



Comune di Fermo

**Procedure per la trasmissione e la gestione
delle segnalazioni di illeciti e disciplina
della protezione delle persone che
segnalano violazioni del diritto
dell'Unione e delle disposizioni normative
nazionali (*WHISTLEBLOWING*)**

Atto organizzativo

Allegato alla Deliberazione di Giunta n. del

Sommario

1. Il Decreto Legislativo del 10 marzo 2023 n. 24. Inquadramento normativo della tutela del whistleblower	3
2. Ambito di applicazione soggettivo: chi può segnalare?	3
3. Quando si può segnalare?	4
4. Ambito oggettivo: che cosa si può segnalare?	4
5. Le caratteristiche della segnalazione	5
5.1. L'attinenza con il contesto lavorativo del segnalante o denunciante	5
5.2. L'irrelevanza dei motivi personali del segnalante o denunciante	6
5.3. Gli elementi e le caratteristiche delle segnalazioni.....	6
5.4. Le segnalazioni anonime e la loro trattazione	6
6. I canali di presentazione delle segnalazioni e le modalità di presentazione.....	6
6.1. I canali interni.....	7
6.1.1. La segnalazione in forma scritta tramite la piattaforma “Whistleblowing PA”	7
6.1.2. La segnalazione in forma orale	8
6.2. Il canale esterno di segnalazione presso ANAC	8
6.3. La divulgazione pubblica.....	9
6.4. Denuncia all'autorità giurisdizionale.....	10
7. La gestione della segnalazione effettuata attraverso i canali interni. La tempistica, l'istruttoria e il ruolo del Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza	10
8. Il sistema di protezione contemplato dal Decreto Legislativo n. 24/2023.....	11
8.1. Riservatezza	12
8.1.1. La garanzia di riservatezza dell'identità della persona segnalante	12
8.1.2. La tutela della riservatezza dell'identità delle persone segnalate (o coinvolte) e di altri soggetti.....	13
8.1.3. Il trattamento dei dati personali	14
8.2. Protezione dalle ritorsioni	14
8.2.1. Le ritorsioni	14
8.2.2. Le condizioni per l'applicazione della tutela dalle ritorsioni	15
8.2.3. La protezione dalle ritorsioni	16
8.3. Limitazioni di responsabilità per chi segnala, denuncia o effettua divulgazioni pubbliche	17
8.4. Le misure di sostegno	17

1. Il Decreto Legislativo del 10 marzo 2023 n. 24. Inquadramento normativo della tutela del whistleblower.

Il Decreto Legislativo del 10 marzo 2023 n. 24, entrato in vigore il 30 marzo 2023 ed efficace dal 15 luglio 2023, dà attuazione alla direttiva UE 2019/1937 riguardante la protezione dei whistleblower (o “informatori”, nella traduzione italiana del testo), ossia delle persone che segnalano violazioni del diritto dell’Unione o delle normative nazionali.

Con tale direttiva è stato introdotto, per tutti gli Stati membri, un vero e proprio diritto alla segnalazione. Il D.Lgs. n. 24/2023 raccoglie in un unico testo normativo l’intera disciplina dei canali di segnalazione e delle tutele riconosciute ai segnalanti sia del settore pubblico che privato. Ne deriva una disciplina organica e uniforme finalizzata ad una maggiore tutela del whistleblower, in modo che quest’ultimo sia maggiormente incentivato all’effettuazione di segnalazioni di illeciti nei limiti e con le modalità indicate dal Decreto.

Dal combinato disposto degli articoli 1 e 2 del D.Lgs. n. 24/2023, si ricava che il **whistleblower** è la persona che segnala, divulga ovvero denuncia all’Autorità giudiziaria o contabile, violazioni di disposizioni normative nazionali o dell’Unione europea che ledono l’interesse pubblico o l’integrità dell’Amministrazione pubblica o dell’ente privato, di cui è venuta a conoscenza in un contesto lavorativo pubblico o privato.

La tutela del whistleblower rientra tra le misure generali di prevenzione della corruzione previste nella sezione 2.3. “Rischi corruttivi e trasparenza” del PIAO.

2. Ambito di applicazione soggettivo: chi può segnalare?

La corretta individuazione dei soggetti cui si applica l’istituto del whistleblowing è rigorosamente fissata dal legislatore nell’articolo 3 del D.Lgs. n. 24/2023 e riguarda esclusivamente le seguenti categorie di soggetti:

a) i dipendenti del Comune;

b) i dipendenti degli enti pubblici economici, degli enti di diritto privato sottoposti a controllo pubblico (art. 2359 C.C.), delle società in house, degli organismi di diritto pubblico o dei concessionari di pubblico servizio;

c) i lavoratori autonomi che svolgono la propria attività lavorativa presso il Comune, ivi compresi:

- i lavoratori autonomi indicati al capo I della L. n. 81/2017. Si tratta dei lavoratori con rapporti di lavoro autonomi disciplinati dal Titolo III del Libro V del codice civile ivi inclusi i contratti d’opera di cui all’art. 2222 del medesimo codice civile. Questi includono, ad esempio, i lavoratori autonomi che esercitano le professioni intellettuali per l’esercizio delle quali è necessaria l’iscrizione in appositi albi o elenchi come psicologi, architetti, geometri, ecc.

- i titolari di un rapporto di collaborazione di cui all’art. 409 del Codice di procedura civile, quali i rapporti indicati al n. 3 del citato articolo: 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 il Comune, organizzandola autonomamente (rapporto parasubordinato).

- i titolari di un rapporto di collaborazione di cui all’art. 2 del D.Lgs. n. 81/2015. Si tratta - ai sensi del comma 1 della citata norma - delle collaborazioni organizzate dal committente che si concretino in prestazioni di lavoro esclusivamente personali e continuative, le cui modalità di esecuzione siano organizzate dal committente anche con riferimento “ai tempi e al luogo di lavoro” (c.d. “etero- organizzazione”).

d) i lavoratori o i collaboratori, che svolgono la propria attività presso il Comune e che forniscono beni o servizi o realizzano opere in favore di terzi;

- e) i liberi professionisti e i consulenti che prestano la propria attività presso il Comune;
- f) i volontari ed i tirocinanti, retribuiti e non retribuiti, che prestano la propria attività lavorativa presso il Comune;
- g) gli 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 il Comune.

3. Quando si può segnalare?

La segnalazione di illeciti, la denuncia all'autorità giudiziaria o contabile o la divulgazione pubblica di informazione possono essere fatte non solo quando è in corso il rapporto giuridico di cui al paragrafo precedente, ma, secondo quanto stabilito dall'articolo 3, comma 4, del D.Lgs. 24/2023, anche:

- a) quando 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;
- b) durante il periodo di prova;
- c) successivamente allo scioglimento del rapporto giuridico se le informazioni sulle violazioni sono state acquisite prima dello scioglimento del rapporto stesso.

4. Ambito oggettivo: che cosa si può segnalare?

Un whistleblower può segnalare **comportamenti, atti od omissioni che ledono l'interesse pubblico o l'integrità dell'amministrazione pubblica e che consistono in:**

- 1) illeciti amministrativi, contabili, civili o penali - *Violazioni delle disposizioni normative nazionali*. In tale categoria vi rientrano gli illeciti penali, civili, amministrativi o contabili diversi rispetto a quelli specificamente individuati come violazioni del diritto UE come sotto definite.
- 2) condotte illecite rilevanti ai sensi del D.Lgs. n. 231/2001 (reati presupposto, titolo esemplificativo: indebita percezione di erogazioni, truffa in danno dello Stato, di un ente pubblico o dell'Unione europea per il conseguimento di erogazione pubblica, frode informatica in danno dello Stato o di un ente pubblico e frode nelle pubbliche forniture) o violazioni dei modelli di organizzazione e gestione previsti nel citato D.Lgs. n. 231/2001, anch'esse non riconducibili alle violazioni del diritto dell'UE come sotto definite.
- 3) illeciti che rientrano nell'ambito di applicazione degli atti dell'Unione europea - *Violazioni della normativa europea*. Si tratta di Illeciti commessi in violazione della normativa dell'UE indicata nell'Allegato 1 al D.Lgs. n. 24/2023 e di tutte le disposizioni nazionali che ne danno attuazione. In particolare, si tratta di illeciti relativi ai seguenti settori: contratti pubblici; servizi, prodotti e mercati finanziari e prevenzione del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo; sicurezza e conformità dei prodotti; sicurezza dei trasporti; tutela dell'ambiente; radioprotezione e sicurezza nucleare; sicurezza degli alimenti e dei mangimi e salute e benessere degli animali; salute pubblica; protezione dei consumatori; tutela della vita privata e protezione dei dati personali e sicurezza delle reti e dei sistemi informativi. A titolo esemplificativo si pensi ai cd. reati ambientali, quali, scarico, emissione o altro tipo di rilascio di materiali pericolosi nell'aria, nel terreno o nell'acqua oppure raccolta, trasporto, recupero o smaltimento illecito di rifiuti pericolosi.
- 4) atti od omissioni che ledono gli interessi finanziari dell'Unione Europea (art. 325 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, lotta contro la frode e le attività illegali che ledono gli interessi finanziari dell'UE) come individuati nei regolamenti, direttive, decisioni, raccomandazioni e pareri dell'UE. Si pensi, ad esempio, alle frodi, alla corruzione e a qualsiasi altra attività illegale connessa alle spese dell'Unione.
- 5) atti od omissioni riguardanti il mercato interno, che compromettono la libera circolazione delle merci, delle persone, dei servizi e dei capitali (art. 26, paragrafo 2, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea). Sono ricomprese le violazioni delle norme dell'UE in materia di concorrenza e di aiuti di Stato,

di imposta sulle società e i meccanismi il cui fine è ottenere un vantaggio fiscale che vanifica l'oggetto o la finalità della normativa applicabile in materia di imposta sulle società.

6) atti o comportamenti che vanificano l'oggetto o la finalità delle disposizioni dell'Unione Europea nei settori indicati ai punti precedenti. In tale ambito vanno ricondotte, ad esempio, le pratiche abusive quali definite dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'Unione europea. Si pensi ad esempio a un'impresa che opera sul mercato in posizione dominante. La legge non impedisce a tale impresa di conquistare, grazie ai suoi meriti e alle sue capacità, una posizione dominante su un mercato, né di garantire che concorrenti meno efficienti restino sul mercato. Tuttavia, detta impresa potrebbe pregiudicare, con il proprio comportamento, una concorrenza effettiva e leale nel mercato interno tramite il ricorso alle cd. pratiche abusive (adozione di prezzi cd. predatori, sconti target, vendite abbinate) contravvenendo alla tutela della libera concorrenza.

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

Il nuovo D.Lgs. n. 24/2023 stabilisce che **sono oggetto di segnalazione, divulgazione pubblica o denuncia le informazioni sulle violazioni che ledono l'interesse pubblico o l'integrità dell'amministrazione pubblica.** Le informazioni, compresi i fondati sospetti, possono riguardare sia le violazioni commesse, sia quelle che il whistleblower ritiene che potrebbero essere commesse sulla base di elementi concreti, precisi e concordanti.

Possono essere oggetto di segnalazione, divulgazione pubblica o denuncia anche quegli elementi che riguardano condotte volte ad occultare le violazioni.

Non possono essere invece oggetto di segnalazione:

- le notizie palesemente prive di fondamento, le informazioni che sono già totalmente di dominio pubblico, nonché di informazioni acquisite solo sulla base di indiscrezioni o vociferazioni scarsamente attendibili (cd. voci di corridoio);
- 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 o contabile che attengono esclusivamente ai propri rapporti individuali di lavoro o di impiego pubblico, ovvero inerenti ai propri rapporti di lavoro o di impiego pubblico con le figure gerarchicamente sovraordinate.
- Le segnalazioni di violazioni laddove già disciplinate in via obbligatoria dagli atti dell'Unione europea o nazionali indicati nella parte II dell'allegato al D.Lgs n. 24/2023 ovvero da quelli nazionali che costituiscono attuazione degli atti dell'Unione europea indicati nella parte II dell'allegato alla direttiva (UE) 2019/1937, seppur non indicati nella parte II dell'allegato al D.Lgs n. 24/2023.
- 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.

5. Le caratteristiche della segnalazione.

a. L'attinenza con il contesto lavorativo del segnalante o denunciante.

Le informazioni sulle violazioni devono riguardare comportamenti, atti od omissioni di cui il segnalante o il denunciante sia venuto a conoscenza in un contesto lavorativo.

In virtù delle disposizioni del decreto che individuano i soggetti legittimati a segnalare, divulgare, denunciare, l'accezione da attribuire al "contesto lavorativo" deve necessariamente essere ampia e considerarsi non solo con riguardo a chi ha un rapporto di lavoro "in senso stretto" con il Comune. Occorre considerare anche coloro che hanno instaurato con il Comune altri tipi di rapporti giuridici.

Ci si riferisce, fra l'altro, ai consulenti, collaboratori, volontari, tirocinanti del Comune. Ciò anche quando si tratta di situazioni precontrattuali, periodi di prova o situazioni successive allo scioglimento del rapporto giuridico se le informazioni sulle violazioni sono state acquisite nel corso del rapporto stesso. Pertanto, a rilevare è l'esistenza di una relazione qualificata tra il segnalante e il soggetto pubblico nel quale il primo opera, relazione che riguarda attività lavorative o professionali presenti o anche passate.

b. L'irrelevanza dei motivi personali del segnalante o denunciante.

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

c. Gli elementi e le caratteristiche delle segnalazioni.

È necessario che la segnalazione sia il più possibile circostanziata al fine di consentire l'avvio dell'istruttoria da parte del soggetto competente a ricevere e gestire le segnalazioni nell'Ente ossia il Responsabile per la prevenzione della corruzione e della trasparenza del Comune nonché da parte di ANAC.

In particolare è necessario risultino chiare:

- le circostanze di tempo e di luogo in cui si è verificato il fatto oggetto della segnalazione;
 - la descrizione del fatto;
 - le generalità o altri elementi che consentano di identificare il soggetto cui attribuire i fatti segnalati.
- È utile anche allegare documenti che possano fornire elementi di fondatezza dei fatti oggetto di segnalazione, nonché l'indicazione di altri soggetti potenzialmente a conoscenza dei fatti.

d. Le segnalazioni anonime e la loro trattazione.

Le segnalazioni da cui non è possibile ricavare l'identità del segnalante sono considerate anonime. Il Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza del Comune che riceve le segnalazioni tramite canali interni considera le segnalazioni anonime alla stregua di segnalazioni ordinarie. Le segnalazioni anonime verranno registrate e conservate e, se circostanziate, verranno prese in considerazione ai fini dell'avvio del procedimento di verifica e analisi da parte del Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza e delle successive comunicazioni ai soggetti interni o esterni all'ente competenti, ove ne sussistano i presupposti.

Le segnalazioni, anche se inviate in forma anonima in prima istanza, potranno essere successivamente integrate con le generalità del segnalante ai fini di acquisire l'eventuale tutela di cui al D.Lgs. n. 24/2023. In ogni caso, il segnalante o il denunciante anonimo, successivamente identificato, che ha comunicato ad ANAC di aver subito ritorsioni può beneficiare della tutela che il decreto garantisce a fronte di misure ritorsive.

6. I canali di presentazione delle segnalazioni e le modalità di presentazione.

Il D.Lgs. n. 24/2023, nel recepire le indicazioni della Direttiva europea, ha previsto un sistema diversificato di presentazione delle segnalazioni:

- 1) CANALE INTERNO (GESTITO DAL COMUNE);
- 2) CANALE ESTERNO (GESTITO DA A.N.AC.);
- 3) DIVULGAZIONE PUBBLICA;
- 4) DENUNCIA ALL'AUTORITÀ GIUDIZIARIA O CONTABILE.

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

La scelta del canale di segnalazione non è più rimessa alla discrezione del whistleblower, in quanto in via prioritaria è favorito l'utilizzo del canale interno e, solo al ricorrere di particolari condizioni specificatamente previste dal legislatore, è possibile effettuare una segnalazione esterna.

Allo stesso tempo il legislatore, nell'ottica di consentire di scegliere il canale di segnalazione più adeguato in funzione delle circostanze specifiche del caso, e quindi di garantire una più ampia protezione, ha previsto anche la possibilità di effettuare una divulgazione pubblica. Anche in tal caso è necessario ricorrano particolari condizioni.

Il D.Lgs n. 24/2023, infine, nel recepire l'indicazione contenuta nella normativa europea, prevede che si debba effettuare una denuncia nei casi in cui il diritto dell'Unione o nazionale imponga alle persone segnalanti di rivolgersi alle autorità giudiziarie competenti, per esempio nell'ambito dei loro doveri e delle loro responsabilità professionali o perché la violazione costituisce reato.

a. I canali interni.

L'articolo 4, comma 1, del D.Lgs. 24/2023 prevede che *“i soggetti del settore pubblico e i soggetti del settore privato, sentite le rappresentanze o le organizzazioni sindacali di cui all'articolo 51 del Decreto Legislativo n. 81 del 2015, attivano propri canali di segnalazione, che garantiscano, anche tramite il ricorso a strumenti di crittografia, la riservatezza dell'identità della persona segnalante, della persona coinvolta e della persona comunque menzionata nella segnalazione, nonché del contenuto della segnalazione e della relativa documentazione”*.

Il comma 3 dello stesso articolo stabilisce che *“le segnalazioni sono effettuate in forma scritta, anche con modalità informatiche, oppure in forma orale. Le segnalazioni interne in forma orale sono effettuate attraverso linee telefoniche o sistemi di messaggistica vocale, ovvero, su richiesta della persona segnalante, mediante un incontro diretto fissato entro un termine ragionevole”*.

Il comma 5 dello stesso articolo statuisce che *“I soggetti del settore pubblico cui sia fatto obbligo di prevedere la figura del Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza, di cui all'articolo 1, comma 7, della Legge 6 novembre 2012, n. 190, affidano a quest'ultimo la gestione del canale di segnalazione interna”*. **In attuazione della predetta normativa, il Comune attiva i seguenti canali di segnalazione, affidandone la gestione esclusivamente al Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza:**

- **in forma scritta, tramite la piattaforma “Whistleblowing PA”, presente sul sito al seguente indirizzo web <https://www.comune.fermo.it/it/whistleblowing/>**

NB: Verranno prese in considerazione anche le segnalazioni pervenute in forma cartacea. In questo caso la segnalazione dovrà pervenire al RPCT in busta chiusa recante la dicitura “riservata personale”, mentre una seconda busta sigillata dovrà contenere i dati del segnalante.

Per le sue caratteristiche, è da ritenersi in ogni caso preferibile il ricorso al canale informatico, pensato e predisposto con la specifica finalità della massima garanzia di riservatezza.

- **in forma orale, attraverso linea telefonica ovvero, su richiesta della persona segnalante, mediante un incontro diretto fissato entro un termine ragionevole.**

La figura del Responsabile della prevenzione della corruzione del Comune è pertanto l'unico soggetto competente a ricevere e gestire le predette segnalazioni. Sarà quindi il solo RPCT a gestire la piattaforma “Whistleblowing PA”; a ricevere le telefonate e a fissare gli incontri diretti con la persona segnalante.

i. La segnalazione in forma scritta tramite la piattaforma “Whistleblowing PA”.

Il comma 1 dell'articolo 4 del D.Lgs. 24 del 10 marzo 2023, dispone che i canali di segnalazione interna debbano garantire, *“anche tramite il ricorso a strumenti di crittografia, la riservatezza dell'identità della persona segnalante, della persona coinvolta e della persona comunque menzionata nella segnalazione, nonché del contenuto della segnalazione e della relativa documentazione”*.

Il Comune ha aderito al progetto “WhistleblowingPA” di Transparency International Italia e di Whistleblowing Solutions e ha adottato la piattaforma informatica prevista per adempiere agli obblighi normativi e in quanto ritiene importante dotarsi di uno strumento sicuro per le segnalazioni. Le caratteristiche di questa modalità di segnalazione sono le seguenti:

- la segnalazione viene fatta attraverso la compilazione di un questionario e può essere inviata in forma anonima. Se anonima, sarà presa in carico solo se adeguatamente circostanziata;
- la segnalazione viene ricevuta esclusivamente dal Responsabile per la prevenzione della corruzione e da lui gestita mantenendo il dovere di riservatezza nei confronti del segnalante;
- nel momento dell'invio della segnalazione, il segnalante riceve un codice numerico di 16 cifre che deve conservare per poter accedere nuovamente alla segnalazione, verificare la risposta dell'RPCT e dialogare rispondendo a richieste di chiarimenti o approfondimenti;
- la segnalazione può essere fatta da qualsiasi dispositivo digitale (pc, tablet, smartphone) sia dall'interno dell'ente che dal suo esterno. La tutela dell'anonimato è garantita in ogni circostanza.

Le segnalazioni possono essere inviate all'indirizzo web di cui al precedente paragrafo 6.1

Il Responsabile della prevenzione della corruzione del Comune è unico soggetto abilitato all'accesso alla piattaforma "WhistleblowingPA" con credenziali di autenticazione ad uso esclusivo. Le notifiche della presenza di una nuova segnalazione o dell'aggiornamento di una segnalazione esistente vengono inviate ad una casella mail funzionale, visibile al solo Responsabile della prevenzione della corruzione e le predette notifiche non contengono alcun dato della segnalazione. Il solo soggetto autorizzato a conoscere l'identità del whistleblower è il Responsabile della prevenzione della corruzione.

In caso di passaggio di incarico da un Responsabile della prevenzione della corruzione ad un altro verrà garantita la modifica delle credenziali di accesso al sistema.

ii. La segnalazione in forma orale.

La segnalazione può essere svolta anche in forma orale, attraverso linea telefonica - contattando direttamente il numero interno del Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza

- oppure mediante un incontro diretto fissato con lo stesso Responsabile della prevenzione della corruzione, da svolgersi su richiesta della persona segnalante.

Nel caso di segnalazione effettuata utilizzando la linea telefonica, la segnalazione è documentata per iscritto mediante resoconto dettagliato della conversazione a cura del Responsabile della prevenzione della corruzione. La persona segnalante può verificare, rettificare e confermare il contenuto della trascrizione mediante la propria sottoscrizione.

Quando invece, su richiesta della persona segnalante, la segnalazione è effettuata oralmente nel corso di un incontro con il RPCT, quest'ultimo, previo consenso della persona segnalante, documenta la segnalazione mediante registrazione su un dispositivo idoneo alla conservazione e all'ascolto oppure mediante verbale. In caso di verbale, la persona segnalante può verificare, rettificare e confermare il verbale dell'incontro mediante la propria sottoscrizione.

b. Il canale esterno di segnalazione presso ANAC.

Ferma restando la preferenza per il canale interno, il D.Lgs. n. 24/2023 prevede la possibilità di effettuare una segnalazione attraverso un canale esterno. L'ANAC è competente ad attivare e gestire detto canale che garantisca, anche tramite il ricorso a strumenti di crittografia, la riservatezza dell'identità della persona segnalante, della persona coinvolta e della persona menzionata nella segnalazione, nonché del contenuto della segnalazione e della relativa documentazione.

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

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.

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 non abbia funzionato correttamente, nel senso che la segnalazione non è stata trattata entro un termine ragionevole, oppure non è stata intrapresa un'azione per affrontare la violazione.

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:

- alla stessa non sarebbe dato efficace seguito. Ciò si verifica quando, ad esempio, il responsabile ultimo nel contesto lavorativo sia coinvolto nella violazione, vi sia il rischio che la violazione o le relative prove possano essere occultate o distrutte, l'efficacia delle indagini svolte dalle autorità competenti potrebbe essere altrimenti compromessa o anche perché si ritiene che ANAC sarebbe più indicata a affrontare la specifica violazione, soprattutto nelle materie di propria competenza;

- questa potrebbe determinare il rischio di ritorsione (ad esempio anche come conseguenza della violazione dell'obbligo di riservatezza dell'identità del segnalante).

4. la persona segnalante ha fondato motivo di ritenere che la violazione possa costituire un pericolo imminente o palese per il pubblico interesse. Si pensi, ad esempio, al caso in cui la violazione richieda un intervento urgente, per salvaguardare la salute e la sicurezza delle persone o per proteggere l'ambiente. L'attivazione e la gestione di tale canale sono affidate ad ANAC.

c. La divulgazione pubblica.

Il D.Lgs. n. 24/2023 introduce un'ulteriore modalità di segnalazione consistente nella divulgazione pubblica.

Con la divulgazione pubblica le informazioni sulle violazioni sono rese di pubblico dominio tramite la stampa o mezzi elettronici o comunque attraverso mezzi di diffusione in grado di raggiungere un numero elevato di persone. Il legislatore tiene naturalmente conto dell'evoluzione dei mezzi di diffusione di massa includendovi anche i social network e i nuovi canali di comunicazione (ad esempio facebook, twitter, youtube, instagram) che costituiscono uno strumento rapido e interattivo di trasmissione e veicolazione di informazioni e scambi tra reti di persone e organizzazioni.

La divulgazione pubblica delle violazioni deve avvenire nel rispetto delle condizioni poste dal legislatore affinché poi il soggetto che la effettua possa beneficiare delle tutele riconosciute dal Decreto. Pertanto, la protezione sarà riconosciuta se al momento della divulgazione ricorra una delle seguenti condizioni:

1. ad una segnalazione interna, a cui l'amministrazione/ente non ha dato riscontro in merito alle misure previste o adottate per dare seguito alla segnalazione nei termini previsti (tre mesi dalla data dell'avviso di ricevimento o, in mancanza di tale avviso, entro tre mesi dalla scadenza del termine di sette giorni dalla presentazione della segnalazione), ha fatto seguito una segnalazione esterna ad ANAC la quale, a sua volta, non ha fornito riscontro al segnalante entro termini ragionevoli (tre mesi o, se ricorrono giustificate e motivate ragioni, sei mesi dalla data di avviso di ricevimento della segnalazione esterna o, in mancanza di detto avviso, dalla scadenza dei sette giorni dal ricevimento);

2. la persona ha già effettuato direttamente una segnalazione esterna all'ANAC la quale, tuttavia, non ha dato riscontro al segnalante in merito alle misure previste o adottate per dare seguito alla segnalazione entro termini ragionevoli (tre mesi o, se ricorrono giustificate e motivate ragioni, sei mesi dalla data di avviso di ricevimento della segnalazione esterna o, in mancanza di detto avviso, dalla scadenza dei sette giorni dal ricevimento);

3. la persona effettua direttamente una divulgazione pubblica in quanto sulla base di motivazioni ragionevoli e fondate alla luce delle circostanze del caso concreto, ritiene che la violazione possa rappresentare un pericolo imminente o palese per il pubblico interesse. Si pensi, ad esempio, ad una situazione di emergenza o al rischio di danno irreversibile, anche all'incolumità fisica di una o più persone, che richiedono che la violazione sia svelata prontamente e abbia un'ampia risonanza per impedirne gli effetti;

4. la persona effettua direttamente una divulgazione pubblica poiché sulla base di motivazioni ragionevoli e fondate alla luce delle circostanze del caso concreto ritiene che la segnalazione esterna possa comportare il rischio di ritorsioni oppure possa non avere efficace seguito perché, ad esempio, teme che possano essere occultate o distrutte prove oppure che chi ha ricevuto la segnalazione possa essere colluso con l'autore della violazione o coinvolto nella violazione stessa. Si consideri, a titolo esemplificativo, il caso in cui chi riceve la segnalazione di una violazione, accordandosi con la persona coinvolta nella violazione stessa, proceda ad archiviare detta segnalazione in assenza dei presupposti. Nella divulgazione pubblica, ove il soggetto riveli volontariamente la propria identità, non viene in rilievo la tutela della riservatezza, ferme restando tutte le altre forme di protezione previste dal decreto per il whistleblower. Laddove, invece, divulghi violazioni utilizzando, ad esempio, uno pseudonimo o un nickname, che comunque non ne consente l'identificazione, ANAC tratterà la divulgazione alla stregua di una segnalazione anonima e avrà cura di registrarla, ai fini della conservazione, per garantire al divulgatore, in caso di disvelamento successivo dell'identità dello stesso, le tutele previste se ha comunicato ritorsioni.

d. Denuncia all'autorità giurisdizionale.

Si riconosce ai soggetti tutelati anche la possibilità di valutare di rivolgersi alle Autorità nazionali competenti, giudiziarie e contabili, per inoltrare una denuncia di condotte illecite di cui questi siano venuti a conoscenza in un contesto lavorativo.

Qualora il whistleblower rivesta la qualifica di pubblico ufficiale o di incaricato di pubblico servizio, anche laddove lo stesso abbia effettuato una segnalazione attraverso i canali interni o esterni previsti dal decreto, ciò non lo esonera dall'obbligo - in virtù di quanto previsto dal combinato disposto dell'art. 331

c.p.p. e degli artt. 361 e 362 c.p. - di denunciare alla competente Autorità giudiziaria o contabile i fatti penalmente rilevanti e le ipotesi di danno erariale.

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

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

7. La gestione della segnalazione effettuata attraverso i canali interni. La tempistica, l'istruttoria e il ruolo del Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza.

Il D.Lgs. n. 24/2023, nell'ottica di assicurare una efficiente e tempestiva gestione della segnalazione, prevede un iter procedurale che va rispettato da chi gestisce le segnalazioni, che nel Comune è il **Responsabile per la prevenzione della corruzione e della trasparenza**.

Questa figura infatti deve provvedere alle seguenti attività:

- a) rilasciare alla persona segnalante avviso di ricevimento della segnalazione entro sette giorni dalla data di ricezione;
- b) mantenere le interlocuzioni con la persona segnalante e può richiedere a quest'ultima, se necessario, integrazioni;
- c) dare diligente seguito alle segnalazioni ricevute;
- d) fornire 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.

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 Responsabile della prevenzione della corruzione può ritenere sussistente la manifesta infondatezza della segnalazione:

- per l'assenza di elementi di fatto idonei a giustificare accertamenti;

- per accertato contenuto generico della segnalazione di illecito tale da non consentire la comprensione dei fatti;

- per segnalazione di illeciti corredata da documentazione non appropriata o inconferente.

In caso di evidente e manifesta infondatezza il RPCT può decidere di archiviare la segnalazione, così come nei casi di manifesta mancanza di interesse all'integrità della Pubblica Amministrazione.

Ove quanto segnalato non sia adeguatamente circostanziato, il Responsabile della prevenzione della corruzione può chiedere elementi integrativi al segnalante tramite il canale a ciò dedicato, o anche di persona, ove il segnalante abbia richiesto un incontro diretto.

Nel caso in cui l'RPCT non opti per l'integrazione, può valutare a chi inoltrare la segnalazione in relazione ai profili di illiceità riscontrati tra i seguenti soggetti: Ufficio procedimenti disciplinari, Autorità giudiziaria, Corte dei Conti, ANAC, Dipartimento per la funzione pubblica.

All'esito dell'istruttoria, l'RPCT fornisce un riscontro alla segnalazione, dando conto delle misure previste o adottate o da adottare per dare seguito alla segnalazione e dei motivi della scelta effettuata. La persona segnalante va informata dell'esito della segnalazione entro il termine di 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.

Come stabilito dall'articolo 14, comma 1, del D.Lgs. n. 24/2023, le segnalazioni e la relativa documentazione sono conservate dal Responsabile della prevenzione della corruzione per il tempo necessario al trattamento della segnalazione (18 mesi, salvo diversa specifica valutazione) e comunque non oltre cinque anni a decorrere dalla data della comunicazione dell'esito finale della procedura di segnalazione, nel rispetto degli obblighi di riservatezza di cui all'articolo 12 dello stesso Decreto e del principio di cui agli articoli 5, paragrafo 1, lettera e), del regolamento (UE) 2016/679 e 3, comma 1, lettera e), del Decreto Legislativo n. 51 del 2018. Ai sensi dell'articolo 5, comma 1, lett. e) del D.Lgs. 24/2023, il Responsabile della prevenzione della corruzione deve inoltre mettere 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 segnalazioni esterne. Le suddette 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.

8. Il sistema di protezione contemplato dal Decreto Legislativo n. 24/2023.

Un asse portante dell'intera disciplina è rappresentato dal sistema di tutele offerte a colui che segnala,

effettua una divulgazione pubblica o denuncia violazioni, tutele che si estendono anche a soggetti diversi dal segnalante e denunciante che, proprio in ragione del ruolo assunto nell'ambito del processo di segnalazione e/o del particolare rapporto che li lega al segnalante, potrebbero essere destinatari di ritorsioni.

Il sistema di protezione previsto dal D.Lgs. n. 24/2023 si compone dei seguenti tipi di tutela:

1. la tutela della riservatezza del segnalante, del facilitatore, della persona coinvolta e delle persone menzionate nella segnalazione;
2. la tutela da eventuali misure ritorsive adottate dall'ente in ragione della segnalazione, divulgazione pubblica o denuncia effettuata e le condizioni per la sua applicazione;
3. le limitazioni della responsabilità rispetto alla rivelazione e alla diffusione di alcune categorie di informazioni che operano al ricorrere di determinate condizioni;
4. la previsione di misure di sostegno da parte di enti del Terzo settore inseriti in un apposito elenco pubblicato da ANAC.

Il D.Lgs. n. 24/2023, nell'ottica di estendere quanto più possibile il sistema delle tutele, ha riconosciuto che la riservatezza vada garantita anche a soggetti diversi dal segnalante. Le nuove disposizioni ampliano considerevolmente la platea dei beneficiari delle misure di protezione, estendendole anche:

a) ai facilitatori, persone fisiche che assistono il segnalante nel processo di segnalazione, operanti

- all'interno del contesto lavorativo e la cui assistenza deve essere mantenuta riservata;
- b) alle persone del medesimo contesto lavorativo della persona segnalante, di colui che ha sporto denuncia all'autorità giudiziaria o contabile o di colui che ha effettuato una divulgazione pubblica e che sono legate ad essi da uno stabile legame affettivo o di parentela entro il quarto grado;
 - c) ai colleghi di lavoro della persona segnalante, di colui che ha sporto denuncia all'autorità giudiziaria o contabile o di colui che ha effettuato una divulgazione pubblica, che lavorano nel medesimo contesto lavorativo della stessa e che hanno con detta persona un rapporto abituale e corrente;
 - d) agli enti di proprietà della persona segnalante, di colui che ha sporto denuncia all'autorità giudiziaria o contabile o di colui che ha effettuato una divulgazione pubblica.

8.1. Riservatezza.

8.1.1. La garanzia di riservatezza dell'identità della persona segnalante.

In conformità alla precedente normativa, il legislatore impone all'amministrazione/ente che riceve e tratta le segnalazioni, di garantire la riservatezza dell'identità del segnalante. Ciò anche al fine di evitare l'esposizione dello stesso a misure ritorsive che potrebbero essere adottate a seguito della segnalazione. Nel rispetto dei principi fondamentali in materia di protezione dei dati personali, quali quello di limitazione delle finalità e minimizzazione dei dati, il decreto inoltre sancisce espressamente che le segnalazioni non possono essere utilizzate oltre quanto necessario per dare alle stesse adeguato seguito. L'identità della persona segnalante e qualsiasi altra informazione da cui può evincersi, direttamente o indirettamente, tale identità non possono essere rivelate senza il consenso espresso della stessa persona segnalante a persone diverse da quelle competenti a ricevere o a dare seguito alle segnalazioni.

- Nell'ambito del procedimento penale, l'identità del segnalante è coperta dal segreto nei modi e nei limiti previsti dall'articolo 329 c.p.p.

- Nell'ambito del procedimento dinanzi alla Corte dei conti, l'identità della persona segnalante non può essere rivelata fino alla chiusura della fase istruttoria.

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

I corollari della tutela della identità del segnalante:

- a) preferenza per la gestione informatizzata delle segnalazioni, con il ricorso a strumenti di crittografia;
- b) sottrazione della segnalazione e della documentazione ad essa allegata al diritto di accesso agli atti amministrativi previsto dagli artt. 22 e ss. della l. n. 241/1990 e accesso civico generalizzato ex art. 5 del d.lgs. n. 33/2013;
- c) rispetto dei principi in materia di protezione dei dati personali.

La riservatezza, oltre che all'identità del segnalante, viene garantita anche a qualsiasi altra informazione o elemento della segnalazione dal cui disvelamento si possa dedurre direttamente o indirettamente l'identità del segnalante.

La riservatezza viene garantita anche nel caso di segnalazioni - interne o esterne - effettuate in forma orale attraverso linee telefoniche o, in alternativa, sistemi di messaggistica vocale ovvero, su richiesta della persona segnalante, mediante un incontro diretto con chi tratta la segnalazione.

Si tutela la riservatezza del segnalante anche quando la segnalazione viene effettuata attraverso modalità diverse da quelle istituite in conformità al decreto o perviene a personale diverso da quello autorizzato e competente a gestire le segnalazioni, al quale, comunque, le stesse vanno trasmesse

senza ritardo.

In due casi espressamente previsti dal decreto, per rivelare l'identità del segnalante, oltre al consenso espresso dello stesso, si richiede anche una comunicazione scritta delle ragioni di tale rivelazione:

- nel procedimento disciplinare laddove il disvelamento dell'identità del segnalante sia indispensabile per la difesa del soggetto a cui viene contestato l'addebito disciplinare;
- nei procedimenti instaurati in seguito a segnalazioni interne o esterne laddove tale rivelazione sia indispensabile anche ai fini della difesa della persona coinvolta.

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.

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

- nell'ambito della gestione delle segnalazioni esterne da parte di ANAC, ivi inclusi i casi in cui la stessa ANAC ricevendo segnalazioni che non rientrano nella propria competenza sia tenuta a trasmetterle all'autorità amministrativa competente (ad esempio all'Ispettorato della funzione pubblica). 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.

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.

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

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

Innanzitutto, il D.Lgs. n. 24/2023 prevede espressamente che la tutela dell'identità sia garantita anche alla persona fisica segnalata, ovvero alla persona alla quale la violazione è attribuita nella divulgazione pubblica (c.d. persona coinvolta). Pertanto, il titolare del trattamento e il responsabile del trattamento dovranno adottare particolari cautele al fine di evitare la indebita circolazione di informazioni personali, non solo verso l'esterno, ma anche all'interno degli uffici dell'amministrazione/ente in capo, eventualmente, a soggetti non autorizzati al trattamento di tali dati. Si consideri, peraltro, che a sostegno della persona segnalata, e del suo diritto di difesa, il decreto ha altresì riconosciuto che nelle procedure di segnalazione interna ed esterna, tale soggetto possa essere sentito o venga sentito, dietro sua richiesta, anche mediante l'acquisizione di osservazioni scritte e documenti.

Il legislatore ha poi ritenuto di garantire la riservatezza:

- al facilitatore sia per quanto riguarda l'identità, sia con riferimento all'attività in cui l'assistenza si concretizza;

- a persone diverse dal segnalato ma comunque implicate in quanto menzionate nella segnalazione o nella divulgazione pubblica (si pensi ad esempio a persone indicate come testimoni). La tutela della riservatezza delle persone differenti dal segnalato ma menzionate nella segnalazione, viene garantita tramite il ricorso a strumenti di crittografia ove si utilizzino strumenti informatici.

La riservatezza della persona coinvolta o menzionata viene garantita anche:

- nel caso di segnalazioni - interne o esterne - effettuate in forma orale attraverso linee telefoniche o, in alternativa, sistemi di messaggistica vocale ovvero, su richiesta della persona segnalante, mediante un incontro diretto fissato entro un termine ragionevole;

- quando la segnalazione viene effettuata con modalità diverse da quelle istituite dalle amministrazioni/enti e da ANAC in conformità al decreto;

- quando la segnalazione perviene a personale diverso da quello autorizzato al trattamento delle segnalazioni, al quale va in ogni caso trasmessa senza ritardo.

La tutela dell'identità delle persone coinvolte e delle persone menzionate nella segnalazione va garantita da parte dei soggetti del settore pubblico e privato, di ANAC, nonché delle autorità amministrative cui vengono trasmesse le segnalazioni in quanto di loro competenza, fino alla conclusione dei procedimenti avviati in ragione della segnalazione e nel rispetto delle medesime garanzie previste in favore della persona segnalante.

8.1.3. Il trattamento dei dati personali.

Al fine di garantire il diritto alla protezione dei dati personali alle persone segnalanti o denuncianti il legislatore ha previsto che l'acquisizione e gestione delle segnalazioni, divulgazioni pubbliche o denunce, ivi incluse le comunicazioni tra le autorità competenti, avvenga in conformità alla normativa in tema di tutela dei dati personali, in particolare al Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio (GDPR) e al D.Lgs. n. 196 del 30 giugno 2003.

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

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

8.2. Protezione dalle ritorsioni.

8.2.1. Le ritorsioni.

Il D.Lgs. n. 24/2023 prevede, a tutela del whistleblower, il divieto di ritorsione definita come "qualsiasi comportamento, atto od omissione, anche solo tentato o minacciato, posto in essere in ragione della segnalazione, della denuncia all'autorità giudiziaria o 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".

Si tratta quindi di una definizione ampia del concetto di ritorsione che può consistere sia in atti o provvedimenti ma anche in comportamenti od omissioni che si verificano nel contesto lavorativo e che arrecano pregiudizio ai soggetti tutelati, includendo anche quelle "solo tentate o minacciate". La nuova disciplina, inoltre, fa riferimento unicamente alle ritorsioni, superando la suddivisione tra misure discriminatorie e ritorsioni presente nella Legge n. 179/2017, e amplia notevolmente l'elencazione delle fattispecie che costituiscono ritorsioni, pur avendo questa un carattere non esaustivo.

Di seguito, l'elenco – effettuato dal legislatore e senza tuttavia avere carattere tassativo - delle fattispecie che costituiscono ritorsioni:

- il licenziamento, la sospensione o misure equivalenti;

- la retrocessione di grado o la mancata promozione;
- il mutamento di funzioni, il cambiamento del luogo di lavoro, la riduzione dello stipendio, la modifica dell'orario di lavoro;
- la sospensione della formazione o qualsiasi restrizione dell'accesso alla stessa;
- le note di merito negative o le referenze negative;
- l'adozione di misure disciplinari o di altra sanzione, anche pecuniaria;
- la coercizione, l'intimidazione, le molestie o l'ostracismo;
- la discriminazione o comunque il trattamento sfavorevole;
- la mancata conversione di un contratto di lavoro a termine in un contratto di lavoro a tempo indeterminato, laddove il lavoratore avesse una legittima aspettativa a detta conversione;
- il mancato rinnovo o la risoluzione anticipata di un contratto di lavoro a termine;
- i danni, anche alla reputazione della persona, in particolare sui social media, o i pregiudizi economici o finanziari, comprese la perdita di opportunità economiche e la perdita di redditi;
- l'inserimento in elenchi impropri sulla base di un accordo settoriale o industriale formale o informale, che può comportare l'impossibilità per la persona di trovare un'occupazione nel settore o nell'industria in futuro;
- la conclusione anticipata o l'annullamento del contratto di fornitura di beni o servizi;
- l'annullamento di una licenza o di un permesso;
- la richiesta di sottoposizione ad accertamenti psichiatrici o medici.

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

8.2.2. Le condizioni per l'applicazione della tutela dalle ritorsioni.

In caso di ritorsioni il decreto prevede un regime di protezione la cui applicazione richiede che la segnalazione, la divulgazione pubblica e la denuncia, effettuate da parte di uno dei soggetti individuati dal legislatore, soddisfino alcune condizioni e requisiti, come di seguito specificati.

Per godere della protezione:

1. I segnalanti o denunciati devono ragionevolmente credere, anche alla luce delle circostanze del caso concreto e dei dati disponibili al momento della segnalazione, divulgazione pubblica o denuncia, che le informazioni sulle violazioni segnalate, divulgate o denunciate siano veritiere. 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 un illecito stia per verificarsi, ad esempio). Questa rappresenta una salvaguardia essenziale contro segnalazioni dannose o offensive e garantisce che coloro che, hanno deliberatamente e consapevolmente segnalato, divulgato pubblicamente o denunciato informazioni errate, palesemente prive di fondamento o fuorvianti non godano di protezione.

2. Non rileva invece, ai fini delle tutele, la circostanza che il soggetto abbia segnalato, effettuato divulgazioni pubbliche o denunce, riportando anche fatti inesatti per via di un errore genuino.

Tenuto conto che lo spirito della protezione è quello di incentivare la collaborazione di chi lavora o collabora sia all'interno delle amministrazioni/enti pubblici che in quelli 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 motivi fondati 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.

4. La segnalazione o la divulgazione pubblica inoltre devono essere effettuate sulla base di quanto previsto dal Capo II del D.Lgs n. 24/2023. Si rammenta che nel caso di segnalazioni inviate ad un soggetto diverso da quello competente, quest'ultimo deve trasmetterle senza ritardo al soggetto autorizzato a ricevere e gestire le segnalazioni, dando contestuale notizia della trasmissione alla persona segnalante. Al fine di consentire tale trasmissione tempestiva, il segnalante deve indicare chiaramente nell'oggetto della segnalazione che si tratta di una segnalazione di un whistleblowing.

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 questi siano considerati una ritorsione e, di conseguenza, il soggetto possa beneficiare di protezione.

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

Ferme restando le specifiche ipotesi di limitazione di responsabilità, la tutela prevista in caso di ritorsioni non è garantita quando è accertata, anche con sentenza di primo grado, la responsabilità penale della persona segnalante per i reati di diffamazione o di calunnia o comunque per i medesimi reati commessi con la denuncia all'autorità giudiziaria o contabile ovvero la sua responsabilità civile, per lo stesso titolo, nei casi di dolo o colpa grave. In caso di accertamento delle responsabilità, alla persona segnalante o denunciante è anche irrogata una sanzione disciplinare.

8.2.3. La protezione dalle ritorsioni.

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

Anac ha quindi la competenza esclusiva per le comunicazioni di misure ritorsive.

L'intento ritorsivo deve essere valutato in collegamento alla segnalazione, denuncia, divulgazione pubblica. Tale intento può desumersi anche dall'infondatezza o dalla pretestuosità delle motivazioni poste a fondamento dell'adozione della ritorsione o anche l'assenza di giustificazione per l'adozione dell'atto, provvedimento, comportamento, omissione ritenuti ritorsivi.

Il legislatore ha previsto un'inversione dell'onere probatorio stabilendo che laddove il soggetto dimostri di avere effettuato una segnalazione, denuncia, o una divulgazione pubblica e di aver subito, a causa della stessa, una ritorsione, l'onere della prova grava sulla persona che ha posto in essere tali condotte e atti ritorsivi. È quest'ultima, quindi, che è tenuta a dimostrare che l'azione intrapresa 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, colleghi di lavoro, 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. 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.

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.

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

La scriminante prevista, tuttavia, opera solo nei casi in cui ricorrono due condizioni:

1. La prima richiede che al momento della rivelazione o diffusione vi siano fondati motivi per ritenere che le informazioni siano necessarie per far scoprire la violazione. La persona, quindi, deve ragionevolmente ritenere, e non in base a semplici illazioni, che quelle informazioni debbano svelarsi perché indispensabili per far emergere la violazione, ad esclusione di quelle superflue, e non per ulteriori e diverse ragioni (ad esempio, gossip, fini vendicativi, opportunistici o scandalistici);
2. La seconda condizione, invece, esige che la segnalazione, la divulgazione pubblica o la denuncia sia stata effettuata nel rispetto delle condizioni previste dal D.Lgs. n. 24/2023 per beneficiare delle tutele (fondato motivo di ritenere che le informazioni sulle violazioni fossero vere e rientrassero tra le violazioni segnalabili ai sensi del D.Lgs. n. 24/2023; segnalazioni, interne ed esterne, divulgazioni pubbliche effettuate nel rispetto delle modalità e delle condizioni dettate nel Capo II del D.Lgs n. 24/2023). Entrambe le condizioni devono sussistere per escludere la responsabilità. Se soddisfatte, le persone che segnalano, denunciano o effettuano una divulgazione pubblica non incorrono in alcun tipo di responsabilità civile, penale, amministrativa o disciplinare (art. 20, commi 1 e 2).

8.4. Le misure di sostegno.

Ad ulteriore rafforzamento della protezione del segnalante il legislatore, all'articolo 18 del D.Lgs. n. 24/2023, per la prima volta prevede la possibilità che ANAC stipuli convenzioni con enti del Terzo settore affinché questi ultimi forniscano misure di sostegno al segnalante. In particolare tali enti, inseriti in un apposito elenco pubblicato da ANAC sul proprio sito istituzionale, prestano assistenza e consulenza a titolo gratuito:

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

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