Procedura per le segnalazioni di illeciti e irregolarità (whistleblowing)

COMUNE DI ZOVENCEDO
Via Roma n. 6:
36020 Zovencedo VI:
Tel: 0444-893065:
mail: info@comune.zovencedo.vi.it:

Allegato "A" alla delibera di Giunta Comunale n. 41, del 11/07/2023

INDICE

Riferimenti normativi 3

Premessa 4

1. Soggetti titolati a effettuare la segnalazione 6

2. Soggetti nei cui confronti può essere effettuata la segnalazione 6

3. Oggetto di segnalazione 7

4. Soggetto al quale presentare la segnalazione e canale criptato di segnalazione 9

5. Quando è possibile effettuare la segnalazione 11

6. Contenuto della segnalazione 11

7. Esito della segnalazione 12

8. Tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti (Whistleblower) ed eventuale responsabilità 15

9. Divieto di discriminazione e ritorsione nei confronti del dipendente pubblico che segnala illeciti (Whistleblower) - Protezione dalle ritorsioni 17

10. Pubblicazioni e trattamento dei dati personali 19

11. Segnalazioni all'ANAC e ad altri soggetti esterni 20

12. Divulgazione pubblica 21

13. Disposizioni finali 21

ALLEGATI: 22

Riferimenti normativi

a) art. 54 – bis, d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165 "*Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche*";

b) la legge 6 novembre 2012, n. 190 recante "*Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione*"

c) art. 19, comma 5, D.L. 24 giugno 2014, n. 90 "*Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari*", convertito con modificazioni dalla legge 11 agosto 2014, n. 114;

d) Determinazione ANAC n. 6 del 28 aprile 2015 "*Linee guida in materia di tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti - c.d. whistleblower*";

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

f) Comunicato del Presidente Anac 5 settembre 2018 "*Indicazioni per la miglior gestione delle segnalazioni di illeciti o irregolarità effettuate dai dipendenti pubblici nell'interesse dell'integrità della pubblica amministrazione, ai sensi dell'art. 54-bis, del d.lgs. 30 maggio 2001, n. 165 – c.d. whistleblowers)*";

g) Deliberazione ANAC n. 469 del 09 giugno 2021 "*Linee guida in materia di tutela degli autori di segnalazioni di reati o irregolarità di cui siano venuti a conoscenza in ragione di un rapporto di lavoro, ai sensi dell'art. 54-bis, del d.lgs. 165/2001 (c.d. whistleblowing)*";

h) decreto legislativo 10 marzo 2023, n. 24 "*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*";

i) Deliberazione 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*".

a) PIAO 2023/2025 del Comune di Zovencedo approvato, con delibera di Giunta Comunale n. 08 del 14/02/2023

Premessa

Definizione di WHISTEBLOWING alla luce della nuova normativa

Secondo quanto stabilito dall'articolo 54-bis "tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti" del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165 con l'espressione whisteblowing si fa riferimento al *"pubblico dipendente che, nell'interesse dell'integrità della pubblica amministrazione, segnala al responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza di cui all'articolo 1, comma 7, della legge 6 novembre 2012, n. 190, ovvero all'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC), o denuncia all'autorità giudiziaria ordinaria o a quella contabile, condotte illecite di cui è venuto a conoscenza in ragione del proprio rapporto di lavoro".*

L'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC), è intervenuta in materia con i seguenti provvedimenti:

a) Determinazione ANAC n. 6 del 28 aprile 2015 "*Linee guida in materia di tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti - c.d. whistleblower*";

b) Comunicato del Presidente Anac 5 settembre 2018 "*Indicazioni per la miglior gestione delle segnalazioni di illeciti o irregolarità effettuate dai dipendenti pubblici nell'interesse dell'integrità della pubblica amministrazione, ai sensi dell'art. 54-bis, del d.lgs. 30 maggio 2001, n. 165 – c.d. whistleblowers)*";

c) Deliberazione ANAC n. 469 del 09 giugno 2021 "*Linee guida in materia di tutela degli autori di segnalazioni di reati o irregolarità di cui siano venuti a conoscenza in ragione di un rapporto di lavoro, ai sensi dell'art. 54-bis, del d.lgs. 165/2001 (c.d. whistleblowing)*";

La disciplina è stata integrata con la legge 30 novembre 2017, n. 179, entrata in vigore il 29 dicembre 2017, che ha modificato la precedente formulazione dell'articolo 54-bis del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165.

Inoltre l'articolo 6 del decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231 "*Disciplina della responsabilità amministrativa delle persone giuridiche, delle società e delle associazioni anche prive di personalità giuridica, a norma dell'articolo 11 della legge 29 settembre 2000, n. 300*" ha integrato la normativa in tema di obbligo di segreto d'ufficio, aziendale, professionale, scientifico e industriale.

Relativamente all'istituto del "whistleblowing" è altresì opportuno chiarire che l'art. 54-bis, comma 2 del d.lgs 30 marzo 2001, n. 165 precisa che per "*dipendente pubblico si intende il dipendente delle amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, ivi compreso il dipendente di cui all'articolo 3, il dipendente di un ente pubblico economico ovvero il dipendente di un ente di diritto privato sottoposto a controllo pubblico ai sensi dell'articolo 2359 del codice civile. La disciplina di cui al presente articolo si applica anche ai lavoratori e ai collaboratori delle imprese fornitrici di beni o servizi e che realizzano opere in favore dell'amministrazione pubblica.*

La segnalazione è fatta "nell'interesse dell'integrità della pubblica amministrazione", così come ben specificato dal comma 1, dell'art. 54-bis, del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165.

A tutela del dipendente che segnala gli illeciti, il comma 3, dell'art. 54-bis, del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165 dispone che "*l'identità del segnalante non può essere rivelata. Nell'ambito del procedimento penale, l'identità del segnalante è coperta dal segreto nei modi e nei limiti previsti dall'articolo 329 del codice di procedura penale. Nell'ambito del procedimento dinanzi alla Corte dei conti, l'identità del segnalante non può essere rivelata fino alla chiusura della fase istruttoria. Nell'ambito del procedimento disciplinare l'identità del segnalante non può essere rivelata, ove la contestazione dell'addebito disciplinare sia fondata su accertamenti distinti e ulteriori rispetto alla segnalazione, anche se conseguenti alla stessa. Qualora la contestazione sia fondata, in tutto o in parte, sulla segnalazione e la conoscenza dell'identità del segnalante sia indispensabile per la difesa dell'incolpato, la segnalazione sarà utilizzabile ai fini del procedimento disciplinare solo in presenza di consenso del segnalante alla rivelazione della sua identità*".

Il presente documento individua la procedura da seguire per la segnalazione di illeciti e irregolarità al Responsabile della Prevenzione della Corruzione dell'Ente (RPCT), in conformità alla Legge 30 novembre 2017, n. 179 "*Disposizioni per la tutela degli autori di segnalazioni di reati o irregolarità di cui siano venuti a conoscenza nell'ambito di un rapporto di lavoro pubblico o privato*", del decreto legislativo 10 marzo 2023, n. 24 "*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*", in attuazione delle disposizioni vigente e al PIAO 2023/2025 approvato con delibera di Giunta Comunale n. 08 del 14/02/2023.

Con il d.lgs. 10 marzo 2023, n. 24 avente ad oggetto: *"Attuazione della direttiva (UE) 2019/1937 del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 23.10.2019, riguardante la protezione delle persone che segnalano violazioni del del diritto dell'Unione e recante disposizioni riguardanti la protezione delle persone chesegnalano violazioni delle disposizioni normative nazionali"* si è provveduto a recepire in Italia la Direttiva (UE) 2019/1937 del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 ottobre 2019, riguardante la protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell'Unione.

Lo scopo della direttiva è disciplinare la protezione dei dipendenti pubblici che segnalano illeciti (whistleblowers) all'interno dell'Unione, mediante norme minime di tutela, volte a uniformare le normative nazionali, a partire dal principio che coloro "che segnalano minacce o pregiudizi al pubblico interesse di cui sono venuti a sapere nell'ambito delle loro attività professionali esercitano il diritto alla libertà di espressione".

In tema di whistleblowing, il nostro Paese aveva già previsto alcune norme nel d.lgs. 20 marzo 2001, n. 165 (articolo 54-bis) e nel d.lgs. 8 giugno 2001, n. 231 (articolo 6, commi 2-bis e ss.), nonché nella legge 30 novembre 2017, n. 179.

Con il decreto legislativo d.lgs. 10 marzo 2023, n. 24 si abrogano le disposizioni anzidette, raccogliendo in un unico testo normativo la disciplina relativa alla tutela delle persone segnalanti.

1. Soggetti titolati a effettuare la segnalazione[1]

1. Le segnalazioni possono essere effettuate da coloro che, in ragione del proprio rapporto di lavoro presso il Comune di Zovencedo (di seguito denominato "Comune"), vengano a conoscenza di condotte illecite, in particolare:
   a. dipendenti pubblici (ossia i dipendenti delle amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1, comma 2, del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165., ivi compresi i dipendenti di cui all'art. 3 del medesimo decreto, nonché i dipendenti delle autorità amministrative indipendenti di garanzia, vigilanza o regolazione; i dipendenti degli enti pubblici economici, degli enti di diritto privato sottoposti a controllo pubblico, delle società in house, degli organismi di diritto pubblico o dei concessionari di pubblico servizio)[2];
   b. lavoratori subordinati di soggetti del settore privato;
   c. lavoratori autonomi che svolgono la propria attività lavorativa presso soggetti del settore pubblico o del settore privato;
   d. collaboratori, liberi professionisti e i consulenti che prestano la propria attività presso soggetti del settore pubblico o del settore privato;
   e. volontari e i tirocinanti, retribuiti e non retribuiti,
   f. azionisti e le persone con funzioni di amministrazione, direzione, controllo, vigilanza o rappresentanza, anche qualora tali funzioni siano esercitate in via di mero fatto, presso soggetti del settore pubblico o del settore privato.

2. Soggetti nei cui confronti può essere effettuata la segnalazione

1. Le segnalazioni possono essere effettuate nei confronti:
   a. del Segretario Comunale;
   b. dei dipendenti di ruolo del Comune e dei tirocinanti;
   c. dei componenti del Servizio di controllo interno;
   d. dei consulenti esterni;
   e. dei dipendenti di altre amministrazioni in posizione di comando, distacco o fuori ruolo presso il Comune;
   f. dei lavoratori e i collaboratori delle imprese fornitrici di beni o servizi presso il

[1] Vedasi "approfondimenti sull'ambito soggettivo – Gli enti del settore pubblico" di ANAC in "Linee guida whistleblowing - Parte prima – Ambito soggettivo § 1.1". Allegato alla presente procedura.

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

Comune,nonché altri soggetti che a vario titolo interagiscono con il Comune;

g. ogni altro soggetto non compreso nell'elenco e individuato dalla disciplina vigente in materia.

2. In caso di trasferimento, di comando o distacco (o situazioni analoghe) del dipendente presso altra amministrazione, questi può riferire anche di fatti accaduti in una amministrazione diversa da quella in cui presta servizio al momento della segnalazione: in tal caso la segnalazione deve essere presentata presso l'amministrazione alla quale i fatti si riferiscono ovvero all'ANAC.

3. Oggetto di segnalazione

1. L'oggetto delle segnalazioni, meritevoli di tutela e rientranti nell'ambito di applicazione della legge in materia, non è individuato in modo tassativo o rigido. La segnalazione può riguardare comportamenti, atti od omissioni che ledono l'interesse pubblico o l'integrità dell'amministrazione pubblica. Tra queste in modo non esaustivo e a solo titolo esemplificativo rilevano:
   a. illeciti amministrativi, contabili, civili o penali;
   b. condotte illecite rilevanti ai sensi del decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231 (reati presupposto a titolo esemplificativo: Indebita percezione di erogazioni, truffa in danno dello Stato, di un ente pubblico o dell'Unione Europea per il conseguimento di erogazioni pubbliche, frode informatica in danno dello Stato o di un ente pubblico e frode nelle pubbliche forniture);
   c. violazioni dei modelli di organizzazione e gestione ivi previsti;
   d. illeciti che rientrano nell'ambito di applicazione degli atti dell'Unione europea 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;
   e. atti od omissioni che ledono gli interessi finanziari dell'Unione;
   f. atti od omissioni riguardanti il mercato interno (a titolo esemplificativo: violazioni in materia di concorrenza e di aiuti di Stato);
   g. atti o comportamenti che vanificano l'oggetto o la finalità delle disposizioni di cui

agli atti dell'Unione;

h. per quanto non espressamente previsto si rinvia a quanto stabilito nel d.Lgs. 10 marzo 2023, n. 24 avente ad oggetto: *"Attuazione della direttiva (UE) 2019/1937 del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 23.10.2019, 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"*;

i. condotte volte ad **occultare** le violazioni indicate alle lettere precedenti;

j. attività illecite **non ancora compiute** ma che il dipendente pubblico (whistleblower) ritenga ragionevolmente possano verificarsi in presenza di elementi concreti precisie concordanti;

k. le segnalazioni possono avere ad oggetto anche fondati sospetti di attività illecite indicate alle lettere precedenti.

2. L'oggetto delle segnalazioni è riferito a situazioni e condotte che il segnalante è venuto a conoscenza in ragione del proprio rapporto di lavoro, anche non relative all'ufficio di appartenenza.

3. Non sono invece riconducibili all'ambito di applicazione della legge sulla tutela del whistleblower[3]:

   a. meri sospetti o voci. Non è necessario avere piena certezza dell'effettivo accadimento dei fatti segnalati ma, a tutela dei terzi citati e del buon andamento della pubblica amministrazione, devono sussistere elementi circostanziati, da riportare in fase di segnalazione, in base ai quali il segnalanteritenga altamente probabile che si sia verificato un fatto illecito nel senso ampio sopraesposto.

   b. richieste, reclami, rimostranze relative al proprio rapporto di lavoro (per esempio, denunce di mobbing o molestie) per le quali occorre fare riferimento, in funzione della tipologia, al Responsabile dell'Ufficio o all'Ufficio Personale oppure, per quanto di competenza, al Comitato Unico di Garanzia per le pari opportunità (CUG);

   c. contestazioni, rivendicazioni o richieste legate ad un interesse di carattere personale della persona segnalante che attengono esclusivamente ai propri rapporti individuali o di impiego pubblico, ovvero inerenti ai propri rapporti di lavoro o di impiego pubblico con le figure gerarchicamente sovraordinate.

4. Resta ferma la distinta disciplina relativa all'obbligo di denuncia di reato da parte dei pubblici ufficiali e degli incaricati di pubblico servizio ai sensi degli articoli 361 c.p. e

[3] Vedasi gli "approfondimenti sull'ambito oggettivo – Le segnalazioni escluse dall'applicazione della normativa" di Anac in "Linee guida whistleblowing - Parte prima – Ambito oggettivo § 2.1.1". Allegato alla presente procedura.

362 c.p. e dell'art. 331 c.p.p.

4. Soggetto al quale presentare la segnalazione e canale criptato di segnalazione

1. Il Comune individua nel Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza "RPCT", in conformità a quanto indicato nella determinazione ANAC n. 6 del 28 aprile 2015, il soggetto destinatario delle segnalazioni inviate da parte del dipendente che intende denunciare un illecito o una irregolarità all'interno della Amministrazione comunale, di cui è venuto a conoscenza, nell'esercizio della propria attività lavorativa. Il nominativo e i dati di contatto del RPCT sono disponibili nella sezione Anticorruzione del sito istituzionale.
2. Al RPCT è demandato il compito di verificare la fondatezza delle circostanze rappresentate nella segnalazione, nel rispetto dei principi di imparzialità e riservatezza, effettuando ogni attività ritenuta opportuna, inclusa l'audizione personale del segnalante e di eventuali altri soggetti che possono riferire sui fatti segnalati. A tal fine, il RPCT può avvalersi del supporto e della collaborazione delle competenti strutture e, all'occorrenza, di organi di controllo esterni (tra cui Guardia di Finanza, Direzione provinciale del Lavoro, Comando Polizia Locale, Agenzia delle Entrate).
3. Il Comune ha istituito un canale di segnalazione interna che garantisce 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.
4. In armonia all'art. 4, comma 5, del d.lgs. 10 marzo 2023, n. 24, la gestione del canale di segnalazione interna[4] è affidata al Responsabile per la Prevenzione della Corruzione e la Trasparenza (R.P.C.T.). A tal fine, le segnalazioni possono essere effettuate mediante il canale criptato messo a disposizione da "WhistleblowingPA, sistema digitale gratuito per la gestione delle segnalazioni di corruzione nella Pubblica Amministrazione" a cui il Comune ha aderito in quanto:
   a. tutte le pubbliche amministrazioni italiane possono aderire a detto progetto ottenendo l'accesso ad una propria piattaforma personale che sarà resa disponibile in cloud e accessibile su internet ad un indirizzo specifico per ciascuna PA;
   b. la piattaforma permette al Responsabile per la Prevenzione della Corruzione e della

[4] Vedasi gli "Approfondimenti sui canali e le modalità di presentazione delle segnalazioni - I canali Interni" di Anac in "Linee guida whistleblowing - Parte prima – I canali e le modalità di presentazione delle segnalazioni § 3.1". Allegati alla presente procedura.

Trasparenza di ricevere le segnalazioni di illeciti da parte dei dipendenti dell'ente e di dialogare con i segnalanti, anche in modo anonimo;

c. la piattaforma rende disponibile un questionario appositamente studiato per il contrasto alle attività corruttive e conforme alla normativa vigente;

5. Il canale criptato è liberamente accessibile dalla Sezione di Amministrazione Trasparente "Altri contenuti – Segnalazione illeciti Whistleblowing".
6. I dati della segnalazione sono scorporati dai dati identificativi del segnalante ed automaticamente inoltrati, per l'avvio tempestivo dell'istruttoria al R.P.C.T., il quale riceve una comunicazione di avvenuta presentazione, con il codice identificativo della stessa (senza ulteriori elementi di dettaglio). I dati identificativi del segnalante sono custoditi, in forma crittografata e sono accessibili solamente al R.P.C.T.
7. Il R.P.C.T. accede alla propria area riservata e alle informazioni di dettaglio delle varie segnalazioni ricevute. In alternativa, su richiesta del segnalante è possibile effettuare un incontro diretto.
8. Nel caso in cui la segnalazione sia stata presentata nelle modalità descritte, l'identità del segnalante sarà conosciuta solo dal R.P.C.T.
9. Il soggetto (whistleblower) che intenda effettuare una segnalazione potrà accedere al sistema direttamente dal link "***Whistleblowing PA"*** pubblicato sul sito istituzionale del Comune senza particolari credenziali in quanto il sistema aprirà automaticamente una maschera interattiva che permetterà, cliccando sul pulsante "**SEGNALA**", di effettuare una segnalazione di un illecito in forma anonima creando per ogni segnalazione un codice univoco che servirà al segnalatore per monitorare la sua comunicazione ed al ricevente di visualizzare le segnalazioni senza poter verificare l'identità del segnalante.
10. L'invio della segnalazione non esonera dall'obbligo di denunciare alla competente Autorità Giudiziariai fatti penalmente rilevanti, qualora il segnalante rivesta la qualifica di pubblico ufficiale o di incaricato di pubblico servizio, né esonera dall'obbligo di denunciare le ipotesi di danno erariale nei casi in cui ciò sia previsto dalla legge.
11. Qualora le segnalazioni riguardino il R.P.C.T. stesso, la segnalazione deve essere rivolta direttamente all'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC) o all'Autorità giudiziaria ordinaria o contabile, come descritto al successivo articolo 14.

5. Quando è possibile effettuare la segnalazione

1. È possibile effettuare la segnalazione quando:
   a. il rapporto giuridico è in corso;
   b. durante il periodo di prova;
   c. il rapporto giuridico non è ancora iniziato, se le informazioni sulle violazioni sono state acquisite durante il processo di selezione o in altre fasi precontrattuali;
   d. successivamente allo scioglimento del rapporto giuridico se le informazioni sulle violazioni sono state acquisite prima dello scioglimento del rapporto stesso (pensionati).

6. Contenuto della segnalazione

1. Il soggetto (whistleblower) deve fornire tutti gli elementi utili in suo possesso per consentire al RPCT di procedere alle dovute ed appropriate verifiche ed accertamenti a riscontro della fondatezza dei fatti oggetto della segnalazione. A tal fine, la segnalazione, salve le descritte modalità di presentazione, deve contenere i seguenti elementi:
   a. le generalità del soggetto che effettua la segnalazione (una segnalazione che non consenta di ricostruire l'identità del segnalante sarà considerata anonima ed esaminata ai sensi del successivo comma);
   b. una chiara e completa descrizione dei fatti oggetto di segnalazione;
   c. se conosciute, le circostanze di tempo e di luogo in cui i fatti sono stati commessi;
   d. se conosciute, le generalità o altri elementi che consentano di identificare il soggetto/i che avrebbe/ro posto/i in essere i fatti segnalati;
   e. l'indicazione di eventuali altri soggetti che possono riferire sui fatti oggetto di segnalazione;
   f. l'indicazione di eventuali documenti che possono confermare la fondatezza di tali fatti;
   g. ogni altra informazione o documento che possa fornire un utile riscontro circa la sussistenza deifatti segnalati.
2. Quando, su richiesta della persona segnalante, la segnalazione è effettuata oralmente nel corso di un incontro con il RPCT, essa, previo consenso della persona segnalante, è documentata mediante verbale. In caso di verbale, la persona segnalante può verificare, rettificare e confermare il verbale dell'incontro mediante la propria sottoscrizione.
3. Le segnalazioni anonime, prive di elementi che consentano di identificare il loro autore

verranno prese in considerazione solo ove presentino elementi adeguatamente circostanziati, relativi a fatti di particolare gravità. Sarà possibile prendere in considerazione tali segnalazioni attraverso canali distinti e differenti da quelli posti in essere per le segnalazioni in materia di tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti "whistleblowing"[5].

7. Esito della segnalazione

1. La gestione e la preliminare verifica sulla fondatezza delle circostanze rappresentate nella segnalazione, sia essa pervenuta attraverso il canale criptato messo a disposizione da "WhistleblowingPA di cui all'art. 5, oppure oralmente come stabilito dall'articolo 7, comma 2, sono affidate al R.P.C.T. che prende in carico la segnalazione per una prima sommaria istruttoria, nel rispetto dei principi di imparzialità e riservatezza, effettuando ogni attività ritenuta opportuna, inclusa l'audizione personale del segnalante e di eventuali altri soggetti che possono riferire sui fatti segnalati.
2. Se indispensabile, richiede chiarimenti al segnalante e/o a eventuali altri soggetti coinvolti nella segnalazione, provvedendo alla definizione dell'istruttoria nei termini di legge. Nell'ambito della gestione della segnalazione, il R.P.C.T.:
   a. rilascia alla persona segnalante avviso di ricevimento della segnalazione entro sette giorni dalla data di ricezione;
   b. mantiene le interlocuzioni con la persona segnalante e può richiedere a quest'ultima, se necessario, integrazioni;
   c. dà diligente seguito alle segnalazioni ricevute;
   d. fornisce riscontro alla segnalazione entro 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;
   e. In caso di evidente e manifesta infondatezza, il R.P.C.T., sulla base di un'analisi dei fatti oggetto della segnalazione, può decidere di archiviare la richiesta. In tal caso, ne dà notizia al segnalante.
3. Di seguito è meglio descritto l'iter procedurale:
   a. Il R.P.C.T., ricevuta la segnalazione, ne cura la registrazione in apposito registro

[5]per espressa volontà del legislatore, le segnalazioni anonime non rientrano nel campo di applicazione della presente procedura. Tale assunto è anche evidenziato nella Determinazione ANAC n. 6, del 28 aprile 2015, al punto 2 delle" Linee guida in materia di tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti (c.d. whistleblower)", pubblicata in G.U.S.G. n. 110, del 14 maggio 2015, nello specifico: "*l'invio di segnalazioni anonime e il loro trattamento avviene, comunque, attraverso canali distinti e differenti da quelli approntati per le segnalazioni oggetto delle presenti Linee guida. In altre parole, le segnalazione anonime, che pure in casi particolari possono essere oggetto di considerazione da parte dell'A.N.AC., non rientrano, per espressa volontà del legislatore, direttamente nel campo di applicazione dell'art. 54 bis del d.lgs. 165/2001. Si ribadisce che la tutela prevista da detto articolo non può che riguardare il dipendente pubblico che si identifica (diversamente, la tutela non può essere assicurata)*".

riservato tutelando la riservatezza del segnalante;

b. Il R.P.C.T., avvalendosi se possibile della collaborazione di un gruppo di lavoro, da individuarsi a cura dello stesso R.P.C.T., provvede ad avviare la procedura interna per la verifica dei fatti descritti nella segnalazione, investendo le strutture competenti.

c. Il R.P.C.T. e i componenti del gruppo di lavoro dedicato se istituito, sono tenuti:

   I. a mantenere il massimo riserbo sull'identità del segnalante e su ogni altro elemento che possa rivelarla. In caso di violazione di tali doveri, ne rispondono, anche in via disciplinare, per violazione del Codice di Comportamento e per violazione degli obblighi di riservatezza prescritti dalla legge;

   II. ad astenersi da ogni valutazione in caso di eventuali conflitti di interessi , in tal caso, si astengono dal trattare l'affare e sono tenuti a devolverlo a uno dei due vicesegretari generali il cui ufficio non sia coinvolto nella vicenda.

4. Nel corso dell'istruttoria il R.P.C.T. può chiedere informazioni ad altri Responsabili e dipendenti, che sono tenuti alla massima collaborazione, fornendo i riscontri con la massima celerità e comunque non oltre 15 giorni dalla richiesta. La mancata collaborazione è sanzionabile in via disciplinare. I Responsabili e i dipendenti dovranno mantenere il massimo riserbo in ordine all'identità del segnalante e di ogni altro elemento che possa rivelarla, salvo il consenso espresso di quest'ultimo.

5. Qualora, all'esito della verifica/istruttoria, da completarsi entro 120 giorni dal ricevimento della segnalazione, si ravvisino elementi di non manifesta infondatezza del fatto segnalato, il R.P.C.T. provvederà a eseguire ulteriori approfondimenti istruttori o ad adottare i provvedimenti di competenza, da notificare:

   a. al Responsabili del Settore Gestione Risorse Umane e Finanziarie, nonché al Responsabile dell'Area/Settore di appartenenza dell'autore della violazione, affinché sia espletato, ove ne ricorrano i presupposti, l'esercizio dell'azione disciplinare;

   b. agli organi e alle strutture competenti dell'Ufficio Procedimenti Disciplinari affinché adottino le eventuali ulteriori azioni ritenute necessarie;

   c. se del caso, all'Autorità Giudiziaria, alla Corte dei conti e all'ANAC. In tali eventualità:

      I. nell'ambito del procedimento penale, l'identità del segnalante è coperta dal segreto nei modie nei limiti previsti dall'articolo 329 del

codice di procedura penale;

II. nell'ambito del procedimento dinanzi alla Corte dei conti, l'identità del segnalante non può essere rivelata fino alla chiusura della fase istruttoria;

III. nell'ambito del procedimento disciplinare l'identità del segnalante non può essere rivelata, ove la contestazione dell'addebito disciplinare sia fondata su accertamenti distinti e ulteriori rispetto alla segnalazione, anche se conseguenti alla stessa. Qualora la contestazione sia fon- data, in tutto o in parte, sulla segnalazione e la conoscenza dell'identità del segnalante sia indispensabile per la difesa dell'incolpato, la segnalazione sarà utilizzabile ai fini del procedimento disciplinare solo in presenza di consenso del segnalante alla rivelazione della sua identità.

6. In ogni caso, qualora il R.P.C.T. debba avvalersi di personale ai fini della gestione delle pratiche di segnalazione, tale personale per tale attività dovrà essere autorizzato al trattamento dei dati personali e, di conseguenza, il suddetto personale dovrà attenersi al rispetto delle istruzioni impartite, nonché di quelle più specifiche, connesse ai particolari trattamenti, eventualmente di volta in volta fornite dal R.P.C.T.
7. È fatto salvo, in ogni caso, l'adempimento, da parte del R.P.C.T. e/o dei soggetti che per ragioni di servizio debbano conoscere l'identità del segnalante, degli obblighi di legge cui non è opponibile il diritto all'anonimato del segnalante.
8. Il R.P.C.T. provvede senza ritardo a fornire riscontro al segnalante in merito agli esiti della segnalazione.
9. Il R.P.C.T. rende conto del numero di segnalazioni ricevute e del loro stato di avanzamento all'interno della relazione annuale di cui all'art. 1, comma 14, della legge n. 190/2012 con modalità tali da garantire comunque la riservatezza dell'identità del segnalante.
10. I dati raccolti verranno conservati in una forma che consenta l'identificazione degli interessati per un arco di tempo non superiore al conseguimento delle finalità per le quali sono trattati.

8. Tutela del dipendente pubblico[6] che segnala illeciti (Whistleblower) ed eventuale responsabilità[7]

1. Secondo quanto stabilito dal d.lgs. 10 marzo 2023 , n. 24, l'identità del segnalante non può essere rivelata.
2. La tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti (whistleblower) è diretta a evitare che il dipendente, venuto a conoscenza di condotte illecite, ometta di segnalarle per il timore di subire conseguenze dannose.
3. nell'ambito del procedimento penale che può conseguire alla segnalazione, l'identità del segnalante è coperta dal segreto nei modi e nei limiti previsti dall'articolo 329 del codice di procedura penale.
4. Nell'ambito dell'eventuale procedimento attivato dinanzi alla Corte dei conti l'identità del segnalante non può essere rivelata fino alla chiusura della fase istruttoria.
5. In caso di attivazione di procedimento disciplinare, l'identità del segnalante non può essere rivelata, ove la contestazione dell'addebito disciplinare sia fondata su accertamenti distintie ulteriori rispetto alla segnalazione, anche se conseguenti alla stessa. Qualora la contestazione sia fondata, in tutto o in parte, sulla segnalazione e la conoscenza dell'identità del segnalante sia indispensabile per la difesa dell'incolpato, la segnalazione sarà utilizzabile ai fini del procedimento disciplinare solo in presenza di consenso del segnalante alla rivelazione della sua identità.
6. la segnalazione è sottratta:
   a. all'accesso previsto dagli articoli 22 e seguenti della legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni, così come previsto dall'art. 54-bis, comma 4, del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165;
   b. all'accesso civico generalizzato previsto dal d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33.
7. Le misure di protezione e tutela si applicano anche[8]:
   a. al facilitatore (persona fisica che assiste il segnalante nel processo di segnalazione, operante all'interno del medesimo contesto lavorativo e la cui assistenza deve rimanereriservata);
   b. alle persone del medesimo contesto lavorativo della persona segnalante, di colui che ha sporto una denuncia o di colui che ha effettuato una divulgazione pubblica eche sono legate ad essi da uno stabile legame affettivo o di parentela entro il quartogrado;

[6] Vedasi gli "Approfondimenti sull'ambito soggettivo - I soggetti tutelati nel settore pubblico" di ANAC in "Linee guida whistleblowing - Parte prima – Ambito soggettivo § 1.2". Allegato alla presente procedura.
[7] Vedasi gli "Approfondimenti sulle tutele e misure di sostegno - Le limitazioni di responsabilità penale, civile, amministrativa" di ANAC in "Parte prima – Le tutele e le misure di sostegno § 4.3". Allegato alla presente procedura
[8] Vedasi gli "approfondimenti sull'ambito soggettivo – Gli altri soggetti tutelati oltre al segnalante, a chi denuncia o chi effettua una divulgazione pubblica" di Anac in "Linee guida whistleblowing - Parte prima – Ambito soggettivo § 1.5". Allegato alla presente procedura.

c. ai colleghi di lavoro della persona segnalante o della persona che ha sporto unadenuncia o effettuato una divulgazione pubblica, che lavorano nel medesimo contesto lavorativo della stessa e che hanno con detta persona un rapporto abitualeecorrente.
d. agli enti di proprietà della persona segnalante o per i quali le stesse persone lavorano nonché agli enti che operano nel medesimo contesto lavorativo delle predettepersone.

9. Non è punibile l'ente o la persona di cui all'articolo 3 che riveli o diffonda informazioni sulle violazioni coperte dall'obbligo di segreto, diverso da quello di cui all'articolo 1, comma 3, o del d.lgs. 10 marzo 2023 , n. 24 relative alla tutela del diritto d'autore o alla protezione dei dati personali ovvero riveli o diffonda informazioni sulle violazioni che offendono la reputazione della persona coinvolta o denunciata, quando, al momento della rivelazione o diffusione, vi fossero fondati motivi per ritenere che la rivelazione o diffusione delle stesse informazioni fosse necessaria per svelare la violazione e la segnalazione, la divulgazione pubblica o la denuncia all'autorità giudiziaria o contabile è stata effettuata ai sensi dell'articolo 16 del d.lgs. 10 marzo 2023 , n. 24.
10. Quando ricorrono le ipotesi di cui al comma 9, è esclusa altresì ogni ulteriore responsabilità, anche di natura civile o amministrativa.
11. Salvo che il fatto costituisca reato, l'ente o la persona di cui all'articolo 3 del d.lgs. 10 marzo 2023 , n. 24 non incorre in alcuna responsabilità, anche di natura civile o amministrativa, per l'acquisizione delle informazioni sulle violazioni o per l'accesso alle stesse. In ogni caso, la responsabilità penale e ogni altra responsabilità, anche di natura civile o amministrativa, non è esclusa per i comportamenti, gli atti o le omissioni non collegati alla segnalazione, alla denuncia all'autorità giudiziaria o contabile o alla divulgazione pubblica o che non sono strettamente necessari a rivelare la violazione.
12. Così come previsto dall'art. 16, del d.lgs. 10 marzo 2023 , n. 24 le misure di protezione previste nel capo III, del d.lgs. 10 marzo 2023 , n. 24 si applicano alle persone di cui all'articolo 3 del medesimo decreto legislativo quando ricorrono le seguenti condizioni:
    a. al momento della segnalazione o della denuncia all'autorità giudiziaria o contabile o della divulgazione pubblica, la persona segnalante o denunciante aveva fondato motivo di ritenere che le informazioni sulle violazioni segnalate, divulgate pubblicamente o denunciate fossero vere e rientrassero nell'ambito oggettivo di cui all'articolo 1, del d.lgs. 10 marzo 2023 , n. 24;
    b. la segnalazione o divulgazione pubblica è stata effettuata sulla base di quanto previsto dal capo II del d.lgs. 10 marzo 2023 , n. 24.
13. I motivi che hanno indotto la persona a segnalare o denunciare o divulgare pubblicamente sono irrilevanti ai fini della sua protezione.

14. Salvo quanto previsto dall'articolo 20, del d.lgs. 10 marzo 2023 , n. 24 quando è accertata, anche con sentenza di primo grado, la responsabilità penale della persona segnalante per i reati di diffamazione o di calunnia o comunque per i medesimi reati commessi con la denuncia all'autorità giudiziaria o contabile ovvero la sua responsabilità civile, per lo stesso titolo, nei casi di dolo o colpa grave, le tutele di cui al capo III, del d.lgs. 10 marzo 2023 , n. 24 non sono garantite e alla persona segnalante o denunciante è irrogata una sanzione disciplinare.
15. La disposizione di cui all'art. 16, del d.lgs. 10 marzo 2023 , n. 24 si applica anche nei casidi segnalazione o denuncia all'autorità giudiziaria o contabile o divulgazione pubblica anonime, se la persona segnalante è stata successivamente identificata e ha subito ritorsioni, nonché nei casi di segnalazione presentata alle istituzioni, agli organi e agli organismi competenti dell'Unione europea, in conformità alle condizioni di cui all'articolo6 del d.lgs. 10 marzo 2023 , n. 24

9. Divieto di discriminazione e ritorsione[9] nei confronti del dipendente pubblico che segnala illeciti (Whistleblower) - Protezione dalle ritorsioni

1. Nei confronti del dipendente che effettua una segnalazione ai sensi della presente procedura non è consentita, né tollerata alcuna forma di ritorsione o misura discriminatoria, diretta o indiretta, aventi effetti sulle condizioni di lavoro per motivi connessi direttamente o indirettamente alla denuncia.
2. Il dipendente pubblico è protetto da eventuali ritorsioni, sia mediante la garanzia dell'anonimato sia mediante la tutela della sua posizione lavorativa nell'Amministrazione; non può essere sanzionato, demansionato, licenziato, trasferito, o sottoposto ad altra misura organizzativa avente effetti negativi, diretti o indiretti, sulle condizioni di lavoro determinata dalla segnalazione. Gli atti discriminatori o ritorsivi adottati sono nulli ed in caso di licenziamento a motivi della segnalazione il whistleblower ha diritto alla reintegrazione nel posto di lavoro.
3. Nell'ambito di procedimenti giudiziari o amministrativi o comunque di controversie stragiudiziali aventi ad oggetto l'accertamento dei comportamenti, atti o omissioni vietati ai sensi dell'art. 17 del d.lgs. 10 marzo 2023 , n. 24 nei confronti delle persone di cui all'articolo 3, commi 1, 2, 3 e 4 del d.lgs. 10 marzo 2023 , n. 24 si presume che gli stessi siano stati posti in essere a causa della segnalazione, della divulgazione pubblica o della

[9] Vedasi gli "approfondimenti sull'ambito oggettivo - Le comunicazioni delle ritorsioni ad ANAC" di Anac in "Linee guida whistleblowing - Parte prima – Ambito oggettivo § 2.3" e gli "approfondimento sulle tutele e misure di sostegno - La configurabilità di una ritorsione" di Anac in "Parte prima – Le tutele e le misure di sostegno § 4.2.1". Allegati alla presente procedura.

denuncia all'autorità giudiziaria o contabile. L'onere di provare che tali condotte o atti sono motivati da ragioni estranee alla segnalazione, alla divulgazione pubblica o alla denuncia è a carico di colui che li ha posti in essere.

4. In caso di domanda risarcitoria presentata all'autorità giudiziaria dalle persone di cui all'articolo 3, commi 1, 2, 3 e 4 del d.lgs. 10 marzo 2023 , n. 24, se tali persone dimostrano di aver effettuato, ai sensi del medesimo decreto legislativo, una segnalazione, una divulgazione pubblica o una denuncia all'autorità giudiziaria o contabile e di aver subito un danno, si presume, salvo prova contraria, che il danno sia conseguenza di tale segnalazione, divulgazione pubblica o denuncia all'autorità giudiziaria o contabile.
5. Di seguito sono indicate talune fattispecie che, qualora siano riconducibili all'articolo 2, comma 1, lettera m) del d.lgs. 10 marzo 2023 , n. 24, costituiscono ritorsioni:
   a. il licenziamento, la sospensione o misure equivalenti;
   b. la retrocessione di grado o la mancata promozione;
   c. il mutamento di funzioni, il cambiamento del luogo di lavoro, la riduzione dello stipendio, la modifica dell'orario di lavoro;
   d. la sospensione della formazione o qualsiasi restrizione dell'accesso alla stessa;
   e. le note di merito negative o le referenze negative;
   f. l'adozione di misure disciplinari o di altra sanzione, anche pecuniaria;
   g. la coercizione, l'intimidazione, le molestie o l'ostracismo;
   h. la discriminazione o comunque il trattamento sfavorevole;
   i. la mancata conversione di un contratto di lavoro a termine in un contratto di lavoro a tempo indeterminato, laddove il lavoratore avesse una legittima aspettativa a detta conversione;
   j. il mancato rinnovo o la risoluzione anticipata di un contratto di lavoro a termine;
   k. 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. 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;
   m. la conclusione anticipata o l'annullamento del contratto di fornitura di beni o servizi;
   n. l'annullamento di una licenza o di un permesso;
   o. la richiesta di sottoposizione ad accertamenti psichiatrici o medici.
6. I soggetti di cui all'articolo 3, del d.lgs. 10 marzo 2023 , n. 24 possono comunicare all'ANAC le ritorsioni che ritengono di avere subito. In caso di ritorsioni commesse nel contesto

lavorativo di un soggetto del settore pubblico, l'ANAC informa immediatamente il Dipartimento della funzione pubblica presso la Presidenza del Consiglio dei ministri e gli eventuali organismi di garanzia o di disciplina, per i provvedimenti di loro competenza. Si rinvia a quanto previsto dall'art. 19 del d.lgs. 10 marzo 2023 , n. 24.

10. Pubblicazioni e trattamento dei dati personali[10]

1. La presente procedura è portata a conoscenza di tutto il personale mediante posta elettronica istituzionale e consegnata all'atto di assunzione presso il Comune per il personale neo assunto.
2. Ogni trattamento dei dati personali, compresa la comunicazione tra le autorità competenti, relativi alla materia oggetto di regolazione di cui al d.lgs. d.lgs. 10 marzo 2023 , n. 24, deve essere 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. 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.
3. I dati personali che manifestamente non sono utili al trattamento di una specifica segnalazione non sono raccolti o, se raccolti accidentalmente, sono cancellati immediatamente.
4. I diritti di cui agli articoli da 15 a 22 del regolamento (UE) 2016/679 possono essere esercitati nei limiti di quanto previsto dall'articolo 2-undecies del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196.
5. I trattamenti di dati personali relativi al ricevimento e alla gestione delle segnalazionisono effettuati dai soggetti di cui all'articolo 4, in qualità di titolari del trattamento, nel rispetto dei principi di cui agli articoli 5 e 25 del regolamento (UE) 2016/679 o agli articoli3 e 16 del decreto legislativo n. 51 del 2018, fornendo idonee informazioni alle persone segnalanti e alle persone coinvolte ai sensi degli articoli 13 e 14 del medesimo regolamento (UE) 2016/679 o dell'articolo 11 del citato decreto legislativo n. 51 del 2018, nonché adottando misure appropriate a tutela dei diritti e delle libertà degli interessati.
6. I soggetti del settore pubblico e i soggetti del settore privato che condividono risorse per il ricevimento e la gestione delle segnalazioni, ai sensi dell'articolo 4, comma 4 del d.lgs. d.lgs. 10 marzo 2023 , n. 24, determinano in modo trasparente, mediante un accordo interno, le rispettive responsabilità in merito all'osservanza degli obblighi in materia di

[10] Vedasi gli "approfondimenti sulle tutele e misure di sostegno - La tutela della riservatezza del segnalante" di Anac in "Parte prima – Le tutele e le misure di sostegno § 4.1.1" e gli "approfondimenti sulle tutele e misure di sostegno - Il trattamento dei dati personali" di Anac in "Parte prima – Le tutele e le misure di sostegno § 4.1.3".

protezione dei dati personali, ai sensi dell'articolo 26 del regolamento (UE) 2016/679 o dell'articolo 23 del decreto legislativo n. 51 del 2018.

7. I soggetti di cui all'articolo 4 del d.lgs. d.lgs. 10 marzo 2023 , n. 24definiscono il proprio modello di ricevimento e gestione delle segnalazioni interne, individuando misure tecniche e organizzative idonee a garantire un livello di sicurezza adeguato agli specifici rischi derivanti dai trattamenti effettuati, sulla base di una valutazione d'impatto sulla protezione dei dati, e disciplinando il rapporto con eventuali fornitori esterni che trattano dati personali per loro conto ai sensi dell'articolo 28 del regolamento (UE) 2016/679 o dell'articolo 18 del decreto legislativo n. 51 del 2018.
8. Per la conservazione della documentazione inerente alle segnalazioni si rinvia a quanto indicato nell'art. 14 del d.lgs. 10 marzo 2023 , n. 24.

11. Segnalazioni all'ANAC e ad altri soggetti esterni[11]

1. Il segnalante è tutelato anche nel caso in cui si rivolga all'ANAC e all'Autorità giudiziaria ordinaria e contabile.
2. Le segnalazioni all'ANAC possono essere inviate tramite l'apposito portale accessibile all'URL: https://www.anticorruzione.it/-/whistleblowing, o a diverso portale che l'autorità vorrà attivare, secondo le disposizioni dalla stessa autorità impartite.
3. L'attività di vigilanza anticorruzione dell'Autorità si svolge ai sensi e nei limiti di quanto previsto dalla legge 6 novembre 2012, n. 190, in un'ottica di prevenzione e non di repressione di singoli illeciti.
4. L'Autorità, qualora ritenga la segnalazione fondata nei termini chiariti dalla determinazione n. 6 del 28 aprile 2015 «Linee guida in materia di tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti (c.d. whistleblower)» e successivi provvedimenti, in un'ottica di prevenzione della corruzione, può avviare un'interlocuzione con il Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza (R.P.C.T.) del Comune oggetto di segnalazione o disporre l'invio della segnalazione alle istituzioni competenti, quali ad esempiol'Ispettorato per la Funzione Pubblica, la Corte dei conti, l'Autorità giudiziaria, la Guardia di Finanza.

[11] Vedasi gli "*Approfondimenti sui canali e le modalità di presentazione delle segnalazioni – Il canale esterno presso ANAC" di Anac in "*Linee guida whistleblowing - Parte prima – I canali e le modalità di presentazione delle segnalazioni § 3.2". Allegati alla presente procedura.

12. Divulgazione pubblica

1. Secondo quanto stabilito dall'art. 2 del d.lgs. 10 marzo 2023, n. 24 per "divulgazione pubblica" o "divulgare pubblicamente" si intende l'atto di 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;
2. La persona segnalante che effettua una divulgazione pubblica beneficia della protezione prevista dal presente decreto se, al momento della divulgazione pubblica, ricorre una delle seguenti condizioni:
    a. la persona segnalante ha previamente effettuato una segnalazione interna ed esterna ovvero ha effettuato direttamente una segnalazione esterna, alle condizionie con le modalità previste dagli articoli 4 e 7 del d.lgs. 10 marzo 2023, n. 24 e non è stato dato riscontro nei termini previsti dagli articoli 5 e 8 dello stesso d.lgs. 10 marzo 2023, n. 24 in merito alle misure previste o adottate per dare seguito alle segnalazioni;
    b. la persona segnalante ha fondato motivo di ritenere che la violazione possa costituire un pericolo imminente o palese per il pubblico interesse;
    c. la persona segnalante ha fondato motivo di ritenere che la segnalazione esterna possa comportare il rischio di ritorsioni o possa non avere efficace seguito in ragione delle specifiche circostanze del caso concreto, come quelle in cui possano essere occultate o distrutte prove oppure in cui vi sia fondato timore che chi ha ricevuto la segnalazione possa essere colluso con l'autore della violazione o coinvolto nella violazione stessa.
3. Restano ferme le norme sul segreto professionale degli esercenti la professione giornalistica, con riferimento alla fonte della notizia.

13. Disposizioni finali

1. Per quanto non espressamente previsto si fa rinvio a quanto contenuto nel d.lgs. 10 marzo 2023, n. 24 e alle disposizioni in materia di tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti (Whistleblower)[12].

[12] Vedasi gli "approfondimenti sull'ambito oggettivo – Le discipline che continuano ad avere applicazione" di Anac in "Linee guida ~~whistleblowing - Parte prima – Ambito o~~ggettivo § 2.1.1". Allegati alla presente procedura.

ALLEGATI:

a) allegato 1) – informativa privacy;
b) allegato 2) Linee guida whistleblowing - Parte prima – Ambito soggettivo § 1.1;
c) allegato 3) Linee guida whistleblowing - Parte prima – Ambito soggettivo § 1.2;
d) allegato 4) Linee guida whistleblowing - Parte prima – Ambito soggettivo § 1.5;
e) allegato 5) Linee guida whistleblowing - Parte prima – Ambito oggettivo § 2.1.1;
f) allegato 6) Linee guida whistleblowing - Parte prima – Ambito oggettivo § 2.1.1;
g) allegato 7) Linee guida whistleblowing - Parte prima – Ambito oggettivo § 2.3, Parte prima – Le tutele e le misure di sostegno § 4.2.1, Parte prima – Le tutele e le misure di sostegno § 4.2.2 e Parte prima – Le tutele e le misure di sostegno § 4.2.3;
h) allegato 8) Linee guida whistleblowing - Parte prima – I canali e le modalità di presentazione delle segnalazioni § 3.1;
i) allegato 9) Linee guida whistleblowing - Parte prima – I canali e le modalità di presentazione delle segnalazioni § 3.2;
j) allegato 10) Parte prima – Le tutele e le misure di sostegno § 4.1.1 e Parte prima – Le tutele e le misure di sostegno § 4.1.3;
k) allegato 11) Parte prima – Le tutele e le misure di sostegno § 4.3.

ALLEGATO 1) – INFORMATIVA PRIVACY

INFORMAZIONI AI SENSI DELL'ART. 13 DEL REGOLAMENTO (UE) 2016/679 SUL TRATTAMENTO DEIDATI PERSONALI DEI SOGGETTI CHE SEGNALAZIONI ILLECITI (D.LGS. 10 MARZO 2023, N. 24) GARANTE PER LA PROTEZIONE DEI DATI PERSONALI - COMUNE DI ZOVENCEDO

BASE GIURIDICA DEL TRATTAMENTO

I dati personali sono trattati dal Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza nell'esecuzione dei propri compiti di interesse pubblico o comunque connessi all'esercizio dei propri pubblici poteri, con particolare riferimento al compito di accertare eventuali illeciti denunciati nell'interesse pubblico e dell'integrità del Comune, ai sensi delle disposizioni contenute nel d.lgs. 10 marzo 2023, n. 24, dai soggetti indicati al punto 1 della procedura.

TIPI DI DATI TRATTATI E FINALITÀ DEL TRATTAMENTO

I dati forniti dal segnalante al fine di rappresentare le presunte condotte illecite delle quali sia venuto a conoscenza in ragione del proprio rapporto di servizio con il Comune commesse dai soggetti che a vario titolo interagiscono con il medesimo, vengono trattati allo scopo di effettuare le necessarie attività istruttorie volte a verificare la fondatezza del fatto oggetto di segnalazione e l'adozione dei conseguenti provvedimenti indicati al punto 6 della procedura, così come previsto dal d.lgs. d.lgs. 10 marzo 2023, n. 24.

DESTINATARI DEI DATI

Sono destinatari dei dati raccolti a seguito della segnalazione, se del caso, l'Autorità Giudiziaria, la Corte dei Conti, l'ANAC e ogni altro soggetto titolato a trattare i dati relativi al procedimento finalizzato alla tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti (Whistleblower), secondo quanto previsto dalla normativa vigente in materia

I dati personali raccolti sono altresì trattati da eventuale personale del Comune, che agisce sulla base di specifiche istruzioni fornite in ordine a finalità e modalità del trattamento medesimo.

DIRITTI DEGLI INTERESSATI

Gli interessati hanno il diritto di ottenere dal Comune, nei casi previsti, l'accesso ai propri dati personali e la rettifica o la cancellazione degli stessi o la limitazione del trattamento che li riguarda o di opporsi al trattamento. L'apposita istanza al Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza è presentata contattando il medesimo presso:

Comune di Zovencedo (indirizzo: via Roma, 2 - 36020 Zovencedo VI), mail: segretario@comune.zovencedo.vi.it

.

DIRITTO DI RECLAMO

Gli interessati i quali ritengono che il trattamento dei dati personali a loro riferiti effettuato attraverso questo sito avvenga in violazione di quanto previsto dalla disciplina in materia di trattamento dei dati personali, hanno il diritto di proporre reclamo o di adire le opportune sedi giudiziarie.

Linee guida whistleblowing - Parte prima – Ambito soggettivo § 1.1

1. Approfondimenti sull'ambito soggettivo – Gli enti del settore pubblico

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

- **Le pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1, co. 2, del d.lgs. n. 165/2001[1].**
  Nella norma vi è l'elenco di pubbliche amministrazioni. Con riferimento agli enti pubblici non economici è comunque necessario considerare le disposizioni normative e statutarie, nonché gli indici elaborati dalla giurisprudenza (ad esempio gli ordini professionali ove qualificati come tali a livello legislativo; le Autorità di sistema Portuale, definite dall'art. 6, co. 5 della legge n. 84/1994 come modificato dal d.lgs. n. 169/2016, "enti pubblici non economici");

- **Le Autorità amministrativa indipendenti**. Si tratta, in particolare, di: Autorità garante della concorrenza e del mercato, Commissione nazionale per le società e la borsa, Banca d'Italia, Istituto per la vigilanza sulle assicurazioni, Autorità di regolazione dei trasporti, Autorità per l'energia elettrica, il gas e il sistema idrico, Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, Garante per la protezione dei dati personali, Autorità nazionale anticorruzione, Commissione di vigilanza sui fondi pensione e Commissione di garanzia dell'attuazione della legge sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali.

- **Gli enti pubblici economici.** Giova ricordare che ad essi si applica la disciplina sulla prevenzione della corruzione e trasparenza al pari delle pubbliche amministrazioni, con il limite della compatibilità.

- **Gli organismi di diritto pubblico** ossia qualsiasi soggetto, anche aventi forma societaria: 1) dotato di capacità giuridica; 2) istituito per soddisfare specificatamente esigenze di interesse generale, attraverso lo svolgimento di un'attività priva di carattere industriale o commerciale; 3) la cui attività sia finanziata in modo maggioritario dallo Stato, dagli enti pubblici territoriali o da altri organismi di diritto pubblico, oppure la cui gestione sia soggetta al controllo di questi ultimi, oppure il cui organo d'amministrazione, di direzione o di vigilanza sia costituito da membri dei quali più della metà è designata dallo Stato, dagli enti pubblici territoriali o da altri organismi di diritto pubblico[2].

- **I concessionari di pubblico servizio.** Si tratta dei soggetti cui è affidata da un soggetto pubblico la gestione di un servizio pubblico con assunzione in capo ai concessionari di un rischio operativo[3].

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

---

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

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

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

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

Le società a controllo pubblico che coincidono con quelle disciplinate dall'apposito Testo Unico n. 175 del 19 agosto 2016 (in particolare dall'art. 2, co. 1, lett. m)[4].

Rientrano nell'ambito di applicazione del decreto anche le società a controllo pubblico quotate, ossia quelle che emettono azioni quotate in mercati regolamentati o che hanno emesso, alla data del 31 dicembre 2015, strumenti finanziari, diversi dalle azioni, quotati in mercati regolamentati[5].

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

Il nuovo decreto, all'art. 3, co. 3, lett. b), fa espresso riferimento anche ad "*enti di diritto privato sottoposti a controllo pubblico ai sensi dell'art. 2359 del c.c.*". L'Autorità ritiene che si possa fare riferimento per la loro individuazione all'art. 2-bis, co. 2, lett. c), del d.lgs. n. 33/2013, norma cardine sul perimetro di applicazione della normativa sulla prevenzione della corruzione e della trasparenza. Vi rientrano associazioni, fondazioni e enti di diritto privato, comunque denominati, anche privi di personalità giuridica, che soddisfino contemporaneamente i seguenti requisiti: a) bilancio superiore a cinquecentomila euro; b) attività finanziata in modo maggioritario per almeno due esercizi finanziari consecutivi nell'ultimo triennio da pubbliche amministrazioni; c) totalità dei titolari o dei componenti dell'organo d'amministrazione o di indirizzo designata da pubbliche amministrazioni. L'Autorità ha declinato le caratteristiche di tali enti nella Delibera n. 1134/2017 (§ 2.3.3.), cui si rinvia.

Tenuto conto che tali soggetti sono tenuti all'applicazione della disciplina sulla prevenzione della corruzione e sulla trasparenza, seppure con alcuni accorgimenti, l'Autorità ritiene coerentemente che gli stessi siano sottoposti anche alla disciplina sul *whistleblowing* che costituisce una misura di carattere generale della più ampia normativa di prevenzione della corruzione.

Le società *in house*, cioè le società nelle quali:

- un'amministrazione esercita il controllo analogo o più amministrazioni esercitano il controllo analogo congiunto[6];
- la partecipazione di capitali privati avviene in forme che non comportino controllo o potere di veto, né l'esercizio di un'influenza determinante sulla società;
- oltre l'ottanta per cento del loro fatturato sia effettuato nello svolgimento dei compiti a esse affidati dall'ente pubblico o dagli enti pubblici soci[7].

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

---

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

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

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

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

[5] A tali società non si applica la normativa sulla prevenzione della corruzione e della trasparenza ma, in base alle disposizioni del d.lgs. 24/2023, tali società sono assoggettate alla disciplina sul *whistleblowing*. Si rammenta, infatti, che la l. 190/2012 all'art. 1, co. 2-bis, annovera, tra i soggetti tenuti all'adozione del PTPCT e per i quali il PNA costituisce atto di indirizzo, anche tutti quelli elencati all'art. 2-bis del d.lgs. 33/2013. Tale ultima disposizione, al co. 2 lett. b), esclude dal proprio ambito di applicazione le società quotate come definite dall'articolo 2, co. 1, lettera p), del d.lgs. n. 175 del 2016 nonché le società da esse partecipate, salvo che queste ultime siano, non per il tramite di società quotate, controllate o partecipate da amministrazioni pubbliche. (cfr. sul punto Delibera 1134/2017).

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

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

Linee guida whistleblowing - Parte prima – Ambito soggettivo § 1.2

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

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

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

  L'art. 3 del d.lgs. n. 165 del 2001 include, nella categoria dei dipendenti con rapporto di lavoro pubblicistico, anche i magistrati ordinari, amministrativi e contabili.
  Ciò fa nascere perplessità sulle effettive modalità di applicazione della disciplina in parola anche a tali soggetti. Il rapporto di lavoro dei magistrati ordinari, amministrativi, contabili, infatti, è regolato anche da norme di rango costituzionale (art. 101 e ss. Cost.), che prevedono, fra l'altro, competenze esclusive attribuite agli organi di autogoverno[2].

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

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

  Diversamente, ANAC valuta la comunicazione alla stessa[3] dell'adozione di misure ritenute ritorsive nei confronti di chi segnala violazioni attribuibili a magistrati. L'Autorità considera, senz'altro, quelle che riguardano i segnalanti/dipendenti pubblici "non magistrati" [4] che hanno subito, a causa della predetta segnalazione, una ritorsione. A tali soggetti, infatti, va assicurata la tutela dalle ritorsioni eventualmente subite in ragione della segnalazione, come previsto dalla legge.

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

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

---

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

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

[3] Ai sensi dell'art. 19 del d.lgs. n. 24/2023.

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

- **Dipendenti delle Autorità amministrative indipendenti di garanzia, vigilanza o regolazione,** come indicate all' citato § 1.1, Parte Prima;

- **Lavoratori autonomi** che svolgono la propria attività lavorativa presso i soggetti del settore pubblico come elencati al citato *1. Approfondimento*, ivi compresi:
  - Lavoratori autonomi indicati al capo I della l. n. 81/2017. Si tratta dei lavoratori con rapporti di lavoro autonomi disciplinati dal Titolo III del Libro V del codice civile ivi inclusi i contratti d'opera di cui all'art. 2222 del medesimo codice civile.
  - Titolari di un rapporto di collaborazione di cui all'art. 409 del codice di procedura civile, quali i rapporti indicati al n. 3 della disposizione appena citata: rapporti di agenzia, di rappresentanza commerciale ed altri rapporti di collaborazione che si concretano in una prestazione di opera continuativa e coordinata, prevalentemente personale, anche se non a carattere subordinato come ad esempio, avvocati, ingegneri, assistenti sociali che prestano la loro attività lavorativa per un soggetto del settore pubblico organizzandola autonomamente (rapporto parasubordinato);
  - Titolari di un rapporto di collaborazione di cui all'art. 2 del d.lgs. n. 81/2015. Si tratta - ai sensi del co. 1 della citata norma - delle collaborazioni organizzate dal committente che consistono in prestazioni di lavoro esclusivamente personali e continuative, le cui modalità di esecuzione siano organizzate dal committente. Ciò vale anche qualora le modalità di esecuzione delle prestazioni siano organizzate mediante piattaforme digitali.

- **Liberi professionisti e consulenti** che prestano la propria attività presso soggetti del settore pubblico. Proprio questi soggetti potrebbero trovarsi in una posizione privilegiata per segnalare le violazioni di cui sono testimoni. Si considerino, ad esempio, i consulenti che forniscono supporto alle amministrazioni e agli enti nell'attuazione di progetti finanziati con fondi dell'Unione europea.

- **Volontari e tirocinanti**, retribuiti e non retribuiti, che prestano la propria attività presso soggetti del settore pubblico. Vi rientrano, tra l'altro, anche i dottorandi e gli assegnisti di ricerca in quanto assimilabili ai tirocinanti. Le ritorsioni contro i volontari e i tirocinanti potrebbero concretizzarsi, ad esempio, nel non avvalersi più dei loro servizi, nel dare loro referenze di lavoro negative, nel danneggiarne in altro modo la reputazione o le prospettive di carriera[5].

- **Azionisti,** da intendersi come le persone fisiche che detengono azioni in uno dei soggetti del settore pubblico[6], ove questi ultimi assumano veste societaria, es. società in controllo pubblico, società *in house*, società cooperativa etc. Si tratta di coloro che siano venuti a conoscenza di violazioni oggetto di segnalazione nell'esercizio dei diritti di cui sono titolari in ragione del loro ruolo di azionisti rivestito nella società.

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

[5] Cfr. Considerando n. 40 della Direttiva (UE) 2019/1937.
[6] Cfr. art. 2, co. 1, lett. p) del d.lgs. n. 24/2023.

Linee guida whistleblowing - Parte prima – Ambito soggettivo § 1.5

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

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

- **Il facilitatore**

  Nel decreto il facilitatore è definito come una "*persona fisica che assiste il segnalante nel processo di segnalazione, operante all'interno del medesimo contesto lavorativo e la cui assistenza deve essere mantenuta riservata*"[1].

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

  A titolo esemplificativo, il facilitatore potrebbe essere il collega dell'ufficio del segnalante o di un altro ufficio che lo assiste in via riservata[2] nel processo di segnalazione.

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

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

- **Le persone del medesimo contesto lavorativo**

  Come detto, la nuova legislazione ha esteso notevolmente il regime di tutele, ampliando la nozione di "*contesto lavorativo*". Tale concetto ricomprende invero le attività lavorative o professionali, presenti o passate, attraverso le quali, indipendentemente dalla natura di tali attività, un soggetto acquisisce informazioni sulle violazioni e nel cui ambito potrebbe rischiare di subire ritorsioni in caso di segnalazione o di divulgazione pubblica o di denuncia all'autorità giudiziaria o contabile[3]. Deve, comunque, trattarsi di attività svolte dai soggetti che hanno instaurato con l'ente del settore pubblico o privato uno di quei rapporti di natura lavorativa o professionale espressamente indicati dal legislatore nel d.lgs. n. 24/2023[4].

  L'espressione "*persone del medesimo contesto lavorativo del segnalante*" si riferisce, quindi, a persone legate da una rete di relazioni sorte in ragione del fatto che esse operano, o hanno operato in passato, nel medesimo ambiente lavorativo del segnalante o denunciante, ad esempio colleghi, ex-colleghi, collaboratori[5].

  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.

---

[1] Cfr. art. 2, co. 1, lett. h) del citato decreto.
[2] Cfr. art. 2, co. 1, lett. h) d.lgs. 24/2023 ai sensi del quale l'assistenza del facilitatore deve essere "*mantenuta riservata*".
[3] Cfr. art. 2, co. 1, lett. i) del d.lgs. n. 24/2023.
[4] Si tratta dei rapporti di cui all' art. 3, co. 3 e 4, del d.lgs. n. 24/2023.
[5] Cfr. art. 3, co. 5, lett. b), d.lgs. n. 24/2023.

Si pensi, ad esempio, ad un soggetto che, a seguito di una procedura di mobilità interna, venga assegnato ad un nuovo ufficio ma che conserva un legame personale con il precedenteufficio ove lavora o presta la propria attività il segnalante.
Analogamente, anche un soggetto cessato dal servizio o dall'incarico che conserva un legame con il proprio contesto lavorativo potrebbe subire le conseguenze di una segnalazione, denuncia o divulgazione pubblica effettuata da una persona operante all'interno di tale contesto.

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

Se non sussistono dubbi circa il legame di parentela che deve essere entro il quarto grado, più incerta appare la definizione di stabile legame affettivo.
Si ritiene che tale espressione potrebbe far riferimento, innanzitutto, a coloro che hanno un rapporto di convivenza con il segnalante[6].
In linea con la *ratio* di estendere il più possibile la tutela avverso le ritorsioni si ritiene che la nozione di stabile legame affettivo possa intendersi, però, non solo come convivenza in senso stretto, bensì anche come rapporto di natura affettiva caratterizzato da una certa stabilità sia sotto il profilo temporale che sotto il profilo di condivisione di vita. Un legame affettivo che dunque coinvolge una persona specifica. Si pensi, ad esempio, ad un collega (o ex collega) del segnalante che tuttavia intrattiene con lo stesso una relazione affettiva anche se la stessa non si concretizza in una vera e propria condivisione della stessa abitazione.

- **I colleghi di lavoro con rapporto abituale e corrente con il segnalante**

  Rientrano tra i colleghi di lavoro coloro che lavorano nel medesimo contesto lavorativo del segnalante, divulgatore o denunciante e hanno con detta persona un rapporto abituale e corrente.
  Diversamente da quanto visto sopra con riferimento alle persone del medesimo contesto lavorativo del segnalante, nel caso di colleghi di lavoro, il legislatore ha previsto che si tratti di coloro che, al momento della segnalazione, lavorano con il segnalante (esclusi quindi gli ex colleghi) e che abbiano con quest'ultimo un rapporto abituale e corrente.
  La norma si riferisce, quindi, a rapporti che non siano meramente sporadici, occasionali, episodici ed eccezionali ma attuali, protratti nel tempo, connotati da una certa continuità tali da determinare un rapporto di "comunanza", di amicizia.

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

  Il legislatore ha esteso la protezione da ritorsioni anche agli enti di proprietà del segnalante (o della persona che denuncia all'Autorità giudiziaria o che ha effettuato una divulgazione pubblica) o per i quali gli stessi lavorano, nonché agli enti che operano nel medesimo contesto lavorativo delle suddette persone.
  È infatti possibile che le ritorsioni siano poste in essere anche nei confronti di persone giuridiche di cui il segnalante è proprietario, per cui lavora o a cui è altrimenti connesso in un contesto lavorativo. Si pensi, ad esempio, all'annullamento della fornitura di servizi, all'inserimento in una *black list* o al boicottaggio[7].

[6] Questa interpretazione sembra trovare conferma nell'art. 1, co. 36, della l. n. 76/2016 (cd. legge Cirinnà). Detta norma ha infatti chiarito che "*due persone maggiorenni unite stabilmente da legami affettivi di coppia e di reciproca assistenza morale e materiale, non vincolate da rapporti di parentela, affinità o adozione, da matrimonio o da un'unione civile*" *configurano un rapporto di "conviventi di fatto"*. Sul punto si è espressa più volte anche la giurisprudenza civile, precisando che perché vi sia convivenza è necessaria la presenza di una situazione interpersonale di natura affettiva con carattere di tendenziale stabilità, con un minimo di durata temporale e che si esplichi "in una comunanza di vita" e di interessi (cfr. ad esempio ordinanza Cass. civ., sez. III, 13 aprile 2018, n. 9178; Cass. sentenza 7128, 21 marzo 2013, Cass. civ. Sez. II, sentenza 21 marzo 2013, n. 7214; Cass. civ. Sez. I, sentenza 8 agosto 2003, n. 11975).
[7] Cfr. ritorsioni applicabili alle persone giuridiche di cui all'art. 17, co. 4, ad esempio lett. o) e p) del d.lgs. n. 24/2023 e cfr. il § 4.2.1. delle presenti LLGG.

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

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

In primo luogo, con riferimento agli enti di proprietà del segnalante, nell'ottica di non svilire la *ratio* delle tutele e in ragione della diversa tipologia di enti che possono venire in rilievo, si ritiene che tale concetto possa intendersi in senso ampio ricomprendendo quindi sia i casi in cui un soggetto è titolare di un ente in via esclusiva, sia in compartecipazione maggioritaria con terzi.

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

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

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

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

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

Il legislatore ha previsto l'estensione delle tutele anche per gli enti che operano nel medesimo contesto lavorativo del segnalante, denunciante o di colui che effettua una divulgazione pubblica, anche se non di proprietà dello stesso.
Si tratta di enti, sia del settore pubblico che privato, in cui non è riscontrabile un vero e proprio legame diretto con il segnalante né sotto il profilo della proprietà né in quanto quest'ultimo vi presti lavoro o servizio.
In tal caso, tuttavia, un legame - seppure indiretto - con il segnalante può essere rintracciato nella circostanza per cui tali enti rientrano nel contesto lavorativo dello stesso.

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

7. Approfondimenti sull'ambito oggettivo – Le segnalazioni escluse dall'applicazione della normativa

Sono escluse dall'applicazione della normativa in esame:

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

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

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

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

  Si pensi ad esempio, alle procedure di segnalazione in materia di abusi di mercato di cui al Regolamento (UE) n. 596/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio alla direttiva di esecuzione (UE) 2015/2392 della Commissione adottata sulla base del suddetto regolamento, che contengono già disposizioni dettagliate sulla protezione degli informatori; o ancora al caso, tra gli altri, della direttiva (UE) 2013/36 del Parlamento europeo e del Consiglio che ha previsto la protezione dei segnalanti nell'ambito del quadro prudenziale applicabile agli enti creditizi e alle imprese di investimento. In recepimento della citata direttiva[1], sono stati introdotti gli artt. 52-bis e 52-ter al Testo unico bancario[2] che contengono disposizioni sulle segnalazioni di violazioni nel settore bancario e l'obbligo sia delle banche, e delle relative capogruppo, sia della Banca d'Italia, di garantire la riservatezza dei dati personali del segnalante e del presunto responsabile della violazione e di tutelare adeguatamente il soggetto segnalante contro condotte ritorsive, discriminatorie o comunque sleali conseguenti alla segnalazione.

  Analogamente, a seguito dell'entrata in vigore del decreto legislativo 3 agosto 2017, n. 129[3], sono stati introdotti nel Testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria[4] gli articoli 4-undecies "*Sistemi interni di segnalazione delle violazioni*" e 4-duodecies "*Procedura di segnalazione alle Autorità di Vigilanza*" che, anche in questo settore, introducono disposizioni dettagliate sulla protezione dei segnalanti.

---

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

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

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

[4] Decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58.

La segnalazione di dette violazioni rimane, pertanto, esclusa dall'ambito di applicazione del d.lgs. n. 24/2013, come anche quelle, come detto, previste in altre discipline speciali che regolano il *whistleblowing* in specifici settori[5].
Per quelle violazioni che non sono coperte dalla normativa speciale resta, naturalmente, ferma l'applicazione del d.lgs. n. 24/2023 anche nei predetti settori;

- *le segnalazioni di violazioni in materia di sicurezza nazionale, nonché di appalti relativi ad aspetti di difesa o di sicurezza nazionale, a meno che tali aspetti rientrino nel diritto derivato pertinente dell'Unione europea.*
  Essendo la sicurezza nazionale di esclusiva competenza degli Stati membri, la materia non è ricompresa nell'ambito di applicazione della direttiva (UE) 2019/1937 e, di conseguenza, nel d.lgs. n. 24/2023 che ne dà attuazione. La disposizione, inoltre, da una parte, esclude le segnalazioni che attengono agli appalti relativi alla difesa o alla sicurezza, e quindi i contratti aggiudicati in quei settori. Dall'altra, tuttavia, nell'ultimo periodo, non contempla tale esclusione laddove detti aspetti siano disciplinati dal diritto derivato dell'Unione Europea che ricomprende regolamenti, direttive, decisioni, raccomandazioni e pareri.
  Per l'individuazione delle fattispecie escluse dall'applicazione del d.lgs. 24/2023 occorre far riferimento quindi agli appalti previsti agli artt. 15 e 24 delle direttive 24[6] e 25[7] del 2014 nonché all'art. 13 della direttiva del 2009/81[8] e che sono esclusi anche dall'ambito di applicazione del codice appalti di cui al d.lgs. n. 36/2023 che rinvia anche al d.lgs. n. 208/2011[9].
  Al contrario, il d.lgs. n. 24/2023 si applica ai contratti aggiudicati nei settori della difesa e sicurezza diversi da quelli espressamente esclusi dalle sopra citate normative.

[5] Cfr. i settori di cui alla parte II dell'Allegato 1 del d.lgs. n. 24/2023
[6] Art. 15 "*Difesa e sicurezza*" della Direttiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo e del consiglio del 26 febbraio 2014 sugli appalti pubblici e che abroga la direttiva 2004/18/CE.
[7] Art. 24 "*Difesa e sicurezza*" Direttiva 2014/25/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 26 febbraio 2014 sulle procedure d'appalto deglienti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali e che abroga la direttiva 2004/17/CE.
[8] Art. 13 "*Esclusioni specifiche*" Direttiva 2009/81/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 13 luglio 2009 relativa al coordinamento delle procedure per l'aggiudicazione di taluni appalti di lavori, di forniture e di servizi nei settori della difesa e della sicurezza da parte delle amministrazioni aggiudicatrici/degli enti aggiudicatori, e recante modifica delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE.
[9] Il decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36 delimita, in concreto, un ambito residuale di applicazione in materia di contratti nel settore della difesa e sicurezza, rinviando all'applicazione del decreto legislativo n. 208/2011 recante la "*Disciplina dei contratti pubblici relativi ai lavori, servizi e forniture nei settori della difesa e sicurezza in attuazione della Direttiva 2009/81/CE*". L'articolo 136, co. 1, di tale ultimo decreto prevede infatti: *"1. Le disposizioni del codice si applicano ai contratti aggiudicati nei settori della difesa e della sicurezza, ad eccezione dei contratti: a) che rientrano nell'ambito di applicazione del decreto legislativo 15 novembre 2011, n. 208; b) ai quali non si applica neanche il decreto legislativo n. 208 del 2011, in virtù dell'articolo 6 del medesimo decreto."* Si consideri, inoltre, che l'art. 346 TFUE consente agli Stati membri di escludere determinati appalti laddove sia necessario per la tutela dei propri interessi in materia di sicurezza.

Linee guida whistleblowing - Parte prima – Ambito oggettivo § 2.1.1

8. Approfondimenti sull'ambito oggettivo – Le discipline che continuano ad avere applicazione

Le discipline che continuano ad avere applicazione riguardano:

- *Informazioni classificate*. Le classifiche di segretezza, disciplinate nel nostro ordinamento dall'art. 42 della legge n. 124/2007, sono apposte dalle singole amministrazioni per circoscrivere la conoscenza delle informazioni per i soggetti che abbiano necessità di accedervi o a ciò abilitati, in ragione delle loro funzioni istituzionali. La *ratio* risiede, quindi, nella necessità di proteggere per motivi di sicurezza le informazioni classificate dall'accesso non autorizzato;
- *segreto professionale forense*. Si mira, in questo caso, a proteggere la riservatezza delle comunicazioni tra gli avvocati e i loro clienti («segreto professionale forense») prevista dal diritto dell'Unione e dal diritto nazionale[1];
- *segreto professionale medico*. Come disposto dal diritto nazionale[2] e dell'Unione sussiste l'obbligo di mantenere la natura riservata delle comunicazioni tra prestatori di assistenza sanitaria e i loro pazienti, nonché la riservatezza delle cartelle cliniche («riservatezza medica»);
- *segretezza delle deliberazioni degli organi giurisdizionali* [3];
- *norme di procedura penale*. In particolare, va salvaguardato l'obbligo della segretezza delle indagini ex art. 329 c.p.p;
- *disposizioni sull'autonomia e indipendenza della magistratura*, sulle funzioni e attribuzioni del Consiglio superiore della magistratura, comprese le relative procedure, per tutto quanto attiene alla posizione giuridica degli appartenenti all'ordine giudiziario;
- disposizioni in materia di *difesa nazionale e di ordine e sicurezza pubblica* di cui al Regio decreto, 18 giugno 1931, n. 773, recante il testo unico delle leggi di pubblica sicurezza;
- disposizioni in materia di esercizio del *diritto dei lavoratori* di consultare i propri rappresentanti o i sindacati, di protezione contro le condotte o gli atti illeciti posti in essere in ragione di tali consultazioni, di autonomia delle parti sociali e del loro diritto di stipulare accordi collettivi, nonché di repressione delle condotte antisindacali di cui all'articolo 28 della legge 20 maggio 1970, n. 300.

---

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

[2] Si veda, in particolare, art. 200 c.c.p. "*Segreto professionale*"; art. 622 c.p. "*Rivelazione di segreto professionale*"; art. 326 c.p. "*Rivelazione ed utilizzazione di segreti di ufficio*"; art. 10 del Codice di Deontologia Medica "*Segreto professionale*".

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

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

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

Sono escluse dalla possibilità di segnalare ad ANAC, in discontinuità con il passato, le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative nell'amministrazione/ente in cui le ritorsioni sono state poste in essere. Resta fermo che i rappresentanti sindacali beneficiano della possibilità di comunicare ad ANAC ritorsioni, sia se esse sono conseguenza di una segnalazione, denuncia, divulgazione pubblica dagli stessi effettuata in qualità di lavoratori, sia se assumono il ruolo di facilitatori, non spendendo la sigla sindacale, e quindi subiscono ritorsioni per aver fornito consulenza e sostegno alla persona segnalante, denunciante o che ha effettuato una divulgazione pubblica[1].

Si sottolinea che deve esserci un nesso tra la segnalazione, la divulgazione pubblica e la denuncia e il comportamento/atto/omissione sfavorevole subito, direttamente o indirettamente, dalla persona segnalante, denunciante o che effettua la divulgazione pubblica, affinché si possa configurare una ritorsione e, di conseguenza, il soggetto possa beneficiare di protezione[2].

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

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

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

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

[1] Per questo ultimo aspetto, cfr. Considerando n. 41, Direttiva (UE) 2019/1937.
[2] Cfr. Considerando n. 44 della Direttiva (UE) 2019/1937.

Parte prima – Le tutele e le misure di sostegno § 4.2.1

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

La nuova disciplina fa riferimento unicamente alle ritorsioni, superando la suddivisione tra misure discriminatorie e ritorsioni presente nella l. n. 179/2017, e amplia notevolmente, seppure in modo non esaustivo, l'elencazione delle fattispecie che possono costituire ritorsioni. Oltre a quelle espressamente indicate nel d.lgs. n. 24/2023, possono costituire ritorsioni, ad esempio, anche la pretesa di risultati impossibili da raggiungere nei modi e nei tempi indicati; una valutazione della *performance* artatamente negativa; una revoca ingiustificata di incarichi; un ingiustificato mancato conferimento di incarichi con contestuale attribuzione ad altro soggetto; il reiterato rigetto di richieste (ad es. ferie, congedi); la sospensione ingiustificata di brevetti, licenze, etc.
La definizione di ritorsione contempla non solo le ipotesi in cui la ritorsione si sia già verificata, ma anche quelle in cui sia soltanto *"tentata"* oppure *"minacciata"*.
Ciò comporta una estensione della protezione per i soggetti tutelati in quanto questi possono comunicare ad ANAC sia le ritorsioni già compiute nei loro confronti sia quelle tentate, anche se il comportamento non è stato posto in essere in modo compiuto, e quelle soltanto prospettate.
Si consideri, quale esemplificazione di una ritorsione tentata, il licenziamento come conseguenza di una segnalazione, denuncia o divulgazione pubblica che il datore di lavoro non è riuscito a realizzare per un mero vizio formale commesso nella procedura di licenziamento; oppure, come esempio di minaccia, la prospettazione del licenziamento o del mutamento delle funzioni avvenuta nel corso di un colloquio che chi ha segnalato, denunciato o effettuato una divulgazione ha avuto con il proprio datore di lavoro. Nei casi di ritorsioni tentate o minacciate, il soggetto tutelato, nel comunicare ad ANAC la ritorsione subita, deve necessariamente fornire elementi da cui poter desumere il *fumus* sulla effettività della minaccia o del tentativo ritorsivo. A titolo esemplificativo, può darsi conto di una riunione tenuta in presenza di più persone in cui si è discusso il licenziamento della persona segnalante. Se, in base agli elementi presentati, l'Autorità desume che il tentativo si è consumato o che la minaccia è effettiva, dà avvio al procedimento sanzionatorio. È onere del soggetto che ha tentato la ritorsione o l'ha minacciata dimostrare che i fatti allegati dal segnalante sono estranei alla segnalazione, denuncia o divulgazione pubblica effettuata.

Parte prima – Le tutele e le misure di sostegno § 4.2.2

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

Per godere della protezione da ritorsioni:

1. I segnalanti o denuncianti devono ragionevolmente credere, anche alla luce delle circostanze del caso concreto e dei dati disponibili al momento della segnalazione, divulgazione pubblica o denuncia, che le informazioni sulle violazioni segnalate, divulgate o denunciate siano veritiere[1]. Non sono sufficienti invece semplici supposizioni o "voci di corridoio" così come notizie di pubblico dominio.
   In altri termini, ciò che conta è che un soggetto abbia effettuato segnalazioni, divulgazioni pubbliche o denunce, in base ad una convinzione ragionevole che fossero veri (che un illecito stesse per verificarsi, ad esempio) a prescindere dal fatto che tali fatti possano essere successivamente accertati come errati. L'elemento della ragionevolezza rappresenta l'unico criterio alla stregua del quale valutare l'elemento soggettivo della segnalazione. La stessa rappresenta anche una salvaguardia essenziale contro le segnalazioni che, deliberatamente e consapevolmente, contengono informazioni errate, palesemente prive di fondamento o fuorvianti.

2. Le tutele si applicano ugualmente al soggetto che abbia segnalato, effettuato divulgazioni pubbliche o denunce pur non essendo certo dell'effettivo accadimento dei fatti segnalati o denunciati e/o dell'identità dell'autore degli stessi o riportando anche fatti inesatti per via di un errore genuino.
   Infatti, tenuto conto che lo spirito della protezione è quello di incentivare la collaborazione sia all'interno delle amministrazioni/enti pubblici che negli enti privati, al fine di far emergere possibili illeciti, richiedere che questi dispongano di conoscenze giuridiche sufficienti a determinare le probabilità che un illecito venga commesso equivarrebbe di fatto a vanificare le finalità dell'istituto.

3. Allo stesso modo, chi effettua una segnalazione, divulgazione pubblica o denuncia ha diritto alla protezione se ha agito sulla base di circostanze concrete allegate ed informazioni effettivamente acquisibili tali da far ritenere ragionevolmente che le informazioni sulle violazioni segnalate, divulgate o denunciate siano pertinenti in quanto rientranti fra gli illeciti considerati dal legislatore (cfr. § 2, Parte Prima).

4. La segnalazione o la divulgazione pubblica, inoltre, devono essere effettuate utilizzando i canali e secondo le modalità previste dal decreto[2].

5. Deve esserci uno stretto collegamento tra la segnalazione, la divulgazione pubblica e la denuncia e il comportamento/atto/omissione sfavorevole subito direttamente o indirettamente, dalla persona segnalante o denunciante, affinché si configuri una ritorsione e, di conseguenza, il soggetto possa beneficiare di protezione (cfr. § 2.3, Parte Prima).

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

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

[1] Cfr. art. 16, co. 1, lett. a) d.lgs. n. 24/2023.
[2] Cfr. in particolare artt. 4 e ss. d.lgs. n. 24/2023.

Parte prima – Le tutele e le misure di sostegno § 4.2.3

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

L'Autorità ritiene che l'intento ritorsivo debba essere valutato in collegamento alla segnalazione, denuncia o divulgazione pubblica. Tale intento può desumersi anche dall'infondatezza o dalla pretestuosità delle motivazioni poste a fondamento dell'adozione della ritorsione o anche dall'assenza di giustificazione per l'adozione dell'atto, provvedimento, comportamento, omissione ritenuti ritorsivi. La ritorsione non sussiste, ad esempio, allorquando la misura contestata dal segnalante, denunciante, o da chi ha effettuato una divulgazione pubblica sia motivata da ragioni estranee alle stesse, ovvero laddove risulti che la presunta ritorsione sia stata adottata non solo nei confronti del *whistleblower* ma anche di altri soggetti che non hanno presentato segnalazioni, denunce o fatto divulgazioni pubbliche. Inoltre, l'intento ritorsivo potrebbe non sussistere anche nella circostanza in cui il presunto responsabile abbia tenuto il medesimo comportamento anche in epoca antecedente alla segnalazione[1].

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

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

Il legislatore, infatti, ha escluso tale beneficio per alcuni specifici soggetti che avendo un legame qualificato con il segnalante, denunciante, divulgatore pubblico potrebbero subire ritorsioni in ragione di detta connessione. Si tratta di facilitatori, persone del medesimo contesto lavorativo con stabile legame affettivo o di parentela entro il quarto grado con chi segnala, denuncia o effettua una divulgazione pubblica, colleghi di lavoro che lavorano nel medesimo contesto lavorativo e che hanno un rapporto abituale e corrente con chi segnala, e anche soggetti giuridici nei casi in cui siano enti di proprietà del segnalante, denunciante, divulgatore pubblico o enti in cui lavora o enti che operano nel medesimo contesto lavorativo[2] (cfr. § 1.5, Parte Prima). Su tutti questi soggetti, qualora lamentino di aver subito ritorsioni o un danno, incombe dunque l'onere probatorio.

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

Si precisa fin da ora che l'Autorità considera responsabile della misura ritorsiva il soggetto che ha adottato il provvedimento/atto ritorsivo o comunque il soggetto a cui è imputabile il comportamento e/o l'omissione. La responsabilità si configura anche in capo a colui che ha suggerito o proposto l'adozione di una qualsiasi forma di ritorsione nei confronti del *whistleblower*, così producendo un effetto negativo indiretto sulla sua posizione (ad es. proposta di sanzione disciplinare).

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

[1] Inoltre, la sussistenza di un atteggiamento del presunto autore della ritorsione che sia benevolo e favorevole agli interessi del segnalante nonché, in caso di adozione di un provvedimento disciplinare, la fondatezza della sanzione, la sua esiguità e la sua applicazione in modo proporzionato e ragionevole possono costituire elementi idonei ad escludere la sussistenza dell'intento ritorsivo.
[2] Cfr. art. 3, co. 5, d.lgs. n. 24/2023.

Parte prima – Le tutele e le misure di sostegno § 4.2.3

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

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

Linee guida whistleblowing - Parte prima – I canali e le modalità di presentazione delle segnalazioni § 3.1

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

L'intento del legislatore è quello di incoraggiare le persone segnalanti a rivolgersi, innanzitutto, all'ente a cui sono "collegati". Ciò in quanto una più efficace prevenzione e accertamento delle violazioni passa attraverso l'acquisizione di informazioni pertinenti da parte dei soggetti più vicini all'origine delle violazioni stesse.
Tale principio, inoltre, è volto, da un lato, "*a favorire una cultura della buona comunicazione e della responsabilità sociale d'impresa all'interno delle organizzazioni*", dall'altro, a fare in modo che i segnalanti, facendo emergere atti, omissioni o condotte illecite, contribuiscano significativamente al miglioramento della propria organizzazione[1].

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

- ***Istituzione dei canali di segnalazione***

I soggetti del settore pubblico e del settore privato, sentite le rappresentanze o le organizzazioni sindacali[2], per acquisire eventuali osservazioni, definiscono in un apposito atto organizzativo le procedure per il ricevimento delle segnalazioni e per la loro gestione, al fine di attivare al proprio interno appositi canali di segnalazione.
Nell'atto organizzativo, adottato dall'organo di indirizzo, è opportuno che almeno vengano definiti:
- il ruolo e i compiti dei soggetti che gestiscono le segnalazioni;
- le modalità e i termini di conservazione dei dati, appropriati e proporzionati in relazione alla procedura di *whistleblowing* e alle disposizioni di legge.

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

I canali di segnalazione interna devono garantire la riservatezza, anche tramite il ricorso a strumenti di crittografia, ove siano utilizzati strumenti informatici:
- della persona segnalante;
- del facilitatore;
- della persona coinvolta o comunque dei soggetti menzionati nella segnalazione;
- del contenuto della segnalazione e della relativa documentazione.

Inoltre, al fine di agevolare il segnalante, a quest'ultimo va garantita la scelta fra diverse modalità di segnalazione:
- in forma scritta, anche con modalità informatiche (piattaforma online). La posta elettronica ordinaria e la PEC si ritiene siano strumenti non adeguati a garantire la riservatezza. Qualora si utilizzino canali e tecniche tradizionali, da disciplinare nell'atto organizzativo, è opportuno indicare gli strumenti previsti per garantire la riservatezza richiesta dalla normativa. Ad esempio, a tal fine ed in vista della protocollazione riservata della segnalazione a cura del gestore, è necessario che la segnalazione venga inserita in due buste chiuse: la prima con i dati identificativi del segnalante unitamente alla fotocopia del documento di riconoscimento; la seconda con la segnalazione, in modo da separare i dati identificativi del segnalante dalla segnalazione. Entrambe dovranno poi essere inserite in una terza busta chiusa che rechi all'esterno la dicitura "riservata" al gestore della

[1] Cfr. Considerando 47 della Direttiva (UE) 1937/2019.
[2] Ai sensi dell'art. 51, d.lgs. n. 81/2015, si tratta delle organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale, delle rappresentanze sindacali aziendali di queste ultime ovvero dalla rappresentanza sindacale unitaria.

segnalazione (ad es. "riservata al RPCT"). La segnalazione è poi oggetto di protocollazione riservata, anche mediante autonomo registro, da parte del gestore.

- in forma orale, alternativamente, attraverso linee telefoniche, con sistemi di messaggistica vocale, ovvero, su richiesta della persona segnalante, mediante un incontro diretto fissato entro un termine ragionevole.

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

La gestione dei canali di segnalazione è affidata, alternativamente:

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

Si precisa che nei soggetti del settore pubblico tenuti a nominare un Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza (RPCT)[3] la gestione del canale interno è affidata a quest'ultimo.
Chi gestisce le segnalazioni è necessario possieda il requisito dell'autonomia, che, ad avviso di ANAC, va declinato come imparzialità e indipendenza. Pertanto le amministrazioni/enti del settore pubblico e privato nell'affidare tale incarico devono valutare se il soggetto abbia le caratteristiche indispensabili per svolgere l'attività richiesta.

In particolare, i soggetti che gestiscono le segnalazioni devono:

- laddove si tratti di soggetti interni, essere autorizzati al trattamento dei dati personali da parte delle amministrazioni/enti e quindi essere destinatari di una specifica formazione in materia di privacy (cfr. per i dettagli § 4.1.3. della Parte Prima);
- nel caso di soggetti esterni, questi sono responsabili del trattamento in base ad un accordo appositamente stipulato con l'amministrazione/ente[4];
- ricevere un'adeguata formazione professionale sulla disciplina del *whistleblowing*, anche con riferimento a casi concreti.

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

I canali interni devono essere progettati in modo da consentire un accesso selettivo alle segnalazioni solo da parte del personale autorizzato e rispettare la tutela della riservatezza e la disciplina sul trattamento dei dati personali (cfr. § 4.1.1 e § 4.1.3, Parte Prima).

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

Qualora la segnalazione interna sia presentata ad un soggetto diverso da quello individuato e autorizzato dall'amministrazione o ente (ad esempio nelle amministrazioni pubbliche ad altro

[3] Cfr. art. 1, co. 7 della l. n. 190/2012.
[4] Cfr. art. 28 del Regolamento UE 679/2016 e art. 18 del d.lgs. n. 51/2018.

dirigente o funzionario in luogo del RPCT), laddove il segnalante dichiari espressamente di voler beneficiare delle tutele in materia *whistleblowing* o tale volontà sia desumibile dalla segnalazione, la segnalazione è considerata "segnalazione *whistleblowing*" e va trasmessa, entro sette giorni dal suo ricevimento, al soggetto interno competente, dando contestuale notizia della trasmissione alla persona segnalante. Diversamente, se il segnalante non dichiari espressamente di voler beneficiare delle tutele, o detta volontà non sia desumile dalla segnalazione, detta segnalazione è considerata quale segnalazione ordinaria.

Il d.P.R. n. 62 del 2013 prevede che la segnalazione possa essere presentata al superiore gerarchico[5]. Quest'ultimo, ove il segnalante dichiari di volersi avvalere delle tutele come *whistleblower* o tale volontà sia desumibile dalla segnalazione, è tenuto alla trasmissione al soggetto competente, entro sette giorni, come sopra indicato.

Si precisa, comunque, che una segnalazione presentata ad un soggetto non competente può essere considerata di *whistleblowing* anche nel caso in cui la volontà di avvalersi delle tutele si desuma da comportamenti concludenti (per esempio dall'utilizzo di una modulistica apposita per le segnalazioni di *whistleblowing o* dal richiamo alla normativa in materia).

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

Chi gestisce le segnalazioni è tenuto al rispetto di indicazioni che il legislatore ha posto per assicurare sia una efficiente e tempestiva gestione della segnalazione che la tutela delle persone segnalanti[6].
Chi gestisce le segnalazioni:

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

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

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

Una volta valutata l'ammissibilità della segnalazione, come di *whistleblowing*, il gestore delle segnalazioni avvia l'istruttoria interna sui fatti o sulle condotte segnalate per valutare la sussistenza degli stessi[7].

---

[5] Ai sensi dell'art. 8 del D.P.R. n. 62/2013 "*Il dipendente rispetta le misure necessarie alla prevenzione degli illeciti nell'amministrazione. In particolare, il dipendente rispetta le prescrizioni contenute nel piano per la prevenzione della corruzione, presta la sua collaborazione al responsabile della prevenzione della corruzione e, fermo restando l'obbligo di denuncia all'Autorità giudiziaria, segnala al proprio superiore gerarchico eventuali situazioni di illecito nell'amministrazione di cui sia venuto a conoscenza*".
[6] Cfr. art 5 del d.lgs. n. 24/2023.
[7] Tutte le attività di verifica devono in ogni caso rispettare le specifiche norme di settore e limiti stabiliti dalle disposizioni in materia di controlli a distanza (art. 4 della l. 20 maggio 1970, n. 300, cui fa rinvio l'art. 114 del Codice per la protezione dei dati personali di cui d.lgs.

All'esito dell'istruttoria, il gestore fornisce un riscontro alla persona segnalante.
Si precisa che, in conformità all'art. 2, co. 1, lett. o), del d.lgs. 24/2023, per "*riscontro*" si intende la comunicazione alla persona segnalante delle informazioni relative al seguito che viene dato o che si intende dare alla segnalazione; ai sensi del medesimo articolo, co. 1, lett. n), per "*seguito*" si intende l'azione intrapresa dal soggetto cui è affidata la gestione della segnalazione per valutare la sussistenza dei fatti, l'esito delle indagini e le eventuali misure adottate.
Ciò premesso, occorre evidenziare che, per poter dare corretto "*seguito*" alla segnalazione, è opportuno anzitutto, come già detto, vagliarne l'ammissibilità. Ad avviso dell'Autorità, spetta poi a chi gestisce la segnalazione compiere una prima imparziale delibazione sulla sussistenza di quanto rappresentato nella segnalazione.
Per lo svolgimento dell'istruttoria, il soggetto cui è affidata la gestione può avviare un dialogo con il *whistleblower*, chiedendo allo stesso chiarimenti, documenti e informazioni ulteriori, sempre tramite il canale a ciò dedicato nelle piattaforme informatiche o anche di persona. Ove necessario, può anche acquisire atti e documenti da altri uffici dell'amministrazione, avvalersi del loro supporto, coinvolgere terze persone tramite audizioni e altre richieste, avendo sempre cura che non sia compromessa la tutela della riservatezza del segnalante e del segnalato.
Qualora, a seguito dell'attività svolta, vengano ravvisati elementi di manifesta infondatezza della segnalazione, ne sarà disposta l'archiviazione con adeguata motivazione. Laddove, invece, si ravvisi il *fumus* di fondatezza della segnalazione è opportuno rivolgersi immediatamente agli organi preposti interni o enti/istituzioni esterne, ognuno secondo le proprie competenze.
Non spetta al soggetto preposto alla gestione della segnalazione accertare le responsabilità individuali qualunque natura esse abbiano, né svolgere controlli di legittimità o di merito su atti e provvedimenti adottati dall'ente/amministrazione oggetto di segnalazione, a pena di sconfinare nelle competenze dei soggetti a ciò preposti all'interno di ogni ente o amministrazione ovvero della magistratura.
Con riferimento al "*riscontro*" da effettuare entro il termine di tre mesi, si evidenzia che lo stesso può consistere nella comunicazione dell'archiviazione, nell'avvio di un'inchiesta interna ed eventualmente nelle relative risultanze, nei provvedimenti adottati per affrontare la questione sollevata, nel rinvio a un'autorità competente per ulteriori indagini.
Tuttavia, occorre precisare che il medesimo riscontro, da rendersi nel termine di tre mesi, può anche essere meramente interlocutorio, giacché possono essere comunicate le informazioni relative a tutte le attività sopra descritte che si intende intraprendere e lo stato di avanzamento dell'istruttoria. In tale ultimo caso, terminata l'istruttoria, gli esiti dovranno comunque essere comunicati alla persona segnalante.

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

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

Tale specificazione consente, laddove la segnalazione pervenga erroneamente ad un soggetto non competente [8], la trasmissione tempestiva da parte di quest'ultimo al soggetto autorizzato a ricevere e gestire le segnalazioni di *whistleblowing*. Ad esempio, se una segnalazione perviene in busta chiusa sulla quale è indicato che si tratta di una segnalazione di *whistleblowing*, colui che la riceve, senza aprirla, la trasmette tempestivamente ai soggetti competenti.

196/2003) e di quelle che vietano al datore di lavoro di acquisire e comunque trattare informazioni e fatti non rilevanti ai fini della valutazione dell'attitudine professionale del lavoratore o comunque afferenti alla sua sfera privata (art. 8 della l. 20 maggio 1970, n. 300 e art. 10 d.lgs. 10 settembre 2003, n. 276, cui fa rinvio l'art. 113 del Codice). Le attività istruttorie dovranno essere altresì espletate nel rispetto della normativa in materia di protezione dei dati personali.
[8] Cfr. art. 7 d.lgs. n. 24/2023.

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

Inoltre, i soggetti che gestiscono il canale di segnalazione interno mettono a disposizione informazioni sull'utilizzo del canale interno e di quello esterno gestito da ANAC con particolare riguardo ai presupposti per effettuare le segnalazioni attraverso tali canali, ai soggetti competenti cui è affidata la gestione delle segnalazioni interne nonché alle procedure.
Tali informazioni devono essere chiare e facilmente accessibili anche alle persone che, pur non frequentando i luoghi di lavoro, siano legittimate a presentare segnalazioni di w*histleblowing*.
Vanno esposte, per esempio, nei luoghi di lavoro in un punto visibile, accessibile a tutte le suddette persone, nonché in una sezione apposita del sito web istituzionale dell'ente. Devono essere, altresì, oggetto di trattazione nei corsi e nelle formazioni su etica e integrità.

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

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

Al fine di ottimizzare e specializzare il lavoro sulle segnalazioni in esame, e anche in una logica di semplificazione degli adempimenti e di contenimento dei costi, il decreto consente ad enti di minori dimensioni di "condividere" il canale di segnalazione interna e la relativa gestione[9] (ad esempio potrebbero essere stipulati accordi/convenzioni per la gestione in forma associata delle segnalazioni *whistleblowing*). Ciò, naturalmente, senza pregiudicare l'obbligo di garantire la riservatezza, di fornire un riscontro e di gestire la violazione segnalata.

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

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

Ad avviso di ANAC, in una logica di semplificazione degli oneri e considerato che il *whistleblowing* rientra fra le misure di prevenzione della corruzione, si può ritenere che anche le pubbliche amministrazioni e gli enti pubblici di piccole dimensioni possano scegliere di condividere il canale interno di segnalazione e la relativa gestione. Per l'individuazione di tali enti appare ragionevole far riferimento alla soglia dimensionale di meno di cinquanta dipendenti indicata dal legislatore per l'adozione del Piano Integrato di Attività e Organizzazione (PIAO) semplificato[10].

Ove vi sia questo tipo di condivisione del canale interno, si rammenta che gli enti coinvolti sono considerati contitolari del trattamento dei dati personali[11].
Si precisa che, nell'ipotesi in cui gli enti affidino ad uno stesso soggetto (esterno) la gestione delle segnalazioni, è necessario garantire che ciascun ente acceda esclusivamente alle segnalazioni di propria spettanza tenuto anche conto della attribuzione della relativa responsabilità. Pertanto, dovranno essere adottate misure tecniche e organizzative per garantire che ciascun ente abbia accesso solo alle segnalazioni di propria competenza.

[9] Cfr. art. 4, co.4, del d.lgs. n. 24/2023.
[10] Cfr. art. 6 d.l. n. 80/2021.
[11] Cfr. art. 13, co. 5, del d.lgs. n. 24/2023. Si rammenta che i contitolari del trattamento sono tenuti a stipulare un accordo interno ai sensi dell'art. 26 del Regolamento (UE) 2016/679 o dell'art. 23 del d.lgs. n. 51/2018.

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

La tutela del *whistleblower* rientra a pieno titolo tra le misure generali di prevenzione della corruzione.
Le amministrazioni e gli enti tenuti all'adozione del PIAO, del PTPCT o all'adozione delle misure integrative del MOG 231 ovvero del documento che tiene luogo del PTPCT[12] indicano, quindi, in questi piani le modalità con le quali l'ente intende attuare la disciplina in esame. È opportuno che negli stessi strumenti di programmazione vengano pianificate anche iniziative di sensibilizzazione e formazione del personale per divulgare le finalità dell'istituto del *whistleblowing* e la procedura per il suo utilizzo (quali ad esempio comunicazioni specifiche, eventi di formazione, *newsletter* e portale *intranet*).

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

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

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

Si ricorda, da ultimo, che ANAC può applicare una sanzione amministrativa pecuniaria ove accerti che non siano stati istituiti canali interni di segnalazione, che non siano state adottate procedure per l'effettuazione e la gestione delle segnalazioni ovvero che l'adozione di tali procedure non sia conforme a quanto previsto dal decreto. La sanzione può essere irrogata da ANAC anche quando si accerti che non è stata svolta l'attività di verifica e analisi delle segnalazioni ricevute (cfr. Parte Terza)[13].

[12] Cfr. Delibera ANAC n. 1134/2017.
[13] Cfr. art. 21, co. 1, lett. b) d.lgs. 24/2023.

Linee guida whistleblowing - Parte prima - I canali e le modalità di presentazione delle segnalazioni § 3.2

11. Approfondimenti sui canali e le modalità di presentazione delle segnalazioni – Il canale esterno presso ANAC

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

1. il canale interno, pur essendo obbligatorio non è attivo o, anche se attivato, non è conforme a quanto previsto dal decreto con riferimento ai soggetti e alle modalità di presentazione delle segnalazioni interne che devono essere in grado di garantire la riservatezza dell'identità del segnalante e degli altri soggetti tutelati (cfr. §§ 4.1.1 e 4.1.2, Parte Prima).
   Il decreto contempla anche l'ipotesi in cui non sia prevista, nell'ambito del contesto lavorativo, l'attivazione obbligatoria del canale di segnalazione interna. Tale fattispecie, tuttavia, presenta delle difficoltà applicative in quanto, per come è strutturato il decreto, il soggetto è tutelato se l'ente presso cui lavora e/o collabora rientra tra quelli tenuti ad applicare la disciplina in questione. Quindi se il canale non è istituito perché l'ente non è obbligato, il segnalante non è considerato un *whisteblower* e non può trasmettere di conseguenza segnalazioni ad ANAC;
2. la persona segnalante ha già effettuato una segnalazione interna e la stessa non ha avuto seguito da parte della persona o dell'ufficio designati.
   Si fa riferimento ai casi in cui il canale interno sia stato utilizzato ma il soggetto cui è affidata la gestione del canale non abbia intrapreso, entro i termini previsti dal decreto, alcuna attività circa l'ammissibilità della segnalazione, la verifica della sussistenza dei fatti segnalati o la comunicazione dell'esito dell'istruttoria svolta[1];
3. la persona segnalante ha fondati motivi di ritenere ragionevolmente sulla base di circostanze concrete allegate ed informazioni effettivamente acquisibili e, quindi, non su semplici illazioni, che se effettuasse una segnalazione interna[2]:
   - alla stessa non sarebbe dato efficace seguito in ragione delle specifiche circostanze del caso concreto. Si pensi, ad esempio, all'ipotesi in cui vi sia il fondato timore che non sarebbe svolta alcuna attività a causa di un accordo tra chi riceve la segnalazione e la persona coinvolta nella violazione; o a seguito dell'occultamento o distruzione di prove di condotte illecite di cui il segnalante sia a conoscenza; oppure, si pensi all'ipotesi in cui il gestore della segnalazione, ad esempio il RPCT, sia in conflitto di interessi perché la segnalazione lo riguarda direttamente, come segnalato, oppure come segnalante. In tali casi sarà possibile accedere al canale esterno onde evitare che alla segnalazione non sia dato efficace seguito;
   - questa potrebbe determinare il rischio di ritorsione. Si pensi ad esempio all'ipotesi in cui il soggetto ha fondato timore di poter subire una ritorsione in ragione di situazioni ed eventi che si sono già verificati nella propria amministrazione/ente (come nel caso in cui al soggetto sia stata già prospettata l'evenienza di subire un pregiudizio in caso di segnalazione oppure lo stesso sia a conoscenza di precedenti ritorsioni o violazioni dell'obbligo di riservatezza);
4. la persona segnalante ha fondato motivo – nei termini indicati al punto 3 - di ritenere che la violazione possa costituire un pericolo imminente o palese per il pubblico interesse. Si fa riferimento, ad esempio, al caso in cui la violazione richieda in modo evidente un intervento urgente da parte di un'autorità pubblica per salvaguardare un interesse che fa capo alla collettività quale ad esempio la salute, la sicurezza o la protezione dell'ambiente.

[1] È sufficiente che anche solo una delle attività ivi indicate (verifica ammissibilità, svolgimento istruttoria, comunicazione esiti) non sia stata effettuata per poter ritenere integrato il "mancato seguito" e, quindi, per poter accedere legittimamente al canale esterno.
[2] Cfr. considerando 62 direttiva (UE) n. 1937/2019.

Parte prima – Le tutele e le misure di sostegno § 4.1.1

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

L'obbligo di tutelare la riservatezza impone che un eventuale disvelamento dell'identità della persona segnalante a persone diverse da quelle competenti a ricevere o a dare seguito alle segnalazioni avvenga sempre con il consenso espresso della stessa.
È fondamentale, quindi, che le amministrazioni e gli enti in qualità di titolari del trattamento, autorizzino al trattamento dei dati personali tutti i dipendenti coinvolti nel trattamento di tali dati i quali, come anticipato, devono ricevere un'adeguata formazione professionale, anche sulle norme applicabili in materia di protezione dei dati personali, al fine di trattare le segnalazioni[1].
A titolo esemplificativo, si pensi al RPCT dei soggetti del settore pubblico tenuti a nominarlo ai sensi dell'art. 1, co. 7, l. 190/2012, al personale degli uffici coinvolti nella gestione della segnalazione e, per quanto concerne ANAC al custode dell'identità.
Nel caso in cui siano chiamati a gestire le segnalazioni soggetti esterni, questi ultimi sono responsabili del trattamento in base ad un accordo appositamente stipulato con l'amministrazione/ente e devono offrire garanzie sufficienti per mettere in atto misure tecniche e organizzative adeguate[2] nonché assicurare il rispetto della riservatezza, protezione dei dati e segretezza (cfr. § 4.1.3, Parte Prima).

Va anche precisato che il divieto di rivelare l'identità del segnalante è da riferirsi non solo al nominativo del segnalante ma anche a qualsiasi altra informazione o elemento della segnalazione, ivi inclusa la documentazione ad essa allegata, dal cui disvelamento si possa dedurre direttamente o indirettamente l'identità del segnalante.
Il trattamento di tutti questi elementi va quindi improntato alla massima cautela, a cominciare dall'oscuramento dei dati personali, specie quelli relativi al segnalante ma anche degli altri soggetti la cui identità in base al d.lgs. 24/2023 deve rimanere riservata (il facilitatore, il segnalato, le altre persone menzionate nella segnalazione (cfr. §§ 4.1.1. e 4.1.2, Parte Prima)), qualora, per ragioni istruttorie, anche altri soggetti debbano essere messi a conoscenza del contenuto della segnalazione e/o della documentazione ad essa allegata.
Ciò vale anche nei casi in cui ANAC debba trasmettere la segnalazione ad altra autorità competente e viceversa (cfr. § 1.1, Parte Seconda). L'esigenza di operare con particolare cautela al fine di evitare di rivelare l'identità del segnalante e di tutti gli altri soggetti tutelati appare ancor più evidente laddove si consideri che, come sopra chiarito, il legislatore ha introdotto nuove e ulteriori modalità di presentazione della segnalazione, non solo per iscritto o tramite piattaforma dedicata ma anche oralmente, ad esempio mediante linea telefonica gratuita o, in alternativa, con altro sistema di messaggistica vocale oppure anche mediante incontri diretti su richiesta del segnalante.

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

a) Nell'ambito del procedimento penale, l'identità del segnalante è coperta dal segreto nei modi e nei limiti previsti dall'articolo 329 c.p.p. Tale disposizione prevede l'obbligo del segreto sugli atti compiuti nelle indagini preliminari "*fino a quando l'imputato non ne possa avere*

[1] Cfr. le seguenti disposizioni: art. 29 del Regolamento (UE) 2016/679 "*Trattamento sotto l'autorità del titolare del trattamento o del responsabile del trattamento* " ai sensi del quale "*Il responsabile del trattamento, o chiunque agisca sotto la sua autorità o sotto quella del titolare del trattamento, che abbia accesso a dati personali non può trattare tali dati se non è istruito in tal senso dal titolare del trattamento, salvo che lo richieda il diritto dell'Unione o degli Stati membri*" ; art. 32, par. 4 del medesimo Regolamento ai sensi del quale: "*Il titolare del trattamento e il responsabile del trattamento fanno sì che chiunque agisca sotto la loro autorità e abbia accesso a dati personali non tratti tali dati se non è istruito in tal senso dal titolare del trattamento, salvo che lo richieda il diritto dell'Unione o degli Stati membri*".; Art. 2-quaterdecies "*Attribuzione di funzioni e compiti a soggetti designati*" del d.lgs. n. 196/2003 e ss. mm. ii. "*1. Il titolare o il responsabile del trattamento possono prevedere, sotto la propria responsabilità e nell'ambito del proprio assetto organizzativo, che specifici compiti e funzioni connessi al trattamento di dati personali siano attribuiti a persone fisiche, espressamente designate, che operano sotto la loro autorità.*
[2] Cfr. art. 28 del Regolamento UE 679/2016 e art. 18 d.lgs. n. 51/2018.

conoscenza e, comunque, non oltre la chiusura delle indagini preliminari" (il cui relativo avviso è previsto dall'art. 415-bis c.p.p.).

b) Nel procedimento dinanzi alla Corte dei Conti l'obbligo del segreto istruttorio è previsto sino alla chiusura della fase istruttoria. Dopo, l'identità del segnalante potrà essere disvelata dall'Autorità giudiziaria al fine di essere utilizzata nel procedimento stesso[3].

c) Nell'ambito del procedimento disciplinare attivato dall'amministrazione contro il presunto autore della condotta segnalata, l'identità del segnalante non può essere rivelata, ove la contestazione dell'addebito disciplinare sia fondata su accertamenti distinti e ulterioririspetto alla segnalazione, anche se conseguenti alla stessa. Nel caso in cui l'identità del segnalante risulti indispensabile alla difesa del soggetto cui è stato contestato l'addebito disciplinare, questa può essere rivelata solo dietro consenso espresso del segnalante.

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

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

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

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

1. La prima importante conseguenza dell'obbligo di riservatezza è la sottrazione della segnalazione e della documentazione ad essa allegata al diritto di accesso agli atti amministrativi previsto dagli artt. 22 e ss. della l. n. 241/1990. Il nuovo decreto dispone espressamente l'esclusione della segnalazione e della documentazione ad essa allegata anche dall'accesso civico generalizzato di cui agli artt. 5 e ss. del d.lgs. n. 33/2013[4].

2. In secondo luogo, il rispetto dell'obbligo di riservatezza impone che le amministrazioni ed enti coinvolti nella gestione delle segnalazioni garantiscano tale riservatezza durante tutte le fasi del procedimento di segnalazione, ivi compreso l'eventuale trasferimento delle segnalazioni ad altre autorità competenti.

   Ciò vale:

[3] Cfr. art. 67 del d.lgs. 26 agosto 2016, n. 174 "*Codice di giustizia contabile, adottato ai sensi dell'articolo 20 della legge 7 agosto 2015, n. 124*".
[4] Tale sottrazione dall'accesso ricorre anche quando la segnalazione è gestita da un'altra Autorità competente *ratione materiae*. Conseguentemente ciascuna Autorità dovrà adeguare i propri regolamenti interni in materia di accesso.

- nell'ambito della gestione delle segnalazioni esterne da parte di ANAC, ivi inclusi i casi in cui la stessa ANAC, ricevendo segnalazioni che non rientrano nella propria competenza, sia tenuta a trasmetterle all'autorità amministrativa competente (ad esempio all'Ispettorato della funzione pubblica, all'ACGM, all'ART). In tale ultimo caso, la stessa autorità amministrativa competente è tenuta a garantire la riservatezza dell'identità della persona segnalante, della persona coinvolta e della persona menzionata nella segnalazione, nonché del contenuto della segnalazione e della relativa documentazione;

- nell'ambito della gestione delle segnalazioni interne da parte delle amministrazioni/enti.

3. Sul piano operativo, l'altro importante corollario dell'obbligo di riservatezza è la previsione - sia nell'ambito del canale interno di segnalazione che di quello esterno – di adeguate procedure per il trattamento delle segnalazioni anche mediante sistemi di gestione informatizzata delle stesse, che consentano di tutelare e mantenere riservata l'identità del segnalante, il contenuto della segnalazione e la relativa documentazione, anche con il ricorso a strumenti di crittografia (cfr. § 4, Parte Seconda).

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

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

Nel caso in cui, invece, colui che effettua la divulgazione non riveli la propria identità (ad es. utilizzando uno pseudonimo o un *nickname* nel caso di *social*) tali divulgazioni sono equiparabili alle segnalazioni anonime.
In quest'ottica, è opportuno che le divulgazioni pubbliche "anonime", ove possibile, (ad esempio da organi di stampa o piattaforme *web*), siano registrate/catalogate e conservate da parte dell'ente che ne ha conoscenza, rendendo così possibile un richiamo ad esse da parte del segnalante che intenda disvelare la propria identità ed essere tutelato nel caso in cui subisca ritorsioni a seguito della divulgazione (cfr. § 2.2, Parte Prima).

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

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

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

Parte prima – Le tutele e le misure di sostegno § 4.1.3

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

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

Gli enti che condividono il canale interno per la ricezione e la gestione delle segnalazioni sono contitolari del trattamento. Tali soggetti determinano congiuntamente le finalità e i mezzi del trattamento dei dati personali. Pertanto, essi sono tenuti a stabilire in modo trasparente, mediante un accordo interno, le rispettive responsabilità in merito all'osservanza degli obblighi derivanti dalla normativa in tema di tutela dei dati personali. L'accordo, il cui contenuto essenziale è messo a disposizione dei soggetti interessati (persona segnalante o denunciante, facilitatore, persona coinvolta o persona menzionata nella segnalazione), deve riflettere adeguatamente i rispettivi ruoli e i rapporti dei contitolari con gli interessati[1].

La disciplina sulla tutela dei dati personali stabilisce che i titolari e i contitolari del trattamento prevedano, sotto la propria responsabilità e nell'ambito del proprio assetto organizzativo, che specifici compiti e funzioni connessi al trattamento di dati personali siano attribuiti a persone fisiche, espressamente designate, che operano sotto la loro autorità[2].
A tal riguardo, per la trattazione delle segnalazioni, divulgazioni pubbliche o denunce, vanno individuate, come già anticipato, persone espressamente autorizzate[3] e previamente istruite dai titolari del trattamento[4].
Occorre avere riguardo all'assetto organizzativo interno di ogni ente in modo da prevedere che le autorizzazioni al trattamento dei dati siano tali da ricomprendere tutte le persone che sono coinvolte nella gestione delle segnalazioni (si pensi al caso in cui erroneamente la segnalazione invece di pervenire attraverso il canale interno pervenga tramite protocollo). Tali soggetti devono inoltre ricevere un'adeguata e specifica formazione professionale volta ad accrescerne le competenze specialistiche anche in materia di normativa sulla protezione dei dati personali, sicurezza dei dati e delle informazioni, nonché in tema di addestramento relativamente alle procedure predisposte[5].

Inoltre, il decreto prevede che nell'ambito dei canali interni di segnalazione, i soggetti del settore pubblico e privato possono affidare la ricezione e la trattazione delle segnalazioni anche ad un soggetto esterno autonomo e con personale specificamente formato.
Tale soggetto, ai sensi della normativa in materia della tutela dei dati personali, assume la qualifica di responsabile del trattamento[6] e, come anticipato, deve presentare garanzie sufficienti, in particolare in termini di conoscenza specialistica, affidabilità e risorse, per mettere in atto misure tecniche e organizzative che garantiscano il rispetto della riservatezza, protezione dei dati e segretezza.
L'esecuzione dei trattamenti da parte dei responsabili del trattamento deve essere disciplinata da un contratto o da altro atto giuridico che preveda l'oggetto, la durata, la natura e la finalità del trattamento, il tipo di dati personali e le categorie di interessati, gli obblighi e i diritti del titolare del trattamento. Peraltro, anche i responsabili del trattamento possono prevedere, sotto la propria

[1] Cfr. art. 13, co. 5, d.lgs. n. 24/2023 e artt. 26 Regolamento (UE) 679/2016 e 23 d.lgs. 51/2018.
[2] Art. 2-quaterdecies del d.lgs. n. 196/2003 e ss.mm.ii.
[3] Cfr. § 3.1, Parte Prima. Si consideri inoltre che i suddetti soggetti autorizzati operano sotto la direzione del titolare del trattamento eseguendo i compiti loro affidati. Non godono pertanto di apprezzabili margini di autonomia operativa nell'ambito dei trattamenti di dati personali che sono chiamati a svolgere. Resta fermo che le persone autorizzate sono comunque tenute a rispettare i principi fondamentali in materia di tutela dei dati personali.
[4] Ai sensi degli articoli 29 e 32, paragrafo 4, del regolamento (UE) 2016/679.
[5] Tale specifica formazione deve inoltre avere i caratteri di effettività e concretezza e, al fine di tener conto delle novità o delle specifiche attività affidate ai soggetti in questione, i percorsi formativi necessitano di aggiornamenti e revisioni periodiche (facendo riferimento ad esempio a procedure adottate o in corso di adozione).
[6] Cfr. art. 28 Regolamento (UE) 679/2016 e art. 18 d.lgs. n. 51/2018.

responsabilità, che specifici compiti e funzioni connessi al trattamento di dati personali siano attribuiti a persone fisiche, espressamente designate, che operano sotto la loro autorità[7].

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

Vale poi precisare che, laddove in esito alla valutazione di impatto (cfr. *infra*) si renda necessario il ricorso a misure tecniche e organizzative per ridurre un rischio per i diritti degli interessati, i titolari del trattamento, nell'individuazione e predisposizione di tali misure, possono eventualmente ricorrere a fornitori esterni[8] al fine di rendere più sicuro e adeguato il canale di gestione delle segnalazioni, divulgazioni pubbliche o denunce. Anche tali soggetti, che operano per conto dei titolari del trattamento, ai sensi della normativa sulla tutela dei dati personali, sono responsabili del trattamento.

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

- Trattare i dati in modo lecito, corretto e trasparente nei confronti dei soggetti interessati («**liceità, correttezza e trasparenza**»).

- Raccogliere i dati solo al fine di gestire e dare seguito alle segnalazioni, divulgazioni pubbliche o denunce effettuate da parte dei soggetti tutelati dal d.lgs. 24/2023 («**limitazione della finalità**»).

- Garantire che i dati siano adeguati, pertinenti e limitati a quanto necessario rispetto alle finalità per le quali sono trattati («**minimizzazione dei dati**»). A tal riguardo, il decreto precisa, infatti, che i dati personali che manifestamente non sono utili al trattamento di una specifica segnalazione non sono raccolti o, se raccolti accidentalmente, sono cancellati senza indugio[9].

- Assicurare che i dati siano esatti e, se necessario, aggiornati; devono essere adottate tutte le misure ragionevoli per cancellare o rettificare tempestivamente i dati inesatti relativi alla specifica segnalazione, divulgazione pubblica o denuncia che viene gestita («**esattezza**»).

- Conservare i dati in una forma che consenta l'identificazione degli interessati per il tempo necessario al trattamento della specifica segnalazione e comunque non oltre cinque anni a decorrere dalla data della comunicazione dell'esito finale della procedura di segnalazione[10] («**limitazione della conservazione**»). Per ANAC, tale termine decorre dalla chiusura del fascicolo sulla segnalazione da parte dell'ufficio UWHIB.

- Effettuare il trattamento in maniera da garantire un'adeguata sicurezza dei dati personali, compresa la protezione, mediante misure tecniche e organizzative adeguate, da trattamenti non autorizzati o illeciti e dalla perdita, dalla distruzione o dal danno accidentali («**integrità, disponibilità e riservatezza**»). Nel contesto in esame, caratterizzato da elevati rischi per i diritti e le libertà degli interessati, il ricorso a strumenti di crittografia nell'ambito dei canali interni e del canale esterno di segnalazione, è di regola da ritenersi una misura adeguata a dare attuazione, fin dalla progettazione e per impostazione predefinita, al predetto principio

[7] Cfr. art. 2-quaterdecies d.lgs. n. 196/2003 e artt. 29 e 32, par. 4 del Regolamento (UE) 679/2016.
[8] Cfr. art. 13, co. 6, d.lgs. n. 24/2023.
[9] In tal caso il soggetto deputato a valutare la manifesta inutilità dei dati è il titolare del trattamento, in persona di coloro che sono autorizzati a ricevere e a trattare le segnalazioni, sulla base di indicazioni impartite dallo stesso titolare e dalla normativa di settore in ogni caso si precisa che il principio di minimizzazione previsto dal decreto ai sensi dell'art. 13 comma 2 del dlgs 24/2023 debba essere interpretato in modo restrittivo limitando l'applicabilità della previsione ai soli casi sia palese la assoluta irrilevanza di parti della segnalazione che contengono dati personali rispetto alla vicenda segnalata restando salve le norme di settore in materia di conservazione degli atti.
[10] Cfr. art. 14, co. 1, d.lgs. 24/2023.

di integrità e riservatezza. Le misure di sicurezza adottate devono, comunque, essere periodicamente riesaminate e aggiornate.

- Definire un modello di gestione delle segnalazioni in conformità ai principi di protezione dei dati personali[11]. In particolare, tali misure devono fare in modo che non siano resi accessibili, in via automatica senza il tramite del titolare del trattamento o soggetto autorizzato, dati personali a un numero indefinito di soggetti[12].

- Effettuare, nella fase di progettazione del canale di segnalazione e dunque prima dell'inizio del trattamento, **una valutazione d'impatto sulla protezione dei dati**[13] al fine di individuare ed applicare le necessarie misure tecniche per evitare tale rischio[14].

- Rendere *ex ante* ai possibili interessati (ad es. segnalanti, segnalati, persone interessate dalla segnalazione, facilitatori, ecc.) **un'informativa sul trattamento dei dati personali**[15] mediante la pubblicazione di documenti informativi ad esempio tramite sito web, piattaforma, informative brevi in occasione dell'utilizzo degli altri canali previsti dal decreto. Nella fase di acquisizione della segnalazione e della eventuale successiva istruttoria non devono invece essere fornite informative *ad hoc* ai vari soggetti interessati diversi dal segnalante. Laddove all'esito dell'istruttoria sulla segnalazione si avvii un procedimento nei confronti di uno specifico soggetto segnalato, a quest'ultimo va naturalmente resa un'informativa *ad hoc*[16].

- Assicurare l'aggiornamento del **registro delle attività di trattamento**[17], integrandolo con le informazioni connesse a quelle di acquisizione e gestione delle segnalazioni[18].

- Garantire **il divieto di tracciamento dei canali di segnalazione**. Nel caso in cui l'accesso ai canali interni e al canale esterno di segnalazione avvenga dalla rete dati interna del soggetto obbligato e sia mediato da dispositivi firewall o proxy, deve essere garantita la non tracciabilità – sia sulla piattaforma informatica che negli apparati di rete eventualmente coinvolti nella trasmissione o monitoraggio delle comunicazioni - del segnalante nel momento in cui viene stabilita la connessione a tali canali[19].

- **Garantire, ove possibile, il tracciamento dell'attività del personale autorizzato** nel rispetto delle garanzie a tutela del segnalante, al fine di evitare l'uso improprio di dati relativi alla segnalazione. Deve essere evitato il tracciamento di qualunque informazione che possa ricondurre all'identità o all'attività del segnalante[20]. Spetta comunque al titolare del

---

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

[12] Cfr. art. 25 Regolamento (UE) 679/2016.

[13] Cfr. l'art. 13, co. 6, del d.lgs. 24/2023, che espressamente prevede la necessità di una previa valutazione d'impatto.

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

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

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

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

[18] Ai sensi dell'art. 30 del Regolamento (UE) 679/2016.

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

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

trattamento alla luce del principio di responsabilizzazione, individuare le misure di sicurezza idonee alla luce del rischio in concreto.