

STUDIO  DE MARCO
DOTTORI COMMERCIALISTI E REVISORI LEGALI

DAL 1972 CI PRENDIAMO CURA DEL TUO BUSINESS

Alla c.a. dei sig.ri
CLIENTI dello Studio De Marco

Roma, lì 10 gennaio 2024

Oggetto: la normativa nazionale in materia di whistleblowing.

Con il **D.Lgs. 10 marzo del 2023, n.24** è stata data attuazione alla **Direttiva (UE) 2019/1937**, del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2019.

Obiettivo della Direttiva Europea è introdurre regole comuni in tutti gli Stati membri per garantire un elevato livello di protezione alle persone che segnalano “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 siano venute a conoscenza in un contesto lavorativo pubblico o privato”.

In Italia l’istituto del **whistleblowing** trova la sua genesi nella Legge **n. 190/2012** attraverso cui viene inserito nel D.Lgs. n. 165/2001 (T.U. del Pubblico Impiego), l’art. 54-bis, intitolato “Tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti”. Il sistema viene poi radicalmente modificato con l’entrata in vigore della Legge **30 novembre 2017 n. 179** recante “Disposizioni per la tutela degli autori di segnalazioni di reati o irregolarità di cui siano venuti a conoscenza nell’ambito di un rapporto di lavoro pubblico o privato”.

Una delle modifiche più notevoli riguarda l’ampliamento degli ambiti soggettivi e oggettivi del whistleblowing: più esteso il perimetro dei segnalanti, sia internamente che esternamente nonché tramite la “divulgazione pubblica”. Inoltre, viene **ampliato il perimetro delle segnalazioni nel settore privato**, che era considerato marginalmente dalla legge n.179/2017 e che quindi era limitato agli enti dotati di Modello di Organizzazione Gestione e Controllo ai sensi del decreto legislativo n.231/2001. Si evidenzia anche un significativo aumento dei soggetti che potranno segnalare, dagli ex dipendenti ai collaboratori o tirocinanti. Inoltre, l’oggetto delle segnalazioni si amplia ad un gran numero di condotte illecite.

Grazie alle **novità intervenute** nella regolamentazione dell’istituto, si aprono inoltre nuove prospettive di interazione con la società civile. Il riferimento è, in particolare, alla previsione di un elenco, tenuto dall’Autorità nazionale anticorruzione (ANAC), degli enti del terzo settore che forniscono misure di sostegno ai potenziali soggetti segnalanti

Si tratta di un primo seppure ancora parziale riconoscimento del ruolo di tutte quelle organizzazioni impegnate nella promozione della legalità, che per anni hanno tenuti vivi i valori posti alla base del whistleblowing, prima ancora che la relativa disciplina fosse pienamente sviluppata e recepita

Il vigente quadro normativo sembra dunque assicurare al **whistleblower** un apprezzabile grado di protezione, introducendo i presupposti per una futura ulteriore valorizzazione, nell’ottica della promozione dell’integrità a tutti i livelli e in ogni settore.

* * * * *

Lo Studio è a disposizione per ogni eventuale chiarimento ed approfondimento.

Distinti saluti.

dott. Francesco Careri



Introduzione

La disciplina legale del Whistleblowing è nata negli Stati Uniti nel lontano 1863 e successivamente si è affermata anche nel Regno Unito.

Da sempre è stata oggetto di particolare attuazione nei contesti di Common Law mentre, nell'area in cui vige la Civil Law le prime attuazioni legali in materia sono state emanate solo a seguito dello stimolo proveniente dal diritto internazionale e sono state indirizzate, in particolare, a prevenire la corruzione, nella speranza di combattere il clima diffuso di omertà.

Vale la pena ricordare a tal proposito la **convenzione ONU contro la corruzione** (Mérida 2003, in vigore per l'Italia nell'ottobre 2009): il suo art. 33 contiene una disposizione con la quale gli Stati contraenti manifestano l'intenzione di inserire nel proprio sistema giuridico le misure appropriate per proteggere da trattamenti ingiustificati coloro che in buona fede e sulla base di ragionevoli sospetti, segnalino alle autorità competenti fatti riguardanti reati ricompresi nell'ambito di applicazione della Convenzione stessa.

È da ricordare anche la prassi applicativa della **Convenzione OCSE** del 1997 sulla lotta alla corruzione di pubblici funzionari stranieri nelle operazioni economiche internazionali, che consiste in raccomandazioni succedutesi negli anni e indirizzate agli Stati membri per suggerire interventi volti a rendere il tessuto normativo nazionale più aderente alle esigenze di prevenzione alla corruzione tramite il Whistleblowing.

Sull'origine del termine Whistleblower circolano due ipotesi: la prima, ci porta al "Bobbies", il classico poliziotto inglese che soffiava nel proprio fischiello per destare attenzione e mettere in fuga i malintenzionati; la seconda, evoca l'immagine dell'arbitro che fischia un fallo.

Tradotto letteralmente, il «**Whistleblower**» è il soffiatore nel fischiello, ovvero colui il quale "segnala" a qualcuno i comportamenti illeciti di qualcun altro.

Il «**Whistleblowing**», quindi è un sistema di segnalazioni di violazioni, da parte del dipendente o di un terzo interessato di un'organizzazione pubblica o privata, che ha il "coraggio" di denunciare atti corruttivi o irregolarità di cui sia venuto a conoscenza, utilizzando canali sicuri e indipendenti per tutelare la propria identità, essendo messi al riparo da eventuali ritorsioni e discriminazioni, conseguenti la segnalazione.

1. Ambito di applicazione

L'ambito soggettivo

La nuova normativa introduce rilevanti novità sul fronte dell'ambito di applicazione soggettivo, ampliando non solo la platea dei soggetti che possono inviare una segnalazione, ma anche quella delle figure tutelabili da fenomeni ritorsivi di vario tipo, a partire da licenziamento e demansionamento.

In particolare, si prevede che possano assumere la **qualifica di whistleblower** le seguenti figure:

- ✓ lavoratori o collaboratori di appaltatori, subappaltatori e fornitori;
- ✓ i dipendenti pubblici, ivi compresi i dipendenti degli enti pubblici economici e degli enti di diritto privato sottoposti alla vigilanza di un'amministrazione pubblica;
- ✓ i lavoratori che prestano la propria attività lavorativa subordinata presso un soggetto del settore privato, indipendentemente dal tipo di contratto di lavoro (a tempo indeterminato, determinato, apprendistato, ecc.) e dal tipo di retribuzione;
- ✓ i lavoratori autonomi, i collaboratori, i liberi professionisti e i consulenti che prestano la propria attività lavorativa presso enti pubblici e aziende private;
- ✓ gli azionisti e le persone con funzioni di amministrazione, direzione, controllo, vigilanza o rappresentanza;
- ✓ i volontari e i tirocinanti retribuiti o non retribuiti.

Inoltre, il D.Lgs. 24/2023 prevede che la qualifica di whistleblower possa essere riconosciuta anche ai soggetti che non abbiano ancora iniziato un rapporto di lavoro, stiano svolgendo un periodo di prova o abbiano cessato il rapporto di lavoro con il soggetto segnalato, a condizione che le informazioni riportate nella segnalazione siano state acquisite nel corso del rapporto stesso o nel corso del processo di selezione per la posizione lavorativa desiderata.

Parimenti meritevoli di tutela sono considerati i soggetti che **agevolano e incentivano l'attività del segnalatore**, nonché le persone allo stesso vicine per motivi familiari o di colleganza. Si tratta, in particolare, delle seguenti figure:

- ✓ i cosiddetti "**facilitatori**", ovvero quei soggetti che abbiano assistito o supportato il segnalante nel processo di segnalazione;
- ✓ tutti i soggetti legati al segnalante da uno stabile legame affettivo o di parentela.

- ✓ i colleghi di lavoro che operano all'interno del medesimo contesto lavorativo o che abbiano uno stabile legame affettivo o di parentela con il segnalante;
- ✓ gli enti di proprietà del segnalante o in cui il segnalante lavora.

I destinatari della normativa sul d.lgs. whistleblowing

Anche la platea di organizzazioni chiamate ad applicare la normativa sul whistleblowing è particolarmente ampia. Gli obblighi previsti dal D.lgs. 24/2023, infatti, riguardano come visto sia gli enti pubblici che le aziende private: unici esclusi dall'ambito di applicazione sono i comuni con meno di 10.000 abitanti e gli enti privati con meno di 50 dipendenti (salvo deroghe espressamente previste).

➤ Gli enti del settore pubblico tenuti a rispettare la disciplina

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

Rientrano nell'ambito di applicazione della normativa, in particolare, i seguenti enti pubblici:

- ✓ le amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165;
- ✓ le autorità amministrative indipendenti di garanzia, vigilanza o regolazione;
- ✓ gli enti pubblici economici;
- ✓ gli organismi di diritto pubblico di cui all'articolo 3, comma 1, lettera d), del d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50;
- ✓ i concessionari di pubblico servizio;
- ✓ le società a controllo pubblico e le società in house, così come definite, rispettivamente, dall'articolo 2, comma 1, lettere m) e o), del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175, anche se quotate.

➤ I soggetti che godono di protezione in caso di segnalazione, denuncia nell'ambito del settore pubblico

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

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

- ✓ dipendenti delle pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1, co. 2, e art. 3 d.lgs. n. 165/2001, rispettivamente con rapporto di lavoro di diritto privato o con rapporto di lavoro assoggettato a regime pubblicistico;
- ✓ dipendenti delle autorità amministrative indipendenti;
- ✓ dipendenti degli enti pubblici economici;
- ✓ dipendenti di società in controllo pubblico ex art. 2, co. 1, lett. m) del d.lgs. n. 175/2016 anche se quotate;
- ✓ dipendenti delle società in house anche se quotate;
- ✓ dipendenti di altri enti di diritto privato in controllo pubblico (associazioni, fondazioni ed enti di diritto privato comunque denominati) ex art. 2-bis, co. 2, lett. c) del d.lgs. n. 33/2013;
- ✓ dipendenti degli organismi di diritto pubblico;
- ✓ dipendenti dei concessionari di pubblico servizio;
- ✓ lavoratori autonomi che svolgono la propria attività lavorativa presso soggetti del settore pubblico;
- ✓ lavoratori o collaboratori che svolgono la propria attività lavorativa presso soggetti del settore pubblico che forniscono beni o servizi o che realizzano opere in favore di terzi;
- ✓ liberi professionisti e consulenti che prestano la propria attività presso soggetti del settore pubblico;
- ✓ volontari e tirocinanti, retribuiti e non retribuiti, che prestano la propria attività presso soggetti del settore pubblico;
- ✓ azionisti (persone fisiche);
- ✓ persone con funzioni di amministrazione, direzione, controllo, vigilanza o rappresentanza, anche qualora tali funzioni siano esercitate in via di mero fatto, presso soggetti del settore pubblico.

La tutela per tali soggetti, si applica anche durante il periodo di prova e anteriormente o successivamente alla costituzione del rapporto di lavoro o altro rapporto giuridico.

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

➤ Gli enti del settore privato tenuti a rispettare la disciplina

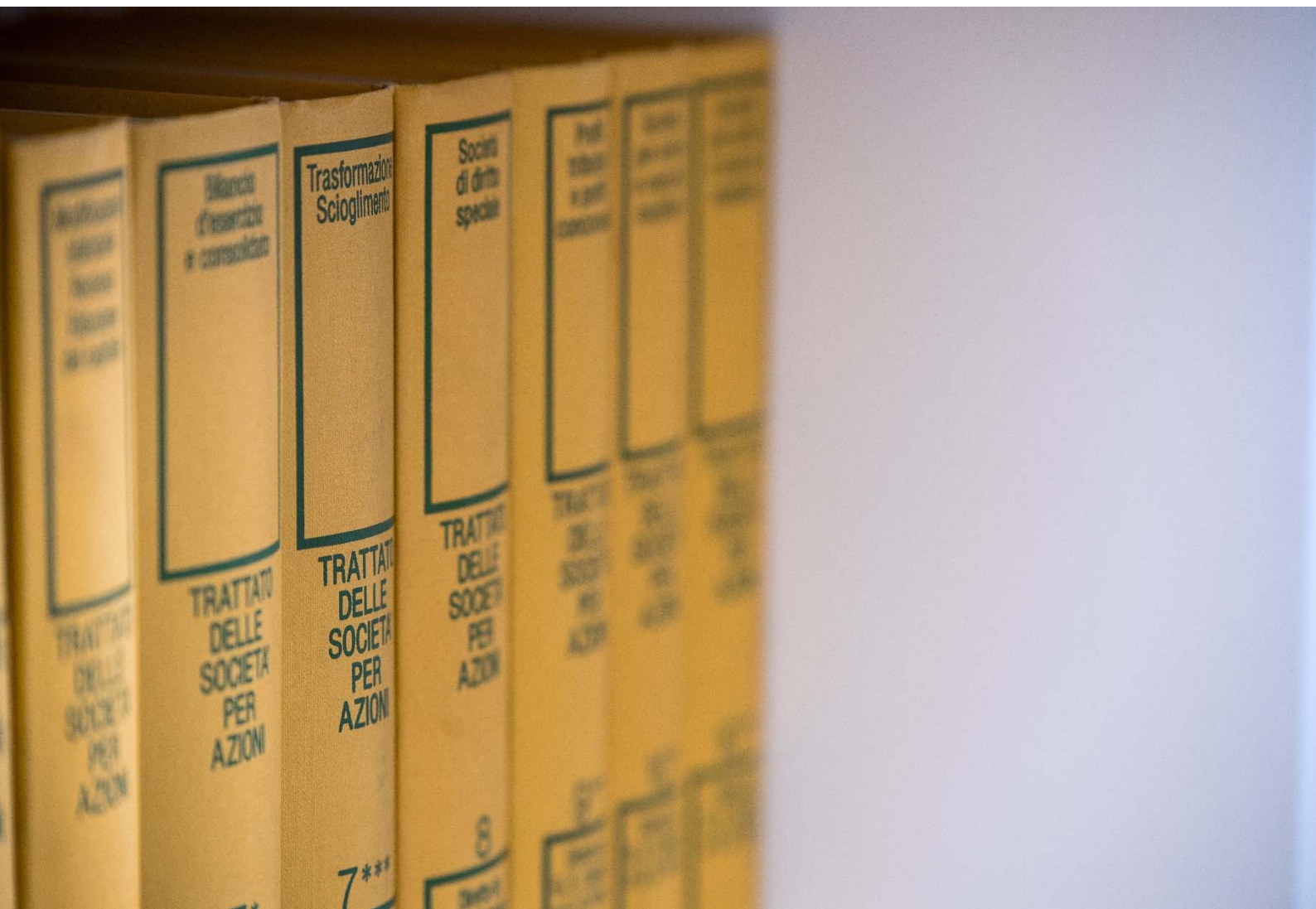
Come per il settore pubblico, il d.lgs. n. 24/2023 include anche gli enti di diritto privato quali soggetti tenuti a dare attuazione alla disciplina.

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

Gli enti del **settore privato** tenuti a rispettare la disciplina in materia di Whistleblowing sono:

- ✓ soggetti privati che hanno impiegato nell'ultimo anno la media di almeno cinquanta lavoratori subordinati (con contratti di lavoro a tempo indeterminato o determinato);
- ✓ soggetti del settore privato che rientrano nell'ambito di applicazione degli atti dell'Unione di cui alle parti I.B e II dell'allegato 1 al d.lgs. n. 24/2023, anche se nell'ultimo anno non hanno raggiunto la media di almeno cinquanta lavoratori subordinati (con contratti di lavoro a tempo indeterminato o determinato);
- ✓ soggetti del settore privato che rientrano nell'ambito di applicazione del d.lgs. n. 231/2001, e adottano i modelli di organizzazione e gestione ivi previsti, se nell'ultimo anno hanno raggiunto la media di almeno cinquanta lavoratori subordinati (con contratti di lavoro a tempo indeterminato o determinato);
- ✓ soggetti del settore privato che rientrano nell'ambito di applicazione del d.lgs. n. 231/2001 e adottano i modelli di organizzazione e gestione previsti, anche se nell'ultimo anno non hanno raggiunto la media di almeno cinquanta lavoratori subordinati (con contratti di lavoro a tempo indeterminato o determinato).

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



Nel settore privato, i soggetti che godono della protezione in caso di segnalazione, denuncia o divulgazione pubblica sono:

- ✓ lavoratori subordinati;
- ✓ lavoratori autonomi che svolgono la propria attività lavorativa presso i soggetti del settore privato;
- ✓ liberi professionisti e consulenti che prestano la propria attività presso i soggetti del settore privato;
- ✓ volontari e tirocinanti, retribuiti e non retribuiti, che prestano la propria attività presso i soggetti del settore privato;
- ✓ azionisti (persone fisiche);
- ✓ persone con funzioni di amministrazione, direzione, controllo, vigilanza o rappresentanza, anche qualora tali funzioni siano esercitate in via di mero fatto, presso i soggetti del settore privato.

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

Anche per i soggetti del settore privato, la tutela si applica non solo se la segnalazione, la denuncia o la divulgazione pubblica avvenga in costanza del rapporto di lavoro o di altro tipo di rapporto giuridico, ma anche durante il periodo di prova e anteriormente o successivamente alla costituzione del rapporto giuridico.

2 L'ambito oggettivo

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

All'art. 1 del D.lgs. 24/2023 viene definito l'ambito oggettivo di applicazione della nuova normativa sul whistleblowing, ossia quali segnalazioni possano essere ritenute rilevanti e quali, invece, sono escluse dalle nuove tutele previste dal decreto in esame.

Il legislatore, nella nuova disciplina, individua alcune tipologie di illeciti da considerare e solo queste rilevano perché una segnalazione, una divulgazione pubblica o una denuncia possano essere considerate ai fini dell'applicabilità della disciplina. Il legislatore ha tipizzato le fattispecie di violazioni:

- ✓ illeciti penali;
- ✓ illeciti contabili;
- ✓ violazioni di disposizioni normative nazionali, come: gli illeciti penali, civili, amministrativi o contabili diversi rispetto a quelli specificamente individuati come violazioni del diritto UE come sotto definite. In secondo luogo, nell'ambito delle violazioni in esame rientrano: i reati presupposto per l'applicazione del d.lgs. n. 231/2001; le violazioni dei modelli di organizzazione e gestione previsti nel citato d.lgs. n. 231/2001, anch'esse non riconducibili alle violazioni del diritto dell'UE come sotto definite;
- ✓ violazioni delle disposizioni normative dell'Unione europea civilistiche, penalistiche, amministrative, fiscali (e per il dettaglio delle "violazioni" segnalabili, si dovrà considerare il combinato disposto con il successivo articolo 2 del decreto);
- ✓ atti od omissioni che ledono gli interessi finanziari dell'Unione Europea (art. 325 del TFUE lotta contro la frode e le attività illegali che ledono gli interessi finanziari dell'UE) come individuati nei regolamenti, direttive, decisioni, raccomandazioni e pareri dell'UE (art. 2, co. 1, lett. a) n. 4);
- ✓ atti od omissioni riguardanti il mercato interno, che compromettono la libera circolazione delle merci, delle persone, dei servizi e dei capitali (art. 26, paragrafo 2, del TFUE). Sono ricomprese le violazioni delle norme dell'UE in materia di concorrenza e di aiuti di Stato, di imposta sulle società e i meccanismi il cui fine è ottenere un vantaggio fiscale che vanifica l'oggetto o la finalità della normativa applicabile in materia di imposta sulle società (art. 2, co. 1, lett. a) n. 5;
- ✓ 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.

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

Non sono ricomprese tra le informazioni sulle violazioni segnalabili o denunciabili:

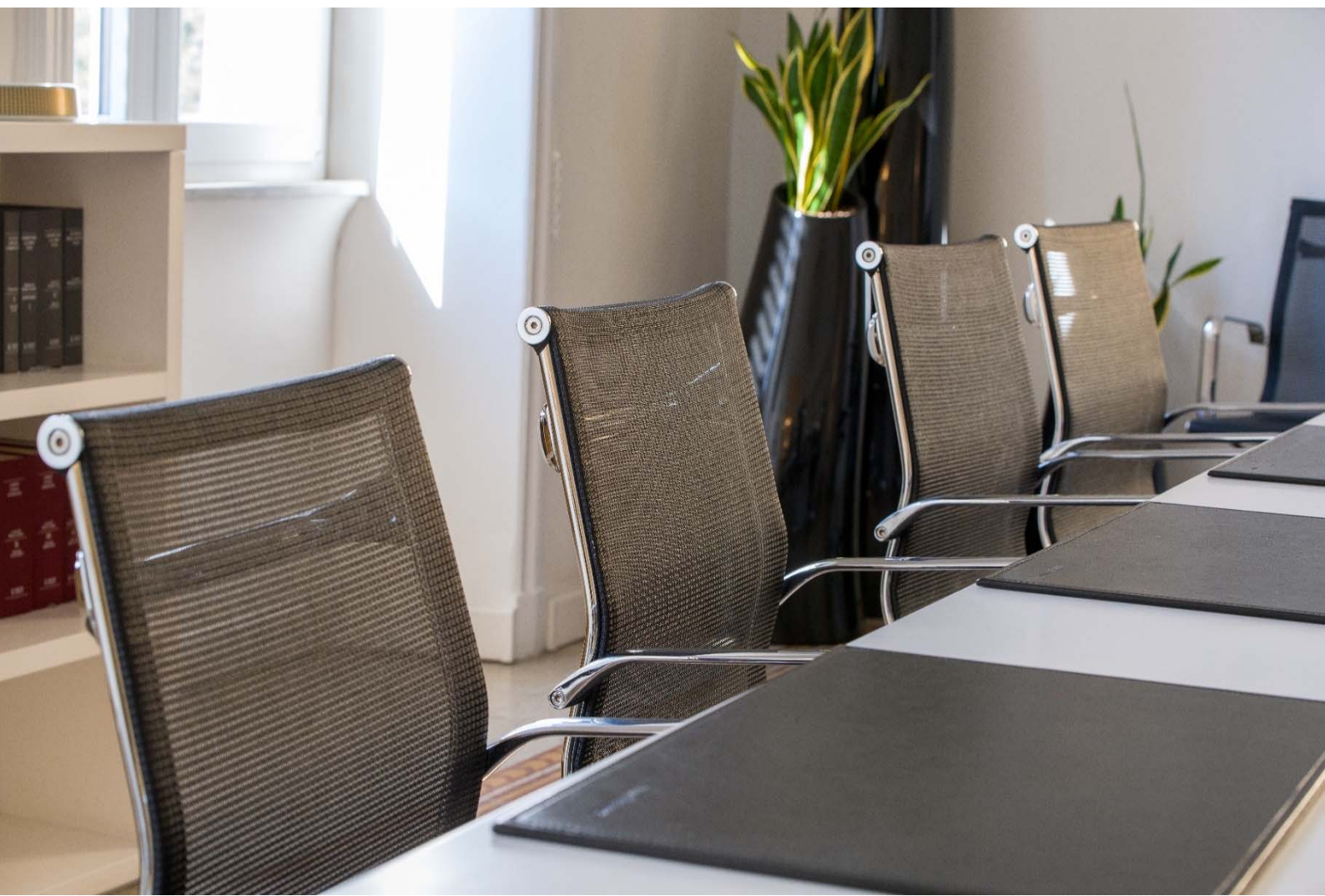
- ✓ le notizie palesemente prive di fondamento;
- ✓ le informazioni che sono già totalmente di dominio pubblico;
- ✓ le informazioni acquisite solo sulla base di indiscrezioni o vociferazioni scarsamente attendibili (cd. voci di corridoio).

➤ **Le segnalazioni escluse dall'applicazione della disciplina.**

L'articolo 1, comma 2, del D.lgs. 24/2023 prevede pure alcune esclusioni dall'ambito oggettivo di applicazione della disciplina. In particolare, vengono escluse le seguenti casistiche:

- ✓ le contestazioni, rivendicazioni o richieste legate a un interesse di carattere personale della persona segnalante che attengono esclusivamente ai propri rapporti individuali di lavoro o di impiego pubblico;
- ✓ le segnalazioni inerenti a: informazioni classificate, segreto professionale forense e medico, segretezza delle deliberazioni degli organi giurisdizionali, materia di procedura penale;
- ✓ le segnalazioni di violazioni in materia di difesa o di sicurezza nazionale, salvo che tali aspetti rientrino nel diritto derivato pertinente dell'Unione europea;
- ✓ le segnalazioni inerenti all'ordinamento giudiziario, alla luce del principio di autonomia della magistratura.

Devono, inoltre, sussistere fondati motivi che portino il segnalante a ritenere che l'informazione sia vera, per evitare che sia dato seguito a segnalazioni dolose, futili o infondate.



3. I canali e le modalità di segnalazione

Il D.lgs. 24/2023 consente al whistleblower di avanzare la propria segnalazione tramite i seguenti canali:

- ✓ canali interni negli enti pubblici e privati;
- ✓ canale esterno presso ANAC;
- ✓ divulgazione pubblica;
- ✓ denuncia all'Autorità giudiziaria.

➤ I canali interni

I canali interni sono istituiti dai soggetti pubblici e privati destinatari della normativa, al fine di consentire ai whistleblower di segnalare delle violazioni direttamente con tool interni all'organizzazione di appartenenza, i quali devono rispecchiare rigorosi criteri di riservatezza e tempestività, nonché consentire la gestione veloce e sicura delle segnalazioni.

Il canale di segnalazione deve poi garantire **la riservatezza dell'identità** del segnalante e di ogni soggetto coinvolto o comunque menzionato nella segnalazione, nonché del contenuto stesso della segnalazione (allegati inclusi), anche grazie all'implementazione di strumenti di crittografia.

È consentita, per i comuni diversi dai capoluoghi di provincia e per le aziende con meno di 250 dipendenti, la condivisione dei canali di segnalazione e della relativa gestione, al fine di abbattere i costi legati alla loro implementazione ex novo. Allo stesso modo, è possibile fare affidamento su piattaforme di terzi già disponibili sul mercato per ridurre i costi di implementazione di un sistema di segnalazione interno proprietario. Le modalità di segnalazione previste, sono in forma scritta, anche con modalità informatiche (piattaforma online), oppure, in forma orale, alternativamente attraverso linee telefoniche, con sistemi di messaggistica vocale o incontro diretto (su richiesta).

La gestione del canale di segnalazione interna deve essere affidata a una persona o a un ufficio interno dedicato oppure a un soggetto esterno, purché dotati di sufficiente autonomia e specificamente formati. Nel settore pubblico, se è presente un responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza (**RPCT**), dovrà essere nominato anche responsabile della gestione delle segnalazioni.

Al responsabile designato **l'art. 5 del D.lgs. 24/2023** chiede di svolgere le seguenti attività:

- ✓ rilasciare al segnalante un avviso di ricevimento entro sette giorni dalla data di ricezione della stessa;
- ✓ mantenere le interlocuzioni con la persona segnalante, anche per eventuali integrazioni;
- ✓ dare diligente seguito alle segnalazioni ricevute;
- ✓ fornire un riscontro alla segnalazione entro tre mesi dall'avviso di ricevimento della stessa o dalla scadenza dei sette giorni successivi alla presentazione della segnalazione;
- ✓ mettere a disposizione informazioni chiare sul canale di segnalazione interna, sulle procedure e i presupposti per effettuare le segnalazioni interne, oltre che sulle modalità e presupposti di invio delle segnalazioni esterne, prevedendo forme di pubblicità delle informazioni tra cui il sito web dell'organizzazione ove presente.

Tutta la segnalazione dovrà essere gestita in modo tale da garantire la massima riservatezza dell'identità del segnalante, salvo che lo stesso, al verificarsi di determinate condizioni, non renda il proprio consenso alla rivelazione della propria identità.

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

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.

A seguito dell'attività svolta, qualora si ravvisassero elementi di manifesta infondatezza della segnalazione, questa verrà 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.

➤ Il canale esterno

Il canale esterno è invece istituito presso l'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC), in qualità di autorità indipendente, e gestito da quest'ultima, secondo i principi di riservatezza delle informazioni e imparzialità della gestione delle segnalazioni. Tuttavia, va detto che il segnalante si potrà rivolgere all'Autorità nazionale anticorruzione solo al ricorrere di **specifiche condizioni** previste dalla legge.

Le condizioni per ricorrere al canale esterno presso l'Autorità nazionale anticorruzione sono le seguenti:

- ✓ se il canale interno obbligatorio non è attivo oppure è attivo ma non è conforme a quanto previsto dal legislatore in merito ai soggetti e alle modalità di presentazione delle segnalazioni interne che devono essere in grado di garantire la riservatezza dell'identità del segnalante e degli altri soggetti tutelati;
- ✓ la persona ha già fatto la segnalazione interna ma 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 oppure questa potrebbe determinare 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.

Tutte le segnalazioni possono essere effettuate sia per iscritto (anche con modalità informatiche) che oralmente (a mezzo linee telefoniche interne, sistemi di messaggistica vocale, o incontri diretti). Le segnalazioni scritte devono essere redatte in forma libera e devono contenere le seguenti informazioni minime:

- ✓ la descrizione della violazione;
- ✓ le circostanze di tempo e di luogo;
- ✓ i soggetti coinvolti nella violazione che si intendono segnalare;
- ✓ le prove a sostegno della segnalazione medesima ed eventuali altri soggetti a conoscenza dei fatti;
- ✓ Il whistleblower può da ultimo ricorrere ad altri 2 mezzi di segnalazione;
- ✓ divulgazione pubblica tramite la stampa o altri mezzi di diffusione, se è stata effettuata una precedente segnalazione interna/esterna senza riscontro, oppure se vi è il fondato motivo di ritenere che la violazione riscontrata costituisce un pericolo imminente o palese per il pubblico interesse, o si ritiene che anche la segnalazione esterna possa comportare ritorsioni o non essere gestita in modo efficace;
- ✓ denuncia all'autorità giudiziaria o contabile.



Il ruolo dell’Autorità nazionale anticorruzione nella gestione delle segnalazioni

L’Autorità nazionale anticorruzione (ANAC) attiva un canale esterno per le segnalazioni che garantisce, tramite il ricorso a strumenti di crittografia, la riservatezza dell’identità della persona segnalante, della persona coinvolta e della persona menzionata nella segnalazione, nonché del contenuto della segnalazione e della relativa documentazione.

Le segnalazioni esterne devono essere trasmesse ad ANAC quale unico ente competente alla loro gestione, ad eccezione delle denunce alle Autorità giudiziarie.

Attraverso personale specificamente formato dell’Ufficio per la Vigilanza sulle segnalazioni dei whistleblowers (UWHIB), si occupa di fornire informazioni sull’uso del canale di segnalazione esterna e dei canali di segnalazione interna, sugli obblighi informativi relativi al trattamento dei dati personali nonché sulle misure di protezione.

Le segnalazioni whistleblowing possono essere trasmesse ad ANAC da parte dei soggetti legittimati come indicati dall’art. 3 del d.lgs. n. 24/2023.

Si precisa che ai sensi dell’art. 2, co. 1, lett. g) per “**persona segnalante**” si intende “la persona fisica che effettua la segnalazione o la divulgazione pubblica di informazioni sulle violazioni acquisite nell’ambito del proprio contesto lavorativo”: il segnalante deve essere necessariamente una persona fisica.

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

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

È molto importante quindi, che i soggetti del settore pubblico e del settore privato forniscano, in conformità all’art. 5 del d.lgs. n. 24/2023, informazioni chiare sul canale, sulle procedure e sui presupposti per effettuare le segnalazioni interne, nonché sul canale, sulle procedure e sui presupposti per effettuare le segnalazioni esterne.

La segnalazione esterna viene acquisita dall’Autorità nazionale anticorruzione (ANAC) mediante i canali appositamente predisposti: quali:

- ✓ piattaforma informatica;
- ✓ segnalazioni orali;
- ✓ incontri diretti fissati entro un termine ragionevole.

Acquisita la segnalazione mediante i canali appositamente predisposti, l’Ufficio per la Vigilanza sulle segnalazioni dei whistleblowers (UWHIB) procede a dare avviso alla persona segnalante dell’avvenuta ricezione della segnalazione entro sette giorni dalla data della sua acquisizione, salvo esplicito rifiuto della persona segnalante ovvero salvo il caso in cui l’Autorità nazionale anticorruzione ritenga che l’avviso potrebbe pregiudicare la tutela della riservatezza dell’identità della persona segnalante. Il dirigente dell’ufficio (UWHIB) procede preliminarmente a verificare la sussistenza di almeno una delle condizioni previste per l’effettuazione della segnalazione esterna.

All’esito di tale vaglio preliminare, laddove non ricorra alcuna delle suddette condizioni, l’UWHIB archivia la segnalazione poiché improcedibile. Diversamente, l’ufficio procede a valutare la sussistenza dei requisiti di ammissibilità.

In ogni caso, l’ufficio provvede a dare riscontro alla persona segnalante entro tre mesi o, se ricorrono giustificate e motivate ragioni, sei mesi dalla data di avviso di ricevimento della segnalazione esterna o, in mancanza di detto avviso, dalla scadenza dei sette giorni dal ricevimento.

In altri termini, l’UWHIB entro tre/sei mesi comunica al segnalante:

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

➤ **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.

Questa modalità di segnalazione viene effettuata solo a determinate condizioni:

- ✓ nel caso in cui ad una segnalazione interna a cui l'amministrazione/ente non abbia dato riscontro nei termini previsti abbia fatto seguito una segnalazione esterna all'Autorità nazionale anticorruzione la quale, a sua volta, non ha fornito riscontro al segnalante entro termini ragionevoli;
- ✓ la persona ha già effettuato direttamente una segnalazione esterna all'Autorità nazionale anticorruzione la quale, tuttavia, non ha dato riscontro al segnalante in merito alle misure previste o adottate per dare seguito alla segnalazione entro termini ragionevoli;
- ✓ la persona effettua direttamente una divulgazione pubblica in quanto ha fondato motivo, di ritenere, ragionevolmente, sulla base di circostanze concrete e quindi, non su semplici illazioni, che la violazione possa rappresentare un pericolo imminente o palese per il pubblico interesse;
- ✓ la persona effettua direttamente una divulgazione pubblica poiché ha fondati motivi di ritenere che la segnalazione esterna possa comportare il rischio di ritorsioni oppure possa non avere efficace seguito.

➤ **Denuncia all'Autorità giudiziaria**

Viene riconosciuta ai soggetti tutelati anche la possibilità di rivolgersi alle Autorità giudiziarie, per inoltrare una denuncia di condotte illecite di cui siano venuti a conoscenza in un contesto lavorativo pubblico o privato. Si precisa che qualora il whistleblower rivesta la qualifica di pubblico ufficiale o di incaricato di pubblico servizio, anche laddove lo stesso abbia effettuato una segnalazione attraverso i canali interni o esterni previsti dal decreto, ciò non lo esonera dall'obbligo - in virtù di quanto previsto dal combinato disposto dell'art. 331 c.p.p. e degli artt. 361 e 362 c.p. - di denunciare alla competente Autorità giudiziaria i fatti penalmente rilevanti e le ipotesi di danno erariale.

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

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

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

4. Le sanzioni applicabili

Il D.lgs. 24/2023 individua l'**Autorità nazionale anticorruzione** (ANAC) quale Autorità competente ad erogare sanzioni per la violazione dei nuovi obblighi posti in capo ad enti e aziende. In particolare, ANAC può irrogare sanzioni pecuniarie da **euro 10.000 ad euro 50.000** qualora si verificano le seguenti casistiche:

- ✓ quando accerta che la persona fisica individuata come responsabile abbia commesso ritorsioni;
- ✓ quando accerta che la persona fisica individuata come responsabile abbia ostacolato la segnalazione o abbia tentato di ostacolarla;
- ✓ quando accerta che la persona fisica individuata come responsabile abbia violato l'obbligo di riservatezza di cui all'art. 12 del d.lgs. n. 24/2023. Restano salve le sanzioni applicabili dal Garante per la protezione dei dati personali per i profili di competenza in base alla disciplina in materia di dati personali¹⁴⁶;
- ✓ quando accerta che non sono stati istituiti canali di segnalazione; in tal caso responsabile è considerato l'organo di indirizzo sia negli enti del settore pubblico che in quello privato;
- ✓ quando accerta che non sono state adottate procedure per l'effettuazione e la gestione delle segnalazioni ovvero che l'adozione di tali procedure non è conforme a quanto previsto dal decreto; in tal caso responsabile è considerato l'organo di indirizzo sia negli enti del settore pubblico che in quello privato;
- ✓ quando accerta che non è stata svolta l'attività di verifica e analisi delle segnalazioni ricevute; in tal caso responsabile è considerato il gestore delle segnalazioni.

Viene prevista, invece, una sanzione ridotta che va **da euro 500 a euro 2500** nel caso in cui la segnalazione sia stata effettuata con dolo o colpa grave, salvo che il segnalante sia stato condannato per i reati di diffamazione o calunnia. Alle sanzioni previste dal D.lgs. 24/2023 possono aggiungersi le sanzioni per la violazione della normativa sul trattamento dei dati personali, irrogabili dal Garante Privacy.

* * * * *

Lo Studio è a disposizione per ogni eventuale chiarimento ed approfondimento.

dott. Francesco Careri



dal 1972 ci prendiamo cura del tuo business

Lo Studio De Marco è uno "studio-boutique" di dottori commercialisti e revisori legali che offre servizi professionali di qualità e ad alto valore aggiunto. Sviluppando soluzioni alternative in base alle esigenze del Cliente, lo Studio garantisce una differenziazione delle risposte ed una personalizzazione delle soluzioni proposte.

Lo Studio fa affidamento, da sempre, sulla qualità della prestazione professionale erogata. L'attenzione prestata ad ogni Cliente ed al miglioramento continuo dell'organizzazione professionale consentono di offrire assistenza e consulenza nelle attività tipiche della professione di dottore commercialista e nella revisione legale



Resta sempre aggiornato, seguici su:

