



## SOMMARIO

1. RIFERIMENTI NORMATIVI .....	3
2. PREMESSA.....	4
3. DEFINIZIONI .....	4
4. AMBITO DI APPLICAZIONE SOGGETTIVO.....	7
5. AMBITO DI APPLICAZIONE OGGETTIVO.....	10
6. MODALITÀ DI PRESENTAZIONE DI UNA SEGNALAZIONE.....	13
7. TUTELA DEL WHISTLEBLOWER E SUE CONDIZIONI.....	27
8. LA DISCIPLINA SANZIONATORIA.....	37

## **1. RIFERIMENTI NORMATIVI**

- a) Legge 23 agosto 1988, n. 400, recante *“Disciplina dell’attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri”* e, in particolare, l’art. 14 (decreti legislativi).
- b) 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.
- c) Decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito con modificazioni dalla legge 11 agosto 2014,
- d) n. 114 recante *“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.
- e) 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.
- f) Legge 30 novembre 2017, n. 179, recante *“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”*.
- g) 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”*.
- h) Decreto-legge del 14 giugno 2021, n. 82, convertito con modificazioni dalla Legge 4 agosto 2021, n. 109, recante *“Disposizioni urgenti in materia di cybersicurezza, definizione dell’architettura nazionale di cybersicurezza e istituzione dell’Azienda per la cybersicurezza nazionale”*.
- i) Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 9 dicembre 2021, n. 224 *“Regolamento del personale dell’Azienda per la cybersicurezza nazionale”*.
- j) Legge 4 agosto 2022, n. 127, recante *“Delega al Governo per il recepimento delle direttive europee e l’attuazione di altri atti normativi dell’Unione europea - Legge di delegazione europea 2021, e, in particolare, l’art. 13”*.
- k) Decreto legislativo 10 marzo 2023, n. 24, di *“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”*.
- l) Delibera Anac n. 301 del 12 luglio 2023 - Regolamento per la gestione delle segnalazioni esterne e per l’esercizio del potere sanzionatorio Anac in attuazione del decreto legislativo 10 marzo 2023, n. 24.
- m) Delibera Anac n. 311 del 12 luglio 2023 - 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.

## 2. PREMESSA

La presente procedura in tema di whistleblowing viene redatta in forza dell'emanazione del decreto legislativo 10 marzo 2023, n. 24, 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”*, entrato in vigore il 30 marzo 2023 e applicabile, per la gestione delle segnalazioni nell'ambito dei soggetti pubblici e privati, dal 15 luglio 2023.

Il provvedimento **ha ampliato in maniera significativa il perimetro di applicazione della disciplina del whistleblowing e comportato l'abrogazione:**

- dell'art. **54-bis** del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, relativo alla *“Tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti”*
- dell'art. 6, co. 2-ter e 2-quater del decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231, in tema di *“Tutela del dipendente o collaboratore che segnala illeciti nel settore privato”*;
- dell'art. 3 della legge 30 novembre 2017, n. 179, recante *“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”*.

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 protette a seguito di 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 previsione 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 dall'Anac);
  - 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 intenda per *“ritorsione”* e ampliamento della relativa casistica;
- la disciplina sulla protezione delle persone segnalanti o che comunicano misure ritorsive offerta sia dall'Anac sia 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 all'Anac e l'introduzione per i soggetti privati di sanzioni del sistema disciplinare adottato ai sensi del decreto legislativo n. 231/2001.

Al fine di favorire la corretta applicazione del nuovo decreto, l'Anac ha elaborato apposite *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* (Delibera Anac n. 311 del 12 luglio 2023).

## 3. DEFINIZIONI

Nell'ambito della presente procedura si intendono per:

- a) «violazioni»:** tutti quei comportamenti, atti od omissioni che ledono l'interesse pubblico o l'integrità dell'Ente (nel caso di specie, l'Azienda per la cybersicurezza nazionale) e che consistono in:
- 1) illeciti amministrativi, contabili, civili o penali che non rientrano nelle condotte indicate di seguito (numeri 2, 3, 4, 5);
  - 2) illeciti che rientrano nell'ambito di applicazione degli atti dell'Unione europea o nazionali indicati nell'allegato al decreto legislativo 10 marzo 2023, n. 24, ovvero degli atti nazionali che costituiscono attuazione degli atti dell'Unione europea indicati nell'allegato alla direttiva (UE) 2019/1937, seppur non indicati nel citato allegato, relativi ai seguenti settori:
    - appalti 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;
  - 3) atti od omissioni che ledono gli interessi finanziari dell'Unione di cui all'articolo 325 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, specificati nel diritto derivato pertinente dell'Unione europea;
  - 4) atti od omissioni riguardanti il mercato interno, di cui all'art. 26, paragrafo 2, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, comprese le violazioni delle norme dell'Unione europea in materia di concorrenza e di aiuti di Stato, nonché le violazioni riguardanti il mercato interno connesse ad atti che violano le norme in materia di imposta sulle società o 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;
  - 5) atti o comportamenti che vanificano l'oggetto o la finalità delle disposizioni di cui agli atti dell'Unione nei settori indicati nei predetti numeri 2), 3) e 4);
- b) «informazioni sulle violazioni»:** informazioni, compresi i fondati sospetti, riguardanti violazioni commesse o che, sulla base di elementi concreti, potrebbero essere commesse nell'organizzazione con cui la persona segnalante o colui che sporge denuncia all'autorità giudiziaria o contabile intrattiene un rapporto giuridico qualificato (per la definizione di rapporto giuridico qualificato si rinvia alle indicazioni fornite nell'ambito del paragrafo relativo all'ambito di applicazione soggettivo), nonché gli elementi riguardanti condotte volte ad occultare tali violazioni;
- c) «segnalazione» o «segnalare»:** la comunicazione - scritta oppure orale - che contiene informazioni sulle violazioni;
- d) «segnalazione interna»:** la comunicazione - scritta od orale - delle informazioni sulle violazioni, presentata tramite il canale di segnalazione interna;
- e) «segnalazione esterna»:** la comunicazione - scritta od orale - delle informazioni sulle violazioni, presentata tramite il canale di segnalazione esterna;

- f)** «divulgazione pubblica» o «divulgare pubblicamente»: rendere di pubblico dominio informazioni sulle violazioni tramite la stampa o mezzi elettronici o comunque tramite mezzi di diffusione in grado di raggiungere un numero elevato di persone;
- g)** «persona segnalante»: la persona fisica che effettua la segnalazione o la divulgazione pubblica di informazioni sulle violazioni acquisite nell'ambito del proprio contesto lavorativo;
- h)** «facilitatore»: una 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;
- i)** «contesto lavorativo»: le attività lavorative o professionali, presenti o passate, svolte nell'ambito dei rapporti giuridici qualificati (per la definizione di rapporto giuridico qualificato si rinvia alle indicazioni fornite nell'ambito del paragrafo relativo all'ambito di applicazione soggettivo), attraverso le quali, indipendentemente dalla natura di tali attività, una persona 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 contabile;
- j)** «persona coinvolta»: la persona fisica o giuridica menzionata nella segnalazione interna o esterna ovvero nella divulgazione pubblica come persona alla quale la violazione è attribuita o come persona comunque implicata nella violazione segnalata o divulgata pubblicamente;
- k)** «ritorsione»: qualsiasi 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 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;
- l)** «seguito»: l'azione intrapresa dal soggetto cui è affidata la gestione del canale di segnalazione per valutare la sussistenza dei fatti segnalati, l'esito delle indagini e le eventuali misure adottate;
- m)** «riscontro»: comunicazione alla persona segnalante di informazioni relative al seguito che viene dato o che si intende dare alla segnalazione.

#### **4. AMBITO DI APPLICAZIONE SOGGETTIVO**

Il decreto legislativo n. 24/2023 individua l'ambito soggettivo di applicazione della nuova disciplina, con contenuti molto innovativi rispetto alla precedente.

Nel novero delle persone che possono segnalare, denunciare o divulgare pubblicamente la violazione di cui hanno acquisito notizia nell'ambito del proprio contesto lavorativo, sono ricompresi, tra l'altro, tutti i soggetti che si trovino anche solo temporaneamente in rapporti lavorativi 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.

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".

Nel caso dell'azienda, i soggetti titolati a segnalare (segnalazione interna o esterna), denunciare all'autorità giudiziaria o contabile o divulgare pubblicamente informazioni sulle violazioni di cui sono venuti a conoscenza nell'ambito del proprio contesto lavorativo, sono quelli di seguito indicati:

- a. tutti i dipendenti;
- b. i lavoratori autonomi che svolgono la loro attività presso l'Azienda. In tale categoria rientrano anche:
  - i lavoratori autonomi indicati al capo I della legge 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. Questi includono, ad esempio, i lavoratori autonomi che esercitano le professioni intellettuali per l'esercizio delle quali è necessaria l'iscrizione in appositi albi o elenchi;
  - i 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. Rilevano per l'azienda eventuali rapporti di collaborazione che si concretano in una prestazione di opera continuativa e coordinata, prevalentemente personale, anche se non a carattere subordinato;
  - i titolari di un rapporto di collaborazione di cui all'art. 2 del decreto legislativo n. 81/2015. Si tratta - ai sensi del co. 1 della citata norma - delle collaborazioni organizzate dal committente che si concretano in prestazioni di lavoro esclusivamente personali e continuative, le cui modalità di esecuzione siano organizzate dal committente anche con riferimento "ai tempi e al luogo di lavoro" (c.d. "etero-organizzazione");
- c. i liberi professionisti ed i consulenti che prestano la propria attività presso l'Azienda;
- d. i volontari ed i tirocinanti, retribuiti e non retribuiti, che eventualmente prestano la propria attività presso l'Azienda;
- e. i lavoratori o i collaboratori che svolgono la propria attività lavorativa presso l'Azienda, che forniscono alla stessa beni o servizi o che realizzano opere in favore di terzi;
- f. le persone con funzioni di amministrazione, direzione, controllo, vigilanza o rappresentanza presso l'Azienda, anche qualora tali funzioni siano esercitate in via di mero fatto.

A tutti i soggetti sopra elencati, la tutela si applica non solo se la segnalazione, la denuncia o la divulgazione pubblica sia avvenuta in costanza del rapporto di lavoro o di altro tipo di rapporto giuridico, ma anche:

- 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.

Ulteriore novità è costituita dal fatto che la tutela è riconosciuta, oltre ai suddetti soggetti che effettuano segnalazioni, denunce o divulgazioni pubbliche, anche a quei soggetti diversi dal segnalante 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 denunciante.

Il riferimento, nello specifico, è a:

- a. facilitatori, ovvero - si rammenta - persone fisiche che assistono il segnalante nel processo di segnalazione, operante all'interno del medesimo contesto lavorativo e la cui assistenza deve essere mantenuta riservata;
- b. persone del medesimo contesto lavorativo del segnalante, denunciante o di chi effettua una divulgazione pubblica e che sono legate ad esso da uno stabile legame affettivo o di parentela entro il quarto grado. A tal proposito, l'Anac ha precisato che,
  - l'espressione "*persone del medesimo contesto lavorativo del segnalante*" si riferisce 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, collaboratori*". 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;
  - 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;
  - 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;
- c. 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. Diversamente da quanto visto sopra con riferimento alle persone del medesimo contesto lavorativo del segnalante, nel caso di colleghi di lavoro, il legislatore ha precisato debba trattarsi di coloro che, al momento della segnalazione, lavorano con il segnalante. Anche in dette ipotesi per rendere applicabili le tutele, tuttavia, non è sufficiente lo svolgimento di attività lavorativa nel medesimo contesto lavorativo del segnalante. A tale requisito deve infatti accompagnarsi l'intrattenere un "rapporto abituale e corrente" con lo stesso segnalante. 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";
- d. enti di proprietà di chi segnala, denuncia o effettua una divulgazione pubblica o per i quali

dette persone lavorano ed 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 contabile 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.

Stante la formulazione poca chiara della previsione in esame, l'Anac ha ritenuto opportuno fornire le seguenti precisazioni:

- in primo luogo, con riferimento agli enti di proprietà dei già menzionati soggetti, nell'ottica di non svilire la *ratio* delle tutele e in ragione della diversa tipologia di enti che possono venire in rilievo, 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;
- 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;
- 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 che non hanno un vero e proprio legame diretto con il segnalante né sotto il profilo della proprietà né in quanto quest'ultimo vi presta 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.

## **5. AMBITO DI APPLICAZIONE OGGETTIVO**

La presente procedura si applica alle segnalazioni, divulgazioni pubbliche o denunce riguardanti violazioni (comportamenti, atti od omissioni), compresi i fondati sospetti, di normative nazionali e dell'Unione europea che ledono l'interesse pubblico o l'integrità dell'Azienda, di cui si sia venuti a conoscenza nel contesto lavorativo.

In virtù delle disposizioni normative vigenti che individuano i soggetti legittimati a segnalare o divulgare pubblicamente (da ora, persone segnalanti) nonché 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'Azienda.

Occorre infatti considerare anche coloro che hanno instaurato altri tipi di rapporti giuridici (ci si riferisce, fra l'altro, ai consulenti, collaboratori, volontari, tirocinanti, persone con funzioni di amministrazione, direzione, controllo, vigilanza o rappresentanza). 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 stesso.

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.

Come chiarito dall'Anac, le informazioni possono riguardare sia le violazioni commesse sia quelle non ancora commesse che il *whistleblower*, ragionevolmente, ritiene potrebbero esserlo sulla base di elementi concreti. Tali elementi possono essere anche irregolarità e anomalie (indici sintomatici) che il segnalante ritiene possano dar luogo ad una delle violazioni previste dal decreto legislativo n. 24/2023.

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.

Non sono ricomprese tra le informazioni sulle violazioni segnalabili, denunciabili o divulgabili pubblicamente, 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).

Oggetto di segnalazione, denuncia e divulgazione pubblica devono essere informazioni sulle violazioni di specifiche normative nazionali e dell'Unione Europea. Il riferimento è a:

- a. illeciti amministrativi, contabili, civili o penali diversi da quelli indicati di seguito;
- b. Illeciti che rientrano nell'ambito di applicazione degli atti dell'Unione europea o nazionali indicati nell'allegato al decreto legislativo n. 24/2023 ovvero di tutte le disposizioni nazionali che costituiscono attuazione degli atti dell'Unione europea indicati nell'allegato alla direttiva (UE) 2019/1937, seppur non indicati nel citato allegato, relativi ai seguenti settori:
  - appalti 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;
- c. 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);
- d. 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). Rientrano nella casistica, 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;
- e. 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.

Diversamente da quanto previsto in precedenza, l’Anac, nelle Linee Guida n. 311/2023, ha precisato che “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”. Come già precisato, tali elementi possono rappresentare informazioni segnalabili laddove il segnalante ritenga - sulla base di tali indicatori - che potrebbe verificarsi una violazione rientrante nel perimetro del decreto legislativo n. 24/2023.

La disciplina prevista dal decreto legislativo 10 marzo 2023, n. 24 non si applica a:

- a. 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 o contabile o che si è resa artefice di una divulgazione pubblica, che attengono esclusivamente ai propri rapporti individuali di lavoro, ovvero inerenti ai propri rapporti di lavoro con le figure gerarchicamente sovraordinate. Sono quindi, escluse, ad esempio, le segnalazioni riguardanti vertenze di lavoro, discriminazioni tra colleghi, conflitti interpersonali tra la persona segnalante e un altro lavoratore.
- b. segnalazioni di violazioni, laddove già disciplinate in via obbligatoria dagli atti dell'Unione europea o nazionali indicati nella parte II dell'allegato al decreto legislativo n. 24/2023 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. 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;
- c. 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 decreto

legislativo 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 decreto occorre far riferimento quindi agli appalti previsti agli artt. 15 e 24 delle direttive 2435 e 2536 del 2014 nonché all'art. 13 della direttiva del 2009/81 e che sono esclusi anche dall'ambito di applicazione del codice appalti di cui al decreto legislativo n. 36/2023 che rinvia anche al decreto legislativo n. 208/2011.

Al contrario, il decreto si applica ai contratti aggiudicati nei settori della difesa e sicurezza diversi da quelli espressamente esclusi dalle sopra citate normative.

Il provvedimento legislativo non pregiudica, inoltre, l'applicazione di alcune disposizioni nazionali o dell'UE. In particolare, resta ferma l'applicazione delle disposizioni in materia di:

- informazioni classificate (applicabile nel caso dell'Azienda);
- segreto professionale forense e medico;
- segretezza delle deliberazioni degli organi giurisdizionali.

---

## **6. MODALITÀ DI PRESENTAZIONE DI UNA SEGNALAZIONE**

Il decreto legislativo n. 24/2023 ha previsto un sistema diversificato di presentazione delle segnalazioni:

- canale interno (segnalazioni interne);
- canale esterno presso l'Anac (segnalazioni esterne);
- divulgazione pubblica;
- denuncia all'Autorità giurisdizionale (giudiziaria o contabile).

In applicazione della norma, l'Azienda ha adottato le seguenti modalità.

### **a. Procedura di segnalazione interna**

L'Azienda ha provveduto a redigere una procedura (sentite le rappresentanze o le organizzazioni sindacali di cui all'art. 51 del Decreto legislativo n. 81/2015) e ad attivare il proprio canale interno per la trasmissione e la gestione delle segnalazioni.

#### **1) Soggetti competenti a gestire le segnalazioni**

Nell'ambito dell'Azienda, i soggetti deputati alla gestione delle segnalazioni sono:

- GESTORE DELLE SEGNALAZIONI;
- COMITATO DI GESTIONE DELLE SEGNALAZIONI;
- GESTORE DELLA SOLA COMUNICAZIONE NELLA PIATTAFORMA.

#### **2) Fasi della procedura di segnalazione interna**

##### **1) Ricezione della segnalazione**

Le segnalazioni interne devono essere indirizzate al GESTORE DELLE SEGNALAZIONI.

Quelle presentate ad un soggetto diverso devono essere trasmesse, entro sette giorni dal suo ricevimento, ai soggetti sopraindicati, dando contestuale notizia della trasmissione alla persona segnalante.

**PER L'USO DELLA PIATTAFORMA È STATA DEFINITA SPECIFICA PROCEDURA PER AGEVOLARE IL SEGNALATORE**

Il gestore della piattaforma ha i codici per accedere alle registrazioni riportate nella piattaforma ed effettua le attività di verifica e gestione delle comunicazioni, come definito nella procedura riferita all'uso della piattaforma.

Il gestore della piattaforma ha incaricato specifiche persone e ha attivato il sistema di accesso controllato ai dati presenti nella piattaforma.

**Il gestore della piattaforma invia al GESTORE DELLE SEGNALAZIONI LE INFORMAZIONI UTILI PER LA GESTIONE DELLA SEGNALAZIONE (non riportando le indicazioni che possano determinare una identificazione del segnalante e che non sono necessarie per la gestione del caso segnalato). L'invio delle informazioni così "anonimizzate" possono avvenire anche per mail dal GESTORE della piattaforma al GESTORE della segnalazione. QUESTA MODALITA' AUMENTA LA GARANZIA DI RISERVATEZZA (essendo il gestore della piattaforma totalmente autonomo ed indipendente rispetto al personale interno dell'azienda)**

Ai sensi della vigente normativa, le segnalazioni possono essere effettuate:

- in forma scritta;
- in forma orale.

I canali per la segnalazione in forma scritta sono quelli di seguito indicati:

- piattaforma informatica a cui si accede tramite link inserito nel sito web istituzionale

dell'azienda;

- a. **servizio postale** (posta ordinaria o raccomandata con ricevuta di ritorno), indirizzata al GESTORE DELLE SEGNALAZIONI indirizzo Este (PD), Via P. Apostoli n. 2/A, con la dicitura "*riservata personale - whistleblowing*";
- b. In caso di utilizzo del servizio postale oppure in caso di consegna brevi manu, è richiesto 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 le buste dovranno poi essere inserite in una **terza busta chiusa** che rechi all'esterno la dicitura "*riservata personale - whistleblowing*".

La segnalazione in forma orale si può effettuare attraverso:

- **linea telefonica**, chiamando il numero 04293930. Per la segnalazione in forma orale, si utilizza una linea telefonica non registrata e la segnalazione è documentata per iscritto mediante resoconto dettagliato della conversazione a cura del GESTORE DELLE SEGNALAZIONI. La persona segnalante può verificare, rettificare e confermare il contenuto della trascrizione apponendo la propria sottoscrizione;
- incontro diretto richiesto al GESTORE DELLE SEGNALAZIONI, che dovrà essere fissato entro 10 giorni dalla richiesta da parte del soggetto segnalante: possibilità, anche in questo caso, ammessa solo per il personale interno all'Azienda.

**L'incontro deve essere organizzato in un ambiente che permetta di garantire la riservatezza e la libera espressione del segnalante. Non deve essere data alcuna "notizia" sul motivo dell'incontro.**

Quando, su richiesta della persona segnalante, la segnalazione è effettuata oralmente nel corso di un incontro con il GESTORE DELLE SEGNALAZIONI, essa, previo consenso della persona segnalante, è documentata a cura del predetto Responsabile mediante apposito verbale.

La persona segnalante può verificare, rettificare e confermare il verbale dell'incontro apponendo la propria sottoscrizione.

La volontà del segnalante di mantenere riservata la propria identità e beneficiare delle tutele previste dalla normativa sul *whistleblowing* sarà implicitamente desunta dall'attivazione delle modalità di segnalazione previste dalla presente procedura. Pertanto, non si rende necessario - in tal caso - specificare che si tratta di una segnalazione *whistleblowing* e non anche di segnalazione ordinaria, la quale implica la presenza dinamiche operative differenti rispetto a quanto richiesto in ambito *whistleblowing*.

## 2) Elementi e caratteristiche della segnalazione

È necessario che la segnalazione sia il più possibile **circostanziata**, al fine di consentire un adeguato esame dei fatti da parte del GESTORE DELLE SEGNALAZIONI o del Direttore generale (solo nel caso previsto) nonché da parte dell'Anac. In particolare, è necessario risultino chiare:

- 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, è possibile chiedere elementi integrativi al segnalante tramite il canale a ciò dedicato o anche di persona, ove il segnalante abbia richiesto un incontro diretto.

Alla segnalazione deve essere allegata copia di un idoneo documento d'identità (carta di identità o passaporto).

**È consentito presentare anche segnalazioni in forma anonima.** Sono tali le segnalazioni da cui non è possibile ricavare l'identità del segnalante. La chiarezza e la completezza degli elementi informativi da fornire in fase di presentazione della segnalazione, in caso di segnalazione anonima, rivestono una notevole rilevanza in quanto l'anonimato non consente la richiesta al segnalante di integrazioni informative.

Le segnalazioni anonime, ove circostanziate, per l'Anac sono equiparate a segnalazioni ordinarie e in tal caso considerate nei propri procedimenti di vigilanza "ordinari".

L'Azienda considera le segnalazioni anonime, ricevute tramite i canali interni previsti dalla procedura ed ex lege, alla stregua di segnalazioni ordinarie da trattare secondo i criteri stabiliti.

In ogni caso, il segnalante anonimo, successivamente identificato, che ha comunicato all'Anac di aver subito ritorsioni può beneficiare della tutela che il decreto garantisce a fronte di misure ritorsive.

### **3) Adempimenti operativi da attuare dopo la ricezione della segnalazione**

A seguito della ricezione della segnalazione, il GESTORE DELLE SEGNALAZIONI provvederà a:

- rilasciare alla persona segnalante avviso di ricevimento della segnalazione entro sette giorni dalla data di ricezione (se la segnalazione avviene sul portale, di questo riscontro se ne occupa il gestore del portale – che informa il GESTORE dell'avvenuta comunicazione);
- comunicare al COMITATO DI GESTIONE DELLE SEGNALAZIONI di aver ricevuto una segnalazione (identificata da un codice univoco) e che in merito alla stessa si attiverà, riservandosi di informarlo sull'esito degli accertamenti una volta conclusi.

Le segnalazioni inoltrate con le modalità sopra elencate vengono conservate dal GESTORE DELLE SEGNALAZIONI, insieme ai successivi atti connessi, in un fascicolo consultabile solo da lui e da eventuali soggetti autorizzati alla gestione della fase istruttoria.

Il GESTORE DELLE SEGNALAZIONI, in forza della vigente normativa, deve effettuare la valutazione sulla sussistenza dei requisiti essenziali della segnalazione al fine di determinarne l'ammissibilità. Si precisa che, la segnalazione è considerata inammissibile e viene archiviata in via diretta per i seguenti motivi:

- manifesta infondatezza per l'assenza di elementi di fatto riconducibili alle violazioni tipizzate nell'art. 2, co. 1, lett. a);
- 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;
- produzione di sola documentazione in assenza della segnalazione di condotte illecite;
- mancanza dei dati che costituiscono elementi essenziali della segnalazione di illeciti.

Si precisa che prima dell'archiviazione si provvederà a richiedere al *whistleblower* elementi integrativi tramite il canale a ciò dedicato.

Nella segnalazione devono essere indicati a pena di inammissibilità i dati contrassegnati come obbligatori nella piattaforma informatica o negli appositi moduli allegati alla presente procedura.

#### 4) Istruttoria

Una volta valutata l'ammissibilità della segnalazione, come di *whistleblowing*, il GESTORE DELLE SEGNALAZIONI avvia l'istruttoria interna sui fatti o sulle condotte segnalate, garantendo il rispetto della normativa di settore.

In particolare:

- **provvede a verificare la segnalazione ricevuta**, acquisendo ogni elemento utile alla valutazione della fattispecie, avendo cura di adottare misure idonee ad assicurare la riservatezza dell'identità del segnalante, del segnalato e delle persone coinvolte laddove gli approfondimenti richiedano il necessario coinvolgimento di soggetti terzi. Ciò anche attraverso:
  - richiesta di informazioni, atti e documenti al Servizio Risorse umane e strumentali per profili relativi ad eventuali procedimenti disciplinari aventi una correlazione con l'oggetto della segnalazione pervenuta;
  - richiesta di notizie, informazioni, atti e documenti ad altri uffici dell'Azienda;
  - richiesta di chiarimenti, documentazione e informazioni ad eventuali altri soggetti terzi;
  - richiesta di chiarimenti, documentazione e informazioni ulteriori al segnalante, sempre tramite il canale a ciò dedicato nella piattaforma informatica. Nel caso di segnalazione recapitata secondo altre modalità, si provvederà a richiedere approfondimenti attraverso il canale di comunicazione utilizzato o determinato in fase di segnalazione;
- **procede ad una approfondita analisi della documentazione e degli elementi ricevuti e a deliberare sul fumus di quanto rappresentato nella segnalazione** (ciò in quanto il GESTORE DELLE SEGNALAZIONI non accerta i fatti, ma svolge un'attività di verifica e di analisi). In particolare, il GESTORE DELLE SEGNALAZIONI dovrà verificare se:
  - la condotta segnalata rientri effettivamente nei casi di «*violazione*» oggetto di possibile segnalazione in applicazione della presente procedura e relativa legislazione di riferimento;
  - la condotta riguardi, o meno, situazioni di cui il soggetto è venuto a conoscenza nel «*contesto lavorativo*» dell'azienda;
  - la segnalazione sia stata avanzata «*nell'interesse pubblico o per l'integrità dell'azienda*».

Per lo svolgimento delle attività successive alla ricezione della segnalazione, il GESTORE DELLE SEGNALAZIONI potrà eventualmente avvalersi:

- del supporto istruttorio di referenti interni e/o esterni, salvaguardando l'assenza di conflitti di interesse anche meramente potenziali, finalizzato all'acquisizione - nelle modalità consentite - di evidenze documentali;
- di un supporto tecnico-legale, idoneo a garantire un'analisi adeguata della problematica oggetto della segnalazione.

Tale coinvolgimento sarà gestito avendo cura di salvaguardare il rispetto degli obblighi di assoluta riservatezza e assicurando la conoscenza da parte del solo GESTORE DELLE SEGNALAZIONI dei seguenti dati:

- identità del segnalante, così come le informazioni da cui essa possa evincersi;
- elementi che, in applicazione della vigente normativa, non possono essere oggetto di comunicazione a terzi.

In caso di archiviazione, il GESTORE DELLE SEGNALAZIONI valuta se la segnalazione e la relativa

documentazione debbano essere trasmessi ad altri uffici, interni o esterni all'Azienda, per i profili di competenza.

#### **5) Fase decisoria**

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

**Al contrario, in caso di accertamento della fondatezza della segnalazione:**

- il **GESTORE DELLE SEGNALAZIONI** provvederà a rivolgersi al COMITATO DI GESTIONE DELLE SEGNALAZIONI avendo cura di predisporre quanto prima una **relazione** contenente le risultanze dell'istruttoria condotta ed evidenziando che si tratta di una segnalazione pervenuta da un soggetto cui l'ordinamento riconosce la tutela rafforzata della riservatezza e omettendo l'indicazione dell'identità del segnalante;

Si precisa, come indicato anche dall'Anac nelle Linee Guida di riferimento, che 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 nell'ambito dell'Azienda e oggetto di segnalazione, a pena di sconfinare nelle competenze dei soggetti a ciò preposti all'interno dell'azienda ovvero della magistratura.

Il GESTORE DELLE SEGNALAZIONI, in forza della vigente normativa, deve fornire riscontro alla segnalazione, entro 3 mesi dalla data dell'avviso di ricevimento o, in mancanza di tale avviso, entro 3 mesi dalla scadenza del termine di 7 giorni dalla presentazione della segnalazione.

Si precisa che, in conformità all'art. 2, co. 1, lett. o), del Decreto legislativo n. 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*".

In tema di "*riscontro*", l'Anac ha precisato 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*".

**Il gestore comunica la decisione e le indicazioni delle azioni attivate a seguito della segnalazione. Tali indicazioni sono riportate anche nel portale (affinchè il segnalante possa prendere visione delle attività avviate). Il gestore della piattaforma monitora il rispetto dei tempi della gestione della segnalazione**

#### **6) Gestione Archivi cartacei**

**Tutta la documentazione ricevuta (a meno di quanto già descritto e gestito direttamente sulla piattaforma), in caso di stampa e/o presenza di supporti cartacei si deve proseguire come di seguito descritto:**

- Se si effettuano digitalizzazioni con l'uso di stampanti, eliminare immediatamente la copia degli archivi digitali presenti sulla stampante.
  - Tutte le copie cartacee sono inserite in cartelle NON TRASPARENTI e senza riferimenti sull'esterno della cartella.
  - La cartella con i documenti cartacei viene custodita in un armadio chiuso a chiave e accessibile solo al GESTORE e a persona autorizzata.
  - Eventuale copia del documento d'identità allegata alla segnalazione, unitamente alla documentazione da cui si evince il nominativo del segnalante, sarà custodita dal GESTORE DELLE SEGNALAZIONI in un armadio di sicurezza e inserita in un fascicolo separato rispetto a quello contenente la restante documentazione relativa alla segnalazione e sarà consultabile solo ed esclusivamente da lui.
- il **GESTORE DELLE SEGNALAZIONI** provvederà a rivolgersi al COMITATO DI GESTIONE DELLE SEGNALAZIONI avendo cura di predisporre quanto prima una **relazione** contenente le risultanze dell'istruttoria condotta ed evidenziando che si tratta di una segnalazione pervenuta da un soggetto cui l'ordinamento riconosce la tutela rafforzata della riservatezza e omettendo l'indicazione dell'identità del segnalante;

## **b. Segnalazioni e comunicazioni all'Anac**

### **Segnalazioni all'Anac**

Il decreto legislativo n. 24/2023 prevede la possibilità di effettuare una **segnalazione esterna** all'Anac, quale autorità competente ad attivare e gestire detto canale, che garantisca, anche 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.

L'accesso a tale canale, tuttavia, è consentito solo al ricorrere di determinate condizioni espressamente previste dal legislatore. In particolare, la persona segnalante può effettuare una segnalazione esterna se, al momento della sua presentazione:

- 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;
- 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 non abbia funzionato correttamente, nel senso che la segnalazione non è stata trattata entro un termine ragionevole, oppure non è stata intrapresa un'azione per affrontare la violazione;
- 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 interna:
  - alla stessa non sarebbe dato efficace seguito. Ciò si verifica quando, ad esempio, il responsabile ultimo nel contesto lavorativo sia coinvolto nella violazione, vi sia il rischio che la violazione o le relative prove possano essere occultate o distrutte, l'efficacia delle indagini svolte dalle autorità competenti potrebbe essere altrimenti compromessa o anche perché si ritiene che l'Anac sarebbe più indicata ad affrontare la specifica violazione, soprattutto nelle materie di propria competenza;

- questa potrebbe determinare il rischio di ritorsione (ad esempio anche come conseguenza della violazione dell'obbligo di riservatezza dell'identità del segnalante);
- la persona segnalante ha fondato motivo di ritenere che la violazione possa costituire un pericolo imminente o palese per il pubblico interesse.

### **La segnalazione esterna viene acquisita dall'Anac mediante i seguenti canali:**

#### **1) Piattaforma informatica**

La piattaforma informatica utilizza, sia per le segnalazioni di violazioni che per le comunicazioni di ritorsioni, un protocollo di crittografia che meglio garantisce sicurezza e confidenzialità tecnologica del processo di segnalazione.

Al fine di garantire la massima riservatezza dell'identità del segnalante, l'Anac prevede la figura del "custode delle identità", soggetto che, su esplicita e motivata richiesta del Dirigente dell'*Ufficio per la Vigilanza sulle segnalazioni dei whistleblowers* (di seguito, **UWHIB**), consente di accedere all'identità del segnalante. L'identità del segnalante non è nota al custode, che, quindi, non è coinvolto nel trattamento dei dati personali presenti nella segnalazione.

La piattaforma Anac costituisce un registro speciale di protocollazione e permette l'identificazione di ogni segnalazione ricevuta mediante l'attribuzione di un codice univoco progressivo. Tale strumento 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 dell'Anac, cliccando il link alla pagina dedicata, si accede al servizio dedicato al *whistleblowing* (<https://www.anticorruzione.it/-/whistleblowing>).

I 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 dell'Anac (UWHIB).

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*". I dati inseriti in questa sezione, utili alla sua identificazione univoca, sono oggetto di oscuramento e 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 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. Detto 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 l'Anac.

Per le segnalazioni trasmesse con modalità diverse da quella appena menzionata, l'Anac garantisce comunque la riservatezza, mediante l'acquisizione al protocollo, in apposito registro riservato;

#### **2) Segnalazione orale**

L'Anac ha predisposto un servizio telefonico con operatore che, previa presentazione vocale dell'informativa del trattamento dei dati personali e delle informazioni necessarie per reperire il testo completo di tale informativa, consente l'acquisizione delle segnalazioni orali. L'operatore è un componente dell'Ufficio per la Vigilanza sulle segnalazioni dei *whistleblowers*, il quale acquisisce la segnalazione telefonicamente e la inserisce sulla piattaforma dell'Autorità, compilando apposito

modulo di segnalazione e caricandovi il file audio della 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. Al primo accesso, la piattaforma restituisce, in cambio del *OTKC*, il *key-code* definitivo per i successivi accessi alla segnalazione.

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;

### **3) Segnalazioni raccolte tramite “incontri diretti fissati entro un termine ragionevole”**

Questa tipologia di segnalazioni viene raccolta nell'ambito di un incontro diretto - previa presentazione dell'informativa del trattamento dei dati personali e delle informazioni necessarie per reperire 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.

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 l'Anac ritenga che l'avviso potrebbe pregiudicare la tutela della riservatezza dell'identità della persona segnalante.

Il dirigente dell'UWHIB procede preliminarmente a verificare la sussistenza di almeno una delle condizioni previste per l'effettuazione della segnalazione esterna. 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);
- 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.

L'UWHIB dà corretto seguito alle segnalazioni ricevute attraverso le attività qui illustrate:

- fuori dai casi di inammissibilità, quando l'illecito segnalato attiene a materie di competenza dell'Autorità (contratti pubblici, trasparenza, violazione delle norme anticorruzione, imparzialità dei pubblici funzionari), l'UWHIB trasmette la segnalazione esterna e la documentazione allegata agli uffici di vigilanza dell'Autorità competenti per materia, 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. 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;
- 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, 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.

Laddove l'Autorità giudiziaria per esigenze istruttorie volesse conoscere il nominativo del segnalante, l'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.

- qualora la segnalazione di illeciti abbia ad oggetto violazioni che non rientrano nell'ambito oggettivo di intervento dell'Anac, bensì nella competenza di altre autorità amministrative (a titolo meramente esemplificativo, l'Ispettorato della Funzione Pubblica, AGCM, Autorità dei Trasporti), l'UWHIB provvede a trasmettere la segnalazione 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 tal caso, saranno gestite da detta Autorità gli adempimenti relativi: all'interlocuzione con il segnalante, all'attività istruttoria, alle attività di riscontro da indirizzare al segnalante, alla comunicazione dell'esito finale del procedimento al whistleblower;
- qualora la segnalazione abbia ad oggetto violazioni che non rientrano nell'ambito oggettivo di intervento dell'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. 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) 2018/1725.

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 decreto legislativo n. 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 diretta 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, a titolo esemplificativo, nell'archiviazione diretta, nelle risultanze istruttorie dell'Ufficio di vigilanza competente o nella trasmissione alle Autorità competenti.

Ai sensi dell'art. 8, co. 5 decreto legislativo n. 24/2023, l'Anac può non dare seguito alle segnalazioni che riportano violazioni di lieve entità e procedere alla loro archiviazione. Sul punto, sono state fornite importanti delucidazioni da parte dell'Autorità nell'ambito delle Linee Guida, ove si legge quanto segue:

- si ritiene che rientrino nel campo di operatività dell'art. 8, co. 5, decreto legislativo n. 24/2023 solo quelle segnalazioni che riguardano violazioni e illeciti riconducibili al core operativo dell'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 dell'Anac, mentre tutte le altre seguiranno i criteri di valutazione e trattazione propri delle segnalazioni previste dal decreto legislativo 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 citato ma estraneo alle competenze dell'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 Linee Guida;

- 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 dell'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 attuato 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.

Si segnala che l'Anac ha ravvisato la necessità di adottare apposito regolamento volto a disciplinare 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. Detto regolamento è stato adottato con delibera n. 301 del 12 luglio 2023.

### **Comunicazioni di ritorsioni all'Anac**

Il decreto legislativo n. 24/2023 disciplina poi le comunicazioni all'Anac delle ritorsioni che le persone segnalanti o coloro che hanno presentato una denuncia hanno subito a causa dell'iniziativa.

Elemento di novità è che la nuova disciplina - oltre al segnalante o denunciante - include tra i soggetti che possono comunicare all'Anac presunte ritorsioni anche coloro che, avendo un legame qualificato con il predetto soggetto, abbiano subito ritorsioni in ragione di detta connessione. Si tratta di:

- facilitatori;
- persone del medesimo contesto lavorativo;
- colleghi di lavoro;
- soggetti giuridici, nei casi in cui siano enti di proprietà del segnalante, denunciante, divulgatore pubblico;
- enti in cui lavora o enti che operano nel medesimo contesto lavorativo.

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

I predetti soggetti possono effettuare tale comunicazione utilizzando la piattaforma informatica predisposta anche con tale funzionalità.

È quindi necessario che il segnalante o il denunciante forniscano all'Anac elementi oggettivi dai quali sia possibile dedurre la consequenzialità tra segnalazione, denuncia, divulgazione pubblica effettuata e la lamentata ritorsione.

La normativa in vigore prevede che le comunicazioni di ritorsioni siano trasmesse esclusivamente all'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 dall'Anac per non vanificare le tutele che il decreto legislativo n. 24/2023 garantisce, prima fra tutte, la riservatezza.

Compito dell'Anac, è quello di accertare che la ritorsione sia conseguente alla segnalazione di illeciti e, in caso positivo, applicare la sanzione prevista dal legislatore.

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.

Una volta che il segnalante o il denunciante provino di aver effettuato una segnalazione o una denuncia ai sensi del decreto legislativo n. 24/2023 e di aver subito una ritorsione, l'onere della prova grava sulla persona che ha compiuto tale azione. Detto in altri termini, spetta a chi ha adottato la misura l'onere di dimostrarne il carattere non ritorsivo.

Nel procedimento innanzi all'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 l'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 o denunciante che ritengono di aver subito una minaccia o un tentativo di ritorsione devono necessariamente fornire all'Anac elementi da cui poter desumere quantomeno il fumus dell'avvenuto tentativo o dell'avvenuta minaccia.

Va però evidenziato che 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 o denunciante 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 denunciante 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 denunciante o per la quale le stesse persone lavorano, nonché agli enti che operano nel medesimo contesto lavorativo della stessa.

Ne deriva 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 dell'Anac della sussistenza di una ritorsione, l'interessato può ricorrere dinanzi al giudice amministrativo.

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 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.

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 adottato dall'Anac.

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.

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 anonima, se questi siano stati successivamente identificati, 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 decreto legislativo n. 24/2023.

Il procedimento condotto dall'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.

In caso di ritorsioni commesse nel contesto lavorativo di un soggetto del settore privato, l'Anac informa l'Ispettorato nazionale del lavoro, per i provvedimenti di propria competenza.

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.

### c. Divulgazione pubblica

Il decreto legislativo n. 24/2023 ha introdotto un'ulteriore modalità di segnalazione consistente nella divulgazione pubblica, ossia il rendere di pubblico dominio le informazioni sulle violazioni tramite la stampa o mezzi elettronici o comunque attraverso mezzi di diffusione in grado di raggiungere un numero elevato di persone.

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

**La protezione sarà pertanto riconosciuta solo se al momento della divulgazione ricorra una delle seguenti condizioni:**

- ad una segnalazione interna, a cui l'Azienda non ha dato riscontro in merito alle misure previste o adottate per dare seguito alla segnalazione 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), ha fatto seguito una segnalazione esterna all'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);
- la persona ha già effettuato direttamente una segnalazione esterna all'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 (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);

- 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;
- 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.

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, divulghi violazioni utilizzando, ad esempio, uno pseudonimo o un nickname, che comunque non ne consente l'identificazione, si tratterà la divulgazione alla stregua di una segnalazione anonima e si 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.

#### **d. Denuncia all'Autorità giurisdizionale**

La vigente normativa, in conformità alla precedente disciplina, riconosce ai soggetti tutelati anche la possibilità di valutare di rivolgersi alle Autorità nazionali competenti, giudiziarie e contabili, per inoltrare una denuncia di condotte illecite di cui questi siano venuti a conoscenza in un contesto lavorativo pubblico o privato, come definito nella presente procedura.

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 giurisdizionali cui è sporta la denuncia.

## **7. TUTELA DEL WHISTLEBLOWER E SUE CONDIZIONI**

Un elemento centrale dell'intera disciplina sul *whistleblowing* è rappresentato dal sistema di tutele offerte alla persona segnalante o che ha presentato una denuncia, tutele che -come già anticipato- si estendono anche a soggetti diversi da essa, che, proprio in ragione del ruolo assunto nell'ambito del processo di segnalazione e/o del particolare rapporto che li lega al segnalante o denunciante, potrebbero essere destinatari di ritorsioni.

### **Il sistema di protezione previsto dalla normativa prevede:**

- a. la tutela della riservatezza dell'identità del segnalante, del facilitatore, della persona coinvolta e delle persone menzionate nella segnalazione;
- b. la tutela in materia di protezione dei dati personali;
- c. la tutela da eventuali misure ritorsive adottate dall'ente a causa della segnalazione,
- d. divulgazione pubblica o denuncia effettuata;
- e. la previsione di misure di sostegno da parte di enti del Terzo Settore inseriti in un apposito elenco pubblicato dall'Anac;
- f. le limitazioni della responsabilità rispetto alla rivelazione e alla diffusione di alcune categorie di informazioni che operano al ricorrere di determinate condizioni.

L'art. 22 del decreto legislativo n. 24/2023 prevede che le rinunce e le transazioni, integrali o parziali, che hanno per oggetto i diritti e le tutele previsti dal presente decreto non siano valide, salvo che siano effettuate nelle forme e nei modi di cui all'art. 2113, 4 co., Codice civile.

### **a. Tutela della riservatezza**

La vigente normativa impone all'Ente che riceve e tratta le segnalazioni di garantire la riservatezza del segnalante, anche al fine di evitare l'esposizione di chi le ha presentate a misure ritorsive che potrebbero essere adottate a seguito di tale iniziativa.

Tale tutela deve essere sempre garantita, a prescindere dalla tipologia di canale di segnalazione e anche tramite il ricorso a strumenti di crittografia, ove siano utilizzati strumenti informatici.

La riservatezza - come chiarito dall'Anac - va garantita:

- anche quando la segnalazione viene effettuata attraverso modalità diverse da quelle istituite dai soggetti del settore privato e dalla stessa Anac in conformità al decreto legislativo n. 24/2023 o perviene a personale diverso da quello autorizzato e competente al trattamento della stessa, a cui la segnalazione va trasmessa senza ritardo;
- con riferimento all'identità del segnalante e a tutti gli elementi della segnalazione, inclusa la documentazione ad essa allegata, nella misura in cui il loro disvelamento, anche indirettamente, possa consentire l'identificazione del segnalante;
- durante tutte le fasi del procedimento di segnalazione e 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.

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 decreto legislativo n. 24/2023, deve rimanere riservata (il facilitatore, il segnalato, le altre persone menzionate nella segnalazione), qualora, per ragioni istruttorie, anche altri soggetti debbano essere messi a conoscenza del contenuto della segnalazione e/o della documentazione ad essa allegata.

Il rispetto dell'obbligo di riservatezza impone che essa sia garantita durante tutte le fasi del procedimento di segnalazione, ivi compreso l'eventuale trasferimento delle segnalazioni ad altre autorità competenti.

Inoltre, per espressa previsione normativa, la segnalazione è sottratta all'accesso previsto dagli artt. 22 e sgg., legge 7 agosto 1990, n. 241, nonché dagli artt. 5 e sgg., decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33.

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

Analogamente a quanto già previsto dalla precedente normativa, il decreto precisa, infatti, fino a quale momento nel procedimento penale, in quello dinanzi alla Corte dei conti e in quello disciplinare, debba essere garantita la riservatezza:

- 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.);
- nel procedimento dinanzi alla Corte dei conti, invece, l'obbligo del segreto istruttorio è previsto sino alla chiusura della fase istruttoria. Dopodiché, l'identità del segnalante potrà essere disvelata dall'Autorità contabile al fine di essere utilizzata nel procedimento stesso;
- nell'ambito del procedimento disciplinare, infine, 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 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.
- Il decreto disciplina 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:
- 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, 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 decreto legislativo n. 24/2023, oltre al previo consenso del segnalante, richiede 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 acquisire previamente sia il consenso espresso dello stesso sia notificare allo stesso, in forma scritta, motivazioni alla base della necessità di disvelare la sua identità.

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 nel caso 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.

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*" vengono estrapolate (ad esempio consultando mezzi di stampa o piattaforme *web* e *social*), 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 in ragione della divulgazione.

Va poi sottolineato che il decreto, nell'ottica di estendere quanto più possibile il sistema delle tutele, ha riconosciuto che la riservatezza dell'identità vada garantita anche a soggetti diversi dal segnalante, ovvero:

- alla persona coinvolta, intesa quale persona menzionata nella segnalazione interna o esterna ovvero nella divulgazione pubblica come persona alla quale la violazione è attribuita o come persona comunque implicata nella violazione segnalata o divulgata pubblicamente.
- A sostegno della persona segnalata, e del suo diritto di difesa, il citato decreto ha altresì riconosciuto che nelle procedure di segnalazione interna ed esterna, tale soggetto possa essere sentito o venga sentito, dietro sua richiesta, anche mediante procedimento cartolare attraverso l'acquisizione di osservazioni scritte e documenti;
- al facilitatore che assiste il segnalante (sia per quanto riguarda l'identità, sia con riferimento all'attività in cui l'assistenza si concretizza);
- alle persone implicate in quanto menzionate nella segnalazione o nella divulgazione pubblica (si pensi ad esempio a persone indicate come testimoni).

La *ratio* di tale scelta 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. Il rischio non è infatti solo quello di creare un'impressione negativa sugli altri, bensì quello molto più concreto ed afflittivo di perdere affidabilità.

Per completezza, occorre rilevare che il legislatore, nel prevedere la tutela della riservatezza nei procedimenti giudiziari, fa riferimento solo all'identità del segnalante e non anche ai soggetti sopra menzionati. Siffatta previsione risponde all'esigenza di consentire alle Autorità giudiziarie e contabili 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.

Tenuto conto della specificità del contesto lavorativo, l'Azienda, in ogni caso, ha adottato cautele particolari al fine di evitare l'indebita circolazione di informazioni personali, non solo verso l'esterno, ma anche all'interno delle proprie Articolazioni in capo a soggetti non autorizzati al trattamento dei dati, anche mediante una corretta configurazione dei sistemi informativi.

**b. Tutela in materia di protezione 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 denunce, ivi incluse le comunicazioni tra le autorità competenti, avvenga in conformità alla normativa in tema di tutela dei dati personali.

Qualsiasi scambio e trasmissione di informazioni che comportino un trattamento di dati personali da parte delle istituzioni, organi o organismi dell'UE deve inoltre avvenire in conformità al regolamento (UE) 2018/1725.

La tutela dei dati personali viene assicurata non solo alla persona segnalante o denunciante ma anche agli altri soggetti cui si applica la tutela della riservatezza.

Nel rispetto della normativa in materia di dati personali e del decreto legislativo n. 24/2023, l'Azienda si è attivata per:

- garantire che i dati siano adeguati, pertinenti e limitati a quanto necessario per perseguire le finalità per le quali sono trattati;
- trattare i dati in modo lecito, corretto e trasparente nei confronti dei soggetti interessati;
- assicurare che i dati siano esatti e aggiornati;
- conservare i dati per il tempo necessario al trattamento della specifica segnalazione ovvero non oltre cinque anni a decorrere dalla data della comunicazione dell'esito finale della procedura di segnalazione;
- assicurare un trattamento che garantisca la sicurezza dei dati personali, compresa la protezione, mediante misure tecniche e organizzative adeguate, da trattamenti non autorizzati o illeciti e comunque idonei a comprometterne la riservatezza, l'integrità e la disponibilità;
- 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;
- 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.

In tale ottica, ha messo in atto gli adempimenti e le misure volte a garantire il trattamento dei dati personali in linea con quanto richiesto dalla legislazione di settore, garantendo l'attivazione di canali di segnalazione idonei ad assicurare, anche tramite il ricorso a strumenti di crittografia, la riservatezza dell'identità della persona segnalante, della persona coinvolta e della persona comunque menzionata nella segnalazione, nonché del contenuto della segnalazione e della relativa documentazione a supporto.

Le misure tecniche e organizzative implementate sono state individuate sulla base di una valutazione d'impatto sulla protezione dei dati e al fine di garantire un livello di sicurezza adeguato agli specifici rischi derivanti dal trattamento dei dati personali.

Ove si renda necessario coinvolgere negli accertamenti altri soggetti, il GESTORE DELLE SEGNALAZIONI avrà cura di agire nel rispetto della normativa in ambito privacy e di non trasmettere la segnalazione a tali soggetti, prestando, in ogni caso, la massima attenzione per evitare che dalle informazioni condivise si possa risalire all'identità del segnalante.

Ogni trattamento dei dati personali, compresa la comunicazione tra le autorità competenti, sarà effettuato a norma del Regolamento (UE) 2016/679, del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196 e del decreto legislativo 18 maggio 2018, n. 51.

L'Azienda eviterà la raccolta di dati personali che manifestamente non siano utili al trattamento di una specifica segnalazione e, laddove essi siano stati raccolti accidentalmente, essi saranno cancellati immediatamente.

I diritti di cui agli artt. 15-22, Regolamento (UE) 2016/679 - riconosciuti all'interessato - possono essere esercitati nei limiti di quanto previsto dall'art. 2-undecies del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, che precisa come i predetti diritti *non possono essere esercitati con richiesta al titolare del trattamento ovvero con reclamo ai sensi dell'art. 77, Regolamento (UE) 2016/679, qualora dall'esercizio di tali diritti possa derivare un pregiudizio effettivo e concreto alla riservatezza dell'identità della persona che segnala violazioni di cui sia venuta a conoscenza in ragione del proprio rapporto di lavoro o delle funzioni svolte, ai sensi del decreto legislativo 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, ovvero che segnala violazioni ai sensi degli articoli 52-bis e 52-ter del decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385, o degli articoli 4-undecies e 4-duodecimes del decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58.*

Resta ferma la possibilità per il soggetto interessato, compreso il segnalato, presunto autore dell'illecito, di esercitare i propri diritti con le modalità previste dall'art. 160 del decreto legislativo n. 196/2003. Tale norma prevede la possibilità per l'interessato di richiedere al Garante accertamenti sulla conformità del trattamento dei propri dati, il quale fornisce riscontro circa l'esito di tale verifica.

Le segnalazioni e la relativa documentazione sono conservate per il tempo necessario al trattamento della segnalazione e, comunque, non oltre cinque anni a decorrere dalla data della comunicazione dell'esito finale della procedura di segnalazione, nel rispetto degli obblighi di riservatezza previsti dalla vigente normativa.

### **c. Tutela da misure ritorsive**

La legislazione vigente prevede che **gli enti o le persone di cui all'art. 3, decreto legislativo n. 24/2023 non possono subire alcuna ritorsione**. Il riferimento è a:

- persone che segnalano denunciano all'autorità giudiziaria o contabile o divulgano pubblicamente informazioni sulle violazioni di cui sono venute a conoscenza nell'ambito del proprio contesto lavorativo;
- facilitatori;
- persone del medesimo contesto lavorativo della persona segnalante, di colui che ha sporto una denuncia all'autorità giudiziaria o contabile 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;
- colleghi di lavoro della persona segnalante o della persona che ha sporto una denuncia all'autorità giudiziaria o contabile o effettuato 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 della persona segnalante o a persona che ha sporto una denuncia all'autorità giudiziaria o contabile 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 persone.

Per **“ritorsione”** deve intendersi *“qualsiasi 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 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”*.

La nuova disciplina prevede un'ampia elencazione delle fattispecie che costituiscono ritorsioni, pur avendo questa un carattere non esaustivo. **L'art. 17 del decreto legislativo n. 24/2023, elenca come “ritorsioni”:**

- il licenziamento, la sospensione o misure equivalenti;
- la retrocessione di grado o la mancata promozione;
- il mutamento di funzioni;
- il cambiamento del luogo di lavoro;
- la riduzione dello stipendio o la modifica dell'orario di lavoro;
- la sospensione della formazione o qualsiasi restrizione dell'accesso alla stessa;
- le note di merito negative o le referenze negative;
- l'adozione di misure disciplinari o di altra sanzione, anche pecuniaria;
- la coercizione, l'intimidazione, le molestie o l'ostracismo;
- la discriminazione o comunque il trattamento sfavorevole;
- 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;
- il mancato rinnovo o la risoluzione anticipata di un contratto di lavoro a termine;
- 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;
- 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;
- la conclusione anticipata o l'annullamento del contratto di fornitura di beni o servizi;
- l'annullamento di una licenza o di un permesso;
- la richiesta di sottoposizione ad accertamenti psichiatrici o medici.

**Possono inoltre costituire ritorsioni, ad esempio:**

- 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.

**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 all'Anac sia le ritorsioni già compiute nei loro confronti sia quelle tentate, anche se il comportamento non sia stato realizzato in modo compiuto.

Come sottolineato dall'Anac nell'ambito delle Linee guida n. 311/2023, nei casi di ritorsioni

tentate o minacciate, il soggetto tutelato, nel comunicare all’Autorità la ritorsione, deve necessariamente fornire elementi da cui poter desumere il *fumus* sulla effettività della minaccia o del tentativo ritorsivo.

Le presunte ritorsioni, anche solo tentate o minacciate, devono essere comunicate esclusivamente all’Anac, alla quale è affidato il compito di accertare se esse siano conseguenti alla segnalazione, denuncia, divulgazione pubblica effettuate.

Se, in base agli elementi presentati, l’Autorità desume che il tentativo si sia consumato o che la minaccia sia effettiva, dà avvio al procedimento sanzionatorio.

Occorre evidenziare che 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 europea.

Per quanto sopra, l’Anac ritiene che l’intento ritorsivo debba essere valutato in collegamento alla segnalazione, denuncia, divulgazione pubblica. Tale intento può desumersi anche dall’infondatezza o dalla pretestuosità delle motivazioni poste a fondamento dell’adozione della ritorsione o anche l’assenza di giustificazione per l’adozione dell’atto, provvedimento, comportamento, omissione ritenuti ritorsivi.

Il legislatore ha previsto un’inversione dell’onere probatorio, stabilendo che laddove il soggetto dimostri di avere effettuato una segnalazione, denuncia o una divulgazione pubblica e di aver subito, a causa della stessa, una ritorsione, l’onere della prova grava sulla persona che ha attuato tali condotte e atti ritorsivi. È quest’ultima, quindi, che è tenuta a dimostrare che l’azione intrapresa non sia stata in alcun modo connessa alla suddetta iniziativa. 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<sup>1</sup>, infatti, ha escluso tale beneficio per alcuni specifici soggetti che avendo un legame qualificato con il segnalante, denunciate, divulgatore pubblico potrebbero subire ritorsioni in ragione di detta connessione. Il riferimento è ai facilitatori, alle persone del medesimo contesto lavorativo, ai colleghi di lavoro, e anche ai soggetti giuridici nei casi in cui siano enti di proprietà del segnalante, denunciate, divulgatore pubblico o enti in cui lavora o enti che operano nel medesimo contesto lavorativo. Su tutti questi soggetti, qualora lamentino di aver subito ritorsioni o un danno, incombe dunque l’onere probatorio.

L’Anac 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).

Ai sensi dell’art. 19 del decreto legislativo n. 24/2023:

- gli atti assunti in violazione del divieto di ritorsione sono nulli;
- le persone oggetto di tutela che siano state licenziate a causa della segnalazione, divulgazione pubblica o denuncia hanno diritto a essere reintegrate nel posto di lavoro;

---

<sup>1</sup> Art. 3, co. 5, decreto legislativo n. 24/2023 in combinato disposto con l’art. 17, co. 2, 3 del medesimo decreto.

- compete all'autorità giudiziaria 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.

In caso di ritorsioni, il decreto prevede poi un regime di protezione, la cui applicazione richiede il soddisfacimento delle condizioni di seguito specificate:

- al momento della segnalazione o della denuncia all'autorità giudiziaria o contabile o della divulgazione pubblica, colui che ha agito aveva fondato motivo di ritenere che le informazioni sulle violazioni fossero vere e pertinenti, in quanto rientranti fra gli illeciti considerati dal legislatore.

In altri termini, ciò che conta è che un soggetto abbia agito in base ad una convinzione ragionevole. Questa rappresenta una salvaguardia essenziale contro segnalazioni dannose o offensive e garantisce che coloro che abbiano deliberatamente e consapevolmente segnalato, divulgato pubblicamente o denunciato informazioni errate, palesemente prive di fondamento o fuorvianti, non debbano godere di protezione.

Non rileva invece, ai fini delle tutele, la circostanza che il soggetto abbia agito, 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.

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;

- la segnalazione, la denuncia o la divulgazione pubblica inoltre devono essere effettuate sulla base di quanto previsto dal decreto legislativo n. 24/2023 che disciplina le regole da seguire per una corretta gestione degli adempimenti previsti;
- 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 che l'ha effettuata, affinché questi siano considerati una ritorsione e, di conseguenza, il soggetto possa beneficiare di protezione.

Ai fini della tutela, nessuna rilevanza assumono, invece, i motivi personali e specifici che hanno indotto le persone a effettuare la segnalazione, la divulgazione pubblica o la denuncia.

In difetto di tali condizioni:

- le segnalazioni, divulgazioni pubbliche e denunce non rientrano nell'ambito della disciplina
- di *whistleblowing* e quindi la tutela prevista non si applica;
- 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.

La protezione prevista in caso di ritorsioni non trova applicazione - in analogia alla precedente disposizione di cui all'art. 54-*bis* del decreto legislativo n. 165/2001 - in caso di accertamento con sentenza, anche non definitiva di primo grado nei confronti del segnalante o denunciante, della responsabilità penale per i reati di calunnia o diffamazione o comunque per i medesimi reati connessi

alla denuncia, ovvero della responsabilità civile, per aver riferito informazioni false riportate intenzionalmente con dolo o colpa.

Nei casi di accertamento delle citate responsabilità, al soggetto segnalante e denunciante va, inoltre, applicata una sanzione disciplinare.

L'Anac - conformemente a quanto indicato nelle Linee Guida n. 469/2021- ha precisato che laddove la sentenza di condanna in primo grado dovesse essere riformata in senso favorevole al segnalante o denunciante 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.

Inoltre, l'instaurazione di un processo penale per i reati di diffamazione o di calunnia, in seguito alla segnalazione, divulgazione pubblica, o denuncia, concluso 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. Va poi soggiunto, con riferimento alla responsabilità civile, che 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.

Quanto sopra indicato in tema di condizioni per la protezione della persona segnalante si applica anche nei casi di segnalazione o denuncia all'autorità giudiziaria o contabile o divulgazione pubblica anonime, se la persona segnalante sia stata successivamente identificata e abbia subito ritorsioni, nonché nei casi di segnalazione presentata alle istituzioni, agli organi e agli organismi competenti dell'Unione europea.

#### **d. Le misure di sostegno**

Ad ulteriore rafforzamento della protezione della persona segnalante o denunciante, il legislatore per la prima volta prevede la possibilità che l'Anac stipuli convenzioni con enti del Terzo Settore, affinché forniscano misure di sostegno al segnalante. Tali enti, inseriti in un apposito elenco pubblicato dall'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 Stato.

Si tratta di una forma di tutela in senso ampio, che garantisce sia il segnalante sia il segnalato.

#### **e. Limitazione della responsabilità per rivelazione e diffusione di alcune categorie di informazioni**

All'insieme delle tutele riconosciute dalla disciplina alla persona segnalante o denunciante, si devono ascrivere anche le limitazioni della responsabilità rispetto alla rivelazione e alla diffusione di alcune categorie di informazioni.

Nello specifico, 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 del decreto legislativo 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.

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.

Tale limitazione di responsabilità non rileva laddove vengano in rilievo gli obblighi di segretezza relativi a:

- informazioni classificate. La casistica assume particolare rilevanza per l’Azienda in ragione di talune tematiche trattate;
- segreto professionale forense e medico;
- segretezza delle deliberazioni degli organi giurisdizionali (art. 1, co. 3, decreto legislativo n. 24/2023).

Le limitazioni di responsabilità operano al ricorrere di determinate condizioni, in assenza delle quali vi sarebbero conseguenze in termini di responsabilità penale, civile, amministrativa. Ai sensi dell’art. 20 del decreto legislativo n. 24/2023, la scriminante prevista opera nei casi in cui ricorrono entrambe le sottoindicate condizioni:

- 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;
- la seconda condizione, invece, esige che la segnalazione, la divulgazione pubblica o la denuncia sia stata effettuata nel rispetto delle condizioni previste dal decreto legislativo n. 24/2023 per beneficiare delle tutele.

In aggiunta a quanto indicato, l’art. 20 del decreto legislativo n. 24/2023 dispone che l’ente o la persona tutelata 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). L’immunità da ogni responsabilità opera, quindi, ove l’acquisizione di informazioni o l’accesso ai documenti sia avvenuto in modo lecito.

La responsabilità penale e ogni altra forma di responsabilità - anche di natura civile o amministrativa - non è esclusa per i comportamenti, gli atti o le omissioni non collegati alla segnalazione, denuncia o divulgazione pubblica o che non sono strettamente necessari a rivelare la violazione.

## **8. LA DISCIPLINA SANZIONATORIA**

Ai sensi dell'art. 21 del decreto legislativo n. 24/2023, l'Anac applica al responsabile, sia nel settore pubblico sia nel settore privato, **le seguenti sanzioni amministrative pecuniarie:**

- **da 10.000 a 50.000 euro**, quando accerta che la persona fisica individuata come responsabile abbia commesso ritorsioni;
- **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;
- **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 personali;
- **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;
- **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;
- **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;
- **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 decreto legislativo n. 24/2023, trova applicazione la Legge n. 689/1981.