

## L'intervento dell'Istruttore Amministrativo presso il Comune di Alba Edoardo Zerrillo al seminario di Alba sull'articolo 54 bis del d.lgs. 165/2001 e sul whistleblowing

20 Agosto 2019  
Edoardo Zerrillo

Intervento tenuto in occasione del seminario “*Il sistema di segnalazione interna: whistleblowing e /strumenti di prevenzione della corruzione alla luce della l. 6 novembre 2012, n. 190 e s.m.i.*”  
Alba, 12/07/2019

Un'analisi complessiva della *ratio*, delle forme di attuazione e delle principali criticità applicative dei sistemi di segnalazione interna, come oggi normati dalla l. 15 Novembre 2017, n. 179 non può prescindere dalla considerazione dell'originaria normativa di riferimento, da cui traggono legittimità **i sistemi di whistleblowing italiano, oggi adottati sia dalla Pubblica Amministrazione sia dal settore privato.**

Con l'avvento della legge “Anticorruzione” del 6 Novembre 2012, n. 190, infatti, si inaugura finalmente un approccio non eminentemente repressivo nei confronti delle multiformi ipotesi di illecito perpetrate da pubblici funzionari, estendendo l'attenzione ben oltre i tradizionali confini in cui sono circoscritte le condotte sanzionate all'interno del Titolo II, capo I del codice penale: **dalla legge Severino in avanti, infatti, acquisisce inedita importanza l'indagine sulle origini e sulle manifestazioni del fenomeno corruttivo**, grazie anche al coinvolgimento delle singole Amministrazioni e alla valorizzazione dei loro peculiari poteri di autoregolamentazione.

**Anche grazie all'incessante opera integrativa ed ermeneutica condotta dall'ANAC, prende così piede la concezione di “corruzione amministrativa”, maggiormente elastica e quanto più estesa anche a condotte di rilievo non strettamente penale:** adattandosi a questo innovativo parametro definitorio, gli interventi di gestione e prevenzione del rischio hanno colpito tutte le condotte di generale *maladministration*, caratterizzate da una deviazione da standard di comportamento e, più in generale, da forme di abuso di potere finalizzate a deviare l'*agere* pubblico verso la cura di interessi privati o personali. **Tra gli strumenti di senz'altro maggior efficacia e innovatività a fini di prevenzione del rischio corruttivo spiccano i sistemi di segnalazione interna** – anche noti come sistemi di *whistleblowing* – introdotti dalla legge 190/2012 all'interno dell'articolo 54 bis del d.lgs. 30 Marzo 2001, n. 165 rubricato “*Tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti*”, in adempimento degli obblighi internazionali assunti dall'Italia, primo tra quali la *Civil Law Convention on Corruption*, approvata dall'Italia nel 2009 in seno al Consiglio d'Europa.

**Grazie al sistema approntato dall'articolo 54 bis, il dipendente di una Pubblica Amministrazione (ed, oggi, dopo la novella della l. 179/2017, anche il dipendente privato) che sia testimone della commissione di illeciti sul luogo di lavoro potrà divenire parte attiva nella procedura di prevenzione del rischio, inoltrando una segnalazione all'organo interno deputato alla sua analisi – il Responsabile della Prevenzione della Corruzione e Trasparenza - e godendo di protezione quanto alla sua identità e di piena tutela anche da misure ritorsive (1).**

Il sistema di *whistleblowing* garantisce una **duplice tutela**: da un lato, protegge il segnalante da tutte le “ *misure discriminatorie, dirette o indirette*” eventualmente adottate dal parte del datore di lavoro, locuzione che attrae al suo interno anche tutte le condotte di *mobbing, bossing*, demansionamento, trasferimento ingiustificato etc...; dall'altro, **inserisce ficcanti garanzie per l'anonimato del dichiarante**, preservandone la riservatezza per tutta la durata degli accertamenti, pur con alcune eccezioni

**(in particolare, la novella normativa della l. 179/2017 specifica che l'identità del dichiarante è sempre coperta in fase di procedimento disciplinare ma, laddove l'intera procedura si regga sul solo contenuto della segnalazione e qualora si renda essenziale, ai fini di difesa dell'incolpato, conoscere l'identità del *whistleblower* sarà possibile accedere a quest'ultima a condizione che quest'ultimo ne presti il consenso, pena l'archiviazione del procedimento).**

L'avvento della l. 15 Novembre 2017, n. 179 ha ulteriormente rafforzato detto sistema, riformulando il testo dell'articolo 54 bis d.lgs. 165/2001 ed operando, specificamente, nel senso di **introdurre un dettagliato sistema sanzionatorio nei confronti del datore che abbia posto in essere condotte ritorsive**, statuendo la nullità del licenziamento ritorsivo o discriminatorio, e di intensificare, come visto, le garanzie per la tutela dell'identità del segnalante, prevedendo altresì la presenza di **almeno due differenti canali di segnalazione, di cui almeno uno di tipo informatico.**

La novella normativa è intervenuta anche a porre rimedio a due delle più spinose problematiche applicative, inerenti al rapporto tra i sistemi di segnalazione interna - come disciplinati all'interno di ciascun Piano anticorruzione - il diritto di accesso di cui alla l. 241/90 e le facoltà spettanti al titolare di dati personali a seguito dell'entrata in vigore del Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 27 Aprile 2016.

In dettaglio, l'intervento della l. 179/2017 ha permesso di disinnescare l'operatività del diritto di accesso introducendo un'eccezione tipica al suo raggio di applicazione: al fine di non vanificare lo scopo incentivante insito nella previsione di riservatezza dell'identità, l'articolo 1, comma 4, della novella legislativa prevede infatti che l'informativa del *whistleblower* "è sottratta all'accesso previsto dagli articoli 22 e seguenti della legge 7 Agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni".

**Quanto ai rapporti con le previsioni del GDPR**, va precisato che, nonostante gli artt. 15 e 22 del Regolamento, come recepito dal d. lgs. 101/2018, traggino con una previsione molto ampia i diritti dell'interessato di conoscere forme e modalità di un trattamento di propri dati personali e di richiederne la rettifica, la cancellazione o di ottenere l'oblio in relazione a certe informazioni, l'articolo 2-undecies della norma di recepimento, rubricato "*Limitazione ai diritti dell'interessato*", introduce specifici argini a tutela di taluni interessi contrastanti.

In particolare, **l'interessato al trattamento di propri dati personali non potrà esercitare i propri diritti (o ne potrà subire una limitazione od un rinvio) laddove debba essere tutelato un interesse superiore, quale nel nostro caso, "la riservatezza dell'identità del dipendente che segnala ai sensi della legge 30 novembre 2017, n. 179, l'illecito di cui sia venuto a conoscenza in ragione del proprio ufficio"** (articolo 2-undecies, comma 1, lettera f, d. lgs. 10 Agosto 2018, n. 101).

1. In materia, riferimento essenziale è costituito dal recentissimo volume di A. Parrotta, R. Razzante, "*Il sistema di segnalazione interna: il whistleblowing nell'assetto anticorruzione, antiriciclaggio e nella prevenzione da responsabilità degli Enti*", Pacini Giuridica, 2019;

**TAG:** *Whistleblowing, ANAC, pubblica amministrazione, sanzioni disciplinari, segnalatore*

---

### **Avvertenza**

*La pubblicazione di contributi, approfondimenti, articoli e in genere di tutte le opere dottrinarie e di commento (ivi comprese le news) presenti su Filodiritto è stata concessa (e richiesta) dai rispettivi autori, titolari di tutti i diritti morali e patrimoniali ai sensi della legge sul diritto d'autore e sui diritti connessi (Legge 633/1941). La riproduzione ed ogni altra forma di diffusione al pubblico delle predette opere (anche in parte), in difetto di autorizzazione dell'autore, è punita a norma degli articoli 171, 171-bis, 171-ter, 174-bis e 174-ter della menzionata Legge 633/1941. È consentito scaricare, prendere visione, estrarre copia o stampare i documenti pubblicati su Filodiritto nella sezione Dottrina per ragioni esclusivamente personali, a scopo informativo-culturale e non commerciale, esclusa ogni modifica o alterazione. Sono parimenti consentite le citazioni a titolo di cronaca, studio, critica o recensione, purché accompagnate dal nome dell'autore dell'articolo e dall'indicazione della fonte, ad esempio: Luca Martini, La discrezionalità del sanitario nella qualificazione di reato perseguibile d'ufficio ai fini dell'obbligo di referto ex art 365 cod. pen., in "Filodiritto" (<https://www.filodiritto.com>), con relativo collegamento ipertestuale. Se l'autore non è altrimenti indicato i diritti sono di Inforomatica S.r.l. e la riproduzione è vietata senza il consenso esplicito della stessa. È sempre gradita la comunicazione del testo, telematico o cartaceo, ove è avvenuta la citazione.*

