

Ufficio Studi CODAU

"Documento redatto con il contributo dei componenti dell'Ufficio Studi e VALIDATO dal Comitato Scientifico del Codau"

Diniego all'accesso del nominativo del segnalante nel caso in cui la segnalazione di terzi risulti esterna al procedimento decisionale dell'Autorità competente¹.

Fatto

Il Tribunale Amministrativo Regionale dell'Emilia-Romagna, con la pronuncia 31 gennaio 2024, n. 70, ha confermato l'orientamento secondo il quale, nell'ambito dell'istituto del *Wistleblowing*, può essere negato l'accesso al nominativo del segnalante, laddove la segnalazione non abbia un contenuto tale da entrare nel procedimento decisionale dell'Autorità, essendosi fermata ad attenzionare la pubblica amministrazione senza introdurre elementi istruttori significativi.

Il caso di specie riguarda il ricorso promosso da un soggetto contro il suo Comune al fine di poter conoscere il nominativo della persona che con la propria segnalazione aveva dato avvio al procedimento amministrativo in questione. In particolare, parte ricorrente aveva appreso, per caso fortuito, che il Comune aveva provveduto a revocargli la residenza per irreperibilità.

A seguito, poi, della riattribuzione della relativa residenza, a valle della presentazione della dichiarazione di ricomparsa, il soggetto istante formulava richiesta di accesso agli atti e ai documenti del fascicolo del procedimento di revoca della residenza, ottenendo riscontro positivo dal Comune, salvo che sul nominativo della persona che con la propria segnalazione aveva dato impulso al suddetto procedimento di revoca.

A fondamento della pretesa parte ricorrente sosteneva di avere interesse a conoscere il nominativo del segnalante, chiedendo pertanto con il ricorso *de quo* l'annullamento del diniego parziale all'accesso e la condanna del Comune a fornire il suddetto dato.

Si costituiva, pertanto, il Comune opponendosi al ricorso avversario e concludendo per la sua reiezione.

¹ Ha collaborato al presente documento Debora Fornari Politecnico di Torino

Il Collegio respingeva la pretesa di parte ricorrente in quanto l'Amministrazione comunale aveva dimostrato in giudizio che l'esito del procedimento, ossia la cancellazione della residenza, risultava fondato dall'attività degli uffici comunali, anche tramite la Polizia municipale, escludendo che la segnalazione di terzi avesse contribuito sulla determinazione finale. La motivazione in punto di diniego risiedeva nel fatto che le segnalazioni "*sono rimaste estranee a detto procedimento*".

L'istituto del *Wistleblowing* e l'obbligo di riservatezza

In via preliminare, sembra opportuno rammentare che la Legge 6 novembre 2012, n. 190 (c.d. Legge Anticorruzione) individua il *Wistleblowing* quale strumento atto a prevenire e contrastare la corruzione, la cui finalità consiste nel denunciare attività illecite o fraudolente e, pertanto, incentivare l'emersione degli illeciti all'interno della pubblica amministrazione. A tal fine è stata introdotta una apposita disciplina all'art. 54 *bis*, del Testo unico sul lavoro alle dipendenze della pubblica amministrazione (D.lgs. n. 165/2001). Si tenta quindi, di introdurre un sistema che permetta al dipendente pubblico di segnalare fenomeni di illegalità, malaffare, condotte illecite e corruzione di cui sia venuto a conoscenza in ragione del rapporto di lavoro. Successivamente, con il decreto legislativo 10 marzo 2023, n. 24, il Legislatore nazionale ha raccolto in un unico testo normativo l'intera disciplina dei canali di segnalazione e delle tutele riconosciute ai segnalanti, sia del settore pubblico che privato. Ne consegue una disciplina organica e uniforme finalizzata a potenziare la tutela del *whistleblower*, il quale dovrebbe essere così incentivato all'effettuazione di segnalazioni di illeciti, le quali dovranno essere, tuttavia, presentate nei limiti e con le modalità indicate dal decreto medesimo.

Nel suddetto quadro di sistema la tutela della riservatezza (disciplinata all'art. 16 del d.lgs. n. 24/2023) riveste carattere preminente avente una duplice declinazione:

- sottrazione della segnalazione e della documentazione allegata all'esercizio del diritto di accesso documentale previsto dagli artt. 22 e seguenti della legge 7 agosto 1990, n. 241, nonché all'esercizio del diritto di accesso civico generalizzato di cui agli artt. 5 e seguenti del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33;
- divieto di rivelare l'identità del segnalante.

In particolare, in merito al divieto di rivelare l'identità del segnalante, con la nuova disciplina, viene previsto un generale principio innovativo secondo cui le informazioni sulle violazioni non

possano essere utilizzate o divulgate, se non per dare seguito alle stesse, ove necessario. La garanzia alla riservatezza dell'identità del segnalante si rinviene nella prescrizione di non rivelare l'identità dello stesso a persone diverse da quelle competenti a ricevere o a dare seguito alle segnalazioni, espressamente autorizzate a trattare tali dati. Il Legislatore precisa, altresì, che a dover essere tutelato non è soltanto il nominativo del segnalante ma anche ogni altra informazione da cui può evincersi, direttamente o indirettamente, l'identificazione dell'autore della segnalazione².

Il divieto di rivelare l'identità del segnalante è da riferirsi non solo al nominativo del segnalante ma anche a tutti gli elementi della segnalazione, inclusa la documentazione ad essa allegata, nella misura in cui il loro disvelamento, anche indirettamente, possa consentire l'identificazione del segnalante.

Pertanto, in via conclusiva, l'istituto del *Wistleblowing* in ambito pubblico (ma anch privato) impone un obbligo di riservatezza, negando a terzi l'accesso al nominativo del segnalante in ragione dell'esigenza di tutelare quest'ultimo da atti ritorsivi, oltre a voler costituire una forma di incentivazione delle modalità di controllo organizzativo, il cui fine preminente risulta quello di ridurre la *mala gestio* dell'Amministrazione.

La necessaria strumentalità della segnalazione

Come già rilevato in punto di fatto, con la sentenza in esame viene respinta la pretesa di parte ricorrente circa il diritto di accedere al nominativo del soggetto segnalante, in quanto l'Amministrazione comunale aveva dimostrato in giudizio che l'esito del procedimento, ossia la cancellazione della residenza, risultava fondato dall'attività degli uffici comunali, anche tramite la Polizia municipale, escludendo che la segnalazione di terzi avesse contribuito sulla determinazione finale, significando che la pretesa segnalazione non è entrata in alcun modo nel procedimento decisionale.

In altri termini, l'atto di segnalazione non ha contribuito in quell'attività di natura istruttoria posta alla base del provvedimento dove i presupposti di fatto e le ragioni giuridiche determinano la volontà provvedimentale capace di incidere sulla sfera giuridica del destinatario finale.

Da quanto sopra delineato, si evince il ruolo assunto dalla segnalazione nel consistere in una funzione "*meramente sollecitatoria dell'esercizio dei poteri di controllo e verifica di cui è titolare*

² A tal riguardo vedasi già le Linee Guida ANAC 9 giugno 2021 *in materia di tutela degli autori di segnalazioni di reati o irregolarità di cui siano venuti a conoscenza in ragione di un rapporto di lavoro, ai sensi dell'art. 54-bis, del d.lgs. 165/2001 (c.d. whistleblowing)*".

l'Autorità procedente, senza che vi sia stato un rapporto di strumentalità con l'atto finale adottato, deve ritenersi che l'ostensione degli atti dell'Amministrazione sia sufficiente a soddisfare l'interesse conoscitivo del richiedente”³.

Alla luce di quanto sopra delineato, si osserva che, laddove il fondamento dell'atto sia fondato su autonomi atti istruttori e/o accertativi dell'Autorità amministrativa, la segnalazione del privato ha il solo effetto di sollecitare l'impulso d'ufficio del procedimento, senza acquisire efficacia probatoria, con la conseguenza che in tali circostanze, di norma, per il destinatario del provvedimento finale non sussiste la necessità di conoscere gli esposti ed, in particolare, il nominativo del segnalante al fine di difendere i propri interessi giuridici.

Conclusioni

Visto l'assetto interpretativo sopradelineato, nel caso di specie, il nominativo dell'autore della segnalazione può essere oggetto di legittimo diniego da parte dell'Amministrazione qualora la stessa dimostri la natura meramente sollecitatoria dell'esposto (e pertanto esterna al procedimento) e parte ricorrente non fornisca elementi di interesse strumentale alla difesa, ovvero non dia prova, con opportuna allegazione, a difesa dei propri diritti, di un interesse qualificato *“serio, effettivo, autonomo, non emulativo, non riconducibile a mera curiosità e ricollegabile all'istante da uno specifico nesso”*⁴.

³ Vedasi Cons. Stato, sez. III, 1° marzo 2021, n. 1717.

⁴ Vedasi Cons. Stato, sez. IV, 11 aprile 2014, n. 176.