

DISCIPLINA DI TUTELA DELLE PERSONE CHE EFFETTUANO SEGNALAZIONE DI CONDOTTE ILLECITE (WHISTLEBLOWING) ALLA LUCE DEL D.LGS. n. 24/2023

COSA CAMBIA CON LA NUOVA DISCIPLINA INTRODOTTA DAL D.LGS. N. 24/2023

Il D.lgs. n. 24 del 10 marzo 2023 recante *“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”* (emanato in attuazione della Direttiva (UE) 2019/1937) è in vigore dal 30 marzo 2023 e le disposizioni ivi previste sono efficaci dal **15 luglio 2023**. Il provvedimento mira a:

- estendere al settore privato la disciplina del whistleblowing
- rafforzare la protezione del whistleblower
- rafforzare la tutela della riservatezza
- rafforzare la protezione da misure ritorsive

SOGGETTI TENUTI AD APPLICARE LA DISCIPLINA

SETTORE PUBBLICO

- Amministrazioni pubbliche (art. 1, co. 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165)
- Autorità amministrative indipendenti di garanzia, vigilanza o regolazione
- Enti pubblici economici, organismi di diritto pubblico (art. 3, co. 1, lett. d), del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50)
- Concessionari di pubblico servizio, società a controllo pubblico e società in house (art. 2, co. 1, lett. m) e o), del decreto legislativo 19 agosto 2016, **n. 175**) *anche se quotate*

SETTORE PRIVATO

- Società che nell'ultimo anno hanno impiegato in media almeno 50 lavoratori sub. (numero di dipendenti)
- Enti che operano nei settori dei servizi, prodotti e mercati finanziari, prevenzione del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo, tutela dell'ambiente e sicurezza dei trasporti (indipendentemente dal numero di dipendenti impiegati)
- Organizzazioni che hanno adottato un Modello 231 (indipendentemente dal numero di dipendenti e dell'attività svolta)

SOGGETTI TUTELATI

SEGNALANTE

Non è più solo il dipendente dell'Ente (e delle sue controllate) e i lavoratori e collaboratori dei soggetti privati che forniscono beni/servizi/opere all'Ente (cd fornitori) ma anche:

- i lavoratori autonomi (consulenti, collaboratori, etc.)

- persone con funzioni di amministrazione, direzione, controllo, vigilanza e rappresentanza presso soggetti pubblici
- volontari e tirocinanti (retribuiti e non retribuiti)

La protezione è garantita **in ogni fase del rapporto lavorativo** (processo di selezione o altre fasi precontrattuali, incluso l'eventuale periodo di prova) **o di collaborazione** (anche successivamente allo scioglimento del rapporto contrattuale)

FACILITATORE

La persona che opera all'interno del medesimo contesto lavorativo e assiste il segnalante nel processo di segnalazione. Non solo l'identità, ma anche l'attività di assistenza prestata dal facilitatore devono essere mantenute riservate.

COLLEGHI, PARENTI, ENTI DI PROPRIETÀ

Sono tutelati anche:

- le persone legate al segnalante da un rapporto di parentela entro il IV grado ovvero da uno stabile legame affettivo e **che operano nel medesimo contesto lavorativo**,
- i colleghi di lavoro con i quali il segnalante ha un rapporto abituale e corrente,
- gli enti di proprietà del segnalante o in cui questi lavora

COSA SI PUÒ SEGNALARE

Possono essere segnalati tutti i comportamenti, atti od omissioni che ledono l'interesse pubblico o l'integrità dell'amministrazione pubblica o dell'ente privato e che consistono in:

- illeciti amministrativi, contabili, civili o penali;
- condotte illecite rilevanti ai sensi del decreto legislativo 231/2001, o violazioni dei modelli di organizzazione e gestione ivi previsti;
- illeciti che rientrano nell'ambito di applicazione degli atti dell'Unione europea o nazionali 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;
- atti od omissioni che ledono gli interessi finanziari dell'Unione;
- atti od omissioni riguardanti il mercato interno;
- atti o comportamenti che vanificano l'oggetto o la finalità delle disposizioni di cui agli atti dell'Unione.

La segnalazione può avere ad oggetto anche:

- le informazioni relative alle condotte volte ad occultare le violazioni sopra indicate
- le attività illecite non ancora compiute ma che il whistleblower ritenga ragionevolmente possano verificarsi in presenza di elementi concreti precisi e concordanti

- i fondati sospetti

La disciplina di tutela e protezione del whistleblower non si applica:

- alle contestazioni, rivendicazioni o richieste legate ad un interesse di carattere personale della persona segnalante 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
- alle segnalazioni di violazioni laddove già disciplinate in via obbligatoria dagli atti dell'UE o nazionali (es. segnalazioni in materia di abusi di mercato)
- alle segnalazioni di violazioni in materia di sicurezza nazionale

CANALI DI SEGNALAZIONE

I canali di segnalazione sono i seguenti:

1. [CANALE INTERNO](#) (nell'ambito del contesto lavorativo)
2. [CANALE ESTERNO](#) (ANAC)

Il canale è utilizzabile solo a determinate condizioni:

- non è prevista, nell'ambito del contesto lavorativo, l'attivazione obbligatoria del canale di segnalazione interna ovvero questo, anche se obbligatorio, non è attivo o, anche se attivato, non è conforme alla disciplina prevista dal decreto;
- la persona segnalante ha già effettuato una segnalazione interna e la stessa non ha avuto seguito;
- la persona segnalante ha fondati motivi di ritenere che, se effettuasse una segnalazione interna, alla stessa non sarebbe dato efficace seguito ovvero che la stessa segnalazione possa determinare il rischio di ritorsione;
- la persona segnalante ha fondato motivo di ritenere che la violazione possa costituire un pericolo imminente o palese per il pubblico interesse

3. DIVULGAZIONE PUBBLICA (tramite la stampa, mezzi elettronici o mezzi di diffusione in grado di raggiungere un numero elevato di persone)

Per divulgazione pubblica si intende *“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”* (es. social networks)

Si può effettuare una divulgazione pubblica beneficiando della protezione prevista dal decreto se, al momento della divulgazione la persona segnalante:

- ha previamente effettuato una segnalazione interna ed esterna ovvero ha effettuato direttamente una segnalazione esterna e non è stato dato riscontro entro i termini stabiliti in merito alle misure previste o adottate per dare seguito alle segnalazioni;
- ha fondato motivo di ritenere che la violazione possa costituire un pericolo imminente o palese per il pubblico interesse;

- 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)

4. DENUNCIA ALL'AUTORITÀ GIUDIZIARIA O CONTABILE

CONDIZIONI PER LA SEGNALAZIONE

Al momento della segnalazione o della denuncia all'autorità giudiziaria o contabile o della divulgazione pubblica, la persona segnalante o denunciante deve avere un ragionevole e fondato motivo di ritenere che le informazioni sulle violazioni segnalate, divulgate pubblicamente o denunciate siano vere e rientrino nell'ambito della normativa. In ogni caso la segnalazione, interna o esterna, ovvero la divulgazione pubblica deve essere effettuata tramite i canali sopraindicati e con le modalità rappresentate.

GESTIONE DEL CANALE INTERNO DI SEGNALAZIONE

Nell'ambito della gestione del canale di segnalazione interna, il soggetto individuato dall'ente per la suddetta gestione (RPCT nel caso di enti del settore pubblico):

- a) rilascia al segnalante avviso di ricevimento della segnalazione entro 7 gg. dalla data di ricezione;
- b) mantiene le interlocuzioni con il segnalante e può richiedere a quest'ultima, se necessario, integrazioni;
- c) deve dare diligente seguito alle segnalazioni ricevute;
- d) fornisce riscontro alla segnalazione entro 3 mesi dalla data dell'avviso di ricevimento o, in mancanza di tale avviso, entro 3 mesi dalla scadenza del termine di 7 gg. dalla presentazione della segnalazione;
- e) mette a disposizione informazioni chiare sul canale, sulle procedure e sui presupposti per effettuare le segnalazioni interne, nonché sul canale, sulle procedure e sui presupposti per effettuare le segnalazione esterne. Tali informazioni sono esposte e rese facilmente visibili nei luoghi di lavoro, nonché accessibili alle persone che pur non frequentando i luoghi di lavoro intrattengono un rapporto giuridico con l'Ente (collaboratori, tirocinanti, etc.). E' prevista la pubblicazione delle suddette informazioni anche in una sezione dedicata del sito istituzionale

GESTIONE DEL CANALE ESTERNO DI SEGNALAZIONE (ANAC)

Nel caso di segnalazione esterna all'ANAC, questa deve:

- dare avviso alla persona segnalante del ricevimento della segnalazione entro 7 giorni dalla data del suo ricevimento, salvo esplicita richiesta contraria della persona segnalante ovvero

salvo il caso in cui l'ANAC ritenga che l'avviso pregiudicherebbe la protezione della riservatezza dell'identità della persona segnalante;

- mantenere le interlocuzioni con la persona segnalante e richiedere a quest'ultima, se necessario, integrazioni;
- dare diligente seguito alle segnalazioni ricevute;
- svolgere l'istruttoria necessaria a dare seguito alla segnalazione, anche mediante audizioni e acquisizione di documenti;
- dare riscontro alla persona segnalante entro 3 mesi o, se ricorrono giustificate e motivate ragioni, 6 mesi dalla data di avviso di ricevimento della segnalazione esterna o, in mancanza di detto avviso, dalla scadenza dei 7 giorni dal ricevimento;
- comunicare alla persona segnalante l'esito finale della segnalazione.

TUTELA DELLA RISERVATEZZA

PROTEZIONE DELLA RISERVATEZZA DEI SEGNALANTI

- L'identità del segnalante non può essere rivelata a persone diverse da quelle competenti a ricevere o a dare seguito alle segnalazioni;
- La protezione riguarda non solo il nominativo del segnalante ma anche tutti gli elementi della segnalazione dai quali si possa ricavare, anche indirettamente, l'identificazione del segnalante;
- La segnalazione è sottratta all'accesso agli atti amministrativi e al diritto di accesso civico generalizzato;
- La protezione della riservatezza è estesa all'identità delle persone coinvolte e delle persone menzionate nella segnalazione fino alla conclusione dei procedimenti avviati in ragione della segnalazione, nel rispetto delle medesime garanzie previste in favore della persona segnalante.

PROTEZIONE DA RITORSIONI

Per **ritorsione si intende**: *“qualsiasi comportamento, atto od omissione, anche solo tentato o minacciato, posto in essere in ragione della segnalazione, della denuncia all'autorità giudiziaria o contabile o della divulgazione pubblica e che provoca o può provocare alla persona segnalante o alla persona che ha sporto la denuncia, in via diretta o indiretta, un danno ingiusto”* (es.: licenziamento, sospensione o misure equivalenti, retrocessione di grado o mancata promozione, ecc.).

- è vietata ogni forma di ritorsione anche solo **tentata o minacciata (divieto di ritorsioni)**
- **elenco a titolo esemplificativo** di atti ritorsivi
 - licenziamento, la sospensione o misure equivalenti;
 - retrocessione di grado o mancata promozione;
 - mutamento di funzioni, cambiamento del luogo di lavoro, riduzione dello stipendio, modifica dell'orario di lavoro;
 - sospensione della formazione o qualsiasi restrizione dell'accesso alla stessa;
 - note di merito o referenze negative;
 - adozione di misure disciplinari o di altra sanzione, anche pecuniaria;
 - coercizione, intimidazione, molestie ovvero ostracismo;

- discriminazione o comunque trattamento sfavorevole;
 - 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;
 - mancato rinnovo o risoluzione anticipata di un contratto di lavoro a termine;
 - danni, anche alla reputazione della persona, in particolare sui social media, o pregiudizi economici o finanziari, comprese la perdita di opportunità economiche e la perdita di redditi;
 - 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;
 - conclusione anticipata o annullamento del contratto di fornitura di beni o servizi;
 - annullamento di una licenza o di un permesso;
 - richiesta di sottoposizione ad accertamenti psichiatrici o medici.
- la gestione delle comunicazioni di ritorsioni compete all'ANAC
 - la comunicazione ad ANAC può essere **effettuata anche dal facilitatore/soggetto con legame qualificato con segnalante**
 - nel caso di controversie aventi ad oggetto l'accertamento di comportamenti ritorsivi, 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**

La protezione da ritorsioni è estesa anche ai seguenti soggetti:

- facilitatore (persona fisica che assiste il segnalante nel processo di segnalazione e operante all'interno del medesimo contesto lavorativo);
- persone del medesimo contesto lavorativo della persona segnalante, di colui che ha sporto una denuncia o di colui che ha effettuato una divulgazione pubblica e che sono legate ad essi da uno stabile legame affettivo o di parentela entro il quarto grado;
- colleghi di lavoro della persona segnalante o della persona che ha sporto una denuncia o effettuato una divulgazione pubblica, che lavorano nel medesimo contesto lavorativo della stessa e che hanno con detta persona un rapporto abituale e corrente;
- enti di proprietà della persona segnalante o per i quali le stesse persone lavorano nonché agli enti che operano nel medesimo contesto lavorativo delle predette persone.

TUTELA DEI DATI PERSONALI

- Il trattamento di dati personali relativi al ricevimento e alla gestione delle segnalazioni è effettuato dai soggetti del settore pubblico e privato, nonché da ANAC, in qualità di titolari del trattamento, nel rispetto dei principi europei e nazionali in materia di protezione di dati personali, fornendo idonee informazioni alle persone segnalanti e alle persone coinvolte nelle segnalazioni, nonché adottando misure appropriate a tutela dei diritti e delle libertà degli interessati;

- 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;
- Le segnalazioni interne ed esterne e la relativa documentazione sono conservate per il tempo necessario al trattamento della segnalazione e comunque **non oltre 5 anni a decorrere dalla data della comunicazione dell'esito finale della procedura di segnalazione**, nel rispetto degli obblighi di riservatezza di cui alla normativa europea e nazionale in materia di protezione di dati personali.

ESCLUSIONE DELLA RESPONSABILITÀ

Esclusione della punibilità penale di chi rivela o diffonde informazioni sulle violazioni:

- coperte dall'obbligo di segreto o relative alla tutela del diritto d'autore o alla protezione dei dati personali
- che offendono la reputazione della persona coinvolta o denunciata.

la scriminante penale opera *“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 nelle modalità richieste”*

In questi casi è esclusa altresì ogni ulteriore responsabilità anche di natura civile o amministrativa

PERDITA DELLE TUTELE

Le tutele non sono garantite 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; in tali casi alla persona segnalante o denunciante può essere irrogata una sanzione disciplinare.

MISURE DI SOSTEGNO

Consistono in informazioni, assistenza e consulenze a titolo gratuito sulle modalità di segnalazione e sulla protezione dalle ritorsioni offerta dalle disposizioni normative nazionali e da quelle dell'UE, sui diritti della persona coinvolta, nonché sulle modalità e condizioni di accesso al patrocinio a spese dello Stato. Presso l'[ANAC](#) è istituito l'elenco degli enti del Terzo settore che forniscono misure di sostegno alle persone segnalanti (alla data del 01/09/2023 l'elenco è in corso di costituzione).