETTI del SETTORE PRIVATO

Soggetti, diversi da quelli rientranti nella definizione di soggetti del settore pubblico, i quali:

- hanno impiegato, nell'ultimo anno, la media di almeno cinquanta lavoratori subordinati con contratti di lavoro a tempo indeterminato o determinato;
- rientrano nell'ambito di applicazione degli atti dell'Unione di cui alle parti I.B e II dell'allegato (cd. settori sensibili), anche se nell'ultimo anno NON hanno raggiunto la media di almeno 50 lavoratori subordinati;
- rientrano nell'ambito di applicazione del decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231, e adottano modelli di organizzazione e gestione ivi previsti, ANCHE se nell'ultimo anno non hanno raggiunto la media di 50 lavoratori subordinati



CHI E' IL WHISTLEBLOWER ?





ART. 1 del d.lgs. 24/2023

Il whistleblower è la persona fisica che segnala, divulga ovvero denuncia all'Autorità giudiziaria o contabile, violazioni di disposizioni normative nazionali o dell'Unione europea che ledono l'interesse pubblico o l'integrità dell'amministrazione pubblica o dell'ente privato, di cui è venuta a conoscenza in un contesto lavorativo pubblico o privato.

1. Chi può segnalare?



ANAC AUTORITÀ
NAZIONALE
ANTICORRUZIONE

Sono legittimate a segnalare le persone che operano nel contesto lavorativo di un soggetto del settore pubblico o privato, in qualità di:

- dipendenti pubblici (ossia i dipendenti delle amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1, comma 2, del d.lgs 165/01, ivi compresi i dipendenti di cui all'art.3 del medesimo decreto, nonché i dipendenti delle autorità amministrative indipendenti di garanzia, vigilanza o regolazione; i dipendenti degli enti pubblici economici, degli enti di diritto privato sottoposti a controllo pubblico, delle società in house, degli organismi di diritto pubblico o dei concessionari di pubblico servizio);
- lavoratori subordinati di soggetti del settore privato,
- lavoratori autonomi che svolgono la propria attività lavorativa presso soggetti del settore pubblico o del settore privato;
- collaboratori, liberi professionisti e i consulenti che prestano la propria attività presso soggetti del settore pubblico o del settore privato;
- volontari e i tirocinanti, retribuiti e non retribuiti,
- azionisti e le persone con funzioni di amministrazione, direzione, controllo, vigilanza o rappresentanza, anche qualora tali funzioni siano esercitate in via di mero fatto, presso soggetti del settore pubblico o del settore privato.



2.Cosa si puo' segnalare

Comportamenti, atti od omissioni che ledono l'interesse pubblico o l'integrità dell'amministrazione pubblica o dell'ente privato e che consistono in:

Cosa si può segnalare?



ANAC AUTORITÀ
NAZIONALE
ANTICORRUZIONE

Violazioni di disposizioni normative nazionali

illeciti amministrativi, contabili, civili o penali

condotte illecite rilevanti ai sensi del decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231 (reati presupposto a titolo esemplificativo: *Indebita percezione di erogazioni, truffa in danno dello Stato, di un ente pubblico o dell'Unione Europea per il conseguimento di erogazioni pubbliche, frode informatica in danno dello Stato o di un ente pubblico e frode nelle pubbliche forniture*), o violazioni dei modelli di organizzazione e gestione ivi previsti

Cosa si può segnalare?



ANAC AUTORITÀ
NAZIONALE
ANTICORRUZIONE

Violazioni di disposizioni normative europee

- illeciti che rientrano nell'ambito di applicazione degli atti dell'Unione europea relativi ai seguenti settori: *appalti pubblici; servizi, prodotti e mercati finanziari e prevenzione del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo; sicurezza e conformità dei prodotti; sicurezza dei trasporti; tutela dell'ambiente; radioprotezione e sicurezza nucleare; sicurezza degli alimenti e dei mangimi e salute e benessere degli animali; salute pubblica; protezione dei consumatori; tutela della vita privata e protezione dei dati personali e sicurezza delle reti e dei sistemi informativi;*
 - atti od omissioni che ledono gli interessi finanziari dell'Unione;
-
- atti od omissioni riguardanti il mercato interno (a titolo esemplificativo: violazioni in materia di concorrenza e di aiuti di Stato);
 - atti o comportamenti che vanificano l'oggetto o la finalità delle disposizioni di cui agli atti dell'Unione.



Cosa si può segnalare - Approfondimento

Settore privato

**Ente con una media di almeno 50 lavoratori;
Ente che opera nei settori «sensibili»**

Violazioni del diritto UE

Canale interno e esterno

Divulgazione pubblica

Denuncia

Ente con 231/01 e meno di 50 lavoratori

Violazioni del d.lgs.231/01

Canale interno

Violazioni del d.lgs.231/01

Canale interno

Ente con 231/01 e una media di almeno 50 lavoratori

Violazioni del diritto UE

Canale interno ed esterno

Divulgazione pubblica

Denuncia



la segnalazione può avere ad oggetto anche:

Violazioni che potrebbero essere state commesse (**fondato sospetto**)

Violazioni non ancora compiute ma che il whistleblower ritiene (**fondato sospetto**) che potrebbero essere commesse (elementi concreti precisi e concordanti).

condotte volte ad occultare le violazioni sopra indicate



3.«Violazioni che ledono l'interesse pubblico o l'interesse all'integrità della pubblica amministrazione o dell'ente»

- ❖ Le violazioni segnalate devono essere quelle tipizzate e incidere sull'interesse pubblico o sull'interesse all'integrità della pubblica amministrazione o dell'ente.
- ❖ Le disposizioni del decreto ***non si applicano*** «alle contestazioni, rivendicazioni o richieste legate ad un interesse di carattere personale della persona segnalante che attengono esclusivamente ai propri rapporti individuali di lavoro o di impiego pubblico, ovvero inerenti ai propri rapporti di lavoro o di impiego pubblico con le figure gerarchicamente sovraordinate»;
- ❖ ***I motivi che hanno indotto il whistleblower a effettuare la segnalazione sono da considerarsi irrilevanti al fine di decidere sul riconoscimento delle tutele previste dal decreto.***



4. Quando si può segnalare?

A) quando il rapporto giuridico è in corso;

B) quando il rapporto giuridico non è ancora iniziato, se le informazioni sulle violazioni sono state acquisite durante il processo di selezione o in altre fasi precontrattuali;

C) durante il periodo di prova;

D) successivamente allo scioglimento del rapporto giuridico se le informazioni sulle violazioni sono state acquisite prima dello scioglimento del rapporto stesso (pensionati).



5. I canali di segnalazione

Le segnalazioni devono essere trasmesse attraverso i canali appositamente predisposti :

Canale interno

Canale esterno

Divulgazioni pubbliche

Denuncia all'autorità giudiziaria o contabile

ATTENZIONE

La scelta del canale di segnalazione non è più rimessa alla discrezione del *whistleblower* in quanto in via prioritaria è favorito l'utilizzo del canale interno e, solo al ricorrere di una delle condizioni di cui all'art. 6, è possibile effettuare una segnalazione esterna. Il ricorso alla divulgazione pubblica rappresenta poi una sorta di *extrema ratio*.



I canali di segnalazione

Canale interno

- ❖ *«I soggetti del settore pubblico e i soggetti del settore privato, sentite le rappresentanze o le organizzazioni sindacali di cui all'articolo 51 del decreto legislativo n. 81 del 2015, **attivano propri canali di segnalazione, che garantiscono**, anche tramite il ricorso a strumenti di crittografia, **la riservatezza** dell'identità della persona segnalante, della persona coinvolta e della persona comunque menzionata nella segnalazione, nonché del contenuto della segnalazione e della relativa documentazione».*
- ❖ La gestione del canale di segnalazione dovrà essere affidata **a una persona o a un ufficio interno autonomo** dedicato e con personale specificamente formato per la gestione del canale di segnalazione, **ovvero è affidata a un soggetto esterno**, anch'esso autonomo e con personale specificamente formato.





ANAC AUTORITÀ
NAZIONALE
ANTICORRUZIONE

I canali di segnalazione

Canale di segnalazione esterno: ANAC

L'Autorità competente per le segnalazioni esterne, anche del settore privato, è l'ANAC.
E' possibile segnalare all'Autorità solo laddove ricorra una delle seguenti condizioni:

- a) **non è prevista**, nell'ambito del contesto lavorativo, **l'attivazione** obbligatoria del canale di segnalazione interna ovvero questo, anche se obbligatorio, **non è attivo** o, anche se attivato, **non è conforme** a quanto previsto dall'articolo 4;
- b) la persona segnalante **ha già effettuato** una segnalazione interna e la stessa **non ha avuto seguito**;
- c) la persona segnalante ha **fondati motivi** di ritenere che, se effettuasse una segnalazione interna, alla stessa **non sarebbe dato efficace seguito** ovvero che la stessa segnalazione **possa determinare il rischio di ritorsione**;
- d) la persona segnalante **ha fondato motivo** di ritenere che la violazione possa costituire **un pericolo imminente o palese** per il pubblico interesse.



POTERE DI GESTIONE DELLE SEGNALAZIONI ESTERNE(artt.6,7,8)- Le principali novità:

Come possono essere trasmesse le segnalazioni all'A.N.AC?

IN FORMA SCRITTA tramite la piattaforma
informatica

IN FORMA ORALE attraverso linee telefoniche o
sistemi di messaggistica vocale, mediante un
incontro diretto fissato entro un termine ragionevole

Segnalazioni di illeciti

Comunicazioni di ritorsioni



Segnalazione di illeciti

Sole persone fisiche

Anac fornisce informazioni sull'uso del canale esterno e sulle misure di protezione

Termini

- entro 7 giorni dal ricevimento delle segnalazioni, ANAC dà avviso al segnalante di aver ricevuto la segnalazione*
- entro tre mesi dalla data di avviso di ricevimento provvede e dare riscontro alla persona segnalante (informazioni in merito al seguito che si è dato o che si intende dare alla segnalazione)*

Verifica presupposti di procedibilità

- se improcedibile archiviazione diretta*
- verifica di ammissibilità*
- segnalazione ammissibile – diligente seguito*
- esame dell'oggetto della segnalazione per stabilire le competenze*

Tutela della riservatezza

Piattaforma informatica

la segnalazione è sottratta all'accesso

omissione dei identificativi del segnalante (della persona coinvolta, delle persone menzionate nella segnalazione)



Segnalazione di illeciti

Entro tre mesi (o sei mesi) dalla data di avviso di ricevimento

ANAC comunica alla persona segnalante (dà riscontro)

- **1. il provvedimento di archiviazione adottato/che si intende adottare**
- **2. la trasmissione all'Autorità competente/intenzione di trasmettere all'Autorità competente**
- **3. l'attività già svolta dall'ufficio di vigilanza competente/che l'ufficio vigilanza competente intende svolgere.**

◦ **UWHIB provvede a comunicare al segnalante l'esito dell'istruttoria condotta dall'ufficio di vigilanza (archiviazione - trasmissione ad altra autorità- raccomandazione – sanzione amministrativa) se Anac ha trasmesso a soggetti esterni, ad altre autorità, saranno queste a mantenere l'interlocuzione con il segnalante, a svolgere l'istruttoria e a comunicarne gli esiti al segnalante.**

Come si trasmette la segnalazione alle Autorità esterne

l'Autorità amministrativa ricevente è già tenuta a garantire la riservatezza dell'identità del segnalante, della persona coinvolta e delle persone menzionate nella segnalazione, quindi la segnalazione potrebbe essere trasmessa a questa così come è stata ricevuta

◦ **organismi dell'Ue**



Segnalazione di illeciti

Ulteriori adempimenti da parte di Anac

Trasmette annualmente alla Commissione europea:

- ❖ il numero delle segnalazioni esterne ricevute
- ❖ il numero e il tipo di procedimenti avviati a seguito delle segnalazioni esterne ricevute e gli esiti
- ❖ se accertati, i danni finanziari conseguenza delle violazioni segnalate nonché gli importi recuperati a seguito dell'esito dei procedimenti avviati

Problema: l'Autorità giudiziaria accerta gli eventuali danni finanziari – come Anac può avere contezza degli esiti dei procedimenti giudiziari?



Comunicazioni di ritorsioni

Competenza esclusiva dell'ufficio per la vigilanza sulle segnalazioni dei whistleblowers

Potere sanzionatorio di ANAC

- a. Risposta di ANAC alla violazione del divieto di ritorsioni – tutela del segnalante***
- b. Comunicazione di ritorsioni cui può seguire l'avvio di un procedimento sanzionatorio – no automatismo***
- c. Avvio del procedimento – successione temporale segnalazione ritorsione***
- d. Complessità del procedimento: accertamento intento ritorsivo – nesso eziologico***



Comunicazioni di ritorsioni

Competenza esclusiva dell'ufficio per la vigilanza sulle segnalazioni dei whistleblowers

Potere sanzionatorio di ANAC

- e. Principio elaborato da ANAC: sussiste il nesso eziologico quando è possibile affermare che la ragione ultima e determinante che ha condotto all'adozione della misura ritorsiva sia stata la volontà di punire il dipendente perché ha segnalato**
- f. Conoscenza della segnalazione elemento imprescindibile per accertare il nesso eziologico**
- g. Inversione onere della prova**
- h. Se la prova è fornita – archiviazione**
- i. Se la prova non è fornita - sanzione**



24 (art. 21)

ANAC applica al responsabile le seguenti sanzioni amministrative pecuniarie:

- a) **da 10.000 a 50.000 euro quando accerta che sono state commesse ritorsioni o quando accerta che la segnalazione è stata ostacolata o che si è tentato di ostacolarla o che è stato violato l'obbligo di riservatezza di cui all'articolo 12;**
- b) **da 10.000 a 50.000 euro quando accerta che non sono stati istituiti canali di segnalazione, che non sono state adottate procedure per l'effettuazione e la gestione delle segnalazioni ovvero che l'adozione di tali procedure non è conforme a quelle di cui agli articoli 4 e 5, nonché quando accerta che non è stata svolta l'attività di verifica e analisi delle segnalazioni ricevute;**
- c) **da 500 a 2.500 euro, nel caso di cui all'articolo 16, comma 3 (perdita delle tutele), salvo che la persona segnalante sia stata condannata, anche in primo grado, per i reati di diffamazione o di calunnia o comunque per i medesimi reati commessi con la denuncia all'autorità giudiziaria o contabile.**



Estensione delle tutele

Le misure di protezione si applicano anche:

- a) al facilitatore (persona fisica che assiste il segnalante nel processo di segnalazione, operante all'interno del medesimo contesto lavorativo e la cui assistenza deve rimanere riservata);
- b) alle persone del medesimo contesto lavorativo della persona segnalante, di colui che ha sporto una denuncia o di colui che ha effettuato una divulgazione pubblica e che sono legate ad essi da uno stabile legame affettivo o di parentela entro il quarto grado;
- c) ai colleghi di lavoro della persona segnalante o della persona che ha sporto una denuncia o effettuato una divulgazione pubblica, che lavorano nel medesimo contesto lavorativo della stessa e che hanno con detta persona un rapporto abituale e corrente.
- d) agli enti di proprietà della persona segnalante o per i quali le stesse persone lavorano nonché agli enti che operano nel medesimo contesto lavorativo delle predette persone.



Protezione dalle ritorsioni



- ❖ È vietata ogni forma di ritorsione anche solo tentata o minacciata.
- ❖ Il Legislatore ha infatti accolto una nozione ampia di ritorsione, per essa si intende: *«qualsiasi comportamento, atto od omissione, anche solo tentato o minacciato, posto in essere in ragione della segnalazione, della denuncia all'autorità giudiziaria o contabile o della divulgazione pubblica e che provoca o può provocare alla persona segnalante o alla persona che ha sporto la denuncia, in via diretta o indiretta, un danno ingiusto»*.
- ❖ È inserito un elenco esemplificativo e non esaustivo di tutto ciò che può rappresentare una ritorsione.



Protezione dalle ritorsioni

La ritorsione **può** essere:

- a) il licenziamento, la sospensione o misure equivalenti; b) la retrocessione di grado o la mancata promozione; c) il mutamento di funzioni, il cambiamento del luogo di lavoro, la riduzione dello stipendio, la modifica dell'orario di lavoro;
- d) la sospensione della formazione o qualsiasi restrizione dell'accesso alla stessa; e) le note di merito negative o le referenze negative; f) l'adozione di misure disciplinari o di altra sanzione, anche pecuniaria; g) la coercizione, l'intimidazione, le molestie o l'ostracismo;
- h) la discriminazione o comunque il trattamento sfavorevole; i) la mancata conversione di un contratto di lavoro a termine in un contratto di lavoro a tempo indeterminato, laddove il lavoratore avesse una legittima aspettativa a detta conversione;
- l) il mancato rinnovo o la risoluzione anticipata di un contratto di lavoro a termine; m) i danni, anche alla reputazione della persona, in particolare sui social media, o i pregiudizi economici o finanziari, comprese la perdita di opportunità economiche e la perdita di redditi;
- n) l'inserimento in elenchi impropri sulla base di un accordo settoriale o industriale formale o informale, che può comportare l'impossibilità per la persona di trovare un'occupazione nel settore o nell'industria in futuro; o) la conclusione anticipata o l'annullamento del contratto di fornitura di beni o servizi; p) l'annullamento di una licenza o di un permesso; q) la richiesta di sottoposizione ad accertamenti psichiatrici o medici.



Protezione dalle ritorsioni

- La gestione delle comunicazioni di ritorsioni nel settore pubblico e nel settore privato compete all'Anac;
- Al fine di acquisire elementi istruttori indispensabili all'accertamento delle ritorsioni, l'ANAC può avvalersi, per quanto di rispettiva competenza, della collaborazione dell'Ispettorato della funzione pubblica e dell'Ispettorato nazionale del lavoro, ferma restando l'esclusiva competenza dell'ANAC in ordine alla valutazione degli elementi acquisiti e all'eventuale applicazione delle sanzioni amministrative di cui all'articolo 21. Al fine di regolare tale collaborazione, l'ANAC conclude specifici accordi, ai sensi dell'articolo 15 della legge 7 agosto 1990, n. 241, con l'Ispettorato della funzione pubblica e con l'Ispettorato nazionale del lavoro.
- La dichiarazione di nullità degli atti ritorsivi spetta all'Autorità giudiziaria.



6. La buona fede del segnalante

Valorizzando la buona fede del segnalante al momento della segnalazione, è previsto che la persona segnalante beneficerà delle tutele solo se, al momento della segnalazione, aveva fondato motivo di ritenere che le informazioni sulle violazioni segnalate, divulgate pubblicamente o denunciate **fossero vere**.



ANAC è titolare di tre tipologie di poteri in materia di whistleblowing:

01

POTERE REGOLATORIO

02

POTERE DI GESTIONE DELLE SEGNALAZIONI DI ILLECITI

03

POTERE SANZIONATORIO



POTERE REGOLATORIO

esercitato dall'ANAC ai sensi dell'art. 10

✓ **Linee Guida:** Con la riforma introdotta dal d.lgs. 24/2023, è stato attribuito all'A.N.AC il potere/dovere di adottare, entro il 30 giugno 2023, le linee guida relative alle procedure per la presentazione e gestione delle segnalazioni ESTERNE.

L'A.N.AC riesamina periodicamente, almeno una volta ogni tre anni, le proprie procedure per il ricevimento e trattamento delle segnalazioni esterne.

