



TRANSPARENCY  
INTERNATIONAL  
ITALIA

Associazione contro la corruzione

# WHISTLEBLOWING

## > domande e risposte

*Promozione e tutela delle **segnalazioni** di rischi e irregolarità **nell'interesse pubblico***

Prima Edizione

Aprile 2013

Ultimo aggiornamento

Luglio 2015

con il contributo di



e AODV<sup>231</sup> Associazione dei Componenti  
degli Organismi di Vigilanza  
ex D.Lgs. 231/2001

**[www.transparency.it](http://www.transparency.it)**

La definizione corrente utilizzata da Transparency International di corruzione è: "**Abuso della fiducia pubblica e del potere per l'ottenimento di vantaggi privati**".

Le conseguenze della corruzione sono disastrose e vanno ben al di là di ciò che generalmente si considera il danno provocato: **la corruzione infatti avvelena la società, distrugge la fiducia, erode le possibilità di sviluppo, accresce la povertà distruggendo le risorse disponibili, causa distorsioni ed ineguaglianze.**

### **Decreto Legislativo n. 165/2001 - Articolo 54bis "Tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti"**

1. Fuori dei casi di responsabilità a titolo di calunnia o diffamazione, ovvero per lo stesso titolo ai sensi dell'articolo 2043 del codice civile, il pubblico dipendente che denuncia all'autorità giudiziaria o alla Corte dei conti, o all'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC), ovvero riferisce al proprio superiore gerarchico condotte illecite di cui sia venuto a conoscenza in ragione del rapporto di lavoro, non può essere sanzionato, licenziato o sottoposto ad una misura discriminatoria, diretta o indiretta, avente effetti sulle condizioni di lavoro per motivi collegati direttamente o indirettamente alla denuncia.

2. Nell'ambito del procedimento disciplinare, l'identità del segnalante non può essere rivelata, senza il suo consenso, sempre che la contestazione dell'addebito disciplinare sia fondata su accertamenti distinti e ulteriori rispetto alla segnalazione. Qualora la contestazione sia fondata, in tutto o in parte, sulla segnalazione, l'identità può essere rivelata ove la sua conoscenza sia assolutamente indispensabile per la difesa dell'incolpato.

3. L'adozione di misure discriminatorie è segnalata al Dipartimento della funzione pubblica, per i provvedimenti di competenza, dall'interessato o dalle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative nell'amministrazione nella quale le stesse sono state poste in essere.

4. La denuncia è sottratta all'accesso previsto dagli articoli 22 e seguenti della legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni.

## 1. Cos'è il whistleblowing e chi è un whistleblower?

Il whistleblower è chi testimonia un illecito o un'irregolarità sul luogo di lavoro, durante lo svolgimento delle proprie mansioni, e decide di segnalarlo a una persona o un'autorità che possa agire efficacemente al riguardo. Pur rischiando personalmente atti di ritorsione a causa della segnalazione, egli svolge un **ruolo di interesse pubblico**, dando conoscenza, se possibile tempestiva, di problemi o pericoli all'ente di appartenenza o alla comunità. Il whistleblowing consiste nelle attività di regolamentazione delle procedure volte a **incentivare** e **proteggere** tali segnalazioni.

## 2. Quali sono i fatti/atti che possono essere oggetto di una segnalazione?

Non esiste una lista tassativa di reati o irregolarità che possono costituire l'oggetto del whistleblowing. Vengono considerate rilevanti le segnalazioni che riguardano **comportamenti, rischi, reati o irregolarità** a danno dell'interesse pubblico. Il whistleblowing non riguarda le lamentele di carattere personale del segnalante, solitamente disciplinate da altre procedure.

### 3. Chi deve essere preposto alla ricezione e/o alla gestione delle segnalazioni?

Per garantire tempestività di azione ed evitare la “fuoriuscita” incontrollata di segnalazioni in grado di compromettere l'immagine dell'ente è preferibile che sia preposto a ricevere le segnalazioni un organo o una persona interna. Caratteristiche essenziali per questo soggetto sono la sua **indipendenza** (economica e funzionale) nei confronti di altre figure interne nonché la **terzietà** nei confronti dell'oggetto delle segnalazioni e dei soggetti coinvolti da queste.

### 4. Come si bilanciano l'interesse pubblico e i diritti individuali, in particolare la privacy?

Funzione primaria della segnalazione è quella di portare all'attenzione dell'organismo preposto i possibili rischi di illecito o negligenza di cui si è venuti a conoscenza: la **segnalazione è quindi prima di tutto uno strumento preventivo**. Se la segnalazione è sufficientemente qualificata e completa, potrà essere verificata tempestivamente e con facilità, portando in caso di effettivo rischio o illecito all'avviamento di procedimenti disciplinari.

## 5. Come vengono regolate in Italia le segnalazioni?

Ogni organizzazione può decidere se adottare o meno una procedura. Nella maggior parte dei casi non esistono linee guida specifiche e il dipendente si trova di fronte a tre possibili scelte: segnalare internamente a un organo ritenuto idoneo, segnalare alla magistratura o, come spesso accade, rimanere in silenzio.

In Italia esiste un articolo del codice penale (art. 361, **Omessa denuncia di reato da parte del pubblico ufficiale**) che imporrebbe sanzioni per il pubblico ufficiale che non denuncia reati di cui sia venuto a conoscenza durante lo svolgimento dell'attività lavorativa, ma tale norma è scarsamente applicata.

La Legge 190/2012 (cd. legge anticorruzione) ha introdotto un articolo specifico (il 54bis del decreto legislativo n.165/2001) sul whistleblowing nel settore pubblico (comma 51, **Tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti**).

## 6. Le segnalazioni di reati non dovrebbero essere fatte alla magistratura?

Lo scopo principale del whistleblowing è quello di **prevenire** o risolvere un problema internamente e **tempestivamente**.

Denunciare alla magistratura implica che l'attività criminale è già stata compiuta e viene dunque a mancare il presupposto della prevenzione. Inoltre i tempi necessari all'Autorità giudiziaria per le attività di accertamento non consentirebbero di rispettare neppure la caratteristica della tempestività.

## 7. Si deve per forza conoscere il mittente della segnalazione?

No, oltre alla segnalazione aperta si possono ammettere segnalazioni **riservate** (identità del segnalante conosciuta solo da chi riceve la segnalazione). Sono entrambe preferibili a quelle anonime, la cui problematica maggiore è che, se incomplete e poco dettagliate, può divenire difficile approfondirle. Le procedure di whistleblowing funzionano solo se il soggetto preposto riceve segnalazioni precise e complete verificabili senza ledere i diritti, anche alla privacy, del soggetto segnalato.

## 8. Come ci si comporta con le segnalazioni anonime?

E' importante ammettere l'anonimato per tre motivi: il **contesto culturale** restio alla segnalazione di comportamenti altrui; la segnalazione ha la sola funzione di **allerta**, è l'ente a dover poi approfondire, accertare e verificare; esistono **strumenti informatici** che consentono il dialogo con il segnalante in modo anonimo.

## 9. Non si corre il rischio di ricevere un numero eccessivo di segnalazioni?

Al fine di scoraggiare la cosiddetta "pioggia di segnalazioni" non rilevanti e non circostanziate, è sufficiente la redazione di una **procedura precisa**, in cui siano specificate le situazioni che rientrano nella casistica accettata (reati, atti, fatti o rischi a danno dell'interesse pubblico). La procedura deve anche inoltre stabilire che le segnalazioni anonime saranno analizzate solamente se sufficientemente dettagliate e circostanziate. Assume quindi assoluta rilevanza l'attività di comunicazione interna sugli scopi e il funzionamento della procedura



## Transparency International Italia

[www.transparency.it](http://www.transparency.it)

[info@transparency.it](mailto:info@transparency.it)



Milano

Via Zamagna 19

Tel. 02 40093560

→ Davide Del Monte

[ddelmonte@transparency.it](mailto:ddelmonte@transparency.it)

→ Giorgio Frascini

[gfrascini@transparency.it](mailto:gfrascini@transparency.it)