

Roma, 15 novembre 2023

Circolare n. 184/2023

Alle Istituzioni associate AIOP
LORO SEDI
<<Area giuridico-sanitaria>>

Oggetto: Scuola di formazione Aiop 2023 – “La nuova normativa in materia di whistleblowing (d.lgs. 24/2023): indicazioni pratiche - Linee guida ANAC, Guida Operativa Confindustria e Regolamento per la gestione delle segnalazioni esterne”

Facciamo seguito alle nostre circolari n. 128/2023, 132/2023 e 138/2023 per comunicarVi che il **30 novembre p.v., dalle ore 11.00 alle ore 12.30**, si terrà la seconda Scuola di formazione Aiop 2023, che sarà dedicata sempre alla **nuova normativa in materia di whistleblowing** introdotta dal **d.lgs. 10 marzo 2023, n. 24**, ma con un *focus* sulle seguenti tematiche:

- adempimenti privacy;
- “Regolamento per la gestione delle segnalazioni esterne e per l’esercizio del potere sanzionatorio” adottato dall’ANAC con delibera n. 301 del 12 luglio 2023 (allegato 1);
- “Linee Guida in materia di protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell’Unione e delle disposizioni normative nazionali. Procedure per la presentazione e gestione delle segnalazioni esterne”, adottate dall’ANAC con delibera n. 311 del 12 luglio 2023 (allegato 2);
- Guida Operativa per gli enti privati in materia di whistleblowing redatta da Confindustria (allegato 3).

La Scuola si terrà in modalità *Zoom Webinar* e vedrà come Relatori l’**Avv. Eleonora Lenzi** e l’**Avv. Maria Livia Rizzo**, dello studio legale *Stefanelli&Stefanelli*, che avete già avuto modo di apprezzare in occasione dei *webinar* organizzati negli scorsi anni.

Durante l’incontro, gli Avvocati illustreranno le principali novità introdotte dal d.lgs. 24/2023, fornendo indicazioni pratiche utili per l’applicazione della normativa, e analizzeranno i documenti redatti sul tema dall’ANAC e da Confindustria.

La partecipazione al *webinar*, riservata agli Associati Aiop, richiede la registrazione al seguente *link*:

https://aiop-it.zoom.us/webinar/register/1316999733141/WN_O1QEHgp3SceZIHpIQjJHrg

Nel corso del seminario di formazione, sarà possibile porre dei quesiti avvalendosi della **funzionalità Q&A della piattaforma Zoom**

Cordiali saluti.

Dott. Marilena Rombolà

Ufficio Giuridico Sanitario

Allegati:

- 1) “Regolamento per la gestione delle segnalazioni esterne e per l’esercizio del potere sanzionatorio” adottato dall’ANAC con delibera n. 301 del 12 luglio 2023;
- 2) “Linee Guida in materia di protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell’Unione e delle disposizioni normative nazionali. Procedure per la presentazione e gestione delle segnalazioni esterne”, adottate dall’ANAC con delibera n. 311 del 12 luglio 2023;
- 3) Guida Operativa per gli enti privati in materia di whistleblowing redatta da Confindustria.



REGOLAMENTO PER LA GESTIONE DELLE SEGNALAZIONI ESTERNE E PER L'ESERCIZIO DEL POTERE SANZIONATORIO DELL'ANAC IN ATTUAZIONE DEL DECRETO LEGISLATIVO 10 MARZO 2023, N. 24.

Delibera n. 301 del 12 luglio 2023

Il Consiglio dell'Autorità Nazionale Anticorruzione

VISTA la Direttiva (UE) 2019/1937 del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 ottobre 2019 riguardante la protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell'Unione;

VISTO il decreto legislativo 10 marzo 2023, n. 24 (in Gazz. Uff. 15 marzo 2023, n. 63) recante «Attuazione della direttiva (UE) 2019/1937 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2019, riguardante la protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell'Unione e recante disposizioni riguardanti la protezione delle persone che segnalano violazioni delle disposizioni normative nazionali (Decreto whistleblowing)»;

VISTA la legge 24 novembre 1981, n. 689;

VISTO l'articolo 13 del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, come modificato dal decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 74;

VISTA la legge 6 novembre 2012, n. 190 e s.m.i.;

VISTI gli articoli 19, comma 5, e 31 del decreto legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito con modificazioni dalla legge 11 agosto 2014, n. 114;

VISTO l'articolo 34-bis del decreto legge 18 ottobre 2012, n. 179, convertito in legge 17 dicembre 2012, n. 221, come modificato dal decreto legge 31 agosto 2013, n. 101, convertito con modificazioni dalla legge 30 ottobre 2013, n. 125;

VISTO il *"Regolamento disciplinante i procedimenti relativi all'accesso civico, all'accesso civico generalizzato ai dati e ai documenti detenuti dall' ANAC e all'accesso ai documenti amministrativi ai sensi della legge 241/1990"* di cui alla delibera n. 1019 del 24.10.2018, modificato con decisione del Consiglio del 3.02.2021;

VISTO il dPCM 1° febbraio 2016 con il quale è stato approvato il Piano di riordino dell'Autorità Nazionale Anticorruzione;

VISTA la Delibera n. 1196 del 23 novembre 2016 recante il "Riassetto organizzativo dell'Autorità Nazionale Anticorruzione a seguito dell'approvazione del Piano di riordino e delle nuove funzioni attribuite in materia di contratti pubblici e di prevenzione della corruzione e della trasparenza, e individuazione dei centri di

responsabilità in base alla missione istituzionale dell’Autorità”, come modificata dalla Delibera n. 1 del 10 gennaio 2018;

VISTI i regolamenti di vigilanza dell’Autorità in materia di contratti pubblici, prevenzione della corruzione, obblighi di pubblicazione di cui al decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, inconfiribilità e incompatibilità di incarichi, nonché sul rispetto delle regole di comportamento dei pubblici funzionari;

VISTA la delibera del Consiglio n. 1306 del 21 dicembre 2016 secondo cui le competenze e le funzioni dell’Autorità sono ripartite per materia e per ambiti di competenza;

VISTA la “Direttiva annuale sullo svolgimento della funzione di vigilanza” dell’Autorità;

VISTE le “Linee guida in materia di protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell’Unione e protezione delle persone che segnalano violazioni delle disposizioni normative nazionali – procedure per la presentazione e gestione delle segnalazioni esterne” approvate dal Consiglio dell’Autorità nell’Adunanza del 12 luglio 2023;

VISTA la necessità di ridefinire l’organizzazione del lavoro dell’Ufficio per la vigilanza sulle segnalazioni dei *whistleblowers*, ai fini di una razionalizzazione dei procedimenti attivati in attuazione delle disposizioni introdotte dal d.lgs. n. 24/2023, nonché di una corretta delimitazione delle competenze e delle prerogative dell’Ufficio stesso;

TENUTO CONTO che l’Ufficio per la vigilanza sulle segnalazioni dei *whistleblowers* è tenuto a vigilare sul rispetto della vigente normativa in materia, sia per ciò che concerne la trattazione delle segnalazioni esterne sia per quanto riguarda il tempestivo esercizio del potere sanzionatorio in attuazione dell’art. 21 del d.lgs. n. 24/2023;

CONSIDERATA la necessità di regolamentare il procedimento di gestione delle segnalazioni esterne, nonché i procedimenti sanzionatori che l’Autorità può avviare, ricorrendone i presupposti, ai sensi dell’art. 21 del d.lgs. n. 24/2023;

con riserva di apportare eventuali modifiche in fase di prima applicazione,

EMANA

il seguente Regolamento

CAPO I

Disposizioni generali

Articolo 1

(Definizioni)

1. Ai fini del presente Regolamento, si intende per:
 - a. «d.lgs. n. 24/2023», il decreto legislativo 10 marzo 2023, n. 24 (in Gazz. Uff. 15 marzo 2023, n. 63) recante «Attuazione della direttiva (UE) 2019/1937 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2019,



riguardante la protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell'Unione e recante disposizioni riguardanti la protezione delle persone che segnalano violazioni delle disposizioni normative nazionali (Decreto *whistleblowing*);

- b. «art. 54-bis», l'articolo 54-bis del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, come modificato dall'articolo 1 della legge 30 novembre 2017, n. 179;
- c. «Autorità», l'Autorità Nazionale Anticorruzione;
- d. «Consiglio», il Consiglio dell'Autorità;
- e. «Dirigente», il Dirigente dell'Ufficio per la vigilanza sulle segnalazioni dei *whistleblowers*;
- f. «Ufficio», l'Ufficio per la vigilanza sulle segnalazioni dei *whistleblowers*;
- g. «Presidente», il Presidente dell'Autorità;
- h. «ritorsioni», qualsiasi comportamento, atto od omissione, anche solo tentato o minacciato, posto in essere in ragione della segnalazione, interna o esterna, della denuncia all'autorità giudiziaria o contabile o della divulgazione pubblica e che provoca o può provocare alla persona segnalante o alla persona che ha sporto la denuncia o ha effettuato una divulgazione, in via diretta o indiretta, un danno ingiustificato;
- i. «comunicazione», la comunicazione di presunte ritorsioni trasmessa all'ANAC;
- j. «segnalazione di illeciti», la comunicazione, scritta od orale, avente ad oggetto le informazioni sulle violazioni come indicate dal d.lgs. n. 24/2023, presentata tramite il canale interno di un soggetto del settore pubblico o del settore privato o tramite denuncia all'autorità giudiziaria, ovvero mediante divulgazione pubblica;
- k. segnalazione esterna», la comunicazione, scritta od orale, avente ad oggetto le informazioni sulle violazioni come indicate dal d.lgs. n. 24/2023, trasmessa all'ANAC ai sensi dell'art. 6 del d.lgs. 24/2023;
- l. «esposto», a seconda dei casi, la comunicazione all'ANAC in cui:
 - si rappresenta la violazione dell'obbligo di riservatezza di cui all'art. 12 del d.lgs. 24/2023;
 - si evidenzia che, all'interno di un soggetto del settore pubblico o del settore privato, non sono stati istituiti canali di segnalazione, che non sono state adottate procedure per l'effettuazione e la gestione delle segnalazioni di illeciti ovvero che l'adozione di tali procedure non è conforme a quelle di cui agli articoli 4 e 5 del d.lgs. n. 24/2023;
 - si riporta la notizia dell'accertamento della responsabilità civile, anche con sentenza di primo grado, del *whistleblower* per diffamazione o calunnia per dolo o colpa grave;
 - si riferisce che è stata ostacolata o che si è tentato di ostacolare una segnalazione di illeciti o una segnalazione esterna;
 - si rappresenta che non è stata svolta l'attività di verifica e analisi della segnalazione inoltrata tramite canale interno presso soggetti del settore pubblico o del settore privato;
- m. «*whistleblower*», la persona fisica che effettua la segnalazione di illeciti tramite canale interno, denuncia, divulgazione pubblica ovvero che effettua la segnalazione esterna;
- n. «facilitatore», la persona fisica che assiste una persona segnalante nel processo di segnalazione, operante all'interno del medesimo contesto lavorativo e la cui assistenza deve essere mantenuta riservata;
- o. «soggetti del settore pubblico», le amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, le autorità amministrative indipendenti di garanzia, vigilanza o regolazione, gli enti pubblici economici, gli organismi di diritto pubblico di cui all'articolo 3, comma 1, lettera d), del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, i concessionari di pubblico servizio, le società a controllo pubblico e le società *in house*, così

come definite, rispettivamente, dall'articolo 2, comma 1, lettere m) e o), del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175, anche se quotate;

p. «soggetti del settore privato», soggetti, diversi da quelli rientranti nella definizione di soggetti del settore pubblico, i quali:

1) hanno impiegato, nell'ultimo anno, la media di almeno cinquanta lavoratori subordinati con contratti di lavoro a tempo indeterminato o determinato;

2) rientrano nell'ambito di applicazione degli atti dell'Unione di cui alle parti I.B e II dell'allegato al d.lgs. n. 24/2023, anche se nell'ultimo anno non hanno raggiunto la media di lavoratori subordinati di cui al numero 1);

3) sono diversi dai soggetti di cui al numero 2), rientrano nell'ambito di applicazione del decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231, e adottano modelli di organizzazione e gestione ivi previsti, anche se nell'ultimo anno non hanno raggiunto la media di lavoratori subordinati di cui al numero 1);

q. «sanzioni», le sanzioni pecuniarie individuate nel loro ammontare minimo e massimo dall'art. 21 del d.lgs. n. 24/2023;

r. «gestore della segnalazione», la persona o l'Ufficio interno autonomo o soggetto esterno, cui è affidata la gestione del canale di segnalazione interno nell'ambito dei soggetti del settore pubblico e privato.

2. Per le terminologie non espressamente definite nel presente articolo si rinvia all'art. 2 del d.lgs. n. 24/2023.

Articolo 2

(Ambito oggettivo di applicazione)

1. Il presente Regolamento disciplina i procedimenti di:

- i. gestione delle segnalazioni esterne effettuate dal *whistleblower*;
- ii. accertamento di ritorsioni adottate, all'interno dei soggetti del settore pubblico e del settore privato, nei confronti del *whistleblower* e conseguente applicazione della sanzione di cui all'art. 21, comma 1, *lett.a*) del d.lgs. 23/2024 alla persona fisica individuata come responsabile;
- iii. accertamento di ritorsioni adottate, all'interno dei soggetti del settore pubblico e del settore privato, nei confronti di uno o più dei seguenti soggetti:
 - Il facilitatore;
 - le persone del medesimo contesto lavorativo del *whistleblower*; legate ad esso da uno stabile legame affettivo o di parentela entro il quarto grado, ovvero
 - i colleghi di lavoro del *whistleblower*, i quali lavorando nel medesimo contesto lavorativo del segnalante, hanno con lo stesso un rapporto abituale e corrente;
 - gli Enti di proprietà del *whistleblower*;
 - gli Enti presso i quali il *whistleblower* lavora;
 - gli Enti che operano nel medesimo contesto lavorativo del *whistleblower* e conseguente applicazione della sanzione di cui all'art. 21, comma 1, *lett.a*) del d.lgs. 23/2024 alla persona fisica individuata come responsabile;
- iv. accertamento della condotta volta ad ostacolare o a tentare di ostacolare la segnalazione di illeciti ovvero la segnalazione esterna e conseguente applicazione della sanzione di cui all'art. 21, comma 1, *lett. a)* del d.lgs. 24/2023 alla persona fisica individuata come responsabile;



- v. accertamento della violazione dell'obbligo di riservatezza di cui all'art. 12 del d.lgs. 24/2023 e conseguente applicazione della sanzione di cui all'art. 21, comma 1, *lett. a)* del medesimo decreto legislativo, nei confronti della persona fisica individuata come responsabile;
 - vi. accertamento dell'assenza di canali di segnalazione, della mancanza di procedure per l'effettuazione e la gestione delle segnalazioni di illeciti nonché dell'adozione di procedure per l'effettuazione e la gestione delle segnalazioni di illeciti non conformi a quelle di cui agli artt. 4 e 5 del d.lgs. 24/2023, all'interno dei soggetti del settore pubblico e del settore privato, e conseguente applicazione della sanzione di cui all'art. 21, comma 1, *lett. b)* del d.lgs. 24/2023 nei confronti dell'organo di indirizzo;
 - vii. accertamento del mancato svolgimento dell'attività di verifica e analisi delle segnalazioni di illeciti ricevute e conseguente applicazione della sanzione di cui all'art. 21, comma 1, *lett. b)* del d.lgs. 24/2023 nei confronti del gestore delle segnalazioni;
 - viii. accertamento della fattispecie sanzionatoria di cui all'art. 21, comma 1, *lett. c)* del d.lgs. 24/2023 nei confronti del *whistleblower* quando è accertata, anche con sentenza di primo grado, la sua responsabilità civile per diffamazione o calunnia nei casi di dolo o colpa grave.
2. L'Autorità esercita il potere sanzionatorio d'ufficio o, a seconda dei casi, su comunicazione o esposto.

Articolo 3

(Modalità di acquisizione delle segnalazioni esterne)

1. Per la trasmissione all'ANAC delle segnalazioni esterne effettuate in forma scritta il *whistleblower* dovrà avvalersi prioritariamente della piattaforma informatica disponibile nel sito istituzionale dell'Autorità, compilando il modulo all'uopo predisposto.
2. In alternativa a quanto previsto dal comma 1 del presente articolo, le segnalazioni esterne possono essere effettuate in forma orale mediante servizio telefonico con operatore messo a disposizione dall'Autorità ovvero, su richiesta motivata della persona segnalante, mediante un incontro diretto fissato entro un termine ragionevole, secondo le modalità pubblicate nel sito istituzionale nonché nel rispetto delle linee guida adottate in materia dall'ANAC.
3. Le segnalazioni orali, oggetto di registrazione e successivo inserimento sulla piattaforma ANAC, avranno una durata non superiore a 15 minuti e potranno essere presentate esclusivamente nei giorni e nelle fasce orarie stabilite dall'Ufficio e rese note mediante pubblicazione nel sito istituzionale dell'ANAC.

Articolo 4

(Criteri di priorità del trattamento delle segnalazioni esterne)

1. L'Ufficio tratta le segnalazioni esterne secondo il seguente ordine di priorità:
 - 1.1) le segnalazioni esterne che hanno ad oggetto informazioni sulle violazioni riguardanti una grave lesione dell'interesse pubblico ovvero la lesione di principi di rango costituzionale o del diritto dell'Unione Europea;
 - 1.2) le segnalazioni esterne da trasmettere agli Uffici di vigilanza dell'ANAC competenti;
 - 1.3) le segnalazioni esterne che denunciano fattispecie delittuose, danni erariali o fattispecie di competenza delle altre autorità amministrative competenti;

2. Le segnalazioni esterne anonime verranno trattate quali segnalazioni ordinarie e, all'esito di un esame preliminare, verranno eventualmente restituite al protocollo o trasferite all'Ufficio competente.

Articolo 5

(Modalità di acquisizione delle comunicazioni di presunte ritorsioni e degli esposti presentati all'Autorità)

1. Le comunicazioni e gli esposti da cui possono derivare i procedimenti sanzionatori disciplinati dal presente Regolamento sono inoltrati all'Autorità attraverso il modulo della piattaforma informatica disponibile nel sito istituzionale dell'ANAC, che utilizza strumenti di crittografia e garantisce la riservatezza dell'identità del segnalante e del contenuto della comunicazione e dell'esposto, nonché della relativa documentazione.

Articolo 6

(Comunicazioni effettuate dall'Autorità nell'ambito dei procedimenti disciplinati nel presente Regolamento)

1. Le comunicazioni effettuate dall'Autorità nell'ambito dei procedimenti disciplinati dal presente Regolamento sono effettuate, laddove possibile, attraverso la piattaforma informatica di cui all'art. 4, comma 2 ovvero presso la casella di posta elettronica certificata (PEC) indicata alla Autorità dai relativi destinatari.

2. In mancanza di tale indicazione, le comunicazioni dell'Autorità sono effettuate nelle altre forme previste dall'ordinamento vigente che assicurino la prova della ricezione da parte dei soggetti destinatari ovvero presso l'indirizzo mail indicato all'Autorità dai relativi destinatari.

Articolo 7

(Responsabile dei procedimenti)

1. Il responsabile dei procedimenti di cui al presente Regolamento è il Dirigente.
2. Il responsabile del procedimento, esaminate le comunicazioni e le segnalazioni, e attribuito alle stesse l'ordine di priorità di cui all'articolo 4, può individuare uno o più funzionari cui affidare lo svolgimento dell'istruttoria.

CAPO II

Il procedimento di gestione delle segnalazioni esterne

Articolo 8

(Trattazione delle segnalazioni esterne)

1. Acquisita la segnalazione esterna mediante i canali appositamente predisposti, l'Ufficio procede a dare avviso alla persona segnalante dell'avvenuta ricezione della segnalazione entro sette giorni dalla data della sua acquisizione, salvo l'espressa dichiarazione formulata dalla persona segnalante di non voler ricevere detto avviso ovvero salvo il caso in cui si ritenga che l'avviso potrebbe pregiudicare la tutela della riservatezza dell'identità della persona segnalante.



2. L'Ufficio procede all'esame preliminare della segnalazione esterna al fine di verificare la sussistenza di almeno una delle condizioni previste dall'art. 6 del d.lgs. n. 24/2023. All'esito di tale esame, laddove non ricorra alcuna delle suddette condizioni, il Dirigente archivia la segnalazione poiché improcedibile.

3. Nel caso in cui la segnalazione esterna risulti procedibile ai sensi del comma 2, l'Ufficio procede a valutarne l'ammissibilità. Nella segnalazione devono essere indicati a pena di inammissibilità:

- la denominazione e i recapiti del *whistleblower* nonché, se disponibile, l'indirizzo di posta elettronica certificata presso cui l'Autorità possa indirizzare eventuali comunicazioni;
- i fatti oggetto di segnalazione e l'Amministrazione o Ente in cui essi sono avvenuti;
- l'Amministrazione o l'Ente nel cui contesto lavorativo opera il *whistleblower* e il profilo professionale da quest'ultimo rivestito;
- la descrizione sintetica delle modalità con cui il *whistleblower* è venuto a conoscenza dei fatti segnalati.

4. La segnalazione esterna è considerata inammissibile ed è archiviata dal Dirigente per i seguenti motivi:

- a) manifesta infondatezza per l'assenza di elementi di fatto riconducibili alle violazioni tipizzate nell'art. 2, co. 1, *lett. a)*, del d.lgs. n. 24/2023;
- b) manifesta insussistenza dei presupposti di legge per l'esercizio dei poteri di vigilanza dell'Autorità, ivi inclusa l'assenza dei presupposti per l'effettuazione della segnalazione esterna con particolare riferimento alle persone che svolgono la propria attività lavorativa presso soggetti del settore privato;
- c) manifesta incompetenza dell'Autorità sulle questioni segnalate;
- d) accertato contenuto generico della segnalazione esterna, tale cioè da non consentire la comprensione dei fatti, ovvero segnalazione esterna corredata da documentazione non appropriata, inconfidente o comunque tale da rendere incomprensibile il contenuto stesso della segnalazione;
- e) produzione di sola documentazione in assenza della segnalazione esterna;
- f) mancanza dei dati che costituiscono elementi essenziali della segnalazione esterna indicati dal comma 3;
- g) sussistenza di violazioni di lieve entità.

5. L'Ufficio dà corretto seguito alle segnalazioni esterne ricevute attraverso le seguenti attività:

- a) fuori dai casi di inammissibilità, l'Ufficio trasmette la segnalazione esterna e la documentazione allegata agli uffici di vigilanza dell'Autorità competenti per materia. Essi svolgono le attività istruttorie ai sensi dei rispettivi regolamenti di vigilanza, delle linee guida adottate dall'Autorità in materia nonché nel rispetto della riservatezza dell'identità del segnalante e di tutte le informazioni acquisite, comunicando all'Ufficio le relative valutazioni rispetto alla fattispecie esaminata;
- b) qualora la segnalazione esterna abbia ad oggetto illeciti che rilevano sotto il profilo penale o erariale, l'Ufficio procede alla archiviazione della stessa in quanto inammissibile per manifesta incompetenza dell'ANAC e ne dispone l'immediata trasmissione, con nota a firma del Presidente dell'Autorità, alla competente Autorità giudiziaria. A tal fine il *whistleblower* è preventivamente avvisato, attraverso l'informativa presente nella piattaforma informatica, o con un apposito comunicato per i segnalanti che non utilizzano la piattaforma, della possibile trasmissione all'Autorità giudiziaria della segnalazione ricevuta dall'ANAC;

c) qualora la segnalazione esterna abbia ad oggetto violazioni che non rientrano nell'ambito oggettivo di intervento dell'ANAC, l'Ufficio ne dispone l'archiviazione per inammissibilità trasmettendola all'autorità amministrativa, all'istituzione, all'organo o organismo dell'Unione europea di volta in volta competente.

6. In ogni caso, l'Ufficio entro tre mesi o, se ricorrono giustificate e motivate ragioni, sei mesi dalla data di avviso di ricevimento della segnalazione esterna o, in mancanza di detto avviso, dalla scadenza dei sette giorni dal ricevimento, comunica al segnalante:

- l'archiviazione predisposta o che intende predisporre;
- la trasmissione all'Autorità competente già effettuata o che intende effettuare;
- l'attività già svolta dall'Ufficio di vigilanza competente interno all'Autorità o l'attività che quest'ultimo intende svolgere.

7. Laddove nei termini di cui al precedente comma l'Ufficio non abbia comunicato la determinazione definitiva sul seguito della segnalazione, ma solo le attività che si intendono intraprendere, lo stesso comunica alla persona segnalante l'esito finale della gestione della segnalazione, che può consistere nell'archiviazione, nelle risultanze istruttorie dell'Ufficio di vigilanza competente o nella trasmissione alle Autorità competenti.

8. L'Ufficio trasmette al Consiglio, trimestralmente, l'elenco delle segnalazioni esterne valutate improcedibili, inammissibili nonché l'elenco delle segnalazioni di cui al comma 5.

9. In caso di segnalazioni di illeciti che riguardano i magistrati ordinari, amministrativi, contabili e tributari, l'Autorità non procede alla loro gestione. Resta fermo che laddove gli illeciti segnalati rilevino sotto il profilo penale o erariale, le segnalazioni sono trasmesse direttamente dall'ANAC alle Autorità giudiziarie competenti. Il soggetto che riceve le segnalazioni è responsabile dei dati in esse contenuti e del loro trattamento.

CAPO III

Procedimento sanzionatorio a seguito di comunicazioni di presunte ritorsioni

Articolo 9

(Pre-istruttoria)

1. Acquisita la comunicazione di possibili ritorsioni, l'Ufficio procede al relativo esame preliminare al fine di valutare la sussistenza dei requisiti di ammissibilità.

2. La comunicazione deve indicare a pena di inammissibilità:

- a) la denominazione e i recapiti completi dell'interessato nonché, se disponibile, l'indirizzo di posta elettronica certificata che l'Autorità utilizzerà per eventuali comunicazioni;
- b) l'autore della presunta ritorsione;
- c) i fatti all'origine della comunicazione;
- d) i documenti a sostegno della comunicazione.

Qualora, in presenza di motivate ragioni, le comunicazioni superino le 15 pagine, esse riportano un indice e una sintesi delle argomentazioni presentate.

3. La comunicazione è considerata inammissibile ed è archiviata dal Dirigente per i seguenti motivi:



- a) manifesta infondatezza per l'assenza di elementi di fatto idonei a giustificare accertamenti;
 - b) manifesta insussistenza dei presupposti di legge per l'esercizio dei poteri sanzionatori dell'Autorità;
 - c) finalità palesemente emulativa;
 - d) accertato contenuto generico della comunicazione o tale da non consentire la comprensione dei fatti, ovvero comunicazione corredata da documentazione non appropriata o inconferente;
 - e) produzione di sola documentazione in assenza della comunicazione;
 - f) mancanza dei dati che costituiscono elementi essenziali della comunicazione ai sensi del comma 2.
4. Laddove sia necessario acquisire informazioni, chiarimenti o documenti ulteriori rispetto a quelli contenuti nella comunicazione, l'Ufficio può convocare in audizione i soggetti che ne sono in possesso ovvero inviare loro una richiesta di integrazione documentale con assegnazione di un termine, non superiore a 30 giorni, entro il quale va fornito riscontro. In tal caso, in virtù del principio di leale collaborazione tra pubblica amministrazione e privati, la produzione di documentazione inutilmente sovrabbondante, disordinata, inconferente o ingiustificatamente dilazionata, può comportare l'archiviazione ai sensi del comma 3.
5. Effettuata l'audizione o, comunque, acquisita la documentazione necessaria e completa ovvero decorso inutilmente il termine assegnato per le integrazioni documentali di cui al comma 4, l'Ufficio, entro il termine di 90 giorni, valuta gli elementi a disposizione e procede:
- a) all'archiviazione della comunicazione ai sensi del comma 3;
 - b) all'avvio del procedimento sanzionatorio ai sensi dell'articolo 10 ovvero ai sensi dell'art. 16.
6. Su proposta dell'Ufficio e in presenza di particolari e motivate esigenze istruttorie, o in caso di estensione soggettiva od oggettiva della vicenda oggetto di valutazione, il Dirigente può prorogare il termine di 90 giorni di cui al comma 5, per una sola volta e per un periodo non superiore a 30 giorni. Il responsabile del procedimento comunica la proroga ai soggetti che hanno effettuato la comunicazione.
7. L'Ufficio trasmette al Consiglio trimestralmente l'elenco delle comunicazioni di presunte ritorsioni valutate inammissibili.

Articolo 10

(Avvio del procedimento relativo alle comunicazioni di presunte ritorsioni adottate nei confronti del *whistleblower*)

1. La contestazione dell'addebito è effettuata dal Dirigente mediante comunicazione di avvio del procedimento ed è inviata alla persona fisica individuata come presunto responsabile e al *whistleblower*.
2. Nella comunicazione di avvio del procedimento sono indicati:
 - a) l'oggetto del procedimento;
 - b) la contestazione della violazione, con l'indicazione delle disposizioni violate e delle sanzioni comminabili all'esito del procedimento;
 - c) il termine non superiore a 180 giorni per la conclusione del procedimento, decorrente dalla comunicazione di avvio del procedimento, fermi restando i casi di sospensione disciplinati nel presente Regolamento;
 - d) il responsabile del procedimento;

- e) l'Ufficio a cui rivolgere istanza di accesso agli atti;
- f) la facoltà di chiedere l'audizione e di presentare memorie, deduzioni scritte e documenti nel termine appositamente indicato;
- g) la casella di posta elettronica certificata (PEC), da utilizzare per ogni comunicazione all'Autorità relativa al procedimento sanzionatorio e l'invito a comunicare, con il primo atto utile, l'indirizzo PEC presso il quale il presunto responsabile intende ricevere le comunicazioni e le notificazioni relative al procedimento.

3. A seguito dell'avvio del procedimento, l'eventuale comunicazione di presunte ritorsioni, ulteriori e diverse da quelle originariamente indicate, è ammessa nel solo caso in cui queste si siano verificate successivamente alla contestazione degli addebiti. In tal caso l'Ufficio, per la trattazione in contraddittorio di quanto ulteriormente comunicato, assegna ai presunti responsabili un termine non superiore a 30 giorni per controdedurre.

Articolo 11 (Istruttoria)

1. I soggetti ai quali è stata inviata la contestazione dell'addebito mediante comunicazione dell'avvio del procedimento ai sensi dell'art. 10, comma 1 hanno facoltà di:

- a) accedere ai documenti del procedimento, mediante presentazione di apposita istanza all'Ufficio, nel rispetto delle modalità e nei termini previsti dal "*Regolamento concernente l'accesso ai documenti formati o detenuti dall'Autorità ai sensi della legge 7 agosto 1990, n. 241*". Sono sottratte all'accesso le segnalazioni di illeciti/segnalazioni esterne ai sensi dell'art. 12, comma 8, del d.lgs. 24/2023.
- b) presentare, entro il termine di 30 giorni dalla ricezione della contestazione dell'addebito, memorie scritte, documenti e deduzioni, che sono valutati dall'Ufficio ove pertinenti all'oggetto del procedimento;
- c) formulare istanza di audizione innanzi all'Ufficio entro 30 giorni dalla ricezione della contestazione dell'addebito.

2. Il termine di cui alla lettera b) può essere prorogato, per una sola volta e per un periodo non superiore a 30 giorni, a seguito di motivata richiesta dei soggetti destinatari della comunicazione di avvio del procedimento.

3. Il responsabile del procedimento può richiedere ulteriori informazioni, chiarimenti, atti e documenti ai soggetti cui è stato comunicato l'avvio del procedimento nonché a coloro che possono fornire informazioni utili ai fini istruttori, anche avvalendosi dell'Ufficio ispettivo dell'Autorità nonché della Guardia di finanza.

4. Le richieste di cui al comma 3 sono formulate per iscritto e indicano:

- a) i documenti, le informazioni, le circostanze e/o i chiarimenti richiesti;
- b) il termine per l'adempimento che, tenuto conto dell'urgenza, della quantità e qualità delle informazioni e dei documenti richiesti, non è inferiore a 5 giorni né superiore a 30 giorni. Tale termine può essere prorogato, per una sola volta e per un periodo non superiore a 30 giorni, a seguito di motivata richiesta del soggetto chiamato ad adempiere.

I documenti di cui è richiesta l'esibizione sono forniti, preferibilmente, su supporto informatico, con allegata dichiarazione di conformità all'originale. In alternativa, possono essere forniti in originale o in copia conforme.

5. Nel corso di audizioni o in sede di ispezioni, le richieste di informazioni e di esibizioni documentali sono comunicate anche oralmente all'interessato e verbalizzate.



6. Ferma restando la garanzia del diritto di difesa, l'attività difensiva nell'ambito del procedimento sanzionatorio si svolge nel rispetto del principio della leale collaborazione delle parti con l'Autorità. La produzione di documentazione inutilmente sovrabbondante, disordinata, inconferente o ingiustificatamente dilazionata, può incidere negativamente nella valutazione del grado di cooperazione con l'Autorità del presunto responsabile.

7. Al fine di acquisire elementi istruttori indispensabili all'accertamento delle ritorsioni, l'Ufficio può anche avvalersi, per quanto di rispettiva competenza, della collaborazione dell'Ispettorato della Funzione Pubblica e dell'Ispettorato nazionale del lavoro, in conformità agli accordi stipulati dall'ANAC con i medesimi ai sensi dell'articolo 15 della legge 7 agosto 1990, n. 241.

Articolo 12 **(Audizione in fase istruttoria)**

1. Il responsabile del procedimento, ove necessario, può convocare in audizione innanzi l'Ufficio, anche su richiesta, il presunto responsabile, ovvero il *whistleblower* nonché coloro che possono fornire informazioni utili ai fini istruttori.

2. La richiesta di essere auditi deve essere motivata per iscritto.

3. Il responsabile del procedimento comunica agli interessati la data e il luogo dell'audizione. Tale data può essere differita, su richiesta motivata dei soggetti destinatari della convocazione, per una sola volta e per un periodo, comunque, non superiore a 30 giorni.

4. Nel corso delle audizioni, i soggetti auditi possono farsi assistere dal proprio legale di fiducia.

5. Dell'audizione è redatto verbale, sottoscritto dal responsabile del procedimento, da almeno un funzionario presente e dalle parti o dai loro rappresentanti, cui viene consegnata copia del verbale stesso. Può essere disposta, a cura dell'Autorità, la registrazione magnetica e/o informatica delle audizioni previa informativa ai presenti.

Articolo 13 **(Conclusione della fase istruttoria)**

1. Esaminata la documentazione acquisita agli atti, l'Ufficio propone al Consiglio:

- a) l'archiviazione del procedimento, qualora non ricorrano i presupposti di fatto e di diritto per l'irrogazione della sanzione;
- b) l'irrogazione della sanzione amministrativa da 10.000 a 50.000 euro;
- c) fuori dai casi di cui alle lettere a) e b) e solo qualora nel corso della fase istruttoria emergano elementi tali da consentire una diversa qualificazione giuridica dei fatti esaminati ovvero dell'addebito rispetto alla qualificazione di questi contenuta nell'atto di avvio del procedimento, comunica gli elementi di novità emersi dall'istruttoria al presunto responsabile, assegnandogli un termine non superiore a 10 giorni per eventuali controdeduzioni.

2. Le controdeduzioni scritte previste al comma 1 *lett c)* replicano sinteticamente alle considerazioni dell'Ufficio. Qualora, in presenza di motivate ragioni, superino le 15 pagine, esse riportano un indice e una sintesi delle argomentazioni difensive presentate.

3. Qualora per motivate ragioni le parti chiedano nelle controdeduzioni di essere audite, il Dirigente può disporre l'audizione ai sensi dell'art. 12, laddove strettamente necessario ai fini del completamento dell'istruttoria.

Articolo 14 (Fase decisoria)

1. Il Dirigente, acquisiti tutti gli elementi di fatto e di diritto, sottopone la questione al Consiglio che può:
 - a) richiedere un supplemento di istruttoria con specifica indicazione degli elementi da acquisire ovvero richiedere agli uffici competenti un approfondimento tecnico e/o giuridico;
 - b) convocare in audizione le parti, nonché ogni altro soggetto, pubblico o privato, in grado di fornire elementi probatori ritenuti utili ai fini dell'adozione del provvedimento finale;
 - c) adottare il provvedimento finale.
2. Il provvedimento finale adottato dal Consiglio è:
 - a) di archiviazione, qualora sia stata riscontrata l'assenza dei presupposti di fatto o di diritto per la comminazione della sanzione amministrativa pecuniaria;
 - b) sanzionatorio, qualora preveda l'irrogazione di una sanzione pecuniaria da 10.000 a 50.000 euro.
3. Nel provvedimento sanzionatorio sono indicati: ammontare, termini e modalità di pagamento delle somme dovute.
4. Il provvedimento conclusivo del procedimento viene comunicato ai soggetti di cui al comma 1 dell'art. 10.
5. Nel caso di provvedimento sanzionatorio, ove le ritorsioni accertate siano state commesse nel contesto lavorativo di un soggetto del settore pubblico, l'Ufficio informa il Dipartimento della funzione pubblica presso la Presidenza del Consiglio dei ministri e gli eventuali organismi di garanzia o di disciplina, per i provvedimenti di relativa competenza. In caso di ritorsioni commesse nel contesto lavorativo di un soggetto del settore privato, l'Ufficio informa l'Ispettorato nazionale del lavoro per i provvedimenti di competenza.

Articolo 15 (Sospensione dei termini del procedimento)

1. I termini del procedimento sono sospesi nei seguenti casi:
 - a) audizione disposta ai sensi dell'art. 12, comma 1 e ai sensi dell'art. 13 comma 3, a decorrere dalla data dell'atto di convocazione in audizione per il periodo necessario allo svolgimento di quest'ultima;
 - b) audizione disposta dal Consiglio ai sensi dell'art. 14, comma 1 *lett. b)* a decorrere dalla data dell'atto di convocazione in audizione per il periodo necessario allo svolgimento di quest'ultima;
 - c) richiesta da parte del Consiglio di un supplemento istruttorio ai sensi dell'art. 14, comma 1, *lett. a)* ovvero in tutti i casi in cui il Regolamento prevede l'assegnazione di un termine alle parti o a terzi per le produzioni istruttorie, sino alla presentazione delle suddette produzioni ovvero decorso inutilmente il termine assegnato.



2. La sospensione opera una sola volta per ciascuna delle ipotesi di cui al comma 1 e per una durata complessiva che non può eccedere i 30 giorni.
3. I termini del procedimento sono, altresì, sospesi nei casi di:
 - a) istanza di accesso presentata ai sensi dell'art. 11, comma 1, *lett. a)* fino alla conclusione del relativo procedimento;
 - b) necessità istruttorie dirette ad acquisire documenti ed elementi indispensabili all'accertamento delle ritorsioni dall'Ispettorato della funzione Pubblica ovvero dall'Ispettorato nazionale del lavoro nonché da altre amministrazioni fino all'acquisizione degli atti richiesti;
 - c) pendenza di un giudizio avente il medesimo oggetto del procedimento sanzionatorio. Formatosi il giudicato, il Dirigente valuta se vi siano i presupposti per dare nuovo impulso al procedimento sanzionatorio.

Articolo 16

(Procedimento sanzionatorio relativo alle comunicazioni di presunte ritorsioni adottate nei confronti di soggetti diversi dal *whistleblower*)

1. Laddove venga acquisita la comunicazione di ritorsioni da parte di uno dei seguenti soggetti:
 - facilitatore;
 - persone del medesimo contesto lavorativo del *whistleblower*, legate ad esso da uno stabile legame affettivo o di parentela entro il quarto grado, ovvero
 - colleghi di lavoro del *whistleblower*, i quali lavorando nel medesimo contesto lavorativo del segnalante, hanno con lo stesso un rapporto abituale e corrente;
 - Enti di proprietà del *whistleblower*;
 - Enti presso i quali il *whistleblower* lavora;
 - Enti che operano nel medesimo contesto lavorativo del *whistleblower*;

la comunicazione di avvio del procedimento è trasmessa al presunto responsabile nonché al soggetto che si è rivolto all'ANAC.

2. Al procedimento sanzionatorio di cui al presente articolo si applicano le disposizioni di cui agli articoli 10,11,12,13,14 e 15, nelle parti compatibili.

CAPO IV

Procedimento sanzionatorio in caso di condotta volta ad ostacolare o a tentare di ostacolare la segnalazione di illeciti ovvero la segnalazione esterna

Articolo 17 (Pre-istruttoria)

1. Laddove venga comunicata all'Autorità, mediante esposto, una condotta volta ad ostacolare o a tentare di ostacolare la segnalazione di illeciti ovvero la segnalazione esterna, l'Ufficio procede all'esame preliminare dell'esposto al fine di valutare la sussistenza dei requisiti di ammissibilità.

2. L'esposto deve indicare a pena di inammissibilità:

- a) la denominazione e i recapiti completi dell'interessato nonché, se disponibile, l'indirizzo di posta elettronica certificata che l'Autorità utilizzerà per eventuali comunicazioni;
- b) l'autore della condotta, se a conoscenza del segnalante;
- c) i fatti all'origine dell'esposto;
- d) i documenti a sostegno dell'esposto.

Qualora, in presenza di motivate ragioni, l'esposto superi le 15 pagine, esso deve riportare un indice e una sintesi delle argomentazioni formulate.

3. L'esposto è considerato inammissibile ed è archiviato dal Dirigente per i seguenti motivi:

- a) manifesta infondatezza per l'assenza di elementi di fatto idonei a giustificare accertamenti;
- b) manifesta insussistenza dei presupposti di legge per l'esercizio dei poteri sanzionatori dell'Autorità;
- c) finalità palesemente emulativa;
- d) accertato contenuto generico dell'esposto, tale da non consentire la comprensione dei fatti, ovvero esposto corredato da documentazione non appropriata o inconferente;
- e) produzione di sola documentazione in assenza dell'esposto;
- f) mancanza dei dati che costituiscono elementi essenziali dell'esposto ai sensi del comma 2;

4. Laddove sia necessario acquisire informazioni, chiarimenti o documenti ulteriori rispetto a quelli contenuti nella comunicazione, l'Ufficio può convocare in audizione i soggetti che ne sono in possesso ovvero inviare loro una richiesta di integrazione documentale con assegnazione di un termine, non superiore a 30 giorni, entro il quale va fornito riscontro. In tal caso, in virtù del principio di leale collaborazione tra pubblica amministrazione e privati, la produzione di documentazione inutilmente sovrabbondante, disordinata, inconferente o ingiustificatamente dilazionata, può comportare l'archiviazione dell'esposto ai sensi del comma 3.

5. Effettuata l'audizione o, comunque, acquisita la documentazione necessaria e completa ovvero decorso inutilmente il termine assegnato per le integrazioni documentali di cui comma 4, l'Ufficio, entro il termine di 90 giorni, valuta gli elementi a disposizione e procede:

- a) all'archiviazione dell'esposto ai sensi del comma 3;
- b) all'avvio del procedimento sanzionatorio ai sensi dell'articolo 18.



6. In presenza di particolari e motivate esigenze istruttorie, o in caso di estensione soggettiva od oggettiva della vicenda oggetto di valutazione, il Dirigente può prorogare il termine di 90 giorni di cui al comma 5 per una sola volta e per un periodo non superiore a 30 giorni. Il responsabile del procedimento comunica la proroga ai soggetti che hanno effettuato la comunicazione.

7. L'Ufficio trasmette al Consiglio trimestralmente l'elenco degli esposti di cui al presente articolo valutati inammissibili.

Articolo 18 (Avvio del procedimento)

1. La contestazione dell'addebito è effettuata dal Dirigente mediante comunicazione di avvio del procedimento ed è inviata alla persona fisica individuata come presunto responsabile e al *whistleblower*.

2. Nella comunicazione di avvio del procedimento sono indicati:

- a) l'oggetto del procedimento;
- b) la contestazione della violazione, con l'indicazione delle disposizioni violate e delle sanzioni comminabili all'esito del procedimento;
- c) il termine non superiore a 180 giorni per la conclusione del procedimento, decorrente dalla comunicazione di avvio del procedimento, fermi restando i casi di sospensione disciplinati nel presente Regolamento;
- d) il responsabile del procedimento;
- e) l'Ufficio a cui rivolgere istanza di accesso agli atti;
- f) la facoltà di chiedere l'audizione e di presentare memorie, deduzioni scritte e documenti nel termine appositamente indicato;
- g) la casella di posta elettronica certificata (PEC), da utilizzare per ogni comunicazione all'Autorità relativa al procedimento sanzionatorio e l'invito a comunicare, con il primo atto utile, l'indirizzo PEC presso il quale il presunto responsabile intende ricevere le comunicazioni e le notificazioni relative al procedimento.

Articolo 19 (Istruttoria)

1. I soggetti destinatari della contestazione dell'addebito contenuta nella comunicazione dell'avvio del procedimento, ai sensi dell'art. 18, comma 1, hanno facoltà di:

- a) accedere ai documenti del procedimento, mediante istanza all'Ufficio nel rispetto delle modalità e nei termini previsti dal "Regolamento concernente l'accesso ai documenti formati o detenuti dall'Autorità ai sensi della legge 7 agosto 1990, n. 241". È sottratta all'accesso l'eventuale segnalazione di illeciti/segnalazione esterna ai sensi dell'art. 12, comma 8, del d.lgs. 24/2023.
- b) presentare, entro il termine di 30 giorni dalla ricezione della contestazione dell'addebito, memorie scritte, documenti e deduzioni, che sono valutati dall'Ufficio ove pertinenti all'oggetto del procedimento;
- c) formulare istanza di audizione innanzi all'Ufficio entro 30 giorni dalla ricezione della contestazione dell'addebito.

2. Il termine di cui alla lettera b) può essere prorogato, per una sola volta e per un periodo non superiore a 30 giorni, a seguito di motivata richiesta dei soggetti destinatari della comunicazione di avvio del procedimento.
3. Il responsabile del procedimento può richiedere ulteriori informazioni, chiarimenti, atti e documenti ai soggetti cui è stato comunicato l'avvio del procedimento nonché a coloro che possono fornire informazioni utili per l'istruttoria, anche avvalendosi dell'Ufficio ispettivo dell'Autorità nonché della Guardia di finanza.
4. Le richieste di cui al comma 3 sono formulate per iscritto e indicano:
 - a) i documenti, le informazioni, le circostanze e/o i chiarimenti richiesti;
 - b) il termine per l'adempimento che, tenuto conto dell'urgenza, della quantità e qualità delle informazioni e dei documenti richiesti, non è inferiore a 5 giorni né superiore a 30 giorni. Tale termine può essere prorogato, per una sola volta e per un periodo non superiore a 30 giorni, a seguito di motivata richiesta del soggetto chiamato ad adempiere.

I documenti di cui è richiesta l'esibizione sono forniti, preferibilmente, su supporto informatico, con allegata dichiarazione di conformità all'originale. In alternativa, possono essere forniti in originale o in copia conforme.

5. Nel corso di audizioni o in sede di ispezioni, le richieste di informazioni e di esibizioni documentali sono comunicate anche oralmente all'interessato e verbalizzate.
6. Ferma restando la garanzia del diritto di difesa, l'attività difensiva nell'ambito del procedimento sanzionatorio si svolge nel rispetto del principio della leale collaborazione delle parti con l'Autorità. La produzione di documentazione inutilmente sovrabbondante, disordinata, inconferente o ingiustificatamente dilazionata, può incidere negativamente nella valutazione del grado di cooperazione con l'Autorità del presunto responsabile.

Articolo 20 **(Audizione in fase istruttoria)**

1. Il responsabile del procedimento, ove necessario, può convocare in audizione innanzi l'ufficio, anche su richiesta, il presunto responsabile, ovvero il *whistleblower* nonché coloro che possono fornire informazioni utili ai fini istruttori.
2. La richiesta di essere auditi deve essere motivata per iscritto.
3. Il responsabile del procedimento comunica agli interessati la data e il luogo dell'audizione. Tale data può essere differita, su richiesta motivata dei soggetti destinatari della convocazione, per una sola volta e per un periodo, comunque, non superiore a 30 giorni.
4. Nel corso delle audizioni, i soggetti auditi possono farsi assistere dal proprio legale di fiducia.
5. Dell'audizione è redatto verbale, sottoscritto dal responsabile del procedimento, da almeno un funzionario presente e dalle parti o dai loro rappresentanti, cui viene consegnata copia del verbale stesso. Può essere disposta, a cura dell'Autorità, la registrazione magnetica e/o informatica delle audizioni previa informativa ai presenti.



Articolo 21

(Conclusione della fase istruttoria)

1. L'Ufficio, esaminata la documentazione acquisita agli atti, propone al Consiglio:
 - a) l'archiviazione del procedimento,
 - b) l'irrogazione di una sanzione amministrativa da 10.000 a 50.000 euro.

Articolo 22

(Fase decisoria)

1. Acquisiti tutti gli elementi di fatto e di diritto, il Consiglio può:
 - a) richiedere un supplemento di istruttoria con specifica indicazione degli elementi da acquisire ovvero richiedere agli uffici competenti un approfondimento tecnico e/o giuridico;
 - b) convocare in audizione le parti, nonché ogni altro soggetto, pubblico o privato, in grado di fornire elementi probatori ritenuti utili ai fini dell'adozione del provvedimento finale;
 - c) adottare il provvedimento finale.
2. Il provvedimento finale adottato dal Consiglio è:
 - a) di archiviazione, qualora sia stata riscontrata l'assenza dei presupposti di fatto o di diritto per la comminazione della sanzione amministrativa pecuniaria
 - b) sanzionatorio, qualora preveda l'irrogazione di una sanzione pecuniaria da 10.000 a 50.000 euro.
3. Nel provvedimento sanzionatorio di cui al comma 2, *lett. b)* del presente articolo sono indicati: ammontare, termini e modalità di pagamento delle somme dovute.
4. Il provvedimento conclusivo del procedimento viene comunicato ai soggetti di cui al comma 1 dell'art. 10.

Articolo 23

(Sospensione dei termini del procedimento)

1. I termini del procedimento sono sospesi nei seguenti casi:
 - a) audizione disposta ai sensi dell'art. 20, comma 1, a decorrere dalla data dell'atto di convocazione in audizione per il periodo necessario allo svolgimento di quest'ultima;
 - b) audizione disposta dal Consiglio ai sensi dell'art. 22, comma 1 lett. b) a decorrere dalla data dell'atto di convocazione in audizione per il periodo necessario allo svolgimento di quest'ultima;
 - c) richiesta da parte del Consiglio di un supplemento istruttoria ai sensi dell'art. 22, comma 1, lett. a) ovvero in tutti i casi in cui il Regolamento prevede l'assegnazione di un termine alle parti o a terzi per le produzioni istruttorie, sino alla presentazione delle suddette produzioni ovvero decorso inutilmente il termine assegnato.
2. La sospensione opera una sola volta per ciascuna delle ipotesi di cui al comma 1 e per una durata complessiva che non può eccedere i 30 giorni.
3. I termini del procedimento sono, altresì, sospesi nei casi di:

- a) istanza di accesso presentata ai sensi dell'art. 19, comma 1, lett. a), fino alla conclusione del relativo procedimento;
- b) necessità istruttorie dirette ad acquisire documenti da altre amministrazioni fino all'acquisizione degli atti richiesti;
- c) pendenza di un giudizio avente il medesimo oggetto del procedimento sanzionatorio. Formatosi il giudicato, il Dirigente valuta se vi siano i presupposti per dare nuovo impulso al procedimento sanzionatorio.

CAPO V

Procedimento sanzionatorio in caso di violazione dell'obbligo di riservatezza

Articolo 24

(Pre-istruttoria)

1. Laddove venga comunicata all'Autorità, mediante esposto, la violazione dell'obbligo di riservatezza di cui all'art. 12 del d.lgs. 24/2023, l'Ufficio procede al preliminare esame della segnalazione al fine di valutare la sussistenza dei requisiti di ammissibilità.

2. La segnalazione deve indicare a pena di inammissibilità:

- a) la denominazione e i recapiti completi dell'interessato nonché, se disponibile, l'indirizzo di posta elettronica certificata che l'Autorità utilizzerà per eventuali comunicazioni;
- b) l'autore della condotta, se conosciuto dal segnalante;
- c) i fatti all'origine della segnalazione;
- d) i documenti a sostegno della segnalazione.

Qualora, in presenza di motivate ragioni, la segnalazione superi le 15 pagine, essa deve riportare un indice e una sintesi delle argomentazioni formulate.

3. La segnalazione è considerata inammissibile ed è archiviata dal Dirigente per i seguenti motivi:

- a) manifesta infondatezza per l'assenza di elementi di fatto idonei a giustificare accertamenti;
- b) manifesta insussistenza dei presupposti di legge per l'esercizio dei poteri sanzionatori dell'Autorità;
- c) finalità palesemente emulativa;
- d) accertato contenuto generico della segnalazione tale da non consentire la comprensione dei fatti, ovvero segnalazione corredata da documentazione non appropriata o inconferente;
- e) produzione di sola documentazione in assenza della segnalazione;
- f) mancanza dei dati che costituiscono elementi essenziali della segnalazione ai sensi del comma 2;

4. Laddove sia necessario acquisire informazioni, chiarimenti o documenti ulteriori rispetto a quelli contenuti nella comunicazione, l'Ufficio può convocare in audizione i soggetti che ne sono in possesso ovvero inviare loro una richiesta di integrazione documentale con assegnazione di un termine, non superiore a 30 giorni, entro il quale va fornito riscontro. In tal caso, in virtù del principio di leale collaborazione tra pubblica amministrazione e



privati, la produzione di documentazione inutilmente sovrabbondante, disordinata, inconferente o ingiustificatamente dilazionata, può comportare l'archiviazione ai sensi del comma 3.

5. Effettuata l'audizione o, comunque, acquisita la documentazione necessaria e completa ovvero decorso inutilmente il termine assegnato per le integrazioni documentali di cui comma 4, l'Ufficio, entro il termine di 90 giorni, valuta gli elementi a disposizione e procede:

- a) all'archiviazione della segnalazione ai sensi del comma 3;
- b) all'avvio del procedimento sanzionatorio ai sensi dell'articolo 25.

6. In presenza di particolari e motivate esigenze istruttorie, o in caso di estensione soggettiva od oggettiva della vicenda oggetto di valutazione, il Dirigente può prorogare il termine di 90 giorni di cui al comma 5 per una sola volta e per un periodo non superiore a 30 giorni. Il responsabile del procedimento comunica la proroga ai soggetti che hanno effettuato la comunicazione.

7. L'Ufficio trasmette al Consiglio trimestralmente l'elenco degli esposti di cui al presente articolo valutati inammissibili.

Articolo 25 (Avvio del procedimento)

1. La contestazione dell'addebito è effettuata dal Dirigente mediante comunicazione di avvio del procedimento ed è inviata alla persona fisica individuata come presunto responsabile e alla persona segnalante.

2. Nella comunicazione di avvio del procedimento sono indicati:

- a) l'oggetto del procedimento;
- b) la contestazione della violazione, con l'indicazione delle disposizioni violate e delle sanzioni comminabili all'esito del procedimento;
- c) il termine non superiore a 180 giorni per la conclusione del procedimento, decorrente dalla comunicazione di avvio del procedimento, fermi restando i casi di sospensione disciplinati nel presente Regolamento;
- d) il responsabile del procedimento;
- e) l'Ufficio a cui rivolgere istanza di accesso agli atti;
- f) la facoltà di chiedere l'audizione e di presentare memorie, deduzioni scritte e documenti nel termine appositamente indicato;
- g) la casella di posta elettronica certificata (PEC), da utilizzare per ogni comunicazione all'Autorità relativa al procedimento sanzionatorio e l'invito a comunicare, con il primo atto utile, l'indirizzo PEC presso il quale il presunto responsabile intende ricevere le comunicazioni e le notificazioni relative al procedimento.

Articolo 26 (Istruttoria)

1. I soggetti destinatari della contestazione dell'addebito contenuta nella comunicazione dell'avvio del procedimento, ai sensi dell'art. 25, comma 1, hanno facoltà di:

- a) accedere ai documenti del procedimento, mediante istanza all'Ufficio nel rispetto delle modalità e nei termini previsti dal "Regolamento concernente l'accesso ai documenti formati o detenuti dall'Autorità ai sensi della legge 7 agosto 1990, n. 241". È sottratta all'accesso l'eventuale segnalazione di illeciti/segnalazione esterna ai sensi dell'art. 12, comma 8, del d.lgs. 24/2023.
 - b) presentare, entro il termine di 30 giorni dalla ricezione della contestazione dell'addebito, memorie scritte, documenti e deduzioni, che sono valutati dall'Ufficio ove pertinenti all'oggetto del procedimento;
 - c) formulare istanza di audizione innanzi all'Ufficio entro 30 giorni dalla ricezione della contestazione dell'addebito.
2. Il termine di cui alla lettera b) può essere prorogato, per una sola volta e per un periodo non superiore a 30 giorni, a seguito di motivata richiesta dei soggetti destinatari della comunicazione di avvio del procedimento.
3. Il responsabile del procedimento può richiedere ulteriori informazioni, chiarimenti, atti e documenti ai soggetti cui è stato comunicato l'avvio del procedimento nonché a coloro che possono fornire informazioni utili per l'istruttoria, anche avvalendosi dell'Ufficio ispettivo dell'Autorità nonché della Guardia di finanza.
4. Le richieste di cui al comma 3 sono formulate per iscritto e indicano:
- a) i documenti, le informazioni, le circostanze e/o i chiarimenti richiesti;
 - b) il termine per l'adempimento che, tenuto conto dell'urgenza, della quantità e qualità delle informazioni e dei documenti richiesti, non è inferiore a 5 giorni né superiore a 30 giorni. Tale termine può essere prorogato, per una sola volta e per un periodo non superiore a 30 giorni, a seguito di motivata richiesta del soggetto chiamato ad adempiere.
- I documenti di cui è richiesta l'esibizione sono forniti, preferibilmente, su supporto informatico, con allegata dichiarazione di conformità all'originale. In alternativa, possono essere forniti in originale o copia conforme.
5. Nel corso di audizioni o in sede di ispezioni, le richieste di informazioni e di esibizioni documentali sono comunicate anche oralmente all'interessato e verbalizzate.
6. Ferma restando la garanzia del diritto di difesa, l'attività difensiva nell'ambito del procedimento sanzionatorio si svolge nel rispetto del principio della leale collaborazione delle parti con l'Autorità. La produzione di documentazione inutilmente sovrabbondante, disordinata, inconferente o ingiustificatamente dilazionata, può incidere negativamente nella valutazione del grado di cooperazione con l'Autorità del presunto responsabile.

Articolo 27

(Audizione in fase istruttoria)

1. Il responsabile del procedimento, ove necessario, può convocare in audizione innanzi l'ufficio, anche su richiesta, il presunto responsabile, ovvero il *whistleblower* nonché coloro che possono fornire informazioni utili a fini istruttori.
2. La richiesta di essere auditi deve essere motivata per iscritto.
3. Il responsabile del procedimento comunica agli interessati la data e il luogo dell'audizione. Tale data può essere differita, su richiesta motivata dei soggetti destinatari della convocazione, per una sola volta e per un periodo, comunque, non superiore a 30 giorni.
4. Nel corso delle audizioni, i soggetti auditi possono farsi assistere dal proprio legale di fiducia.



5. Dell'audizione è redatto verbale, sottoscritto dal responsabile del procedimento, da almeno un funzionario presente e dalle parti o dai loro rappresentanti, cui viene consegnata copia del verbale stesso. Può essere disposta, a cura dell'Autorità, la registrazione magnetica e/o informatica delle audizioni previa informativa ai presenti.

Articolo 28

(Conclusioni della fase istruttoria e fase decisoria)

1. L'Ufficio, esaminata la documentazione acquisita agli atti propone al Consiglio:
 - a) l'archiviazione del procedimento;
 - b) l'irrogazione di una sanzione amministrativa da 10.000 a 50.000 euro.
2. Acquisiti tutti gli elementi di fatto e di diritto, il Consiglio può:
 - a) richiedere un supplemento di istruttoria con specifica indicazione degli elementi da acquisire ovvero richiedere agli uffici competenti un approfondimento tecnico e/o giuridico;
 - b) convocare in audizione le parti, nonché ogni altro soggetto, pubblico o privato, in grado di fornire elementi probatori ritenuti utili ai fini dell'adozione del provvedimento finale;
 - c) adottare il provvedimento finale.
3. Il provvedimento finale adottato dal Consiglio è:
 - a) di archiviazione, qualora sia stata riscontrata l'assenza dei presupposti di fatto o di diritto per la comminazione della sanzione amministrativa pecuniaria;
 - b) sanzionatorio qualora preveda l'irrogazione di una sanzione pecuniaria da 10.000 a 50.000 euro.
4. Nel provvedimento sanzionatorio sono indicati: ammontare, termini e modalità di pagamento delle somme dovute.
5. Il provvedimento conclusivo del procedimento viene comunicato ai soggetti di cui al comma 1 dell'art. 25.

Articolo 29

(Sospensione dei termini del procedimento)

1. I termini del procedimento sono sospesi nei seguenti casi:
 - a) audizione disposta ai sensi dell'art. 27, comma 1, a decorrere dalla data dell'atto di convocazione in audizione per il periodo necessario allo svolgimento di quest'ultima;
 - b) audizione disposta dal Consiglio ai sensi dell'art. 28, comma 2 lett. b) a decorrere dalla data dell'atto di convocazione in audizione per il periodo necessario allo svolgimento di quest'ultima;
 - c) richiesta da parte del Consiglio di un supplemento istruttorio ai sensi dell'art. 28, comma 2, lett. a) ovvero in tutti i casi in cui il Regolamento prevede l'assegnazione di un termine alle parti o a terzi per le produzioni istruttorie, sino alla presentazione delle suddette produzioni ovvero decorso inutilmente il termine assegnato.

2. La sospensione opera una sola volta per ciascuna delle ipotesi di cui al comma 1 e per una durata complessiva che non può eccedere i 30 giorni.
3. I termini del procedimento sono, altresì, sospesi nei casi di:
 - a) istanza di accesso presentata ai sensi dell'art. 26, comma 1, lett. a) fino alla conclusione del relativo procedimento;
 - b) pendenza di un giudizio avente il medesimo oggetto del procedimento sanzionatorio. Formatosi il giudicato, il Dirigente valuta se vi siano i presupposti per dare nuovo impulso al procedimento sanzionatorio.

CAPO VI

Procedimento sanzionatorio semplificato

Articolo 30

(Ambito oggettivo di applicazione)

1. Il procedimento è svolto in forma semplificata nei casi in cui nell'espletamento dell'attività di vigilanza dell'Autorità e/o sanzionatoria venga riscontrata, all'interno dei soggetti del settore pubblico e del settore privato, l'assenza dei canali di segnalazione ovvero la mancata adozione di procedure per l'effettuazione e la gestione delle segnalazioni nonché l'adozione di procedure non conformi a quelle di cui agli articoli 4 e 5 del d.lgs. n. 24/2023.
2. Nei casi di cui al comma 1, la comunicazione di avvio del procedimento è inviata all'organo di indirizzo dell'Ente.
3. La comunicazione di avvio indica in modo puntuale i presupposti di fatto e le ragioni di diritto in relazione agli esiti delle attività svolte dall'Autorità che depongono per l'irrogazione della sanzione.
4. I soggetti destinatari della comunicazione di avvio del procedimento hanno facoltà di presentare, entro il termine di 30 giorni dalla suddetta comunicazione, memorie scritte, documenti e deduzioni.
5. Il Dirigente, entro 120 giorni dalla data di ricevimento dell'esposto ovvero dal perfezionamento dell'attività avviata d'ufficio, trasmette al Consiglio la proposta di adozione del provvedimento conclusivo.
6. Il Consiglio, tenuto conto delle eventuali memorie prodotte, adotta il provvedimento finale:
 - a) di archiviazione, qualora sia stata riscontrata l'assenza dei presupposti di fatto o di diritto per la comminazione della sanzione amministrativa pecuniaria;
 - b) sanzionatorio, qualora preveda l'irrogazione di una sanzione pecuniaria da 10.000 a 50.000 euro.
7. Nel provvedimento di cui al comma 6, *lett. b)* del presente articolo sono indicati l'ammontare della sanzione comminata, la sua ripartizione in ragione delle responsabilità individuali di ciascun componente dell'organo di indirizzo, le modalità e il termine entro il quale il versamento delle somme dovute deve avvenire. L'organo di indirizzo risponde della sanzione in solido con i suoi singoli componenti fatta salva l'azione di regresso da esperire verso tutti i soggetti responsabili della violazione, in conformità all'art. 6 della legge 689/1981.
8. Il provvedimento conclusivo del procedimento viene comunicato all'organo di indirizzo.



CAPO VII

Procedimento sanzionatorio per la mancata gestione della segnalazione di illeciti

Articolo 31

(Pre-istruttoria)

1. Laddove venga comunicato all'Autorità, mediante esposto, il mancato svolgimento dell'attività di verifica e analisi di una segnalazione di illeciti trasmessa tramite il canale interno di un soggetto del settore pubblico o del settore privato, l'Ufficio procede al preliminare esame dell'esposto al fine di valutare la sussistenza dei requisiti di ammissibilità.

2. L'esposto deve indicare a pena di inammissibilità:

- a) la denominazione e i recapiti completi dell'interessato nonché, se disponibile, l'indirizzo di posta elettronica certificata che l'Autorità utilizza per eventuali comunicazioni;
- b) l'autore della condotta;
- c) i fatti all'origine dell'esposto;
- d) i documenti a sostegno dell'esposto.

Qualora, in presenza di motivate ragioni, l'esposto superi le 15 pagine, esso deve riportare un indice e una sintesi delle argomentazioni formulate.

3. L'esposto è considerato inammissibile ed è archiviato dal Dirigente per i seguenti motivi:

- a) manifesta infondatezza per l'assenza di elementi di fatto idonei a giustificare accertamenti;
- b) manifesta insussistenza dei presupposti di legge per l'esercizio dei poteri sanzionatori dell'Autorità;
- c) finalità palesemente emulativa;
- d) accertato contenuto generico dell'esposto tale da non consentire la comprensione dei fatti, ovvero esposto corredato da documentazione non appropriata o inconferente;
- e) produzione di sola documentazione in assenza dell'esposto;
- f) mancanza dei dati che costituiscono elementi essenziali dell'esposto ai sensi del comma 2;

4. Laddove sia necessario acquisire informazioni, chiarimenti o documenti ulteriori rispetto a quelli contenuti nell'esposto, l'Ufficio può convocare in audizione i soggetti che ne sono in possesso ovvero inviare loro una richiesta di integrazione documentale con assegnazione di un termine, non superiore a 30 giorni, entro il quale va fornito riscontro. In tal caso, in virtù del principio di leale collaborazione tra pubblica amministrazione e privati, la produzione di documentazione inutilmente sovrabbondante, disordinata, inconferente o ingiustificatamente dilazionata, può comportare l'archiviazione ai sensi del comma 3.

5. Effettuata l'audizione o, comunque, acquisita la documentazione necessaria e completa ovvero decorso inutilmente il termine assegnato per le integrazioni documentali di cui comma 4, l'Ufficio, entro il termine di 90 giorni, valuta gli elementi a disposizione e procede:

- a) all'archiviazione dell'esposto ai sensi del comma 3;
- b) all'avvio del procedimento sanzionatorio ai sensi dell'articolo 32.

6. Su proposta dell'Ufficio e in presenza di particolari e motivate esigenze istruttorie, o in caso di estensione soggettiva od oggettiva della vicenda oggetto di valutazione, il Dirigente può prorogare il termine di 90 giorni di cui al comma 5 per una sola volta e per un periodo non superiore a 30 giorni. Il responsabile del procedimento comunica la proroga ai soggetti che hanno effettuato la comunicazione.

7. L'Ufficio trasmette al Consiglio trimestralmente l'elenco degli esposti di cui al presente articolo valutati inammissibili.

Articolo 32 (Avvio del procedimento)

1. La contestazione dell'addebito è effettuata dal Dirigente mediante comunicazione di avvio del procedimento ed è inviata al gestore della segnalazione che ha omesso l'attività di verifica e analisi della segnalazione ricevuta nonché al *whistleblower*.

2. Nella comunicazione di avvio del procedimento sono indicati:

- a) l'oggetto del procedimento;
- b) la contestazione della violazione, con l'indicazione delle disposizioni violate e delle sanzioni comminabili all'esito del procedimento;
- c) il termine non superiore a 180 giorni per la conclusione del procedimento, decorrente dalla comunicazione di avvio del procedimento, fermi restando i casi di sospensione disciplinati nel presente Regolamento;
- d) il responsabile del procedimento;
- e) l'Ufficio a cui rivolgere istanza di accesso agli atti;
- f) la facoltà di chiedere l'audizione e di presentare memorie, deduzioni scritte e documenti nel termine appositamente indicato;
- g) la casella di posta elettronica certificata (PEC), presso la quale effettuare le comunicazioni all'Autorità relative al procedimento sanzionatorio, e l'invito a comunicare, con il primo atto utile, l'indirizzo PEC, presso la quale il presente responsabile intende ricevere le comunicazioni e le notificazioni relative al procedimento.

Articolo 33 (Istruttoria)

1. I soggetti destinatari della contestazione dell'addebito contenuta nella comunicazione dell'avvio del procedimento, ai sensi dell'art. 32, comma 1, hanno facoltà di:

- a) accedere ai documenti del procedimento, mediante istanza all'Ufficio nel rispetto delle modalità e nei termini previsti dal "Regolamento concernente l'accesso ai documenti formati o detenuti dall'Autorità ai sensi della legge 7 agosto 1990, n. 241". È sottratta all'accesso la segnalazione di illeciti ai sensi dell'art. 12, comma 8, del d.lgs. 24/2023.
- b) presentare, entro il termine di 30 giorni dalla ricezione della contestazione dell'addebito, memorie scritte, documenti e deduzioni, che sono valutati dall'Ufficio ove pertinenti all'oggetto del procedimento;
- c) formulare istanza di audizione innanzi all'Ufficio entro 30 giorni dalla ricezione della contestazione dell'addebito.



2. Il termine di cui alla lettera b) può essere prorogato, per una sola volta e per un periodo non superiore a 30 giorni, a seguito di motivata richiesta dei soggetti destinatari della comunicazione di avvio del procedimento.
3. Il responsabile del procedimento può richiedere ulteriori informazioni, chiarimenti, atti e documenti ai soggetti cui è stato comunicato l'avvio del procedimento nonché a coloro che possono fornire informazioni utili per l'istruttoria, anche avvalendosi dell'Ufficio ispettivo dell'Autorità nonché della Guardia di finanza.
4. Le richieste di cui al comma 3 sono formulate per iscritto e indicano:
 - a) i documenti, le informazioni, le circostanze e/o i chiarimenti richiesti;
 - b) il termine per l'adempimento che, tenuto conto dell'urgenza, della quantità e qualità delle informazioni e dei documenti richiesti, non è inferiore a 5 giorni né superiore a 30 giorni. Tale termine può essere prorogato, per una sola volta e per un periodo non superiore a 30 giorni, a seguito di motivata richiesta del soggetto chiamato ad adempiere.

I documenti di cui è richiesta l'esibizione sono forniti, preferibilmente, su supporto informatico, con allegata dichiarazione di conformità all'originale. In alternativa, possono essere forniti in originale o copia conforme.

5. Nel corso di audizioni o in sede di ispezioni, le richieste di informazioni e di esibizioni documentali sono comunicate anche oralmente all'interessato e verbalizzate.
6. Ferma restando la garanzia del diritto di difesa, l'attività difensiva nell'ambito del procedimento sanzionatorio si svolge nel rispetto del principio della leale collaborazione delle parti con l'Autorità. La produzione di documentazione inutilmente sovrabbondante, disordinata, inconferente o ingiustificatamente dilazionata, può incidere negativamente nella valutazione del grado di cooperazione con l'Autorità del presunto responsabile.

Articolo 34 **(Audizione in fase istruttoria)**

1. Il responsabile del procedimento, ove necessario, può convocare in audizione innanzi l'ufficio, anche su richiesta, il presunto responsabile, ovvero il *whistleblower* nonché coloro che possono fornire informazioni utili a fini istruttori.
2. La richiesta di essere auditi deve essere motivata per iscritto.
3. Il responsabile del procedimento comunica agli interessati la data e il luogo dell'audizione. Tale data può essere differita, su richiesta motivata dei soggetti destinatari della convocazione, per una sola volta e per un periodo, comunque, non superiore a 30 giorni.
4. Nel corso delle audizioni, i soggetti auditi possono farsi assistere dal proprio legale di fiducia.
5. Dell'audizione è redatto verbale, sottoscritto dal responsabile del procedimento, da almeno un funzionario presente e dalle parti o dai loro rappresentanti, cui viene consegnata copia del verbale stesso. Può essere disposta, a cura dell'Autorità, la registrazione magnetica e/o informatica delle audizioni previa informativa ai presenti.

Articolo 35
(Conclusione della fase istruttoria e fase decisoria)

1. L'Ufficio, esaminata la documentazione acquisita agli atti propone al Consiglio:
 - a) l'archiviazione del procedimento;
 - b) l'irrogazione di una sanzione amministrativa da 10.000 a 50.000 euro.
2. Acquisiti tutti gli elementi di fatto e di diritto, il Consiglio può:
 - a) richiedere un supplemento di istruttoria con specifica indicazione degli elementi da acquisire ovvero richiedere agli uffici competenti un approfondimento tecnico e/o giuridico;
 - b) convocare in audizione le parti, nonché ogni altro soggetto, pubblico o privato, in grado di fornire elementi probatori ritenuti utili ai fini dell'adozione del provvedimento finale;
 - c) adottare il provvedimento finale.
3. Il provvedimento finale adottato dal Consiglio è:
 - a) di archiviazione, qualora sia stata riscontrata l'assenza dei presupposti di fatto o di diritto per la comminazione della sanzione amministrativa pecuniaria;
 - b) sanzionatorio qualora preveda l'irrogazione di una sanzione pecuniaria da 10.000 a 50.000 euro.
4. Nel provvedimento sanzionatorio sono indicati: ammontare, termini e modalità di pagamento delle somme dovute.
5. Il provvedimento conclusivo del procedimento viene comunicato ai soggetti di cui al comma 1 dell'art. 33.

Articolo 36
(Sospensione dei termini del procedimento)

1. I termini del procedimento sono sospesi nei seguenti casi:
 - a) audizione disposta ai sensi dell'art. 34, comma 1, a decorrere dalla data dell'atto di convocazione in audizione per il periodo necessario allo svolgimento di quest'ultima;
 - b) audizione disposta dal Consiglio ai sensi dell'art. 35, comma 2 *lett. b)* a decorrere dalla data dell'atto di convocazione in audizione per il periodo necessario allo svolgimento di quest'ultima;
 - c) richiesta da parte del Consiglio di un supplemento istruttorio ai sensi dell'art. 35, comma 2, *lett. a)* ovvero in tutti i casi in cui il Regolamento prevede l'assegnazione di un termine alle parti o a terzi per le produzioni istruttorie, sino alla presentazione delle suddette produzioni ovvero decorso inutilmente il termine assegnato.
2. La sospensione opera una sola volta per ciascuna delle ipotesi di cui al comma 1 e per una durata complessiva che non può eccedere i 30 giorni.
3. I termini del procedimento sono, altresì, sospesi nei casi di:
 - a) istanza di accesso presentata ai sensi dell'art. 33, comma 1, lett. a) fino alla conclusione del relativo procedimento;



- b) pendenza di un giudizio avente il medesimo oggetto del procedimento sanzionatorio. Formatosi il giudicato, il Dirigente valuta se vi siano i presupposti per dare nuovo impulso al procedimento sanzionatorio.

CAPO VIII

Procedimento sanzionatorio semplificato per l'accertamento della fattispecie di cui all'art. 21, comma 1, lett. c) del d.lgs. 24/2023

Articolo 37

(Ambito oggettivo di applicazione)

1. Il procedimento è svolto in forma semplificata nei casi in cui nell'espletamento dell'attività di vigilanza dell'Autorità e/o sanzionatoria venga acquisita la notizia relativa all'accertamento della responsabilità civile, anche con sentenza di primo grado, del *whistleblower* per diffamazione o calunnia con dolo o colpa grave.
2. Nei casi di cui al comma 1, la comunicazione di avvio del procedimento è inviata al *whistleblower*.
3. La comunicazione di avvio indica in modo puntuale i presupposti di fatto e le ragioni di diritto in relazione agli esiti delle attività svolte dall'Autorità che depongono per l'irrogazione della sanzione.
4. Il soggetto destinatario della comunicazione di avvio del procedimento ha facoltà di presentare, entro il termine di 30 giorni dalla suddetta comunicazione, memorie scritte, documenti e deduzioni.
5. Il Dirigente, entro 120 giorni dalla data di ricevimento dell'esposto ovvero dal perfezionamento dell'attività avviata d'ufficio, trasmette al Consiglio la proposta di adozione del provvedimento conclusivo.
6. Il Consiglio, tenuto conto delle eventuali memorie prodotte e della proposta formulata dall'Ufficio, adotta il provvedimento finale che è:
 - a) di archiviazione, qualora sia stata riscontrata l'assenza dei presupposti di fatto o di diritto per la comminazione della sanzione amministrativa pecuniaria;
 - b) sanzionatorio, qualora preveda l'irrogazione di una sanzione pecuniaria da 500 a 2.500 euro.
7. Nel provvedimento di cui al comma 6, *lett. b)* del presente articolo sono indicati: ammontare, termini e modalità di pagamento delle somme dovute.
8. Il provvedimento conclusivo del procedimento viene comunicato al *whistleblower*.
9. Il procedimento di cui al presente articolo non è avviato o, se avviato, deve essere archiviato se il *whistleblower* è stato condannato, anche in primo grado, per i reati di diffamazione o di calunnia commessi con la segnalazione di illeciti, con la segnalazione esterna o comunque per i medesimi reati commessi con la denuncia all'autorità giudiziaria o contabile.

CAPO IX
Disposizioni finali

Articolo 38
(Pubblicazione del provvedimento conclusivo dei procedimenti sanzionatori)

1. Il provvedimento conclusivo dei procedimenti sanzionatori disciplinati dal presente Regolamento è pubblicato, debitamente omissato, nel sito istituzionale dell'Autorità nella sezione dedicata all'istituto del *whistleblowing* dopo la notizia dell'avvenuta notificazione ai soggetti cui esso deve essere comunicato.
2. Il Consiglio può altresì disporre la pubblicazione del provvedimento sanzionatorio nel sito istituzionale dell'amministrazione o dell'ente cui appartiene il soggetto nei cui confronti l'ANAC ha irrogato la sanzione pecuniaria.

Articolo 39
(Computo dei termini)

1. Per il computo dei termini previsti dal presente Regolamento si applica l'articolo 155 del codice di procedura civile.

Articolo 40
(Segreto d'ufficio)

1. Nei limiti necessari per lo svolgimento dei procedimenti sanzionatori di cui al presente Regolamento, tutte le notizie, le informazioni e/o i dati acquisiti nello svolgimento dell'attività istruttoria da parte dell'Autorità sono tutelati dal segreto d'ufficio anche nei riguardi delle pubbliche amministrazioni, fatti salvi gli obblighi di segnalazione e di denuncia di cui all'articolo 331 del codice di procedura penale.

Articolo 41
(Entrata in vigore)

1. Il presente regolamento entra in vigore il 15 luglio 2023. Alle segnalazioni e alle comunicazioni effettuate fino al 14 luglio 2023 continuano ad applicarsi le disposizioni di cui all'art. 54-bis del d.lgs. n. 165 del 2001 nonché del *Regolamento per la gestione delle segnalazioni 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. 165/01*, approvato dal Consiglio dell'Autorità nell'adunanza del 1° luglio 2020 con Delibera n. 690.
2. Il presente regolamento è pubblicato nel sito istituzionale dell'Autorità e il relativo avviso nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana.

Il Presidente

Avv. Giuseppe Busia

Depositato presso la Segreteria del Consiglio il 13 luglio 2023

Il Segretario verbalizzante Valentina Angelucci

Atto firmato digitalmente



Linee guida in materia di protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell'Unione e protezione delle persone che segnalano violazioni delle disposizioni normative nazionali.

Procedure per la presentazione e gestione delle segnalazioni esterne.

Approvate con Delibera n° 311 del 12 luglio 2023

SOMMARIO

PREMESSA	7
PARTE PRIMA - AMBITO DI APPLICAZIONE	9
1. Ambito soggettivo	10
1.1 Gli enti del settore pubblico tenuti a rispettare la disciplina	10
1.2 I soggetti che godono di protezione in caso di segnalazione, denuncia o divulgazione pubblica nell'ambito del settore pubblico	12
1.3 Gli enti del settore privato tenuti a rispettare la disciplina	16
1.4 I soggetti che godono della protezione in caso di segnalazione, denuncia o divulgazione pubblica nel settore privato	18
1.5 I soggetti che godono della protezione diversi da chi segnala, denuncia o effettua divulgazioni pubbliche	20
2. Ambito oggettivo - la segnalazione, la divulgazione pubblica e la denuncia - la comunicazione di ritorsioni.	24
2.1 L'oggetto della segnalazione, della divulgazione pubblica, della denuncia	24
2.1.1 Segnalazioni con contenuti esclusi dall'applicazione della disciplina sul <i>whistleblowing</i>	27
2.1.2 L'attinenza con il contesto lavorativo del segnalante o denunciante	31
2.1.3 L'irrelevanza dei motivi personali del segnalante o denunciante	31
2.1.4 Gli elementi e le caratteristiche delle segnalazioni	31
2.2 Le segnalazioni anonime e la loro trattazione	32
2.3 Le comunicazioni delle ritorsioni ad ANAC	33
3. I canali e le modalità di presentazione delle segnalazioni	35
3.1 I canali interni	35
3.2 Il canale esterno presso ANAC	42
3.3 La divulgazione pubblica	43
3.4 Denuncia all'Autorità giudiziaria	45
3.5 Differenze tra i soggetti pubblici e quelli privati nell'uso dei canali e del tipo di violazioni che possono essere segnalate	45
4. Le tutele e le misure di sostegno	48
4.1 La tutela della riservatezza	49
4.1.1 La tutela della riservatezza del segnalante	49
4.1.2. La tutela della riservatezza dell'identità delle persone segnalate (o coinvolte) e di altri soggetti	54

4.1.3. Il trattamento dei dati personali	56
4.2 La tutela da ritorsioni	62
4.2.1 Le ritorsioni	62
4.2.2 Le condizioni per l'applicazione della tutela dalle ritorsioni	64
4.2.3 La protezione dalle ritorsioni	66
4.3 Limitazioni di responsabilità per chi segnala, denuncia o effettua divulgazioni pubbliche	68
4.4 Le misure di sostegno da parte di enti del Terzo settore	71
PARTE SECONDA - IL CANALE ESTERNO E IL RUOLO DI ANAC NELLA GESTIONE DELLE SEGNALAZIONI	72
1. La presentazione e la gestione delle segnalazioni	73
1.1 La gestione delle segnalazioni	76
1.2 Le segnalazioni relative a magistrati	78
1.3 Le segnalazioni di violazioni di lieve entità	78
2. Le attività di Anac per la gestione delle comunicazioni di ritorsioni	80
2.2 Informativa al Dipartimento della Funzione Pubblica e all'Ispettorato nazionale del lavoro	81
3. La trasmissione delle informazioni alla commissione europea	82
4. Le soluzioni tecnologiche di Anac: la piattaforma informatica	83
PARTE TERZA - LA DISCIPLINA SANZIONATORIA	86
1. I poteri sanzionatori di Anac. Le diverse fattispecie sottoposte a sanzione	87
PARTE QUARTA - IL REGIME TRANSITORIO	88
1. Il regime transitorio	89

Allegati i seguenti documenti:

All. n° 1 *“Elenco degli atti dell'UE e delle disposizioni attuative nazionali rilevanti per l'ambito soggettivo del d.lgs. 24 del 2023”*

All. n° 2 *“Istruzioni sulla trasmissione di segnalazioni”*

All. n° 3 *“Istruzioni sull'acquisizione di segnalazioni”*

VISTA la legge 6 novembre 2012, n. 190 «*Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione*»;

VISTO il decreto del Presidente della Repubblica 16 aprile 2013, n. 62 «*Regolamento recante codice di comportamento dei dipendenti pubblici, a norma dell'articolo 54 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165*» e ss.mm.ii;

VISTO l'art. 19, co. 15, del decreto legge 24 giugno 2014, n. 90 - convertito con modificazioni dalla l. 11 agosto 2014, n. 114 - «*Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari*» che trasferisce all'Autorità nazionale anticorruzione le funzioni del Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei Ministri in materia di prevenzione della corruzione, di cui all'articolo 1 della legge 6 novembre 2012 n. 190;

VISTA la legge 30 novembre 2017, n. 179 «*Disposizioni per la tutela degli autori di segnalazioni di reati o irregolarità di cui siano venuti a conoscenza nell'ambito di un rapporto di lavoro pubblico o privato*»;

VISTO l'art. 54-bis del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, «*Tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti*» come sostituito dall'art. 1 della l. n. 179/2017;

VISTA la delibera ANAC del 9 giugno 2021, n. 469 recante «*Linee guida 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)*»;

VISTA la Direttiva (UE) 2019/1937 del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 ottobre 2019 riguardante la protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell'Unione;

VISTO il decreto legislativo 10 marzo 2023, n. 24 (in Gazz. Uff. 15 marzo 2023, n. 63) recante «*Attuazione della direttiva (UE) 2019/1937 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2019, riguardante la protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell'Unione e recante disposizioni riguardanti la protezione delle persone che segnalano violazioni delle disposizioni normative nazionali. (Decreto whistleblowing)*»;

VISTO, in particolare, l'art. 10 del decreto legislativo 10 marzo 2023, n. 24 che prevede che ANAC, sentito il Garante per la protezione dei dati personali, adotta, entro tre mesi dalla data di entrata in vigore del decreto, le linee guida relative alle procedure per la presentazione e la gestione delle segnalazioni esterne;

VISTO il Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016 relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la direttiva 95/46/CE;

VISTO il decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196 «*Codice in materia di protezione dei dati personali, recante disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento nazionale al regolamento (UE) n. 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 aprile 2016, relativo alla protezione delle persone fisiche*

con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la direttiva 95/46/CE», e successive modifiche;

VISTA la decisione del Consiglio dell’Autorità del 30 maggio 2023 con cui è stato approvato lo schema delle «*Linee guida in materia di protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell’Unione e protezione delle persone che segnalano violazioni delle disposizioni normative nazionali - procedure per la presentazione e gestione delle segnalazioni esterne*» e disposta la pubblicazione sul sito istituzionale di ANAC per la consultazione pubblica dal 1° al 15 giugno 2023;

VALUTATE le osservazioni e i contributi pervenuti nella consultazione;

CONSIDERATE le informazioni pervenute sul parere favorevole del Garante per la protezione dei dati personali;

IL CONSIGLIO DELL’AUTORITÀ

approva in via definitiva con Delibera n. 311 del 12 luglio 2023 le “*Linee guida in materia di protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell’Unione e protezione delle persone che segnalano violazioni delle disposizioni normative nazionali - procedure per la presentazione e gestione delle segnalazioni esterne*” disponendo la pubblicazione sul sito istituzionale di ANAC e l’avviso di pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana.

Il Presidente
Avv. Giuseppe Busia

Depositata presso la Segreteria del Consiglio in data 13 luglio 2023

Il Segretario verbalizzante Valentina Angelucci

Atto firmato digitalmente

PREMESSA

Il decreto legislativo 10 marzo 2023, n. 24 recepisce in Italia la Direttiva (UE) 2019/1937 del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 ottobre 2019, riguardante la protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell'Unione.

La nuova disciplina è orientata, da un lato, a garantire la manifestazione della libertà di espressione e di informazione, che comprende il diritto di ricevere e di comunicare informazioni, nonché la libertà e il pluralismo dei media. Dall'altro, è strumento per contrastare (e prevenire) la corruzione e la cattiva amministrazione nel settore pubblico e privato.

Chi segnala fornisce informazioni che possono portare all'indagine, all'accertamento e al perseguimento dei casi di violazione delle norme, rafforzando in tal modo i principi di trasparenza e responsabilità delle istituzioni democratiche.

Pertanto, garantire la protezione - sia in termini di tutela della riservatezza che di tutela da ritorsioni - dei soggetti che si espongono con segnalazioni, denunce o, come si vedrà, con il nuovo istituto della divulgazione pubblica, contribuisce all'emersione e alla prevenzione di rischi e situazioni pregiudizievoli per la stessa amministrazione o ente di appartenenza e, di riflesso, per l'interesse pubblico collettivo.

Tale protezione viene, ora, ulteriormente rafforzata ed estesa a soggetti diversi da chi segnala, come il facilitatore o le persone menzionate nella segnalazione, a conferma dell'intenzione, del legislatore europeo e italiano, di creare condizioni per rendere l'istituto in questione un importante presidio per la legalità e il buon andamento delle amministrazioni/enti.

Le principali novità contenute nella nuova disciplina sono:

- la specificazione dell'ambito soggettivo con riferimento agli enti di diritto pubblico, a quelli di diritto privato e l'estensione del novero di questi ultimi;
- l'ampliamento del novero delle persone fisiche che possono essere protette per le segnalazioni, denunce o divulgazioni pubbliche;
- l'espansione dell'ambito oggettivo, cioè di ciò che è considerato violazione rilevante ai fini della protezione, nonché distinzione tra ciò che è oggetto di protezione e ciò che non lo è;
- la disciplina di tre canali di segnalazione e delle condizioni per accedervi: interno (negli enti con persona o ufficio dedicato oppure tramite un soggetto esterno con competenze specifiche), esterno (gestito da ANAC) nonché il canale della divulgazione pubblica;
- l'indicazione di diverse modalità di presentazione delle segnalazioni, in forma scritta o orale;
- la disciplina dettagliata degli obblighi di riservatezza e del trattamento dei dati personali ricevuti, gestiti e comunicati da terzi o a terzi;
- i chiarimenti su che cosa si intende per ritorsione e ampliamento della relativa casistica;
- la disciplina sulla protezione delle persone segnalanti o che comunicano misure ritorsive offerta sia da ANAC che dall'autorità giudiziaria e maggiori indicazioni sulla responsabilità del segnalante e sulle scriminanti;
- l'introduzione di apposite misure di sostegno per le persone segnalanti e il coinvolgimento, a tal fine, di enti del Terzo settore che abbiano competenze adeguate e che prestino la loro attività a titolo gratuito;
- la revisione della disciplina delle sanzioni applicabili da ANAC e l'introduzione da parte dei soggetti privati di sanzioni nel sistema disciplinare adottato ai sensi del d.lgs. n. 231/2001.

Le presenti Linee guida sono volte a dare indicazioni per la presentazione ad ANAC delle segnalazioni esterne e per la relativa gestione, come previsto dall'art. 10 del d.lgs. n. 24/2023, visto il termine stringente per loro adozione disposto dal legislatore. Giova sottolineare che tali Linee Guida

forniscono indicazioni e principi di cui gli enti pubblici e privati possono tener conto per i propri canali e modelli organizzativi interni, su cui ANAC si riserva di adottare successivi atti di indirizzo. Si fa presente che, laddove possibile, i contenuti della nuova disciplina sono stati messi a confronto con quella previgente al fine di consentire agli interessati di poter valutare le principali innovazioni introdotte a seguito della Direttiva (UE) 2019/1937.

Le presenti LLGG sono da intendersi sostitutive delle LLGG adottate dall'Autorità con Delibera n. 469/2021, fatto salvo quanto precisato nella Parte Quarta relativa al regime transitorio.

PARTE PRIMA - Ambito di applicazione

Parte prima - Ambito soggettivo

1. Ambito soggettivo

Il decreto legislativo n. 24/2023 individua l'ambito soggettivo di applicazione della nuova disciplina con contenuti molto innovativi rispetto alla precedente normativa. Vi sono ricompresi, tra l'altro, tutti i soggetti che si trovino anche solo temporaneamente in rapporti lavorativi con una amministrazione o con un ente privato, pur non avendo la qualifica di dipendenti (come i volontari, i tirocinanti, retribuiti o meno), gli assunti in periodo di prova, nonché coloro che ancora non hanno un rapporto giuridico con gli enti citati o il cui rapporto è cessato se, rispettivamente, le informazioni sulle violazioni sono state acquisite durante il processo di selezione o in altre fasi precontrattuali ovvero nel corso del rapporto di lavoro.

La persona segnalante è quindi la persona fisica che effettua la segnalazione o la divulgazione pubblica di informazioni sulle violazioni acquisite nell'ambito del proprio contesto lavorativo¹.

Quanto agli enti tenuti ad applicare la disciplina e a prevedere misure di tutela per il dipendente che segnala gli illeciti, la norma si riferisce sia a soggetti del "settore pubblico", che a quelli del "settore privato".

Si forniscono di seguito indicazioni, sia con riferimento ai soggetti direttamente tutelati, sia agli enti tenuti a predisporre al proprio interno misure di protezione ai segnalanti o a coloro che effettuano una divulgazione pubblica o una denuncia all'Autorità giudiziaria².

1.1 Gli enti del settore pubblico tenuti a rispettare la disciplina

È stato ampliato, rispetto alla precedente normativa, il novero degli enti del settore pubblico tenuti a predisporre canali di segnalazione ed attuare le misure di tutela per la persona che segnala e denuncia gli illeciti³.

Enti del settore pubblico tenuti a rispettare la disciplina in materia di <i>whistleblowing</i>	
Disciplina precedente (L. n. 179/2017 - LLGG ANAC n. 469/2021)	Disciplina attuale (D.lgs. n. 24/2023)
Pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1, co. 2, del d.lgs. n. 165/2001 ivi inclusi gli enti pubblici non economici nazionali, regionali e locali (ad es. le Autorità di sistema Portuale) e di cui all'art. 3 del d.lgs. n. 165/2001	Pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1, co. 2, del d.lgs. n. 165/2001 ivi inclusi gli enti pubblici non economici nazionali, regionali e locali (ad es. le Autorità di sistema Portuale) e di cui all'art. 3 del d.lgs. n. 165/2001
Autorità amministrative indipendenti	Autorità amministrative indipendenti
Enti pubblici economici	Enti pubblici economici
Società in controllo pubblico ex art. 2, co. 1, lett. m) del d.lgs. n. 175/2016 anche se quotate	Società in controllo pubblico ex art. 2, co. 1, lett. m) del d.lgs. n. 175/2016 anche se quotate
Società <i>in house</i> anche se quotate	Società <i>in house</i> anche se quotate
Altri enti di diritto privato in controllo pubblico (associazioni, fondazioni e enti di diritto privato comunque denominati) ex art. 2-bis, co. 2, lett. c) del d.lgs. n. 33/2013	Altri enti di diritto privato in controllo pubblico (associazioni, fondazioni e enti di diritto privato comunque denominati) ex art. 2-bis, co. 2, lett. c) del d.lgs. 33/2013
Società meramente partecipate ed enti di diritto privato, di cui all'art. 2-bis, co. 3, del d.lgs. n.	

¹ Cfr. art. 2, co.1, lett. g) del d.lgs. n. 24/2023.

² Si precisa che nel testo delle presenti linee guida l'espressione "Autorità giudiziaria" ricomprende anche la Corte dei Conti o Autorità contabile cui fa riferimento espressamente il d.lgs. n. 24/2023 in diverse disposizioni ad esempio negli artt. 3 e 12.

³ Cfr. art. 2, co. 1, lett. p) del d.lgs. n. 24/2023.

Parte prima - Ambito soggettivo

33/2013, fornitori di beni o servizi e che realizzano opere in favore dell'amministrazione pubblica	NOVITA' Organismi di diritto pubblico Concessionari di pubblico servizio
---	--

Approfondimenti sull'ambito soggettivo - Gli enti del settore pubblico

Di seguito si descrivono in dettaglio gli enti del settore pubblico tenuti ad applicare il nuovo d.lgs. n. 24/2023.

- **Le pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1, co. 2, del d.lgs. n. 165/2001⁴.**
Nella norma vi è l'elenco di pubbliche amministrazioni. Con riferimento agli enti pubblici non economici è comunque necessario considerare le disposizioni normative e statutarie, nonché gli indici elaborati dalla giurisprudenza (ad esempio gli ordini professionali ove qualificati come tali a livello legislativo; le Autorità di sistema Portuale, definite dall'art. 6, co. 5 della legge n. 84/1994 come modificato dal d.lgs. n. 169/2016, "enti pubblici non economici");
- **Le Autorità amministrative indipendenti.** Si tratta, in particolare, di: Autorità garante della concorrenza e del mercato, Commissione nazionale per le società e la borsa, Banca d'Italia, Istituto per la vigilanza sulle assicurazioni, Autorità di regolazione dei trasporti, Autorità per l'energia elettrica, il gas e il sistema idrico, Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, Garante per la protezione dei dati personali, Autorità nazionale anticorruzione, Commissione di vigilanza sui fondi pensione e Commissione di garanzia dell'attuazione della legge sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali.
- **Gli enti pubblici economici.** Giova ricordare che ad essi si applica la disciplina sulla prevenzione della corruzione e trasparenza al pari delle pubbliche amministrazioni, con il limite della compatibilità.
- **Gli organismi di diritto pubblico** ossia qualsiasi soggetto, anche aventi forma societaria: 1) dotato di capacità giuridica; 2) istituito per soddisfare specificatamente esigenze di interesse generale, attraverso lo svolgimento di un'attività priva di carattere industriale o commerciale; 3) la cui attività sia finanziata in modo maggioritario dallo Stato, dagli enti pubblici territoriali o da altri organismi di diritto pubblico, oppure la cui gestione sia soggetta al controllo di questi ultimi, oppure il cui organo d'amministrazione, di direzione o di vigilanza sia costituito da membri dei quali più della metà è designata dallo Stato, dagli enti pubblici territoriali o da altri organismi di diritto pubblico⁵.
- **I concessionari di pubblico servizio.** Si tratta dei soggetti cui è affidata da un soggetto pubblico la gestione di un servizio pubblico con assunzione in capo ai concessionari di un rischio operativo⁶.

⁴ Si tratta di amministrazioni dello Stato, ivi compresi gli istituti e le scuole di ogni ordine e grado e le istituzioni educative; aziende ed amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo; Regioni, Province, Comuni, Comunità montane e loro consorzi e associazioni; istituzioni universitarie; Istituti autonomi case popolari; Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e loro associazioni; gli enti pubblici non economici nazionali, regionali e locali; Amministrazioni, aziende e enti del SSN; ARAN; Agenzie fiscali di cui al d. l. 300/1999; CONI.

⁵ Si rappresenta che con l'adozione del nuovo codice dei contratti pubblici di cui al decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36 per la definizione di organismo di diritto pubblico occorre fare riferimento all'art.1, lett e) dell'Allegato I.1 "Definizioni dei soggetti, dei contratti, delle procedure e degli strumenti" del Libro I del nuovo codice appalti che in parte modifica la precedente definizione di cui al citato art. 3, co. 1, lett. d) del d.lgs. 50/2016.

⁶ A tal fine cfr. il combinato disposto delle seguenti disposizioni del nuovo codice appalti che:

- all'art. 1, lett. b) dell'Allegato I.1 "Definizioni dei soggetti, dei contratti, delle procedure e degli strumenti" del Libro I, fornisce la definizione di "ente concedente" come, qualsiasi amministrazione aggiudicatrice o ente aggiudicatore, ovvero altro soggetto pubblico o privato, che affida contratti di concessione di lavori o di servizi e che è comunque tenuto, nella scelta del contraente, al rispetto del codice;
- all'art. 2, lett. c) definisce i contratti di concessione quali "i contratti a titolo oneroso stipulati per iscritto a pena di nullità in virtù dei quali una o più amministrazioni aggiudicatrici o uno o più enti aggiudicatori affidano l'esecuzione di lavori o la fornitura e la gestione di servizi a uno o più operatori economici, ove il corrispettivo consista unicamente nel diritto di gestire i lavori o i servizi oggetto dei contratti o in tale diritto accompagnato da un prezzo";
- all'art. 177, co. 1, precisa che "L'aggiudicazione di una concessione comporta il trasferimento al concessionario di un rischio operativo legato, alla realizzazione dei lavori o alla gestione dei servizi e comprende un rischio dal lato della domanda o dal lato dell'offerta o da entrambi".

Parte prima - Ambito soggettivo

- **Gli enti di diritto privato in controllo pubblico ai sensi dell'art. 2359 del c.c.** Si può trattare di enti che rivestono forma “societaria” o di altri enti, ad esempio associazioni o fondazioni.
In particolare:

Le società a controllo pubblico che coincidono con quelle disciplinate dall'apposito Testo Unico n. 175 del 19 agosto 2016 (in particolare dall'art. 2, co. 1, lett. m)⁷. Rientrano nell'ambito di applicazione del decreto anche le società a controllo pubblico quotate, ossia quelle che emettono azioni quotate in mercati regolamentati o che hanno emesso, alla data del 31 dicembre 2015, strumenti finanziari, diversi dalle azioni, quotati in mercati regolamentati⁸.

Gli altri enti di diritto privato in controllo pubblico ai sensi dell'art. 2359 del c.c.

Il nuovo decreto, all'art. 3, co. 3, lett. b), fa espresso riferimento anche ad “enti di diritto privato sottoposti a controllo pubblico ai sensi dell'art. 2359 del c.c.”. L'Autorità ritiene che si possa fare riferimento per la loro individuazione all'art. 2-bis, co. 2, lett. c), del d.lgs. n. 33/2013, norma cardine sul perimetro di applicazione della normativa sulla prevenzione della corruzione e della trasparenza. Vi rientrano associazioni, fondazioni e enti di diritto privato, comunque denominati, anche privi di personalità giuridica, che soddisfino contemporaneamente i seguenti requisiti: a) bilancio superiore a cinquecentomila euro; b) attività finanziata in modo maggioritario per almeno due esercizi finanziari consecutivi nell'ultimo triennio da pubbliche amministrazioni; c) totalità dei titolari o dei componenti dell'organo d'amministrazione o di indirizzo designata da pubbliche amministrazioni.

Le società in house, cioè le società nelle quali:

- un'amministrazione esercita il controllo analogo o più amministrazioni esercitano il controllo analogo congiunto⁹;
- la partecipazione di capitali privati avviene in forme che non comportino controllo o potere di veto, né l'esercizio di un'influenza determinante sulla società;
- oltre l'ottanta per cento del loro fatturato sia effettuato nello svolgimento dei compiti a esse affidati dall'ente pubblico o dagli enti pubblici soci¹⁰.

Tali società sono incluse nell'ambito di applicazione del decreto n. 24/2023 anche se emettono azioni quotate in mercati regolamentati o hanno emesso, alla data del 31 dicembre 2015, strumenti finanziari, diversi dalle azioni, quotati in mercati regolamentati.

1.2 I soggetti che godono di protezione in caso di segnalazione, denuncia o divulgazione pubblica nell'ambito del settore pubblico

⁷ Tale disposizione definisce “società a controllo pubblico»: le società in cui una o più amministrazioni pubbliche esercitano poteri di controllo ai sensi della lettera b)”. In base all'art. 2, co. 1, lett. b) del TUSP il controllo corrisponde alla situazione descritta nell'art. 2359 c.c. rubricato in “Società controllate e società collegate”. Tale ultima disposizione contempla tre ipotesi di “controllo”, considerando come “controllate”:

- 1) le società in cui un'altra società dispone della maggioranza dei voti esercitabili nell'assemblea ordinaria;
- 2) le società in cui un'altra società dispone di voti sufficienti per esercitare un'influenza dominante nell'assemblea ordinaria;
- 3) le società che sono sotto influenza dominante di un'altra società in virtù di particolari vincoli contrattuali con essa.

Secondo l'orientamento del MEF del 15 febbraio 2018 nella nozione di controllo di cui all'art. 2, co. 1, lett. b), del TUSP, rientra anche il controllo indiretto e, cioè, quello esercitato tramite una società controllata o soggetto diverso.

Le società in controllo pubblico sono già state ricomprese nell'ambito di applicazione delle norme in tema di trasparenza e di prevenzione della corruzione ai sensi dell'art. 2-bis, co. 2, lett. b), del d.lgs. 33/2013. L'Autorità ha dato indicazioni per la corretta individuazione di tali società nella Delibera n. 1134/2017 (§ 2.1), e, con riferimento alle società in controllo pubblico congiunto, nella Delibera n. 859 del 25 settembre 2019, cui si rinvia.

⁸ A tali società non si applica la normativa sulla prevenzione della corruzione e della trasparenza (cfr. sul punto Delibera 1134/2017).

⁹ Ai sensi dell'art. 2, lett. c) del d.lgs. 175/2016 il «controllo analogo» è la situazione in cui l'amministrazione esercita su una società un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi, esercitando un'influenza determinante sia sugli obiettivi strategici che sulle decisioni significative della società controllata. Tale controllo può anche essere esercitato da una persona giuridica diversa, a sua volta controllata allo stesso modo dall'amministrazione partecipante.

¹⁰ Cfr. artt. 2, co. 1, lett. o) e 16, co. 1 e 3, del d.lgs. n. 175/2016.

Parte prima - Ambito soggettivo

Il nuovo decreto amplia notevolmente, rispetto alla precedente normativa, i soggetti cui, all'interno del settore pubblico, è riconosciuta protezione, anche da ritorsioni, in caso di segnalazione, interna o esterna, divulgazione pubblica e denuncia all'Autorità giudiziaria.

Soggetti tutelati del settore pubblico	
Disciplina precedente (L. n. 179/2017 - LLGG ANAC n. 469/2021)	Disciplina attuale (D.lgs. n. 24/2023)
Dipendenti delle pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1, co. 2 e art. 3 d.lgs. n. 165/2001, rispettivamente con rapporto di lavoro di diritto privato o con rapporto di lavoro assoggettato a regime pubblicistico	Dipendenti delle pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1, co. 2, e art. 3 d.lgs. n. 165/2001, rispettivamente con rapporto di lavoro di diritto privato o con rapporto di lavoro assoggettato a regime pubblicistico
Dipendenti delle Autorità amministrative indipendenti	Dipendenti delle Autorità amministrative indipendenti
Dipendenti degli enti pubblici economici	Dipendenti degli enti pubblici economici
Dipendenti società in controllo pubblico ex art. 2, co. 1, lett. m) del d.lgs. n. 175/2016 anche se quotate	Dipendenti di società in controllo pubblico ex art. 2, co. 1, lett. m) del d.lgs. n. 175/2016 anche se quotate
Dipendenti delle società <i>in house</i> anche se quotate	Dipendenti delle società <i>in house</i> anche se quotate
Dipendenti di altri enti di diritto privato in controllo pubblico (associazioni, fondazioni ed enti di diritto privato comunque denominati) ex art. 2-bis, co. 2, lett. c) del d.lgs. n. 33/2013.	Dipendenti di altri enti di diritto privato in controllo pubblico (associazioni, fondazioni ed enti di diritto privato comunque denominati) ex art. 2-bis, co. 2, lett. c) del d.lgs. n. 33/2013
	NOVITA'
	Dipendenti degli organismi di diritto pubblico
	Dipendenti dei concessionari di pubblico servizio
	Lavoratori autonomi che svolgono la propria attività lavorativa presso soggetti del settore pubblico
	Lavoratori o collaboratori che svolgono la propria attività lavorativa presso soggetti del settore pubblico che forniscono beni o servizi o che realizzano opere in favore di terzi
	Liberi professionisti e consulenti che prestano la propria attività presso soggetti del settore pubblico
	Volontari e tirocinanti, retribuiti e non retribuiti, che prestano la propria attività presso soggetti del settore pubblico
	Azionisti (persone fisiche)
	Persone con funzioni di amministrazione, direzione, controllo, vigilanza o rappresentanza, anche qualora tali funzioni siano esercitate in via di mero fatto, presso soggetti del settore pubblico
	Per tutti i suddetti soggetti, la tutela si applica anche durante il periodo di prova e anteriormente o successivamente alla costituzione del rapporto di lavoro o altro rapporto giuridico

A tutti i soggetti sopra elencati la tutela si applica non solo se la segnalazione, la denuncia o la divulgazione pubblica avviene in costanza del rapporto di lavoro o di altro tipo di rapporto giuridico, ma anche durante il periodo di prova e anteriormente o successivamente alla costituzione del rapporto giuridico.

Parte prima - Ambito soggettivo

Il decreto indica, infatti, che la tutela si estende:

- quando i rapporti giuridici non sono ancora iniziati, se le informazioni sono state acquisite durante il processo di selezione o in altre fasi precontrattuali;
- durante il periodo di prova;
- successivamente allo scioglimento del rapporto giuridico se le informazioni sulle violazioni sono state acquisite nel corso dello stesso rapporto giuridico (art. 3, co. 4).

Il decreto fa anche riferimento a lavoratori o collaboratori che svolgono la propria attività lavorativa presso soggetti del settore pubblico che forniscono beni o servizi o che realizzano opere in favore di terzi, ma che di fatto rientrano nelle tipologie sopra indicate.

Approfondimenti sull'ambito soggettivo - I soggetti tutelati nel settore pubblico

Di seguito si forniscono ulteriori dettagli in merito ad alcuni soggetti tutelati del settore pubblico.

- **Dipendenti delle pubbliche amministrazioni** di cui all'art. 1, co. 2, del d.lgs. n. 165/2001 (cfr. elenco sopra, § 1.1.);
- **Dipendenti in regime di diritto pubblico** di cui all'art. 3 del d.lgs. n. 165/2001, ovvero: avvocati e procuratori dello Stato, personale militare e delle Forze di polizia di Stato, personale della carriera diplomatica e della carriera prefettizia nonché il personale, anche di livello dirigenziale, del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, il personale della carriera dirigenziale penitenziaria, i professori e ricercatori universitari a tempo indeterminato o determinato¹¹.

L'art. 3 del d.lgs. n. 165 del 2001 include, nella categoria dei dipendenti con rapporto di lavoro pubblicistico, anche i magistrati ordinari, amministrativi e contabili.

Ciò fa nascere perplessità sulle effettive modalità di applicazione della disciplina in parola anche a tali soggetti. Il rapporto di lavoro dei magistrati ordinari, amministrativi, contabili, infatti, è regolato anche da norme di rango costituzionale (art. 101 e ss. Cost.), che prevedono, fra l'altro, competenze esclusive attribuite agli organi di autogoverno¹².

ANAC, tenuto conto della lacunosità della norma nonché dell'inquadramento costituzionale della magistratura, ritiene di escludere le segnalazioni proposte da magistrati o relative a magistrati (seppure proposte da dipendenti pubblici). Ciò al fine di non interferire con le competenze proprie dell'organo di autogoverno. Resta fermo che, laddove gli illeciti segnalati rilevino sotto il profilo penale o erariale, ANAC e gli altri soggetti del settore pubblico e del settore privato inviano le segnalazioni eventualmente ricevute direttamente alle Autorità giudiziarie competenti.

Tale posizione troverebbe conferma nella nuova disciplina laddove l'art. 1, co. 4, del d.lgs. n. 24/2023 fa salve le disposizioni in materia di autonomia e indipendenza della magistratura, di funzioni e attribuzioni del Consiglio superiore della magistratura, comprese le relative procedure, per tutto quanto attiene alla posizione giuridica degli appartenenti all'ordine giudiziario.

Diversamente, ANAC valuta la comunicazione alla stessa¹³ dell'adozione di misure ritenute ritorsive nei confronti di chi segnala violazioni attribuibili a magistrati. L'Autorità considera, senz'altro, quelle che riguardano i segnalanti/dipendenti pubblici "non magistrati"¹⁴ che

¹¹ Il decreto fa riferimento anche ai dipendenti degli enti che svolgono la loro attività nelle materie contemplate dall'art. 1 del decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 17 luglio 1947, n. 691 (personale del Comitato interministeriale per il credito e il Risparmio), disposizione tuttavia abrogata dal d.lgs. 1 settembre 1993, n. 385.

¹² In questa prospettiva si evidenzia che la legge n. 190/2012 sulla prevenzione della corruzione non risulta applicabile alla magistratura ordinaria, né contabile, né amministrativa così come il d.P.R. n. 62/2013, recante il Codice di comportamento dei dipendenti pubblici.

¹³ Ai sensi dell'art. 19 del d.lgs. n. 24/2023.

¹⁴ Ad esempio, tutti i dipendenti in servizio presso il Ministero della Giustizia, i Tar, il Consiglio di Stato, la Corte dei Conti e i Tribunali militari e, presso gli organi di autogoverno delle varie magistrature, il CSM, il Consiglio di Presidenza della Giustizia amministrativa e di quella Contabile, il Consiglio Superiore della magistratura militare.

Parte prima - Ambito soggettivo

hanno subito, a causa della predetta segnalazione, una ritorsione. A tali soggetti, infatti, va assicurata la tutela dalle ritorsioni eventualmente subite in ragione della segnalazione, come previsto dalla legge.

ANAC, invece, ritiene di non poter intervenire in caso di comunicazione di misure ritenute ritorsive adottate dall'amministrazione nei confronti del segnalante "magistrato". Ciò al fine di non interferire con l'organo di autogoverno della magistratura. In simili casi, dunque, non può che delinarsi un parziale vuoto di tutela.

L'Autorità auspica di poter attivare protocolli d'intesa con gli Organi di autogoverno delle magistrature, al fine di assicurare la compatibilità delle tutele previste dal d.lgs. n. 24/2023 con le garanzie di autonomia costituzionalmente assicurata alle magistrature.

- **Dipendenti delle Autorità amministrative indipendenti di garanzia, vigilanza o regolazione**, come indicate al citato § 1.1;
- **Lavoratori autonomi** che svolgono la propria attività lavorativa presso i soggetti del settore pubblico come elencati al § 1.1, ivi compresi:
 - Lavoratori autonomi indicati al capo I della l. n. 81/2017. Si tratta dei lavoratori con rapporti di lavoro autonomi disciplinati dal Titolo III del Libro V del codice civile ivi inclusi i contratti d'opera di cui all'art. 2222 del medesimo codice civile.
 - Titolari di un rapporto di collaborazione di cui all'art. 409 del codice di procedura civile, quali i rapporti indicati al n. 3 della disposizione appena citata: rapporti di agenzia, di rappresentanza commerciale ed altri rapporti di collaborazione che si concretano in una prestazione di opera continuativa e coordinata, prevalentemente personale, anche se non a carattere subordinato come ad esempio, avvocati, ingegneri, assistenti sociali che prestano la loro attività lavorativa per un soggetto del settore pubblico organizzandola autonomamente (rapporto parasubordinato);
 - Titolari di un rapporto di collaborazione di cui all'art. 2 del d.lgs. n. 81/2015. Si tratta - ai sensi del co. 1 della citata norma - delle collaborazioni organizzate dal committente che consistono in prestazioni di lavoro esclusivamente personali e continuative, le cui modalità di esecuzione siano organizzate dal committente. Ciò vale anche qualora le modalità di esecuzione delle prestazioni siano organizzate mediante piattaforme digitali.
- **Liberi professionisti e consulenti** che prestano la propria attività presso soggetti del settore pubblico. Proprio questi soggetti potrebbero trovarsi in una posizione privilegiata per segnalare le violazioni di cui sono testimoni. Si considerino, ad esempio, i consulenti che forniscono supporto alle amministrazioni e agli enti nell'attuazione di progetti finanziati con fondi dell'Unione europea.
- **Volontari e tirocinanti**, retribuiti e non retribuiti, che prestano la propria attività presso soggetti del settore pubblico. Vi rientrano, tra l'altro, anche i dottorandi e gli assegnisti di ricerca in quanto assimilabili ai tirocinanti. Le ritorsioni contro i volontari e i tirocinanti potrebbero concretizzarsi, ad esempio, nel non avvalersi più dei loro servizi, nel dare loro referenze di lavoro negative, nel danneggiarne in altro modo la reputazione o le prospettive di carriera¹⁵.
- **Azionisti**, da intendersi come le persone fisiche che detengono azioni in uno dei soggetti del settore pubblico¹⁶, ove questi ultimi assumano veste societaria, es. società in controllo pubblico, società *in house*, società cooperativa etc. Si tratta di coloro che siano venuti a

¹⁵ Cfr. Considerando n. 40 della Direttiva (UE) 2019/1937.

¹⁶ Cfr. art. 2, co. 1, lett. p) del d.lgs. n. 24/2023.

Parte prima - Ambito soggettivo

conoscenza di violazioni oggetto di segnalazione nell'esercizio dei diritti di cui sono titolari in ragione del loro ruolo di azionisti rivestito nella società.

- **Persone con funzioni di amministrazione, direzione, controllo, vigilanza o rappresentanza**, anche qualora tali funzioni siano esercitate in via di mero fatto, presso soggetti del settore pubblico. Si tratta di soggetti collegati in senso ampio all'organizzazione nella quale la violazione si verifica e nella quale esercitano alcune funzioni, anche in assenza di una regolare investitura (esercizio di fatto di funzioni). Può trattarsi, ad esempio, dei componenti dei Consigli di amministrazione, anche senza incarichi esecutivi, oppure dei componenti degli Organismi interni di valutazione (OIV) o degli Organismi di vigilanza (ODV) nonché i rappresentanti della componente studentesca negli organi universitari.

1.3 Gli enti del settore privato tenuti a rispettare la disciplina

Il d.lgs. n. 24/2023 include anche enti di diritto privato tra quelli tenuti a dare attuazione alla disciplina.

Rispetto alla precedente normativa si tratta di una più ampia categoria di enti specificamente individuati con riferimento a diversi criteri, relativi alla consistenza del personale, all'adozione o meno del MOG 231 nonché allo svolgimento di attività nei settori disciplinati dal diritto dell'UE.

Enti del settore privato tenuti a rispettare la disciplina in materia di <i>Whistleblowing</i>	
Disciplina precedente (L. n. 179/2017 - LLGG ANAC n. 469/2021)	Disciplina attuale (D.lgs. n. 24/2023)
Imprese private fornitrici di beni o servizi e che realizzano opere in favore dell'amministrazione pubblica Enti privati che rientrano nell'ambito di applicazione del d.lgs. n. 231/2001	<p style="text-align: center;">NOVITA'</p> <p>Soggetti privati che hanno impiegato nell'ultimo anno la media di almeno cinquanta lavoratori subordinati (con contratti di lavoro a tempo indeterminato o determinato)</p> <p>Soggetti del settore privato che rientrano nell'ambito di applicazione degli atti dell'Unione di cui alle parti I.B e II dell'allegato 1 al d.lgs. n. 24/2023, anche se nell'ultimo anno non hanno raggiunto la media di almeno cinquanta lavoratori subordinati (con contratti di lavoro a tempo indeterminato o determinato)</p> <p>Soggetti del settore privato che rientrano nell'ambito di applicazione del d.lgs. n. 231/2001, e adottano i modelli di organizzazione e gestione ivi previsti, se nell'ultimo anno <u>hanno raggiunto</u> la media di almeno cinquanta lavoratori subordinati (con contratti di lavoro a tempo indeterminato o determinato)</p> <p>Soggetti del settore privato che rientrano nell'ambito di applicazione del d.lgs. n. 231/2001 e adottano i modelli di organizzazione e gestione ivi previsti, anche se nell'ultimo anno <u>non hanno</u> raggiunto la media di almeno cinquanta lavoratori</p>

Parte prima - Ambito soggettivo

	subordinati (con contratti di lavoro a tempo indeterminato o determinato)
--	---

Computo della media dei lavoratori impiegati nei soggetti del settore privato

Per il calcolo della media annua dei lavoratori impiegati negli enti del settore privato, **occorre fare riferimento, di volta in volta, all'ultimo anno solare precedente a quello in corso¹⁷**, salvo per le imprese di nuova costituzione per le quali si considera l'anno in corso.

Approfondimenti sull'ambito soggettivo - Gli enti del settore privato

Di seguito si descrivono le tipologie di enti del settore privato tenuti al rispetto della disciplina in materia di protezione del segnalante.

- **Soggetti che hanno impiegato nell'ultimo anno la media di almeno cinquanta** lavoratori subordinati con contratti di lavoro a tempo indeterminato o determinato (art. 2, lett. q), n. 1);
- **Soggetti che, pur non avendo** impiegato nell'ultimo anno la **media di almeno cinquanta** lavoratori subordinati con contratti di lavoro a tempo indeterminato o determinato, tuttavia, **rientrano nell'ambito di applicazione degli atti dell'Unione** di cui alle parti I.B e II dell'allegato 1 del decreto n. 24/2023 (cfr. Allegato 1" *Elenco degli atti dell'UE e delle disposizioni attuative nazionali rilevanti per l'ambito soggettivo del d.lgs. 24 del 2023*") ossia nel settore **dei servizi, prodotti e mercati finanziari e prevenzione del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo, della tutela dell'ambiente e della sicurezza dei trasporti** (art. 2, co. 1, lett. q), n. 2). Ciò che rileva principalmente, quindi, non è la consistenza dei lavoratori impiegati, quanto piuttosto i **settori in cui operano**.
- **Altri enti di diritto privato** che, diversi dai quelli indicati al citato art. 2, co. 1, lett. q) n. 2, rientrano nell'ambito di applicazione del d.lgs. n. 231/2001 e adottano i modelli di organizzazione e gestione ivi previsti se nell'ultimo anno hanno impiegato la media di almeno cinquanta lavoratori subordinati con contratti di lavoro a tempo indeterminato o determinato.
- **Altri enti del settore privato** che, diversi da quelli indicati al citato art. 2, co. 1, lett. q) n. 2, rientrano nell'ambito di applicazione del d.lgs. 231/2001, adottano i modelli di organizzazione e gestione ivi previsti, ma nell'ultimo anno non hanno raggiunto la media di almeno cinquanta lavoratori subordinati con contratti di lavoro a tempo indeterminato o determinato¹⁸.

Tali soggetti sono tenuti ad osservare le disposizioni sul *Whistleblowing*, anche se impiegano meno di cinquanta dipendenti, ma solo se adottano i modelli di organizzazione e gestione già previsti dall'art. 6 del d.lgs. n. 231/2001. Ciò, come chiarito nella Relazione illustrativa allo schema del decreto n. 24/2023, al fine di non pregiudicare le tutele in questa materia già previste da tale normativa, allo stato, assicurate anche agli enti con meno di cinquanta dipendenti. Giova evidenziare, al riguardo, che il decreto n. 24/2023¹⁹ modifica il d.lgs. n.

¹⁷ Il primo anno da considerare è quello precedente all'entrata in vigore del presente decreto. Inoltre, ai fini del calcolo della media dei lavoratori impiegati negli enti del settore privato deve farsi riferimento al valore medio degli addetti (Elaborazione dati INPS) al 31/12 dell'anno solare precedente a quello in corso, contenuto nelle visure camerali. Quando l'impresa è di nuova costituzione, considerato che il dato in questione viene aggiornato trimestralmente, va preso come riferimento il valore medio calcolato nell'ultima visura.

¹⁸ Cfr. art. 2, co. 1, lett. q), n. 3.

¹⁹ Cfr. in particolare l'art. 24 del decreto.

Parte prima - Ambito soggettivo

231/2001, precisando che nei modelli di organizzazione e gestione (che gli enti non sono obbligati ad adottare) debbano essere previsti canali di segnalazione interna.

1.4 I soggetti che godono della protezione in caso di segnalazione, denuncia o divulgazione pubblica nel settore privato

Il numero dei soggetti del settore privato cui è assicurata la tutela nel nuovo decreto è molto più ampio rispetto alla precedente normativa.

Soggetti tutelati del settore privato	
Disciplina precedente (L. n. 179/2017 - LLGG ANAC n. 469/2021)	Disciplina attuale (D.lgs. n. 24/2023)
Lavoratori e collaboratori di soggetti privati, comprese le società interamente partecipate da PA, nella misura in cui siano fornitori di beni o servizi e che realizzino opere in favore dell'amministrazione pubblica	<p style="text-align: center;">NOVITA'</p> <p><u>Formulazione diversa e innovativa per l'individuazione dei soggetti tutelati.</u></p> <p>Lavoratori subordinati</p> <p>Lavoratori autonomi che svolgono la propria attività lavorativa presso i soggetti del settore privato</p> <p>Liberi professionisti e consulenti che prestano la propria attività presso i soggetti del settore privato</p> <p>Volontari e tirocinanti, retribuiti e non retribuiti, che prestano la propria attività presso i soggetti del settore privato</p> <p>Azionisti (persone fisiche)</p> <p>Per tutti i suddetti soggetti, la tutela si applica anche durante il periodo di prova e anteriormente o successivamente alla costituzione del rapporto di lavoro o altro rapporto giuridico.</p> <p>Persone con funzioni di amministrazione, direzione, controllo, vigilanza o rappresentanza, anche qualora tali funzioni siano esercitate in via di mero fatto, presso i soggetti del settore privato</p>
Soggetti presso gli enti privati che rientrano nell'ambito di applicazione del d.lgs. n. 231/2001 che:	
<ul style="list-style-type: none">- rivestono funzioni di rappresentanza, di amministrazione o di direzione dell'ente o di una sua unità organizzativa dotata di autonomia finanziaria e funzionale;- esercitano, anche di fatto, la gestione e il controllo dell'ente o di una sua unità organizzativa dotata di autonomia finanziaria e funzionale;- sono sottoposte alla direzione o alla vigilanza di uno dei soggetti sopra indicati.	

Il decreto fa anche riferimento a lavoratori o collaboratori che svolgono la propria attività lavorativa presso soggetti del settore privato che forniscono beni o servizi o che realizzano opere in favore di terzi, ma che di fatto rientrano nelle tipologie sopra indicate.

Come già precisato per il settore pubblico, anche per i soggetti del settore privato, come sopra elencati, la tutela si applica non solo se la segnalazione, la denuncia o la divulgazione pubblica avvenga in costanza del rapporto di lavoro o di altro tipo di rapporto giuridico, ma anche durante il

Parte prima - Ambito soggettivo

periodo di prova e anteriormente (ad esempio, nella fase precontrattuale) o successivamente alla costituzione del rapporto giuridico (cfr. § 1.2 della presente parte).

Approfondimenti sull'ambito soggettivo - I soggetti tutelati nel settore privato

I soggetti del settore privato, ai quali sono riconosciute le tutele della nuova disciplina sono:

➤ **Lavoratori subordinati**, ivi compresi i:

- Lavoratori il cui rapporto di lavoro è disciplinato dal d.lgs. n. 81/2015. Si tratta, ad esempio, di rapporti di lavoro a tempo parziale, intermittente, a tempo determinato, di somministrazione, di apprendistato, di lavoro accessorio;
- Lavoratori che svolgono prestazioni occasionali (il cui rapporto di lavoro è disciplinato dall'art. 54-bis del d.l. n. 50/2017, conv. con mm.ii. dalla l. n. 96/2017).

➤ **Lavoratori autonomi**

Lavoratori autonomi che svolgono la propria attività lavorativa presso soggetti del settore privato, ivi compresi i:

- Lavoratori autonomi indicati al capo I della l. n. 81/2017. Si tratta dei lavoratori con rapporti di lavoro autonomi disciplinati dal Titolo III del Libro V del codice civile, ivi inclusi i contratti d'opera di cui all'art. 2222 del medesimo c.c.;
 - Titolari di un rapporto di collaborazione di cui all'art. 409 del codice di procedura civile. Ci si riferisce ai rapporti indicati al n. 3 della disposizione appena citata, ossia i rapporti di agenzia, di rappresentanza commerciale ed altri rapporti di collaborazione che si concretino in una prestazione di opera continuativa e coordinata, prevalentemente personale, anche se non a carattere subordinato. Ad esempio, avvocati, ingegneri, assistenti sociali che prestano la loro attività lavorativa per un soggetto del settore privato organizzandola autonomamente (rapporto parasubordinato);
 - Titolari di un rapporto di collaborazione di cui all'art. 2 del d.lgs. n. 81/2015. Si tratta - ai sensi del co. 1 della citata norma - delle collaborazioni organizzate dal committente che si concretino in prestazioni di lavoro esclusivamente personali e continuative, le cui modalità di esecuzione siano organizzate dal committente. Ciò vale anche qualora le modalità di esecuzione delle prestazioni siano realizzate mediante piattaforme digitali.
- **Liberi professionisti e consulenti** che prestano la propria attività presso soggetti del settore privato e che potrebbero trovarsi in una posizione privilegiata per segnalare le violazioni di cui sono testimoni.
- **Volontari e tirocinanti**, retribuiti e non retribuiti, che prestano la propria attività presso soggetti del settore privato che rischiano comunque di subire ritorsioni per aver segnalato violazioni. Le ritorsioni nei confronti di questi soggetti potrebbero concretizzarsi, ad esempio, nel non avvalersi più dei loro servizi, nel dare loro referenze di lavoro negative, nel danneggiarne in altro modo la reputazione o le prospettive di carriera.
- **Azionisti** persone fisiche che detengono azioni in uno dei soggetti del settore privato, ove questi ultimi assumano veste societaria. Si tratta di coloro che siano venuti a conoscenza di violazioni oggetto di segnalazione nell'esercizio dei diritti di cui sono titolari in ragione del loro ruolo di azionisti rivestito nella società.

Parte prima - Ambito soggettivo

- **Persone con funzioni di amministrazione, direzione, controllo, vigilanza o rappresentanza**, anche qualora tali funzioni siano esercitate in via di mero fatto presso soggetti del settore privato. Si tratta di soggetti collegati in senso ampio all'organizzazione nella quale la violazione si verifica e nella quale esercitano alcune funzioni, anche in assenza di una regolare investitura (esercizio di fatto di funzioni). Può trattarsi, ad esempio, dei componenti dei Consigli di amministrazione, anche senza incarichi esecutivi, oppure dei componenti degli Organismi di vigilanza (ODV).

1.5 I soggetti che godono della protezione diversi da chi segnala, denuncia o effettua divulgazioni pubbliche

Ulteriore novità del d.lgs. n. 24/2023 consiste nel fatto che la tutela è riconosciuta, oltre ai suddetti soggetti del settore pubblico e del settore privato che effettuano segnalazioni, denunce o divulgazioni pubbliche, anche a quei soggetti che, tuttavia, potrebbero essere destinatari di ritorsioni, intraprese anche indirettamente, in ragione del ruolo assunto nell'ambito del processo di segnalazione, divulgazione pubblica o denuncia e/o del particolare rapporto che li lega al segnalante o denunciante²⁰.

Soggetti tutelati diversi da chi segnala, denuncia o effettua divulgazioni pubbliche	
Disciplina precedente (L. n. 179/2017)	Disciplina attuale (D.lgs. n. 24/2023)
Figure non previste e non tutelate	Facilitatore , persona fisica che assiste il segnalante nel processo di segnalazione, operante all'interno del medesimo contesto lavorativo e la cui assistenza deve essere mantenuta riservata
	Persone del medesimo contesto lavorativo del segnalante, denunciante o di chi effettua una divulgazione pubblica e che sono legate ad essi da uno stabile legame affettivo o di parentela entro il quarto grado
	Colleghi di lavoro del segnalante, denunciante o di chi effettua una divulgazione pubblica, che lavorano nel medesimo contesto lavorativo della stessa e che hanno con detta persona un rapporto abituale e corrente
	Enti di proprietà - in via esclusiva o in compartecipazione maggioritaria di terzi - del segnalante, denunciante o di chi effettua una divulgazione pubblica
	Enti presso i quali il segnalante, denunciante o chi effettua una divulgazione pubblica lavorano (art. 3, co. 5, lett. d))
	Enti che operano nel medesimo contesto lavorativo del segnalante, denunciante o di chi effettua una divulgazione pubblica

Approfondimenti sull'ambito soggettivo - Gli altri soggetti tutelati oltre al segnalante, a chi denuncia o chi effettua una divulgazione pubblica

Di seguito si forniscono chiarimenti in merito ai soggetti tutelati oltre al segnalante, a chi denuncia o chi effettua una divulgazione pubblica.

- **Il facilitatore**

²⁰ Cfr. art. 3, co. 5, lett. da a) a d), del d.lgs. n. 24/2023.

Parte prima - Ambito soggettivo

Nel decreto il facilitatore è definito come una “*persona fisica che assiste il segnalante nel processo di segnalazione, operante all’interno del medesimo contesto lavorativo e la cui assistenza deve essere mantenuta riservata*”²¹.

La norma, utilizzando il termine “*assistenza*”, fa riferimento a un soggetto che fornisce consulenza o sostegno al segnalante e che opera nel medesimo contesto lavorativo del segnalante.

A titolo esemplificativo, il facilitatore potrebbe essere il collega dell’ufficio del segnalante o di un altro ufficio che lo assiste in via riservata²² nel processo di segnalazione.

Il facilitatore potrebbe essere un collega che riveste anche la qualifica di sindacalista se assiste il segnalante in suo nome, senza spendere la sigla sindacale. Si precisa che se, invece, assiste il segnalante utilizzando la sigla sindacale, lo stesso non riveste il ruolo di facilitatore. In tal caso resta ferma l’applicazione delle disposizioni in tema di consultazione dei rappresentanti sindacali e di repressione delle condotte antisindacali di cui alla l. n. 300/1970.

Tenuto conto che la *ratio* perseguita dal legislatore è quella di far emergere illeciti garantendo, fra l’altro, la libertà di espressione del segnalante anche mediante l’assistenza di altri soggetti, ne discende che la protezione debba essere garantita al facilitatore anche sotto il profilo della riservatezza. Ciò sia per quanto riguarda l’identità del facilitatore, sia con riferimento all’attività in cui l’assistenza si concretizza. Tale esigenza di protezione si desume dalla formulazione della norma che prevede espressamente che “*l’assistenza deve essere mantenuta riservata*”. D’altronde, escludendo tale tutela nei confronti del facilitatore, si potrebbe correre il rischio di disvelare l’identità dello stesso segnalante che si è avvalso dell’assistenza del primo.

➤ Le persone del medesimo contesto lavorativo

Come detto, la nuova legislazione ha esteso notevolmente il regime di tutele, ampliando la nozione di “*contesto lavorativo*”. Tale concetto ricomprende le attività lavorative o professionali, presenti o passate, in ragione delle quali, indipendentemente dalla loro natura, un soggetto acquisisce informazioni sulle violazioni e nel cui ambito potrebbe rischiare di subire ritorsioni in caso di segnalazione o di divulgazione pubblica o di denuncia all’autorità giudiziaria o contabile²³. Deve, comunque, trattarsi di attività svolte dai soggetti che hanno instaurato con l’ente del settore pubblico o privato uno di quei rapporti di natura lavorativa o professionale espressamente indicati dal legislatore nel d.lgs. n. 24/2023²⁴.

L’espressione “*persone del medesimo contesto lavorativo del segnalante*” si riferisce, quindi, a persone legate da una rete di relazioni sorte in ragione del fatto che esse operano, o hanno operato in passato, nel medesimo ambiente lavorativo del segnalante o denunciante, ad esempio colleghi, ex-colleghi, collaboratori²⁵.

Proprio in ragione di tale rete di rapporti e relazioni interpersonali, più persone potrebbero essere a rischio di subire ritorsioni in ragione della segnalazione, denuncia o divulgazione pubblica effettuata da un segnalante del medesimo contesto lavorativo.

Si pensi, ad esempio, ad un soggetto che, a seguito di una procedura di mobilità interna, venga assegnato ad un nuovo ufficio ma che conserva un legame personale con il precedente ufficio ove lavora o presta la propria attività il segnalante.

Analogamente, anche un soggetto cessato dal servizio o dall’incarico che conserva un legame con il proprio contesto lavorativo potrebbe subire le conseguenze di una segnalazione, denuncia o divulgazione pubblica effettuata da una persona operante all’interno di tale contesto.

²¹ Cfr. art. 2, co. 1, lett. h) del citato decreto.

²² Cfr. art. 2, co. 1, lett. h) d.lgs. 24/2023 ai sensi del quale l’assistenza del facilitatore deve essere “*mantenuta riservata*”.

²³ Cfr. art. 2, co. 1, lett. i) del d.lgs. n. 24/2023.

²⁴ Si tratta dei rapporti di cui all’ art. 3, co. 3 e 4, del d.lgs. n. 24/2023.

²⁵ Cfr. art. 3, co. 5, lett. b), d.lgs. n. 24/2023.

Parte prima - Ambito soggettivo

Presupposto per l'applicazione delle tutele in tali casi è però l'esistenza di uno stabile legame affettivo o di parentela entro il quarto grado con il segnalante stesso. Il legislatore ha quindi ancorato l'applicazione delle tutele all'esistenza di un legame qualificato.

Se non sussistono dubbi circa il legame di parentela che deve essere entro il quarto grado, più incerta appare la definizione di stabile legame affettivo.

Si ritiene che tale espressione potrebbe far riferimento, innanzitutto, a coloro che hanno un rapporto di convivenza con il segnalante²⁶.

In linea con la *ratio* di estendere il più possibile la tutela avverso le ritorsioni si ritiene che la nozione di stabile legame affettivo possa intendersi, però, non solo come convivenza in senso stretto, bensì anche come rapporto di natura affettiva caratterizzato da una certa stabilità sia sotto il profilo temporale che sotto il profilo di condivisione di vita. Un legame affettivo che dunque coinvolge una persona specifica. Si pensi, ad esempio, ad un collega (o ex collega)

del segnalante che tuttavia intrattiene con lo stesso una relazione affettiva anche se la stessa non si concretizza in una vera e propria condivisione della stessa abitazione.

➤ I colleghi di lavoro con rapporto abituale e corrente con il segnalante

Rientrano tra i colleghi di lavoro coloro che lavorano nel medesimo contesto lavorativo del segnalante, divulgatore o denunciante e hanno con detta persona un rapporto abituale e corrente.

Diversamente da quanto visto sopra con riferimento alle persone del medesimo contesto lavorativo del segnalante, nel caso di colleghi di lavoro, il legislatore ha previsto che si tratti di coloro che, al momento della segnalazione, lavorano con il segnalante (esclusi quindi gli ex colleghi) e che abbiano con quest'ultimo un rapporto abituale e corrente.

La norma si riferisce, quindi, a rapporti che non siano meramente sporadici, occasionali, episodici ed eccezionali ma attuali, protratti nel tempo, connotati da una certa continuità tali da determinare un rapporto di "comunanza", di amicizia.

➤ Gli enti di proprietà di chi segnala, denuncia o effettua una divulgazione pubblica o per i quali dette persone lavorano e gli enti che operano nel medesimo contesto lavorativo di tali soggetti

Il legislatore ha esteso la protezione da ritorsioni anche agli enti di proprietà del segnalante (o della persona che denuncia all'Autorità giudiziaria o che ha effettuato una divulgazione pubblica) o per i quali gli stessi lavorano, nonché agli enti che operano nel medesimo contesto lavorativo delle suddette persone.

È infatti possibile che le ritorsioni siano poste in essere anche nei confronti di persone giuridiche di cui il segnalante è proprietario, per cui lavora o a cui è altrimenti connesso in un contesto lavorativo. Si pensi, ad esempio, all'annullamento della fornitura di servizi, all'inserimento in una *black list* o al boicottaggio²⁷.

Stante la formulazione poca chiara della previsione in esame, sembra opportuno fornire alcune precisazioni.

- *Enti di proprietà del segnalante, denunciante o di chi effettua una divulgazione pubblica*

In primo luogo, con riferimento agli enti di proprietà del segnalante, nell'ottica di non svilire la *ratio* delle tutele e in ragione della diversa tipologia di enti che possono venire in rilievo,

²⁶ Questa interpretazione sembra trovare conferma nell'art. 1, co. 36, della l. n. 76/2016 (cd. legge Cirinnà). Detta norma ha infatti chiarito che "due persone maggiorenti unite stabilmente da legami affettivi di coppia e di reciproca assistenza morale e materiale, non vincolate da rapporti di parentela, affinità o adozione, da matrimonio o da un'unione civile" configurano un rapporto di "convivenza di fatto". Sul punto si è espressa più volte anche la giurisprudenza civile, precisando che perché vi sia convivenza è necessaria la presenza di una situazione interpersonale di natura affettiva con carattere di tendenziale stabilità, con un minimo di durata temporale e che si espliciti "in una comunanza di vita" e di interessi (cfr. ad esempio ordinanza Cass. civ., sez. III, 13 aprile 2018, n. 9178; Cass. sentenza 7128, 21 marzo 2013, Cass. civ. Sez. II, sentenza 21 marzo 2013, n. 7214; Cass. civ. Sez. I, sentenza 8 agosto 2003, n. 11975).

²⁷ Cfr. ritorsioni applicabili alle persone giuridiche di cui all'art. 17, co. 4, ad esempio lett. o) e p) del d.lgs. n. 24/2023 e cfr. il § 4.2.1. delle presenti LLGG.

Parte prima - Ambito soggettivo

si ritiene che tale concetto possa intendersi in senso ampio ricomprendendo quindi sia i casi in cui un soggetto è titolare di un ente in via esclusiva, sia in compartecipazione maggioritaria con terzi.

Ad esempio, nel caso di enti con veste societaria, si può parlare di enti di proprietà del segnalante quando quest'ultimo è titolare delle quote di partecipazione al capitale sociale. Tenuto conto che tali quote definiscono la misura della partecipazione di un socio ad una società, e quindi il complesso di diritti e doveri, si può certamente affermare che il segnalante sia proprietario di una società laddove detenga tutte le quote sociali o la maggioranza di esse. Infatti, maggiore è la quota detenuta, maggiori sono i diritti sociali spettanti ad un socio e pertanto la capacità di esercitare un'influenza determinante sulle scelte relative alla società.

Diversamente, il segnalante, qualora detenga solo una quota minoritaria del capitale sociale non può esercitare una tale influenza sul complesso delle attività e dell'organizzazione sociale e quindi non può considerarsi proprietario dell'ente.

- *Enti presso i quali il segnalante, denunciante o chi effettua una divulgazione pubblica lavorano*

Le medesime tutele sono garantite altresì a quegli enti presso i quali lavora chi effettua una segnalazione, divulgazione pubblica o denuncia, pur non essendone proprietario. Ci si riferisce, a titolo esemplificativo, alla situazione in cui il dipendente di un'impresa che effettua un servizio di fornitura per un'amministrazione/ente segnali o denunci una violazione avvenuta in quest'ultimo. Anche in tal caso, la ritorsione potrebbe essere attuata non nei confronti del segnalante o denunciante, ma nei confronti dell'impresa in cui questo opera, mediante, ad esempio, l'interruzione anticipata del contratto di fornitura.

- *Enti che operano nel medesimo contesto lavorativo del segnalante, denunciante o di chi effettua una divulgazione pubblica*

Il legislatore ha previsto l'estensione delle tutele anche per gli enti che operano nel medesimo contesto lavorativo del segnalante, denunciante o di colui che effettua una divulgazione pubblica, anche se non di proprietà dello stesso.

Si tratta di enti, sia del settore pubblico che privato, in cui non è riscontrabile un vero e proprio legame diretto con il segnalante né sotto il profilo della proprietà né in quanto quest'ultimo vi presti lavoro o servizio.

In tal caso, tuttavia, un legame - seppure indiretto - con il segnalante può essere rintracciato nella circostanza per cui tali enti rientrano nel contesto lavorativo dello stesso.

Anche tra enti, infatti, può svilupparsi una fitta rete di rapporti e interconnessioni che si sostanziano, ad esempio, in accordi e collaborazioni, scambi e confronti. Ci si riferisce - a titolo esemplificativo - al settore pubblico ove un dipendente di uno dei comuni che hanno stipulato una convenzione per la gestione associata di un servizio, segnali violazioni compiute, nell'ambito della gestione dello stesso servizio, da un comune associato. In tali casi, il comune segnalato potrebbe attuare una misura ritorsiva nei confronti non del dipendente segnalante bensì del comune di appartenenza di quest'ultimo, interrompendo in via anticipata la convenzione. Analoga situazione potrebbe verificarsi nel settore privato nel caso di *partnership* fra imprese. Pertanto, indipendentemente dalla natura delle attività svolte dagli enti in questione, questi ultimi sono tutelati in quanto, in ragione della connessione e interrelazione con il segnalante o denunciante, potrebbero subire misure ritorsive a seguito di segnalazione, denuncia o divulgazione pubblica.

Parte prima - Ambito oggettivo

2. Ambito oggettivo - La segnalazione, la divulgazione pubblica e la denuncia - La comunicazione di ritorsioni.

Oggetto di segnalazione, denuncia e divulgazione pubblica sono le informazioni sulle violazioni di normative nazionali e dell'Unione Europea. L'obiettivo perseguito dal legislatore è quello di incoraggiare segnalazioni, divulgazioni pubbliche o denunce, al fine di far emergere, e così prevenire e contrastare, fatti illeciti di diversa natura.

Nella nuova disciplina, il legislatore individua alcune tipologie di illeciti da considerare e solo queste rilevano perché una segnalazione, una divulgazione pubblica o una denuncia possano essere considerate ai fini dell'applicabilità della disciplina.

Nella trattazione sull'ambito oggettivo rientrano anche le comunicazioni ad ANAC delle ritorsioni che coloro che hanno effettuato segnalazioni, denunce o divulgazioni pubbliche ritengono di aver subito nel proprio contesto lavorativo. Anche in tal caso, la nuova disciplina si spinge in avanti rispetto alla precedente, in quanto fornisce un elenco, sia pure non tassativo, di misure ritorsive, oltre, come anticipato, ad estendere la tutela da ritorsioni anche a soggetti diversi dal segnalante, divulgatore e denunciante.

Di seguito si forniscono indicazioni sulle caratteristiche e sull'oggetto delle segnalazioni, divulgazioni pubbliche o denunce, evidenziando i casi in cui il decreto non trova applicazione, nonché sugli aspetti relativi alle comunicazioni di ritorsioni e sul trattamento delle segnalazioni anonime.

2.1 L'oggetto della segnalazione, della divulgazione pubblica, della denuncia

Il d.lgs. n. 24/2023 stabilisce che sono oggetto di segnalazione, divulgazione pubblica o denuncia le informazioni sulle violazioni, compresi i fondati sospetti, di normative nazionali e dell'Unione europea che ledono l'interesse pubblico o l'integrità dell'amministrazione pubblica o dell'ente privato commesse nell'ambito dell'organizzazione dell'ente con cui il segnalante o denunciante intrattiene uno di rapporti giuridici qualificati considerati dal legislatore²⁸ (cfr. § 2.1.2). Le informazioni sulle violazioni possono riguardare anche le violazioni non ancora commesse che il *whistleblower*, ragionevolmente, ritiene potrebbero esserlo sulla base di elementi concreti²⁹. Tali elementi possono essere anche irregolarità e anomalie (indici sintomatici) che il segnalante ritiene possano dar luogo ad una delle violazioni previste dal decreto. Il legislatore ha tipizzato le fattispecie di violazioni.

²⁸ Cfr. art. 2 co.1, lett. a) del d.lgs. n. 24/2023.

²⁹ Cfr. art. 2, co. 1 lett. b) del d.lgs. n. 24/2023.

Parte prima - Ambito oggettivo

Violazioni oggetto di segnalazione, denuncia o divulgazione pubblica	
Disciplina precedente (L. n. 179/2017 - LLGG ANAC n. 469/2021)	Disciplina attuale (D.lgs. n. 24/2023)
<p><u>Nessuna distinzione tra violazioni del diritto nazionale e del diritto dell'UE</u></p> <p>Illeciti civili Illeciti amministrativi Condotte illecite rilevanti ai sensi del d.lgs. n. 231/2001, o violazioni dei modelli di organizzazione e gestione ivi previsti</p> <p>Illeciti penali -> limitatamente ai delitti contro la pubblica amministrazione di cui al Titolo II, Capo I, del codice penale</p> <p>Irregolarità (le situazioni in cui, nel corso dell'attività amministrativa, si riscontrino comportamenti impropri di un funzionario pubblico che, anche al fine di curare un interesse proprio o di terzi, assuma o concorra all'adozione di una decisione che devia dalla cura imparziale dell'interesse pubblico)</p>	<p><i>Violazioni del diritto nazionale</i></p> <p>Illeciti civili Illeciti amministrativi Condotte illecite rilevanti ai sensi del d.lgs. n. 231/2001, violazioni dei modelli di organizzazione e gestione previsti nel d.lgs. n. 231/2001</p> <p style="text-align: center;">NOVITA'</p> <p>Illeciti penali</p> <p>Illeciti contabili</p> <p>Irregolarità - Non sono più incluse tra le violazioni del diritto nazionale ma possono costituire "elementi concreti" (indici sintomatici) - di cui all' art. 2, co. 1, lett. b) d.lgs. 24/2023 - tali da far ritenere al segnalante che potrebbe essere commessa una delle violazioni previste dal decreto</p> <p><i>Violazioni del diritto dell'UE</i></p> <p>Illeciti commessi in violazione della normativa dell'UE indicata nell'Allegato 1 al d.lgs. n. 24/2023 e di tutte le disposizioni nazionali che ne danno attuazione (anche se queste ultime non sono espressamente elencate nel citato allegato) (art. 2, co. 1, lett. a) n. 3)</p> <p>Atti od omissioni che ledono gli interessi finanziari dell'Unione Europea (art. 325 del TFUE lotta contro la frode e le attività illegali che ledono gli interessi finanziari dell'UE) come individuati nei regolamenti, direttive, decisioni, raccomandazioni e pareri dell'UE (art. 2, co. 1, lett. a) n. 4)</p> <p>Atti od omissioni riguardanti il mercato interno, che compromettono la libera circolazione delle merci, delle persone, dei servizi e dei capitali (art. 26, paragrafo 2, del TFUE). Sono ricomprese le violazioni delle norme dell'UE in materia di concorrenza e di aiuti di Stato, di imposta sulle società e i meccanismi il cui fine è ottenere un vantaggio fiscale che vanifica l'oggetto o la finalità della normativa applicabile in materia di imposta sulle società (art. 2, co. 1, lett. a) n. 5)</p> <p>Atti o comportamenti che vanificano l'oggetto o la finalità delle disposizioni dell'Unione Europea nei settori di cui ai n. 3, 4 e 5 sopra indicati (art. 2, co. 1, lett. a) n. 6)</p>

Possono essere oggetto di segnalazione, divulgazione pubblica o denuncia anche quegli elementi che riguardano condotte volte ad occultare le violazioni. Si pensi, ad esempio, all'occultamento o alla distruzione di prove circa la commissione della violazione.

Parte prima - Ambito oggettivo

Non sono ricomprese tra le informazioni sulle violazioni segnalabili o denunciabili³⁰ le notizie palesemente prive di fondamento, le informazioni che sono già totalmente di dominio pubblico, nonché le informazioni acquisite solo sulla base di indiscrezioni o vociferazioni scarsamente attendibili (cd. voci di corridoio).

Approfondimenti sull'ambito oggettivo - Le violazioni

Tenendo conto dell'ampiezza delle fattispecie che possono essere oggetto di segnalazione, divulgazione pubblica o denuncia, il legislatore ha tipizzato gli illeciti, gli atti, i comportamenti o le omissioni che possono essere segnalati, divulgati o denunciati, indicando in modo dettagliato, anche se con una tecnica di rinvio piuttosto complessa, che cosa è qualificabile come violazione.

L'intento è di comprendere tutte quelle situazioni in cui si vanifica l'oggetto o la finalità delle attività poste in essere nel settore pubblico o privato per la piena realizzazione delle finalità pubbliche, che ne devino gli scopi o che minino il corretto agire dei soggetti pubblici o privati cui si applica la disciplina del *whistleblowing*.

Diversamente da quanto previsto nelle precedenti LLGG ANAC n. 469/2021, la violazione segnalabile non può consistere in una mera irregolarità, come le situazioni in cui, nel corso dell'attività amministrativa, si riscontrino comportamenti impropri di un funzionario pubblico che, anche al fine di curare un interesse proprio o di terzi, assuma o concorra all'adozione di una decisione che devia dalla cura imparziale dell'interesse pubblico.

Tuttavia, le irregolarità possono costituire quegli "elementi concreti" (indici sintomatici) tali da far ritenere ragionevolmente al *whistleblower* che potrebbe essere commessa una delle violazioni previste dal decreto e di seguito indicate.

La *ratio* di fondo, anche in base alle nuove disposizioni, in linea con la l. n. 190/2012, è quella di valorizzare i principi costituzionali di buon andamento e imparzialità dell'azione amministrativa di cui all'art. 97 Cost. nonché quello della correttezza dell'azione all'interno dei soggetti che operano nell'ambito di un ente pubblico o privato, rafforzando i principi di legalità nonché della libertà di iniziativa economica e di libera concorrenza tutelati ai sensi dell'art. 41 Cost.

Le violazioni possono riguardare sia disposizioni normative nazionali che dell'Unione europea.

➤ *Violazioni delle disposizioni normative nazionali*³¹

In tale categoria vi rientrano gli illeciti penali, civili, amministrativi o contabili diversi rispetto a quelli specificamente individuati come violazioni del diritto UE come sotto definite. In secondo luogo, nell'ambito delle violazioni in esame rientrano:

- i reati presupposto per l'applicazione del d.lgs. n. 231/2001³²;
- le violazioni dei modelli di organizzazione e gestione previsti nel citato d.lgs. n. 231/2001, anch'esse non riconducibili alle violazioni del diritto dell'UE come sotto definite.

Si precisa che tali violazioni non integrano fattispecie di reato presupposto per l'applicazione del d.lgs. n. 231/2001 e attengono ad aspetti organizzativi dell'ente che li adotta.

➤ *Violazioni della normativa europea*³³

Si tratta di:

- Illeciti commessi in violazione della normativa dell'UE indicata nell'Allegato 1 al d.lgs. n. 24/2023 e di tutte le disposizioni nazionali che ne danno attuazione (anche se queste ultime non sono espressamente elencate nel citato allegato). Si precisa che le disposizioni normative contenute nell'Allegato 1 sono da intendersi come un riferimento dinamico in quanto vanno naturalmente adeguate al variare della normativa stessa³⁴.

³⁰ Cfr. Considerando n. 43 della direttiva (UE) 1937/2019.

³¹ Cfr. art. 2, co. 1, lett. a) n. 1 e 2, del d.lgs. n. 24/2023.

³² Si tratta, ad esempio, dei seguenti reati: indebita percezione di erogazioni, truffa in danno dello Stato, di un ente pubblico o dell'Unione europea o per il conseguimento di erogazioni pubbliche, frode informatica in danno dello Stato o di un ente pubblico e frode nelle pubbliche forniture, peculato, concussione, induzione indebita a dare o promettere utilità, corruzione e abuso d'ufficio (cfr. artt. 24 e ss. d.lgs. n. 231/2001).

³³ Cfr. art. 2, co. 1, lett. a) n. 3, 4, 5 e 6, d.lgs. n. 24/2023.

³⁴ Cfr. considerando 19 Direttiva (UE) 1937/2019.

Parte prima - Ambito oggettivo

In particolare, si tratta di illeciti relativi ai seguenti settori: contratti pubblici; servizi, prodotti e mercati finanziari e prevenzione del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo; sicurezza e conformità dei prodotti; sicurezza dei trasporti; tutela dell'ambiente; radioprotezione e sicurezza nucleare; sicurezza degli alimenti e dei mangimi e salute e benessere degli animali; salute pubblica; protezione dei consumatori; tutela della vita privata e protezione dei dati personali e sicurezza delle reti e dei sistemi informativi.

A titolo esemplificativo si pensi ai cd. reati ambientali quali, scarico, emissione o altro tipo di rilascio di materiali pericolosi nell'aria, nel terreno o nell'acqua oppure raccolta, trasporto, recupero o smaltimento illecito di rifiuti pericolosi.

- Atti od omissioni che ledono gli interessi finanziari dell'Unione Europea (art. 325 del TFUE lotta contro la frode e le attività illegali che ledono gli interessi finanziari dell'UE) come individuati nei regolamenti, direttive, decisioni, raccomandazioni e pareri dell'UE.

Si pensi, ad esempio, alle frodi, alla corruzione e a qualsiasi altra attività illegale connessa alle spese dell'Unione.

- Atti od omissioni riguardanti il mercato interno, che compromettono la libera circolazione delle merci, delle persone, dei servizi e dei capitali (art. 26, paragrafo 2, del TFUE). Sono ricomprese le violazioni delle norme dell'UE in materia di concorrenza e di aiuti di Stato, di imposta sulle società e i meccanismi il cui fine è ottenere un vantaggio fiscale che vanifica l'oggetto o la finalità della normativa applicabile in materia di imposta sulle società.

- Atti o comportamenti che vanificano l'oggetto o la finalità delle disposizioni dell'Unione Europea nei settori indicati ai punti precedenti. In tale ambito vanno ricondotte, ad esempio, le pratiche abusive quali definite dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'Unione europea.

Si pensi ad esempio a un'impresa che opera sul mercato in posizione dominante. La legge non impedisce a tale impresa di conquistare, grazie ai suoi meriti e alle sue capacità, una posizione dominante su un mercato, né di garantire che concorrenti meno efficienti restino sul mercato. Tuttavia, detta impresa potrebbe pregiudicare, con il proprio comportamento, una concorrenza effettiva e leale nel mercato interno tramite il ricorso alle cd. pratiche abusive (adozione di prezzi cd. predatori, sconti target, vendite abbinate) contravvenendo alla tutela della libera concorrenza.

Resta fermo che occorre effettuare una verifica, caso per caso, sulla base di indici probatori (ad es. normativa di settore, casi analoghi presi in esame dalla giurisprudenza) al fine di valutare la riconducibilità di tali atti o omissioni alle violazioni oggetto del d.lgs. n. 24/2023.

2.1.1 Segnalazioni con contenuti esclusi dall'applicazione della disciplina sul *whistleblowing*

Per comprendere appieno quale può essere l'oggetto delle segnalazioni è indispensabile tener conto che il legislatore specifica ciò che non può essere oggetto di segnalazione, divulgazione pubblica o denuncia ³⁵. Tali esclusioni, pertanto, vanno tenute in debita considerazione dalle amministrazioni/enti del settore pubblico e privato, da ANAC e da parte dell'Autorità giudiziaria.

³⁵ Cfr. art. 1, co.2, del d.lgs. n. 24/2023.

D.lgs. n. 24/2023 art. 1 c. 2
COSA NON PUÒ ESSERE OGGETTO DI SEGNALAZIONE, DIVULGAZIONE PUBBLICA O DENUNCIA
Le contestazioni, rivendicazioni o richieste legate ad un interesse di carattere personale della persona segnalante o della persona che ha sporto una denuncia all'Autorità giudiziaria che attengono esclusivamente ai propri rapporti individuali di lavoro o di impiego pubblico, ovvero inerenti ai propri rapporti di lavoro o di impiego pubblico con le figure gerarchicamente sovraordinate.
Le segnalazioni di violazioni laddove già disciplinate in via obbligatoria dagli atti dell'Unione europea o nazionali indicati nella parte II dell'allegato al decreto ovvero da quelli nazionali che costituiscono attuazione degli atti dell'Unione europea indicati nella parte II dell'allegato alla direttiva (UE) 2019/1937, seppur non indicati nella parte II dell'allegato al decreto.
Le segnalazioni di violazioni in materia di sicurezza nazionale, nonché di appalti relativi ad aspetti di difesa o di sicurezza nazionale, a meno che tali aspetti rientrino nel diritto derivato pertinente dell'Unione europea

Approfondimenti sull'ambito oggettivo - Le segnalazioni escluse dall'applicazione della normativa

Sono escluse dall'applicazione della normativa in esame:

- *le contestazioni, rivendicazioni o richieste legate ad un interesse di carattere personale della persona segnalante o della persona che ha sporto una denuncia all'Autorità giudiziaria che attengono esclusivamente ai propri rapporti individuali di lavoro o di impiego pubblico, ovvero inerenti ai propri rapporti di lavoro o di impiego pubblico con le figure gerarchicamente sovraordinate.*

Sono quindi, escluse, ad esempio, le segnalazioni riguardanti vertenze di lavoro e fasi precontenziose, discriminazioni tra colleghi, conflitti interpersonali tra la persona segnalante e un altro lavoratore o con i superiori gerarchici, segnalazioni relative a trattamenti di dati effettuati nel contesto del rapporto individuale di lavoro in assenza di lesioni dell'interesse pubblico o dell'integrità dell'amministrazione pubblica o dell'ente privato;

- *le segnalazioni di violazioni laddove già disciplinate in via obbligatoria dagli atti dell'Unione europea o nazionali indicati nella parte II dell'allegato al decreto ovvero da quelli nazionali che costituiscono attuazione degli atti dell'Unione europea indicati nella parte II dell'allegato alla direttiva (UE) 2019/1937, seppur non indicati nella parte II dell'allegato al decreto.*

Il d.lgs. n. 24/2023 non trova applicazione alle segnalazioni di violazione disciplinate nelle direttive e nei regolamenti dell'Unione europea e nelle disposizioni attuative dell'ordinamento italiano che già garantiscono apposite procedure di segnalazione. L'Unione europea, infatti, ha da tempo riconosciuto in un numero significativo di atti legislativi, in particolare del settore dei servizi finanziari, il valore della protezione delle persone segnalanti con l'obbligo di attivare canali di segnalazione interna ed esterna ponendo altresì il divieto esplicito di ritorsioni.

Si pensi ad esempio, alle procedure di segnalazione in materia di abusi di mercato di cui al Regolamento (UE) n. 596/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio alla direttiva di esecuzione (UE) 2015/2392 della Commissione adottata sulla base del suddetto regolamento, che contengono già disposizioni dettagliate sulla protezione degli informatori; o ancora al caso, tra gli altri, della direttiva (UE) 2013/36 del Parlamento europeo e del Consiglio che ha previsto la protezione dei segnalanti nell'ambito del quadro prudenziale applicabile agli enti creditizi e alle imprese di investimento. In recepimento della citata direttiva³⁶, sono stati introdotti gli artt. 52-bis e 52-ter al Testo unico bancario³⁷ che contengono disposizioni sulle

³⁶ Cfr. decreto legislativo 12 maggio 2015, n. 72 *Attuazione della direttiva 2013/36/UE, che modifica la direttiva 2002/87/CE e abroga le direttive 2006/48/CE e 2006/49/CE, per quanto concerne l'accesso all'attività degli enti creditizi e la vigilanza prudenziale sugli enti creditizi e sulle imprese di investimento. Modifiche al decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385 e al decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58.*

³⁷ Decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385 "Testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia".

Parte prima - Ambito oggettivo

segnalazioni di violazioni nel settore bancario e l'obbligo sia delle banche, e delle relative capogruppo, sia della Banca d'Italia, di garantire la riservatezza dei dati personali del segnalante e del presunto responsabile della violazione e di tutelare adeguatamente il soggetto segnalante contro condotte ritorsive, discriminatorie o comunque sleali conseguenti alla segnalazione.

Analogamente, a seguito dell'entrata in vigore del decreto legislativo 3 agosto 2017, n. 129³⁸, sono stati introdotti nel Testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria³⁹ gli articoli 4-undecies "Sistemi interni di segnalazione delle violazioni" e 4-duodecies "Procedura di segnalazione alle Autorità di Vigilanza" che, anche in questo settore, introducono disposizioni dettagliate sulla protezione dei segnalanti.

La segnalazione di dette violazioni rimane, pertanto, esclusa dall'ambito di applicazione del d.lgs. n. 24/2013, come anche quelle, come detto, previste in altre discipline speciali che regolano il *whistleblowing* in specifici settori⁴⁰.

Per quelle violazioni che non sono coperte dalla normativa speciale resta, naturalmente, ferma l'applicazione del d.lgs. n. 24/2023 anche nei predetti settori;

- *Le segnalazioni di violazioni in materia di sicurezza nazionale, nonché di appalti relativi ad aspetti di difesa o di sicurezza nazionale, a meno che tali aspetti rientrino nel diritto derivato pertinente dell'Unione europea.*

Essendo la sicurezza nazionale di esclusiva competenza degli Stati membri, la materia non è ricompresa nell'ambito di applicazione della direttiva (UE) 2019/1937 e, di conseguenza, nel d.lgs. n. 24/2023 che ne dà attuazione. La disposizione, inoltre, da una parte, esclude le segnalazioni che attengono agli appalti relativi alla difesa o alla sicurezza, e quindi i contratti aggiudicati in quei settori. Dall'altra, tuttavia, nell'ultimo periodo, non contempla tale esclusione laddove detti aspetti siano disciplinati dal diritto derivato dell'Unione Europea che ricomprende regolamenti, direttive, decisioni, raccomandazioni e pareri.

Per l'individuazione delle fattispecie escluse dall'applicazione del d.lgs. 24/2023 occorre far riferimento quindi agli appalti previsti agli artt. 15 e 24 delle direttive 24⁴¹ e 25⁴² del 2014 nonché all'art. 13 della direttiva del 2009/81⁴³ e che sono esclusi anche dall'ambito di applicazione del codice appalti di cui al d.lgs. n. 36/2023 che rinvia anche al d.lgs. n. 208/2011⁴⁴.

Al contrario, il d.lgs. n. 24/2023 si applica ai contratti aggiudicati nei settori della difesa e sicurezza diversi da quelli espressamente esclusi dalle sopra citate normative.

Il decreto non pregiudica inoltre l'applicazione di alcune disposizioni nazionali o dell'UE. In particolare⁴⁵:

³⁸ Decreto legislativo 3 agosto 2017, n. 129 "Attuazione della direttiva 2014/65/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 maggio 2014, relativa ai mercati degli strumenti finanziari e che modifica la direttiva 2002/92/CE e la direttiva 2011/61/UE, così, come modificata dalla direttiva 2016/1034/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 giugno 2016, e di adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del regolamento (UE) n. 600/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 maggio 2014, sui mercati degli strumenti finanziari e che modifica il regolamento (UE) n. 648/2012, così come modificato dal regolamento (UE) 2016/1033 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 giugno 2016".

³⁹ Decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58.

⁴⁰ Cfr. i settori di cui alla parte II dell'Allegato 1 del d.lgs. n. 24/2023

⁴¹ Art. 15 "Difesa e sicurezza" della Direttiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 26 febbraio 2014 sugli appalti pubblici e che abroga la direttiva 2004/18/CE.

⁴² Art. 24 "Difesa e sicurezza" Direttiva 2014/25/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 26 febbraio 2014 sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali e che abroga la direttiva 2004/17/CE.

⁴³ Art. 13 "Esclusioni specifiche" Direttiva 2009/81/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 13 luglio 2009 relativa al coordinamento delle procedure per l'aggiudicazione di taluni appalti di lavori, di forniture e di servizi nei settori della difesa e della sicurezza da parte delle amministrazioni aggiudicatrici/degli enti aggiudicatori, e recante modifica delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE.

⁴⁴ Il decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36 delimita, in concreto, un ambito residuale di applicazione in materia di contratti nel settore della difesa e sicurezza, rinviando all'applicazione del decreto legislativo n. 208/2011 recante la "Disciplina dei contratti pubblici relativi ai lavori, servizi e forniture nei settori della difesa e sicurezza in attuazione della Direttiva 2009/81/CE". L'articolo 136, co. 1, di tale ultimo decreto prevede infatti: "1. Le disposizioni del codice si applicano ai contratti aggiudicati nei settori della difesa e della sicurezza, ad eccezione dei contratti: a) che rientrano nell'ambito di applicazione del decreto legislativo 15 novembre 2011, n. 208; b) ai quali non si applica neanche il decreto legislativo n. 208 del 2011, in virtù dell'articolo 6 del medesimo decreto." Si consideri, inoltre, che l'art. 346 TFUE consente agli Stati membri di escludere determinati appalti laddove sia necessario per la tutela dei propri interessi in materia di sicurezza.

⁴⁵ Cfr. art. 1, co. 2 - 4, del d.lgs. n. 24/2023.

Parte prima - Ambito oggettivo

Restano ferme le disposizioni nazionali o dell'UE su:
Informazioni classificate
Segreto professionale forense
Segreto professionale medico
Segretezza delle deliberazioni degli organi giurisdizionali
Norme di procedura penale
Autonomia e indipendenza della magistratura
Difesa nazionale e di ordine e sicurezza pubblica
Esercizio dei diritti dei lavoratori

Approfondimenti sull'ambito oggettivo - Le discipline che continuano ad avere applicazione

Le discipline che continuano ad avere applicazione riguardano:

- **Informazioni classificate.** Le classifiche di segretezza, disciplinate nel nostro ordinamento dall'art. 42 della legge n. 124/2007, sono apposte dalle singole amministrazioni per circoscrivere la conoscenza delle informazioni per i soggetti che abbiano necessità di accedervi o a ciò abilitati, in ragione delle loro funzioni istituzionali. La *ratio* risiede, quindi, nella necessità di proteggere per motivi di sicurezza le informazioni classificate dall'accesso non autorizzato;
- **segreto professionale forense.** Si mira, in questo caso, a proteggere la riservatezza delle comunicazioni tra gli avvocati e i loro clienti («segreto professionale forense») prevista dal diritto dell'Unione e dal diritto nazionale⁴⁶;
- **segreto professionale medico.** Come disposto dal diritto nazionale⁴⁷ e dell'Unione sussiste l'obbligo di mantenere la natura riservata delle comunicazioni tra prestatori di assistenza sanitaria e i loro pazienti, nonché la riservatezza delle cartelle cliniche («riservatezza medica»);
- **segretezza delle deliberazioni degli organi giurisdizionali** ⁴⁸;
- **norme di procedura penale.** In particolare, va salvaguardato l'obbligo della segretezza delle indagini ex art. 329 c.p.p.;
- **disposizioni sull'autonomia e indipendenza della magistratura,** sulle funzioni e attribuzioni del Consiglio superiore della magistratura, comprese le relative procedure, per tutto quanto attiene alla posizione giuridica degli appartenenti all'ordine giudiziario;
- **disposizioni in materia di difesa nazionale e di ordine e sicurezza pubblica** di cui al Regio decreto, 18 giugno 1931, n. 773, recante il testo unico delle leggi di pubblica sicurezza;
- **disposizioni in materia di esercizio del diritto dei lavoratori** di consultare i propri rappresentanti o i sindacati, di protezione contro le condotte o gli atti illeciti posti in essere in ragione di tali consultazioni, di autonomia delle parti sociali e del loro diritto di stipulare accordi collettivi, nonché di repressione delle condotte antisindacali di cui all'articolo 28 della legge 20 maggio 1970, n. 300.

⁴⁶ Si pensi, ad esempio, all'art. 200 c.p. p. «Segreto professionale»; art. 622 c.p. «Rivelazione di segreto professionale» nonché alle previsioni di cui agli artt. 13 «Dovere di segretezza e riservatezza» e 28 «Riserva e segreto professionale» del Codice deontologico forense (da ultimo approvato nella G.U. n. 241 del 16 ottobre 2014).

⁴⁷ Si veda, in particolare, art. 200 c.c.p. «Segreto professionale»; art. 622 c.p. «Rivelazione di segreto professionale»; art. 326 c.p. «Rivelazione ed utilizzazione di segreti di ufficio»; art. 10 del Codice di Deontologia Medica «Segreto professionale».

⁴⁸ Cfr. ad es. l'art. 125, co. 4, c.p.p. che prevede che il giudice assuma le sue deliberazioni in segreto, nella camera di consiglio, senza la presenza dell'ausiliario designato ad assisterlo e delle parti. Il principio della segretezza è volto a garantire la serenità del giudizio e al contempo anche l'impersonalità della decisione. Si pensi ancora all'art. 276, co. 1, c.p.c. che sancisce il principio di segretezza della deliberazione («La decisione è deliberata in segreto nella camera di consiglio»), e esclude ogni forma di pubblicità della fase decisoria che si svolge in camera di consiglio. La segretezza vale non solo nei confronti del pubblico, ma soprattutto nei confronti delle parti, al fine di assicurare la libertà della decisione.

Parte prima - Ambito oggettivo

2.1.2 L'attinenza con il contesto lavorativo del segnalante o denunciante

Le informazioni sulle violazioni devono essere apprese nel contesto lavorativo del segnalante, del denunciante o di chi divulga pubblicamente ⁴⁹.

Attinenza con contesto lavorativo
Le informazioni sulle violazioni devono riguardare comportamenti, atti od omissioni di cui il segnalante o il denunciante sia venuto a conoscenza in un <u>contesto lavorativo pubblico o privato</u> .
Nozione ampia di contesto lavorativo quindi non solo dipendenti ma anche altri soggetti che hanno una relazione qualificata con l'ente/amministrazione es. consulenti, volontari, azionisti, tirocinanti, persone con funzioni di amministrazione, direzione e controllo

In virtù delle disposizioni del decreto che individuano i soggetti legittimati a segnalare, divulgare, denunciare, l'accezione da attribuire al "*contesto lavorativo*" deve necessariamente essere ampia e considerarsi non solo con riguardo a chi ha un rapporto di lavoro "in senso stretto" con l'organizzazione del settore pubblico o privato.

Occorre infatti considerare anche coloro che hanno instaurato con i soggetti pubblici e privati altri tipi di rapporti giuridici. Ci si riferisce, fra l'altro, ai consulenti, collaboratori, volontari, tirocinanti, azionisti degli stessi soggetti pubblici e privati ove assumano la forma societaria e alle persone con funzioni di amministrazione, direzione, controllo, vigilanza o rappresentanza⁵⁰. Ciò anche quando si tratta di situazioni precontrattuali, periodi di prova o situazioni successive allo scioglimento del rapporto giuridico se le informazioni sulle violazioni sono state acquisite nel corso del rapporto stesso⁵¹.

Pertanto, a rilevare è l'esistenza di una relazione qualificata tra il segnalante e il soggetto pubblico o privato nel quale il primo opera, relazione che riguarda attività lavorative o professionali presenti o anche passate.

Infine, possono essere segnalati i fatti appresi in virtù dell'ufficio rivestito ma anche notizie acquisite in occasione e/o a causa dello svolgimento delle mansioni lavorative, sia pure in modo casuale.

2.1.3 L'irrelevanza dei motivi personali del segnalante o denunciante

I motivi che hanno indotto la persona a segnalare, denunciare o divulgare pubblicamente sono irrilevanti ai fini della trattazione della segnalazione e della protezione da misure ritorsive. Resta comunque fermo che non sono considerate segnalazioni di *whistleblowing* quelle aventi ad oggetto una contestazione, rivendicazione o richiesta legata ad un interesse di carattere personale del segnalante (cfr. § 2.1.1 della presente parte).

2.1.4 Gli elementi e le caratteristiche delle segnalazioni

È necessario che la segnalazione sia il più possibile circostanziata al fine di consentire la delibazione dei fatti da parte dei soggetti competenti a ricevere e gestire le segnalazioni negli enti e amministrazioni del settore pubblico e privato nonché da parte di ANAC.

⁴⁹ Art. 1, co. 1, del d.lgs. n. 24/2023.

⁵⁰ Si tratta dei rapporti di cui all'art. 3, co. 3, del d.lgs. n. 24/2023.

⁵¹ Cfr. art. 3, co. 4, del d.lgs. n. 24/2023.

Parte prima - Ambito oggettivo

Caratteristiche delle segnalazioni	
<u>E' necessario risultino chiare:</u>	<ul style="list-style-type: none"> - le circostanze di tempo e di luogo in cui si è verificato il fatto oggetto della segnalazione; - la descrizione del fatto; - le generalità o altri elementi che consentano di identificare il soggetto cui attribuire i fatti segnalati.

È utile anche allegare documenti che possano fornire elementi di fondatezza dei fatti oggetto di segnalazione, nonché l'indicazione di altri soggetti potenzialmente a conoscenza dei fatti. Ove quanto segnalato non sia adeguatamente circostanziato, chi gestisce le segnalazioni può chiedere elementi integrativi al segnalante tramite il canale a ciò dedicato o anche di persona, ove il segnalante abbia richiesto un incontro diretto.

2.2 Le segnalazioni anonime e la loro trattazione

Le segnalazioni dalle quali non è possibile ricavare l'identità del segnalante sono considerate anonime. Le segnalazioni anonime, ove circostanziate, sono equiparate da ANAC a segnalazioni ordinarie e trattate consequenzialmente in conformità a quanto previsto nei Regolamenti di vigilanza. I soggetti del settore pubblico e del settore privato considerano le segnalazioni anonime ricevute attraverso i canali interni alla stregua di segnalazioni ordinarie, laddove ne sia prevista la trattazione. In tali casi quindi le segnalazioni anonime saranno gestite secondo i criteri stabiliti, nei rispettivi ordinamenti, per le segnalazioni ordinarie.

Le segnalazioni anonime	
L. n. 179/2017 - LLGG 469/2021	D.lgs. n. 24/2023
<p>Nella legge non è regolamentata la tutela delle segnalazioni anonime.</p> <p>Nelle LLGG 469/2021 le segnalazioni anonime ricevute da ANAC da parte dei soggetti del settore pubblico sono equiparate a segnalazioni ordinarie, e non di <i>whistleblowing</i>, se circostanziate.</p>	<p>ANAC equipara le segnalazioni anonime ricevute a quelle ordinarie e le gestisce in conformità ai Regolamenti di vigilanza</p> <p>I soggetti del settore pubblico e del settore privato considerano le segnalazioni anonime ricevute attraverso i canali interni alla stregua di segnalazioni ordinarie, laddove ne sia prevista la trattazione.</p> <p style="text-align: center;">NOVITA'</p> <p>Nei casi di segnalazione, denuncia all'autorità giudiziaria o divulgazione pubblica anonime, se la persona segnalante è stata successivamente identificata e ha subito ritorsioni si applicano le misure di protezione per le ritorsioni.</p>

In ogni caso, il segnalante o il denunciante anonimo, successivamente identificato, che ha comunicato ad ANAC di aver subito ritorsioni può beneficiare della tutela che il decreto garantisce a fronte di misure ritorsive⁵².

Gli enti del settore pubblico o privato che ricevono le segnalazioni attraverso canali interni e la stessa Autorità sono, quindi, tenuti a registrare le segnalazioni anonime ricevute e conservare la relativa

⁵² Cfr. 16, co. 4, del d.lgs. n. 24/2023.

Parte prima - Ambito oggettivo

documentazione secondo i criteri generali di conservazione degli atti applicabili nei rispettivi ordinamenti rendendo così possibile rintracciarle, nel caso in cui il segnalante, o chi abbia sporto denuncia, comunichi ad ANAC di aver subito misure ritorsive a causa di quella segnalazione o denuncia anonima.

2.3 Le comunicazioni delle ritorsioni ad ANAC

Il d.lgs. n. 24/2023 disciplina le comunicazioni ad ANAC delle ritorsioni⁵³ che i soggetti ritengono di aver subito a causa della segnalazione, denuncia o divulgazione pubblica effettuata.

La comunicazione delle ritorsioni solo ad ANAC	
Disciplina precedente (L. n. 179/2017 - LLGG ANAC n. 469/2021)	Disciplina attuale (D.lgs. n. 24/2023)
Soggetti che possono comunicare le ritorsioni ad ANAC Dipendente pubblico che segnala o denuncia condotte illecite Organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative nell'amministrazione/ente in cui le ritorsioni sono state poste in essere	Soggetti che possono comunicare la ritorsione ad ANAC NOVITA' Ampliamento del novero dei soggetti del settore pubblico ed introduzione del settore privato Oltre ai segnalanti, i facilitatori, le persone del medesimo contesto lavorativo, i colleghi di lavoro, anche soggetti giuridici nei casi in cui siano enti di proprietà del segnalante, denunciante, divulgatore pubblico o enti in cui lavora o enti che operano nel medesimo contesto lavorativo (cfr. §§ 1.2, 1.4, 1.5) Le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative nell'amministrazione o nell'ente in cui le ritorsioni sono state poste in essere <u>non possono</u> darne comunicazione ad ANAC Necessaria consequenzialità tra segnalazione, denuncia, divulgazione pubblica effettuata e la lamentata ritorsione. Quindi il segnalante fornisce ad ANAC elementi oggettivi dai quali sia possibile dedurre la consequenzialità tra segnalazione, denuncia, divulgazione pubblica effettuata e la lamentata ritorsione.

Sulle modalità di presentazione delle comunicazioni delle ritorsioni ad ANAC si rinvia alla Parte II § 2 delle presenti Linee guida.

Potrebbe capitare che la comunicazione sulle ritorsioni sia trasmessa a soggetti diversi da ANAC. In tal caso è necessario che la comunicazione sia correttamente trasmessa ad ANAC.

La comunicazione delle ritorsioni a soggetti diversi da ANAC	
Comunicazione ricevuta dai gestori delle segnalazioni nei canali interni	Comunicazioni ricevute da soggetti pubblici e privati

⁵³ In merito alla nozione di ritorsione cfr. § 4.2.1. della presente parte.

Parte prima - Ambito oggettivo

Qualora la comunicazione di misure ritorsive pervenga al soggetto deputato alla gestione della segnalazione interna, anziché ad ANAC, il medesimo offre il necessario supporto al segnalante rappresentando che la comunicazione deve essere inoltrata all'Autorità al fine di ottenere le tutele previste dalla normativa.	Laddove la comunicazione di ritorsione pervenga erroneamente a soggetti pubblici o privati, invece che ad ANAC, tali soggetti sono tenuti a garantire la riservatezza dell'identità della persona che l'ha inviata e a trasmettere ad ANAC la comunicazione, dando contestuale notizia di tale trasmissione al soggetto che l'ha effettuata
---	---

Approfondimenti sull'ambito oggettivo - Le comunicazioni delle ritorsioni ad ANAC

Elemento di novità è che la nuova disciplina include tra i soggetti che possono comunicare ad ANAC le presunte ritorsioni anche coloro che, avendo un legame qualificato con il segnalante, denunciante o divulgatore pubblico, subiscono ritorsioni in ragione di detta connessione. Si tratta di: facilitatori, persone del medesimo contesto lavorativo, colleghi di lavoro che hanno un rapporto abituale e corrente con il segnalante, e anche soggetti giuridici nei casi in cui siano enti di proprietà del segnalante, denunciante, divulgatore pubblico o enti in cui lavora o enti che operano nel medesimo contesto lavorativo (si tratta delle categorie di soggetti individuati al § 1.5 della presente parte).

Sono escluse dalla possibilità di segnalare ad ANAC, in discontinuità con il passato, le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative nell'amministrazione/ente in cui le ritorsioni sono state poste in essere. Resta fermo che i rappresentanti sindacali beneficiano della possibilità di comunicare ad ANAC ritorsioni, sia se esse sono conseguenza di una segnalazione, denuncia, divulgazione pubblica dagli stessi effettuata in qualità di lavoratori, sia se assumono il ruolo di facilitatori, non spendendo la sigla sindacale, e quindi subiscono ritorsioni per aver fornito consulenza e sostegno alla persona segnalante, denunciante o che ha effettuato una divulgazione pubblica ⁵⁴.

Si sottolinea che deve esserci un nesso tra la segnalazione, la divulgazione pubblica e la denuncia e il comportamento/atto/omissione sfavorevole subito, direttamente o indirettamente, dalla persona segnalante, denunciante o che effettua la divulgazione pubblica, affinché si possa configurare una ritorsione e, di conseguenza, il soggetto possa beneficiare di protezione⁵⁵.

È quindi necessario che il segnalante fornisca ad ANAC elementi oggettivi dai quali sia possibile dedurre la consequenzialità tra segnalazione, denuncia, divulgazione pubblica effettuata e la lamentata ritorsione.

Il decreto prevede che le comunicazioni di ritorsioni siano trasmesse esclusivamente ad ANAC per gli accertamenti che la legge le attribuisce e per l'eventuale irrogazione della sanzione amministrativa al responsabile. È importante, quindi, che chi ha subito una ritorsione non trasmetta la comunicazione a soggetti diversi da ANAC per non vanificare le tutele che il d.lgs. n. 24/2023 garantisce, prima fra tutte, la riservatezza.

È necessario, quindi, che i soggetti del settore pubblico e privato forniscano chiare indicazioni sul sito istituzionale a riguardo, affinché le comunicazioni siano correttamente inoltrate ad ANAC.

Sulle modalità di presentazione delle comunicazioni delle ritorsioni si rinvia alla Parte Seconda, § 2 delle presenti Linee guida.

⁵⁴ Per questo ultimo aspetto, cfr. Considerando n. 41, Direttiva (UE) 2019/1937.

⁵⁵ Cfr. Considerando n. 44 della Direttiva (UE) 2019/1937.

Parte prima - I canali e le modalità di presentazione delle segnalazioni

3. I canali e le modalità di presentazione delle segnalazioni

Il decreto, nel recepire le indicazioni della Direttiva europea, ha previsto un sistema diversificato di presentazione delle segnalazioni.

Canali di segnalazione
Canale interni negli enti pubblici e privati - incoraggiati
Canale esterno presso ANAC
Divulgazione pubblica
Denuncia all'Autorità giudiziaria

Il legislatore ha disposto che debbano essere approntati all'interno degli enti cui si applica la normativa appositi "canali interni" per ricevere e trattare le segnalazioni. Il ricorso a questi canali viene incoraggiato, in quanto più prossimi all'origine delle questioni oggetto della segnalazione.

La preferenza accordata ai canali interni si evince anche dal fatto che, solo ove si verifichino particolari condizioni specificamente previste dal legislatore, allora i segnalanti possono fare ricorso al "canale esterno" attivato presso ANAC.

Nell'ottica di consentire di scegliere il canale di segnalazione più adeguato in funzione delle circostanze specifiche del caso, e quindi di garantire una più ampia protezione, si è prevista, al ricorrere di determinate condizioni, anche la divulgazione pubblica. Rimane naturalmente salvo il dovere di rivolgersi all'Autorità giudiziaria ove ne ricorrano i presupposti (cfr. § 3.4 della presente parte).

3.1 I canali interni

Gli enti del settore pubblico e di quello privato, come indicati nel § 1 "ambito soggettivo", sono tenuti ad attivare un canale interno per la trasmissione e la gestione delle segnalazioni.

Indicazioni sui canali interni	
Istituzione del canali	<ul style="list-style-type: none">- Soggetti del settore pubblico. Definizione con atto organizzativo sentite le rappresentanze o le organizzazioni sindacali di cui all'art. 51 del d.lgs. n.81/2015;- Soggetti del settore privato. Definizione all'interno del MOG 231 o con atto organizzativo cui il MOG 231 rinvia sentite le rappresentanze o le organizzazioni di cui all'art. 51 del d.lgs. n.81/2015;
Riservatezza	Garanzia della riservatezza, anche tramite il ricorso a strumenti di crittografia, ove siano utilizzati strumenti informatici: <ul style="list-style-type: none">- della persona segnalante;- del facilitatore;- della persona coinvolta o comunque dei soggetti menzionati nella segnalazione;- del contenuto della segnalazione e della relativa documentazione.
Modalità di segnalazione	<ul style="list-style-type: none">- in forma scritta, anche con modalità informatiche (piattaforma online);- in forma orale, alternativamente attraverso linee telefoniche, con sistemi di messaggistica vocale o incontro diretto (su richiesta).

Parte prima - I canali e le modalità di presentazione delle segnalazioni

Gestione della segnalazione	<p>è affidata, alternativamente:</p> <ul style="list-style-type: none"> - a una persona interna all'amministrazione/ente; - a un ufficio dell'amministrazione/ente con personale dedicato, anche se non in via esclusiva; - a un soggetto esterno. <p>Si deve trattare di soggetti autonomi, requisito che per ANAC va declinato come imparzialità e indipendenza.</p> <p>Negli enti del settore pubblico la gestione è affidata al RPCT ove tenuti a nominarlo.</p> <p>Negli enti del settore privato la scelta è rimessa all'autonomia organizzativa di ciascun ente.</p>
Attività del gestore	<ul style="list-style-type: none"> - rilascia alla persona segnalante un avviso di ricevimento della segnalazione entro sette giorni dalla data di ricezione; - mantiene le interlocuzioni con la persona segnalante; - dà un corretto seguito alle segnalazioni ricevute; - fornisce un riscontro alla persona segnalante.
Gestione condivisa del canale	<ul style="list-style-type: none"> - per i comuni diversi dai capoluoghi di provincia; - per i soggetti del settore privato che hanno impiegato, nell'ultimo anno, una media di lavoratori subordinati, con contratto di lavoro a tempo determinato o indeterminato, non superiore a duecentoquarantanove; - ad avviso di ANAC anche per le pubbliche amministrazioni e per gli enti pubblici di piccole dimensioni (meno di 50 dipendenti come per il PIAO).
Informazioni da pubblicare sul sito e sulla pagina della piattaforma	<ul style="list-style-type: none"> - informazioni sull'utilizzo del canale interno e di quello esterno presso ANAC - chiara indicazione che le segnalazioni devono specificare che si vuole mantenere riservata la propria identità e beneficiare delle tutele previste nel caso di eventuali ritorsioni. -
Segnalazioni inviate ad un soggetto interno diverso da chi gestisce le segnalazioni	<p>Se la segnalazione è considerata "segnalazione <i>whistleblowing</i>" va trasmessa, entro sette giorni dal suo ricevimento, al soggetto interno competente, dandone contestuale notizia della trasmissione alla persona segnalante.</p>
La mancata/non conforme istituzione del canale	<p>ANAC può applicare una sanzione amministrativa.</p>

Approfondimenti sui canali e le modalità di presentazione delle segnalazioni - I canali interni

L'intento del legislatore è quello di incoraggiare le persone segnalanti a rivolgersi, innanzitutto, ai canali interni all'ente a cui sono "collegati". Ciò in quanto una più efficace prevenzione e accertamento delle violazioni passa attraverso l'acquisizione di informazioni pertinenti da parte dei soggetti più vicini all'origine delle violazioni stesse.

Tale principio, inoltre, è volto, da un lato, "a favorire una cultura della buona comunicazione e della responsabilità sociale d'impresa all'interno delle organizzazioni", dall'altro, a fare in modo che i segnalanti, facendo emergere atti, omissioni o condotte illecite, contribuiscano significativamente al miglioramento della propria organizzazione⁵⁶.

Di seguito, si illustrano alcuni profili relativi ai canali interni la cui trattazione più approfondita sarà oggetto di successive Linee guida.

⁵⁶ Cfr. Considerando 47 della Direttiva (UE) 1937/2019.

Parte prima - I canali e le modalità di presentazione delle segnalazioni

▪ *Istituzione dei canali di segnalazione*

I soggetti del settore pubblico e del settore privato, sentite le rappresentanze o le organizzazioni sindacali⁵⁷, per acquisire eventuali osservazioni, definiscono in un apposito atto organizzativo le procedure per il ricevimento delle segnalazioni e per la loro gestione, al fine di attivare al proprio interno appositi canali di segnalazione.

Nell'atto organizzativo, adottato dall'organo di indirizzo, è opportuno che almeno vengano definiti:

- il ruolo e i compiti dei soggetti che gestiscono le segnalazioni;
- le modalità e i termini di conservazione dei dati, appropriati e proporzionati in relazione alla procedura di *whistleblowing* e alle disposizioni di legge.

Laddove gli enti privati adottino i modelli di organizzazione e gestione ai sensi del d.lgs. n. 231/2001, i canali interni di segnalazione vanno previsti all'interno di tali modelli o nell'atto organizzativo cui il MOG 231 espressamente rinvia.

I canali di segnalazione interna devono garantire la riservatezza, anche tramite il ricorso a strumenti di crittografia, ove siano utilizzati strumenti informatici:

- della persona segnalante;
- del facilitatore;
- della persona coinvolta o comunque dei soggetti menzionati nella segnalazione;
- del contenuto della segnalazione e della relativa documentazione.

Inoltre, al fine di agevolare il segnalante, a quest'ultimo va garantita la scelta fra diverse modalità di segnalazione:

- in forma scritta, anche con modalità informatiche (piattaforma online). La posta elettronica ordinaria e la PEC si ritiene siano strumenti non adeguati a garantire la riservatezza. Qualora si utilizzino canali e tecniche tradizionali, da disciplinare nell'atto organizzativo, è opportuno indicare gli strumenti previsti per garantire la riservatezza richiesta dalla normativa. Ad esempio, a tal fine ed in vista della protocollazione riservata della segnalazione a cura del gestore, è necessario che la segnalazione venga inserita in due buste chiuse: la prima con i dati identificativi del segnalante unitamente alla fotocopia del documento di riconoscimento; la seconda con la segnalazione, in modo da separare i dati identificativi del segnalante dalla segnalazione. Entrambe dovranno poi essere inserite in una terza busta chiusa che rechi all'esterno la dicitura "riservata" al gestore della segnalazione (ad es. "riservata al RPCT"). La segnalazione è poi oggetto di protocollazione riservata, anche mediante autonomo registro, da parte del gestore.
- in forma orale, alternativamente, attraverso linee telefoniche, con sistemi di messaggistica vocale, ovvero, su richiesta della persona segnalante, mediante un incontro diretto fissato entro un termine ragionevole.

▪ *I soggetti cui va affidata la gestione delle segnalazioni*

La gestione dei canali di segnalazione è affidata, alternativamente:

- a una persona interna all'amministrazione/ente;
- a un ufficio dell'amministrazione/ente con personale dedicato, anche se non in via esclusiva;
- a un soggetto esterno.

Si precisa che nei soggetti del settore pubblico tenuti a nominare un Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza (RPCT)⁵⁸ la gestione del canale interno è affidata a quest'ultimo.

⁵⁷ Ai sensi dell'art. 51, d.lgs. n. 81/2015, si tratta delle organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale, delle rappresentanze sindacali aziendali di queste ultime ovvero dalla rappresentanza sindacale unitaria.

⁵⁸ Cfr. art. 1, co. 7 della l. n. 190/2012.

Parte prima - I canali e le modalità di presentazione delle segnalazioni

Chi gestisce le segnalazioni è necessario possieda il requisito dell'autonomia, che, ad avviso di ANAC, va declinato come imparzialità e indipendenza. Pertanto le amministrazioni/enti del settore pubblico e privato nell'affidare tale incarico devono valutare se il soggetto abbia le caratteristiche indispensabili per svolgere l'attività richiesta.

In particolare, i soggetti che gestiscono le segnalazioni devono:

- laddove si tratti di soggetti interni, essere autorizzati al trattamento dei dati personali da parte delle amministrazioni/enti e quindi essere destinatari di una specifica formazione in materia di privacy (cfr. per i dettagli § 4.1.3. della presente parte);
- nel caso di soggetti esterni, questi sono responsabili del trattamento in base ad un accordo appositamente stipulato con l'amministrazione/ente⁵⁹;
- ricevere un'adeguata formazione professionale sulla disciplina del *whistleblowing*, anche con riferimento a casi concreti.

Nel settore privato, la scelta del soggetto cui affidare il ruolo di gestore delle segnalazioni è rimessa all'autonomia organizzativa di ciascun ente, in considerazione delle esigenze connesse alle dimensioni, alla natura dell'attività esercitata e alla realtà organizzativa concreta. Ciò, fermo restando il rispetto dei requisiti previsti dal legislatore. Tale ruolo, a meri fini esemplificativi, può essere affidato, tra gli altri, agli organi di *internal audit*, all'Organismo di vigilanza previsto dalla disciplina del d.lgs. n. 231/2001, ai comitati etici. Laddove il gestore versi in un'ipotesi di conflitto di interessi rispetto ad una specifica segnalazione (in quanto ad esempio soggetto segnalato o segnalante), si ritiene che ricorra una delle condizioni per effettuare una segnalazione esterna ad ANAC, non potendo essere assicurato che alla segnalazione sia dato efficace seguito (cfr. § 3.2 della presente parte).

I canali interni devono essere progettati in modo da consentire un accesso selettivo alle segnalazioni solo da parte del personale autorizzato e rispettare la tutela della riservatezza e la disciplina sul trattamento dei dati personali (cfr. §§ 4.1 e 4.1.3 della presente parte).

▪ **La segnalazione inviata ad un soggetto non competente**

Qualora la segnalazione interna sia presentata ad un soggetto diverso da quello individuato e autorizzato dall'amministrazione o ente (ad esempio nelle amministrazioni pubbliche ad altro dirigente o funzionario in luogo del RPCT), laddove il segnalante dichiari espressamente di voler beneficiare delle tutele in materia *whistleblowing* o tale volontà sia desumibile dalla segnalazione, la segnalazione è considerata "segnalazione *whistleblowing*" e va trasmessa, entro sette giorni dal suo ricevimento, al soggetto interno competente, dando contestuale notizia della trasmissione alla persona segnalante. Diversamente, se il segnalante non dichiari espressamente di voler beneficiare delle tutele, o detta volontà non sia desumibile dalla segnalazione, detta segnalazione è considerata quale segnalazione ordinaria.

Il d.P.R. n. 62 del 2013 prevede che la segnalazione possa essere presentata al superiore gerarchico⁶⁰. Quest'ultimo, ove il segnalante dichiari di volersi avvalere delle tutele come *whistleblower* o tale volontà sia desumibile dalla segnalazione, è tenuto alla trasmissione al soggetto competente, entro sette giorni, come sopra indicato.

Si precisa, comunque, che una segnalazione presentata ad un soggetto non competente può essere considerata di *whistleblowing* anche nel caso in cui la volontà di avvalersi delle tutele si desuma da

⁵⁹ Cfr. art. 28 del Regolamento UE 679/2016 e art. 18 del d.lgs. n. 51/2018.

⁶⁰ Ai sensi dell'art. 8 del D.P.R. n. 62/2013 "Il dipendente rispetta le misure necessarie alla prevenzione degli illeciti nell'amministrazione. In particolare, il dipendente rispetta le prescrizioni contenute nel piano per la prevenzione della corruzione, presta la sua collaborazione al responsabile della prevenzione della corruzione e, fermo restando l'obbligo di denuncia all'Autorità giudiziaria, segnala al proprio superiore gerarchico eventuali situazioni di illecito nell'amministrazione di cui sia venuto a conoscenza".

Parte prima - I canali e le modalità di presentazione delle segnalazioni

comportamenti concludenti (per esempio dall'utilizzo di una modulistica apposita per le segnalazioni di *whistleblowing* o dal richiamo alla normativa in materia).

▪ **Le attività cui è tenuto chi gestisce le segnalazioni**

Chi gestisce le segnalazioni è tenuto al rispetto di indicazioni che il legislatore ha posto per assicurare sia una efficiente e tempestiva gestione della segnalazione che la tutela delle persone segnalanti⁶¹.

Chi gestisce le segnalazioni:

- rilascia alla persona segnalante un avviso di ricevimento della segnalazione entro sette giorni dalla data di ricezione;
- mantiene le interlocuzioni con la persona segnalante;
- dà un corretto seguito alle segnalazioni ricevute;
- fornisce un riscontro alla persona segnalante.

In particolare, un corretto seguito implica, in primo luogo, nel rispetto di tempistiche ragionevoli e della riservatezza dei dati, una valutazione sulla sussistenza dei requisiti essenziali della segnalazione per valutarne l'ammissibilità e poter quindi accordare al segnalante le tutele previste. Per la valutazione dei suddetti requisiti, il soggetto che gestisce le segnalazioni può far riferimento agli stessi criteri utilizzati dall'Autorità, come elencati al § 1, Parte Seconda, delle presenti Linee Guida.

Ad esempio:

- manifesta infondatezza per l'assenza di elementi di fatto idonei a giustificare accertamenti;
- accertato contenuto generico della segnalazione di illecito tale da non consentire la comprensione dei fatti ovvero segnalazione di illeciti corredata da documentazione non appropriata o inconferente.

Una volta valutata l'ammissibilità della segnalazione, come di *whistleblowing*, il gestore delle segnalazioni avvia l'istruttoria interna sui fatti o sulle condotte segnalate per valutare la sussistenza degli stessi⁶².

All'esito dell'istruttoria, il gestore fornisce un riscontro alla persona segnalante.

Si precisa che, in conformità all'art. 2, co. 1, lett. o), del d.lgs. 24/2023, per "*riscontro*" si intende la comunicazione alla persona segnalante delle informazioni relative al seguito che viene dato o che si intende dare alla segnalazione; ai sensi del medesimo articolo, co. 1, lett. n), per "*seguito*" si intende l'azione intrapresa dal soggetto cui è affidata la gestione della segnalazione per valutare la sussistenza dei fatti, l'esito delle indagini e le eventuali misure adottate.

Ciò premesso, occorre evidenziare che, per poter dare corretto "*seguito*" alla segnalazione, è opportuno anzitutto, come già detto, vagliarne l'ammissibilità. Ad avviso dell'Autorità, spetta poi a chi gestisce la segnalazione compiere una prima imparziale delibazione sulla sussistenza di quanto rappresentato nella segnalazione.

Per lo svolgimento dell'istruttoria, il soggetto cui è affidata la gestione può avviare un dialogo con il *whistleblower*, chiedendo allo stesso chiarimenti, documenti e informazioni ulteriori, sempre tramite il canale a ciò dedicato nelle piattaforme informatiche o anche di persona. Ove necessario, può anche acquisire atti e documenti da altri uffici dell'amministrazione, avvalersi del loro supporto, coinvolgere terze persone tramite audizioni e altre richieste, avendo sempre cura che non sia compromessa la tutela della riservatezza del segnalante e del segnalato.

Qualora, a seguito dell'attività svolta, vengano ravvisati elementi di manifesta infondatezza della segnalazione, ne sarà disposta l'archiviazione con adeguata motivazione. Laddove, invece, si ravvisi il

⁶¹ Cfr. art 5 del d.lgs. n. 24/2023.

⁶² Tutte le attività di verifica devono in ogni caso rispettare le specifiche norme di settore e limiti stabiliti dalle disposizioni in materia di controlli a distanza (art. 4 della l. 20 maggio 1970, n. 300, cui fa rinvio l'art. 114 del Codice per la protezione dei dati personali di cui d.lgs. 196/2003) e di quelle che vietano al datore di lavoro di acquisire e comunque trattare informazioni e fatti non rilevanti ai fini della valutazione dell'attitudine professionale del lavoratore o comunque afferenti alla sua sfera privata (art. 8 della l. 20 maggio 1970, n. 300 e art. 10 d.lgs. 10 settembre 2003, n. 276, cui fa rinvio l'art. 113 del Codice). Le attività istruttorie dovranno essere altresì espletate nel rispetto della normativa in materia di protezione dei dati personali.

Parte prima - I canali e le modalità di presentazione delle segnalazioni

fumus di fondatezza della segnalazione è opportuno rivolgersi immediatamente agli organi preposti interni o enti/istituzioni esterne, ognuno secondo le proprie competenze.

Non spetta al soggetto preposto alla gestione della segnalazione accertare le responsabilità individuali qualunque natura esse abbiano, né svolgere controlli di legittimità o di merito su atti e provvedimenti adottati dall'ente/amministrazione oggetto di segnalazione, a pena di sconfinare nelle competenze dei soggetti a ciò preposti all'interno di ogni ente o amministrazione ovvero della magistratura.

Con riferimento al “*riscontro*” da effettuare entro il termine di tre mesi, si evidenzia che lo stesso può consistere nella comunicazione dell'archiviazione, nell'avvio di un'inchiesta interna ed eventualmente nelle relative risultanze, nei provvedimenti adottati per affrontare la questione sollevata, nel rinvio a un'autorità competente per ulteriori indagini.

Tuttavia, occorre precisare che il medesimo riscontro, da rendersi nel termine di tre mesi, può anche essere meramente interlocutorio, giacché possono essere comunicate le informazioni relative a tutte le attività sopra descritte che si intende intraprendere e lo stato di avanzamento dell'istruttoria. In tale ultimo caso, terminata l'istruttoria, gli esiti dovranno comunque essere comunicati alla persona segnalante.

- **Informazioni da inserire sul sito e sulla pagina della piattaforma per evitare errori da parte del segnalante**

Può essere utile per le amministrazioni e gli enti chiarire al proprio interno che chi intende presentare una segnalazione debba specificare che si tratta di una segnalazione per la quale si intende mantenere riservata la propria identità e beneficiare delle tutele previste nel caso di eventuali ritorsioni.

Tale specificazione consente, laddove la segnalazione pervenga erroneamente ad un soggetto non competente⁶³, la trasmissione tempestiva da parte di quest'ultimo al soggetto autorizzato a ricevere e gestire le segnalazioni di *whistleblowing*. Ad esempio, se una segnalazione perviene in busta chiusa sulla quale è indicato che si tratta di una segnalazione di *whistleblowing*, colui che la riceve, senza aprirla, la trasmette tempestivamente ai soggetti competenti.

In assenza della chiara indicazione, infatti, la segnalazione potrebbe essere trattata come ordinaria. È necessario, quindi, che le amministrazioni e gli enti chiariscano bene, sul sito istituzionale e anche nella stessa pagina della piattaforma dedicata, quali sono le diverse conseguenze in caso di segnalazione ordinaria e di *whistleblowing*. Sarebbe utile anche che, negli stessi modelli per la trasmissione delle segnalazioni ordinarie, sia chiesto ai segnalanti di precisare se intendono o meno mantenere riservata la propria identità e avvalersi delle tutele previste per il *whistleblower*.

Inoltre, i soggetti che gestiscono il canale di segnalazione interno mettono a disposizione informazioni sull'utilizzo del canale interno e di quello esterno gestito da ANAC con particolare riguardo ai presupposti per effettuare le segnalazioni attraverso tali canali, ai soggetti competenti cui è affidata la gestione delle segnalazioni interne nonché alle procedure.

Tali informazioni devono essere chiare e facilmente accessibili anche alle persone che, pur non frequentando i luoghi di lavoro, siano legittimate a presentare segnalazioni di *whistleblowing*.

Vanno esposte, per esempio, nei luoghi di lavoro in un punto visibile, accessibile a tutte le suddette persone, nonché in una sezione apposita del sito web istituzionale dell'ente. Devono essere, altresì, oggetto di trattazione nei corsi e nelle formazioni su etica e integrità.

In ogni caso, le amministrazioni e gli enti possono prevedere nei propri Codici di comportamento o codici di condotta uno specifico dovere di trasmissione immediata, nel caso si riceva erroneamente una segnalazione di *whistleblowing*.

- **La possibilità per alcuni enti di gestire in modo condiviso le segnalazioni**

⁶³ Cfr. art. 7 d.lgs. n. 24/2023.

Parte prima - I canali e le modalità di presentazione delle segnalazioni

Al fine di ottimizzare e specializzare il lavoro sulle segnalazioni in esame, e anche in una logica di semplificazione degli adempimenti e di contenimento dei costi, il decreto consente ad enti di minori dimensioni di “condividere” il canale di segnalazione interna e la relativa gestione⁶⁴ (ad esempio potrebbero essere stipulati accordi/convenzioni per la gestione in forma associata delle segnalazioni *whistleblowing*). Ciò, naturalmente, senza pregiudicare l’obbligo di garantire la riservatezza, di fornire un riscontro e di gestire la violazione segnalata.

La condivisione del canale è prevista, in particolare, per:

- i comuni diversi dai capoluoghi di provincia;
- i soggetti del settore privato che hanno impiegato, nell’ultimo anno, una media di lavoratori subordinati, con contratto di lavoro a tempo determinato o indeterminato, non superiore a duecentoquarantanove.

Ad avviso di ANAC, in una logica di semplificazione degli oneri e considerato che il *whistleblowing* rientra fra le misure di prevenzione della corruzione, si può ritenere che anche le pubbliche amministrazioni e gli enti pubblici di piccole dimensioni possano scegliere di condividere il canale interno di segnalazione e la relativa gestione. Per l’individuazione di tali enti appare ragionevole far riferimento alla soglia dimensionale di meno di cinquanta dipendenti indicata dal legislatore per l’adozione del Piano Integrato di Attività e Organizzazione (PIAO) semplificato⁶⁵.

Ove vi sia questo tipo di condivisione del canale interno, si rammenta che gli enti coinvolti sono considerati contitolari del trattamento dei dati personali⁶⁶.

Si precisa che, nell’ipotesi in cui gli enti affidino ad uno stesso soggetto (esterno) la gestione delle segnalazioni, è necessario garantire che ciascun ente acceda esclusivamente alle segnalazioni di propria spettanza tenuto anche conto della attribuzione della relativa responsabilità. Pertanto, dovranno essere adottate misure tecniche e organizzative per garantire che ciascun ente abbia accesso solo alle segnalazioni di propria competenza.

▪ **La disciplina della procedura di gestione delle segnalazioni nel PIAO, PTPCT, MOG 231 o in altro atto organizzativo**

La tutela del *whistleblower* rientra a pieno titolo tra le misure generali di prevenzione della corruzione.

Le amministrazioni e gli enti tenuti all’adozione del PIAO, del PTPCT o all’adozione delle misure integrative del MOG 231 ovvero del documento che tiene luogo del PTPCT⁶⁷ indicano, quindi, in questi piani le modalità con le quali l’ente intende attuare la disciplina in esame. È opportuno che negli stessi strumenti di programmazione vengano pianificate anche iniziative di sensibilizzazione e formazione del personale per divulgare le finalità dell’istituto del *whistleblowing* e la procedura per il suo utilizzo (quali ad esempio comunicazioni specifiche, eventi di formazione, *newsletter* e portale *intranet*).

Tenuto conto tuttavia del fatto che - come sopra precisato- in base alla nuova disciplina, le procedure per il ricevimento delle segnalazioni e per la loro gestione vanno definite in un atto organizzativo apposito, i PIAO, i PTPCT o le misure integrative del MOG 231 ovvero l’atto che tiene luogo del PTPCT possono rinviare a tale atto.

Naturalmente, tutti gli enti a cui non si applica la normativa anticorruzione e trasparenza sono tenuti ad adottare il solo atto organizzativo sentite le rappresentanze sindacali, come sopra visto (cfr. precedente punto su “Istituzione dei canali di segnalazione”).

⁶⁴ Cfr. art. 4, co.4, del d.lgs. n. 24/2023.

⁶⁵ Cfr. art. 6 d.l. n. 80/2021.

⁶⁶ Cfr. art. 13, co. 5, del d.lgs. n. 24/2023. Si rammenta che i contitolari del trattamento sono tenuti a stipulare un accordo interno ai sensi dell’art. 26 del Regolamento (UE) 2016/679 o dell’art. 23 del d.lgs. n. 51/2018.

⁶⁷ Cfr. Delibera ANAC n. 1134/2017.

Parte prima - I canali e le modalità di presentazione delle segnalazioni

- **La mancata istituzione dei canali interni e delle relative procedure o istituzione non conforme**

Si ricorda, da ultimo, che ANAC può applicare una sanzione amministrativa pecuniaria ove accerti che non siano stati istituiti canali interni di segnalazione, che non siano state adottate procedure per l'effettuazione e la gestione delle segnalazioni ovvero che l'adozione di tali procedure non sia conforme a quanto previsto dal decreto. La sanzione può essere irrogata da ANAC anche quando si accerti che non è stata svolta l'attività di verifica e analisi delle segnalazioni ricevute (cfr. § 1 della Parte Terza)⁶⁸.

3.2 Il canale esterno presso ANAC

Ferma restando la preferenza per il canale interno - come chiarito sopra - il decreto prevede per i soggetti del settore sia pubblico sia privato la possibilità di effettuare una segnalazione attraverso un canale esterno⁶⁹. ANAC, come meglio precisato nella seconda parte delle presenti Linee guida, è competente ad attivare e gestire detto canale che garantisce, anche tramite il ricorso a strumenti di crittografia⁷⁰, la riservatezza dell'identità della persona segnalante, della persona coinvolta e della persona menzionata nella segnalazione, nonché del contenuto della segnalazione e della relativa documentazione.

Le condizioni per ricorrere al canale esterno presso ANAC
1) Se il canale interno obbligatorio <ul style="list-style-type: none">- non è attivo- è attivo ma non è conforme a quanto previsto dal legislatore in merito ai soggetti e alle modalità di presentazione delle segnalazioni
2) La persona ha già fatto la segnalazione interna ma non ha avuto seguito
3) La persona segnalante ha fondati motivi di ritenere che se effettuasse una segnalazione interna <ul style="list-style-type: none">- alla stessa non sarebbe dato efficace seguito- questa potrebbe determinare rischio di ritorsione
4) La persona segnalante ha fondato motivo di ritenere ma la violazione possa costituire un pericolo imminente o palese per il pubblico interesse

Approfondimenti sui canali e le modalità di presentazione delle segnalazioni - Il canale esterno presso ANAC

L'accesso al canale esterno è consentito solo al ricorrere di determinate condizioni espressamente previste dal legislatore.

In particolare, la persona segnalante può effettuare una segnalazione a questo canale se, al momento della sua presentazione:

1. il canale interno, pur essendo obbligatorio non è attivo o, anche se attivato, non è conforme a quanto previsto dal decreto con riferimento ai soggetti e alle modalità di presentazione delle segnalazioni interne che devono essere in grado di garantire la riservatezza dell'identità del segnalante e degli altri soggetti tutelati (cfr. §§ 4.1.1 e 4.1.2 della presente parte).
Il decreto contempla anche l'ipotesi in cui non sia prevista, nell'ambito del contesto lavorativo, l'attivazione obbligatoria del canale di segnalazione interna. Tale fattispecie, tuttavia, presenta delle difficoltà applicative in quanto, per come è strutturato il decreto, il soggetto è tutelato se l'ente presso cui lavora e/o collabora rientra tra quelli tenuti ad

⁶⁸ Cfr. art. 21, co. 1, lett. b) d.lgs. n. 24/2023.

⁶⁹ Cfr. art. 7 del d.lgs. n. 24/2023.

⁷⁰ Cfr. § 4 Parte Seconda.

Parte prima - I canali e le modalità di presentazione delle segnalazioni

applicare la disciplina in questione. Quindi se il canale non è istituito perché l'ente non è obbligato, il segnalante non è considerato un *whistleblower* e non può trasmettere di conseguenza segnalazioni ad ANAC;

2. la persona segnalante ha già effettuato una segnalazione interna e la stessa non ha avuto seguito da parte della persona o dell'ufficio designati.

Si fa riferimento ai casi in cui il canale interno sia stato utilizzato ma il soggetto cui è affidata la gestione del canale non abbia intrapreso, entro i termini previsti dal decreto, alcuna attività circa l'ammissibilità della segnalazione, la verifica della sussistenza dei fatti segnalati o la comunicazione dell'esito dell'istruttoria svolta⁷¹;

3. la persona segnalante ha fondati motivi di ritenere ragionevolmente sulla base di circostanze concrete allegate ed informazioni effettivamente acquisibili e, quindi, non su semplici illazioni, che se effettuasse una segnalazione interna⁷²:
 - o alla stessa non sarebbe dato efficace seguito in ragione delle specifiche circostanze del caso concreto. Si pensi, ad esempio, all'ipotesi in cui vi sia il fondato timore che non sarebbe svolta alcuna attività a causa di un accordo tra chi riceve la segnalazione e la persona coinvolta nella violazione; o a seguito dell'occultamento o distruzione di prove di condotte illecite di cui il segnalante sia a conoscenza; oppure, si pensi all'ipotesi in cui il gestore della segnalazione, ad esempio il RPCT, sia in conflitto di interessi perché la segnalazione lo riguarda direttamente, come segnalato, oppure come segnalante. In tali casi sarà possibile accedere al canale esterno onde evitare che alla segnalazione non sia dato efficace seguito;
 - o questa potrebbe determinare il rischio di ritorsione. Si pensi ad esempio all'ipotesi in cui il soggetto ha fondato timore di poter subire una ritorsione in ragione di situazioni ed eventi che si sono già verificati nella propria amministrazione/ente (come nel caso in cui al soggetto sia stata già prospettata l'evenienza di subire un pregiudizio in caso di segnalazione oppure lo stesso sia a conoscenza di precedenti ritorsioni o violazioni dell'obbligo di riservatezza);
4. la persona segnalante ha fondato motivo - nei termini indicati al punto 3 - di ritenere che la violazione possa costituire un pericolo imminente o palese per il pubblico interesse. Si fa riferimento, ad esempio, al caso in cui la violazione richieda in modo evidente un intervento urgente da parte di un'autorità pubblica per salvaguardare un interesse che fa capo alla collettività quale ad esempio la salute, la sicurezza o la protezione dell'ambiente.

3.3 La divulgazione pubblica

Il d.lgs. n. 24/2023 introduce un'ulteriore modalità di segnalazione consistente nella divulgazione pubblica. Con la divulgazione pubblica le informazioni sulle violazioni sono rese di pubblico dominio tramite la stampa o mezzi elettronici o comunque attraverso mezzi di diffusione in grado di raggiungere un numero elevato di persone⁷³.

Le condizioni per poter effettuare una divulgazione pubblica

1) ad una segnalazione interna a cui l'amministrazione/ente non abbia dato riscontro nei termini previsti abbia fatto seguito una **segnalazione esterna ad ANAC** la quale, a sua volta, non ha fornito riscontro al segnalante entro termini ragionevoli.

⁷¹ È sufficiente che anche solo una delle attività ivi indicate (verifica ammissibilità, svolgimento istruttoria, comunicazione esiti) non sia stata effettuata per poter ritenere integrato il "mancato seguito" e, quindi, per poter accedere legittimamente al canale esterno.

⁷² Cfr. considerando 62 direttiva (UE) n. 1937/2019.

⁷³ Cfr. art. 2, co. 1, lett. f), d.lgs. n. 24/2023.

Parte prima - I canali e le modalità di presentazione delle segnalazioni

2) la persona ha già effettuato direttamente una segnalazione esterna ad ANAC la quale, tuttavia, non ha dato riscontro al segnalante in merito alle misure previste o adottate per dare seguito alla segnalazione entro termini ragionevoli.
3) la persona effettua direttamente una divulgazione pubblica in quanto ha fondato motivo, di ritenere, ragionevolmente, sulla base di circostanze concrete e quindi, non su semplici illazioni, che la violazione possa rappresentare un pericolo imminente o palese per il pubblico interesse .
4) la persona effettua direttamente una divulgazione pubblica poiché ha fondati motivi di ritenere che la segnalazione esterna possa comportare il rischio di ritorsioni oppure possa non avere efficace seguito

Il soggetto che effettua una divulgazione pubblica, così come sopra illustrato, deve considerarsi distinto da chi costituisce fonte di informazione per i giornalisti. In tali casi, infatti, il decreto prevede che restino ferme le norme sul segreto professionale degli esercenti la professione giornalistica, con riferimento alla fonte della notizia⁷⁴. La *ratio* di tale previsione risiede nel fatto che in tal caso il soggetto che fornisce informazioni costituisce una fonte per il giornalismo di inchiesta ed esula dalle finalità perseguite con il d.lgs. n. 24/2023.

Approfondimenti sui canali e le modalità di presentazione delle segnalazioni - La divulgazione pubblica

Con la divulgazione pubblica le informazioni sulle violazioni sono rese di pubblico dominio. La Direttiva europea e il legislatore nel prevedere la divulgazione pubblica tengono naturalmente conto dell'evoluzione dei mezzi di diffusione di massa, includendovi anche i *social media* che costituiscono uno strumento rapido e interattivo di trasmissione e veicolazione di informazioni e scambi tra reti di persone e organizzazioni⁷⁵.

La divulgazione pubblica delle violazioni deve avvenire nel rispetto delle condizioni poste dal legislatore affinché poi il soggetto che la effettua possa beneficiare delle tutele riconosciute dal decreto.

Pertanto, la protezione sarà riconosciuta se al momento della divulgazione ricorra una delle seguenti condizioni:

1. a una **segnalazione interna**, a cui l'amministrazione/ente⁷⁶ non abbia dato riscontro nei termini previsti (tre mesi dalla data dell'avviso di ricevimento o, in mancanza di tale avviso, entro tre mesi dalla scadenza del termine di sette giorni dalla presentazione della segnalazione), abbia fatto seguito una **segnalazione esterna ad ANAC** la quale, a sua volta, non ha fornito riscontro al segnalante entro termini ragionevoli (tre mesi o, se ricorrono giustificate e motivate ragioni, sei mesi dalla data di avviso di ricevimento della segnalazione esterna o, in mancanza di detto avviso, dalla scadenza dei sette giorni dal ricevimento)⁷⁷ (cfr. § 1 della Parte Seconda);
2. la persona ha **già effettuato direttamente una segnalazione esterna ad ANAC**⁷⁸ la quale, tuttavia, non ha dato riscontro al segnalante in merito alle misure previste o adottate per dare seguito alla segnalazione entro termini ragionevoli (tre mesi o, se ricorrono giustificate e motivate ragioni, sei mesi dalla data di avviso di ricevimento della segnalazione esterna o, in mancanza di detto avviso, dalla scadenza dei sette giorni dal ricevimento);
3. la **persona effettua direttamente una divulgazione pubblica** in quanto ha fondato motivo, di ritenere, ragionevolmente, sulla base di circostanze concrete allegare ed informazioni effettivamente acquisibili e, quindi, non su semplici illazioni, che la violazione possa rappresentare un **pericolo imminente o palese per il pubblico interesse**. Si pensi, ad

⁷⁴ Cfr. art. 15, co. 2, del d.lgs. n. 24/2023.

⁷⁵ La direttiva include tra i canali attraverso cui effettuare una divulgazione pubblica anche la comunicazione ai rappresentanti eletti, alle organizzazioni della società civile, ai sindacati o alle organizzazioni imprenditoriali e professionali (cfr. considerando 45 direttiva (UE) 1937/2019).

⁷⁶ Cfr. art. 4 del d.lgs. n. 24/2023.

⁷⁷ Cfr. artt. 5, 7 e 8 del d.lgs. n. 24/2023.

⁷⁸ Cfr. art. 7 del d.lgs. n. 24/2023 e Parte Seconda delle presenti LLGG.

Parte prima - I canali e le modalità di presentazione delle segnalazioni

esempio, ad una situazione di emergenza o al rischio di danno irreversibile, anche all'incolumità fisica di una o più persone, che richiedono che la violazione sia svelata prontamente e abbia un'ampia risonanza per impedirne gli effetti;

4. la **persona effettua direttamente una divulgazione pubblica** poiché ha fondati motivi - nei termini sopra precisati - di ritenere che la segnalazione esterna possa comportare il **rischio di ritorsioni** oppure possa **non avere efficace seguito** perché, ad esempio, teme che possano essere occultate o distrutte prove oppure che chi ha ricevuto la segnalazione possa essere colluso con l'autore della violazione o coinvolto nella violazione stessa. Si consideri, a titolo esemplificativo, il caso in cui chi riceve la segnalazione di una violazione, accordandosi con la persona coinvolta nella violazione stessa, proceda ad archiviare detta segnalazione in assenza dei presupposti.

Nella divulgazione pubblica, ove il soggetto riveli volontariamente la propria identità, non viene in rilievo la tutela della riservatezza, ferme restando tutte le altre forme di protezione previste dal decreto per il *whistleblower*. Laddove, invece, la divulgazione avvenga utilizzando, ad esempio, uno pseudonimo o un nickname, che non consente l'identificazione del divulgatore, ANAC tratterà la divulgazione alla stregua di una segnalazione anonima (cfr. § 2.2 della presente parte) e avrà cura di registrarla, ai fini della conservazione, per garantire al divulgatore, qualora sia successivamente disvelata l'identità dello stesso, le tutele previste nel caso in cui subisca ritorsioni.

3.4 Denuncia all'Autorità giudiziaria

Il decreto, in conformità alla precedente disciplina, riconosce ai soggetti tutelati anche la possibilità di rivolgersi alle Autorità giudiziarie, per inoltrare una denuncia di condotte illecite di cui siano venuti a conoscenza in un contesto lavorativo pubblico o privato, come definito nel § 1 "ambito soggettivo" della presente parte.

In linea con le indicazioni già fornite da ANAC nelle LLGG n. 469/2021, si precisa che qualora il *whistleblower* rivesta la qualifica di pubblico ufficiale o di incaricato di pubblico servizio, anche laddove lo stesso abbia effettuato una segnalazione attraverso i canali interni o esterni previsti dal decreto, ciò non lo esonera dall'obbligo - in virtù di quanto previsto dal combinato disposto dell'art. 331 c.p.p. e degli artt. 361 e 362 c.p. - di denunciare alla competente Autorità giudiziaria i fatti penalmente rilevanti e le ipotesi di danno erariale.

Si rammenta in ogni caso che l'ambito oggettivo degli artt. 361 e 362 c.p., disponendo l'obbligo di denunciare soltanto reati (procedibili d'ufficio), è più ristretto di quello delle segnalazioni effettuabili dal *whistleblower* che può segnalare anche illeciti di altra natura.

Resta fermo che, laddove il dipendente pubblico denunci un reato all'Autorità giudiziaria ai sensi degli artt. 361 o 362 c.p. e poi venga discriminato per via della segnalazione, potrà beneficiare delle tutele previste dal decreto per le ritorsioni subite.

Le stesse regole sulla tutela della riservatezza e del contenuto delle segnalazioni vanno rispettate dagli uffici delle Autorità giudiziarie cui è sporta la denuncia.

3.5 Differenze tra i soggetti pubblici e quelli privati nell'uso dei canali e del tipo di violazioni che possono essere segnalate

L'utilizzo dei canali interni/esterno/divulgazione pubblica sopra rappresentati per segnalare le violazioni varia a seconda che si tratti del settore pubblico o privato.

Inoltre una diversificazione vi è nell'ambito dello stesso settore privato, rispetto a ciò che si può segnalare e con quali canali.

Parte prima - I canali e le modalità di presentazione delle segnalazioni

Il legislatore riconosce ai soggetti del settore pubblico la possibilità di segnalare ogni tipologia di violazione attraverso tutti i canali attivabili.

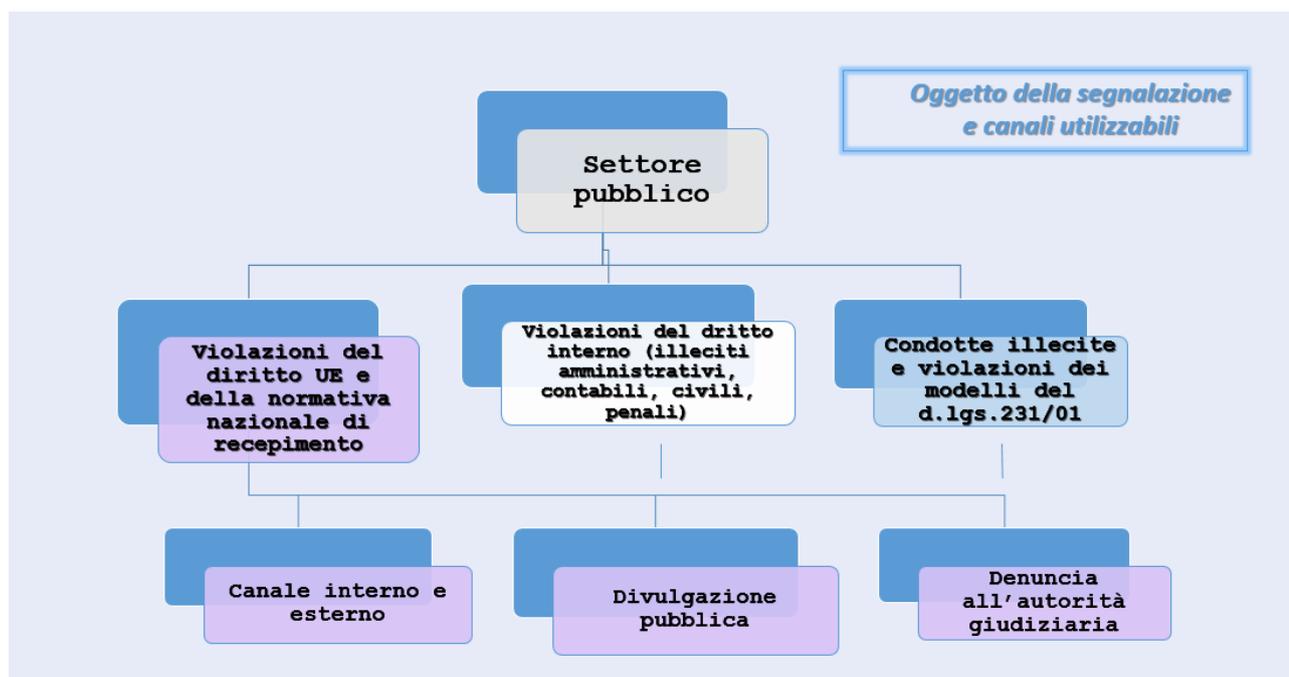
I soggetti del settore privato dispongono, invece, di poteri e di canali di segnalazione più limitati rispetto ai soggetti del settore pubblico. Il decreto, inoltre, differenzia il possibile oggetto di segnalazione in relazione alle caratteristiche dei diversi soggetti privati⁷⁹.

Ne risulta un quadro eterogeneo in termini di possibilità, sia sotto il profilo dell'oggetto delle segnalazioni che sotto il profilo dei canali di cui i soggetti tutelati dispongono per segnalare, divulgare e denunciare.

È fondamentale, pertanto, che tali soggetti operino nel pieno rispetto dei presupposti individuati dal legislatore e che gli enti mettano a disposizione dei potenziali segnalanti chiare informazioni al riguardo.

Nell'ottica di consentire - sia per i soggetti che per gli enti tenuti a garantire la tutela - una più immediata comprensione di tali presupposti, nella tabella che segue viene indicato ciò che i soggetti del settore pubblico e del settore privato possono segnalare e con quali canali.

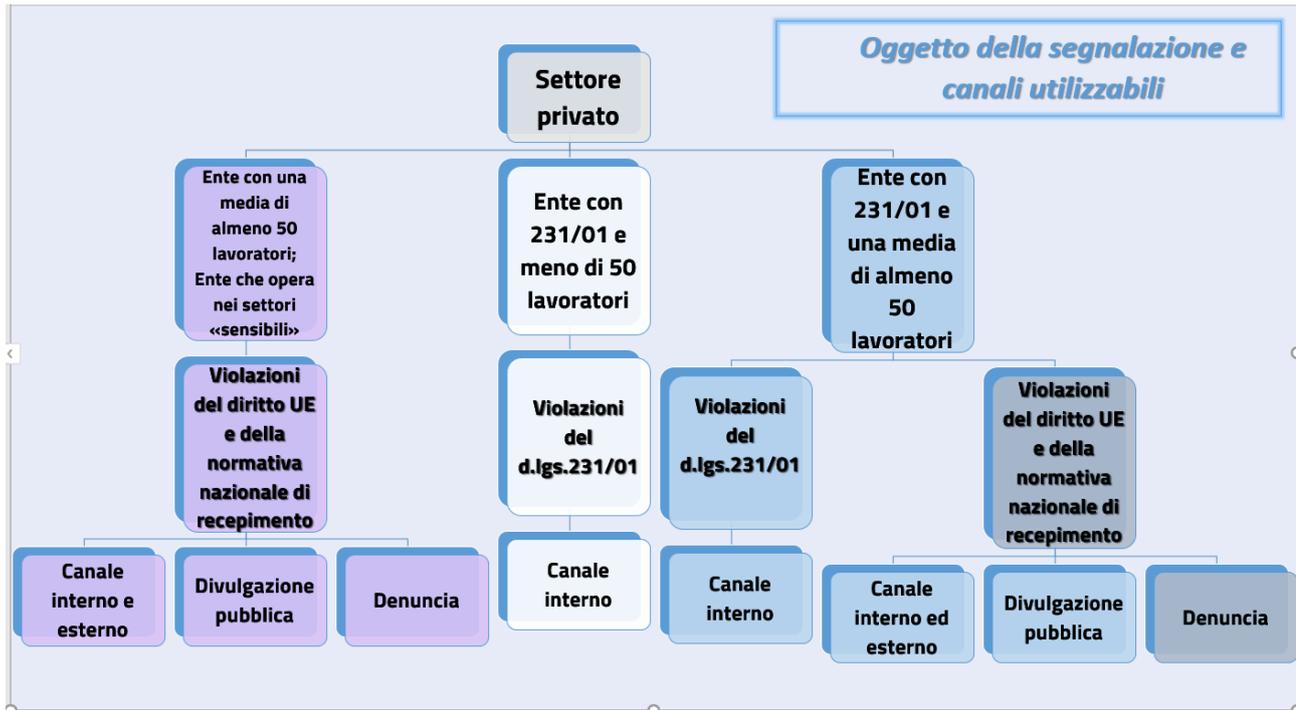
Settore pubblico



⁷⁹ Cfr. art. 2, co. 1, lett. q) d.lgs. 24/2023.

Parte prima - I canali e le modalità di presentazione delle segnalazioni

Settore privato



Parte prima - Le tutele e le misure di sostegno

4. Le tutele e le misure di sostegno

Un asse portante dell'intera disciplina è rappresentato dal sistema di tutele offerte a colui che segnala, effettua una divulgazione pubblica o denuncia violazioni, tutele che - come già anticipato - si estendono anche a soggetti diversi dal segnalante e denunciante che, proprio in ragione del ruolo assunto nell'ambito del processo di segnalazione e/o del particolare rapporto che li lega al segnalante, potrebbero essere destinatari di ritorsioni.

Il d.lgs. n. 24/2023 ha previsto un sistema di protezione che comprende
La tutela della riservatezza (cfr. § 4.1) del segnalante, del facilitatore, della persona coinvolta e delle persone menzionate nella segnalazione.
La tutela da eventuali ritorsioni adottate dall'ente in ragione della segnalazione, divulgazione pubblica o denuncia effettuata (cfr. § 4.2) e le condizioni per la sua applicazione.
Le limitazioni della responsabilità rispetto alla rivelazione e alla diffusione di alcune categorie di informazioni che operano al ricorrere di determinate condizioni (cfr. § 4.3).

Inoltre, al fine di rafforzare l'efficacia delle tutele previste dal decreto, il legislatore ha previsto misure di sostegno al segnalante da parte di enti del Terzo settore inseriti in un apposito elenco pubblicato da ANAC (§ 4.4. della presente parte).

Il nuovo decreto vieta poi, in generale, rinunce e transazioni - non sottoscritte in sede protetta⁸⁰ - dei diritti e dei mezzi di tutela ivi previsti. Tale previsione risponde all'esigenza di implementare e rendere effettiva la protezione del *whistleblower*, quale soggetto vulnerabile, nonché degli altri soggetti tutelati, che, per effetto della segnalazione, divulgazione o denuncia, potrebbero subire effetti pregiudizievoli.

Divieto di rinunce e transazioni di diritti e mezzi di tutela	
Disciplina precedente (L. n. 179/2017 - LLGG 469/2021)	Disciplina attuale (D.lgs. 24/2023)
Non era previsto	Le rinunce e le transazioni, integrali o parziali, che hanno per oggetto i diritti e le tutele previsti dal decreto non sono valide, salvo che siano effettuate nelle sedi protette (giudiziarie, amministrative o sindacali) di cui all'art. 2113, co.4, del codice civile

Approfondimenti sulle tutele e misure di sostegno - Il divieto di rinunce e transazioni

Il divieto di rinunce e transazione è un principio innovativo, in quanto nella precedente normativa mancava una disposizione espressa che impedisse la restrizione, anche contrattuale, del diritto alla segnalazione e delle forme di tutele previste.

Ne consegue quindi che non sono validi *in primis* gli atti di rinuncia e le transazioni, sia integrali che parziali (ad esempio in virtù di accordi o altre condizioni contrattuali) aventi ad oggetto il diritto di effettuare segnalazioni, divulgazioni pubbliche o denunce nel rispetto delle previsioni di legge. Analogamente, non è consentito imporre al *whistleblower*, così come agli altri soggetti tutelati, (cfr. § 1 della presente parte) di privarsi della possibilità di accedere a mezzi di tutela cui hanno diritto (tutela della riservatezza, tutela da eventuali misure ritorsive subite a causa della segnalazione, divulgazione pubblica o denuncia effettuata o alle limitazioni di responsabilità conseguenti alla

⁸⁰ Si tratta degli accordi conclusi in sede giudiziale (art. 185 c.p.c.); dinanzi alla commissione di conciliazione istituita presso la direzione territoriale del lavoro (art.410 c.p.c); innanzi alle sedi di certificazione (art. 31, co. 13, L. 183/2010); innanzi alla commissione di conciliazione istituita in sede sindacale (art. 412-ter c.p.c.); presso i collegi di conciliazione ed arbitrato irrituale (art. 412-quater c.p.c.).

Parte prima - Le tutele e le misure di sostegno

segnalazione, divulgazione o denuncia al ricorrere delle condizioni previste). A maggior ragione tali tutele non possono essere oggetto di rinuncia volontaria.

La *ratio* sottesa a tali previsioni è quella di evitare che il segnalante e gli altri soggetti considerati dalla disciplina possano essere esposti al rischio di dismettere alcuni diritti - in costanza del rapporto di lavoro o anche prima dell'instaurazione dello stesso o successivamente allo scioglimento del rapporto - con il solo scopo di salvaguardare o ottenere l'occupazione, in assenza di una piena consapevolezza circa le norme di legge e i propri diritti o per via di una situazione di squilibrio o "timore", anche sotto il profilo di eventuali ritorsioni.

Occorre tuttavia precisare che quanto sopra detto non vale invece per le rinunce e transazioni sottoscritte in sedi protette (giudiziarie, amministrative sindacali).

Il segnalante e gli altri soggetti tutelati, infatti, possono validamente rinunciare ai propri diritti e mezzi di tutela o farne oggetto di transazione, se ciò avviene nelle sedi protette indicate all'art. 2113 c.c.⁸¹.

In questi casi, la circostanza che tali atti vengano conclusi dinanzi ad organismi che, per la loro composizione, assicurano autorevolezza ed imparzialità, consente di considerare maggiormente tutelata la posizione del soggetto che rinuncia o transige, anche in termini di maggiore genuinità e spontaneità del consenso.

4.1 La tutela della riservatezza

4.1.1 La tutela della riservatezza del segnalante

In conformità alla precedente normativa, il legislatore impone all'amministrazione/ente, che riceve e tratta le segnalazioni, e alla stessa ANAC di garantire la riservatezza dell'identità del segnalante. Ciò anche al fine di evitare l'esposizione dello stesso a misure ritorsive che potrebbero essere adottate a seguito della segnalazione.

Nel rispetto dei principi fondamentali in materia di protezione dei dati personali, quali quello di limitazione delle finalità e minimizzazione dei dati⁸², il decreto inoltre sancisce espressamente che le segnalazioni non possano essere utilizzate oltre quanto necessario per dare alle stesse adeguato seguito.

⁸¹ Si tratta degli accordi conclusi in sede giudiziale (art. 185 c.p.c.); dinanzi alla commissione di conciliazione istituita presso la direzione territoriale del lavoro (art.410 c.p.c.); innanzi alle sedi di certificazione (art. 31, co. 13, L. 183/2010); innanzi alla commissione di conciliazione istituita in sede sindacale (art. 412-ter c.p.c.); presso i collegi di conciliazione ed arbitrato irrituale (art. 412-quater c.p.c.).

⁸² Cfr. art. 5, par. 1 lett. b) e c) del Regolamento UE 679/2016 e art. 3, lett. b) e c) d.lgs. n. 51/2018.

La tutela della riservatezza del segnalante	
Disciplina precedente (L. n. 179/2017 - LLGG n. 469/2021)	Disciplina attuale (D.lgs. n. 24/2023)
<p>L'identità del segnalante non può essere rivelata. In base alle LLGG il divieto di rivelare l'identità del segnalante riguarda il nominativo del segnalante e 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.</p> <p>Come è garantita la riservatezza del segnalante nell'ambito giurisdizionale?</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ Nel procedimento penale, l'identità del segnalante è coperta dal segreto nei modi e nei limiti previsti dall'articolo 329 c.p.p. ○ Nel procedimento dinanzi alla Corte dei Conti l'obbligo del segreto istruttorio è previsto sino alla chiusura della fase istruttoria. Dopo la suddetta chiusura, ad avviso di ANAC, l'identità del segnalante può essere svelata dall'Autorità contabile al fine di essere utilizzata nel procedimento stesso. <p>Come è garantita la riservatezza del segnalante nell'ambito del procedimento disciplinare?</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ Nell'ambito del procedimento disciplinare l'identità del segnalante non può essere rivelata, ove la contestazione dell'addebito disciplinare sia fondata su accertamenti distinti e ulteriori rispetto alla segnalazione, anche se conseguenti alla stessa. Qualora la contestazione sia fondata, in tutto o in parte, sulla segnalazione e la conoscenza dell'identità del segnalante sia indispensabile per la difesa dell'incolpato, la segnalazione sarà utilizzabile ai fini del procedimento disciplinare solo in presenza di consenso del segnalante alla rivelazione della sua identità. Ad avviso di ANAC il segnalante deve acconsentire espressamente alla rivelazione della propria identità. <p>I corollari della tutela della identità del segnalante:</p> <ol style="list-style-type: none"> a) gestione informatizzata delle segnalazioni, con il ricorso a strumenti di crittografia; b) sottrazione della segnalazione e della documentazione ad essa allegata al diritto di accesso agli atti amministrativi previsto dagli artt. 22 e ss. della l. n. 241/1990 e secondo ANAC dall'accesso civico generalizzato ex art. 5 del d.lgs. n. 33/2013; c) rispetto dei principi in materia di protezione dei dati personali. 	<p>L'identità della persona segnalante e qualsiasi altra informazione da cui può evincersi, direttamente o indirettamente, tale identità non possono essere rivelate senza il consenso espresso della stessa persona segnalante a persone diverse da quelle competenti a ricevere o a dare seguito alle segnalazioni.</p> <p>Come è garantita la riservatezza del segnalante nell'ambito giurisdizionale?</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ Nell'ambito del procedimento penale, l'identità del segnalante è coperta dal segreto nei modi e nei limiti previsti dall'articolo 329 c.p.p. ○ Nell'ambito del procedimento dinanzi alla Corte dei conti, l'identità della persona segnalante non può essere rivelata fino alla chiusura della fase istruttoria. <p>Come è garantita la riservatezza del segnalante nell'ambito del procedimento disciplinare?</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ Nell'ambito del procedimento disciplinare, l'identità della persona segnalante non può essere rivelata, ove la contestazione dell'addebito disciplinare sia fondata su accertamenti distinti e ulteriori rispetto alla segnalazione, anche se conseguenti alla stessa. Qualora la contestazione sia fondata, in tutto o in parte, sulla segnalazione e la conoscenza dell'identità della persona segnalante sia indispensabile per la difesa dell'incolpato, la segnalazione sarà utilizzabile ai fini del procedimento disciplinare solo in presenza del consenso espresso della persona segnalante alla rivelazione della propria identità. <p>I corollari della tutela della identità del segnalante:</p> <ol style="list-style-type: none"> a) preferenza per la gestione informatizzata delle segnalazioni, con il ricorso a strumenti di crittografia; b) sottrazione della segnalazione e della documentazione ad essa allegata al diritto di accesso agli atti amministrativi previsto dagli artt. 22 e ss. della l., n. 241/1990 e accesso civico generalizzato ex art. 5 del d.lgs. n. 33/2013; c) rispetto dei principi in materia di protezione dei dati personali.

Parte prima - Le tutele e le misure di sostegno

	<p style="text-align: center;">NOVITA'</p> <p>La riservatezza, oltre che all'identità del segnalante, viene garantita anche a qualsiasi altra informazione o elemento della segnalazione dal cui disvelamento si possa dedurre direttamente o indirettamente l'identità del segnalante.</p> <p>La riservatezza viene garantita anche nel caso di segnalazioni - interne o esterne - effettuate in forma orale attraverso linee telefoniche o, in alternativa, sistemi di messaggistica vocale ovvero, su richiesta della persona segnalante, mediante un incontro diretto con chi tratta la segnalazione</p> <p>Si tutela la riservatezza del segnalante anche quando la segnalazione perviene a personale diverso da quello autorizzato e competente a gestire le segnalazioni, al quale, comunque, le stesse vanno trasmesse senza ritardo</p> <p>In due casi espressamente previsti dal decreto, per rivelare l'identità del segnalante, oltre al consenso espresso dello stesso, si richiede anche una comunicazione scritta delle ragioni di tale rivelazione:</p> <ul style="list-style-type: none">○ nel procedimento disciplinare laddove il disvelamento dell'identità del segnalante sia indispensabile per la difesa del soggetto a cui viene contestato l'addebito disciplinare;○ nei procedimenti instaurati in seguito a segnalazioni interne o esterne laddove tale rivelazione sia indispensabile anche ai fini della difesa della persona coinvolta.
--	---

Approfondimenti sulle tutele e misure di sostegno - La tutela della riservatezza del segnalante

L'obbligo di tutelare la riservatezza impone che un eventuale disvelamento dell'identità della persona segnalante a persone diverse da quelle competenti a ricevere o a dare seguito alle segnalazioni avvenga sempre con il consenso espresso della stessa.

È fondamentale, quindi, che le amministrazioni e gli enti in qualità di titolari del trattamento, autorizzino al trattamento dei dati personali tutti i dipendenti coinvolti nel trattamento di tali dati i quali, come anticipato, devono ricevere un'adeguata formazione professionale, anche sulle norme applicabili in materia di protezione dei dati personali, al fine di trattare le segnalazioni⁸³.

⁸³ Cfr. le seguenti disposizioni: art. 29 del Regolamento (UE) 2016/679 "Trattamento sotto l'autorità del titolare del trattamento o del responsabile del trattamento" ai sensi del quale "Il responsabile del trattamento, o chiunque agisca sotto la sua autorità o sotto quella del titolare del trattamento, che abbia accesso a dati personali non può trattare tali dati se non è istruito in tal senso dal titolare del trattamento, salvo che lo richieda il diritto dell'Unione o degli Stati membri"; art. 32, par. 4 del medesimo Regolamento ai sensi del quale: "Il titolare del trattamento e il responsabile del trattamento fanno sì che chiunque agisca sotto la loro autorità e abbia accesso a dati personali non tratti tali dati se non è istruito in tal senso dal titolare del trattamento, salvo che lo richieda il diritto dell'Unione o degli Stati membri"; Art. 2-quaterdecies "Attribuzione di funzioni e compiti a soggetti designati" del d.lgs. n. 196/2003 e ss. mm. ii. "1. Il titolare o il responsabile del trattamento possono prevedere, sotto la propria responsabilità e nell'ambito del proprio assetto organizzativo, che specifici compiti e funzioni connessi al trattamento di dati personali siano attribuiti a persone fisiche, espressamente designate, che operano sotto la loro autorità.

Parte prima - Le tutele e le misure di sostegno

A titolo esemplificativo, si pensi al RPCT dei soggetti del settore pubblico tenuti a nominarlo ai sensi dell'art. 1, co. 7, l. 190/2012, al personale degli uffici coinvolti nella gestione della segnalazione e, per quanto concerne ANAC al custode dell'identità.

Nel caso in cui siano chiamati a gestire le segnalazioni soggetti esterni, questi ultimi sono responsabili del trattamento in base ad un accordo appositamente stipulato con l'amministrazione/ente e devono offrire garanzie sufficienti per mettere in atto misure tecniche e organizzative adeguate⁸⁴ nonché assicurare il rispetto della riservatezza, protezione dei dati e segretezza (cfr. § 4.1.3 della presente parte).

Va anche precisato che il divieto di rivelare l'identità del segnalante è da riferirsi non solo al nominativo del segnalante ma anche a qualsiasi altra informazione o elemento della segnalazione, ivi inclusa la documentazione ad essa allegata, dal cui disvelamento si possa dedurre direttamente o indirettamente l'identità del segnalante.

Il trattamento di tutti questi elementi va quindi improntato alla massima cautela, a cominciare dall'oscuramento dei dati personali, specie quelli relativi al segnalante ma anche degli altri soggetti la cui identità in base al d.lgs. 24/2023 deve rimanere riservata (il facilitatore, il segnalato, le altre persone menzionate nella segnalazione (cfr. §§ 4.1.1. e 4.1.2 della presente parte)), qualora, per ragioni istruttorie, anche altri soggetti debbano essere messi a conoscenza del contenuto della segnalazione e/o della documentazione ad essa allegata.

Ciò vale anche nei casi in cui ANAC debba trasmettere la segnalazione ad altra autorità competente e viceversa (cfr. § 1.1 della Parte Seconda). L'esigenza di operare con particolare cautela al fine di evitare di rivelare l'identità del segnalante e di tutti gli altri soggetti tutelati appare ancor più evidente laddove si consideri che, come sopra chiarito, il legislatore ha introdotto nuove e ulteriori modalità di presentazione della segnalazione, non solo per iscritto o tramite piattaforma dedicata ma anche oralmente, ad esempio mediante linea telefonica gratuita o, in alternativa, con altro sistema di messaggistica vocale oppure anche mediante incontri diretti su richiesta del segnalante.

La tutela della riservatezza va assicurata anche in ambito giurisdizionale e disciplinare.

Analogamente a quanto già previsto dalla precedente normativa, il d.lgs. n. 24/2023 precisa, infatti, fino a quale momento nel procedimento penale, nel procedimento dinanzi alla Corte dei Conti e nel procedimento disciplinare debba essere garantita la riservatezza.

- a) Nell'ambito del procedimento penale, l'identità del segnalante è coperta dal segreto nei modi e nei limiti previsti dall'articolo 329 c.p.p. Tale disposizione prevede l'obbligo del segreto sugli atti compiuti nelle indagini preliminari *“fino a quando l'imputato non ne possa avere conoscenza e, comunque, non oltre la chiusura delle indagini preliminari”* (il cui relativo avviso è previsto dall'art. 415-bis c.p.p.).
- b) Nel procedimento dinanzi alla Corte dei Conti l'obbligo del segreto istruttorio è previsto sino alla chiusura della fase istruttoria. Dopo, l'identità del segnalante potrà essere disvelata dall'Autorità giudiziaria al fine di essere utilizzata nel procedimento stesso⁸⁵.
- c) Nell'ambito del procedimento disciplinare attivato dall'amministrazione contro il presunto autore della condotta segnalata, l'identità del segnalante non può essere rivelata, ove la contestazione dell'addebito disciplinare sia fondata su accertamenti distinti e ulteriori rispetto alla segnalazione, anche se conseguenti alla stessa. Nel caso in cui l'identità del segnalante risulti indispensabile alla difesa del soggetto cui è stato contestato l'addebito disciplinare, questa può essere rivelata solo dietro consenso espresso del segnalante.

Il decreto disciplina poi espressamente due casi in cui per rivelare l'identità del segnalante devono concorrere la previa comunicazione scritta delle ragioni alla base della rivelazione dei dati relativi alla sua identità e il previo consenso espresso del segnalante.

⁸⁴ Cfr. art. 28 del Regolamento UE 679/2016 e art. 18 d.lgs. n. 51/2018.

⁸⁵ Cfr. art. 67 del d.lgs. 26 agosto 2016, n. 174 *“Codice di giustizia contabile, adottato ai sensi dell'articolo 20 della legge 7 agosto 2015, n. 124”*.

Parte prima - Le tutele e le misure di sostegno

La prima ipotesi ricorre laddove nell'ambito di un procedimento disciplinare avviato nei confronti del presunto autore della condotta segnalata, l'identità del segnalante risulti indispensabile alla difesa del soggetto cui è stato contestato l'addebito disciplinare. In tal caso, invero, come già sopra precisato, un obbligo di comunicazione era già previsto dalla precedente normativa ai sensi della quale l'identità del segnalante poteva essere disvelata solo dietro consenso dello stesso. Il d.lgs. n. 24/2023, oltre al previo consenso del segnalante, chiede anche di comunicare, sempre previamente, in forma scritta a quest'ultimo le motivazioni che conducono al disvelamento della sua identità.

La seconda ipotesi ricorre, invece, nel caso in cui nelle procedure di segnalazione interna ed esterna la rivelazione dell'identità del segnalante sia indispensabile anche ai fini della difesa della persona coinvolta. Anche in questo caso per disvelare l'identità del segnalante è necessario sia acquisire previamente il consenso espresso dello stesso che notificare allo stesso in forma scritta motivazioni alla base della necessità di disvelare la sua identità.

La ratio di tali disposizioni risponde, da un lato, all'esigenza che la segnalazione vada a buon fine e riceva un adeguato trattamento soprattutto laddove si tratti di casi gestiti dalle Autorità giurisdizionali competenti. Dall'altro, la previsione mira a far comprendere al segnalante le motivazioni che renderebbero necessario far conoscere la propria identità per consentire, eventualmente, di intervenire in casi in cui la difesa dell'incolpato potrebbe addurre fatti non conferenti o infondati a danno stesso del segnalante o tali da determinare una errata conclusione del procedimento attivato a seguito della segnalazione.

Dalla previsione dell'obbligo di riservatezza derivano una serie di corollari:

1. La prima importante conseguenza dell'obbligo di riservatezza è la sottrazione della segnalazione e della documentazione ad essa allegata al diritto di accesso agli atti amministrativi previsto dagli artt. 22 e ss. della l. n. 241/1990. Il nuovo decreto dispone espressamente l'esclusione della segnalazione e della documentazione ad essa allegata anche dall'accesso civico generalizzato di cui agli artt. 5 e ss. del d.lgs. n. 33/2013⁸⁶.
2. In secondo luogo, il rispetto dell'obbligo di riservatezza impone che le amministrazioni ed enti coinvolti nella gestione delle segnalazioni garantiscano tale riservatezza durante tutte le fasi del procedimento di segnalazione, ivi compreso l'eventuale trasferimento delle segnalazioni ad altre autorità competenti.

Ciò vale:

- nell'ambito della gestione delle segnalazioni esterne da parte di ANAC, ivi inclusi i casi in cui la stessa ANAC, ricevendo segnalazioni che non rientrano nella propria competenza, sia tenuta a trasmetterle all'autorità amministrativa competente (ad esempio all'Ispettorato della funzione pubblica, all'ACGM, all'ART). In tale ultimo caso, la stessa autorità amministrativa competente è tenuta a garantire la riservatezza dell'identità della persona segnalante, della persona coinvolta e della persona menzionata nella segnalazione, nonché del contenuto della segnalazione e della relativa documentazione;
 - nell'ambito della gestione delle segnalazioni interne da parte delle amministrazioni/enti.
3. Sul piano operativo, l'altro importante corollario dell'obbligo di riservatezza è la previsione - sia nell'ambito del canale interno di segnalazione che di quello esterno - di adeguate procedure per il trattamento delle segnalazioni anche mediante sistemi di gestione informatizzata delle stesse, che consentano di tutelare e mantenere riservata l'identità del segnalante, il contenuto della segnalazione e la relativa documentazione, anche con il ricorso a strumenti di crittografia (cfr. § 4 della Parte Seconda).

⁸⁶ Tale sottrazione dall'accesso ricorre anche quando la segnalazione è gestita da un'altra Autorità competente *ratione materiae*. Conseguentemente ciascuna Autorità dovrà adeguare i propri regolamenti interni in materia di accesso.

Parte prima - Le tutele e le misure di sostegno

4. La riservatezza va garantita anche quando la segnalazione viene effettuata attraverso modalità diverse da quelle istituite dai soggetti del settore pubblico e privato e dalla stessa ANAC in conformità al decreto o perviene a personale diverso da quello autorizzato e competente al trattamento della stessa, a cui la segnalazione va trasmessa senza ritardo.

Con specifico riferimento alla divulgazione pubblica, la protezione della riservatezza non si applica nel caso in cui la persona segnalante abbia intenzionalmente rivelato la sua identità mediante ad esempio piattaforme *web* o *social media*. Lo stesso vale nell'ipotesi in cui il soggetto si rivolga direttamente ad un giornalista. In tal caso, infatti, restano ferme le norme sul segreto professionale dei giornalisti, con riferimento alla fonte della notizia (cfr. § 3.3 della presente parte).

Nel caso in cui, invece, colui che effettua la divulgazione non riveli la propria identità (ad es. utilizzando uno pseudonimo o un *nickname* nel caso di *social*) tali divulgazioni sono equiparabili alle segnalazioni anonime.

In quest'ottica, è opportuno che le divulgazioni pubbliche "anonime", ove possibile, (ad esempio da organi di stampa o piattaforme *web*), siano registrate/catalogate e conservate da parte dell'ente che ne ha conoscenza, rendendo così possibile un richiamo ad esse da parte del segnalante che intenda disvelare la propria identità ed essere tutelato nel caso in cui subisca ritorsioni a seguito della divulgazione (cfr. § 2.2 della presente parte).

Si precisa, infine, che, a garanzia del rispetto dell'obbligo di riservatezza, il decreto prevede che, in caso di violazione di tale obbligo, ANAC applichi ai titolari del trattamento una sanzione amministrativa pecuniaria.

Nell'ambito del settore privato, il decreto dispone che gli enti e le persone con meno di 50 dipendenti, ma che abbiano istituito un modello 231, prevedano in esso sanzioni disciplinari tra l'altro nei confronti di coloro che accertano essere responsabili della violazione dell'obbligo di riservatezza nella gestione delle segnalazioni.

Ad avviso di ANAC, è opportuno che anche le amministrazioni ed enti del settore pubblico introducano nei codici di comportamento, adottati ai sensi dell'art. 54, co. 5, del d.lgs. n. 165/2001, forme di responsabilità disciplinare in capo ai soggetti competenti a gestire le segnalazioni in caso di violazione dell'obbligo di riservatezza dell'identità del segnalante e degli altri soggetti la cui identità va tutelata.

4.1.2. La tutela della riservatezza dell'identità delle persone segnalate (o coinvolte) e di altri soggetti

Il decreto, nell'ottica di estendere quanto più possibile il sistema delle tutele, ha riconosciuto che la riservatezza vada garantita anche a soggetti diversi dal segnalante.

La Tutela della riservatezza del soggetto segnalato e di altri soggetti	
Disciplina precedente (L. n. 179/2017 - LLGG n. 469/2021)	Disciplina attuale (D.lgs. n. 24/2023)
Non è previsto nulla nella legge 179/2017 Solo ANAC nelle LLGG precisa che i dati relativi ai soggetti segnalati, in quanto interessati, sono comunque tutelati dalla disciplina in materia dei dati personali. La tutela della riservatezza di altri soggetti non è prevista	Tutela della riservatezza del segnalato (cd persona coinvolta) NOVITA' Tutela della riservatezza del facilitatore che assiste il segnalante Tutela della riservatezza anche delle persone differenti dal segnalato ma menzionate nella segnalazione, tramite il ricorso a strumenti di crittografia ove si utilizzino strumenti informatici.

Parte prima - Le tutele e le misure di sostegno

	<p>La riservatezza della persona coinvolta e della persona menzionata viene garantita anche:</p> <ul style="list-style-type: none">- nel caso di segnalazioni - interne o esterne - effettuate in forma orale attraverso linee telefoniche o, in alternativa, sistemi di messaggistica vocale ovvero, su richiesta della persona segnalante, mediante un incontro diretto fissato entro un termine ragionevole;- quando la segnalazione viene effettuata con modalità diverse da quelle istituite dalle amministrazioni/enti e da ANAC in conformità al decreto;- quando la segnalazione perviene a personale diverso da quello autorizzato al trattamento delle segnalazioni, al quale va in ogni caso trasmessa senza ritardo. <p>La tutela dell'identità della persona coinvolta e della persona menzionata nella segnalazione va garantita da parte dei soggetti del settore pubblico e privato, di ANAC, nonché delle autorità amministrative cui vengono trasmesse le segnalazioni in quanto di loro competenza, fino alla conclusione dei procedimenti avviati in ragione della segnalazione e nel rispetto delle medesime garanzie previste in favore della persona segnalante.</p> <p>La persona segnalata può essere sentita o viene sentita, dietro sua richiesta, anche mediante procedimento cartolare attraverso l'acquisizione di osservazioni scritte e documenti. Tale soggetto non ha il diritto di essere sempre informato della segnalazione che lo riguarda ma solo nell'ambito del procedimento eventualmente avviato nei suoi confronti a seguito della conclusione della gestione della segnalazione e nel caso in cui tale procedimento sia fondato in tutto o in parte sulla segnalazione.</p>
--	--

Approfondimenti sulle tutele e misure di sostegno - La tutela della riservatezza del soggetto segnalato e di altri soggetti

Il decreto prevede espressamente che la tutela dell'identità sia garantita anche alla persona fisica segnalata, ovvero alla persona alla quale la violazione è attribuita nella divulgazione pubblica (c.d. persona coinvolta). Pertanto, il titolare del trattamento e il responsabile del trattamento dovranno adottare particolari cautele al fine di evitare la indebita circolazione di informazioni personali, non solo verso l'esterno, ma anche all'interno degli uffici dell'amministrazione/ente in capo, eventualmente, a soggetti non autorizzati al trattamento di tali dati.

Si consideri, peraltro, che a sostegno della persona segnalata e del suo diritto di difesa, l'art. 12, co. 9 del d.lgs. 24/2023 ha altresì riconosciuto che tale soggetto possa essere sentito o venga sentito, dietro sua richiesta, anche mediante procedimento cartolare attraverso l'acquisizione di osservazioni scritte e documenti. La normativa non riconosce però al segnalato il diritto di essere sempre informato della segnalazione che lo riguarda; tale diritto, infatti, è garantito nell'ambito del procedimento eventualmente avviato nei suoi confronti a seguito della conclusione dell'attività di verifica e di analisi della segnalazione e nel caso in cui tale procedimento sia fondato in tutto o in parte sulla segnalazione.

Parte prima - Le tutele e le misure di sostegno

D'altro canto, il riconoscimento del diritto del segnalato ad essere sempre e comunque informato della segnalazione interna e/o esterna, oltre a non avere un chiaro appiglio normativo, rischierebbe di compromettere lo svolgimento dell'attività istruttoria con particolare riferimento alle successive/eventuali indagini penali.

Il legislatore ha poi ritenuto di garantire la riservatezza:

- al facilitatore, sia per quanto riguarda l'identità, sia con riferimento all'attività in cui l'assistenza si concretizza;
- a persone diverse dal segnalato, ma comunque implicate in quanto menzionate nella segnalazione o nella divulgazione pubblica (si pensi ad esempio a persone indicate come testimoni).

La *ratio* della nuova disciplina va individuata nell'esigenza di salvaguardare i diritti di soggetti che, per effetto della segnalazione, potrebbero subire danni alla loro reputazione o altre conseguenze negative ancor prima che venga dimostrata l'estraneità o meno degli stessi ai fatti segnalati.

Si pensi, ad esempio, al caso in cui il CEO di un'azienda si ritrovi ad essere una persona segnalata. Il disvelamento dell'identità di quest'ultimo comporterebbe un danno notevole sia al soggetto - in termini di credibilità e affidabilità - sia all'azienda che, oltre al danno reputazionale potrebbe subire anche conseguenze negative dal punto di vista economico.

La riservatezza del facilitatore, della persona coinvolta e della persona menzionata nella segnalazione va garantita fino alla conclusione dei procedimenti avviati in ragione della segnalazione e nel rispetto delle medesime garanzie previste in favore della persona segnalante.

Tenuto conto di quanto sopra, come già anticipato, si ribadisce che sia l'Autorità che le amministrazioni e gli enti del settore pubblico e privato devono quindi attivare canali di segnalazione che garantiscano la riservatezza dell'identità di tali soggetti anche tramite il ricorso a strumenti di crittografia, ove si utilizzino strumenti informatici. In ogni caso, la stessa riservatezza va garantita - come precisato sopra per il segnalante (cfr. *supra* § 4.1.1) - anche quando la segnalazione viene effettuata attraverso modalità diverse da quelle istituite in conformità al decreto nonché nei casi in cui la stessa perviene a personale diverso da quello addetto al trattamento, al quale la stessa viene comunque trasmessa senza ritardo.

Fa eccezione a questo dovere di riservatezza delle persone coinvolte o menzionate nella segnalazione il caso in cui le segnalazioni siano oggetto di denuncia alle Autorità giudiziarie. Ciò trova conferma nel fatto che il legislatore, nel prevedere la tutela della riservatezza nei procedimenti giudiziari, fa riferimento solo all'identità del segnalante e non anche a quella della persona coinvolta o menzionata nella segnalazione⁸⁷.

La *ratio* di siffatta previsione risponde all'esigenza di consentire alle Autorità giudiziarie di procedere con le proprie indagini avendo un quadro completo del fatto segnalato e acquisendo quante più informazioni possibili per pronunciarsi sul caso di specie. A tal fine potrebbe rendersi necessario conoscere l'identità delle persone coinvolte o menzionate nella segnalazione. Si pensi, ad esempio, all'ipotesi in cui l'Autorità giudiziaria debba sentire i testimoni sui fatti intorno ai quali è chiamata ad esprimersi. La mancata rivelazione dell'identità di questi ultimi priverebbe l'Autorità di uno degli elementi fondamentali per la risoluzione del caso.

4.1.3. Il trattamento dei dati personali

Al fine di garantire il diritto alla protezione dei dati personali alle persone segnalanti o denuncianti il legislatore ha previsto che l'acquisizione e gestione delle segnalazioni, divulgazioni pubbliche o

⁸⁷ Cfr. art. 12, co. 3, 4 e 7, d.lgs. n. 24/2023.

Parte prima - Le tutele e le misure di sostegno

denunce, ivi incluse le comunicazioni tra le autorità competenti, avvenga in conformità alla normativa in tema di tutela dei dati personali⁸⁸. Qualsiasi scambio e trasmissione di informazioni che comportano un trattamento di dati personali⁸⁹ da parte delle istituzioni, organi o organismi dell'UE deve inoltre avvenire in conformità al regolamento (UE) 2018/1725⁹⁰.

La tutela dei dati personali va assicurata non solo alla persona segnalante o denunciante ma anche agli altri soggetti cui si applica la tutela della riservatezza, quali il facilitatore, la persona coinvolta e la persona menzionata nella segnalazione (cfr. §§ 4.1.1 e 4.1.2 della presente parte) in quanto "interessati"⁹¹ dal trattamento dei dati.

Le qualifiche dei soggetti che trattano i dati personali	
Titolari del trattamento	<ul style="list-style-type: none">- Soggetti pubblici e privati che istituiscono il canale interno- ANAC per il canale esterno- Altre autorità competenti a cui sono trasmesse le segnalazioni
Contitolari del trattamento	<ul style="list-style-type: none">- Enti pubblici e privati che condividono il canale interno (art. 4, co. 4, d.lgs. 24/2023)
Responsabili del trattamento	<ul style="list-style-type: none">- Soggetti esterni gestori delle segnalazioni (ove sia stata loro affidata la gestione)- Fornitori esterni
Persone autorizzate	<ul style="list-style-type: none">- Persone espressamente designate dal titolare o dai contitolari del trattamento che gestiscono e trattano le segnalazioni

I titolari del trattamento, i responsabili del trattamento e le persone autorizzate a trattare i dati personali sono tenuti a rispettare alcuni principi fondamentali.

Principi da rispettare per il trattamento dei dati personali
T trattare i dati in modo lecito, corretto e trasparente
R raccogliere i dati al solo fine di gestire e dare seguito alle segnalazioni, divulgazioni pubbliche o denunce
G garantire che i dati siano adeguati, pertinenti e limitati a quanto necessario per le finalità per le quali sono trattati
A assicurare che i dati siano esatti e aggiornati

⁸⁸ In particolare, al Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio (GDPR), al d.lgs. n. 196 del 30 giugno 2003, adeguato alle disposizioni del Regolamento (UE) 2016/679 tramite il Decreto legislativo 10 agosto 2018, n. 101. e al d.lgs. 51/2018 recante "Attuazione della direttiva (UE) 2016/680 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 aprile 2016, relativa alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali da parte delle autorità competenti a fini di prevenzione, indagine, accertamento e perseguimento di reati o esecuzione di sanzioni penali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la decisione quadro 2008/977/GAI del Consiglio".

⁸⁹ Per trattamento si intende "qualsiasi operazione o insieme di operazioni, compiute con o senza l'ausilio di processi automatizzati e applicate a dati personali o insiemi di dati personali, come la raccolta, la registrazione, l'organizzazione, la strutturazione, la conservazione, l'adattamento o la modifica, l'estrazione, la consultazione, l'uso, la comunicazione mediante trasmissione, diffusione o qualsiasi altra forma di messa a disposizione, il raffronto o l'interconnessione, la limitazione, la cancellazione o la distruzione" (cfr. Regolamento (UE) 2016/679, art. 4, § 1, n. 2).

⁹⁰ Il regolamento riguarda la tutela delle persone fisiche in relazione al trattamento dei dati personali da parte delle istituzioni, degli organi e degli organismi dell'Unione e sulla libera circolazione di tali dati.

⁹¹ Cfr. art. 4, par. 1 Regolamento (UE) 679/2016 ai sensi del quale l'interessato è una "persona fisica identificata o identificabile si considera identificabile la persona fisica che può essere identificata, direttamente o indirettamente, con particolare riferimento a un identificativo come il nome, un numero di identificazione, dati relativi all'ubicazione, un identificativo online o a uno o più elementi caratteristici della sua identità fisica, fisiologica, genetica, psichica, economica, culturale o sociale".

Parte prima - Le tutele e le misure di sostegno

Conservare i dati per il tempo necessario al trattamento della specifica segnalazione. Non oltre cinque anni a decorrere dalla data della comunicazione dell'esito finale della procedura di segnalazione
Assicurare il trattamento in maniera da garantire la sicurezza dei dati personal, compresa la protezione, mediante misure tecniche e organizzative adeguate, da trattamenti non autorizzati o illeciti e dalla perdita, distruzione e dal danno accidentali
Rispettare il principio della privacy by design e della privacy by default
Effettuare la valutazione d'impatto sulla protezione dei dati
Rendere ex ante ai possibili interessati un'informativa sul trattamento dei dati personali mediante la pubblicazione di documenti informativi (ad esempio sul sito web, sulla piattaforma, oppure informative brevi in occasione dell'uso di altre modalità scritte o orali)
Assicurare l'aggiornamento del registro delle attività di trattamento
Garantire il divieto di tracciamento dei canali di segnalazione
Garantire, ove possibile, il tracciamento dell'attività del personale autorizzato nel rispetto delle garanzie a tutela del segnalante

La responsabilità in caso di violazione della disciplina sulla tutela dei dati personali ricade in capo al titolare del trattamento laddove tale violazione sia commessa dalle persone autorizzate o dai responsabili del trattamento⁹².

La responsabilità ricade in capo al responsabile del trattamento nel caso in cui la suddetta violazione è commessa da persone autorizzate da quest'ultimo.

In tali casi, il Garante per la protezione dei dati personali può adottare provvedimenti correttivi e, nei casi previsti dalla legge, applicare sanzioni amministrative pecuniarie⁹³. Tali sanzioni amministrative non si applicano in relazione ai trattamenti svolti in ambito giudiziario⁹⁴. Le medesime violazioni possono inoltre rilevare sotto il profilo penale e dar luogo a responsabilità civile⁹⁵.

La persona coinvolta o la persona menzionata nella segnalazione, con riferimento ai propri dati personali trattati nell'ambito della segnalazione, divulgazione pubblica o denuncia, non possono esercitare - per il tempo e nei limiti in cui ciò costituisca una misura necessaria e proporzionata⁹⁶ - i diritti che normalmente il Regolamento (UE) 2016/679 riconosce agli interessati (il diritto di accesso ai dati personali, il diritto a rettificarli, il diritto di ottenerne la cancellazione o cosiddetto diritto all'oblio, il diritto alla limitazione del trattamento, il diritto alla portabilità dei dati personali e quello di opposizione al trattamento⁹⁷). Dall'esercizio di tali diritti potrebbe derivare un pregiudizio effettivo e concreto alla tutela della riservatezza dell'identità della persona segnalante. In tali casi, dunque, al soggetto segnalato o alla persona menzionata nella segnalazione è preclusa anche la possibilità, laddove ritengano che il trattamento che li riguarda violi suddetti diritti, di rivolgersi al titolare del trattamento e, in assenza di risposta da parte di quest'ultimo, di proporre reclamo al Garante della protezione dei dati personali¹¹⁴.

⁹² Ciò salvo che, come sopra chiarito, questi ultimi non si siano limitati a trattare i dati in base alle indicazioni del titolare del trattamento e abbiano definito mezzi e finalità propri assumendo quindi la titolarità di tale trattamento.

⁹³ Cfr. artt. 58, co. 2 e 83 del Regolamento e art. 166 e ss. d.lgs. n. 196 del 2003.

⁹⁴ Cfr. art. 166, co. 10 d.lgs. 196/2003.

⁹⁵ Cfr. artt. 82 e 84 Regolamento (UE) 679/2016 e artt. 167 e ss. d.lgs. n. 196/2003.

⁹⁶ Ciò tenuto conto dei diritti fondamentali e dei legittimi interessi dell'interessato di cui al comma 1 lett. [...] f) ai sensi dell'art. 2, undicesimo co. 3 del d.lgs. n. 2023 n. 196.

⁹⁷ Si tratta nello specifico dei diritti previsti dagli artt. 15 a 22 del Regolamento (UE) n. 2016/679

Parte prima - Le tutele e le misure di sostegno

Approfondimenti sulle tutele e misure di sostegno - Il trattamento dei dati personali

Il titolare del trattamento è la persona fisica o giuridica, l'autorità pubblica, il servizio o altro organismo che, singolarmente o insieme ad altri, determina le finalità e i mezzi del trattamento di dati personali. Pertanto, ai sensi del d.lgs. n. 24/2023 sono titolari del trattamento i soggetti del settore pubblico e privato che istituiscono canali di segnalazione interni, ANAC nell'ambito del canale di segnalazione esterno e le autorità competenti cui le segnalazioni vengono trasmesse (cfr. § 4.1. della presente parte).

Gli enti che condividono il canale interno per la ricezione e la gestione delle segnalazioni sono contitolari del trattamento. Tali soggetti determinano congiuntamente le finalità e i mezzi del trattamento dei dati personali. Pertanto, essi sono tenuti a stabilire in modo trasparente, mediante un accordo interno, le rispettive responsabilità in merito all'osservanza degli obblighi derivanti dalla normativa in tema di tutela dei dati personali. L'accordo, il cui contenuto essenziale è messo a disposizione dei soggetti interessati (persona segnalante o denunciante, facilitatore, persona coinvolta o persona menzionata nella segnalazione), deve riflettere adeguatamente i rispettivi ruoli e i rapporti dei contitolari con gli interessati⁹⁸.

La disciplina sulla tutela dei dati personali stabilisce che i titolari e i contitolari del trattamento prevedano, sotto la propria responsabilità e nell'ambito del proprio assetto organizzativo, che specifici compiti e funzioni connessi al trattamento di dati personali siano attribuiti a persone fisiche, espressamente designate, che operano sotto la loro autorità⁹⁹.

A tal riguardo, per la trattazione delle segnalazioni, divulgazioni pubbliche o denunce, vanno individuate, come già anticipato, persone espressamente autorizzate¹⁰⁰ e previamente istruite dai titolari del trattamento¹⁰¹.

Occorre avere riguardo all'assetto organizzativo interno di ogni ente in modo da prevedere che le autorizzazioni al trattamento dei dati siano tali da ricomprendere tutte le persone che sono coinvolte nella gestione delle segnalazioni (si pensi al caso in cui erroneamente la segnalazione invece di pervenire attraverso il canale interno pervenga tramite protocollo). Tali soggetti devono inoltre ricevere un'adeguata e specifica formazione professionale volta ad accrescerne le competenze specialistiche anche in materia di normativa sulla protezione dei dati personali, sicurezza dei dati e delle informazioni, nonché in tema di addestramento relativamente alle procedure predisposte¹⁰².

Inoltre, il decreto prevede che nell'ambito dei canali interni di segnalazione, i soggetti del settore pubblico e privato possono affidare la ricezione e la trattazione delle segnalazioni anche ad un soggetto esterno autonomo e con personale specificamente formato.

Tale soggetto, ai sensi della normativa in materia della tutela dei dati personali, assume la qualifica di responsabile del trattamento¹⁰³ e, come anticipato, deve presentare garanzie sufficienti, in particolare in termini di conoscenza specialistica, affidabilità e risorse, per mettere in atto misure tecniche e organizzative che garantiscano il rispetto della riservatezza, protezione dei dati e segretezza.

L'esecuzione dei trattamenti da parte dei responsabili del trattamento deve essere disciplinata da un contratto o da altro atto giuridico che preveda l'oggetto, la durata, la natura e la finalità del trattamento, il tipo di dati personali e le categorie di interessati, gli obblighi e i diritti del titolare del trattamento. Peraltro, anche i responsabili del trattamento possono prevedere, sotto la propria

⁹⁸ Cfr. art. 13, co. 5 d.lgs. n. 24/2023 e artt. 26 Regolamento (UE) 679/2016 e 23 d.lgs. 51/2018.

⁹⁹ Art. 2-quaterdecies del d.lgs. n. 196/2003 e ss.mm.ii.

¹⁰⁰ Cfr. § 3.1 *supra*. Si consideri inoltre che i suddetti soggetti autorizzati operano sotto la direzione del titolare del trattamento eseguendo i compiti loro affidati. Non godono pertanto di apprezzabili margini di autonomia operativa nell'ambito dei trattamenti di dati personali che sono chiamati a svolgere. Resta fermo che le persone autorizzate sono comunque tenute a rispettare i principi fondamentali in materia di tutela dei dati personali.

¹⁰¹ Ai sensi degli articoli 29 e 32, paragrafo 4, del regolamento (UE) 2016/679.

¹⁰² Tale specifica formazione deve inoltre avere i caratteri di effettività e concretezza e, al fine di tener conto delle novità o delle specifiche attività affidate ai soggetti in questione, i percorsi formativi necessitano di aggiornamenti e revisioni periodiche (facendo riferimento ad esempio a procedure adottate o in corso di adozione).

¹⁰³ Cfr. art. 28 Regolamento (UE) 679/2016 e art. 18 d.lgs. n. 51/2018.

Parte prima - Le tutele e le misure di sostegno

responsabilità, che specifici compiti e funzioni connessi al trattamento di dati personali siano attribuiti a persone fisiche, espressamente designate, che operano sotto la loro autorità¹⁰⁴.

Qualora i responsabili del trattamento non si limitino a trattare i dati in base alle indicazioni del titolare del trattamento e inizino a definire mezzi e finalità propri, sono considerati titolari rispetto a tale ultimo trattamento e possono pertanto essere soggetti alle sanzioni amministrative pecuniarie da parte del Garante (cfr. *infra*).

Vale poi precisare che, laddove in esito alla valutazione di impatto (cfr. *infra*) si renda necessario il ricorso a misure tecniche e organizzative per ridurre un rischio per i diritti degli interessati, i titolari del trattamento, nell'individuazione e predisposizione di tali misure, possono eventualmente ricorrere a fornitori esterni¹⁰⁵ al fine di rendere più sicuro e adeguato il canale di gestione delle segnalazioni, divulgazioni pubbliche o denunce. Anche tali soggetti, che operano per conto dei titolari del trattamento, ai sensi della normativa sulla tutela dei dati personali, sono responsabili del trattamento.

I principi fondamentali da rispettare per il trattamento dei dati personali sono:

- Trattare i dati in modo lecito, corretto e trasparente nei confronti dei soggetti interessati («**liceità, correttezza e trasparenza**»).
- Raccogliere i dati solo al fine di gestire e dare seguito alle segnalazioni, divulgazioni pubbliche o denunce effettuate da parte dei soggetti tutelati dal d.lgs. 24/2023 («**limitazione della finalità**»).
- Garantire che i dati siano adeguati, pertinenti e limitati a quanto necessario rispetto alle finalità per le quali sono trattati («**minimizzazione dei dati**»). A tal riguardo, il decreto precisa, infatti, che i dati personali che manifestamente non sono utili al trattamento di una specifica segnalazione non sono raccolti o, se raccolti accidentalmente, sono cancellati senza indugio¹⁰⁶.
- Assicurare che i dati siano esatti e, se necessario, aggiornati; devono essere adottate tutte le misure ragionevoli per cancellare o rettificare tempestivamente i dati inesatti relativi alla specifica segnalazione, divulgazione pubblica o denuncia che viene gestita («**esattezza**»).
- Conservare i dati in una forma che consenta l'identificazione degli interessati per il tempo necessario al trattamento della specifica segnalazione e comunque non oltre cinque anni a decorrere dalla data della comunicazione dell'esito finale della procedura di segnalazione¹⁰⁷ («**limitazione della conservazione**»). Per ANAC, tale termine decorre dalla chiusura del fascicolo sulla segnalazione da parte dell'ufficio UWHIB.
- Effettuare il trattamento in maniera da garantire un'adeguata sicurezza dei dati personali, compresa la protezione, mediante misure tecniche e organizzative adeguate, da trattamenti non autorizzati o illeciti e dalla perdita, dalla distruzione o dal danno accidentali («**integrità, disponibilità e riservatezza**»). Nel contesto in esame, caratterizzato da elevati rischi per i diritti e le libertà degli interessati, il ricorso a strumenti di crittografia nell'ambito dei canali interni e del canale esterno di segnalazione, è di regola da ritenersi una misura adeguata a

¹⁰⁴ Cfr. art. 2-quaterdecies d.lgs. n. 196/2003 e artt. 29 e 32, par. 4 del Regolamento (UE) 679/2016.

¹⁰⁵ Cfr. art. 13, co. 6, d.lgs. n. 24/2023.

¹⁰⁶ In tal caso il soggetto deputato a valutare la manifesta inutilità dei dati è il titolare del trattamento, in persona di coloro che sono autorizzati a ricevere e a trattare le segnalazioni, sulla base di indicazioni impartite dallo stesso titolare e dalla normativa di settore in ogni caso si precisa che il principio di minimizzazione previsto dal decreto ai sensi dell'art. 13 comma 2 del dlgs 24/2023 debba essere interpretato in modo restrittivo limitando l'applicabilità della previsione ai soli casi sia palese la assoluta irrilevanza di parti della segnalazione che contengono dati personali rispetto alla vicenda segnalata restando salve le norme di settore in materia di conservazione degli atti.

¹⁰⁷ Cfr. art. 14, co. 1, d.lgs. 24/2023.

Parte prima - Le tutele e le misure di sostegno

dare attuazione, fin dalla progettazione e per impostazione predefinita, al predetto principio di integrità e riservatezza. Le misure di sicurezza adottate devono, comunque, essere periodicamente riesaminate e aggiornate.

- Definire un modello di gestione delle segnalazioni in conformità ai principi di protezione dei dati personali¹⁰⁸. In particolare, tali misure devono fare in modo che non siano resi accessibili, in via automatica senza il tramite del titolare del trattamento o soggetto autorizzato, dati personali a un numero indefinito di soggetti¹⁰⁹.
- Effettuare, nella fase di progettazione del canale di segnalazione e dunque prima dell'inizio del trattamento, **una valutazione d'impatto sulla protezione dei dati**¹¹⁰ al fine di individuare ed applicare le necessarie misure tecniche per evitare tale rischio¹¹¹.
- Rendere *ex ante* ai possibili interessati (ad es. segnalanti, segnalati, persone interessate dalla segnalazione, facilitatori, ecc.) **un'informativa sul trattamento dei dati personali**¹¹² mediante la pubblicazione di documenti informativi ad esempio tramite sito web, piattaforma, informative brevi in occasione dell'utilizzo degli altri canali previsti dal decreto. Nella fase di acquisizione della segnalazione e della eventuale successiva istruttoria non devono invece essere fornite informative *ad hoc* ai vari soggetti interessati diversi dal segnalante. Laddove all'esito dell'istruttoria sulla segnalazione si avvii un procedimento nei confronti di uno specifico soggetto segnalato, a quest'ultimo va naturalmente resa un'informativa *ad hoc*¹¹³.
- Assicurare l'aggiornamento del **registro delle attività di trattamento**¹¹⁴, integrandolo con le informazioni connesse a quelle di acquisizione e gestione delle segnalazioni¹¹⁵.
- **Garantire il divieto di tracciamento dei canali di segnalazione.** Nel caso in cui l'accesso ai canali interni e al canale esterno di segnalazione avvenga dalla rete dati interna del soggetto obbligato e sia mediato da dispositivi firewall o proxy, deve essere garantita la non tracciabilità - sia sulla piattaforma informatica che negli apparati di rete eventualmente coinvolti nella trasmissione o monitoraggio delle comunicazioni - del segnalante nel momento in cui viene stabilita la connessione a tali canali¹¹⁶.
- **Garantire, ove possibile, il tracciamento dell'attività del personale autorizzato** nel rispetto delle garanzie a tutela del segnalante, al fine di evitare l'uso improprio di dati relativi alla segnalazione. Deve essere evitato il tracciamento di qualunque informazione che possa

¹⁰⁸ Occorre in particolare adottare misure tecniche e organizzative fin dalla progettazione del canale di segnalazione (**privacy by design**) e garantire che per impostazione predefinita (**privacy by default**) siano trattati solo i dati personali strettamente necessari in relazione alla specifica segnalazione, divulgazione pubblica o denuncia.

¹⁰⁹ Cfr. art. 25 Regolamento (UE) 679/2016.

¹¹⁰ Cfr. Part. 13, co. 6, del d.lgs. 24/2023, che espressamente prevede la necessità di una previa valutazione d'impatto.

¹¹¹ Ai sensi degli artt. 35 e 36 del Regolamento (UE) 679/2016.

¹¹² Ai sensi degli artt. 13 e 14 del Regolamento (UE) 679/2016. Tale informativa (che può essere, ad esempio, inclusa nell'atto organizzativo adottato dall'amministrazione/ente per la gestione delle segnalazioni ovvero pubblicata in un'apposita sezione dell'applicativo informatico utilizzato per l'acquisizione e gestione delle segnalazioni), deve essere resa nel momento in cui i dati personali sono ottenuti e deve contenere una serie di indicazioni specifiche. Ci si riferisce, a titolo esemplificativo, all'identità e ai dati di contatto del titolare del trattamento, del responsabile del trattamento, ove presente, e della persona autorizzata al trattamento, le finalità del trattamento cui sono destinati i dati personali nonché la base giuridica del trattamento; il periodo di conservazione dei dati personali.

¹¹³ Ciò anche per evitare elevati flussi informativi dai quali è possibile dedurre il coinvolgimento della persona in una segnalazione vanificando le tutele per la riservatezza approntate dal decreto (v. anche 14, par. 5, lett. b) e d), del Regolamento (UE) 2016/679, che peraltro in taluni casi, che possono sussistere nel contesto di specie, esclude l'obbligo di fornire l'informativa quando i dati non sono raccolti presso l'interessato).

¹¹⁴ Tale registro dovrà contenere, ad esempio, il nome e i dati di contatto del titolare del trattamento e, ove presente, del contitolare del trattamento; una descrizione delle categorie di soggetti interessati e delle categorie di dati personali che vengono in rilievo; le autorità competenti a cui le segnalazioni, divulgazioni pubbliche o denunce, e quindi i dati personali in esse contenuti, sono stati o saranno comunicati.

¹¹⁵ Ai sensi dell'art. 30 del Regolamento (UE) 679/2016.

¹¹⁶ Ciò in quanto la registrazione e la conservazione (ad esempio, nei log degli apparati firewall), delle informazioni relative alle connessioni ai predetti canali di segnalazione consente la tracciabilità dei soggetti che utilizzano tale applicativo, tra i quali i segnalanti. Ciò, rende inefficaci le altre misure adottate per tutelare la riservatezza dell'identità dei segnalanti.

Parte prima - Le tutele e le misure di sostegno

ricondurre all'identità o all'attività del segnalante¹¹⁷. Spetta comunque al titolare del trattamento alla luce del principio di responsabilizzazione, individuare le misure di sicurezza idonee alla luce del rischio in concreto.

4.2 La tutela da ritorsioni

4.2.1 Le ritorsioni

Il decreto prevede¹¹⁸, a tutela del *whistleblower*, il divieto di ritorsione definita come “*qualsiasi comportamento, atto od omissione, anche solo tentato o minacciato, posto in essere in ragione della segnalazione, della denuncia all'autorità giudiziaria o della divulgazione pubblica e che provoca o può provocare alla persona segnalante o alla persona che ha sporto la denuncia, in via diretta o indiretta, un danno ingiusto*”¹¹⁹.

Si tratta quindi di una definizione ampia del concetto di ritorsione che può consistere sia in atti o provvedimenti che in comportamenti od omissioni che si verificano nel contesto lavorativo e che arrecano pregiudizio ai soggetti tutelati. La ritorsione può essere anche “*solo tentata o minacciata*”.

Le ritorsioni	
Disciplina precedente (L. n. 179/2017 - LLGG ANAC n. 469/2021)	Disciplina attuale (D.lgs. n. 24/2023)
<p>Come può configurarsi una ritorsione o una misura discriminatoria Con atti, provvedimenti, comportamenti od omissioni aventi effetti negativi, diretti o indiretti, sulle condizioni di lavoro</p>	<p>Come può configurarsi una ritorsione Con atti, provvedimenti, comportamenti od omissioni, anche solo tentati o minacciati, che provocano o possono provocare alla persona/ente, in via diretta o indiretta, un danno ingiusto. Necessità di un nesso/stretto collegamento tra la segnalazione, la divulgazione pubblica o la denuncia e la presunta ritorsione.</p>
<p>Quali sono le ritorsioni o le misure discriminatorie</p> <p>Sanzione, demansionamento, licenziamento, trasferimento (ritorsioni espressamente menzionate dalla legge);</p> <p>Misure organizzative aventi effetti diretti o indiretti sulle condizioni di lavoro determinate dalla segnalazione che producono effetti di discriminazione o ritorsivi (riferimento a misure discriminatorie o ritorsive non tipizzate);</p> <p>Esemplificazioni di ritorsioni o misure discriminatorie proposte da ANAC</p> <p>a) irrogazione di sanzioni disciplinari ingiustificate; b) proposta di irrogazione di sanzioni disciplinari ingiustificate; c) graduale e progressivo svuotamento delle mansioni; d) pretesa di risultati impossibili da raggiungere nei modi e nei tempi indicati;</p>	<p>Quali sono le ritorsioni</p> <p>NOVITA' La ritorsione può essere anche tentata o minacciata. La ritorsione provoca o può provocare alla persona/ente, in via diretta o indiretta, un danno ingiusto</p> <p>NOVITA' La nuova disciplina non fa più riferimento né a misure discriminatorie né a misure organizzative aventi effetti diretti o indiretti sulle condizioni di lavoro determinate dalla segnalazione</p> <p>NOVITA' Elencazione delle ritorsioni da parte del legislatore molto più ampia rispetto alla precedente disciplina, pur tuttavia, con carattere non esaustivo:</p> <p>a) licenziamento, sospensione o misure equivalenti; b) retrocessione di grado o mancata promozione;</p>

¹¹⁷ Il tracciamento, fatto salvo quanto previsto dall'art. 4 della l. n. 300/1970, può essere effettuato esclusivamente al fine di garantire la correttezza e la sicurezza del trattamento dei dati.

¹¹⁸ Cfr. art. 2, co. 1, lett. m), d.lgs. n. 24/2023.

¹¹⁹ Da intendersi come danno ingiustificato quale effetto provocato in via diretta o indiretta dalla ritorsione ed insito nel contenuto della ritorsione.

Parte prima - Le tutele e le misure di sostegno

<p>e) valutazione della <i>performance</i> artatamente negativa;</p> <p>f) mancata ingiustificata attribuzione della progressione economica o congelamento della stessa;</p> <p>g) revoca ingiustificata di incarichi;</p> <p>h) ingiustificato mancato conferimento di incarichi con contestuale attribuzione ad altro soggetto;</p> <p>i) reiterato rigetto di richieste (ad es. ferie, congedi);</p> <p>j) sospensione ingiustificata di brevetti, licenze, etc.;</p> <p>k) mancata ingiustificata ammissione ad una procedura e/o mancata ingiustificata aggiudicazione di un appalto (ad esempio, nel caso di un'impresa individuale, già fornitrice della p.a., ove è avvenuto il fatto segnalato, quando si tratta dei soggetti di cui all'art. 54-bis, co. 2, ultimo periodo, d.lgs. 165/2001).</p> <p>l) per i lavoratori e i collaboratori delle imprese fornitrici di beni o servizi e che realizzano opere in favore dell'amministrazione pubblica le ritorsioni possono consistere in: ingiustificata risoluzione o ingiustificato annullamento del contratto di servizi, della licenza o del permesso, ingiustificata perdita di opportunità commerciali determinata dalla mancata ingiustificata ammissione ad una procedura e/o mancata ingiustificata aggiudicazione di un appalto (ad esempio, nel caso di un'impresa individuale, già fornitrice della p.a., ove è avvenuto il fatto segnalato, quando si tratta dei soggetti di cui all'art. 54-bis, co.2, ultimo periodo d.lgs.n. 165/2001).</p>	<p>c) mutamento di funzioni, cambiamento del luogo di lavoro, riduzione dello stipendio, modifica dell'orario di lavoro;</p> <p>d) sospensione della formazione o qualsiasi restrizione dell'accesso alla stessa;</p> <p>e) note di demerito o referenze negative;</p> <p>f) adozione di misure disciplinari o di altra sanzione, anche pecuniaria;</p> <p>g) coercizione, intimidazione, molestie o ostracismo;</p> <p>h) discriminazione o comunque trattamento sfavorevole;</p> <p>i) mancata conversione di un contratto di lavoro a termine in un contratto di lavoro a tempo indeterminato, laddove il lavoratore avesse una legittima aspettativa a detta conversione;</p> <p>j) mancato rinnovo o risoluzione anticipata di un contratto di lavoro a termine;</p> <p>k) danni, anche alla reputazione della persona, in particolare sui social media, o pregiudizi economici o finanziari, comprese la perdita di opportunità economiche e la perdita di redditi;</p> <p>l) inserimento in elenchi impropri sulla base di un accordo settoriale o industriale formale o informale, che può comportare l'impossibilità per la persona di trovare un'occupazione nel settore o nell'industria in futuro;</p> <p>m) conclusione anticipata o annullamento del contratto di fornitura di beni o servizi;</p> <p>n) annullamento di una licenza o di un permesso;</p> <p>o) richiesta di sottoposizione ad accertamenti psichiatrici o medici.</p>
---	---

Approfondimento sulle tutele e misure di sostegno - La configurabilità di una ritorsione

La nuova disciplina fa riferimento unicamente alle ritorsioni, superando la suddivisione tra misure discriminatorie e ritorsioni presente nella l. n. 179/2017, e amplia notevolmente, seppure in modo non esaustivo, l'elencazione delle fattispecie che possono costituire ritorsioni. Oltre a quelle espressamente indicate nel d.lgs. n. 24/2023, possono costituire ritorsioni, ad esempio, anche la pretesa di risultati impossibili da raggiungere nei modi e nei tempi indicati; una valutazione della *performance* artatamente negativa; una revoca ingiustificata di incarichi; un ingiustificato mancato conferimento di incarichi con contestuale attribuzione ad altro soggetto; il reiterato rigetto di richieste (ad es. ferie, congedi); la sospensione ingiustificata di brevetti, licenze, etc.

La definizione di ritorsione contempla non solo le ipotesi in cui la ritorsione si sia già verificata, ma anche quelle in cui sia soltanto “tentata” oppure “minacciata”.

Ciò comporta una estensione della protezione per i soggetti tutelati in quanto questi possono comunicare ad ANAC sia le ritorsioni già compiute nei loro confronti sia quelle tentate, anche se il comportamento non è stato posto in essere in modo compiuto, e quelle soltanto prospettate.

Si consideri, quale esemplificazione di una ritorsione tentata, il licenziamento come conseguenza di una segnalazione, denuncia o divulgazione pubblica che il datore di lavoro non è riuscito a realizzare per un mero vizio formale commesso nella procedura di licenziamento; oppure, come esempio di minaccia, la prospettazione del licenziamento o del mutamento delle funzioni avvenuta nel corso di un colloquio che chi ha segnalato, denunciato o effettuato una divulgazione ha avuto con il proprio datore di lavoro. Nei casi di ritorsioni tentate o minacciate, il soggetto tutelato, nel comunicare ad ANAC la ritorsione subita, deve necessariamente fornire elementi da cui poter desumere il *fumus* sulla effettività della minaccia o del tentativo ritorsivo. A titolo esemplificativo, può darsi conto di una

Parte prima - Le tutele e le misure di sostegno

riunione tenuta in presenza di più persone in cui si è discusso il licenziamento della persona segnalante. Se, in base agli elementi presentati, l’Autorità desume che il tentativo si è consumato o che la minaccia è effettiva, dà avvio al procedimento sanzionatorio. È onere del soggetto che ha tentato la ritorsione o l’ha minacciata dimostrare che i fatti allegati dal segnalante sono estranei alla segnalazione, denuncia o divulgazione pubblica effettuata.

4.2.2 Le condizioni per l’applicazione della tutela dalle ritorsioni

L’applicazione del regime di protezione contro le ritorsioni prevista dal decreto è subordinata ad alcune condizioni e requisiti.

Le condizioni per l’applicazione della tutela dalle ritorsioni
D.lgs. n. 24/2023
1) Il soggetto ha segnalato, denunciato o ha effettuato la divulgazione pubblica in base ad <u>una convinzione ragionevole</u> che le informazioni sulle violazioni segnalate, divulgate o denunciate, siano veritiere e rientranti nell’ambito oggettivo di applicazione del decreto .
2) La segnalazione o divulgazione pubblica è stata effettuata nel rispetto della disciplina prevista dal d.lgs. 24/2023 .
3) E’ necessario un rapporto di consequenzialità tra segnalazione, divulgazione e denuncia effettuata e le misure ritorsive subite.
4) Non sono sufficienti invece i meri sospetti o le “voci di corridoio” .
Non rilevano la certezza dei fatti né i motivi personali che hanno indotto il soggetto a segnalare, a denunciare o effettuare la divulgazione pubblica.
In difetto di tali condizioni
<ul style="list-style-type: none">○ le segnalazioni, divulgazioni pubbliche e denunce non rientrano nell’ambito della disciplina di <i>whistleblowing</i> e quindi la tutela prevista non si applica a chi segnala, denuncia o effettua la divulgazione pubblica;○ analogamente si esclude la protezione riconosciuta ai soggetti diversi, che in ragione del ruolo assunto nell’ambito del processo di segnalazione/denuncia e/o del particolare rapporto che li lega al segnalante o denunciante, subiscono indirettamente ritorsioni.

Approfondimenti sulle tutele e misure di sostegno - Le condizioni per l’applicazione della tutela dalle ritorsioni

Per godere della protezione da ritorsioni:

1. I segnalanti o denunciati devono ragionevolmente credere, anche alla luce delle circostanze del caso concreto e dei dati disponibili al momento della segnalazione, divulgazione pubblica o denuncia, che le informazioni sulle violazioni segnalate, divulgate o denunciate siano veritiere¹²⁰. **Non sono sufficienti invece semplici supposizioni o “voci di corridoio” così come notizie di pubblico dominio.**

In altri termini, ciò che conta è che un soggetto abbia effettuato segnalazioni, divulgazioni pubbliche o denunce, in base ad una convinzione ragionevole che fossero veri (che un illecito stesse per verificarsi, ad esempio) a prescindere dal fatto che tali fatti possano essere successivamente accertati come errati. L’elemento della ragionevolezza rappresenta l’unico criterio alla stregua del quale valutare l’elemento soggettivo della segnalazione. La stessa rappresenta anche una salvaguardia essenziale contro le segnalazioni che, deliberatamente e

¹²⁰ Cfr. art. 16, co. 1, lett. a), d.lgs. n. 24/2023.

Parte prima - Le tutele e le misure di sostegno

consapevolmente, contengono informazioni errate, palesemente prive di fondamento o fuorvianti.

2. Le tutele si applicano ugualmente al soggetto che abbia segnalato, effettuato divulgazioni pubbliche o denunce pur non essendo certo dell'effettivo accadimento dei fatti segnalati o denunciati e/o dell'identità dell'autore degli stessi o riportando anche fatti inesatti per via di un errore genuino.
Infatti, tenuto conto che lo spirito della protezione è quello di incentivare la collaborazione sia all'interno delle amministrazioni/enti pubblici che negli enti privati, al fine di far emergere possibili illeciti, richiedere che questi dispongano di conoscenze giuridiche sufficienti a determinare le probabilità che un illecito venga commesso equivarrebbe di fatto a vanificare le finalità dell'istituto.
3. Allo stesso modo, chi effettua una segnalazione, divulgazione pubblica o denuncia ha diritto alla protezione se ha agito sulla base di circostanze concrete allegare ed informazioni effettivamente acquisibili tali da far ritenere ragionevolmente che le informazioni sulle violazioni segnalate, divulgate o denunciate siano pertinenti in quanto rientranti fra gli illeciti considerati dal legislatore (cfr. § 2 della presente parte).
4. La segnalazione o la divulgazione pubblica, inoltre, devono essere effettuate utilizzando i canali e secondo le modalità previste dal decreto¹²¹.
5. Deve esserci uno stretto collegamento tra la segnalazione, la divulgazione pubblica e la denuncia e il comportamento/atto/omissione sfavorevole subito direttamente o indirettamente, dalla persona segnalante o denunciante, affinché si configuri una ritorsione e, di conseguenza, il soggetto possa beneficiare di protezione (cfr. § 2.3 della presente parte).

Per godere della tutela, nessuna rilevanza assumono invece - come già anticipato - i motivi personali e specifici che hanno indotto le persone a effettuare la segnalazione, la divulgazione pubblica o la denuncia. La focalizzazione sulle motivazioni infatti potrebbe rappresentare una strategia utilizzata per deflettere l'attenzione dai problemi segnalati e delegittimare, allo stesso tempo, chi segnala.

In mancanza del rispetto di tali condizioni generali, la tutela non potrà essere garantita neanche ai soggetti diversi da quello che segnala, denuncia e effettua la divulgazione pubblica qualora, in ragione del ruolo assunto nell'ambito del processo di segnalazione/denuncia e/o del particolare rapporto che li lega al segnalante o denunciante, subiscano indirettamente ritorsioni.

➤ *Condizioni in cui la tutela dalle ritorsioni viene meno in caso di sentenza penale e civile*

Fatte salve le specifiche limitazioni di responsabilità previste dal legislatore¹²², la protezione prevista in caso di ritorsioni non trova applicazione - in analogia alla precedente disciplina - in caso di accertamento con sentenza, anche non definitiva di primo grado nei confronti del segnalante, della responsabilità penale per i reati di calunnia o diffamazione o comunque per i medesimi reati commessi con la denuncia, ovvero della responsabilità civile, per aver riferito informazioni false riportate intenzionalmente con dolo o colpa¹²³.

Nei casi di accertamento delle dette responsabilità, al soggetto segnalante e denunciante è inoltre applicata una sanzione disciplinare¹²⁴. È necessario quindi che gli enti del settore pubblico o privato inseriscano nei codici di comportamento o nel MOG 231 questa specifica fattispecie sanzionabile.

¹²¹ Cfr. in particolare artt. 4 e ss. d.lgs. n. 24/2023.

¹²² Cfr. art. 20 d.lgs. n. 24/2023 e § 4.3. delle presenti LLGG.

¹²³ Cfr. art. 16, co. 3 d.lgs. n. 24/2023.

¹²⁴ Cfr. art. 16, co. 3 d.lgs. 24/2023.

Parte prima - Le tutele e le misure di sostegno

Le condizioni in cui viene meno la tutela dalle ritorsioni	
Disciplina precedente (L. n. 179/2017 - LLGG n. 469/2021)	Disciplina attuale (D.lgs. n. 24/2023)
<p>Le tutele previste dall'art. 54-bis nei confronti del segnalante cessano in caso di sentenza, anche non definitiva di primo grado, che accerti nei confronti dello stesso la responsabilità penale per i reati di calunnia o diffamazione o comunque per reati commessi con la denuncia, ovvero la sua responsabilità civile, per aver riferito informazioni false riportate intenzionalmente con dolo o colpa.</p> <p>I cc.dd. <i>malicious reports</i>, cioè i casi in cui il segnalante abbia agito con la consapevolezza di rilevare una notizia non vera, sono esclusi dal beneficio delle tutele previste dall'art. 54-bis.</p>	<p>Ferme restando le specifiche ipotesi di limitazione di responsabilità, la tutela prevista in caso di ritorsioni non è garantita quando è accertata, anche con sentenza di primo grado, la responsabilità penale della persona segnalante per i reati di diffamazione o di calunnia o comunque per i medesimi reati commessi con la denuncia all'autorità giudiziaria o contabile ovvero la sua responsabilità civile, per lo stesso titolo, nei casi di dolo o colpa grave.</p> <p style="text-align: center;">NOVITA'</p> <p>In caso di accertamento delle responsabilità, alla persona segnalante o denunciante è anche irrogata una sanzione disciplinare.</p>

L'Autorità - conformemente a quanto indicato nelle LLGG n. 469/2021- ritiene opportuno precisare che laddove la sentenza di condanna in primo grado dovesse essere riformata in senso favorevole al segnalante nei successivi gradi di giudizio, quest'ultimo potrà ottenere nuovamente la tutela prevista dalla normativa solo a seguito del passaggio in giudicato della pronuncia che accerta l'assenza della sua responsabilità penale per i reati di calunnia e/o diffamazione commessi con la segnalazione/denuncia/divulgazione, ovvero della sua responsabilità civile per lo stesso titolo.

Analogamente, l'instaurazione di un processo penale per i reati di diffamazione o di calunnia, in seguito alla segnalazione, divulgazione pubblica, o denuncia, concluso poi con archiviazione non esclude l'applicazione di tale tutela in favore del segnalante o denunciante. Ciò in quanto l'archiviazione non comporta alcun accertamento di responsabilità penale.

Inoltre, tenuto conto che, con riferimento alla responsabilità civile, il danno derivante da reato deve essere stato causato dal convenuto con dolo o colpa grave, la sussistenza della colpa lieve, benché fonte di responsabilità civile accertata dal giudice, non potrà comportare il venir meno della tutela prevista in caso di ritorsioni.

4.2.3 La protezione dalle ritorsioni

Le presunte ritorsioni, anche solo tentate o minacciate, devono essere comunicate esclusivamente ad ANAC (dai soggetti indicati al § 1 e nelle modalità descritte al § 3 della presente parte) alla quale è affidato il compito di accertare se esse siano conseguenti alla segnalazione, denuncia, divulgazione pubblica effettuata. La tutela si estende anche ai casi di ritorsione che fanno seguito a segnalazione presentata alle istituzioni, agli organi e agli organismi competenti dell'Unione europea¹²⁵. Con riferimento ai procedimenti di ANAC per l'accertamento delle ritorsioni si rinvia alla Parte Seconda, § 2 delle presenti Linee guida.

La protezione dalle ritorsioni
ANAC valuta l'intento ritorsivo in collegamento alla segnalazione, denuncia, divulgazione pubblica
Inversione dell'onere della prova: - Per il solo segnalante, denunciante o divulgatore pubblico

¹²⁵ Al riguardo si consideri quanto precisato nel considerando n. 69 della Direttiva (UE) 2019/1937 "[...]. La presente direttiva non dovrebbe pregiudicare le procedure e i canali di segnalazione esterna, ove esistano, ma dovrebbe garantire che le persone che effettuano segnalazioni a istituzioni, organi e organismi dell'Unione beneficino di norme minime comuni di protezione in tutta l'Unione".

No inversione dell'onere della prova:

- per gli altri soggetti tutelati dal decreto (facilitatori, persone del medesimo contesto lavorativo con stabile legame affettivo o di parentela entro il quarto grado con il segnalante, denunciante o con chi effettua una divulgazione pubblica, colleghi di lavoro che lavorano nel medesimo contesto lavorativo e che hanno un rapporto abituale e corrente con il segnalante, denunciante o con chi effettua una divulgazione pubblica, enti di proprietà o che operano nel medesimo contesto lavorativo del segnalante, denunciante o di chi effettua una divulgazione pubblica o in cui questi ultimi lavorano)

Se ANAC accerta la ritorsione:

- nullità della misura ritorsiva e sanzione amministrativa da 10.000 a 50.000 euro al soggetto che ha adottato il provvedimento/atto ritorsivo o a cui è imputabile il comportamento e/o l'omissione
- in caso di licenziamento, nullità dello stesso e diritto al reintegro nel posto di lavoro

Approfondimenti sulle tutele e misure di sostegno - La protezione dalle ritorsioni

L'Autorità ritiene che l'intento ritorsivo debba essere valutato in collegamento alla segnalazione, denuncia o divulgazione pubblica. Tale intento può desumersi anche dall'infondatezza o dalla pretestuosità delle motivazioni poste a fondamento dell'adozione della ritorsione o anche dall'assenza di giustificazione per l'adozione dell'atto, provvedimento, comportamento, omissione ritenuti ritorsivi. La ritorsione non sussiste, ad esempio, allorché la misura contestata dal segnalante, denunciante, o da chi ha effettuato una divulgazione pubblica sia motivata da ragioni estranee alle stesse, ovvero laddove risulti che la presunta ritorsione sia stata adottata non solo nei confronti del *whistleblower* ma anche di altri soggetti che non hanno presentato segnalazioni, denunce o fatto divulgazioni pubbliche. Inoltre, l'intento ritorsivo potrebbe non sussistere anche nella circostanza in cui il presunto responsabile abbia tenuto il medesimo comportamento anche in epoca antecedente alla segnalazione¹²⁶.

Il legislatore ha previsto un'inversione dell'onere probatorio stabilendo che laddove il *whistleblower* dimostri di avere effettuato una segnalazione, denuncia, o una divulgazione pubblica e di aver subito, a seguito della stessa, una ritorsione, l'onere della prova si sposta sulla persona che ha posto in essere la presunta ritorsione. È quest'ultima, quindi, che è tenuta a dimostrare che la presunta ritorsione non è in alcun modo connessa alla segnalazione, denuncia, divulgazione pubblica. Ciò vale nell'ambito dei procedimenti giudiziari, amministrativi e nelle controversie stragiudiziali. Anche in caso di domanda risarcitoria all'Autorità giudiziaria, la persona deve solo dimostrare di aver effettuato una segnalazione, denuncia o divulgazione pubblica e di aver subito un danno. Salvo prova contraria, il danno si presume derivato dalla segnalazione, denuncia, divulgazione pubblica.

Deve tuttavia precisarsi che, non tutti i soggetti a cui sono riconosciute tutele contro le ritorsioni possono beneficiare dell'inversione dell'onere della prova.

Il legislatore, infatti, ha escluso tale beneficio per alcuni specifici soggetti che avendo un legame qualificato con il segnalante, denunciante, divulgatore pubblico potrebbero subire ritorsioni in ragione di detta connessione. Si tratta di facilitatori, persone del medesimo contesto lavorativo con stabile legame affettivo o di parentela entro il quarto grado con chi segnala, denuncia o effettua una divulgazione pubblica, colleghi di lavoro che lavorano nel medesimo contesto lavorativo e che hanno un rapporto abituale e corrente con chi segnala, e anche soggetti giuridici nei casi in cui siano enti di proprietà del segnalante, denunciante, divulgatore pubblico o enti in cui lavora o enti che operano nel medesimo contesto lavorativo¹²⁷ (cfr. § 1.5 della presente parte). Su tutti questi soggetti, qualora lamentino di aver subito ritorsioni o un danno, incombe dunque l'onere probatorio.

¹²⁶ Inoltre, la sussistenza di un atteggiamento del presunto autore della ritorsione che sia benevolo e favorevole agli interessi del segnalante nonché, in caso di adozione di un provvedimento disciplinare, la fondatezza della sanzione, la sua esiguità e la sua applicazione in modo proporzionato e ragionevole possono costituire elementi idonei ad escludere la sussistenza dell'intento ritorsivo.

¹²⁷ Cfr. art. 3, co. 5, d.lgs. n. 24/2023.

Parte prima - Le tutele e le misure di sostegno

Nel caso in cui l’Autorità accerti la natura ritorsiva di atti, provvedimenti, comportamenti, omissioni adottati, o anche solo tentati o minacciati, posti in essere dai soggetti del settore pubblico e privato, ne consegue la loro nullità e l’applicazione della sanzione amministrativa pecuniaria da 10.000 a 50.000 euro (cfr. § 1 della Parte Terza).

Si precisa fin da ora che l’Autorità considera responsabile della misura ritorsiva il soggetto che ha adottato il provvedimento/atto ritorsivo o comunque il soggetto a cui è imputabile il comportamento e/o l’omissione. La responsabilità si configura anche in capo a colui che ha suggerito o proposto 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).

Compete all’Autorità giudiziaria (giudice ordinario) adottare tutte le misure, anche provvisorie, necessarie ad assicurare la tutela alla situazione giuridica soggettiva azionata, ivi compresi il risarcimento del danno, la reintegrazione nel posto di lavoro, l’ordine di cessazione della condotta posta in essere in violazione del divieto di ritorsioni e la dichiarazione di nullità degli atti adottati.

Si evidenzia che il d.lgs. n. 24/2023 è intervenuto sostituendo l’art. 4 della legge 15 luglio 1966, n. 604 “*Norme sui licenziamenti individuali*” prevedendo, tra i licenziamenti nulli, anche quelli conseguenti “*alla segnalazione, alla denuncia all’autorità giudiziaria o alla divulgazione pubblica effettuate ai sensi del decreto legislativo attuativo della direttiva (UE) 2019/1937 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2019*”. Inoltre nel medesimo d.lgs. n. 24/2023 è precisato che i soggetti tutelati licenziati a causa della segnalazione, della divulgazione pubblica o della denuncia all’Autorità giudiziaria hanno diritto a essere reintegrati nel posto di lavoro, ai sensi dell’articolo 18 della legge 20 maggio 1970, n. 300 o dell’articolo 2 del decreto legislativo 4 marzo 2015, n. 23. (rubricato in “*Licenziamento discriminatorio, nullo e intimato in forma orale*”). L’ordine di “reintegro”, come anticipato, resta di esclusiva competenza della magistratura.

L’atto o il provvedimento ritorsivo può essere oggetto di annullamento in sede di autotutela da parte dell’ente indipendentemente dagli accertamenti di ANAC. Semmai, ove ANAC abbia ricevuto la comunicazione di misure ritorsive, l’annullamento in autotutela può essere valutato in sede di procedimento sanzionatorio.

4.3 Limitazioni di responsabilità per chi segnala, denuncia o effettua divulgazioni pubbliche

All’insieme delle tutele riconosciute dalla disciplina al segnalante, denunciante o a chi effettua una divulgazione pubblica si devono ascrivere anche le limitazioni della responsabilità rispetto alla rivelazione e alla diffusione di alcune categorie di informazioni. Si tratta di limitazioni che operano al ricorrere di determinate condizioni in assenza delle quali vi sarebbero conseguenze in termini di responsabilità penale, civile, amministrativa.

Limitazioni di responsabilità penale, civile, amministrativa	
Disciplina precedente (L. n. 179/2017 - LLGG ANAC n. 469/2021)	Disciplina attuale (D.lgs. n. 24/2023)
Reati non configurabili nei casi di diffusione di informazioni coperte dall’obbligo di segreto se opera la scriminante:	Reati non configurabili nei casi di diffusione di informazioni coperte dall’obbligo di segreto se opera la scriminante, in particolare rispetto a:
Rivelazione e utilizzazione del segreto d’ufficio (art. 326 c.p.);	Rivelazione e utilizzazione del segreto d’ufficio (art. 326 c.p.);
Rivelazione del segreto professionale (art. 622 c.p.);	Rivelazione del segreto professionale (art. 622 c.p.);

Parte prima - Le tutele e le misure di sostegno

<p>Rivelazione dei segreti scientifici e industriali (art. 623 c.p.);</p> <p>Violazione del dovere di fedeltà e di lealtà (art. 2105 c.c.).</p> <p>Condizioni necessarie perché la scriminate operi:</p> <p>Il segnalante deve agire per tutelare l'interesse all'integrità delle amministrazioni, pubbliche e private, e per prevenire e reprimere le malversazioni;</p> <p>Il segnalante non deve aver appreso la notizia in ragione di un rapporto di consulenza professionale o di assistenza con l'ente, l'impresa o la persona fisica interessata;</p> <p>Le notizie e i documenti, oggetto di segreto aziendale, professionale o d'ufficio, non devono essere rivelati con modalità eccedenti rispetto alle finalità dell'eliminazione dell'illecito e, in particolare, la rivelazione non deve avvenire al di fuori del canale di comunicazione specificamente predisposto per le segnalazioni.</p>	<p>Rivelazione dei segreti scientifici e industriali (art. 623 c.p.);</p> <p>Violazione del dovere di fedeltà e di lealtà (art. 2105 c.c.).</p> <p style="text-align: center;">NOVITA'</p> <p>Violazione delle disposizioni relative alla tutela del diritto d'autore</p> <p>Violazione delle disposizioni relative alla protezione dei dati personali</p> <p>Rivelazione o diffusione di informazioni sulle violazioni che offendono la reputazione della persona coinvolta</p> <p style="text-align: center;">NOVITA'</p> <p>Condizioni perché l'esclusione della responsabilità operi nei casi di diffusione di informazioni -> presupposti diversi rispetto alla precedente disciplina.</p> <p><u>Devono ricorrere cumulativamente due condizioni:</u></p> <p>1) Fondati motivi, al momento della rilevazione o diffusione delle informazioni, per ritenere che tale rivelazione o diffusione è necessaria per svelare la violazione</p> <p>2) Effettuare la segnalazione, la divulgazione pubblica o la denuncia nel rispetto delle condizioni che il legislatore ha previsto nel d.lgs. n. 24/2023 per beneficiare delle tutele</p> <p style="text-align: center;">NOVITA'</p> <p>Esclusione di responsabilità in caso di accesso lecito alle informazioni segnalate o ai documenti contenenti dette informazioni.</p> <p style="text-align: center;">NOVITA'</p> <p>Esclusione della responsabilità penale e ogni altra responsabilità, anche di natura civile o amministrativa, anche per i comportamenti, gli atti o le omissioni se collegati alla segnalazione, denuncia, divulgazione pubblica e strettamente necessari a rivelare la violazione.</p>
---	---

Approfondimenti sulle tutele e misure di sostegno - Le limitazioni di responsabilità penale, civile, amministrativa

Le limitazioni di responsabilità operano solo nei casi in cui ricorrono due condizioni:

1. La prima richiede che al momento della rivelazione o diffusione vi siano fondati motivi per ritenere che le informazioni siano necessarie per far scoprire la violazione. La persona, quindi, deve ragionevolmente ritenere, e non in base a semplici illazioni, che quelle informazioni debbano svelarsi perché indispensabili per far emergere la violazione, ad esclusione di quelle superflue, e non per ulteriori e diverse ragioni (ad esempio, *gossip*, fini vendicativi, opportunistici o scandalistici);
2. La seconda condizione, invece, esige che la segnalazione, la divulgazione pubblica o la denuncia sia stata effettuata nel rispetto delle condizioni previste dal d.lgs. n. 24/2023 per beneficiare della tutela dalle ritorsioni (fondato motivo di ritenere che le informazioni sulle violazioni fossero veritiere e rientrassero tra le violazioni segnalabili ai sensi del d.lgs. n. 24/2023; segnalazioni, interne ed esterne, divulgazioni pubbliche effettuate nel rispetto delle modalità e delle condizioni dettate nel Capo II del decreto (cfr. § 3 della presente parte)).

Parte prima - Le tutele e le misure di sostegno

Entrambe le condizioni devono sussistere per escludere la responsabilità. Se soddisfatte, le persone che segnalano, denunciano o effettuano una divulgazione pubblica non incorrono in alcun tipo di responsabilità civile, penale, amministrativa o disciplinare (art. 20, co. 1 e 2, del d.lgs. n. 24/2023).

Cause di giustificazione tali da escludere la responsabilità del segnalante nei casi di rivelazione e diffusione di informazioni erano già contenute nella precedente disciplina del *whistleblowing* anche se più limitate rispetto a quelle contemplate nel nuovo decreto e fondate su presupposti differenti.

Costituisce elemento di novità rispetto al passato la circostanza per cui per le limitazioni di responsabilità rileva il profilo dell'accesso "lecito" alle informazioni segnalate o ai documenti contenenti dette informazioni che esonera dalla responsabilità.

E' aspetto innovativo anche l'aver previsto che la scriminante operi, non solo con riguardo alla rivelazione e diffusione di informazioni, ma anche rispetto a comportamenti, atti od omissioni compiuti da chi segnala, denuncia o divulga pubblicamente, purché collegati alla segnalazione, denuncia o divulgazione pubblica e necessari a rivelare la violazione¹²⁸.

➤ **Reati non configurabili se opera la scriminante nei casi di diffusione di informazioni**

La responsabilità penale e ogni altra ulteriore responsabilità anche civile, amministrativa, disciplinare è oggi esclusa, come già avveniva in passato, nei casi di rivelazione di notizie coperte dall'obbligo di segreto. La formulazione utilizzata dal legislatore *"non è punibile l'ente o la persona [...] che rilevi o diffonda informazioni sulle violazioni coperte dall'obbligo di segreto, diverso da quello di cui all'art. 1, comma 3"* conferisce all'esclusione una portata molto ampia. Si evidenzia che nella Relazione illustrativa al d.lgs. n. 24/2023 è precisato che si tratta, in particolare, del segreto d'ufficio, professionale, dei segreti scientifici e industriali (artt. 326, 622, 623 c.p.), della violazione del dovere di fedeltà e di lealtà (art. 2105 c.c.), espressamente indicati nella precedente disciplina. Non vi rientrano gli obblighi di segretezza relativi alle informazioni classificate, al segreto professionale forense e medico, alla segretezza delle deliberazioni degli organi giurisdizionali (art. 1, co. 3, d.lgs. n. 24/2023).

Costituisce aspetto innovativo la circostanza che la scriminante operi anche nelle ipotesi di violazione delle disposizioni relative alla tutela del diritto d'autore, alla protezione dei dati personali e quando le informazioni diffuse offendono la reputazione della persona coinvolta o denunciata.

➤ **Modalità di accesso lecite/illecite alle informazioni segnalate o ai documenti che le contengono**

L'ente o la persona tutelata ai sensi del d.lgs. n. 24/2023 non incorre in alcuna responsabilità, anche di natura civile o amministrativa, per l'acquisizione delle informazioni sulle violazioni o per l'accesso alle stesse, purché tale acquisizione non costituisca "di per sé" un reato (art. 20, co. 3, d.lgs. n. 24/2023). Ciò vale, quindi, ove l'acquisizione di informazioni o l'accesso ai documenti sia avvenuto in modo lecito.

La scriminante può applicarsi, ad esempio, sia se la persona ha rivelato il contenuto di documenti cui ha lecitamente accesso sia nei casi in cui fa copie di tali documenti o li rimuove dai locali dell'organizzazione presso cui lavora; se accede ai messaggi di posta elettronica di un collega di lavoro con il suo consenso; se fotografa i locali dell'organizzazione o accede a luoghi a cui solitamente non ha accesso. Tuttavia, ove l'acquisizione o l'accesso alle informazioni o ai documenti in questione sia stato ottenuto commettendo un reato, come un accesso abusivo o un atto di pirateria informatica, l'esclusione della responsabilità non opera ma resta ferma la responsabilità penale, e ogni altra responsabilità anche civile, amministrativa e disciplinare. Spetta al giudice valutare la responsabilità della persona o dell'ente segnalante, denunciante, che ha effettuato la divulgazione pubblica alla luce di tutte le informazioni fattuali pertinenti e tenendo conto delle circostanze specifiche del caso (cfr. considerando n. 92 della direttiva (UE) 2019/1937).

¹²⁸ Cfr. art. 20, co. 4 d.lgs. n. 24/2023.

Parte prima - Le tutele e le misure di sostegno

➤ *Condizioni perché la scriminante operi anche nei casi di compimento di comportamenti, atti o omissioni*

La scriminante opera con riguardo ai comportamenti, agli atti o alle omissioni poste in essere solo se collegati alla segnalazione, denuncia o divulgazione pubblica e se sono strettamente necessari a rivelare la violazione. Affinché le responsabilità non vengano in rilievo, quindi, deve, innanzitutto, aversi una stretta connessione tra la segnalazione, denuncia o divulgazione pubblica con quanto compiuto o omesso. Inoltre, il compimento degli atti, comportamenti, omissioni deve essere strettamente necessario, e quindi non superfluo, perché la violazione possa emergere.

In assenza di queste condizioni la responsabilità deve ritenersi non esclusa e potrà valutarsi dal giudice, caso per caso, considerando tutte le informazioni fattuali disponibili e tenendo conto delle circostanze specifiche del caso, comprese la necessità e la proporzionalità dell'atto o dell'omissione in relazione alla segnalazione, denuncia, o alla divulgazione.

4.4 Le misure di sostegno da parte di enti del Terzo settore

Ad ulteriore rafforzamento della protezione del segnalante, il legislatore per la prima volta prevede la possibilità che ANAC stipuli convenzioni con enti del Terzo settore affinché questi ultimi forniscano misure di sostegno al segnalante. In particolare tali enti, inseriti in un apposito elenco pubblicato da ANAC sul proprio sito istituzionale, prestano assistenza e consulenza a titolo gratuito:

- sulle modalità di segnalazione;
- sulla protezione dalle ritorsioni riconosciuta dalle disposizioni normative nazionali e da quelle dell'Unione europea;
- sui diritti della persona coinvolta;
- sulle modalità e condizioni di accesso al patrocinio a spese dello Stato¹²⁹.

Si tratta di una forma di tutela in senso ampio in quanto in questo modo si tende a garantire sia il segnalante per la migliore effettuazione della segnalazione, anche al fine di proteggere al meglio la sua identità, sia il diritto di difesa della persona segnalata.

¹²⁹ Cfr. art. 18, d.lgs. 24/2023.

PARTE SECONDA - Il canale esterno e il ruolo di ANAC nella gestione delle segnalazioni

Parte Seconda - La presentazione e la gestione delle segnalazioni

1. La presentazione e la gestione delle segnalazioni

ANAC attiva un canale esterno per le segnalazioni che garantisce, tramite il ricorso a strumenti di crittografia, la riservatezza dell'identità della persona segnalante, della persona coinvolta e della persona menzionata nella segnalazione, nonché del contenuto della segnalazione e della relativa documentazione. Le segnalazioni esterne devono essere trasmesse ad ANAC quale unico ente competente alla loro gestione, ad eccezione delle denunce alle Autorità giudiziarie.

In via preliminare, ANAC, attraverso personale specificamente formato dell'Ufficio per la Vigilanza sulle segnalazioni dei *whistleblowers* (UWHIB), si occupa di fornire informazioni sull'uso del canale di segnalazione esterna e dei canali di segnalazione interna, sugli obblighi informativi relativi al trattamento dei dati personali¹³⁰ nonché sulle misure di protezione di cui al capo III del d.lgs. n. 24/2023, rinviando ai contenuti delle presenti Linee Guida e a quelli di successivi eventuali atti di indirizzo.

Le segnalazioni *whistleblowing* possono essere trasmesse ad ANAC da parte dei soggetti legittimati come indicati dall'art. 3 del d.lgs. n. 24/2023. Si precisa che ai sensi dell'art. 2, co. 1, *lett. g)* per “*persona segnalante*” si intende “*la persona fisica che effettua la segnalazione o la divulgazione pubblica di informazioni sulle violazioni acquisite nell'ambito del proprio contesto lavorativo*”: il segnalante deve essere necessariamente una persona fisica.

Non sono prese in considerazione, pertanto, le segnalazioni presentate da altri soggetti, ivi inclusi i rappresentanti di organizzazioni sindacali, in quanto l'istituto del *whistleblowing* è indirizzato alla tutela della singola persona fisica che agisce in proprio, non spendendo la sigla sindacale¹³¹. In tale ultimo caso, le segnalazioni sono archiviate in quanto prive del requisito soggettivo previsto dalla normativa e, se relative a materie di competenza ANAC, sono trattate quali segnalazioni ordinarie.

Si rammenta che la segnalazione e la documentazione ad essa allegata sono sottratte al diritto di accesso agli atti amministrativi previsto dagli artt. 22 e seguenti della legge 241/1990, all'accesso civico generalizzato di cui all'art. 5 co. 2 del d.lgs. 33/2013 nonché all'accesso di cui all'art. 2-*undecies* co. 1 *lett. f)* del codice in materia di protezione dei dati personali.

Eventuali segnalazioni esterne presentate erroneamente ad un soggetto diverso da ANAC¹³², che ritiene di non essere competente *ratione materiae*, devono essere trasmesse a quest'ultima, laddove il segnalante dichiara espressamente di voler beneficiare delle tutele di cui al d.lgs. 24/2023 o tale volontà sia desumibile dalla segnalazione. La trasmissione va fatta entro sette giorni dalla data del ricevimento delle segnalazioni, dandone contestuale notizia alla persona segnalante. Tali segnalazioni sono considerate “*segnalazioni whistleblowing*” e pertanto sottratte all'accesso documentale e accesso civico o generalizzato¹³³.

Stesso discorso vale per le segnalazioni esterne presentate erroneamente ad un soggetto diverso da ANAC che ritiene di essere competente *ratione materiae*, le quali dovranno essere trasmesse a quest'ultima laddove il segnalante dichiara espressamente di voler beneficiare delle tutele di cui al d.lgs. 24/2023. L'ente che le ha ricevute le tratterà esclusivamente per la gestione dell'istruttoria. Anche tali segnalazioni sono considerate “*segnalazioni whistleblowing*” e sottratte all'accesso ai sensi dell'art. 12, co. 8, d.lgs. 24/2023¹³⁴.

Questi soggetti dovranno trasferire tali segnalazioni ad ANAC tramite piattaforma informatica nelle modalità descritte nel successivo § 4, sezione “Acquisizione delle segnalazioni”.

¹³⁰ Cfr. artt. 13 e 14 Regolamento UE 679/2016.

¹³¹ Laddove la persona agisse utilizzando la sigla sindacale, non assumerebbe la qualifica di segnalante e non beneficerebbe delle tutele prevista dal d.lgs. n. 24/2023 in quanto resterebbe ferma l'applicazione delle disposizioni in tema di consultazione dei rappresentanti sindacali e di repressione delle condotte antisindacali di cui alla l. n. 300/1970.

¹³² Si ribadisce che l'unico ente competente a ricevere le segnalazioni esterne è ANAC.

¹³³ Cfr. art. 12, co. 8, d.lgs. n. 24/2023.

¹³⁴ Si precisa che i soggetti del settore pubblico e privato dovranno modificare, ove necessario, i propri regolamenti interni in materia di accesso ai documenti amministrativi.

Parte Seconda - La presentazione e la gestione delle segnalazioni

Diversamente, nel caso in cui la segnalazione sia trasmessa ad un soggetto diverso da ANAC e il segnalante non dichiara espressamente di voler beneficiare delle tutele in materia di *whistleblowing*, detta segnalazione è considerata quale segnalazione ordinaria e, pertanto, non è più sottratta ad un eventuale accesso. Va da sé che, in questo caso, l'ente ricevente gestirà la segnalazione in conformità alla propria normativa di riferimento e non sarà tenuto a trasmettere la medesima ad ANAC.

In tale ultima ipotesi, quindi, qualora la segnalazione sia oggetto di istanza di ostensione, potranno trovare applicazione le discipline delle singole tipologie di accesso (a seconda dei casi, documentale, civico o generalizzato). Sarà compito del soggetto sopra menzionato, cui viene presentata l'istanza di accesso, bilanciare gli interessi contrapposti e valutare, previa interlocuzione con i controinteressati, tra cui il segnalante, se concedere o meno l'accesso alla segnalazione secondo i principi e i limiti previsti dal d.lgs. n. 33 del 2013 o dalla l. n. 241/1990.

È molto importante quindi - come già evidenziato nel § 3.1. della Parte Prima - che i soggetti del settore pubblico e del settore privato forniscano, in conformità all'art. 5 del d.lgs. n. 24/2023, informazioni chiare sul canale, sulle procedure e sui presupposti per effettuare le segnalazioni interne, nonché sul canale, sulle procedure e sui presupposti per effettuare le segnalazioni esterne.

La segnalazione esterna viene acquisita da ANAC mediante i canali appositamente predisposti (si rinvia al successivo §. 4).

Si tratta di:

- Piattaforma informatica
- Segnalazioni orali
- Incontri diretti fissati entro un termine ragionevole

La piattaforma informatica utilizza, sia per le segnalazioni che per le comunicazioni di ritorsioni, dei meccanismi di crittografia che meglio garantiscono sicurezza e confidenzialità tecnologica del processo di segnalazione. In particolare, detti meccanismi di crittografia consentono di mantenere riservati tutti i dati della segnalazione. In aggiunta, i dati del segnalante vengono oscurati, segregandoli in apposita sezione della piattaforma, in modo da renderli inaccessibili anche all'ufficio istruttore di ANAC (Ufficio UWHIB). Una volta effettuato l'accesso alla piattaforma, l'utente inserisce nella Sezione "Identità" le informazioni che lo identificano in modo univoco. A tale riguardo, al fine di garantire la massima riservatezza dell'identità del segnalante, ANAC prevede la figura del Custode delle identità, confermando la scelta già effettuata nell'ambito delle previgenti Linee Guida n. 469/2021.

Il Custode dell'identità è il soggetto individuato da ANAC che, su esplicita e motivata richiesta del Dirigente dell'UWHIB, consente di accedere all'identità del segnalante. L'identità del segnalante non è nota al custode, il quale, quindi, non è coinvolto nel trattamento dei dati personali presenti nella segnalazione.

Resta fermo che, sebbene quest'ultimo non tratti direttamente i dati relativi al segnalante e quelli contenuti nella segnalazione, lo stesso opera in qualità di "autorizzato" al trattamento (ai sensi degli artt. 4, par. 10, 29 e 32, par. 4 del Regolamento UE 2016/679 e art. 2-quaterdecies del d.lgs. n. 196 del 2003).

Per le segnalazioni trasmesse con modalità diverse da quelle sopra menzionate, ANAC garantisce comunque la riservatezza mediante l'acquisizione al protocollo, in apposito registro riservato.

Acquisita la segnalazione mediante i canali appositamente predisposti, l'UWHIB procede a dare avviso alla persona segnalante dell'avvenuta ricezione della segnalazione entro sette giorni dalla data della sua acquisizione, salvo esplicito rifiuto della persona segnalante ovvero salvo il caso in cui ANAC ritenga che l'avviso potrebbe pregiudicare la tutela della riservatezza dell'identità della persona segnalante (si pensi, a tale riguardo, alle segnalazioni effettuate in forma orale mediante linee telefoniche o, in alternativa, sistemi di messaggistica vocale).

Il dirigente dell'ufficio UWHIB procede preliminarmente a verificare la sussistenza di almeno una delle condizioni previste per l'effettuazione della segnalazione esterna¹³⁵ (si rinvia al § 3.2. della Parte Prima).

¹³⁵ Cfr. art. 6 del d.lgs. n. 24/2023.

Parte Seconda - La presentazione e la gestione delle segnalazioni

All'esito di tale vaglio preliminare, laddove non ricorra alcuna delle suddette condizioni, l'UWHIB archivia la segnalazione poiché improcedibile.

Diversamente, l'Ufficio procede a valutare la sussistenza dei requisiti di ammissibilità.

La segnalazione è considerata inammissibile e viene archiviata in via diretta dal Dirigente per i seguenti motivi:

- a) manifesta infondatezza per l'assenza di elementi di fatto riconducibili alle violazioni tipizzate nell'art. 2, co. 1, lett. a)¹³⁶;
- b) manifesta insussistenza dei presupposti di legge per l'esercizio dei poteri di vigilanza dell'Autorità, ivi inclusa l'assenza dei presupposti per l'effettuazione della segnalazione con particolare riferimento alle persone che svolgono la propria attività lavorativa presso soggetti del settore privato;
- c) manifesta incompetenza dell'Autorità sulle questioni segnalate;
- d) accertato contenuto generico della segnalazione di illecito tale da non consentire la comprensione dei fatti, ovvero segnalazione di illeciti corredata da documentazione non appropriata o inconferente tale da non far comprendere il contenuto stesso della segnalazione;
- e) produzione di sola documentazione in assenza della segnalazione di condotte illecite;
- f) mancanza dei dati che costituiscono elementi essenziali della segnalazione di illeciti indicati dal Regolamento per la gestione delle segnalazioni e per l'esercizio del potere sanzionatorio;
- g) sussistenza di violazioni di lieve entità.

Nei casi di cui alle lett. d) e lett. f), l'UWHIB, ove quanto denunciato non sia adeguatamente circostanziato, può chiedere al *whistleblower* elementi integrativi tramite il canale a ciò dedicato.

L'UWHIB mantiene le interlocuzioni con la persona segnalante, tenendo traccia dell'attività svolta e fornendo informazioni, anche d'ufficio, sullo stato di avanzamento dell'istruttoria, almeno con riferimento ai principali snodi decisionali.

In caso di significativo afflusso di segnalazioni esterne, l'UWHIB tratta le medesime secondo il seguente ordine di priorità:

1. le segnalazioni che hanno ad oggetto informazioni sulle violazioni riguardanti una grave lesione dell'interesse pubblico ovvero la lesione di principi di rango costituzionale o di diritto dell'Unione Europea. Segnatamente, verranno trattate con priorità le segnalazioni che riportano violazioni che, per le modalità della condotta e/o per l'entità del danno o del pericolo, risultano avere un significativo impatto sull'interesse pubblico; in particolare, verrebbero in rilievo quelle violazioni inerenti a beni non suscettibili di appropriazione e di godimento esclusivi, fruibili da tutti (ambiente, paesaggio, patrimonio storico artistico, sicurezza stradale, concorrenza ecc.) e in relazione alla cui tutela emergerebbe un interesse pubblico. In merito alla lesione di principi di rango costituzionale e di diritto dell'Unione Europea, emblematici potrebbero essere i casi di violazioni concernenti rispettivamente il diritto alla salute e all'integrità della persona nonché i casi di trattamenti inumani o degradanti;
2. le segnalazioni da trasmettere agli Uffici di vigilanza competenti;
3. le segnalazioni che denunciano fattispecie delittuose, danni erariali o fattispecie di competenza delle altre autorità amministrative competenti;
4. le segnalazioni anonime, che saranno trattate quali segnalazioni ordinarie.

L'UWHIB dà corretto seguito alle segnalazioni ricevute attraverso le attività di seguito illustrate.

- a) Fuori dai casi di inammissibilità, l'UWHIB trasmette agli uffici di vigilanza competenti per materia la segnalazione di illeciti. Essi svolgono le attività istruttorie ai sensi del relativo Regolamento di vigilanza e delle linee guida adottate dall'Autorità in materia (si rinvia al § 2 della presente parte).
- b) Qualora la segnalazione abbia ad oggetto illeciti che rilevano sotto il profilo penale o erariale, l'UWHIB archivia la medesima perché inammissibile per manifesta incompetenza di ANAC e ne

¹³⁶ A titolo esemplificativo si pensi alle segnalazioni connotate da questioni di carattere prevalentemente personale del segnalante tese ad ottenere l'accertamento nel merito di proprie vicende soggettive, nonché alle segnalazioni di violazioni non qualificabili in termini di illecito e quindi non sorrette da alcuna motivazione circa la norma che si assume violata (ad es. le segnalazioni concernenti i dati per i quali non è previsto, per legge, alcun obbligo di pubblicazione), ovvero a quelle aventi ad oggetto la violazione della normativa in tema di accesso agli atti o di accesso civico generalizzato.

Parte Seconda - La presentazione e la gestione delle segnalazioni

dispone l'immediata trasmissione, con nota a firma del Presidente dell'Autorità, alla competente Autorità giudiziaria, evidenziando che si tratta di una segnalazione *whistleblowing*, nel cui processo di gestione si dovrà pertanto assumere ogni cautela per garantire il rispetto delle disposizioni previste dalla normativa.

- c) Qualora la segnalazione di illeciti abbia ad oggetto violazioni che non rientrano nell'ambito oggettivo di intervento di ANAC, bensì nella competenza di altra autorità amministrativa (a titolo meramente esemplificativo, l'Ispettorato della Funzione Pubblica, AGCM, ART) o di un'istituzione, organo o organismo dell'Unione Europea, l'UWHIB ne dispone l'archiviazione perché inammissibile e la trasmissione per gli eventuali seguiti di competenza, avendo cura di indicare che si tratta di segnalazione *whistleblowing* e che pertanto devono essere adottate tutte le cautele necessarie in termini di tutela della riservatezza e di trattamento dei dati personali.

In ogni caso, l'UWHIB provvede a dare riscontro alla persona segnalante entro tre mesi o, se ricorrono giustificate e motivate ragioni, sei mesi dalla data di avviso di ricevimento della segnalazione esterna o, in mancanza di detto avviso, dalla scadenza dei sette giorni dal ricevimento.

Si precisa che, in conformità all'art. 2, co. 1, lett. o), del d.lgs. 24/2023, per "*riscontro*" si intende la comunicazione alla persona segnalante delle informazioni relative al seguito che viene dato o che si intende dare alla segnalazione; ai sensi del medesimo articolo, co. 1, lett. n), per "*seguito*" si intende l'azione intrapresa dall'ANAC per valutare la sussistenza dei fatti segnalati, l'esito delle indagini e le eventuali misure adottate.

In altri termini, l'UWHIB entro tre/sei mesi comunica al segnalante:

- l'archiviazione predisposta o che si intende predisporre;
- la trasmissione all'Autorità competente già effettuata o che si intende effettuare;
- l'attività già svolta dall'Ufficio di vigilanza competente interno all'Autorità o che quest'ultimo intende svolgere.

Successivamente, laddove nell'arco temporale suddetto l'UWHIB non abbia comunicato la determinazione definitiva sul seguito della segnalazione ma solo le attività che si intendono intraprendere, lo stesso comunica alla persona segnalante l'esito finale della gestione della segnalazione, che può consistere nell'archiviazione diretta, nelle risultanze istruttorie dell'Ufficio di vigilanza competente o nella trasmissione alle Autorità competenti.

Da ultimo, nell'ottica di privilegiare la volontà del segnalante, è sempre possibile per quest'ultimo ritirare la segnalazione mediante apposita comunicazione da trasmettere attraverso il canale originariamente prescelto per l'inoltro della stessa. In tale specifico caso, gli accertamenti eventualmente già avviati a seguito della segnalazione si arresteranno, salvo che si tratti di questioni procedibili d'ufficio.

1.1 La gestione delle segnalazioni

Come sopra anticipato, la gestione delle segnalazioni può riguardare materia di competenza di:

- a) ANAC;
- b) Autorità giudiziaria e/o altra Autorità amministrativa competente;
- c) Istituzioni, organi od organismi dell'Unione europea.

a) La gestione delle segnalazioni relative a materie di competenza ANAC

Quando l'illecito segnalato attiene a materie di competenza dell'Autorità (ad esempio contratti pubblici, trasparenza, violazione delle norme anticorruzione, imparzialità dei pubblici funzionari), la segnalazione pervenuta e l'allegata documentazione vengono trasmesse agli Uffici di vigilanza competenti rispetto al caso di specie, provvedendo ad espungere i dati e ogni altro elemento che possa, anche indirettamente, consentire l'identificazione del segnalante e ove presente, del facilitatore, delle persone coinvolte e delle persone menzionate nella segnalazione.

Parte Seconda - La presentazione e la gestione delle segnalazioni

Le attività istruttorie necessarie a dare seguito alla segnalazione, incluse le audizioni e le acquisizioni documentali, spettano esclusivamente all'Ufficio di vigilanza competente, che procede ai sensi del Regolamento di vigilanza di settore, delle Linee guida di settore adottate dall'Autorità in materia nonché nel rispetto della tutela della riservatezza dell'identità del segnalante. Restano ferme le responsabilità disciplinari previste per violazione degli appositi doveri di comportamento e per violazione delle norme sulla tutela dei dati personali previste dal codice di settore. Al fine di consentire all'UWHIB di dare riscontro alla persona segnalante entro tre mesi o, se ricorrono giustificate e motivate ragioni, sei mesi dalla data di avviso di ricevimento della segnalazione esterna o, in mancanza di detto avviso, dalla scadenza dei sette giorni dal ricevimento, l'Ufficio di vigilanza competente fornisce all'UWHIB le informazioni necessarie relative al seguito che è stato dato o che si intende dare alla segnalazione.

Infine, l'UWHIB provvede a comunicare alla persona segnalante l'esito finale dell'istruttoria dell'Ufficio di vigilanza competente, che può consistere anche nell'archiviazione o nella trasmissione degli atti alle Autorità competenti¹³⁷ o in una raccomandazione o in una sanzione amministrativa, tutte attività disposte dall'Ufficio interessato.

b) La gestione delle segnalazioni relative a violazioni di competenza di Autorità esterne

- In caso di fatti penalmente rilevanti o di competenza della Corte dei Conti

Qualora la segnalazione abbia ad oggetto illeciti che rilevano sotto il profilo penale o erariale, l'UWHIB provvede alla loro immediata trasmissione alla competente Autorità giudiziaria, nel rispetto della tutela della riservatezza come prevista dalla normativa. Giova evidenziare che, per i casi in parola, la normativa vigente non indica espressamente le modalità che ANAC è tenuta a seguire al fine di tutelare la riservatezza dell'identità del segnalante.

Si è ritenuto, quindi - pur nella consapevolezza degli obblighi di legge vigenti rispetto ai procedimenti penali e a quelli davanti alla Corte dei Conti espressamente richiamati al co. 3 e co. 4 dell'art. 12 del d.lgs. n. 24/2023 - che la trasmissione della segnalazione alla Autorità giudiziaria debba avvenire specificando che si tratta di una segnalazione di *whistleblowing*, nel cui processo di gestione si dovrà pertanto assumere ogni cautela per garantire il rispetto delle disposizioni previste dal decreto.

Laddove l'Autorità giudiziaria per esigenze istruttorie volesse conoscere il nominativo del segnalante, ANAC provvede a comunicare l'identità del medesimo.

È opportuno precisare che il segnalante è preventivamente avvisato, attraverso l'informativa presente in piattaforma informatica, o con un apposito comunicato per i segnalanti che non utilizzano la piattaforma, della eventualità che la sua segnalazione potrà essere inviata all'Autorità giudiziaria. Nel caso in cui l'ANAC provveda all'inoltro della segnalazione alla competente Procura, dandone comunicazione al segnalante, eventuali successive integrazioni dovranno essere direttamente trasmesse da quest'ultimo all'Autorità giudiziaria individuata.

- In caso di fatti per cui è competente altra Autorità amministrativa

Qualora la segnalazione abbia ad oggetto violazioni che non rientrano nell'ambito oggettivo di intervento di ANAC bensì nella competenza di altra autorità amministrativa (a titolo meramente esemplificativo, l'Ispettorato della Funzione Pubblica, AGCM, ART), l'UWHIB provvede a trasmettere la segnalazione per gli eventuali seguiti di competenza. Qualora la segnalazione abbia ad oggetto profili di intervento di diverse autorità amministrative, ciascuna riceverà la medesima per i profili di competenza. L'autorità amministrativa competente che riceve la segnalazione svolge, nel rispetto delle normative di settore nazionale ed europee applicabili, le seguenti attività:

1. mantiene le interlocuzioni con la persona segnalante e richiede a quest'ultima, se necessario, integrazioni;

¹³⁷ Cfr. art. 8, co. 2, del d.lgs. n. 24/2023.

Parte Seconda - La presentazione e la gestione delle segnalazioni

2. provvede a dare diligente seguito alle segnalazioni ricevute al ricorrere dei presupposti previsti dalla normativa di settore;
3. svolge l'istruttoria necessaria a dare seguito alla segnalazione, anche mediante audizioni e acquisizione di documenti;
4. provvede a fornire il riscontro alla persona segnalante entro tre mesi o sei mesi secondo quanto previsto dall'art. 8, co. 1, lett. f del d.lgs. n. 24/2023, comunica alla persona segnalante l'esito finale dandone altresì notizia ad ANAC¹³⁸.

L'autorità amministrativa garantisce, anche tramite ricorso a strumenti di crittografia, la riservatezza dell'identità della persona segnalante, della persona coinvolta e della persona menzionata nella segnalazione nonché del contenuto della segnalazione e della relativa documentazione.

c) La gestione delle segnalazioni in caso di fatti per cui sono competenti Istituzioni, organi o organismi dell'Unione Europea

Qualora la segnalazione abbia ad oggetto violazioni che non rientrano nell'ambito oggettivo di intervento di ANAC ma nella competenza di Istituzioni, organi o organismi dell'Unione Europea, l'UWHIB provvede a trasmettere a tali soggetti la segnalazione per gli eventuali seguiti di competenza (a titolo meramente esemplificativo si pensi al caso delle violazioni che ledono gli interessi finanziari dell'UE). In tali casi la comunicazione di dati personali da parte delle istituzioni, degli organi o degli organismi dell'Unione europea è effettuata in conformità del regolamento (UE) 2018/1725¹³⁹.

Si ritiene che, in linea con la *ratio* della direttiva UE 1937/2019, anche tali soggetti siano tenuti a garantire la riservatezza dell'identità del segnalante e degli altri soggetti tutelati e a garantire la tutela dei dati personali degli interessati anche mediante il ricorso a strumenti di crittografia e modalità informatiche. Ne consegue che il sistema di trasmissione da e verso questi soggetti è analogo a quello previsto per le altre autorità amministrative.

1.2 Le segnalazioni relative a magistrati

Come chiarito nella Parte Prima delle presenti Linee guida, cui si rinvia, l'Autorità ritiene di non poter intervenire direttamente in caso di segnalazioni fatte da un magistrato o che riguardano i magistrati (né in caso di comunicazioni di misure ritenute ritorsive poste in essere nei confronti di un magistrato in ragione della segnalazione). Si tratta, infatti, di segnalazioni che non rientrano nell'ambito di applicazione del d.lgs. 24/2023.

Resta fermo che, laddove gli illeciti segnalati rilevino sotto il profilo penale o erariale, le segnalazioni sono trasmesse direttamente, così come sono state acquisite, da ANAC alle Autorità giudiziarie competenti. Il soggetto che riceve le segnalazioni è responsabile dei dati in esse contenuti e del loro trattamento.

1.3 Le segnalazioni di violazioni di lieve entità

Va segnalata la novità introdotta dal comma 5 dell'art. 8 del d.lgs. n. 24/2023 rispetto al previgente assetto normativo e regolamentare, in quanto nella precedente disciplina¹⁴⁰ non era contemplata alcuna norma che consentisse esplicitamente di archiviare segnalazioni per "lieve entità" delle violazioni in esse denunciate.

Si pone, pertanto, la necessità di stabilire a priori, per quanto possibile, i criteri sottostanti all'applicazione della disposizione *de qua*, ciò sia al fine di garantire la *par condicio* dei segnalanti, sia per limitare gli ambiti di discrezionalità dell'Ufficio procedente, enucleando parametri cui ci si dovrà attenere nella gestione e nella valutazione delle segnalazioni.

Innanzitutto, va da subito sgombrato il campo da possibili equivoci riguardanti l'oggetto delle segnalazioni che ricadono nel regime normativo del comma 5 del citato art. 8. Si ritiene che rientrino nel campo di

¹³⁸ Ai fini della rendicontazione all'ANAC degli esiti istruttori non solo da parte delle Autorità amministrative ma delle Autorità Esterne *lato sensu* intese si veda il § 3 della presente Parte delle Linee Guida.

¹³⁹ Cfr. art. 13, co. 1, secondo periodo del d.lgs. n. 24/2023.

¹⁴⁰ Cfr. art. 54 bis, d.lgs. n. 165/2001; Regolamento UWHIB adottato con delibera n. 690 del 1° luglio 2020 e LLGG n. 469/2021.

Parte Seconda - La presentazione e la gestione delle segnalazioni

applicazione della norma solo quelle segnalazioni che riguardano violazioni e illeciti riconducibili al *core business* di ANAC, segnatamente la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, nonché quella sulla trasparenza e anticorruzione in genere, ivi compresa quella sull'imparzialità dei pubblici funzionari.

Ne deriva che saranno oggetto di applicazione della norma solo quelle segnalazioni riferite agli ambiti di competenza istituzionale di ANAC, mentre tutte le altre seguiranno i criteri di valutazione e trattazione propri delle segnalazioni previste dal d.lgs. n. 24/2023.

Pertanto, laddove pervengano segnalazioni che evidenziano illeciti amministrativi, contabili, civili o penali e, in genere, ogni altro illecito previsto dall'art. 2 del decreto ma estraneo alle competenze di ANAC, si procederà al loro esame per le valutazioni da assumere circa le ulteriori iniziative d'ufficio, quindi all'archiviazione per incompetenza dell'Autorità accompagnata dalla trasmissione della segnalazione ai competenti organi dell'A.G.O. e/o della Corte dei Conti e/o di altri organismi e amministrazioni di controllo (Dipartimento Funzione Pubblica, Ispettorato del lavoro, Autorità amministrative indipendenti, ecc.) secondo i criteri e le modalità stabilite nelle presenti Linee Guida.

Fatta questa premessa di carattere generale, si ritiene che per violazioni di lieve entità, suscettibili di condurre l'Ufficio procedente (UWHIB) a disporre l'archiviazione dell'esposto, quindi omettendo la rituale trasmissione dello stesso ai competenti Uffici interni di ANAC, debbano intendersi tutte quelle infrazioni caratterizzate da una "limitata gravità della violazione e/o della esigua rilevanza degli interessi coinvolti".

Nel concetto di segnalazioni che riportano violazioni di lieve entità rientrano, inoltre, tutte quelle segnalazioni dalle quali può evincersi che, per le modalità della condotta denunciata e/o per l'esiguità del danno o del pericolo, l'offesa all'interesse pubblico risulta essere di particolare tenuità e il comportamento risulta non abituale.

La violazione di lieve entità, pertanto, anche quando si estrinseca in una condotta antiggiuridica, presenta un disvalore sociale di impatto contenuto, rispetto al quale si giustifica l'archiviazione, anche per economia di procedure in ragione di altre priorità connotate da maggiore gravità, che richiedono - per quanto possibile - un intervento tempestivo dell'Autorità.

In tale contesto si collocano anche quelle violazioni per le quali l'autore ha posto in essere spontaneamente condotte e iniziative tese a ripristinare la legalità, con conseguente sua riabilitazione, purché sia addivenuto alla riparazione del danno (eventuale) e/o alla rimozione della lesione all'interesse pubblico protetto dalla norma.

È evidente che l'indagine circa la lieve entità della violazione sarà condotta caso per caso, come desumibile dalla specifica casistica sottoposta ad ANAC, avuto riguardo all'oggetto della violazione e alle ricadute che questa ha prodotto o è suscettibile di produrre sull'interesse pubblico.

Restano valide e pienamente operative tutte le altre casistiche che consentono di pervenire all'archiviazione di segnalazioni e/o di comunicazioni di misure ritorsive in forza di altre cause e motivazioni estranee al concetto di "*lieve entità della violazione*", quali, ad esempio la manifesta infondatezza della segnalazione, la manifesta incompetenza di ANAC, la segnalazione generica e non circostanziata, la segnalazione anonima archiviabile.

2. Le attività di ANAC per la gestione delle comunicazioni di ritorsioni

Secondo quanto previsto dall'art. 19 del d.lgs. n. 24/2023, le persone segnalanti e gli altri soggetti di cui all'art. 3, co. 5, possono comunicare ad ANAC, tramite piattaforma informatica, le ritorsioni che ritengono di avere subito.

Per quanto riguarda il concetto di ritorsione, si rinvia alla Parte Prima delle presenti Linee guida.

Compito di ANAC, come già precisato, è quello di accertare che la ritorsione sia conseguente alla segnalazione di illeciti e, in caso positivo, applicare la sanzione prevista dal legislatore.

Si sottolinea, in questa sede, che è essenziale che vi sia una precedente segnalazione di illeciti giacché è in relazione a tale segnalazione che va valutato l'intento ritorsivo del comportamento, atto od omissione, anche solo tentato o minacciato, posto in essere.

Come già precisato, una volta che il segnalante provi di aver effettuato una segnalazione ai sensi del d.lgs. n. 24/2023 e di aver subito una ritorsione, l'onere della prova grava sulla persona che ha compiuto tale azione (cfr. § 4.2.3 della Parte Prima). Detto in altri termini, spetta a chi ha adottato la misura l'onere di dimostrarne il carattere non ritorsivo.

Nel procedimento innanzi ad ANAC, quindi, l'intento ritorsivo si presume. Trattandosi di una presunzione di responsabilità, è necessario che le prove in senso contrario emergano nel contraddittorio con ANAC. A tal fine è fondamentale che il presunto responsabile fornisca tutti gli elementi da cui dedurre l'assenza della natura ritorsiva della misura adottata nei confronti del segnalante.

L'inversione dell'onere della prova opera anche nel caso in cui la ritorsione sia solo tentata o minacciata. Tuttavia, al fine dell'avvio del procedimento, il segnalante che ritiene di aver subito una minaccia o un tentativo di ritorsione deve necessariamente fornire ad ANAC elementi da cui poter desumere quantomeno il *fumus* dell'avvenuto tentativo o dell'avvenuta minaccia.

Come già anticipato nella Parte Prima delle presenti Linee Guida, l'inversione dell'onere della prova non opera nei casi in cui a lamentare una ritorsione sia uno dei seguenti soggetti: i facilitatori; le persone del medesimo contesto lavorativo della persona segnalante, di colui che ha sporto una denuncia all'autorità giudiziaria o di colui che ha effettuato una divulgazione pubblica e che sono legate ad essi da uno stabile legame affettivo o di parentela entro il quarto grado; i colleghi di lavoro della persona segnalante o della persona che ha sporto una denuncia all'autorità giudiziaria o effettuato una divulgazione pubblica che lavorano nel medesimo contesto lavorativo della stessa e che hanno con detta persona un rapporto abituale e corrente; gli enti di proprietà della persona segnalante o della persona che ha sporto una denuncia all'autorità giudiziaria o che ha effettuato una divulgazione pubblica o per i quali le stesse persone lavorano, nonché agli enti che operano nel medesimo contesto lavorativo delle predette persone¹⁴¹.

Ne deriva quindi che nell'ipotesi prospettata spetterà ai suddetti soggetti fornire la prova di aver subito una ritorsione.

Resta fermo che avverso la decisione in ordine alla valutazione da parte di ANAC della sussistenza di una ritorsione, l'interessato può ricorrere dinanzi al giudice amministrativo.

2.1 L'iter procedimentale di gestione e analisi delle comunicazioni di misure ritorsive

In caso di comunicazione di ritorsioni, il dirigente dell'UWHIB procede al preliminare esame della comunicazione al fine di valutare la sussistenza dei requisiti di ammissibilità.

La comunicazione è considerata inammissibile e l'ufficio procede alla sua archiviazione, da comunicare tramite piattaforma informatica, all'autore della medesima, nei seguenti casi:

- a) manifesta infondatezza per l'assenza di elementi di fatto idonei a giustificare accertamenti;
- b) manifesta insussistenza dei presupposti di legge per l'esercizio dei poteri di vigilanza dell'Autorità;
- c) finalità palesemente emulativa¹⁴²;

¹⁴¹ Art. 3, co. 5, d.lgs. n. 24/2023.

¹⁴² A titolo esemplificativo si pensi all'ipotesi in cui il segnalante agisca in mala fede non ritenendo le informazioni riportate vere.

Parte Seconda - La attività di ANAC per la gestione delle comunicazioni di ritorsioni

- d) accertato contenuto generico della comunicazione o tale da non consentire la comprensione dei fatti, ovvero comunicazione corredata da documentazione non appropriata o inconferente;
- e) produzione di sola documentazione in assenza della comunicazione;
- f) mancanza dei dati che costituiscono elementi essenziali della comunicazione;

Laddove sia necessario acquisire informazioni, chiarimenti o documenti ulteriori rispetto a quelli contenuti nella comunicazione, l'Ufficio può convocare in audizione i soggetti in possesso degli stessi ovvero inviare loro una richiesta di integrazione documentale con assegnazione di un termine entro il quale fornire riscontro. Una volta accertata l'ammissibilità della comunicazione e verificato il rapporto di successione temporale tra la segnalazione/denuncia/divulgazione pubblica e la lamentata ritorsione, l'Autorità avvia il procedimento sanzionatorio nei confronti dell'autore della suddetta entro novanta giorni dalla acquisizione della comunicazione, salve specifiche esigenze del procedimento, quali ad esempio la necessità di integrazione documentale e/o chiarimenti.

Giova qui evidenziare che l'autore della comunicazione è tempestivamente informato dell'avvio del procedimento nonché della conclusione e degli esiti del suddetto secondo le modalità specificate nel Regolamento sanzionatorio.

In relazione agli atti del procedimento sanzionatorio, sia l'autore della comunicazione che il presunto responsabile che ha adottato, tentato o minacciato l'adozione di una qualsiasi forma di ritorsione, possono esercitare il diritto di accesso agli atti amministrativi, ciò al solo fine di garantire il diritto di difesa dell'incolpato. La comunicazione di misure ritorsive e la documentazione ivi allegata non sono sottratte all'accesso agli atti né all'accesso civico generalizzato¹⁴³.

Resta fermo che, laddove nella comunicazione vi siano riferimenti alla segnalazione, essi sono debitamente oscurati.

Si precisa che l'Autorità tratta altresì le comunicazioni di ritorsioni provenienti da soggetti che hanno presentato una segnalazione o denuncia all'Autorità giudiziaria o contabile o divulgazione pubblica anonime, se la persona è stata successivamente identificata, nonché nei casi di segnalazione presentata alle Istituzioni, agli organi e agli organismi competenti dell'Unione Europea, in conformità alle condizioni di cui all'art. 6 del d.lgs. n. 24/2023.

Al fine di acquisire elementi istruttori indispensabili all'accertamento delle ritorsioni, ANAC può avvalersi, per quanto di rispettiva competenza, della collaborazione dell'Ispettorato della funzione pubblica e dell'Ispettorato nazionale del lavoro, ferma restando l'esclusiva competenza di ANAC in ordine alla valutazione degli elementi acquisiti e all'eventuale applicazione delle sanzioni amministrative di cui all'art. 21 (cfr. § 1 della Parte Terza). Al fine di regolare tale collaborazione, ANAC conclude specifici accordi, ai sensi dell'art. 15 della l. n. 241/1990, con l'Ispettorato della funzione pubblica e con l'Ispettorato nazionale del lavoro. Il procedimento condotto da ANAC si conclude con l'adozione di un provvedimento di archiviazione o, laddove sia accertata la "ritorsione", con un provvedimento sanzionatorio (da 10.000 a 50.000 euro) nei confronti del soggetto responsabile della medesima.

Per maggiori dettagli sull'*iter* procedimentale di gestione e analisi della comunicazione, si rinvia alle prescrizioni contenute nel Regolamento sanzionatorio.

2.2 Informativa al Dipartimento della Funzione Pubblica e all'Ispettorato nazionale del lavoro

In caso di ritorsioni commesse nel contesto lavorativo di un soggetto del settore pubblico, ANAC informa immediatamente il Dipartimento della funzione pubblica presso la Presidenza del Consiglio dei ministri e gli eventuali organismi di garanzia o di disciplina, per i provvedimenti di loro competenza. In caso di ritorsioni commesse nel contesto lavorativo di un soggetto del settore privato, ANAC informa l'Ispettorato nazionale del lavoro, per i provvedimenti di propria competenza¹⁴⁴.

Al riguardo, l'Autorità ritiene che la suddetta attività informativa debba svolgersi solo all'esito del procedimento sanzionatorio, qualora sia accertata la natura ritorsiva della misura adottata.

¹⁴³ Cfr. artt. 22 e ss. l. n. 241/1990 e art. 5 co. 2 d.lgs. n. 33/2013.

¹⁴⁴ Cfr. art. 19, co. 1, secondo periodo del d.lgs. n. 24/2023.

3. La trasmissione delle informazioni alla Commissione europea

ANAC trasmette annualmente alla Commissione europea le seguenti informazioni:

- a) il numero di segnalazioni esterne ricevute;
- b) il numero e i tipi di procedimenti avviati a seguito delle segnalazioni esterne ricevute e relativo esito;
- c) se accertati, i danni finanziari conseguenza delle violazioni oggetto di segnalazione esterna, nonché gli importi recuperati a seguito dell'esito dei procedimenti di cui alla lettera b).

Per consentire di comunicare le suddette informazioni, le Autorità esterne, alle quali ANAC invia le segnalazioni che non rientrano nella propria competenza, sono tenute a comunicare a quest'ultima - mediante la piattaforma informatica - la tipologia dei procedimenti avviati e il relativo esito.

4. Le soluzioni tecnologiche di ANAC: la piattaforma informatica

ANAC sta predisponendo una apposita piattaforma informatica (anche detta piattaforma, piattaforma online in questo documento o piattaforma ANAC) per l'acquisizione e la gestione delle segnalazioni di fatti illeciti e delle comunicazioni di misure ritorsive (semplicemente segnalazioni d'ora in poi in questo paragrafo).

In questo documento, con il termine *piattaforma informatica o online* si intende genericamente una applicazione web accessibile tramite browser o app. La piattaforma ANAC è erogata in forma di applicazione web accessibile tramite browser.

La piattaforma ANAC consente l'identificazione di ogni segnalazione ricevuta mediante l'attribuzione di un codice univoco progressivo.

La piattaforma ANAC consente, in modo informatizzato, la compilazione, l'invio e la ricezione del modulo di segnalazione, la gestione dell'istruttoria e l'eventuale inoltro ad altre Autorità competenti.

Nel sito istituzionale di ANAC, cliccando il link alla pagina dedicata, si accede al servizio dedicato al "whistleblowing" (<https://www.anticorruzione.it/-/whistleblowing>).

Come già anticipato al § 1 della presente parte, l'invio delle segnalazioni può avvenire mediante l'utilizzo della piattaforma informatica, in quanto la stessa, conformemente alla disposizione di cui all' art. 7, co. 1, del d.lgs. n. 24/2023, utilizza strumenti di crittografia ed accesso con autenticazione informatica a più fattori. Ciò garantisce la riservatezza dei dati personali trattati nel processo di segnalazione, ovvero, sia dei dati trasmessi e ricevuti che di quelli conservati dalla piattaforma.

Il segnalante può liberamente accedere alla apposita area della piattaforma ANAC per l'inserimento della segnalazione senza preventiva necessità di autenticazione. In questa area visualizza il modulo di segnalazione da compilare e inviare. Il modulo prevede una apposita sezione "Identità" che il segnalante deve compilare per sottoscrivere la segnalazione. I dati inseriti in questa sezione, utili alla sua identificazione univoca, sono oggetto di oscuramento e quindi non accessibili ai componenti dell'ufficio che si occuperà dell'istruttoria salvo esplicita autorizzazione all'accesso concessa dal custode previa motivata richiesta.

L'interessato è tenuto, altresì, a compilare, in modo chiaro, preciso e circostanziato le rimanenti sezioni del modulo fornendo le informazioni richieste come obbligatorie e il maggior numero possibile di quelle facoltative. La piattaforma informatica funge, di fatto da registro particolare e, pertanto, deve garantire l'integrità e l'immodificabilità della segnalazione. Nel caso in cui sia palese l'assoluta irrilevanza rispetto alla vicenda segnalata di parti della segnalazione, che contengono dati personali, ai sensi dell'art. 13, co. 2, tali parti saranno oggetto di "oscuramento" (equivalente a cancellazione logica) e non utilizzati per le successive attività di istruttoria. Nell'eventualità di trasmissione a terzi, la segnalazione dovrà essere epurata da elementi ritenuti non significativi o utili.

Il dirigente dell'Ufficio ANAC competente procede all'esame e all'assegnazione al personale autorizzato delle segnalazioni acquisite per la successiva trattazione.

La piattaforma informatica consente al segnalante di accedere alla propria segnalazione fino a cinque anni successivi alla data di chiusura del fascicolo da parte di ANAC. Tale accesso avviene tramite l'utilizzo di un codice identificativo univoco di 16 caratteri alfanumerici (key code), generato in modo casuale e automatico dalla piattaforma informatica e fornito al segnalante all'esito dell'inoltro della segnalazione. Tale codice consente al segnalante di monitorare lo svolgimento del procedimento amministrativo eventualmente avviato a seguito della segnalazione, integrare la stessa e dialogare (in modo anonimo e sicuro) con ANAC. In ogni caso, la piattaforma deve tracciare le operazioni svolte dagli utenti ai fini dell'attribuzione delle responsabilità delle operazioni eseguite.

Anche in questa sede, come già evidenziato nel Comunicato del Presidente del 5 settembre 2018¹⁴⁵, si rappresenta la rilevanza di un comportamento collaborativo del segnalante, al quale si richiede, anche nel proprio interesse, di tenere costantemente aggiornata l'Autorità in ordine all'evoluzione delle proprie segnalazioni o comunicazioni di misure ritorsive, soprattutto quando queste non siano più connotate dal carattere di attualità.

¹⁴⁵ Comunicato del Presidente del 5 settembre 2018 recante "Indicazioni per la miglior gestione delle segnalazioni di illeciti o irregolarità effettuate dai dipendenti pubblici nell'interesse dell'integrità della pubblica amministrazione, ai sensi dell'art. 54-bis, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (c.d. whistleblowers)", punto 4, pubblicato sul sito istituzionale di ANAC.

Parte Seconda - Le soluzioni tecnologiche di ANAC: la piattaforma informatica

Si precisa che, in caso di smarrimento del *key code*, il segnalante non può più effettuare l'accesso alla segnalazione e il *key code* non può essere replicato né riprodotto. È quindi onere del segnalante averne adeguata cura. In caso di smarrimento del *key code*, ai soli fini di una interlocuzione con l'ufficio ANAC competente in merito alla segnalazione, il segnalante dovrà far presente, a detto ufficio, tale situazione, comunicando ogni eventuale informazione aggiuntiva utile riguardante la segnalazione di cui ha smarrito il *key code*.

▪ **Le segnalazioni orali**

ANAC predispone un servizio telefonico con operatore che, previa presentazione vocale dell'informativa del trattamento dei dati personali e delle indicazioni necessarie per reperire online il testo completo di tale informativa, consente l'acquisizione delle segnalazioni orali. L'operatore è un componente dell'Ufficio ANAC competente (detto operatore d'ora in poi in questo paragrafo). Questi acquisisce la segnalazione telefonicamente e la inserisce sulla piattaforma ANAC unitamente al file audio di registrazione della telefonata.

L'operatore, al termine dell'inserimento della segnalazione, acquisisce dalla piattaforma ANAC il codice identificativo univoco di 16 caratteri alfanumerici (*key code*) di primo accesso, generato in modo casuale e automatico dalla piattaforma informatica - detto *One Time Key Code (OTKC)* - che trasferisce contestualmente (durante la telefonata) e per via orale al segnalante. Il segnalante può utilizzare il OTKC per effettuare in autonomia il primo accesso alla segnalazione sulla piattaforma ANAC o telefonicamente tramite operatore che accede alla segnalazione sulla piattaforma ANAC per suo conto. Riguardo l'uso e le accortezze da prendere per il mantenimento del OTKC e del *key code* valgono le stesse considerazioni già riportate sopra.

Qualora il segnalante effettui il primo accesso tramite operatore telefonico, questi utilizzerà il OTKC specificato dal segnalante per accedere alla segnalazione per suo conto ed otterrà dalla piattaforma un nuovo OTKC che dovrà comunicare contestualmente al segnalante. Il segnalante può effettuare un successivo accesso alla segnalazione con il nuovo OTKC. In nessun caso l'operatore manterrà il OTKC della segnalazione. Si ritiene opportuno specificare che:

1. i segnalanti che abbiano inserito la segnalazione tramite piattaforma non possono successivamente accedervi tramite operatore;
2. il segnalante che effettua l'accesso alla segnalazione sulla piattaforma inserendo il OTKC, riceve il *key code* definitivo e da questo momento può accedere alla segnalazione esclusivamente tramite piattaforma inserendo tale *key code*;
3. l'operatore fornisce esclusivamente un supporto per l'inserimento della segnalazione, relativi contenuti ed accesso agli stessi.

▪ **Segnalazioni raccolte tramite "Incontri diretti fissati entro un termine ragionevole"**

Questa tipologia di segnalazioni viene acquisita mediante incontro diretto - previa presentazione dell'informativa del trattamento dei dati personali e delle indicazioni necessarie per reperire online il testo completo di tale informativa - tramite un operatore che inserisce la segnalazione nella piattaforma informatica, analogamente a quanto previsto per le segnalazioni orali sopra descritte.

▪ **La trasmissione delle segnalazioni**

ANAC, ai sensi del art. 8, co. 2, dispone l'invio delle segnalazioni alla competente autorità amministrativa o giudiziaria - detta anche *organizzazione esterna* - esponendogliele in visibilità sulla propria *piattaforma ANAC*. Questo processo prevede che l'organizzazione esterna effettui la procedura di accreditamento sulla *piattaforma ANAC* come descritto nell'Allegato 2 "*Istruzioni sulla trasmissione di segnalazioni*".

Parte Seconda - Le soluzioni tecnologiche di ANAC: la piattaforma informatica

La procedura di accreditamento consente al personale autorizzato dell'*organizzazione esterna* di accedere, previa autenticazione informatica a più fattori, alla *piattaforma ANAC* per l'accesso alle *segnalazioni di loro competenza*.

L'*organizzazione esterna* destinataria della segnalazione:

- a) può visualizzarne i contenuti tramite la *piattaforma ANAC*, non necessariamente scaricandoli sul proprio dispositivo. Qualora tali dati siano scaricati sul proprio dispositivo, l'*organizzazione esterna* dovrà adottare adeguate misure di sicurezza per proteggere i dati personali acquisiti, anche eventualmente attraverso l'utilizzo di strumenti di cifratura;
- b) è tenuta a fornire informazioni al segnalante per permettergli di mantenere il contatto ai sensi dell'art. 8, co. 1, del d.lgs. n. 24/2023. Può farlo usando la funzionalità di invio messaggi al segnalante fornita in prima battuta dalla *piattaforma ANAC*. Nel formulare i messaggi per il segnalante, deve tenere in considerazione che il segnalante può solo leggerli ma non rispondere;
- c) è tenuta ad usare la funzionalità di invio messaggi al segnalante esclusivamente per le finalità previste al punto precedente;
- d) è tenuta a comunicare ad ANAC l'esito finale della sua istruttoria tramite apposite funzionalità messe a disposizione dalla *piattaforma ANAC*;
- e) deve tener presente che ANAC, al momento della messa a disposizione della segnalazione mediante piattaforma, la considera archiviata per proprio conto e la renderà disponibile fino e non oltre il tempo massimo consentito dalla *policy di retention* (5 anni).

▪ **Acquisizione delle segnalazioni**

L'ente che riceve una segnalazione esterna è tenuto a trasferirla ad ANAC, nei casi e nei modi descritti al § 1 della presente parte, inserendola in apposita sezione della piattaforma informatica di ANAC seguendo le istruzioni definite nell'Allegato 3 "*Istruzioni sull'acquisizione di segnalazioni*".

Per le pubbliche amministrazioni, l'inserimento della segnalazione sulla piattaforma ANAC, salvo diverse scelte organizzative, può avvenire ad opera del RPCT che può accedere utilizzando lo stesso account già accreditato presso ANAC. È cura delle pubbliche amministrazioni comunicare prontamente ad ANAC eventuali aggiornamenti riguardo la posizione del RPCT in modo che il relativo sistema di accreditamento ANAC sia aggiornato di conseguenza. Nei casi in cui una pubblica amministrazione deleghi l'inserimento della segnalazione sulla piattaforma ANAC ad un soggetto diverso dal RPCT, può applicare la procedura descritta dall'allegato 3.

Al completamento della procedura di inserimento, la piattaforma restituisce un messaggio di conferma dell'inserimento contenente il OTKC analogamente a quanto previsto per le segnalazioni orali precedentemente descritte. L'ente che inserisce la segnalazione deve comunicare contestualmente all'inserimento il OTKC al segnalante.

La prima volta che il segnalante accede alla segnalazione sulla piattaforma ANAC deve inserire il OTKC, in cambio di tale codice gli viene comunicato il codice di accesso univoco definitivo di 16 caratteri, detto *key code*, con cui potrà accedere alla segnalazione da quel momento in poi. Per quanto riguarda l'importanza di una corretta gestione del *key code* valgono le stesse considerazioni già fatte sopra.

ANAC ha avviato il percorso di evoluzione della piattaforma informatica per poter implementare le funzionalità descritte in queste Linee Guida. Le nuove funzionalità saranno implementate seguendo un ciclo di sviluppo iterativo e rese disponibili all'utenza gradualmente.

PARTE TERZA - La disciplina sanzionatoria

Parte Terza - I poteri sanzionatori di ANAC

1. I poteri sanzionatori di ANAC. Le diverse fattispecie sottoposte a sanzione

Ai sensi dell'art. 21 del d.lgs. n. 24/2023, ANAC applica al responsabile, sia nel settore pubblico che nel settore privato, le seguenti sanzioni amministrative pecuniarie:

- a) da 10.000 a 50.000 euro quando accerta che la persona fisica individuata come responsabile abbia commesso ritorsioni;
- b) da 10.000 a 50.000 euro quando accerta che la persona fisica individuata come responsabile abbia ostacolato la segnalazione o abbia tentato di ostacolarla;
- c) da 10.000 a 50.000 euro quando accerta che la persona fisica individuata come responsabile abbia violato l'obbligo di riservatezza di cui all'art. 12 del d.lgs. n. 24/2023. Restano salve le sanzioni applicabili dal Garante per la protezione dei dati personali per i profili di competenza in base alla disciplina in materia di dati personali¹⁴⁶;
- d) da 10.000 a 50.000 euro quando accerta che non sono stati istituiti canali di segnalazione; in tal caso responsabile è considerato l'organo di indirizzo sia negli enti del settore pubblico che in quello privato;
- e) da 10.000 a 50.000 euro quando accerta che non sono state adottate procedure per l'effettuazione e la gestione delle segnalazioni ovvero che l'adozione di tali procedure non è conforme a quanto previsto dal decreto; in tal caso responsabile è considerato l'organo di indirizzo sia negli enti del settore pubblico che in quello privato;
- f) da 10.000 a 50.000 euro quando accerta che non è stata svolta l'attività di verifica e analisi delle segnalazioni ricevute; in tal caso responsabile è considerato il gestore delle segnalazioni;
- g) da 500 a 2.500 euro, quando è accertata, anche con sentenza di primo grado, la responsabilità civile della persona segnalante per diffamazione o calunnia nei casi di dolo o colpa grave, salvo che la medesima sia stata già condannata, anche in primo grado, per i reati di diffamazione o di calunnia o comunque per i medesimi reati commessi con la denuncia all'autorità giudiziaria.

Compatibilmente con le disposizioni previste dal d.lgs. n. 24/2023, trova applicazione la L. n. 689/1981.

Per maggiori dettagli sull'iter dei singoli procedimenti sanzionatori, si rinvia all'apposito Regolamento sanzionatorio che ANAC sta predisponendo.

¹⁴⁶ cfr. Regolamento UE 2016/679 e Codice privacy di cui al d.lgs. 196/2003 e ss.mm.ii.

PARTE QUARTA - Il regime transitorio

Parte Quarta - Il regime transitorio

1. Il regime transitorio

Per consentire l'adeguamento alla nuova disciplina, è previsto che le disposizioni del d.lgs. n. 24/2023 producano effetti a decorrere dal 15 luglio 2023 per:

- **i soggetti del settore pubblico;**
- **i soggetti del settore privato** che hanno impiegato, nell'ultimo anno, una media di lavoratori subordinati, con contratti di lavoro a tempo indeterminato o determinato, **superiore a duecentoquarantanove;**

Pertanto, le segnalazioni e le denunce all'autorità giudiziaria effettuate fino alla data del 14 luglio 2023 continuano ad essere disciplinate dal previgente assetto normativo e dalle Linee guida ANAC di cui alla delibera 469/2021¹⁴⁷.

La nuova disciplina produce effetti dal 17 dicembre 2023 per i soli **soggetti del settore privato** che hanno impiegato, nell'ultimo anno, una media di lavoratori subordinati, con contratti di lavoro a tempo indeterminato o determinato, fino a duecentoquarantanove.

Fino a tale data, i suddetti soggetti privati che hanno adottato il modello 231 o intendano adottarlo continuano a gestire i canali di segnalazione secondo quanto previsto dal d.lgs. n. 231/2001¹⁴⁸.

¹⁴⁷ Si fa riferimento, per le pubbliche amministrazioni, all'art. 54-bis del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165; per i soggetti privati all'art. 6, commi 2-bis, 2-ter e 2-quater del decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231; all'art. 3 della legge 30 novembre 2017, n. 179 sia per i soggetti pubblici che privati. Dette disposizioni sono state abrogate dal d.lgs. 23/2024 (art. 23) con decorrenza 15 luglio 2023, ad eccezione del comma 2-bis dell'art. 6 del d.lgs. n. 231/2001 che è stato riformulato dallo stesso d.lgs. 24/2023 (art. 24, co. 5) e, nella nuova formulazione, entrerà in vigore dal 17 dicembre 2023.

¹⁴⁸ Si tratta dei canali previsti dall'art. 6, co. 2-bis, lettere a) e b), del d.lgs. n. 231/2001 introdotte dalla legge 179/2017 e quindi nella formulazione vigente prima delle modifiche apportate dal medesimo d.lgs. 24/2023. In particolare, le citate lettere a) e b) dell'art. 6, co. 2-bis, d.lgs. n. 231/2001 (dispongono che "I modelli di cui alla lettera a) del comma 1 prevedono: a) uno o più canali che consentano ai soggetti indicati nell'articolo 5, comma 1, lettere a) e b), di presentare, a tutela dell'integrità dell'ente, segnalazioni circostanziate di condotte illecite, rilevanti ai sensi del presente decreto e fondate su elementi di fatto precisi e concordanti, o di violazioni del modello di organizzazione e gestione dell'ente, di cui siano venuti a conoscenza in ragione delle funzioni svolte; tali canali garantiscono la riservatezza dell'identità del segnalante nelle attività di gestione della segnalazione; b) almeno un canale alternativo di segnalazione idoneo a garantire, con modalità informatiche, la riservatezza dell'identità del segnalante".



CONFINDUSTRIA

**NUOVA DISCIPLINA
“WHISTLEBLOWING”**

GUIDA OPERATIVA PER GLI ENTI PRIVATI

OTTOBRE 2023

Sommario

PREMESSA	4
1. AMBITO DI APPLICAZIONE	5
1.1 Ambito soggettivo di applicazione: i destinatari della nuova disciplina	5
1.2 Ambito oggettivo di applicazione	6
2. CANALI DI SEGNALAZIONE E SOGGETTI LEGITTIMATI A SEGNALARE	9
3. CANALE INTERNO DI SEGNALAZIONE	10
3.1 Requisiti e strumenti	11
3.2 Istituzione.....	11
3.3 Informativa alle rappresentanze sindacali	13
4. GESTIONE DELLA SEGNALAZIONE	14
4.1 I soggetti destinatari delle segnalazioni	14
4.2 L'attività di gestione delle segnalazioni	16
5. CANALI DI SEGNALAZIONE IN CONDIVISIONE E ALL'INTERNO DEI GRUPPI	21
5.1 Condivisione del canale per le imprese fino a 249 dipendenti	21
5.2 Gestione e delega delle segnalazioni interne nei gruppi con imprese sopra i 249 lavoratori dipendenti.....	22
6. TUTELA DEL SEGNALANTE E DEI SOGGETTI A ESSO ASSIMILATI	23
6.1 La riservatezza dell'identità del segnalante.....	24
6.2. Il divieto e la protezione contro le ritorsioni.....	24
6.3. Le limitazioni di responsabilità per il segnalante.....	27
6.4 Rinunce e transazioni	28

7. TRATTAMENTO DEI DATI PERSONALI	28
7.1 Inquadramento dei trattamenti dipendenti dal ricevimento e della gestione di una segnalazione	28
7.2 Ruoli privacy nel canale di segnalazione interna	29
7.3 Impostazione ed esecuzione dei trattamenti conseguenti alle segnalazioni	30
8. SISTEMA SANZIONATORIO	31
9. DISCIPLINA WHISTLEBLOWING E MODELLO ORGANIZZATIVO 231	32
10. ATTIVITA' DI FORMAZIONE E INFORMAZIONE	33
10.1 Obblighi di formazione	34
10.2 Obblighi informativi	35
11. SEGNALAZIONE ESTERNA E DIVULGAZIONE PUBBLICA	35
11.1 Le condizioni per la segnalazione esterna	36
11.2 La presentazione e la gestione delle segnalazioni	37
11.3 La procedura della divulgazione pubblica	38

PREMESSA

Con il decreto legislativo 10 marzo 2023, n. 24 (di seguito anche “Decreto”), pubblicato nella Gazzetta Ufficiale del 15 marzo 2023, è stata recepita nell’ordinamento italiano la direttiva UE 2019/1937 riguardante “la protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell’Unione” (cd. disciplina *whistleblowing*).

L’obiettivo della direttiva europea è stabilire norme minime comuni per garantire un elevato livello di protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell’Unione, creando canali di comunicazione sicuri, sia all’interno di un’organizzazione, sia all’esterno. In casi specifici, è prevista la possibilità di effettuare la segnalazione mediante la divulgazione pubblica attraverso i media.

Si tratta di una disciplina che persegue, come fine ultimo, il contrasto e la prevenzione dei fenomeni illeciti nelle organizzazioni pubbliche e private, incentivando l’emersione di condotte pregiudizievoli - di cui il segnalante sia venuto a conoscenza nell’ambito del suo contesto lavorativo - in danno dell’ente di appartenenza e, di riflesso, per l’interesse pubblico collettivo.

Il Decreto abroga e modifica la disciplina nazionale previgente¹, racchiudendo in un unico testo normativo - per il settore pubblico e per il settore privato - il regime di protezione dei soggetti che segnalano condotte illecite poste in essere in violazione non solo di disposizioni europee, ma anche nazionali, purché basate su fondati motivi e lesive dell’interesse pubblico o dell’integrità dell’ente, al fine di garantire il recepimento della direttiva senza arretrare nelle tutele già riconosciute nel nostro ordinamento.

Il quadro regolatorio di riferimento è stato infine completato con le Linee Guida ANAC (di seguito anche “LG ANAC”)², adottate con delibera del 12 luglio 2023, recanti procedure per la presentazione e gestione delle segnalazioni esterne, nonché indicazioni e principi di cui enti pubblici e privati possono tener conto per i canali interni.

Il Decreto prevede che la nuova disciplina si applichi, in via generale, a decorrere dallo scorso 15 luglio 2023 (art. 24). Invece, per i soggetti del settore privato che, nell’ultimo anno, hanno impiegato una media di lavoratori subordinati fino a 249 unità, l’obbligo di istituire un canale interno di segnalazione ha effetto a decorrere dal 17 dicembre 2023; fino a quel giorno, continua ad applicarsi la disciplina previgente (art. 6, co. 2-*bis* del Decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231, di seguito anche “Decreto 231”).

In tale quadro normativo, Confindustria si propone, mediante la presente Guida operativa, di offrire alle imprese destinatarie della nuova disciplina *whistleblowing* una serie di indicazioni e misure operative, anche alla luce delle LG ANAC, ritenute idonee a rispondere alle esigenze delineate dal Decreto.

Data l’ampiezza del campo applicativo della nuova disciplina *whistleblowing* e delle tipologie di enti presenti nella realtà associativa di Confindustria, le indicazioni tengono conto anche della varietà di strutture organizzative, in funzione delle dimensioni e delle possibili differenti scelte adottate dalle imprese, di volta in volta.

Il presente lavoro, pertanto, mira a orientare le imprese nell’applicazione della nuova disciplina e, in particolare, nell’istituzione e gestione del canale interno di segnalazione, ferma restando la libertà degli enti di adottare, nel rispetto del quadro regolatorio di riferimento, le soluzioni organizzative più adeguate in base alla propria struttura e governance.

¹ Per effetto delle disposizioni del Decreto sono abrogati: l’art. 54 bis del Decreto legislativo 30 marzo 2001 n. 165 TUPi per gli enti pubblici; l’art. 6, commi 2 ter e 2 quater, del Decreto 231; l’art. 3 del d. lgs. 179/2017. È stato invece modificato l’art. 6 comma 2 bis del Decreto 231.

² Le LG ANAC sono consultabili al seguente link <https://www.anticorruzione.it/-/del.311.2023.linee.guida.whistleblowing>.

1. AMBITO DI APPLICAZIONE

1.1 Ambito soggettivo di applicazione: i destinatari della nuova disciplina

I destinatari della nuova disciplina sono sia i **soggetti pubblici che privati** (artt. 2 e 3).

I soggetti del settore pubblico sono le amministrazioni pubbliche, le autorità amministrative indipendenti, gli enti pubblici economici, i concessionari di pubblico servizio³, le imprese a controllo pubblico e le imprese *in house*, anche se quotate.

I **soggetti del settore privato** sono quelli che:

- a) hanno impiegato, nell'ultimo anno, la **media di almeno 50 lavoratori subordinati** con contratti di lavoro a tempo indeterminato o determinato;
- b) rientrano nell'ambito di applicazione degli **atti dell'Unione di cui alle parti I.B e II dell'Allegato al Decreto** (che ripropone l'Allegato alla Direttiva UE), **anche se nell'ultimo anno non hanno raggiunto la media di 50 lavoratori subordinati**. Si tratta dei settori dei servizi, prodotti e mercati finanziari, prevenzione del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo, nonché della sicurezza dei trasporti;
- c) sono diversi dai soggetti di cui al numero b), sono **dotati di un modello di organizzazione e gestione 231, anche se nell'ultimo anno non hanno raggiunto la media di 50 lavoratori subordinati**.

Ai fini del **computo della media annua dei lavoratori** impiegati nel settore privato - necessaria per stabilire quando si supera la soglia dei 50 lavoratori - in linea con un'istanza di Confindustria, ANAC ha specificato che si debba fare riferimento all'ultimo anno solare precedente a quello in corso, salvo per le imprese di nuova costituzione per le quali si considera l'anno in corso (ovvero il 2023).

Pertanto, per le imprese diverse da quelle di nuova costituzione, in sede di prima applicazione occorrerà fare riferimento alla media annua dei lavoratori impiegati al 31 dicembre 2022 e poi, per le annualità successive, si dovrà considerare il computo dell'anno solare precedente, sempre al 31 dicembre.

Il riferimento all'ultimo anno solare precedente a quello in cui avviene la segnalazione, per il calcolo della media annua dei lavoratori impiegati è un criterio che, rispondendo alla norma di legge, consente alle imprese di adeguarsi agli eventuali adempimenti con ragionevole tempestività.

Inoltre, l'ANAC ha precisato che *“ai fini del calcolo della media dei lavoratori impiegati negli enti del settore privato deve farsi riferimento al valore medio degli addetti (Elaborazione dati INPS) al 31/12 dell'anno solare precedente a quello in corso, contenuto nelle visure camerali. Quando l'impresa è di nuova costituzione, considerato che il dato in questione viene aggiornato trimestralmente, va preso come riferimento il valore medio calcolato nell'ultima visura.”*⁴

Il richiamo alle visure camerali dovrebbe, stando ad alcune verifiche effettuate, comportare il computo “per teste” e cioè del numero complessivo di addetti, a prescindere dalla effettiva durata dei singoli rapporti di lavoro.

³ In merito alla definizione di “concessionari di pubblico servizio”, pare opportuno fare riferimento alle disposizioni contenute nel D. lgs. 31 marzo 2023, n. 36, c.d. Nuovo codice degli appalti, ed in particolare al Libro IV, Parte II, artt. 176 e seguenti e alle definizioni contenute nell'ALL. I.1 che:

- all'art. 1, comma 1, lett. b) definisce l'“ente concedente” come “qualsiasi amministrazione aggiudicatrice o ente aggiudicatore, ovvero altro soggetto, pubblico o privato, che affida contratti di concessione di lavori o di servizi e che è comunque tenuto, nella scelta del contraente, al rispetto del codice”;
- all'art. 2, comma 1, lett. c) definisce i “contratti di concessione” come “i contratti a titolo oneroso stipulati per iscritto a pena di nullità in virtù dei quali una o più amministrazioni aggiudicatrici o uno o più enti aggiudicatori affidano l'esecuzione di lavori o la fornitura e la gestione di servizi a uno o più operatori economici, ove il corrispettivo consista unicamente nel diritto di gestire i lavori o i servizi oggetto dei contratti o in tale diritto accompagnato da un prezzo”.

⁴ Cfr. sul punto le LG ANAC, pag. 17.

Tuttavia, al riguardo, come più volte ribadito da Confindustria, ai fini del computo dei lavoratori, si dovrebbe fare, invece, riferimento al dettato dell'art. 27 del D. lgs. n. 81/2015.

In particolare, tale norma citata stabilisce che: “[...] ai fini dell'applicazione di qualsiasi disciplina di fonte legale o contrattuale per la quale sia rilevante il computo dei dipendenti del datore di lavoro, si tiene conto del numero medio mensile di lavoratori a tempo determinato, compresi i dirigenti, impiegati negli ultimi due anni, sulla base dell'effettiva durata dei loro rapporti di lavoro”.

Pertanto, l'auspicio di Confindustria è che la prassi interpretativa si adegui prima possibile a questo sostrato normativo, consentendo di calcolare la media dei lavoratori in termini di “ULA” (unità lavorativa annua), ossia tenendo conto della effettiva durata di ciascun rapporto (fermo restando che il termine temporale di riferimento, in questo caso, non sarà di due anni – come previsto dal citato art. 27 – bensì di un anno, come previsto dall'art. 2 comma 1, lett. q) n.1) del Decreto).

1.2 Ambito oggettivo di applicazione

Oggetto della violazione

L'ambito di applicazione della disciplina è molto complesso e poggia su un regime di obblighi e tutele a geometria variabile, che muta in base: i) all'oggetto della violazione; ii) alla natura pubblica/privata del soggetto di appartenenza del segnalante; iii) alle dimensioni dell'ente privato e all'applicabilità allo stesso della disciplina di cui al Decreto 231.

In primo luogo, dal punto di vista oggettivo, la nuova disciplina si applica alle **violazioni delle disposizioni normative nazionali e dell'Unione europea** che ledono l'**interesse pubblico** o l'**integrità** dell'amministrazione pubblica o dell'ente privato, di cui i soggetti segnalanti siano venuti a conoscenza in un contesto lavorativo pubblico o privato (art. 1).

In particolare, le segnalazioni possono avere a oggetto le violazioni riepilogate di seguito, in linea con quanto emerge dalle LG ANAC.

Violazioni delle disposizioni normative nazionali⁵

In tale categoria rientrano gli illeciti penali, civili, amministrativi o contabili diversi rispetto a quelli specificamente individuati come violazioni del diritto UE, come sotto definite (cfr. *infra*).

In secondo luogo, nell'ambito delle violazioni in esame, rientrano:

- i reati presupposto per l'applicazione del Decreto 231;
- le violazioni dei modelli di organizzazione e gestione previsti nel citato Decreto 231, anch'esse non riconducibili alle violazioni del diritto dell'UE come sotto definite (cfr. *infra*).

Violazioni della normativa europea

Si tratta di:

- illeciti commessi in violazione della normativa dell'UE indicata nell'Allegato 1 al Decreto e di tutte le disposizioni nazionali che ne danno attuazione (anche se queste ultime non sono espressamente elencate nel citato allegato). Si precisa che le disposizioni normative contenute nell'Allegato 1 sono da intendersi come un riferimento dinamico in quanto vanno naturalmente adeguate al variare della normativa stessa.

In particolare, si tratta di illeciti relativi ai seguenti settori: contratti pubblici; servizi, prodotti e mercati finanziari e prevenzione del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo; sicurezza e

⁵ Tale elencazione è ripresa dalle LG ANAC.

conformità dei prodotti; sicurezza dei trasporti; tutela dell'ambiente; radioprotezione e sicurezza nucleare; sicurezza degli alimenti e dei mangimi e salute e benessere degli animali; salute pubblica; protezione dei consumatori; tutela della vita privata e protezione dei dati personali e sicurezza delle reti e dei sistemi informativi.

A titolo esemplificativo, si pensi ai cd. reati ambientali, quali, scarico, emissione o altro tipo di rilascio di materiali pericolosi nell'aria, nel terreno o nell'acqua oppure raccolta, trasporto, recupero o smaltimento illecito di rifiuti pericolosi;

- atti od omissioni che ledono gli interessi finanziari dell'Unione Europea (art. 325 del TFUE lotta contro la frode e le attività illegali che ledono gli interessi finanziari dell'UE) come individuati nei regolamenti, direttive, decisioni, raccomandazioni e pareri dell'UE.

Si pensi, ad esempio, alle frodi, alla corruzione e a qualsiasi altra attività illegale connessa alle spese dell'Unione;

- atti od omissioni riguardanti il mercato interno, che compromettono la libera circolazione delle merci, delle persone, dei servizi e dei capitali (art. 26, paragrafo 2, del TFUE). Sono ricomprese le violazioni delle norme dell'UE in materia di concorrenza e di aiuti di Stato, di imposta sulle imprese e i meccanismi il cui fine è ottenere un vantaggio fiscale che vanifica l'oggetto o la finalità della normativa applicabile in materia di imposta sulle imprese;
- atti o comportamenti che vanificano l'oggetto o la finalità delle disposizioni dell'Unione Europea nei settori indicati ai punti precedenti. In tale ambito vanno ricondotte, ad esempio, le pratiche abusive quali definite dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'Ue. Si pensi ad esempio a un'impresa che opera sul mercato in posizione dominante. La legge non impedisce a tale impresa di conquistare, grazie ai suoi meriti e alle sue capacità, una posizione dominante su un mercato, né di garantire che concorrenti meno efficienti restino sul mercato. Tuttavia, detta impresa potrebbe pregiudicare, con il proprio comportamento, una concorrenza effettiva e leale nel mercato interno tramite il ricorso alle cd. pratiche abusive (adozione di prezzi cd. predatori, sconti target, vendite abbinate) contravvenendo alla tutela della libera concorrenza.

Al riguardo, salvo quanto verrà analizzato più nel dettaglio nel prosieguo (vd. cap. 2), si evidenzia che, nel settore pubblico, le segnalazioni possono avere a oggetto violazioni inerenti alla disciplina nazionale come sopra indicata (quindi illeciti penali, civili, amministrativi o contabili, reati 231 e violazioni del Modello Organizzativo 231) e del diritto europeo nelle materie sopra indicate.

Invece, per quanto riguarda il settore privato, le segnalazioni possono avere a oggetto violazioni della disciplina nazionale solo con riferimento ai reati 231 e alle violazioni del Modello Organizzativo 231, nonché quelle riguardanti il diritto europeo nelle materie sopra indicate.

In secondo luogo, sono **escluse dall'ambito di applicazione** della nuova disciplina le segnalazioni:

- legate a un **interesse personale del segnalante**, che attengono ai propri rapporti individuali di lavoro, ovvero inerenti ai rapporti di lavoro con le figure gerarchicamente sovraordinate (es. vertenze di lavoro, discriminazioni, conflitti interpersonali tra colleghi, segnalazioni su trattamenti di dati effettuati nel contesto del rapporto individuale di lavoro in assenza di una lesione dell'interesse pubblico o dell'integrità dell'ente privato o dell'amministrazione pubblica⁶), posto che la nuova disciplina mira a tutelare l'integrità dell'ente persona giuridica e a ricomprendere *"tutte quelle situazioni in cui si vanifica l'oggetto o le finalità delle attività poste in essere nel settore pubblico e privato per la piena realizzazione delle finalità pubbliche, che ne deviino gli scopi o che ne minino il corretto agire"*⁷.

⁶ Cfr. sul punto le LG ANAC, pag. 29.

⁷ Cfr. sul punto le LG ANAC, pag. 27.

Le contestazioni escluse in quanto legate a un interesse personale del segnalante non sono, pertanto, considerate segnalazioni whistleblowing⁸ e, quindi, potranno essere trattate come segnalazioni ordinarie, laddove previsto. Infatti, è possibile che le imprese, soprattutto quelle più strutturate, già contemplino procedure e canali per la segnalazione interna di violazioni non rientranti nel campo di applicazione della disciplina whistleblowing, ma rilevanti in quanto lesive di principi o prescrizioni contenute, ad esempio, nel Codice etico o nel regolamento del personale. Pertanto, tali violazioni potranno essere segnalate attraverso le procedure già in precedenza adottate dall'ente o di cui l'ente intenda dotarsi;

- in materia di **sicurezza e difesa nazionale**;
- relative a **violazioni già regolamentate** in via obbligatoria in alcuni settori speciali, alle quali continua dunque ad applicarsi la disciplina di segnalazione *ad hoc* (servizi finanziari, prevenzione riciclaggio, terrorismo, sicurezza nei trasporti, tutela dell'ambiente)⁹.

Resta poi ferma la normativa in materia di: i) informazioni classificate; ii) segreto medico e forense; iii) segretezza delle deliberazioni degli organi giurisdizionali; iv) norme di procedura penale sull'obbligo di segretezza delle indagini; v) disposizioni sull'autonomia e indipendenza della magistratura; vi) difesa nazione e di ordine e sicurezza pubblica; vii) nonché di esercizio del diritto dei lavoratori di consultare i propri rappresentanti o i sindacati.

Definizione e contenuto della segnalazione

Le segnalazioni sono definite come le informazioni, compresi i fondati sospetti, su violazioni già commesse o non ancora commesse (ma che, sulla base di elementi concreti, potrebbero esserlo), nonché su condotte volte ad occultarle (es. occultamento o distruzione di prove).

Si deve poi trattare di comportamenti, atti od omissioni di cui il segnalante o il denunciante sia venuto a conoscenza nel **contesto lavorativo pubblico o privato**.

Rispetto all'accezione da attribuire al "**contesto lavorativo**", secondo il Decreto e LG ANAC, occorre fare riferimento a un perimetro di applicazione ampio e non limitato a chi abbia un rapporto di lavoro "in senso stretto" con l'organizzazione del settore pubblico o privato.

Occorre, infatti, considerare che le segnalazioni possono essere effettuate anche da coloro che hanno instaurato con i soggetti pubblici e privati **altri tipi di rapporti giuridici diversi da quelli di lavoro in senso stretto**. Ci si riferisce, fra l'altro, ai consulenti, collaboratori, volontari, tirocinanti, azionisti degli stessi soggetti pubblici e privati ove assumano la forma societaria e alle persone con funzioni di amministrazione, direzione, controllo, vigilanza o rappresentanza.

Al riguardo, con riferimento agli azionisti, le LG ANAC chiariscono il perimetro di applicazione della disciplina e, in particolare, delle segnalazioni, precisando che si tratta di "coloro che siano venuti a conoscenza di violazioni oggetto di segnalazione nell'esercizio dei diritti di cui sono titolari in ragione del loro ruolo di azionisti rivestito nella impresa".

La disciplina si applica anche nel caso di segnalazioni che intervengano nell'ambito di un **rapporto di lavoro poi terminato**, se le informazioni sono state acquisite durante il suo svolgimento, nonché qualora il **rapporto non sia ancora iniziato** e le informazioni sulle violazioni siano state acquisite durante la selezione o in altre fasi precontrattuali.

⁸ Cfr. sul punto le LG ANAC, pag. 32.

⁹ Ad es. come emerge dalle LG ANAC, si vedano: gli artt. 52-bis e 52-ter del Testo unico bancario, che contengono disposizioni sulle segnalazioni di violazioni nel settore bancario; gli articoli 4-undecies "*Sistemi interni di segnalazione delle violazioni*" e 4-duodecies "*Procedura di segnalazione alle Autorità di Vigilanza*" introdotti nel Testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria che, anche in questo settore, introducono disposizioni dettagliate sulla protezione dei segnalanti.

Pertanto, a rilevare è l'esistenza di una **relazione qualificata** tra il segnalante e il soggetto pubblico o privato nel quale il primo opera, relazione che riguarda attività lavorative o professionali presenti o anche passate.

Quanto al **contenuto**, le segnalazioni devono essere il più possibile **circostanziate**, al fine di consentire la valutazione dei fatti da parte dei soggetti competenti a ricevere e gestire le segnalazioni.

In particolare, è necessario che risultino chiari i seguenti elementi essenziali della segnalazione, anche ai fini del vaglio di **ammissibilità**:

- i **dati identificativi** della persona segnalante (nome, cognome, luogo e data di nascita), nonché un recapito a cui comunicare i successivi aggiornamenti;
- le **circostanze di tempo e di luogo** in cui si è verificato il fatto oggetto della segnalazione e, quindi, una descrizione dei fatti oggetto della segnalazione, specificando i dettagli relativi alle notizie circostanziali e ove presenti anche le modalità con cui si è venuto a conoscenza dei fatti oggetto della segnalazione;
- le **generalità** o altri elementi che consentano di identificare il soggetto cui attribuire i fatti segnalati.

Inoltre, nel caso di utilizzo del canale analogico (vd. *infra*), sarebbe utile che il segnalante indichi espressamente di voler beneficiare delle **tutele in materia whistleblowing** (ad es. inserendo la dicitura "riservata al gestore della segnalazione"), soprattutto al fine di gestire correttamente l'eventuale invio, per errore, della segnalazione a un soggetto diverso dal gestore (vd. par. 4.2 sulla "Gestione della segnalazione").

È utile anche che alla segnalazione vengano allegati documenti che possano fornire elementi di fondatezza dei fatti oggetto di segnalazione, nonché l'indicazione di altri soggetti potenzialmente a conoscenza dei fatti.

2. CANALI DI SEGNALAZIONE E SOGGETTI LEGITTIMATI A SEGNALARE

Il Decreto disciplina i **canali** e le **modalità** per effettuare una segnalazione.

In particolare, quanto ai canali, si distinguono **tre fattispecie**:

- a) la segnalazione attraverso un **canale interno** all'ente¹⁰;
- b) la segnalazione mediante un **canale esterno** all'ente, istituito e gestito dall'ANAC;
- c) la **divulgazione pubblica**.

Resta ferma, in ogni caso, la possibilità di effettuare **denunce all'autorità giudiziaria e contabile**, nei casi di loro competenza.

Al riguardo, pur non indicando espressamente un ordine di priorità tra le diverse modalità di segnalazione, il Decreto fissa condizioni specifiche - sebbene con formule talvolta eccessivamente generiche - per accedere sia alla procedura esterna, sia alla divulgazione pubblica, al fine di incentivare gli enti a dotarsi di sistemi organizzativi efficienti integrati nei propri sistemi di controllo interno e di realizzare un corretto bilanciamento tra la tutela del whistleblower e la salvaguardia della reputazione dell'ente.

Su tale aspetto, anche le LG ANAC ribadiscono una gradualità nella scelta del canale di segnalazione più idoneo al caso concreto, da un lato, ribadendo la priorità del ricorso al canale

¹⁰ La gestione del canale interno può essere comunque affidata a un soggetto esterno all'ente (vd. il paragrafo "Gestione della segnalazione").

interno e, dall'altro, chiarendo, in modo più puntuale rispetto alla disciplina normativa, le condizioni per il ricorso alla segnalazione esterna e alla divulgazione pubblica.

Con riferimento invece alle **tipologie** e alle **modalità** per effettuare le segnalazioni, la disciplina cambia in base alle **dimensioni** e alla **natura pubblica o privata** del soggetto di appartenenza del segnalante.

In particolare, per i **soggetti pubblici**, il regime di protezione è più ampio e le segnalazioni possono:

- avere a oggetto violazioni del diritto interno e violazioni del diritto UE, come sopra individuate;
- essere effettuate attraverso il canale interno, esterno, la divulgazione pubblica o la denuncia.

Invece, nel **settore privato**, operano diversi regimi. In particolare, negli enti privati che:

- **non hanno raggiunto la media di 50 lavoratori** e hanno adottato il Modello Organizzativo 231, le segnalazioni possono riguardare solo condotte illecite rilevanti per la disciplina 231 o violazioni del modello 231 ed essere effettuate unicamente attraverso il canale interno;
- **hanno impiegato la media di almeno 50 lavoratori e hanno adottato il Modello Organizzativo 231**, le segnalazioni possono:
 - avere a oggetto condotte illecite o violazione del Modello Organizzativo 231 ed essere effettuate solo attraverso canale interno;
 - avere a oggetto violazioni del diritto UE ed essere effettuate attraverso canale interno, esterno, divulgazione pubblica o denuncia.
- **hanno impiegato la media almeno di 50 lavoratori e non hanno il Modello Organizzativo 231 oppure rientrano nell'ambito di applicazione degli atti dell'Unione di cui alle parti I.B e II dell'Allegato** (servizi, prodotti e mercati finanziari, prevenzione del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo, nonché sicurezza dei trasporti e tutela dell'ambiente) anche se **non hanno raggiunto la media di 50 lavoratori** subordinati, le segnalazioni possono riguardare violazioni del diritto UE ed essere effettuate attraverso canale interno, esterno, divulgazione pubblica o denuncia.

Quanto ai **soggetti legittimati a presentare la segnalazione**, nell'ambito degli enti pubblici e privati destinatari della disciplina in esame, le segnalazioni possono essere fatte da: lavoratori dipendenti e autonomi, liberi professionisti e consulenti, lavoratori e collaboratori che svolgono la propria attività presso soggetti pubblici o privati che forniscono beni o servizi presso soggetti pubblici e privati, i volontari, i tirocinanti, gli azionisti, e le persone con funzione di direzione amministrazione e controllo (art. 3).

3. CANALE INTERNO DI SEGNALAZIONE

Ai sensi dell'art. 4 del Decreto, gli enti pubblici e privati, rientranti nel perimetro di applicazione della disciplina sul whistleblowing, sono obbligati ad attivare un canale di segnalazione interno adeguato, che presenti i requisiti richiesti dalla normativa.

Inoltre, con la modifica all'articolo 6, comma *2-bis* del Decreto 231, il Decreto whistleblowing impone agli enti che adottano il Modello Organizzativo 231 di prevedere all'interno dello stesso, canali di segnalazione interna conformi alle prescrizioni del Decreto, nonché il divieto di ritorsione e il relativo sistema disciplinare (vd. cap. 9).

Di seguito, si forniscono alcune indicazioni operative per la scelta del canale di segnalazione interno e la sua istituzione.

3.1 Requisiti e strumenti

I canali di segnalazione interna, per essere ritenuti adeguati, devono essere idonei ad assicurare la **riservatezza** dell'identità del segnalante¹¹ e delle persone coinvolte (segnalato, facilitatore, eventuali altri terzi), del contenuto della segnalazione e della documentazione a essa relativa.

Per quanto attiene agli **strumenti** concreti attraverso cui attivare il canale di segnalazione interno, l'articolo 4 del Decreto prevede che le segnalazioni possono essere effettuate secondo diverse modalità:

- in forma **scritta**: analogica o con modalità informatiche;
- in forma **orale**, attraverso linee telefoniche dedicate o sistemi di messaggistica vocale e, su richiesta del segnalante, attraverso un **incontro diretto** con il gestore della segnalazione, che deve essere fissato entro un tempo ragionevole.

Al riguardo, anche alla luce delle LG ANAC, si chiarisce che la scelta della modalità attraverso la quale effettuare la segnalazione tra quella scritta od orale, riguarda il segnalante. Per l'impresa, invece, **è obbligatorio predisporre sia il canale scritto - analogico e/o informatico - che quello orale**, dovendo mettere entrambi a disposizione del segnalante.

L'alternatività riguarda, quindi, solo la forma scritta: l'impresa potrà decidere se utilizzare lo strumento della piattaforma on-line oppure optare per la posta cartacea (in via esemplificativa, prevedendo il ricorso a lettere raccomandate).

Con particolare riferimento allo strumento informatico, le LG ANAC, in linea con il parere reso dal Garante per la protezione dei dati personali, escludono espressamente che la posta elettronica ordinaria e la PEC siano strumenti adeguati a garantire la riservatezza. Pertanto, l'unico strumento informatico adeguato è da individuarsi nella piattaforma on-line.

Con riferimento, invece, alla modalità scritta analogica, l'ANAC, nelle sue LG, suggerisce, ad esempio, di prevedere che la segnalazione venga inserita in due buste chiuse, includendo, nella prima, i dati identificativi del segnalante, unitamente a un documento di identità; nella seconda, l'oggetto della segnalazione; entrambe le buste dovranno poi essere inserite in una terza busta riportando, all'esterno, la dicitura "riservata al gestore della segnalazione".

La scelta tra piattaforma on-line e modalità analogica/cartacea è una valutazione rimessa alla singola impresa, in funzione di diverse considerazioni riconducibili al contesto, alla dimensione aziendale, alla funzionalità rispetto allo scopo e al livello di sicurezza e riservatezza garantito dalle soluzioni adottate. In questo contesto, andrà ovviamente considerato anche lo sforzo organizzativo ed economico che l'impresa intende affrontare per dotarsi di una piattaforma on-line, considerazione che potrebbe suggerire, specie per le imprese di minori dimensioni e in fase di prima applicazione, di optare per la soluzione della posta cartacea.

3.2 Istituzione

I soggetti cui si applica il Decreto, sentite le rappresentanze o le organizzazioni sindacali¹², hanno l'onere di definire in un apposito **atto organizzativo** le procedure per il ricevimento delle segnalazioni e per la loro gestione, predisponendo e attivando al proprio interno appositi canali di segnalazione.

Tale atto organizzativo, secondo le LG ANAC, deve essere adottato con **delibera dell'organo di indirizzo** e, quindi, sarà di norma di competenza dell'organo amministrativo.

¹¹ Il concetto di riservatezza dell'identità del segnalante deve essere ben distinto dall'anonimato. Le segnalazioni anonime non sono considerate whistleblowing (vd. paragrafo "Gestione della segnalazione cap.4.2).

¹² Sul punto si tornerà nel paragrafo successivo.

La norma non stabilisce in dettaglio il **contenuto** della procedura adottata con l'atto organizzativo, ma si ritiene opportuno che contenga i seguenti elementi (che saranno oggetto di un'analisi specifica nei paragrafi successivi):

- i soggetti legittimati a presentare le segnalazioni, come sopra riportati;
- i soggetti che godono delle misure di protezione previste dal Decreto;
- l'ambito oggettivo delle segnalazioni ammesse e di quelle estranee all'ambito applicativo della disciplina whistleblowing, con le differenti conseguenze in termini di procedura di gestione e misure di tutela garantite;
- i presupposti per procedere alla segnalazione interna e le relative condizioni di ammissibilità;
- il soggetto, interno o esterno, al quale è affidata la gestione delle segnalazioni, i relativi poteri e gli obblighi, nonché l'eventuale budget a disposizione per attività di valutazione e gestione delle segnalazioni, con evidenza della sussistenza dei requisiti richiesti dalla norma;
- le modalità per l'eventuale coinvolgimento da parte del gestore di altri soggetti, interni all'ente o esterni, di cui risulti necessario avvalersi per la gestione della segnalazione. A tal fine, l'ente potrebbe riservarsi di procedere autonomamente e, di volta in volta, alle conseguenti designazioni privacy (vd. cap. 7) oppure delegare specificamente il gestore a procedere in tal senso;
- le modalità concrete scelte dall'impresa per l'utilizzo del canale di segnalazione interno (posta cartacea/piattaforma on line, numero telefonico/sistema messaggistica vocale);
- la procedura che il soggetto gestore deve seguire per la gestione delle segnalazioni interne, con indicazione delle varie fasi dell'istruttoria e delle tempistiche di riferimento, in linea con quanto previsto dal Decreto;
- la procedura da seguire nel caso in cui una persona diversa da quella alla quale è affidata la gestione delle segnalazioni riceva una segnalazione identificabile come whistleblowing;¹³
- la politica adottata per le ipotesi di segnalazioni anonime o inammissibili;
- le modalità e i termini di conservazione dei dati appropriati e proporzionati ai fini della procedura di whistleblowing;
- i necessari adeguamenti prescritti dall'art. 13 per il trattamento dei dati personali;
- i presupposti per ricorrere alla segnalazione esterna;
- le modalità attraverso cui verranno comunicate ai soggetti potenzialmente interessati le informazioni sull'utilizzo del canale interno e di quello esterno, nonché la previsione circa l'attività di formazione sulla disciplina e la procedura stessa (vd. cap.10 "Attività di formazione e informazione").

Inoltre, risulta utile disciplinare nella procedura adottata con l'atto organizzativo anche le eventuali ipotesi di **conflitto di interessi**, ovvero quelle fattispecie in cui il gestore della segnalazione coincida con il segnalante, con il segnalato o sia comunque una persona coinvolta o interessata dalla segnalazione (tale conflitto può, ad. es, sussistere anche rispetto al soggetto esterno, nel caso in cui la gestione della piattaforma sia esternalizzata). Al riguardo, appare opportuno prevedere che, in tali situazioni, la segnalazione possa essere indirizzata, ad esempio, al vertice aziendale oppure a un altro soggetto/ufficio che possano garantirne la gestione efficace, indipendente e autonoma, sempre nel rispetto dell'obbligo di riservatezza previsto dalla disciplina.

¹³ Sul punto, le LG ANAC precisano che ai fini della identificazione della segnalazione come whistleblowing e per l'applicazione, quindi, della disciplina in esame, si debba tener conto del fatto che *"il segnalante dichiari espressamente di voler beneficiare delle tutele in materia whistleblowing o tale volontà sia desumibile dalla segnalazione"*.

Tale previsione appare opportuna anche alla luce del fatto che le LG ANAC prevedono che “*Laddove il gestore versi in un’ipotesi di conflitto di interessi rispetto ad una specifica segnalazione (in quanto, ad esempio, soggetto segnalato o segnalante), si ritiene che ricorra una delle condizioni per effettuare una segnalazione esterna ad ANAC, non potendo essere assicurato che alla segnalazione sia dato efficace seguito*”.

Inoltre, il Decreto prevede che, per i soggetti del settore privato che rientrano nell’ambito di applicazione del Decreto 231, i modelli organizzativi debbano prevedere, al fine di adeguarsi alla nuova disciplina, “*i canali di segnalazione interna, il divieto di ritorsione e il sistema disciplinare*”. Pertanto, anche la necessità e i termini di aggiornamento del Modello Organizzativo 231 dovranno trovare esplicita indicazione nell’atto organizzativo o in un altro atto ma senza di provenienza dell’Organo gestorio.

3.3 Informativa alle rappresentanze sindacali

Nell’implementare il canale di segnalazione interno, come detto, l’art. 4 del Decreto prevede che l’impresa sia tenuta a sentire “*le rappresentanze o le organizzazioni sindacali di cui all’art.51 del D.lgs. n.81 del 2015*”, ovvero le rappresentanze sindacali aziendali (o la rappresentanza sindacale unitaria, di seguito anche “RSU”) o le associazioni sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale.

Il tenore letterale della norma porta a ritenere che il coinvolgimento del sindacato da parte dell’impresa abbia un carattere meramente informativo.

Le LG ANAC, nel breve richiamo a questa previsione, individuano la finalità della norma, nella necessità di acquisire eventuali osservazioni sviluppate dal sindacato in conseguenza dell’informativa sull’implementazione del canale interno di whistleblowing.

Per quanto riguarda l’**individuazione del sindacato** destinatario dell’informativa da parte dell’impresa, in ragione proprio del richiamo all’art. 51 del D.lgs. n. 81/2015, si ritiene che, ove in azienda esistano rappresentanze sindacali aziendali oppure una rappresentanza sindacale unitaria, l’adempimento vada compiuto verso di queste; mentre, nel caso di imprese prive di tali rappresentanze, dovranno essere informate le corrispondenti organizzazioni territoriali delle associazioni sindacali più rappresentative sul piano nazionale.

Nei casi di imprese con più unità produttive e, dunque, nel caso di una pluralità di RSU ovvero di unità produttive con RSU ed altre prive, a nostro avviso, è consigliabile suggerire, d’accordo con le organizzazioni sindacali (OO.SS.) del livello più appropriato, una **forma di coordinamento delle rappresentanze** per facilitare e razionalizzare gli adempimenti informativi. In particolare, potrebbe essere utile indirizzare l’informativa a tutte le RSU presenti e poi, ove queste ne facciano richiesta per il tramite del coordinamento, programmare un unico incontro, eventualmente anche con modalità informatiche.

Con riferimento al **contenuto dell’informativa**, alla luce della citata *ratio* della norma, si ritiene opportuno che l’impresa fornisca al sindacato una descrizione del canale, almeno negli elementi essenziali che lo caratterizzano (ad esempio, in merito alle modalità di segnalazione, alla gestione della segnalazione, alle informazioni che saranno condivise con i lavoratori, anche con la pubblicazione nel proprio sito internet, piuttosto che nell’ambito aziendale interno).

Si ritiene che tale informativa debba intervenire prima della delibera di approvazione dell’atto organizzativo, eventualmente attraverso strumenti di trasmissione che garantiscano la prova dell’avvenuta ricezione. Inoltre, si ritiene utile che l’ente indichi alle rappresentanze sindacali un congruo termine per trasmettere eventuali osservazioni, manifestando la disponibilità a un eventuale confronto diretto, anche mediante un incontro.

In ogni caso, la disciplina del canale interno e la sua implementazione restano nella piena autonomia decisionale e organizzativa dell’ente.

4. GESTIONE DELLA SEGNALAZIONE

4.1 I soggetti destinatari delle segnalazioni

L'art. 4, comma 2, del Decreto prevede che la gestione del canale di segnalazione interno possa essere affidata:

- a una persona fisica interna all'impresa;
- a un ufficio interno all'impresa;
- a un soggetto esterno.

Tali soggetti devono essere dotati di autonomia e specificamente e adeguatamente formati alla gestione delle segnalazioni.

La scelta di affidare la gestione del canale di segnalazione a una persona o ufficio interno ovvero a un soggetto esterno, è rimessa alla libera discrezionalità dell'ente, tenendo in considerazione l'attività esercitata e le relative responsabilità, nonché l'assetto organizzativo di cui si è dotato.

A ogni modo, requisito necessario che deve possedere l'ufficio interno o esterno ovvero la persona interna deputata a gestire le segnalazioni è quello dell'**autonomia**, al fine di assicurare che le segnalazioni vengano gestite in maniera adeguata e conforme alle disposizioni del Decreto. In particolare, tale requisito deve essere inteso come:

- **imparzialità**: mancanza di condizionamenti e di pregiudizi nei confronti delle parti coinvolte nelle segnalazioni *whistleblowing*, al fine di assicurare una gestione delle segnalazioni equa e priva di influenze interne o esterne che possano comprometterne l'obiettività;
- **indipendenza**: autonomia e libertà da influenze o interferenze da parte del *management*, al fine di garantire un'analisi oggettiva e imparziale della segnalazione.

Alla luce di quanto sopra descritto, dunque, il possesso del requisito dell'autonomia risulta di fondamentale importanza al fine di garantire l'efficacia e l'integrità del processo di *whistleblowing* all'interno dell'impresa.

Per quanto attiene l'individuazione della figura più idonea a cui affidare la gestione del canale di segnalazione, si riportano di seguito alcune considerazioni derivanti dalle più accreditate *best practices* aziendali:

Persona fisica interna all'impresa

Qualora l'impresa decida di affidare la gestione del canale di segnalazione interno a una persona fisica già presente all'interno della sua organizzazione, tale ruolo potrà essere ricoperto dal responsabile anticorruzione, ove presente, ovvero dai responsabili delle funzioni di Internal Audit o compliance.

La scelta di affidare ai responsabili delle funzioni di controllo il ruolo di gestori delle segnalazioni soddisfa sicuramente il requisito di autonomia richiesto dalla normativa in virtù della loro maggiore indipendenza organizzativa.

Tuttavia, nel caso di medie e piccole imprese nelle quali le funzioni di Internal Audit e compliance non siano presenti, si potrebbe affidare il ruolo di gestore della segnalazione a una figura priva di mansioni operative, in modo da rispettare il criterio di autonomia previsto dalla normativa. Al riguardo, si potrebbe affidare tale ruolo ai responsabili delle funzioni legali o risorse umane, i quali già svolgono funzioni di controllo e di compliance normativa.

Ufficio/Organismo interno all'impresa

Come opzione interna ulteriore rispetto a quella del paragrafo precedente, le imprese possono decidere di affidare la gestione del canale a un loro ufficio interno preesistente o a un organo collegiale/comitato appositamente costituito e composto da soggetti interni che, nel suo complesso, risponda al requisito di autonomia necessario. Tale comitato potrebbe essere composto, ad esempio, dai responsabili delle funzioni di controllo (compliance o Internal Audit) e di alcune delle altre funzioni aziendali in grado di gestire in maniera appropriata e diligente la segnalazione (si pensi, ad esempio, alle funzioni legali o alle funzioni risorse umane, al responsabile anticorruzione o a Comitati Etici, nonché, all'Organismo di vigilanza 231 - OdV -, se monocratico, o a un suo membro, se collegiale).

Al riguardo, si evidenzia, infatti, che le LG ANAC chiariscono che il requisito previsto dal Decreto, secondo cui l'ufficio interno debba essere autonomo e "dedicato" all'attività di gestione, non implica che lo stesso debba svolgere esclusivamente tale ruolo ma che debba essere l'unico ufficio a ciò preposto.

Inoltre, nelle imprese dotate di Modello Organizzativo 231 e con OdV (monocratico o collegiale), si può valutare di affidare a quest'ultimo, come ulteriore incarico, debitamente formalizzato, il ruolo di gestore delle segnalazioni, considerato il fatto che l'OdV già possiede i requisiti richiesti dalla disciplina in esame e che, come previsto anche dal Decreto, la disciplina whistleblowing è parte integrante del Modello Organizzativo 231, sulla cui osservanza l'OdV è chiamato a vigilare.

L'OdV in questione è dotato, infatti, di competenze tecniche adeguate e di autonomia e indipendenza, funzionali e gerarchiche, rispetto a qualsiasi altro ufficio interno all'ente; ciò gli consente di svolgere, senza interferenze o condizionamenti, l'attività di gestione delle segnalazioni interne in termini di verifica e istruttoria, lasciando poi alle competenti funzioni aziendali le eventuali decisioni operative sui seguiti.

Al riguardo, si consideri, infatti, che si tratta di un soggetto che, già in applicazione del Decreto 231, è destinatario dei flussi informativi ordinari e a evento interni all'ente, ivi compresi quelli relativi a eventuali criticità nell'attuazione del modello organizzativo e a sue violazioni rispetto alle quali già svolge attività di verifica. Al termine di tale attività in ogni caso l'OdV è tenuto a informare i vertici dell'ente o le funzioni competenti, affinché possano adottare i conseguenti provvedimenti (ad esempio, di natura sanzionatoria o disciplinare).

L'OdV, peraltro, alla luce dei suoi requisiti, risulta anche soggetto idoneo a garantire un livello adeguato di tutela della riservatezza, dell'identità del whistleblower e del contenuto delle segnalazioni.

Si tratta comunque di un'opzione rimessa alla discrezionalità organizzativa delle singole imprese.

In ogni caso, anche laddove non fosse incaricato dei compiti di gestione delle segnalazioni, è opportuno che l'OdV venga comunque coinvolto nel processo di gestione delle segnalazioni whistleblowing regolamentando i necessari flussi informativi, nel rispetto degli obblighi di riservatezza, alla luce della rilevanza, anche ai fini 231, delle violazioni segnalabili ai sensi del Decreto.

In particolare, qualora l'OdV non sia individuato come gestore dovrà ricevere:

- immediata informativa su segnalazioni rilevanti in termini 231 affinché, nell'esercizio della sua attività di vigilanza, possa condividere le proprie eventuali osservazioni e partecipare all'istruttoria o comunque seguirne l'andamento;
- un aggiornamento periodico sull'attività complessiva di gestione delle segnalazioni, anche non 231, al fine di verificare il funzionamento del sistema whistleblowing e proporre all'ente eventuali necessità di suo miglioramento.

A tal fine, nel Modello Organizzativo 231 dovranno essere proceduralizzati i predetti flussi informativi.

Sia nel caso di persona fisica interna, sia nel caso di ufficio interno è necessario un formale atto di nomina con cui si attribuisce al soggetto l'incarico di gestore della segnalazione.

Ufficio esterno all'impresa

Nel caso in cui le imprese decidessero di affidare la gestione del canale di segnalazione a un soggetto esterno, dovranno verificare che lo stesso abbia i requisiti di autonomia, indipendenza e professionalità necessari. Al riguardo, il soggetto esterno deve possedere, tra gli altri, risorse e conoscenze specialistiche che garantiscano l'adozione di misure tecniche e organizzative tali da assicurare il rispetto della riservatezza, protezione dei dati e segretezza.

I rapporti tra le parti, inoltre, dovranno essere regolati da appositi contratti di servizio che, oltre a disciplinare i servizi prestati tra le parti, dovranno includere appositi livelli di servizio e di controllo.

4.2 L'attività di gestione delle segnalazioni

Il Decreto disciplina la gestione del canale di segnalazione prevedendo una procedura composta da diverse attività e fasi.

In primo luogo, per quanto attiene agli adempimenti da effettuare nella fase di ricezione delle segnalazioni, si riportano di seguito - a seconda del canale utilizzato - alcuni suggerimenti operativi.

Canali in forma scritta: posta ordinaria e piattaforma informatica

Nel caso in cui l'impresa decidesse di utilizzare la **posta ordinaria** come canale di segnalazione interno (es. lettere raccomandate), al momento della ricezione, gli uffici o la persona individuati a gestire le segnalazioni devono:

- garantire la riservatezza dell'identità del segnalante e del contenuto delle buste;
- procedere all'archiviazione della segnalazione attraverso idonei strumenti che permettano di garantire la riservatezza (ad esempio all'interno di archivi protetti da misure di sicurezza).

Per quanto attiene l'utilizzo della **piattaforma informatica**, sebbene il Decreto e le LG ANAC non individuino particolari adempimenti da effettuare in fase di ricezione, è consigliabile che le imprese configurino in maniera adeguata tale piattaforma.

Canali in forma orale: linee telefoniche o sistemi di messaggistica vocale

Come detto, il Decreto introduce l'obbligo di istituzione di un canale orale, attraverso l'implementazione di una linea telefonica o, in alternativa, di un sistema di messaggistica vocale.

Relativamente alla fase di ricezione della segnalazione, è necessario distinguere se i sistemi adottati consentano o meno la registrazione della segnalazione. Tale distinzione risulta necessaria al fine di individuare gli opportuni adempimenti da dover effettuare.

Nel caso di utilizzo di una linea telefonica registrata o di un altro sistema di messaggistica registrato, il gestore della segnalazione deve conservare, previo consenso del segnalante alla registrazione, la segnalazione all'interno di un dispositivo idoneo alla conservazione e all'ascolto.

Contrariamente, nel caso si utilizzino linee telefoniche non registrate, al momento della ricezione della segnalazione, il personale addetto deve documentarla mediante resoconto dettagliato del messaggio e il contenuto dev'essere controfirmato dal segnalante, previa verifica ed eventuale rettifica. Del resoconto sottoscritto deve essere fornita copia al segnalante.

Canali in forma orale: incontro diretto

Ulteriore novità introdotta dal Decreto riguarda la possibilità del *whistleblower* di richiedere un incontro diretto agli uffici o alla persona deputati alla gestione della segnalazione. In tal caso, l'impresa deve garantire lo svolgimento dell'incontro entro un termine ragionevole (ad esempio, entro 10/15 giorni).

Per quanto attiene alle modalità di svolgimento dell'incontro (in un luogo adatto a garantire la riservatezza del segnalante) è sempre consigliabile procedere - previo consenso della persona segnalante - alla registrazione dello stesso attraverso dispositivi idonei alla conservazione e all'ascolto.

Nel caso in cui non si possa procedere alla registrazione (ad esempio, perché il segnalante non ha dato il consenso o non si è in possesso di strumenti informatici idonei alla registrazione) è necessario stilare un verbale che dovrà essere sottoscritto anche dalla persona segnalante, oltre che dal soggetto che ha ricevuto la dichiarazione. Copia del verbale dovrà essere consegnata al segnalante.

Inoltre, qualora l'impresa decida di esternalizzare il servizio a un soggetto esterno (persona fisica o giuridica), è sempre consigliato prevedere all'interno del relativo contratto anche espressamente la possibilità di effettuare l'audizione del segnalante che ne abbia fatta richiesta, in locali che non siano quelli aziendali (ad esempio, quelli del gestore esterno).

Ricezione della segnalazione

Il Decreto prevede anzitutto che il gestore della segnalazione debba rilasciare al segnalante l'**avviso di ricevimento entro sette giorni** dalla presentazione della segnalazione stessa.

Si evidenzia che tale riscontro non implica per il gestore alcuna valutazione dei contenuti oggetto della segnalazione ma è unicamente volto a informare il segnalante dell'avvenuta corretta ricezione della stessa.

Tale avviso dev'essere inoltrato al recapito indicato dal segnalante nella segnalazione. In assenza di tale indicazione e, dunque, in assenza della possibilità di interagire con il segnalante per i seguiti, è possibile considerare la segnalazione come non gestibile ai sensi della disciplina whistleblowing (lasciando traccia di tale motivazione) ed eventualmente trattarla come segnalazione ordinaria.

Nel caso in cui l'ente opti per un ufficio/persona fisica interna all'impresa per la gestione delle segnalazioni, si suggerisce di informare il personale interno e i soggetti esterni (ad esempio una informativa sul sito aziendale) di casistiche in cui il servizio di gestione delle segnalazioni è sospeso (es. chiusure), nonché di prevedere delle procedure che garantiscano il subentro delle funzioni in caso di assenze più o meno prolungate (es. ferie e malattie) per garantire il rispetto dei termini previsti dal decreto.

Nel caso, invece, di ricezione di **segnalazioni anonime**, anche alla luce delle indicazioni dell'ANAC, si specifica che le stesse, qualora risultino puntuali, circostanziate e supportate da idonea documentazione, possono essere equiparate dall'impresa alle segnalazioni ordinarie e, in quanto tali, possono essere trattate in conformità ai regolamenti interni, laddove eventualmente implementati.

In ogni caso, le segnalazioni anonime dovranno essere registrate dal gestore della segnalazione e la documentazione ricevuta dovrà essere conservata. Infatti, Il Decreto prevede che laddove il segnalante anonimo venga successivamente identificato e abbia subito ritorsioni, allo stesso debbano essere garantite le tutele previste per il whistleblower.

Infine, il Decreto (art. 4, co. 6) prevede che, qualora la segnalazione interna sia presentata a un **soggetto diverso** da quello individuato e autorizzato dall'ente e sia evidente che si tratti di segnalazione whistleblowing (es. esplicitata la dicitura "whistleblowing" sulla busta o nell'oggetto o nel testo della comunicazione), la stessa vada trasmessa, entro sette giorni dal suo ricevimento e

senza trattenerne copia, al soggetto interno competente, dando contestuale notizia della trasmissione alla persona segnalante.

Completata la fase relativa alla trasmissione dell'avviso di ricevimento, gli uffici o la persona deputati possono procedere all'**esame preliminare** della segnalazione ricevuta.

Nello specifico, durante tale fase, è necessario che il gestore delle segnalazioni valuti la **procedibilità e successivamente l'ammissibilità** della stessa.

Di seguito, si rappresentano alcune valutazioni che possono essere effettuate in tali fasi.

La procedibilità della segnalazione

Come visto in precedenza, il Decreto definisce i **presupposti soggettivi e oggettivi** per effettuare una segnalazione interna.

Pertanto, per poter dare corso al procedimento, il gestore della segnalazione dovrà, per prima cosa, verificare la sussistenza di tali presupposti e, nello specifico, che il segnalante sia un soggetto legittimato a effettuare la segnalazione e che l'oggetto della segnalazione rientri tra gli ambiti di applicazione della disciplina.

In altre parole, il Gestore deve verificare la procedibilità della segnalazione alla luce del perimetro applicativo soggettivo e oggettivo del Decreto.

Nel caso in cui la segnalazione riguardi una materia esclusa dall'ambito oggettivo di applicazione, la stessa potrà essere trattata come ordinaria e, quindi, gestita secondo le eventuali procedure già in precedenza adottate dall'ente per tali violazioni (vd. par. 1.2), dandone comunicazione al segnalante.

L'ammissibilità della segnalazione

Una volta verificato che la segnalazione abbia i requisiti soggettivi e oggettivi definiti dal legislatore e, dunque, risulti procedibile, è necessario valutarne **l'ammissibilità come segnalazione whistleblowing**.

Ai fini dell'ammissibilità, è necessario che, nella segnalazione, risultino chiare¹⁴:

- le **circostanze di tempo e di luogo** in cui si è verificato il fatto oggetto della segnalazione e, quindi, una descrizione dei fatti oggetto della segnalazione, che contenga i dettagli relativi alle notizie circostanziali e, ove presenti, anche le modalità attraverso cui il segnalante è venuto a conoscenza dei fatti;
- le **generalità o altri elementi** che consentano di identificare il soggetto cui attribuire i fatti segnalati.

Alla luce di queste indicazioni, la segnalazione può, quindi, essere **ritenuta inammissibile** per:

- mancanza dei dati che costituiscono gli elementi essenziali della segnalazione;
- manifesta infondatezza degli elementi di fatto riconducibili alle violazioni tipizzate dal legislatore;
- esposizione di fatti di contenuto generico tali da non consentirne la comprensione agli uffici o alla persona preposti;
- produzione di sola documentazione senza la segnalazione vera e propria di violazioni.

¹⁴ Al riguardo, si ricorda che i dati identificativi della persona segnalante e il recapito a cui comunicare i successivi aggiornamenti sono elementi essenziali affinché la segnalazione venga considerata e gestita come segnalazione whistleblowing (vd. punto "Ricezione della segnalazione").

Alla luce di quanto descritto, nel caso in cui la segnalazione risulti **improcedibile o inammissibile**, gli uffici o la persona deputati alla gestione della segnalazione possono procedere all'**archiviazione**, garantendo comunque la tracciabilità delle motivazioni a supporto.

Inoltre, durante la verifica preliminare gli uffici o la persona deputati alla gestione della segnalazione possono:

- nel caso di organo collegiale, nominare tra i propri membri un soggetto con il ruolo di coordinatore per la gestione della segnalazione;
- richiedere, al segnalante, ulteriori elementi necessari per effettuare approfondimenti relativi alla segnalazione.

Una volta verificata la procedibilità e l'ammissibilità della segnalazione, il gestore avvia l'istruttoria interna sui fatti e sulle condotte segnalate al fine di valutarne la fondatezza.

Istruttoria e accertamento della segnalazione

Gli uffici o la persona incaricati di gestire le segnalazioni assicurano che siano effettuate tutte le opportune verifiche sui fatti segnalati, garantendo tempestività e rispetto dei principi di obiettività, competenza e diligenza professionale.

Inoltre, nel caso in cui la segnalazione riguardasse il gestore della segnalazione, dovranno essere garantite le opportune misure per gestire un potenziale conflitto di interessi (vd. par. 3.2 "Istituzione").

L'obiettivo della fase di accertamento è di procedere con le verifiche, analisi e valutazioni specifiche circa la fondatezza o meno dei fatti segnalati, anche al fine di formulare eventuali raccomandazioni in merito all'adozione delle necessarie azioni correttive sulle aree e sui processi aziendali interessati nell'ottica di rafforzare il sistema di controllo interno.

Gli uffici o la persona incaricati di gestire le segnalazioni devono assicurare lo svolgimento delle necessarie verifiche, a titolo esemplificativo:

- direttamente acquisendo gli elementi informativi necessari alle valutazioni attraverso l'analisi della documentazione/informazioni ricevute;
- attraverso il coinvolgimento di altre strutture aziendali o anche di soggetti specializzati esterni (es. IT specialist) in considerazione delle specifiche competenze tecniche e professionali richieste;
- audizione di eventuali soggetti interni/esterni, ecc.

Tale attività di istruttoria e di accertamento spettano esclusivamente agli uffici o alla persona incaricati a gestire le segnalazioni, comprese tutte quelle attività necessarie a dare seguito alla segnalazione (ad esempio, le audizioni o le acquisizioni di documenti).

Nel caso in cui risulti necessario avvalersi dell'assistenza tecnica di professionisti terzi, nonché del supporto specialistico del personale di altre funzioni/direzioni aziendali è necessario - al fine di garantire gli obblighi di riservatezza richiesti dalla normativa - oscurare ogni tipologia di dato che possa consentire l'identificazione della persona segnalante o di ogni altra persona coinvolta (si pensi, ad esempio, al facilitatore o ulteriori persone menzionate all'interno della segnalazione).

Nel caso sia necessario il coinvolgimento di soggetti interni diversi dal Gestore (altre funzioni aziendali), anche ad essi andranno estesi gli obblighi di riservatezza espressamente previsti nella Procedura "whistleblowing" e nel Modello 231 ed espressamente sanzionati dal Sistema Disciplinare interno.

Qualora tali dati siano necessari all'indagine condotta da soggetti esterni (eventualmente coinvolti dal Gestore), sarà necessario estendere i doveri di riservatezza e confidenzialità previsti dal Decreto in capo al Gestore anche a tali soggetti esterni mediante specifiche clausole contrattuali da inserire

negli accordi stipulati con il soggetto esterno. Inoltre, in entrambi i casi, andranno assicurate le necessarie designazioni privacy (vd. cap. 7), in linea con quanto stabilito nell'atto organizzativo.

Qualora la segnalazione, invece, abbia a oggetto violazione del Modello Organizzativo 231 o tematiche attinenti ai dati contabili, è consigliabile operare in sinergia con gli organi competenti, nel rispetto degli obblighi di riservatezza (ad esempio, l'OdV, qualora non sia ovviamente esso stesso il gestore della segnalazione o il Collegio sindacale)¹⁵.

Una volta completata l'attività di accertamento, il gestore della segnalazione può:

- archiviare la segnalazione perché infondata, motivandone le ragioni;
- dichiarare fondata la segnalazione e rivolgersi agli organi/funzioni interne competenti per i relativi seguiti (es. il *management* aziendale, Direttore Generale, ufficio legale o risorse umane). Infatti, al gestore della segnalazione non compete alcuna valutazione in ordine alle responsabilità individuali e agli eventuali successivi provvedimenti o procedimenti conseguenti.

Tutte le fasi dell'attività di accertamento devono essere sempre tracciate e archiviate correttamente a seconda della tipologia del canale di segnalazione utilizzato (ad esempio, se è stato utilizzato un canale di posta analogica tutta la documentazione cartacea come documenti, verbali di audizione ecc. dovrà essere correttamente archiviata all'interno di un faldone accessibile al solo gestore), al fine di dimostrare la corretta diligenza tenuta nel dare seguito alla segnalazione.

Inoltre, ai sensi di quanto previsto dal Decreto, è necessario che, durante le fasi di istruttoria e di accertamento della segnalazione, sia tutelata la riservatezza dell'identità della persona segnalante, del segnalato e di tutte le persone coinvolte e/o menzionate nella segnalazione.

Riscontro al segnalante

Il Decreto dispone che il gestore della segnalazione debba fornire un **riscontro** al segnalante, entro tre mesi dalla data di avviso di ricevimento o - in mancanza di tale avviso - entro tre mesi dalla data di scadenza del termine di sette giorni per tale avviso.

Al riguardo, è opportuno specificare che non è necessario concludere l'attività di accertamento entro i tre mesi, considerando che possono sussistere fattispecie che richiedono, ai fini delle verifiche, un tempo maggiore. Pertanto, si tratta di un riscontro che, alla scadenza del termine indicato, può essere definitivo se l'istruttoria è terminata oppure di natura interlocutoria sull'avanzamento dell'istruttoria, ancora non ultimata.

Pertanto, alla scadenza dei tre mesi, il gestore della segnalazione può comunicare al segnalante:

- l'**avvenuta archiviazione** della segnalazione, motivandone le ragioni;
- l'avvenuto **accertamento della fondatezza della segnalazione** e la sua trasmissione agli organi interni competenti;
- l'**attività svolta fino a questo momento e/o l'attività che intende svolgere**.

In tale ultimo, caso è consigliabile comunicare alla persona segnalante anche il **successivo esito finale** dell'istruttoria della segnalazione (archiviazione o accertamento della fondatezza della segnalazione con trasmissione agli organi competenti), in linea con le LG ANAC.

¹⁵ Per maggiori dettagli circa il coordinamento con il Decreto 231 si rimanda al paragrafo 9 del presente capitolo.

5. CANALI DI SEGNALAZIONE IN CONDIVISIONE E ALL'INTERNO DEI GRUPPI

5.1 Condivisione del canale per le imprese fino a 249 dipendenti

Il Decreto, recependo il dettato Direttiva (art. 8, co. 6), ha previsto all'art. 4, co. 4 per i comuni diversi dai capoluoghi di provincia, nonché per i soggetti del settore privato che hanno impiegato, nell'ultimo anno, una media di lavoratori subordinati, con contratti di lavoro a tempo indeterminato o determinato, non superiore a 249, la facoltà di condividere il canale di segnalazione interna e la relativa gestione.

Lo scopo di tale previsione è quello di consentire agli enti di piccole/medie dimensioni (siano essi entità giuridiche appartenenti a un medesimo gruppo o enti e organizzazioni privi di legame tra loro) di semplificare gli adempimenti e di contenere i costi.

Nelle Linee Guida, l'ANAC ha precisato che, nel caso in cui più soggetti privati decidano di affidare a uno stesso soggetto (esterno) la gestione delle segnalazioni, *“è necessario garantire che ciascun ente acceda esclusivamente alle segnalazioni di propria spettanza tenuto anche conto della attribuzione della relativa responsabilità. Pertanto, dovranno essere adottate misure tecniche e organizzative per garantire che ciascun ente abbia accesso solo alle segnalazioni di propria competenza”*.

A tal fine, gli enti che vogliono condividere il canale di segnalazione dovranno stipulare accordi/convenzioni tra loro, nei quali definire i termini della gestione in forma associata delle segnalazioni, che deve comunque avvenire *“senza pregiudicare l'obbligo di garantire la riservatezza, di fornire un riscontro e di gestire la violazione segnalata”*.

Tali accordi/convenzioni potranno prevedere e disciplinare, tra le diverse misure e a titolo meramente esemplificativo:

- le modalità di funzionamento del canale di segnalazione condiviso;
- le finalità e i mezzi del trattamento dei dati personali;
- le misure tecniche e organizzative adottate affinché il canale garantisca la riservatezza nell'ambito della segnalazione;
- le misure tecniche e organizzative adottate affinché il canale di segnalazione garantisca a ciascun ente di accedere alle sole segnalazioni che lo riguardano;
- il soggetto destinatario delle segnalazioni e i relativi compiti e poteri;
- le procedure per il ricevimento delle segnalazioni;
- il processo di gestione della segnalazione.

In ogni caso, ciascun ente avrà il compito di:

- assicurare ai propri dipendenti un'adeguata formazione sulla normativa whistleblowing e sul concetto di “segnalazione” (anche attraverso esempi concreti), sul corretto utilizzo del canale e sulle sanzioni in caso di violazioni;
- informare (anche attraverso il sito internet) dell'esistenza del canale;
- conservare in modo adeguato la documentazione inerente alla segnalazione.

Da un punto di vista prettamente operativo, la condivisione del canale di segnalazione dovrebbe consentire ad esempio, a:

- a) un gruppo di imprese (nel rispetto del limite dimensionale di 249 dipendenti per ciascuna impresa, di cui all'art. 4, comma 4, Decreto) - nell'ottica di una gestione congiunta del processo, soprattutto laddove vi sia una compliance integrata di gruppo - di individuare nella casa madre il soggetto che predispone la piattaforma, smista le segnalazioni tra le controllate e/o le gestisce;

- b) enti indipendenti di individuare tra loro o all'esterno il soggetto fornitore della piattaforma, cui è possibile affidare anche la gestione delle segnalazioni.

5.2 Gestione e delega delle segnalazioni interne nei gruppi con imprese sopra i 249 lavoratori dipendenti

Al di fuori della fattispecie della condivisione del canale nei soggetti fino a 249 dipendenti, il Decreto nulla dispone in ordine alla possibilità di condivisione del canale tra imprese appartenenti al medesimo gruppo ma che superino tale soglia dimensionale.

Sul punto, nessuna indicazione è contenuta nelle LG ANAC che, con riferimento al settore privato, rimette all'autonomia organizzativa di ciascun ente la scelta del soggetto cui affidare il ruolo di gestore delle segnalazioni, in considerazione alle esigenze connesse alle dimensioni, alla natura dell'attività esercitata e alla realtà organizzativa concreta,

Al contempo, si tenga conto che, come visto in precedenza, il Decreto prevede che la gestione del canale interno di segnalazione possa essere affidata a un soggetto esterno all'ente.

In tale contesto normativo e a fronte della larga diffusione nel tessuto imprenditoriale dei gruppi d'impresa, in alcuni Stati membri il legislatore ha recepito la Direttiva prevedendo espressamente la facoltà per le imprese appartenenti a un gruppo – a prescindere dai limiti dimensionali – di centralizzare sia il canale che la gestione delle segnalazioni (Francia, Danimarca e Spagna); in altri Paesi europei si è invece prevista la possibilità che una società del gruppo affidi la gestione del canale e della segnalazione alla holding come soggetto terzo, sulla base di un contratto di service (Germania).

Si tratta di soluzioni che tengono evidentemente conto delle caratteristiche dei gruppi d'impresa, realtà nelle quali la condivisione delle piattaforme per la presentazione e la gestione delle segnalazioni è una "derivata" dell'organizzazione stessa, che facilita ed efficientia le procedure.

In questo contesto, pertanto, sono ipotizzabili diverse soluzioni operative:

- a) una prima soluzione è la gestione decentralizzata a livello di singola impresa controllata. In questi casi, sarà comunque possibile, per le società del gruppo, utilizzare un'unica piattaforma informatica, che consenta al segnalante, una volta effettuato l'accesso, selezionare – all'interno di un elenco – la società presso la quale presta attività lavorativa e intende effettuare la segnalazione. In tal modo, l'ufficio a ciò preposto nella *legal entity* selezionata avvierà il procedimento e gestirà la segnalazione. Con tale modalità organizzativa, si assicura il rispetto del principio di prossimità suggerito dalla Commissione europea, poiché è la *legal entity* scelta dal segnalante a gestire la segnalazione e attivare il procedimento.
- b) una seconda soluzione è l'affidamento alla capogruppo, in qualità di soggetto terzo rispetto alle controllate, di attività inerenti alla segnalazione. In questi casi, oltre all'utilizzo di un'unica piattaforma informatica (eventualmente con canali dedicati e segregati per ciascuna società) predisposta dalla capogruppo, in linea con quanto previsto dall'art. 4, co. 2, del Decreto ciascuna controllata potrà affidare la gestione del canale di segnalazione al soggetto terzo, individuato nella capogruppo. Tale modello dovrebbe essere regolato da appositi contratti di servizio, sottoscritti tra la singola controllata e la capogruppo medesima. Ai fini della gestione della segnalazione, e per garantire la c.d. "prossimità", il gestore del canale potrà avvalersi, volta per volta, del supporto degli uffici della controllata – nel rispetto degli obblighi di riservatezza – ovvero istituire *ex ante* una struttura dedicata che assicuri la partecipazione di soggetti interni alla controllata cui sia riferibile la segnalazione.

6. TUTELA DEL SEGNALANTE E DEI SOGGETTI A ESSO ASSIMILATI

Uno dei principali cardini della disciplina del whistleblowing è rappresentato dalle tutele riconosciute al segnalante per le segnalazioni effettuate nel rispetto della disciplina.

In particolare, il Decreto si preoccupa di proteggere il segnalante con:

- l'obbligo di riservatezza della sua identità;
- il divieto di atti ritorsivi nei suoi confronti;
- la limitazione della sua responsabilità per la rilevazione o diffusione di alcune tipologie di informazioni protette.

Tali misure di protezione, con alcune eccezioni (su cui vd. *infra*), si applicano non solo al soggetto segnalante ma anche ad altri soggetti che potrebbero essere destinatari di ritorsioni, in ragione del ruolo assunto o della particolare vicinanza o rapporto con il segnalante. In particolare, si tratta dei seguenti soggetti:

- **facilitatore**, ovvero la persona fisica che assiste il segnalante nel processo di segnalazione, operante all'interno del medesimo contesto lavorativo e la cui assistenza deve essere mantenuta riservata. Al riguardo, le LG ANAC prevedono che *“il termine “assistenza”, fa riferimento a un soggetto che fornisce consulenza o sostegno al segnalante e che opera nel medesimo contesto lavorativo del segnalante. A titolo esemplificativo, il facilitatore potrebbe essere il collega dell'ufficio del segnalante o di un altro ufficio che lo assiste in via riservata nel processo di segnalazione. Il facilitatore potrebbe essere un collega che riveste anche la qualifica di sindacalista se assiste il segnalante in suo nome, senza spendere la sigla sindacale. Si precisa che se, invece, assiste il segnalante utilizzando la sigla sindacale, lo stesso non riveste il ruolo di facilitatore. In tal caso resta ferma l'applicazione delle disposizioni in tema di consultazione dei rappresentanti sindacali e di repressione delle condotte antisindacali”*;
- persone del **medesimo contesto lavorativo** del segnalante, denunciante o di chi effettua una divulgazione pubblica e che sono legate a essi da uno stabile legame affettivo o di parentela entro il quarto grado. Sulla nozione di “stabile legame affettivo”, le LG ANAC prevedono che *“tale espressione potrebbe far riferimento, innanzitutto, a coloro che hanno un rapporto di convivenza con il segnalante. In linea con la ratio di estendere il più possibile la tutela avverso le ritorsioni si ritiene che la nozione di stabile legame affettivo possa intendersi, però, non solo come convivenza in senso stretto, bensì anche come rapporto di natura affettiva caratterizzato da una certa stabilità sia sotto il profilo temporale che sotto il profilo di condivisione di vita. Un legame affettivo che dunque coinvolge una persona specifica.”*;
- **colleghi di lavoro** del segnalante, denunciante o di chi effettua una divulgazione pubblica, che lavorano **nel medesimo contesto lavorativo** della stessa e che hanno con detta persona un **rapporto abituale e corrente**. Al riguardo, le LG ANAC prevedono che *“Nel caso di colleghi di lavoro, il legislatore ha previsto che si tratti di coloro che, al momento della segnalazione, lavorano con il segnalante (esclusi quindi gli ex colleghi) e che abbiano con quest'ultimo un rapporto abituale e corrente. La norma si riferisce, quindi, a rapporti che non siano meramente sporadici, occasionali, episodici ed eccezionali ma attuali, protratti nel tempo, connotati da una certa continuità tali da determinare un rapporto di “comunanza”, di amicizia.”*
- **enti di proprietà** - in via esclusiva o in compartecipazione maggioritaria di terzi - del segnalante, denunciante o di chi effettua una divulgazione pubblica;
- **enti presso** i quali il segnalante, denunciante o chi effettua una divulgazione pubblica **lavorano**.

Per la corretta individuazione di tali soggetti, anche ai fini di garantire la riservatezza e le tutele agli stessi accordate, sarebbe opportuno, nell'ambito del processo di istruttoria della segnalazione, prevedere la richiesta al segnalante di indicare esplicitamente l'esistenza di tali soggetti, dimostrando la sussistenza dei relativi presupposti.

6.1 La riservatezza dell'identità del segnalante

La prima tutela posta dal legislatore a favore del segnalante è l'**obbligo di garantire la riservatezza** della sua identità e di ogni altra informazione, inclusa l'eventuale documentazione allegata, dalla quale possa direttamente o indirettamente risalire all'identità del whistleblower.

La medesima garanzia è prevista in favore delle persone coinvolte e/o menzionate nella segnalazione, nonché ai facilitatori¹⁶, in considerazione del rischio di ritorsioni.

A tale obbligo sono tenuti:

- i soggetti competenti a ricevere e gestire le segnalazioni;
- l'ANAC;
- le autorità amministrative (Dipartimento per la funzione pubblica e Ispettorato Nazionale del Lavoro) cui l'ANAC trasmette, per competenza, le segnalazioni esterne ricevute.

La riservatezza deve essere garantita per ogni modalità di segnalazione, quindi, anche quando avvenga in forma orale (linee telefoniche, messaggistica vocale, incontro diretto).

Pertanto, nel rispetto delle previsioni in materia di protezione dei dati personali¹⁷, nell'istituzione e regolamentazione del canale interno, occorre predisporre adeguate misure che consentano di mantenere riservata l'identità del segnalante, il contenuto della segnalazione e la relativa documentazione.

Nell'ambito del procedimento disciplinare attivato dall'ente contro il presunto autore della condotta segnalata, l'identità del segnalante non può essere rivelata, ove la contestazione dell'addebito disciplinare sia fondata su accertamenti distinti e ulteriori rispetto alla segnalazione, anche se conseguenti alla stessa.

Qualora invece la contestazione sia fondata, in tutto o in parte, sulla segnalazione e l'identità del segnalante risulti indispensabile alla difesa del soggetto cui è stato contestato l'addebito disciplinare o della persona comunque coinvolta nella segnalazione, quest'ultima sarà utilizzabile ai fini del procedimento disciplinare solo previo consenso espresso della persona segnalante alla rivelazione della propria identità.

In tali casi, è dato preventivo avviso alla persona segnalante mediante comunicazione scritta delle ragioni che rendono necessaria la rivelazione dei dati riservati.

Qualora il soggetto segnalante neghi il proprio consenso, la segnalazione non potrà essere utilizzata nel procedimento disciplinare che, quindi, non potrà essere avviato o proseguito in assenza di elementi ulteriori sui quali fondare la contestazione.

Resta ferma in ogni caso, sussistendone i presupposti, la facoltà dell'ente di procedere con la denuncia all'Autorità giudiziaria.

6.2. Il divieto e la protezione contro le ritorsioni

Il Decreto vieta ogni forma di ritorsione nei confronti del segnalante, intesa come qualsiasi comportamento, atto od omissione, anche solo tentato o minacciato, che si verifichi nel contesto lavorativo e che determini – in via diretta o indiretta – un danno ingiusto ai soggetti tutelati.

Gli atti ritorsivi adottati in violazione di tale divieto sono nulli.

La stessa tutela si applica anche nei confronti dei facilitatori e degli altri soggetti assimilati al segnalante, già citati (es. colleghi di lavoro).

¹⁶ Ai sensi dell'art. 2, co. 1, n. 6), lett. h) del Decreto l'assistenza fornita dal facilitatore deve essere mantenuta riservata.

¹⁷ Al riguardo, si veda cap. 7.

L'ANAC è l'autorità preposta a ricevere dal segnalante e gestire le comunicazioni su presunte ritorsioni dallo stesso subite.

Affinché sia riconosciuta tale forma di tutela, il Decreto prevede le seguenti condizioni:

- che il segnalante/denunciante al momento della segnalazione o della denuncia all'autorità giudiziaria o contabile o della divulgazione pubblica avesse "fondato motivo" di ritenere le informazioni veritiere e rientranti nel perimetro applicativo della disciplina;
- che la segnalazione, denuncia o divulgazione sia stata effettuata secondo la disciplina prevista dal Decreto.

Questo implica da parte del segnalante un'attenta diligenza nella valutazione delle informazioni che non è sufficiente si fondino su semplici supposizioni, "voci di corridoio" o notizie di pubblico dominio.

La norma fornisce un elenco delle possibili fattispecie ritorsive, sia pur non esaustivo e non tassativo:

- a) il licenziamento, la sospensione o misure equivalenti;
- b) la retrocessione di grado o la mancata promozione;
- c) il mutamento di funzioni, il cambiamento del luogo di lavoro, la riduzione dello stipendio, la modifica dell'orario di lavoro;
- d) la sospensione della formazione o qualsiasi restrizione dell'accesso alla stessa;
- e) le note di merito negative o le referenze negative;
- f) l'adozione di misure disciplinari o di altra sanzione, anche pecuniaria;
- g) la coercizione, l'intimidazione, le molestie o l'ostracismo;
- h) la discriminazione o comunque il trattamento sfavorevole;
- i) la mancata conversione di un contratto di lavoro a termine in un contratto di lavoro a tempo indeterminato, laddove il lavoratore avesse una legittima aspettativa a detta conversione;
- j) il mancato rinnovo o la risoluzione anticipata di un contratto di lavoro a termine;
- m) i danni, anche alla reputazione della persona, in particolare sui social media, o i pregiudizi economici o finanziari, comprese la perdita di opportunità economiche e la perdita di redditi;
- n) l'inserimento in elenchi impropri sulla base di un accordo settoriale o industriale formale o informale, che può comportare l'impossibilità per la persona di trovare un'occupazione nel settore o nell'industria in futuro;
- o) la conclusione anticipata o l'annullamento del contratto di fornitura di beni o servizi;
- p) l'annullamento di una licenza o di un permesso;
- q) la richiesta di sottoposizione ad accertamenti psichiatrici o medici.

Pertanto, il soggetto che ritenga di aver subito una ritorsione, anche tentata o minacciata¹⁸, come conseguenza di una segnalazione/divulgazione/denuncia lo comunica all'ANAC, che dovrà accertare il nesso di causalità tra la ritorsione e la segnalazione e, quindi, adottare i conseguenti provvedimenti.

¹⁸ Secondo ANAC, l'esemplificazione di una ritorsione tentata può essere costituita dal licenziamento non andato a buon fine per mero vizio di forma. Un esempio di minaccia invece può essere costituito dalla prospettazione di un licenziamento o trasferimento avvenuta nel corso di un colloquio con il proprio datore di lavoro o la riunione in presenza di più persone in cui si sia discusso il licenziamento del segnalante o di una delle persone tutelate.

In particolare, qualora l'Autorità consideri inammissibile la comunicazione, provvederà ad archivarla; se, invece, dovesse accertarne la fondatezza e il nesso causale tra segnalazione e ritorsione avvierà il procedimento sanzionatorio¹⁹.

Nel caso di provvedimento sanzionatorio, ove le ritorsioni accertate siano state commesse nel contesto lavorativo di un soggetto del settore pubblico, l'Ufficio preposto informa il Dipartimento della funzione pubblica presso la Presidenza del Consiglio dei ministri e gli eventuali organismi di garanzia o di disciplina, per i provvedimenti di relativa competenza. In caso di ritorsioni commesse nel contesto lavorativo di un soggetto del settore privato, l'Ufficio preposto informa l'Ispettorato Nazionale del Lavoro per i provvedimenti di competenza.

Rimane invece di competenza dell'autorità giudiziaria disporre le misure necessarie ad assicurare la tutela del segnalante (reintegrazione nel posto di lavoro, risarcimento del danno, l'ordine di cessazione della condotta, nonché la dichiarazione di nullità degli atti adottati).

Nei procedimenti dinanzi ad ANAC, l'intento ritorsivo si presume. Infatti, opera un'inversione dell'onere probatorio e, pertanto, laddove il whistleblower dimostri di avere effettuato una segnalazione, denuncia, o una divulgazione pubblica e di aver subito, a seguito della stessa, una ritorsione, l'onere della prova si sposta sulla persona che ha posto in essere la presunta ritorsione. Quest'ultima dovrà, quindi, dimostrare che la presunta ritorsione non è connessa alla segnalazione/denuncia ma dipende da ragioni estranee²⁰ rispetto alla segnalazione/denuncia.

Questa presunzione opera solamente a favore del segnalante e non anche a vantaggio del facilitatore e dei soggetti a esso assimilati, che dovranno, quindi, dimostrare che gli atti subiti da parte del datore di lavoro sono conseguenti alla segnalazione effettuata dal segnalante.

Analogo regime probatorio si applica anche nei procedimenti giudiziari, amministrativi e nelle controversie stragiudiziali aventi a oggetto l'accertamento dei comportamenti vietati, nei quali si presume che la ritorsione sia conseguenza della segnalazione e spetta al datore di lavoro fornire la prova che gli atti ritorsivi non sono conseguenza della segnalazione effettuata dal lavoratore ma sono riconducibili a ragioni estranee.

Si evidenzia che esistono dei casi in cui il **segnalante perde la protezione**: i) qualora sia accertata, anche con sentenza di primo grado, la responsabilità penale del segnalante per i reati di diffamazione o di calunnia o nel caso in cui tali reati siano commessi con la denuncia all'autorità giudiziaria o contabile; ii) in caso di responsabilità civile per lo stesso titolo per dolo o colpa grave. In entrambe le ipotesi alla persona segnalante o denunciante verrà irrogata una sanzione disciplinare.

Al riguardo, l'ANAC ha specificato che la tutela, ancorché tardiva, va applicata anche in caso di sentenza di primo grado non confermata nei successivi gradi di giudizio, nei casi di archiviazione, nonché nei casi di accertata colpa lieve.

Infine, si ricorda che, come già detto, di fronte a una segnalazione anonima, il decreto prevede che la tutela è assicurata qualora la persona segnalante sia stata successivamente identificata o la sua identità si sia palesata soltanto in un secondo momento.

In generale, la disciplina sulle misure di protezione mette in luce la centralità della procedura interna di segnalazione, la cui funzione è quella di garantire le protezioni accordate al segnalante dalla legge, ma anche quella di informare e rendere consapevoli i potenziali segnalanti delle condizioni di operatività delle protezioni previste a loro tutela.

¹⁹ Per maggiori dettagli sul procedimento di gestione della comunicazione sugli atti ritorsivi, si rinvia al Regolamento adottato dall'ANAC.

²⁰ Secondo ANAC, ad esempio, è da escludere l'intento ritorsivo quando la misura contestata dal segnalante sia stata adottata anche nei confronti di soggetti estranei alla segnalazione oppure ancora quando il presunto responsabile abbia tenuto il medesimo comportamento anche in passato.

Viceversa, anche le funzioni aziendali maggiormente coinvolte, sia l'organo destinatario delle segnalazioni, dovranno tenere in grande attenzione nell'espletamento delle proprie attività, del potenziale carattere ritorsivo di alcuni atti, comportamenti od omissioni posti in essere nei confronti dei lavoratori.

6.3. Le limitazioni di responsabilità per il segnalante

Ulteriore tutela riconosciuta dal Decreto al segnalante è la limitazione della sua responsabilità rispetto alla rivelazione e alla diffusione di alcune categorie di informazioni, che altrimenti lo esporrebbero a responsabilità penali, civili e amministrative.

In particolare, il segnalante non sarà chiamato a rispondere né penalmente, né in sede civile e amministrativa:

- di rivelazione e utilizzazione del segreto d'ufficio (art. 326 c.p.);
- di rivelazione del segreto professionale (art. 622 c.p.);
- di rivelazione dei segreti scientifici e industriali (art. 623 c.p.);
- di violazione del dovere di fedeltà e di lealtà (art. 2105 c.c.);
- di violazione delle disposizioni relative alla tutela del diritto d'autore;
- di violazione delle disposizioni relative alla protezione dei dati personali;
- di rivelazione o diffusione di informazioni sulle violazioni che offendono la reputazione della persona coinvolta.

Il Decreto pone tuttavia due condizioni all'operare delle suddette limitazioni di responsabilità:

- 1) al momento della rivelazione o della diffusione vi siano fondati motivi per ritenere che le informazioni siano necessarie per svelare la violazione oggetto di segnalazione;
- 2) la segnalazione sia effettuata nel rispetto delle condizioni previste dal Decreto per beneficiare della tutela contro le ritorsioni (fondati motivi per ritenere veritieri i fatti segnalati, la violazione sia tra quelle segnalabili e siano rispettate le modalità e le condizioni di accesso alla segnalazione).

Va evidenziato, quindi, che la limitazione opera se le ragioni alla base della rivelazione o diffusione non sono fondate su semplici illazioni, gossip, fini vendicativi, opportunistici o scandalistici.

In ogni caso, occorre considerare che non è esclusa la responsabilità per condotte che:

- non siano collegate alla segnalazione;
- non siano strettamente necessarie a rivelare la violazione;
- configurino un'acquisizione di informazioni o l'accesso a documenti in modo illecito.

Ove l'acquisizione si configuri come un reato, si pensi all'accesso abusivo a un sistema informatico o a un atto di pirateria informatica, resta ferma la responsabilità penale e ogni altra responsabilità civile, amministrativa e disciplinare della persona segnalante.

Sarà viceversa non punibile, ad esempio, l'estrazione (per copia, fotografia, asporto) di documenti cui si aveva lecitamente accesso.

6.4 Rinunce e transazioni

Il Decreto vieta, in generale, rinunce e transazioni dei diritti e dei mezzi di tutela dallo stesso previsti, a meno che non avvengano in particolari condizioni. Tale previsione, sottraendo in parte la disponibilità del diritto dalla sfera del beneficiario della tutela, risponde all'esigenza di implementare e rendere effettiva la protezione del whistleblower.

La norma consente, tuttavia, al segnalante e agli altri soggetti tutelati, di poter rinunciare ai propri diritti e mezzi di tutela o farne oggetto di transazione, solo se ciò avviene nelle sedi protette e, quindi, dinanzi ad un giudice, a seguito di tentativo obbligatorio di conciliazione, o di accordi di mediazione e conciliazione predisposti in sede sindacale o davanti agli organi di certificazione.

7. TRATTAMENTO DEI DATI PERSONALI

La ricezione e la gestione delle segnalazioni interne determinano in capo all'ente il trattamento dei dati personali delle persone a vario titolo coinvolte nei fatti segnalati.

Pertanto, nella definizione del canale di segnalazione interna, **occorre prestare particolare attenzione al rispetto della disciplina sulla protezione dei dati personali** (Regolamento UE n. 679/2016, c.d. GDPR, e il D.lgs. n. 196/2003, c.d. Codice privacy), affinché i trattamenti conseguenti alla presentazione delle segnalazioni siano effettuati in conformità a tale normativa.

Il Decreto contiene diverse disposizioni in materia di protezione dei dati personali, volte, da un lato, a definire il ruolo degli enti che attivano il canale di segnalazione interna e dei soggetti coinvolti nella ricezione e nella gestione delle segnalazioni (art. 12, co. 2 e art. 13, co. 4, 5, e 6) e, dall'altro, a indirizzare l'impostazione dei modelli di ricevimento e gestione delle segnalazioni (art. 12, co. 1 e art. 13, co. 1, 2, 3 e 6 e art. 14).

Di seguito, alcune indicazioni per:

- a) l'inquadramento dei trattamenti dipendenti dal ricevimento e della gestione di una segnalazione;
- b) l'individuazione e formalizzazione dell'organigramma privacy relativo al canale di segnalazione interna;
- c) l'impostazione e l'esecuzione dei trattamenti conseguenti alle segnalazioni.

7.1 Inquadramento dei trattamenti dipendenti dal ricevimento e della gestione di una segnalazione

Come anticipato, il ricevimento e la gestione delle segnalazioni determinano in capo all'ente un trattamento dei dati personali:

- di natura comune, di natura particolare (ex "dati sensibili") e giudiziari (quali condanne penali e reati), eventualmente contenuti nella segnalazione e negli atti e nei documenti a essa allegati (v. Parere del Garante privacy sullo "Schema di Linee guida in materia di protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell'Unione e protezione delle persone che segnalano violazioni delle disposizioni normative nazionali – procedure per la presentazione e gestione delle segnalazioni esterne", provv. 6 luglio 2023, n. 304, di seguito, "Parere del Garante privacy");
- relativi a tutte le persone fisiche - identificate o identificabili - a vario titolo coinvolte nelle vicende segnalate (segnalante, segnalato, facilitatore, eventuali altri terzi), c.d. interessati;
- necessario per dare attuazione agli obblighi di legge previsti dalla disciplina *whistleblowing* la cui osservanza è condizione di liceità del trattamento ex art. 6, par. 1, lett. c) e parr. 2 e 3, art. 9, par. 2, lett. b) e artt. 10 e. 88 del GDPR (v. Parere del Garante privacy);
- realizzato al solo fine di gestire e dare seguito alle segnalazioni (art. 12, co. 1 del Decreto);

- che, in ragione della particolare delicatezza delle informazioni potenzialmente trattate, della vulnerabilità degli interessati nel contesto lavorativo, nonché dello specifico regime di riservatezza dell'identità del segnalante previsto dal Decreto, **presenta rischi specifici per i diritti e le libertà degli interessati** (v. Parere del Garante privacy) e, pertanto, deve essere preceduto da una **valutazione d'impatto sulla protezione dei dati, c.d. DPIA** (art. 13, co. 6 del Decreto e artt. 35 e 36 del GDPR);
- rispetto al quale, l'esercizio dei diritti degli interessati (es. accesso, rettifica, aggiornamento, cancellazione, limitazione del trattamento, portabilità, opposizione) può essere limitato qualora dall'esercizio di tali diritti possa derivare un pregiudizio effettivo e concreto alla riservatezza dell'identità del segnalante (art. 13, co. 3 del Decreto e art. 2-undecies del Codice privacy).

Si segnala che, al pari degli altri trattamenti dei dati personali, anche quello relativo al ricevimento e alla gestione delle segnalazioni deve essere censito nel **registro delle attività di trattamento** in conformità all'art. 30 del GDPR. Pertanto, ai fini della implementazione del canale di segnalazione interna, è necessario procedere all'aggiornamento del citato registro.

7.2 Ruoli privacy nel canale di segnalazione interna

Il Decreto individua i ruoli ai fini della normativa *data protection* degli enti che attivano il canale di segnalazione interna e dei soggetti coinvolti nella ricezione e nella gestione delle segnalazioni.

Quanto agli **enti che attivano il canale interno**, essi effettuano i trattamenti di dati personali relativi al ricevimento e alla gestione delle segnalazioni in qualità di **titolari del trattamento** (art. 13, co. 4 del Decreto). È, pertanto, sull'ente interessato che, in via generale, ricade la responsabilità di tali trattamenti e, in particolare, della loro conformità alla disciplina sulla protezione dei dati personali.

In caso di condivisione di risorse per il ricevimento e la gestione delle segnalazioni (v. *supra*), gli enti interessati dalla condivisione trattano i dati in qualità di **contitolari del trattamento** (art. 13, co. 5 del Decreto). Ai fini del trattamento congiunto, pertanto, i contitolari sono tenuti a stipulare un **accordo interno** che, in maniera trasparente, disciplini le rispettive responsabilità in merito all'osservanza degli obblighi derivanti dalla normativa privacy e rifletta adeguatamente i ruoli e i rapporti con gli interessati.

A titolo meramente esemplificativo e non esaustivo, tale accordo, il cui contenuto essenziale deve essere messo a disposizione degli interessati, potrebbe:

- definire l'ambito della contitolarità, individuando i trattamenti svolti congiuntamente, i relativi mezzi e le relative modalità;
- individuare il/i soggetto/i responsabile/i dell'esecuzione della valutazione di impatto sulla protezione dei dati personali;
- individuare il/i soggetto/i responsabile/i di individuare e predisporre le misure tecniche e organizzative adeguate a garantire la sicurezza del trattamento;
- individuare il/i soggetto/i responsabile/i alla formalizzazione delle eventuali nomine a Responsabile del trattamento dei soggetti terzi cui si affidano attività comportanti il trattamento dei dati per conto dei contitolari (v. *infra*), con particolare attenzione all'adozione di misure tecniche e organizzative per garantire che ciascun contitolare abbia accesso solo alle segnalazioni di propria competenza;
- individuare il/i soggetto/i responsabile/i della formalizzazione delle autorizzazioni al trattamento (v. *infra*);
- prevedere l'eventuale designazione di un punto di contatto per gli interessati e fissare le modalità per rendere l'informativa agli interessati e la gestione delle richieste di esercizio dei diritti degli interessati;

- stabilire termini e modalità per la gestione dei cc.dd. *personal data breach*;
- stabilire i requisiti per l'eventuale trasferimento dei dati.

Quando l'ente affida - tutta o in parte - la gestione del canale di segnalazione a un soggetto esterno alla sua organizzazione (es. fornitore della piattaforma), quest'ultimo tratta i dati in qualità di **responsabile del trattamento** e, in quanto tale, deve presentare garanzie sufficienti, in particolare in termini di conoscenza specialistica, affidabilità e risorse, per mettere in atto misure tecniche e organizzative che garantiscano la protezione dei dati.

Ai sensi dell'art. 28 del GDPR, l'esecuzione dei trattamenti da parte dei responsabili del trattamento deve essere disciplinata da un **contratto o da altro atto giuridico** - tra il titolare/i contitolari e il responsabile stesso - stipulato in forma scritta e recante, tra l'altro:

- le caratteristiche del trattamento affidato al responsabile, con particolare riguardo alla natura, alle finalità e alla durata del trattamento, al tipo di dati personali e alle categorie di interessati;
- gli obblighi e i diritti del titolare del trattamento;
- le istruzioni per il trattamento dei dati da parte del responsabile.

Quanto alle persone fisiche preposte alla ricezione e/o alla gestione della segnalazione, esse trattano i dati in qualità di **soggetti autorizzati al trattamento** e, pertanto, possono trattare i dati solo se espressamente autorizzati e previamente istruiti in tal senso dal titolare ovvero dal responsabile ai sensi dell'art. 29, dell'art. 32, par. 4 del GDPR e dell'art. 2-*quaterdecies* del Codice privacy (art. 12, co. 2 del Decreto).

Con riferimento all'operato dei soggetti autorizzati, le LLGG prevedono di tracciare ove possibile, lo svolgimento delle loro attività, al fine di evitare l'uso improprio di dati relativi alla segnalazione e assicurare le garanzie a tutela del segnalante. Ad ogni modo, deve essere evitato il tracciamento di qualunque informazione che possa ricondurre all'identità ovvero all'attività del segnalante.

7.3 Impostazione ed esecuzione dei trattamenti conseguenti alle segnalazioni

Ai fini della impostazione dei canali di segnalazione interna, il Decreto, oltre a rinviare al GDPR, ai relativi principi e al Codice privacy, detta specifiche garanzie per i trattamenti conseguenti alle segnalazioni.

In particolare, il Decreto dà specifica attuazione ai principi di:

- **trasparenza** (art. 5, par. 1, lett. a) del GDPR: *i dati personali sono trattati in modo ... trasparente nei confronti dell'interessato*), prescrivendo ai titolari del trattamento di rendere *ex ante* ai possibili interessati **un'ideale informativa sul trattamento dei dati personali** (art. 13, co. 4 del Decreto), recante, tra le altre, le informazioni su: i) il titolare del trattamento e i relativi dati di contatto; ii) la finalità del trattamento (v. *supra*); iii) la base giuridica del trattamento (v. *supra*); iv) le modalità del trattamento; v) l'ambito del trattamento e i soggetti cui sono comunicati i dati (es. responsabili, autorizzati del trattamento), vi) il periodo di conservazione dei dati personali (v. *infra*). A titolo meramente esemplificativo e non esaustivo, tale informativa può essere fornita in allegato alla procedura *whistleblowing*, mediante la pubblicazione di documenti informativi (es. sul sito web) o in un'apposita sezione dell'applicativo informatico utilizzato per l'acquisizione e gestione delle segnalazioni.

Con riferimento all'obbligo di rendere l'informativa, le LLGG precisano che nella fase di acquisizione della segnalazione e della eventuale successiva istruttoria **non devono essere fornite informative specifiche ai soggetti diversi dal segnalante**. L'obiettivo è evitare che l'attivazione di flussi informativi dai quali è possibile dedurre il coinvolgimento della persona in una segnalazione possa vanificare le tutele per la riservatezza previste dal Decreto;

- **limitazione delle finalità** (art. 5, par. 1, lett. b) del GDPR: *i dati personali sono raccolti per finalità determinate, esplicite e legittime, e successivamente trattati in modo che non sia incompatibile con tali finalità*), prevedendo che le segnalazioni non possano essere utilizzate oltre quanto necessario per dare adeguato seguito alle stesse (art. 12, co. 1 del Decreto);
- **minimizzazione dei dati** (art. 5, par. 1, lett. c) del GDPR: *i dati personali sono adeguati, pertinenti e limitati a quanto necessario rispetto alle finalità per le quali sono trattati*), prevedendo che i dati manifestamente non utili alla trattazione di una specifica segnalazione non siano raccolti o, in caso di raccolta accidentale, siano prontamente cancellati (art. 13, co. 2 del Decreto). Al riguardo, le LLGG precisano che il principio di minimizzazione previsto dal Decreto debba essere **interpretato in modo restrittivo** e che, pertanto, l'art. 13, co. 2 del Decreto debba applicarsi ai soli casi in cui **sia palese la assoluta irrilevanza di parti della segnalazione che contengono dati personali rispetto alla vicenda segnalata**, restando salve le norme in materia di conservazione degli atti (v. *infra*);
- **limitazione della conservazione** (art. 5, par. 1, lett. e) del GDPR: *i dati personali sono conservati in una forma che consenta l'identificazione degli interessati per un arco di tempo non superiore al conseguimento delle finalità per le quali sono trattati*), prevedendo espressamente che le segnalazioni e la relativa documentazione siano conservate per il tempo necessario alla trattazione della segnalazione e, comunque, non oltre 5 anni dalla comunicazione dell'esito finale della procedura (art. 14, co. 1 del Decreto);
- **integrità e riservatezza** (art. 5, par. 1, lett. f) del GDPR: *i dati personali sono trattati in maniera da garantire un'adeguata sicurezza dei dati personali, compresa la protezione, mediante misure tecniche e organizzative adeguate, da trattamenti non autorizzati o illeciti e dalla perdita, dalla distruzione o dal danno accidentali*), prevedendo che l'individuazione di misure tecniche e organizzative idonee a garantire un livello di sicurezza adeguato agli specifici rischi del trattamento e promuovendo il ricorso a strumenti di crittografia (art. 4, co. 1 e art. 13, co. 6 del Decreto).

Per definire i modelli di ricevimento e gestione delle segnalazioni, rilevano, altresì, i principi di:

- **privacy by design e privacy by default** (art. 25 del GDPR), che impongono di considerare le garanzie di protezione dei dati personali sin dalla progettazione del canale di segnalazione (privacy by design) e di assicurare che per impostazione predefinita (privacy by default) siano trattati solo i dati personali strettamente necessari in relazione alla specifica segnalazione e che tali dati non siano resi accessibili, in via automatica, a un numero indefinito di soggetti;
- **riservatezza**, su cui si basa l'intera disciplina *whistleblowing*. A tal fine, le LLGG prescrivono di garantire il divieto di tracciamento dei canali di segnalazione. Nel caso in cui l'accesso ai canali interni e al canale esterno di segnalazione avvenga dalla rete dati interna dell'ente e sia mediato da dispositivi *firewall* o *proxy*, deve essere garantita la non tracciabilità - sia sulla piattaforma informatica che negli apparati di rete eventualmente coinvolti nella trasmissione o monitoraggio delle comunicazioni - del segnalante nel momento in cui viene stabilita la connessione a tali canali.

8. SISTEMA SANZIONATORIO

In tema di regime sanzionatorio, le LG ANAC nell'ottica di individuarne il soggetto destinatario distinguono, per le varie fattispecie, tra persona fisica e giuridica ritenuta responsabile e quindi destinataria della sanzione.

In particolare:

- i) nelle ipotesi di mancata istituzione del canale, di mancata adozione delle procedure o di adozione di procedure non conformi, il responsabile è individuato nell'organo di indirizzo;

ii) nelle ipotesi in cui non è stata svolta l'attività di verifica e analisi delle segnalazioni ricevute, nonché quando sia stato violato l'obbligo di riservatezza, il responsabile è il gestore delle segnalazioni.

Si precisa che la gestione delle segnalazioni rientra nelle prerogative riconducibili allo svolgimento dell'attività lavorativa del soggetto incaricato della gestione delle segnalazioni; pertanto, eventuali inadempimenti prevedono l'applicazione delle sanzioni sancite da Contratto Collettivo Nazionale applicabile. Con riferimento, invece, all'ipotesi della sanzione verso chi ha adottato un atto ritorsivo, è stato precisato che è sanzionata la persona fisica individuata come responsabile delle ritorsioni.

Nel dettaglio, le sanzioni amministrative pecuniarie sono le seguenti:

- a) da 10.000 a 50.000 euro quando accerta che la persona fisica individuata come responsabile abbia commesso ritorsioni²¹;
- b) da 10.000 a 50.000 euro quando accerta che la persona fisica individuata come responsabile abbia ostacolato la segnalazione o abbia tentato di ostacolarla;
- c) da 10.000 a 50.000 euro quando accerta che la persona fisica individuata come responsabile abbia violato l'obbligo di riservatezza di cui all'art. 12 del d.lgs. n. 24/2023. Restano salve le sanzioni applicabili dal Garante per la protezione dei dati personali per i profili di competenza in base alla disciplina in materia di dati personali¹⁴⁶;
- d) da 10.000 a 50.000 euro quando accerta che non sono stati istituiti canali di segnalazione; in tal caso responsabile è considerato l'organo di indirizzo sia negli enti del settore pubblico che in quello privato;
- e) da 10.000 a 50.000 euro quando accerta che non sono state adottate procedure per l'effettuazione e la gestione delle segnalazioni ovvero che l'adozione di tali procedure non è conforme a quanto previsto dal decreto; in tal caso responsabile è considerato l'organo di indirizzo sia negli enti del settore pubblico che in quello privato;
- f) da 10.000 a 50.000 euro quando accerta che non è stata svolta l'attività di verifica e analisi delle segnalazioni ricevute; in tal caso responsabile è considerato il gestore delle segnalazioni;
- g) da 500 a 2.500 euro, quando è accertata, anche con sentenza di primo grado, la responsabilità civile della persona segnalante per diffamazione o calunnia nei casi di dolo o colpa grave, salvo che la medesima sia stata già condannata, anche in primo grado, per i reati di diffamazione o di calunnia o comunque per i medesimi reati commessi con la denuncia all'autorità giudiziaria.

9. DISCIPLINA WHISTLEBLOWING E MODELLO ORGANIZZATIVO 231

Come anticipato, alla luce della nuova disciplina whistleblowing risulta necessario aggiornare il Modello Organizzativo 231, valutando anzitutto la possibilità di adeguamento dei canali precedentemente attivati - in attuazione della precedente disciplina di cui alla Legge 179/2017 - e delle relative procedure interne, in considerazione dei requisiti prescritti dal Decreto whistleblowing.

In particolare, sarà necessario aggiornare il Modello con l'indicazione dei canali di segnalazione interna adottati dall'ente ai sensi della nuova normativa whistleblowing, avendo cura di esplicitare: il riferimento al divieto di commissione di qualsiasi atto di ritorsione come richiamato dalla norma; il rispetto dei doveri di riservatezza nel trattamento delle informazioni relativamente alla gestione delle segnalazioni.

²¹ Al riguardo, si segnala che l'ANAC, nelle LG; prevede che "Si precisa fin da ora che l'Autorità considera responsabile della misura ritorsiva il soggetto che ha adottato il provvedimento/atto ritorsivo o comunque il soggetto a cui è imputabile il comportamento e/o l'omissione. La responsabilità si configura anche in capo a colui che ha suggerito o proposto 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).".

Inoltre, il Modello potrà fare rinvio, per quanto attiene gli ulteriori aspetti di applicazione e funzionamento dei canali interni, all'atto organizzativo e alle procedure adottate dall'ente.

Infine, sarà necessario integrare il Sistema disciplinare dello stesso Modello Organizzativo 231, considerato che la normativa whistleblowing richiede che venga adeguato prevedendo sanzioni nei confronti dei responsabili delle violazioni per le quali, come visto nel paragrafo precedente, l'ANAC applica sanzioni amministrative pecuniarie.

Pertanto, occorrerà anzitutto valutare se le misure già previste nel sistema disciplinare risultino adeguate a sufficienti a sanzionare le violazioni indicate dalla nuova normativa whistleblowing.

In particolare, si tratta delle seguenti fattispecie:

- la commissione di qualsiasi ritorsione - da intendersi come comportamento, atto od omissione, anche solo tentato o minacciato, posto in essere in ragione della segnalazione (della denuncia all'autorità giudiziaria o contabile o della divulgazione pubblica) - che provoca o può provocare, in via diretta o indiretta, un danno ingiusto alla persona segnalante (o alla persona che ha sporto la denuncia o che ha effettuato una divulgazione pubblica) e/o agli altri soggetti specificamente individuati dalla norma;
- la non istituzione di canali di segnalazione, la mancata adozione di procedure di whistleblowing conformi alla normativa o anche la non effettuazione di attività di verifica ed analisi a riguardo delle segnalazioni ricevute;
- la messa in atto di azioni o comportamenti con i quali la segnalazione è stata ostacolata o si è tentato di ostacolarla;
- la violazione dell'obbligo di riservatezza.

Inoltre, il Decreto prevede che debbano essere previste sanzioni disciplinari da irrogare qualora sia stata accertata la responsabilità del segnalante, anche con sentenza di primo grado, per i reati di diffamazione o di calunnia (o comunque per i medesimi reati commessi in connessione a denuncia) ovvero la sua responsabilità civile nei casi di dolo o colpa grave.

10. ATTIVITA' DI FORMAZIONE E INFORMAZIONE

Il Decreto, al fine di garantire una gestione consapevole, accurata e professionale delle segnalazioni, mira a sensibilizzare - anche attraverso un'attività di formazione e informazione - i soggetti interni ed esterni a vario titolo coinvolti circa le implicazioni etiche, legali e di riservatezza che scaturiscono dalle procedure di segnalazione.

A tal fine, il Decreto disciplina i seguenti oneri formativi e informativi:

- l'art. 4, co. 2, del Decreto prevede che gli uffici o le persone cui è demandata la gestione del canale di segnalazione debbano ricevere una specifica formazione relativa alla gestione del canale;
- l'art. 5, co. 1, lett. e) del Decreto, prevede che gli uffici o le persone cui è demandata la gestione del canale di segnalazione mettano a disposizione della persona segnalante (a titolo esemplificativo, personale interno, consulenti esterni, azionisti, Partner commerciali, fornitori, ecc.²²) informazioni chiare sul canale, sulle procedure e sui presupposti per effettuare le segnalazioni interne od esterne.

Si riportano di seguito alcuni suggerimenti circa le modalità di espletamento degli oneri formativi ed informativi gravanti sui soggetti anzidetti.

²² Per il dettaglio dei soggetti cui si applicano le disposizioni del Decreto, si rimanda all'art. 3, comma 3, D. Lgs. 24/2023.

10.1 Obblighi di formazione

La formazione del personale che gestisce il canale di segnalazione è di fondamentale importanza per assicurare che le segnalazioni ricevute siano trattate in maniera adeguata e in conformità alle disposizioni applicabili. A tal fine, sarebbe opportuno che il personale cui è affidata la gestione del canale di segnalazione riceva un'adeguata formazione in relazione ad alcuni argomenti chiave.

A titolo esemplificativo e non esaustivo, si rappresentano di seguito alcune tematiche rispetto alle quali il personale dovrebbe essere adeguatamente formato:

- **aspetti normativi**, che riguardano i principi e le disposizioni contenute nel Decreto, con specifico *focus* in merito agli adempimenti che devono essere svolti dal personale cui è affidata la gestione del canale di segnalazione (ad esempio, le attività previste dall'art. 5 del Decreto), nonché rispetto agli adempimenti in ambito *Data Protection*;
- **procedure e presupposti**: approfondita panoramica delle *policies*, delle procedure e delle modalità operative adottate, anche per prassi, dall'impresa per la gestione del canale di segnalazione (ad esempio, le fasi di gestione delle segnalazioni dal momento della ricezione, alla successiva attività di istruttoria e riscontro al segnalante²³);
- **principi generali di comportamento**: al fine di favorire una adeguata comprensione e consapevolezza di alcuni principi generali quali, ad esempio:
 - **confidenzialità e riservatezza**: necessità di applicare opportune misure tecniche e organizzative da parte del personale cui è affidata la gestione delle segnalazioni, al fine di salvaguardare la confidenzialità delle informazioni durante tutto il processo di gestione delle segnalazioni;
 - **etica ed integrità**: promozione di un ambiente etico e integro all'interno dell'impresa, nonché in merito all'importanza di agire con onestà, trasparenza e responsabilità nella gestione delle segnalazioni;
 - **ascolto attivo, competenze comunicative e collaborazione**: sensibilizzazione del personale cui è affidata la gestione delle segnalazioni circa l'ascolto attivo, la comunicazione empatica e la comprensione degli aspetti psicologici connessi alla gestione delle segnalazioni, con particolare riguardo alle interlocuzioni con la persona segnalante, nonché in merito alle opportune ed adeguate pratiche di collaborazione in *team* con le altre funzioni aziendali coinvolte nella gestione della segnalazione (ad esempio, funzione legale, funzione risorse umane, OdV).

Tale formazione dovrà essere erogata con cadenza periodica, al fine di garantire l'efficacia della suddetta formazione. Si suggerisce, altresì, di integrare la formazione in caso di aggiornamenti normativi in merito alle disposizioni rilevanti e applicabili relativamente alla gestione dei canali di segnalazione.

In aggiunta a quanto previsto dal dettato normativo con riferimento al gestore delle segnalazioni, si suggerisce di assicurare un'adeguata formazione in merito alle tematiche esposte a tutto il personale interno (ivi compresa la disciplina sul trattamento dei dati personali), così da creare un'opportuna consapevolezza circa le finalità e le tutele riconosciute dal Decreto, nonché una cultura di integrità e responsabilità all'interno dell'impresa.

Fermo restando che l'individuazione delle opportune modalità di erogazione delle attività formative è rimessa alla discrezionalità dell'impresa, si raccomanda di strutturare un programma formativo che sia effettivamente in grado di garantire una efficace copertura e un adeguato coinvolgimento delle risorse coinvolte (a titolo esemplificativo, mediante sessioni formative in aula, *workshop*, formazione in modalità *e-learning*, ecc.).

²³ Per maggiori dettagli circa le informazioni da rendere in relazione ai canali di segnalazione implementati ed ai presupposti per effettuare le segnalazioni, si rimanda al sottoparagrafo "*Obblighi informativi*".

10.2 Obblighi informativi

Il Decreto prevede che vengano messe a disposizione della persona segnalante informazioni chiare circa il canale, le procedure e i presupposti per effettuare le segnalazioni, interne o esterne.

A tal fine, deve essere garantita un'adeguata informativa in ordine all'utilizzo del canale interno e di quello esterno gestito da ANAC, con particolare riguardo ai presupposti per effettuare le segnalazioni attraverso tali canali, ai soggetti competenti cui è affidata la gestione delle segnalazioni interne, nonché alle procedure adottate, a tal fine, dall'ente. In particolare, tali informazioni devono essere esposte, ad esempio, nei luoghi di lavoro in un punto visibile, accessibile a tutte le persone (ivi comprese quelle che, pur non essendo presente fisicamente nei luoghi di lavoro, sono legittimate a effettuare segnalazioni di whistleblowing) nonché in una sezione apposita del sito web istituzionale dell'ente e, laddove implementata, della piattaforma informatica²⁴.

A titolo esemplificativo e non esaustivo, si raccomanda di fornire tramite gli strumenti anzidetti le seguenti informazioni:

- soggetti legittimati a effettuare le segnalazioni;
- soggetti che godono delle misure di protezione riconosciute dal Decreto;
- violazioni che possono essere segnalate²⁵;
- presupposti per effettuare la segnalazione interna o esterna;
- indicazioni sul canale di segnalazione implementato dall'impresa (e le relative istruzioni circa le modalità di funzionamento dello stesso), nonché quello esterno gestito da ANAC;
- procedure che la persona segnalante deve seguire per effettuare in maniera corretta una segnalazione (a titolo esemplificativo, gli elementi che la segnalazione deve contenere);
- soggetti competenti cui è affidata la gestione delle segnalazioni interne;
- attività che, una volta correttamente effettuata la segnalazione, devono essere svolte dal soggetto che ha ricevuto e che gestisce la segnalazione²⁶;
- tutele riconosciute dal Decreto al segnalante e agli altri soggetti che godono di protezione ai sensi dell'art. 3;
- condizioni al verificarsi delle quali è esclusa la responsabilità del segnalante (anche in sede penale, civile o amministrativa) previste dall'art. 20 del Decreto;
- sistema sanzionatorio adottato dalla Impresa e da ANAC in caso di violazione delle disposizioni del Decreto.

11. SEGNALAZIONE ESTERNA E DIVULGAZIONE PUBBLICA

L'articolo 7 del Decreto attribuisce all'ANAC il compito di istituire un canale di segnalazione accessibile non solo ai soggetti appartenenti al settore pubblico ma anche al settore privato, che sia idoneo ad assicurare, analogamente a quanto previsto per il canale interno, anche tramite strumenti

²⁴ Sul punto, cfr. LG ANAC, paragrafo par. 3.1 i "canali interni", pag. 41.

²⁵ Per il dettaglio dell'ambito di applicazione oggettivo del Decreto, si rimanda al Paragrafo 3 "*Le modalità di svolgimento dell'istruttoria preliminare*".

²⁶ Per il dettaglio circa le attività che devono essere condotte dal soggetto competente a ricevere e gestire la segnalazione, si rimanda ai Paragrafi 2 "Obblighi informativi - Le modalità di ricezione delle segnalazioni", 3 "Le modalità di svolgimento dell'istruttoria preliminare" e 4 "Accertamento della segnalazione".

di crittografia, la riservatezza dell'identità del segnalante e di coloro che sono coinvolti nella segnalazione, del contenuto della segnalazione stessa e della relativa documentazione.

La nuova disciplina amplia, dunque, rispetto al passato le competenze dell'ANAC anche al settore privato, realizzando una maggiore uniformità di disciplina tra enti pubblici e privati e creando, al contempo, un'inedita interazione tra imprese private e Autorità nella gestione della segnalazione. L'articolo 15 del Decreto stesso introduce, invece, in attuazione dei principi della direttiva, una nuova forma di segnalazione attraverso la divulgazione pubblica (su cui v. *infra*).

Come già detto, anche al fine di scongiurare il rischio di ricorso a tali canali in assenza dei relativi presupposti, una particolare attenzione dovrebbe essere dedicata dalle imprese a predisporre programmi di formazione²⁷ dei dipendenti e a pubblicare sui propri siti idonee informazioni circa le caratteristiche dei diversi canali, le condizioni per il loro utilizzo e le conseguenze di un uso improprio degli stessi.

11.1 Le condizioni per la segnalazione esterna

Per poter ricorrere al canale di segnalazione istituito dall'ANAC, devono sussistere alcune condizioni, ai sensi dell'art. 6 del Decreto. In particolare, il segnalante può ricorrere alla procedura esterna soltanto se ricorre una delle seguenti condizioni: i) nel suo contesto lavorativo non è prevista l'attivazione del canale interno come obbligatoria o, se prevista, non è stata attivata; ii) la segnalazione non ha avuto seguito; iii) ha fondati motivi di ritenere che se effettuasse la segnalazione interna questa non avrebbe seguito o che andrebbe incontro a ritorsioni; (iv) ha fondati motivi di ritenere che la violazione possa costituire un pericolo imminente o palese per il pubblico interesse.

Rispetto a tali condizioni, le LG chiariscono, in primo luogo, che la segnalazione esterna è possibile quando il canale interno, laddove obbligatorio, non è stato attivato o non è conforme alle prescrizioni del decreto, con riferimento ai soggetti e alle modalità di presentazione delle segnalazioni interne che devono essere in grado di garantire la riservatezza dell'identità del segnalante e degli altri soggetti tutelati. Inoltre, le LG, prevedono che, negli enti per i quali non è obbligatoria l'istituzione del canale interno, il segnalante non è considerato un whistleblower ai fini del decreto e non può conseguentemente trasmettere segnalazioni ad ANAC.

Con riguardo alle altre condizioni viene, altresì, specificato che la segnalazione può aver luogo quando:

- la segnalazione interna non ha avuto seguito. Tale circostanza si verifica quando il soggetto cui è affidata la gestione del canale non abbia intrapreso entro i termini previsti dal Decreto alcuna attività circa l'ammissibilità della segnalazione²⁸, la verifica della sussistenza dei fatti segnalati o la comunicazione dell'esito dell'istruttoria svolta. Ciò implica che non sussiste un diritto del segnalante al buon esito della segnalazione, ma soltanto un diritto di essere informato sull'attività svolta;
- sussistano fondati motivi per ritenere che alla segnalazione interna non sarebbe dato efficace seguito, ad esempio, per il rischio che le prove di condotte illecite possano essere occultate o distrutte o vi sia il timore di un accordo tra chi riceve la segnalazione e la persona coinvolta nella segnalazione, o ancora all'ipotesi in cui il gestore della segnalazione sia in conflitto di interessi.²⁹ La segnalazione esterna è ammessa anche quando vi siano fondati motivi per ritenere che la segnalazione potrebbe determinare il rischio di ritorsione, come ad esempio quando si siano già

²⁷ Si veda cap. 10.

²⁸ Sul punto, le LG ANAC precisano che "È sufficiente che anche solo una delle attività ivi indicate (verifica ammissibilità, svolgimento istruttoria, comunicazione esiti) non sia stata effettuata per poter ritenere integrato il "mancato seguito" e, quindi, per poter accedere legittimamente al canale esterno".

²⁹ In tema di gestione dell'eventuale conflitto di interessi, si veda il paragrafo 3.2.

verificate situazioni ed eventi analoghi nell'ente. In ogni caso, i fondati motivi che legittimano il ricorso alla segnalazione esterna per il timore di ritorsioni o di trattamento inadeguato della segnalazione devono essere fondati sulla base di circostanze concrete che devono essere allegare alla segnalazione e su informazioni effettivamente acquisibili;

- la persona segnalante ha fondato motivo di ritenere che la violazione possa costituire un pericolo imminente o palese per il pubblico interesse. Si fa riferimento, ad esempio, al caso in cui la violazione richieda in modo evidente un intervento urgente da parte di un'autorità pubblica per salvaguardare un interesse che fa capo alla collettività quale ad esempio la salute, la sicurezza o la protezione dell'ambiente.

11.2 La presentazione e la gestione delle segnalazioni

In attuazione del potere/dovere a essa attribuito, l'ANAC, ha disciplinato, nelle LG e nell'apposito Regolamento³⁰, le modalità di presentazione e gestione delle segnalazioni esterne, prevedendo che le stesse possono essere effettuate soltanto dalle persone fisiche legittimate ai sensi del Decreto (non potranno, invece, essere effettuate, ad esempio, segnalazioni da parte di rappresentanti di organizzazioni sindacali).

Con riguardo alle modalità di presentazione, le segnalazioni possono essere effettuate:

- a) tramite piattaforma informatica, delineata come canale prioritario di segnalazione in quanto ritenuto maggiormente idoneo a garantire la riservatezza del segnalante e della segnalazione. In linea con quanto già previsto nel 2021, a tal fine si prevede infatti che i dati della segnalazione siano crittografati e i dati del segnalante siano oscurati e segregati in apposita sezione della piattaforma, in modo da renderli inaccessibili anche all'ufficio istruttore di ANAC. Sempre al fine di garantire la massima riservatezza si prevede, inoltre, la figura del Custode delle identità. Quest'ultimo è il soggetto che, su esplicita e motivata richiesta del Dirigente dell'Ufficio Whistleblowing interno ad ANAC, consente di accedere all'identità del segnalante, la quale tuttavia non è nota al custode stesso;
- b) oralmente, attraverso un servizio telefonico con operatore. Quest'ultimo è un componente dell'Ufficio ANAC competente, che acquisisce la segnalazione telefonica e la inserisce sulla piattaforma ANAC unitamente al file audio della registrazione;
- c) tramite incontri diretti fissati entro un termine ragionevole, cui consegue l'inserimento della segnalazione nella piattaforma da parte dell'operatore. Nel Regolamento è precisato che per ricorrere all'incontro diretto è necessaria una richiesta motivata.

Si prevede che per essere ammissibile nella segnalazione devono essere indicati: la denominazione e i recapiti del whistleblower; i fatti oggetto di segnalazione e l'Amministrazione o Ente in cui essi sono avvenuti; l'Amministrazione o l'Ente nel cui contesto lavorativo il whistleblower opera e il profilo professionale da quest'ultimo rivestito; la descrizione sintetica delle modalità con cui il whistleblower è venuto a conoscenza dei fatti segnalati.

La segnalazione esterna è considerata, inoltre, inammissibile per i seguenti motivi: i) manifesta infondatezza per l'assenza di elementi di fatto riconducibili alle violazioni tipizzate nell'art. 2, co. 1, lett. a), del Decreto; ii) manifesta insussistenza dei presupposti di legge per l'esercizio dei poteri di vigilanza dell'Autorità; iii) manifesta incompetenza dell'Autorità sulle questioni segnalate; iv) accertato contenuto generico della segnalazione esterna, tale cioè da non consentire la comprensione dei fatti, ovvero segnalazione esterna corredata da documentazione non appropriata, inconfidente o comunque tale da rendere incomprensibile il contenuto stesso della segnalazione; v) produzione di sola documentazione in assenza della segnalazione esterna; vi) mancanza dei dati

³⁰ Regolamento per la gestione delle segnalazioni esterne e per l'esercizio del potere sanzionatorio dell'ANAC in attuazione del Decreto Legislativo 10 marzo 2023, n. 24, adottato con delibera n. 301 del 12 luglio 2023.

che costituiscono elementi essenziali della segnalazione esterna; vii) sussistenza di violazioni di lieve entità.

L'Ufficio Istruttore di ANAC può valutare la sussistenza dei requisiti di ammissibilità, prevedendo anche la possibilità di integrazione istruttoria, ove necessario, tramite il canale dedicato. Qualora la segnalazione non sia dichiarata inammissibile l'ufficio può trasmettere la segnalazione e la documentazione allegata agli uffici di vigilanza dell'Autorità competenti per materia. Se le segnalazioni ricevute riguardano, invece, violazioni che non rientrano nella competenza di ANAC, l'Ufficio istruttore deve provvedere a inviare la relativa segnalazione all'autorità amministrativa competente oppure all'autorità giudiziaria (in caso di illeciti penali o erariali). Di tale trasmissione deve essere informato il segnalante. L'autorità che riceve la segnalazione, a sua volta, sarà tenuta a svolgere l'istruttoria, garantendo la riservatezza circa l'identità del segnalante e degli eventuali soggetti coinvolti.

In ogni caso, l'Ufficio entro tre mesi o, se ricorrono giustificate e motivate ragioni, sei mesi dalla data di avviso di ricevimento della segnalazione esterna o, in mancanza di detto avviso, dalla scadenza dei sette giorni dal ricevimento, comunica al segnalante: i) l'archiviazione predisposta o che intende predisporre; ii) la trasmissione all'Autorità competente già effettuata o che intende effettuare; iii) l'attività già svolta dall'Ufficio di vigilanza competente interno all'Autorità o l'attività che quest'ultimo intende svolgere. Infine, laddove nei termini di cui al precedente comma l'Ufficio non abbia comunicato la determinazione definitiva sul seguito della segnalazione, ma solo le attività che si intendono intraprendere, lo stesso comunica alla persona segnalante l'esito finale della gestione della segnalazione, che può consistere nell'archiviazione, nelle risultanze istruttorie dell'Ufficio di vigilanza competente o nella trasmissione alle Autorità competenti.

11.3 La procedura della divulgazione pubblica

La normativa introduce anche la possibilità per il segnalante di effettuare una divulgazione pubblica beneficiando della protezione.

Si tratta di una novità estremamente delicata per le imprese, in ragione delle potenzialità lesive per l'ente di una denuncia effettuata in assenza di giustificati motivi o di fondati elementi di prova.

I potenziali effetti lesivi possono inoltre essere acuiti dal fatto che la divulgazione può essere effettuata non solo attraverso la stampa, ma anche attraverso mezzi di diffusione in grado di raggiungere un numero elevato di persone, quali ad esempio i social network e i nuovi canali di comunicazione (ad es. Facebook, Twitter, ecc.), i quali non sono presidiati da discipline specifiche, regole deontologiche e controlli da parte di apposite autorità di vigilanza.

Ciò rende di estrema importanza da un lato, circoscrivere il più possibile, anche in via interpretativa e attraverso l'informazione e la formazione dei dipendenti, il ricorso a tale istituto; e dall'altro, costruire in modo pienamente efficace e conforme sia alle prescrizioni del decreto che delle Linee Guida ANAC i canali interni di segnalazione.

Per ricorrere a tale procedura deve ricorrere almeno una delle seguenti condizioni:

- che si sia previamente utilizzato il canale interno e/o esterno, ma non vi sia stato riscontro o non vi sia stato dato seguito entro i termini previsti dal decreto;
- che il segnalante ritenga sussistere fondati motivi di un "pericolo imminente e palese per il pubblico interesse", considerato come una situazione di emergenza o di rischio di danno irreversibile, anche all'incolumità fisica di una o più persone, che richieda che la violazione sia tempestivamente svelata con ampia risonanza per impedirne gli effetti.
- che il segnalante ritenga sussistere fondati motivi per ritenere che la segnalazione esterna possa comportare un rischio di ritorsione oppure non avere efficace seguito perché ad esempio potrebbe ricorrere un pericolo di distruzione delle prove o di collusione tra l'autorità preposta a

ricevere la segnalazione e l'autore della violazione. Dovrebbe in altri termini trattarsi di situazioni particolarmente gravi di negligenza o comportamenti dolosi all'interno dell'ente.

Anche in tali casi, inoltre, i fondati motivi che legittimano il ricorso alla segnalazione esterna devono essere fondati sulla base di circostanze concrete che devono essere allegate alla segnalazione e su informazioni effettivamente acquisibili.

Nelle LG si precisa, infine, che ove il soggetto che effettui una divulgazione pubblica riveli la propria identità non si pone un problema di tutela della riservatezza, fermo restando che gli verranno garantite le altre tutele previste dal decreto. Mentre se lo stesso ricorre a pseudonimo o nickname, l'ANAC tratterà la segnalazione alla stregua di una segnalazione anonima e avrà cura di registrarla, ai fini della conservazione, per garantire al divulgatore, in caso di disvelamento successivo dell'identità dello stesso, le tutele previste se ha subito ritorsioni.

Sebbene sul punto nulla sia detto espressamente, anche questa puntualizzazione sembra confermare l'idea che, in via generale, spetti all'ANAC valutare se effettivamente la divulgazione pubblica sia stata legittimamente effettuata e nel rispetto dei presupposti richiesti dalla norma.

Il coordinamento redazionale della Guida è stato curato dall'Area Affari Legislativi e Regionali, Diritto d'impresa. Hanno fornito contributi, tra gli altri, i Gruppi di Lavoro "Legalità e 231", "Privacy" e "Diritto societario" di Confindustria.

Inoltre, si ringraziano Assonime, PwC e KPMG per la collaborazione e i confronti.