

L'ANAC e la tutela dei whistleblowers: dalla dichiarazione di nullità della misura ritorsiva alla sanzione inflitta al responsabile.

Un breve resoconto dell'attività sanzionatoria svolta dall'Autorità nel corso del 2020.

Nel corso dell'anno 2020 l'Autorità ha definito complessivamente n. 1616 fascicoli in materia di *whistleblowing* ed ha riscritto interamente il **Regolamento "per la gestione delle segnalazioni e per l'esercizio del potere sanzionatorio in materia di tutela degli autori di segnalazioni di illeciti o irregolarità di cui siano venuti a conoscenza nell'ambito di un rapporto di lavoro di cui all'art. 54 bis decreto legislativo n. 165/2001"**, adottato dal Consiglio con la Delibera n. 690 del 1 luglio 2020 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 205 del 18.8.2020. Nella stesura di detto regolamento si è ritenuto opportuno distinguere le quattro tipologie di procedimento che ANAC può condurre ed istruire ai sensi dell'art. 54- bis, ossia:

1. il procedimento di gestione delle segnalazioni di illeciti presentate ai sensi del co. 1 dell'art. 54- bis;
2. il procedimento sanzionatorio avviato ai sensi del co. 6 primo periodo dell'art. 54- bis, avente ad oggetto l'accertamento dell'avvenuta adozione di misure ritorsive;
3. il procedimento sanzionatorio avviato ai sensi del co. 6 terzo periodo dell'art. 54- bis, avente ad oggetto l'accertamento dell'inerzia del RPCT nello svolgimento di attività di verifica e analisi delle segnalazioni di illeciti;
4. il procedimento sanzionatorio avviato ai sensi del co. 6 secondo periodo dell'art. 54- bis, avente ad oggetto l'accertamento dell'assenza di procedure per l'inoltro e la gestione delle segnalazioni.

Per quanto concerne la *procedura di gestione delle comunicazioni di misure ritorsive o discriminatorie*, compito dell'Autorità è quello di accertare che la misura ritorsiva o discriminatoria sia stata adottata a causa e in ragione della precedente segnalazione di illeciti trasmessa dal dipendente pubblico ad almeno uno dei soggetti indicati dall'art. 54-bis, comma 1, primo periodo. L'iter procedimentale di gestione e analisi della comunicazione si svolge secondo le prescrizioni contenute nel Regolamento sanzionatorio.

Segnatamente, una volta accertata l'ammissibilità della comunicazione e verificato il rapporto di successione temporale tra la segnalazione/denuncia e la misura presuntivamente ritorsiva adottata nei confronti del *whistleblower*, l'Autorità avvia il procedimento sanzionatorio nei confronti dell'autore della suddetta misura.

Tale procedimento si conclude con l'adozione di un provvedimento di archiviazione o, laddove sia accertata la "ritorsione" o la "discriminazione", con un provvedimento che dichiara la nullità della misura ritenuta ritorsiva e che irroga la sanzione nei confronti del responsabile.

Nel corso dell'anno 2020 sono stati condotti n. 21 procedimenti sanzionatori.

Le sanzioni irrogate nel corso dell'anno 2020 sono pari a 3, ognuna di importo corrispondente a 5.000,00 euro.

Di seguito si riportano gli *abstract* delle Delibere sanzionatorie adottate dall'Autorità, con le relative motivazioni.

Delibera n. 761/2020

Con la delibera n. 761 del 1 ° ottobre 2020, il Consiglio ANAC ha accertato una ritorsione nei confronti di un whistleblower ed ha irrogato una sanzione pecuniaria al responsabile. Il whistleblower, membro di una commissione pubblica di esame, ha denunciato all'ANAC presunti illeciti relativi alla composizione della commissione da lui presieduta. A seguito della segnalazione, il dipendente è stato sottoposto al provvedimento disciplinare.

Dopo un attento esame della questione, ANAC: a) ha qualificato il militare come whistleblower e ritenuto la sua segnalazione riconducibile all'art. 54-bis del d.lgs 165/01; b) ha ritenuto, inoltre, infondate e pretestuose le motivazioni poste alla base della sanzione disciplinare; c) ha ritenuto che il responsabile non avesse dimostrato che la sanzione era stata motivata da ragioni estranee alla segnalazione d) ha accertato la natura ritorsiva del provvedimento disciplinare e, **conseguentemente, ne ha dichiarato la nullità;** e) ha inflitto una sanzione di € 5.000 al firmatario della sanzione.

[Delibera n. 761/2020](#)

Delibera n. 1118/2020

Con la delibera n. 1118 del 16 dicembre 2020, il Consiglio ANAC ha accertato una ritorsione nei confronti di un whistleblower ed ha sanzionato il responsabile, firmatario del provvedimento disciplinare, e il soggetto che ha proposto la sanzione. Il whistleblower, dipendente pubblico, ha denunciato ad ANAC presunti illeciti relativi al conferimento di un incarico all'interno dell'ente di appartenenza. A seguito della segnalazione, il dipendente è stato sottoposto a provvedimento disciplinare.

Dopo un attento esame della questione, ANAC: a) ha qualificato il dipendente come whistleblower e ritenuto la sua segnalazione come riconducibile all'art. 54-bis del d.lgs. 165/01; b) ha riscontrato che l'unico motivo alla base della sanzione fosse il fatto che il dipendente, attraverso la segnalazione, avesse diffamato il Comune; c) ha ritenuto che tale motivazione fosse stata adottata in violazione del comma 9 dell'articolo 54- bis; tale comma, infatti, statuisce che le tutele **previste dall'art.54-bis "non sono garantite nei casi in cui sia accertata, anche con sentenza di primo grado, la responsabilità penale del segnalante per i reati di calunnia o diffamazione o comunque per reati commessi con la denuncia di cui al comma 1 ovvero la sua responsabilità civile, per lo stesso titolo, nei casi di dolo o colpa grave".** Ne discende che il provvedimento disciplinare irrogato al dipendente che ha presentato una segnalazione di illeciti può dirsi conforme al comma

9 dell'art 54 bis d.lgs. 165/2001 solo se adottato successivamente ad una pronuncia di un giudice terzo e imparziale che ritenga il dipendente segnalante responsabile civilmente o penalmente per una condotta diffamatoria o calunniosa posta in essere attraverso la segnalazione presentata. L'amministrazione non può agire autonomamente e punire il dipendente segnalante per calunnia e/o diffamazione giacché in tal modo si sostituirebbe all'accertamento giurisdizionale, disapplicando arbitrariamente il comma 9 dell'art 54 bis d.lgs. 165/2001 e, più in generale, le tutele previste da tale norma; d) ha accertato la natura ritorsiva del provvedimento disciplinare nonché della nota con cui era stata proposta la sanzione e, conseguentemente, ne ha dichiarato la nullità; e) ha inflitto una sanzione di € 5.000 al firmatario del provvedimento disciplinare.

[Delibera n. 1118/2020](#)

[Delibera n. 1119/2020](#)

Con la delibera n. 1119 del 16 dicembre 2020, ANAC ha accertato una ritorsione nei confronti di un whistleblower ed ha sanzionato il responsabile, firmatario del provvedimento disciplinare, e il soggetto che ha proposto la sanzione. Il whistleblower, dipendente pubblico, ha denunciato ad ANAC presunti illeciti relativi al conferimento di un incarico all'interno dell'ente di appartenenza. A seguito della segnalazione, il dipendente è stato sottoposto a provvedimento disciplinare.

Dopo un attento esame della questione, ANAC: a) ha qualificato il dipendente come whistleblower e ritenuto la sua segnalazione come riconducibile all'art. 54-bis del d.lgs. 165/01; b) ha riscontrato che l'unico motivo alla base della sanzione fosse il fatto che la dipendente, attraverso la sua segnalazione, avesse diffamato il Comune; c) ha ritenuto che tale motivazione fosse stata adottata in violazione del comma 9 dell'articolo 54-bis; tale comma, infatti, statuisce che le tutele previste dall'art.54-bis *"non sono garantite nei casi in cui sia accertata, anche con sentenza di primo grado, la responsabilità penale del segnalante per i reati di calunnia o diffamazione o comunque per reati commessi con la denuncia di cui al comma 1 ovvero la sua responsabilità civile, per lo stesso titolo, nei casi di dolo o colpa grave"*. Ne discende che il provvedimento disciplinare irrogato al dipendente che ha presentato una segnalazione di illeciti può dirsi conforme al comma 9 dell'art 54 bis d.lgs. 165/2001 solo se adottato successivamente ad una pronuncia di un giudice terzo e imparziale che ritenga il dipendente segnalante responsabile civilmente o penalmente per una condotta diffamatoria o calunniosa posta in essere attraverso la segnalazione presentata. L'amministrazione non può agire autonomamente e punire il dipendente segnalante per calunnia e/o diffamazione giacché in tal modo si sostituirebbe all'accertamento giurisdizionale, disapplicando arbitrariamente il comma 9 dell'art 54-bis d.lgs. 165/2001 e, più in generale, le tutele previste da tale norma; d) ha accertato la natura ritorsiva del provvedimento disciplinare nonché della nota con cui era stata proposta la sanzione e, conseguentemente, ne ha dichiarato la nullità; e) ha inflitto una sanzione di € 5.000 al firmatario del provvedimento disciplinare e a colui che ha proposto l'adozione della sanzione. La responsabilità *ex art 54-bis* d.lgs. 165/2001 del soggetto che suggerisce o propone l'adozione di una qualsiasi forma di ritorsione nei confronti del whistleblower, così producendo un effetto negativo indiretto sulla sua posizione (ad es. proposta di sanzione disciplinare), trova un importante ancoraggio nella Direttiva Europea



2019/1937 (Whistleblowing), la quale statuisce che *"le persone segnalanti dovrebbero essere protette da qualsiasi forma di ritorsione, diretta o indiretta, attuata, incoraggiata o tollerata da parte del loro datore di lavoro (...)"*. si fonda sulla *Direttiva Europea 2019/1937 (Whistleblowing)*, che afferma che *"i whistleblower devono essere protetti da qualsiasi forma di ritorsione, diretta o indiretta, attuata, incoraggiata o tollerata dal proprio datore di lavoro"*.

[Delibera n. 1119/2020](#)

Marzo 2021