



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI TERAMO

DIPARTIMENTO DI GIURISPRUDENZA

A.A. 2024-2025

CORSO DI DIRITTO DELL'ANTICORRUZIONE

Modulo di Diritto amministrativo

Prof. Simona D'Antonio

Il whistleblower e la sua protezione

Funzione di prevenzione della corruzione

- L'istituto si collega con:
 - il principio di integrità, poiché è parte della disciplina del rapporto di lavoro del funzionario pubblico;
 - il principio di trasparenza, poiché è una forma di trasparenza dall'interno.

Definizione

- Il whistleblower («chi soffia nel fischietto») è una persona che segnala e rende note informazioni relative ad attività illecite (illegali, non etiche, non corrette) di cui è venuta a conoscenza lavorando in un'organizzazione pubblica o privata.
- L'efficacia del meccanismo dipende anche dalla presenza di una cultura etica all'interno dell'organizzazione.
- A livello normativo è prevista la tutela da provvedimenti ritorsivi e la garanzia di forme di riservatezza se non di anonimato.

Si affianca all'obbligo di denuncia

- Artt. 361 e 362 c.p. e art. 331 c.p.p. che stabiliscono il dovere (penalmente sanzionato) per il pubblico ufficiale e l'incaricato di un pubblico servizio di denunciare i reati di cui abbiano avuto notizia nell'esercizio o a causa dell'esercizio delle proprie funzioni.
- Codice di comportamento (art. 9 d.P.R. 62/2013): fermo restando l'obbligo di denuncia all'autorità giudiziaria, il dipendente segnala al proprio superiore gerarchico eventuali situazioni di illecito nell'amministrazione, di cui sia venuto a conoscenza.
- Rispetto a queste previsioni, l'istituto del *whistleblowing* assume una prospettiva più ampia e intende fornire garanzie e tutele al segnalante.

Livello internazionale

- Origini nel mondo anglosassone e in particolare negli USA, dove nasce nel 1863 e trova una disciplina organica nel 1989.
- Convenzione di Mérida: sollecita misure volte a facilitare la segnalazione, da parte dei pubblici ufficiali alle autorità competenti, degli atti di corruzione di cui sono venuti a conoscenza nell'esercizio delle loro funzioni; e richiede misure appropriate per proteggere da qualsiasi trattamento ingiustificato ogni persona che segnali alle autorità competenti, in buona fede e sulla base di ragionevoli sospetti, qualsiasi fatto concernente i reati previsti dalla stessa Convenzione.
- Direttiva europea n. 137 del 2019: norme minime comuni volte a garantire un elevato livello di protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell'UE, in ambito sia pubblico che privato.

Disciplina italiana

- La legge 190 ha introdotto nel TUPI l'art. 54-bis, poi modificato dalla legge n. 179 del 2017 al fine di ampliare il novero dei segnalanti sottoposti a protezione, includendovi anche il personale di società in controllo pubblico, e i canali di segnalazione.
- La protezione consiste nel divieto di misure ritorsive (art. 54-bis, cc. 1 e 6) e in una forte protezione della riservatezza, che non è vero e proprio anonimato (art. 54-bis, c. 3).
- L'ANAC svolge un ruolo di garanzia di entrambi gli aspetti ed è potenziale destinataria delle segnalazioni.
- La nozione di «condotte illecite» riflette quella di «corruzione amministrativa»: va oltre i reati e comprende gli illeciti civili e amministrativi, nonché le irregolarità connesse al non corretto esercizio delle funzioni pubbliche.

Riforma del 2023

- Dir. 2019/1937/UE → standard minimo di tutela, sia in ambito pubblico che privato → d. lgs. 10 marzo 2023, n. 24 (ha abrogato l'art. 54-bis TUPI)
- Disciplina organica che rafforza la protezione del segnalante ed amplia il perimetro soggettivo (dei segnalanti) ed oggettivo (degli illeciti).
- L'istituto, da dovere del funzionario, viene progressivamente ad essere inquadrato come **diritto fondamentale dell'individuo**, sia pure strumentale alla garanzia di valori portanti dell'ordinamento democratico.
- Viene ricondotto alla libertà di espressione: sono ammesse, a certe condizioni, forme di diffusione 'aperte'.

Nuovo perimetro soggettivo

- L'istituto trova applicazione in relazione a soggetti pubblici e a soggetti privati → la funzione non è più solo la prevenzione della corruzione in ambito pubblico.
- Sono legittimate alla segnalazione le persone che operano nel contesto lavorativo di un soggetto del settore pubblico o privato, sia in ragione di un rapporto giuridico in corso, sia quando il rapporto non è ancora iniziato o quando è terminato.
- Si deve trattare di segnalazioni 'non strettamente egoistiche' (cioè relative a questioni di stretto interesse personale del singolo lavoratore).

Nuovo perimetro oggettivo

- Tutte le ipotesi di reato, gli illeciti contabili, ogni violazione del diritto europeo.
- Le irregolarità sono denunciabili solo in quanto indici sintomatici di altre violazioni.
- Pluralità di canali di segnalazione: interni (RPC), esterni (autorità giudiziaria ordinaria, contabile, ANAC), divulgazione pubblica della notizia.
- Il segnalante è infatti tutelato, ma solo a certe condizioni, anche quando pone in essere una divulgazione pubblica delle informazioni sulle violazioni.
- La normativa esprime comunque una preferenza per la segnalazione interna.

Le misure di protezione del segnalante

- Condizione per la protezione dell'informatore: carattere veritiero, agli occhi del *whistleblower*, della segnalazione.
- Divieto di ritorsione, misure di sostegno, protezione dalle ritorsioni, limitazioni di responsabilità, sanzioni.
- Riservatezza «relativa», in quanto recede dinanzi alle esigenze di difesa in sede penale o contabile; la segnalazione è sottratta al diritto di accesso in tutte le sue forme; il divieto di rivelazione non riguarda solo il nome dell'informatore ma anche ogni altro elemento della segnalazione (si tratta di un nuovo segreto amministrativo).
- Ampliamento delle misure di protezione anche a soggetti diversi dal w. ma ad esso legati o comunque rilevanti nel processo di segnalazione; ad es. il facilitatore (colui che assiste il segnalante in tale processo).

Ruolo e funzioni di ANAC

- Previsto un aumento di personale ed appositi stanziamenti per la piattaforma prevista dalla legge per la gestione delle segnalazioni.
- Canale esterno di segnalazioni: ANAC.
- Canale interno di segnalazioni: RPC, al quale la segnalazione può essere fatta per iscritto oppure oralmente, anche per via telefonica.
- Richiesto, sia per l'ufficio interno che per l'ANAC, personale specificamente formato.
- L'istruttoria va conclusa entro 3 mesi, con: archiviazione, trasmissione alle autorità competenti, una raccomandazione o una sanzione amministrativa.
- Infine ANAC può stipulare convenzioni con Enti del Terzo Settore affinché questi forniscano misure di sostegno al segnalante.
- Sono previste sanzioni amministrative pecuniarie.