



DOCUMENTO

LA DISCIPLINA *WHISTLEBLOWING* ASPETTI PROCEDURALI E CRITICITÀ

AREE DI DELEGA CNDCEC

Antiriciclaggio-Anticorruzione

COMMISSIONE DI STUDIO

Anticorruzione

ESPERTO

Giovanni Barbato

CONSIGLIERA DELEGATA

Gabriella Viggiano

PRESIDENTE

Giammaria Zilio

NOVEMBRE 2024

A cura della Commissione di studio “Anticorruzione”

Consigliera CNDCEC delegati

Gabriella Viggiano

Presidente

Giammaria Zilio

Segretario

Silvia Marini

Componenti

Maria Cristina Bruno

Loredana Giancesini

Antonio Griner

Alberto Trentin

Antonio Uva

Esperto

Giovanni Barbato

Segreteria tecnica

Susanna Ciriello – *Ufficio Controllo Interno CNDCEC*

Annalisa De Vivo – *Ufficio Legislativo CNDCEC*

Sommario

Premessa	4
Introduzione	5
Parte I - La disciplina del <i>whistleblowing</i>	7
1. Ambito soggettivo di applicazione	7
1.1 Soggetti appartenenti al settore pubblico.....	7
1.2 Soggetti appartenenti al settore privato	7
1.3 Soggetti tutelati	10
1.4 Ulteriori soggetti protetti	11
2. Ambito oggettivo di applicazione.....	11
2.1 Oggetto della segnalazione, della divulgazione pubblica ovvero della denuncia	11
2.2 Esclusioni	12
2.3 Caratteristiche della segnalazione, divulgazione pubblica ovvero della denuncia	13
3. Canali e modalità di segnalazione	14
3.1 Canale di segnalazione interna	14
3.2 Canale di segnalazione esterna	17
3.3 Denuncia all'autorità giudiziaria	20
3.4 Divulgazione pubblica.....	20
3.5 I diversi canali di segnalazione.....	21
4. Il sistema di tutela e protezione introdotto dal D.lgs. n. 24/2023	22
4.1 La tutela della riservatezza	23
4.2 La protezione da ritorsioni.....	24
4.3 La limitazione della responsabilità	29
4.4 Le misure di sostegno	31
5. Trattamento dei dati personali e conservazione della documentazione inerente alle segnalazioni.....	31
6. Sanzioni	32
Parte II – Questioni particolari	34



1. <i>Whistleblowing</i> e Ordini professionali.....	34
1.1. La gestione del canale di segnalazione interna negli Ordini professionali: il ruolo del RPCT.....	35
1.2 Canale di segnalazione interna negli Ordini di ridotte dimensioni	36
2. <i>Whistleblowing</i> e professionisti destinatari della normativa antiriciclaggio (D.lgs. n. 231/2007)	37
<i>TAVOLE SINOTTICHE</i>	42

Premessa

Con il D.lgs. n. 24/2023 l'Italia ha recepito la Direttiva *Whistleblowing* (Direttiva UE 2019/1937 del Parlamento Europeo e del Consiglio), definendo - in un *corpus* unico di disposizioni valide, seppur con peculiarità e differenze, tanto per il settore pubblico quanto per quello privato – strumenti e misure a tutela della riservatezza e garanzia della protezione da ritorsioni di chi “soffia nel fischietto” (*Whistleblower*), ossia di chi riscontrato un sospetto illecito si assume la responsabilità di farsi parte attiva denunciandolo.

La portata etica della nuova disciplina si coglie nell'ampliamento dei profili soggettivi ed oggettivi del perimetro applicativo del *Whistleblowing*, che porta l'onere di debellare il fenomeno corruttivo e la *mala gestio* ben oltre la figura del dipendente pubblico.

L'intervento del Legislatore, infatti, oltre a rispondere al preciso onere di recepimento della normativa europea, coglie in pieno l'esigenza di prestare sempre una maggiore attenzione ai presidi anticorruzione, ponendo l'onere anche sul privato, chiamato oggi più che mai a competere sul mercato in termini di responsabilità d'impresa e reputazionali.

Ad oltre un anno dalla pubblicazione del D.lgs. 24/2023 in ragione del rinnovato interesse per l'argomento, testimoniato da articoli, dibattiti ed eventi, che hanno coinvolto tanto il settore pubblico quanto quello privato, nonché dalle nuove Linee guida ANAC poste in consultazione, il Consiglio Nazionale con la Commissione di studio “Anticorruzione” pone a disposizione degli Iscritti e degli Ordini territoriali il presente documento, sviluppando alcune considerazioni sulle criticità applicative della norma e con lo specifico intento di fornire una disamina completa della disciplina soffermandosi sulla sua applicabilità agli Ordini territoriali ed ai Commercialisti.

Gabriella Viggiano
Consigliera Nazionale delegata

Introduzione

L'istituto giuridico del *whistleblowing* è diretto ad assicurare ai dipendenti di un ente pubblico o privato - ovvero a soggetti terzi che con tale ente intrattengono un rapporto lavorativo o d'affari (es. collaboratori, fornitori, etc.) - la possibilità di segnalare, in modo riservato e protetto, eventuali illeciti riscontrati nell'ambito dell'attività svolta, ovvero del rapporto intrattenuto con tale ente¹.

La regolamentazione in tema di tutela delle segnalazioni di illeciti è stata introdotta in Italia dalla Legge 6 novembre 20012, n. 190 (Legge anticorruzione), originariamente con riferimento al solo settore pubblico. L'art. 1, co. 51, del citato provvedimento ha previsto l'inserimento *ex novo* di apposita disposizione nel Decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Testo unico sul pubblico impiego - TUPI) recante la disciplina di tutela del dipendente pubblico che intenda segnalare illeciti commessi all'interno dell'ente di appartenenza di cui sia venuto a conoscenza in ragione del suo lavoro (art. 54-*bis*). La norma sostanzialmente ha recepito le indicazioni emerse in ambito internazionale² ed europeo³, relativamente alla necessità di introdurre adeguate forme di tutela in favore di soggetti che denunciino illeciti nell'interesse generale, tralasciando, tuttavia, di prevedere la medesima disciplina di tutela anche per il settore privato.

Successivamente, l'art. 31, co. 1 del Decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90 (convertito, con modificazioni, dalla Legge 11 agosto 2014, n. 114) ha modificato il primo comma dell'art. 54-*bis* prevedendo l'inclusione dell'ANAC tra i destinatari delle segnalazioni di *whistleblowing*.

Infine, con un intervento più organico e sistematico che ha condotto alla integrale riformulazione dell'art. 54-*bis*, la 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*", recependo le indicazioni fornite dall'Autorità Anticorruzione nell'ambito delle Linee guida n. 6/2015, ha revisionato la disciplina del *whistleblowing* al fine di introdurre misure di tutela più efficaci e concrete a favore del soggetto che effettua la segnalazione. In particolare, gli interventi di modifica più rilevanti hanno riguardato l'ampliamento dell'ambito soggettivo di applicazione dell'istituto, nonché la sua estensione anche a società ed enti privati dotati di modello di organizzazione, gestione e controllo ai sensi del Decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231, relativamente alla segnalazione di illeciti derivanti dai reati individuati dal suddetto Decreto ovvero di violazioni del modello organizzativo rilevate dal segnalante nell'ambito dell'esercizio delle proprie funzioni⁴.

Da ultimo, con l'entrata in vigore del Decreto legislativo 10 marzo 2023, n. 24⁵ (di seguito anche solo Decreto) è stata data attuazione alla Direttiva UE 2019/1937 riguardante la protezione delle persone

¹ Il termine inglese (letteralmente "soffiare nel fischietto") fa riferimento al dipendente - pubblico o privato - che, dall'interno del proprio ente di appartenenza, segnala condotte illecite nell'interesse pubblico, affinché non venga pregiudicato un bene collettivo.

² *cfr.* Legge 3 agosto 2009, n. 116 che ha ratificato e dato esecuzione alla Convenzione ONU contro la corruzione del 31 ottobre 2003 (cd. Convenzione di Merida) che prevede l'introduzione di apposita tutela per i soggetti che, in buona fede e sulla base di ragionevoli sospetti, segnalino eventi relativi ai reati contemplati all'interno della medesima Convenzione.

³ *cfr.* Legge 28 giugno 2012, n. 112 che ha ratificato e dato esecuzione alla Convenzione Civile sulla Corruzione del Consiglio d'Europa del 4 novembre 1999. La convenzione, in particolare, richiede agli Stati membri di approntare adeguata tutela in caso di sanzioni ingiustificatamente comminate a dipendenti che, in buona fede e sulla base di ragionevoli sospetti, denunciino alle persone o autorità responsabili fatti di corruzione.

⁴ *cfr.* art. 2 L. n. 179/2017. Per un'analisi dettagliata delle modifiche introdotte vd. documento di studio CNDCEC-FNC "[La disciplina del whistleblowing: indicazioni e spunti operativi per i professionisti](#)", 12 febbraio 2021.

⁵ Il provvedimento è stato pubblicato nella G.U. 15 marzo 2023, n. 63 ed è in vigore dal 30 marzo 2023.

che segnalano violazioni del diritto dell'Unione⁶. Con tale provvedimento il Legislatore europeo ha inteso ricondurre ad unitarietà le disposizioni in materia di tutela dei soggetti che segnalano, nell'ambito di organizzazioni pubbliche o private, la commissione di illeciti nell'interesse generale rinvenibili nei diversi atti e convenzioni, rafforzando il ricorso all'istituto del *whistleblowing* quale strumento in grado di assicurare un quadro completo e coerente di protezione dei segnalanti.

Obiettivo ultimo è, indubbiamente, quello di far emergere illeciti commessi o tentati non solo nell'ambito del settore pubblico, ma anche in quello privato e, in particolare, in quei settori di mercato afferenti agli appalti pubblici, ai servizi finanziari, ai prodotti immessi nel mercato interno (settore dei prodotti alimentari, della sicurezza dei trasporti, della tutela ambientale, salute pubblica, privacy, etc.)⁷. Tuttavia, come chiarito dal Legislatore stesso, il *whistleblowing* non costituisce solo uno strumento di prevenzione della corruzione e *mala gestio* ma anche, e prima di tutto, una forma di libertà di espressione e di informazione sul possibile malfunzionamento dei pubblici poteri; l'esercizio di tale libertà rafforza trasparenza e responsabilità, principi cardine della democrazia e concorre, dunque, alla più efficace realizzazione dell'interesse pubblico generale⁸.

In recepimento delle disposizioni della citata direttiva, il D.lgs. n. 24/2023:

- ha raccolto in un'unica disciplina applicabile al settore pubblico e privato le istanze emerse in ambito europeo riguardo alle finalità di prevenzione e contrasto delle condotte illecite lesive dell'integrità dell'ente e dell'interesse pubblico;
- ha rafforzato l'efficacia degli strumenti di tutela e protezione da possibili ritorsioni, già previsti a favore del segnalante, e introdotto ulteriori forme di sostegno a favore di quest'ultimo nonché apposita tutela anche per i soggetti – diversi dal segnalante – coinvolti nella segnalazione.

La normativa delineata dal Decreto è stata, infine, completata con l'adozione da parte dell'ANAC di apposite Linee Guida in materia di *whistleblowing* recanti procedure per la presentazione e gestione delle segnalazioni esterne, nonché indicazioni e principi di cui enti pubblici e privati possono tener conto per la predisposizione dei canali interni di segnalazione⁹.

⁶ cfr. Direttiva (UE) 2019/1937 del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 ottobre 2019 riguardante la protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell'Unione. Tale provvedimento reca la disciplina uniforme in tutti gli Stati membri e armonizzata tra i vari settori atta a garantire efficacemente la protezione delle persone che segnalano informazioni acquisite in ambito professionale sulle violazioni del diritto dell'Unione in settori chiave nonché dei diritti nazionali.

⁷ cfr. Analisi di impatto della regolamentazione (AIR) allegata allo schema di decreto legislativo recante attuazione della direttiva (UE) 2019/1937 riguardante la protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell'Unione e recante disposizioni riguardanti la protezione delle persone che segnalano violazioni delle disposizioni normative nazionali, pag. 9.

⁸ Tale approccio *human rights oriented* è presente nella Direttiva 2019/1937 (si veda in particolare il Considerando n. 31).

⁹ cfr. Delibera ANAC n. 311 del 12 luglio 2023 recante [Linee Guida](#) che forniscono indicazioni per la presentazione ad ANAC delle segnalazioni esterne e per la relativa gestione, come previsto dall'art. 10 del D.lgs. n. 4/2023 nonché indicazioni e principi di cui gli enti pubblici e privati possono tener conto per i propri canali e modelli organizzativi interni.

Parte I - La disciplina del *whistleblowing*

L'ambito di applicazione della disciplina *whistleblowing* è legato ad una pluralità di fattori¹⁰:

- natura del soggetto (pubblica o privata)
- oggetto della violazione
- dimensioni dell'ente (in caso di enti privati)
- applicabilità della disciplina di cui al Decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231¹¹.

1. Ambito soggettivo di applicazione

Con riferimento all'ambito soggettivo di applicazione, il Legislatore, nell'indicare gli enti tenuti ad applicare la disciplina *whistleblowing* e prevedere apposite misure di tutela per il dipendente che segnala gli illeciti, individua sia soggetti rientranti nell'ambito del settore pubblico, sia soggetti appartenenti al settore privato. Rispetto alla previgente disciplina, il novero di tali soggetti risulta, nel complesso, significativamente ampliato, in particolare per quanto riguarda il settore privato, al fine di prevenire più efficacemente anche in questo ambito fenomeni di corruzione e cattiva gestione realizzando, di riflesso, obiettivi di interesse pubblico collettivo e generale.

1.1 Soggetti appartenenti al settore pubblico

Nell'ambito del settore pubblico, il Decreto ha confermato l'applicazione della disciplina *whistleblowing* per i soggetti già individuati dalla previgente normativa e ha provveduto ad estenderla anche agli organismi di diritto pubblico e ai concessionari di pubblico servizio, prevedendo anche per questi ultimi l'adozione di appositi canali di segnalazione, nonché l'attuazione di specifiche misure di tutela e protezione per le persone che segnalano illeciti.

Per una ricognizione degli enti del settore pubblico tenuti all'applicazione della disciplina *whistleblowing* si rinvia alla tabella n. 2 allegata al presente documento.

1.2 Soggetti appartenenti al settore privato

Il D.lgs. n. 24/2023 ha ampliato il novero dei soggetti appartenenti al settore privato assoggettati alla disciplina *whistleblowing* facendo riferimento ai seguenti criteri:

- consistenza del personale;
- attività svolta in determinati settori disciplinati dal diritto europeo;
- adozione del modello di organizzazione e gestione ai sensi del D.lgs. n. 231/2001 (MOG 231).

Si tratta in particolare di soggetti, diversi da quelli rientranti nell'ambito del settore pubblico:

¹⁰ G. Barbato e A. De Vivo, "Il nuovo sistema *whistleblowing*, l'impatto sui modelli 231 e gli obblighi delle funzioni di controllo", in *Società e Contratti, Bilancio e Revisione* n. 6/2024, pag. 77.

¹¹ Recante "Responsabilità amministrativa delle persone giuridiche, delle società e delle associazioni anche prive di personalità giuridica, a norma dell'articolo 11 della legge 29 settembre 2000, n. 300."



1. che hanno impiegato, nell'ultimo anno¹², la media di almeno 50 lavoratori subordinati¹³ (con contratti di lavoro a tempo indeterminato o determinato);
2. che rientrano nell'ambito di applicazione degli atti dell'Unione di cui alle Parti I.B e II dell'Allegato al Decreto, a prescindere dal numero di dipendenti (settore dei servizi, prodotti e mercati finanziari e prevenzione del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo, tutela dell'ambiente e sicurezza dei trasporti);
3. diversi dai soggetti di cui al punto 2, che rientrano nell'ambito di applicazione del D.lgs. n. 231/2001 e adottano modelli di organizzazione e gestione ivi previsti, anche se nell'ultimo anno non hanno raggiunto la media di lavoratori di cui al punto 1.

In generale, la formulazione letterale della norma induce a ritenere che la disposizione faccia riferimento a soggetti diversi dalle persone fisiche: è di tutta evidenza che essa inquadri entità giuridicamente riconosciute (dotate di personalità giuridica) e autonome. Peraltro, si consideri che, per esigenze di sistema, la normativa *whistleblowing* presuppone necessariamente, ai fini della sua applicazione, la presenza di un contesto organizzato (anche gerarchicamente) e strutturato.

Per effetto dei criteri adottati dal Legislatore, sono dunque assoggettate all'obbligo di attivare il canale di segnalazione interna e approntare le misure organizzative idonee ad assicurare il sistema di tutela e protezione previste dalla disciplina:

- le imprese con 50 e più dipendenti, anche laddove non abbiano adottato un Modello 231;
- le imprese che operano in settori cd. 'sensibili' (servizi, prodotti e mercati finanziari e prevenzione del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo, tutela dell'ambiente e sicurezza dei trasporti)
- le imprese con 50 e più dipendenti già dotate del Modello 231 (in tal caso il Modello deve essere adeguato in modo da garantirne la conformità alle disposizioni del Decreto);
- le imprese con meno di 50 dipendenti, solo se dotate di Modello 231.

Con riferimento ai tre criteri adottati (consistenza del personale, settore di attività e adozione del MOG 231) possono formularsi alcune considerazioni volte ad agevolare la corretta individuazione dei soggetti rientranti nell'ambito applicativo della disciplina.

Consistenza del personale

Per quanto riguarda il criterio della consistenza del personale, è stato chiarito¹⁴ che, ai fini del calcolo della media annua di 50 lavoratori, gli enti privati devono far riferimento al valore medio degli addetti (elaborazione dati INPS) relativi all'anno solare precedente a quello in corso, contenuto nelle visure camerali¹⁵. Sarebbe, tuttavia, opportuno verificare se sia preferibile il ricorso ad altro strumento (ad

¹² Riguardo al periodo di riferimento l'ANAC, nelle Linee Guida, ha chiarito che si deve prendere in considerazione l'ultimo anno solare precedente a quello in corso, salvo per le imprese di nuova costituzione per le quali si considera l'anno in corso. Pertanto, per le imprese diverse da quelle di nuova costituzione, in sede di prima applicazione si è fatto riferimento alla media annua dei lavoratori impiegati al 31 dicembre 2022 e poi, per le annualità successive, si deve considerare il computo dell'anno solare precedente, sempre al 31 dicembre.

¹³ Deve farsi riferimento al valore medio degli addetti (Elaborazione dati INPS) al 31/12 dell'anno solare precedente a quello in corso, contenuto nelle visure camerali. Quando l'impresa è di nuova costituzione, considerato che il dato in questione viene aggiornato trimestralmente, va preso come riferimento il valore medio calcolato nell'ultima visura.

¹⁴ *cf.* LLGG citate, par. 1.3, pag. 17.

¹⁵ In caso di imprese di nuova costituzione, l'arco temporale da prendere in considerazione sarà l'anno in corso; per quanto riguarda la rilevazione della media degli addetti, considerato che il suddetto dato viene aggiornato con cadenza trimestrale, si dovrà considerare il valore medio calcolato nell'ultima visura.

esempio il calcolo per Unità Lavorative Annuo – ULA), per una più puntuale e tempestiva individuazione del numero medio dei dipendenti impiegati nel periodo di riferimento¹⁶.

Settore di attività

Con riferimento ai soggetti che svolgono attività nell'ambito del settore dei "*servizi, prodotti e mercati finanziari e prevenzione del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo*", si ritiene di non dover includere tra questi anche i professionisti destinatari della normativa antiriciclaggio (Decreto legislativo 21 novembre 2007, n. 231). Sul punto si rinvia alla Parte II, par. 2, del presente documento.

Adozione MOG 231

Come già evidenziato, il Decreto ha previsto, con riferimento al settore privato, l'applicazione della disciplina per tutti gli enti con una media annua di più di 50 dipendenti, per quelli che operano in determinati settori cd. sensibili (es. servizi finanziari), nonché per i soggetti che rientrano nell'ambito di applicazione del D.lgs. n. 231/2001 e adottano modelli di organizzazione e gestione ivi previsti (cd. MOG 231), a prescindere dal numero di lavoratori impiegati.

Questi ultimi erano stati già assoggettati, nel vigore della precedente normativa, all'obbligo di istituzione di una specifica tutela del *whistleblower* in ragione, appunto, dell'adozione del MOG 231¹⁷. Il "sistema 231" è tuttavia stato nuovamente interessato dalla disciplina *whistleblowing*: il Decreto è intervenuto a modificare le disposizioni del D.lgs. n. 231/2001, inducendo i soggetti che hanno adottato i Modelli 231 ad adeguarsi, anche sotto il profilo organizzativo, al rinnovato sistema di tutela e protezione previsto¹⁸.

In particolare, in esito alle modifiche introdotte, i MOG 231 devono essere costruiti in modo tale da prevedere la conformità alle indicazioni presenti nel Decreto delle seguenti misure:

- adozione e gestione all'interno dell'ente di apposito canale di segnalazione
- espresso divieto di ritorsione nei confronti del segnalante
- adozione di un sistema disciplinare che consenta la corretta applicazione della tutela del *whistleblower*.

Conseguentemente, gli enti dotati di Modelli 231 hanno dovuto adeguare le misure organizzative adottate¹⁹ e in particolare:

- prevedere, in riferimento all'utilizzo del canale di segnalazione interno, la possibilità di effettuare la segnalazione in forma scritta e orale, garantendo in entrambi i casi un elevato livello di sicurezza e garanzia di riservatezza;
- adottare (ovvero aggiornare, laddove già esistente) il regolamento interno/procedura *whistleblowing*²⁰;

¹⁶ Tale unità di misura, introdotta dall'Unione Europea a partire dal 1999, è utilizzata per calcolare la base occupazionale in modo omogeneo e consentire di classificare le dimensioni delle aziende.

¹⁷ La L. n. 179/2017 aveva inciso direttamente sulla normativa in materia di responsabilità delle persone giuridiche e sulla predisposizione dei modelli di organizzazione gestione e controllo, inserendo nell'art. 6 del d.lgs. n. 231/2001 i commi 2-bis, 2-ter e 2-quater. Tali disposizioni hanno introdotto l'obbligo di prevedere nell'ambito dei modelli organizzativi l'attivazione di uno o più canali che consentissero di presentare, a tutela dell'integrità dell'ente stesso, segnalazioni circostanziate di condotte illecite rilevanti rispetto ai reati ivi previsti e fondate su elementi di fatto precisi e concordanti, o di violazioni del Modello, di cui si fosse venuti a conoscenza in ragione delle funzioni svolte.

¹⁸ Per un'ampia disamina del tema vd. il documento CNDFEC-FNC "*Nuova disciplina del whistleblowing e impatto sul D.lgs. 231/2001*", ottobre 2023.

¹⁹ cfr. G. Barbato e A. De Vivo, "*Il nuovo sistema whistleblowing, l'impatto sui modelli 231 e gli obblighi delle funzioni di controllo*", in *Società e Contratti, Bilancio e Revisione* n. 6/2024, pag. 85 e ss.

²⁰ Attraverso apposita delibera dell'organo di amministrazione dell'ente.

- introdurre nell'ambito del sistema disciplinare, quale parte integrante del MOG 231, apposite sanzioni nei confronti di coloro per i quali venga accertata la responsabilità delle violazioni previste dal Decreto;
- aggiornare in generale il MOG 231 laddove ritenuto necessario (introducendo, ad esempio, i riferimenti normativi in tema di *whistleblowing*).

Sussistono alcune criticità in riferimento all'inclusione nell'ambito di applicazione della normativa *whistleblowing* degli enti con meno di 50 dipendenti qualora siano dotati di Modello 231, considerato che la Direttiva 2019/1937, in linea di principio, esclude dall'assoggettamento alla suddetta disciplina gli enti che non raggiungano la soglia dimensionale dei 50 dipendenti²¹. In effetti tale previsione potrebbe disincentivare il ricorso all'adozione del MOG 231 da parte degli enti privati di ridotte dimensioni, nonostante l'ambito più circoscritto delle segnalazioni, che in tali enti possono avere ad oggetto esclusivamente condotte illecite rilevanti ai sensi del D.lgs. n. 231/2001 o violazioni del MOG²².

1.3 Soggetti tutelati

Il Decreto ha ampliato il novero dei soggetti che, a seguito di una segnalazione effettuata ai sensi della disciplina ivi prevista, possono godere della speciale tutela offerta al *whistleblower*: questa, infatti, è ora garantita non solo ai lavoratori dipendenti, ma anche ad altri soggetti che, pur non rivestendo tale qualifica, potrebbero essere destinatari di ritorsioni e intimidazioni²³ (ad es. i tirocinanti, gli stagisti, i volontari, i candidati in vista di un'assunzione, gli azionisti dell'ente, etc.). La *ratio* della disciplina, anche in esito all'esperienza maturata nel corso dell'applicazione della precedente normativa, è evidentemente di assicurare la possibilità di accedere al sistema di tutela e protezione previsto a favore del *whistleblower* anche a quei soggetti che, pur non avendo un rapporto giuridico stabile con l'ente, potrebbero 'intercettare' in tale ambito illeciti da segnalare, superando in tal modo la situazione di asimmetria di potere nella quale versano in ragione del diverso rapporto giuridico intrattenuto con questo.

Per la individuazione dei soggetti che possono godere della specifica tutela prevista dalla normativa *whistleblowing* in caso di segnalazione di illeciti si rinvia alla tabella n. 3 allegata al presente documento.

In ogni caso, la tutela si applica **in ogni fase del rapporto giuridico** intrattenuto dal *whistleblower* con l'ente pubblico o privato, ivi comprese le fasi precontrattuali (es. processo di selezione), l'eventuale periodo di prova ovvero il periodo successivo allo scioglimento del rapporto contrattuale (es. cessazione dal servizio per pensionamento) qualora le informazioni sulle violazioni siano state acquisite in costanza di tale rapporto giuridico.

²¹ Si veda, sul tema, il citato Documento CNDCEC-FNC "Nuova disciplina del *whistleblowing* e impatto sul D.Lgs. 231/2001".

²² È quanto si evince dall'art. 3, co. 2, lett. b), D.lgs. n. 24/2023.

²³ *cfr.* Considerando 39 della Dir. UE 2019/1937.

1.4 Ulteriori soggetti protetti

Le misure di protezione previste per il *whistleblower* sono estese anche ad ulteriori soggetti che, seppur non hanno effettuato in prima persona la segnalazione/denuncia/divulgazione pubblica potrebbero essere destinatari, anche indirettamente, di misure ritorsive, sia in ragione del ruolo rivestito nell'ambito del processo di segnalazione/denuncia/divulgazione pubblica effettuata da altro soggetto, sia in virtù di particolari rapporti intrattenuti con questi (es. stabile legame affettivo).

Per l'individuazione di tali soggetti si rinvia alla tabella n. 3 allegata al presente documento.

2. Ambito oggettivo di applicazione

2.1 Oggetto della segnalazione, della divulgazione pubblica ovvero della denuncia

Oggetto di segnalazione, divulgazione pubblica ovvero denuncia devono essere le informazioni sugli illeciti, commessi o tentati, derivanti dalla violazione di normative nazionali²⁴ e dell'Unione Europea di cui il segnalante sia venuto a conoscenza nell'ambito del proprio contesto lavorativo (pubblico o privato). Tali violazioni devono essere in grado di ledere:

- l'interesse pubblico;
- l'integrità dell'Amministrazione Pubblica o dell'ente privato.

Rientrano tra le informazioni sulle suddette violazioni anche i fondati sospetti, nonché le informazioni relative a violazioni non ancora commesse che il segnalante, sempre sulla base di elementi concreti, ritenga possano realizzarsi²⁵.

Il provvedimento stesso (art. 2, co. 1) individua i comportamenti, atti od omissioni che rilevano ai fini dell'applicabilità della disciplina *whistleblowing* e, in particolare, del sistema di tutele e protezioni ivi previste:

1. illeciti amministrativi, contabili, civili o penali che non rientrano nei n. 3, 4, 5 e 6 dell'art. 2, co. 1 del Decreto;
2. condotte illecite rilevanti ai sensi del D.lgs. n. 231/2001, o violazioni dei modelli di organizzazione e gestione ivi previsti, che non rientrano nei n. 3, 4, 5 e 6 dell'art. 2, co. 1 del Decreto;
3. illeciti che rientrano nell'ambito di applicazione degli atti dell'UE o nazionali indicati nell'Allegato al Decreto, ovvero nell'ambito di applicazione degli atti nazionali che costituiscono attuazione degli atti dell'UE indicati nell'Allegato alla Direttiva (UE) 2019/1937, seppur non indicati nell'Allegato al Decreto, relativi ai seguenti settori: appalti pubblici; servizi, prodotti e mercati finanziari e prevenzione del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo; sicurezza e conformità dei prodotti; sicurezza dei trasporti; tutela dell'ambiente; radioprotezione e sicurezza nucleare; sicurezza degli alimenti e dei mangimi e salute e benessere degli animali; salute pubblica; protezione dei consumatori; tutela della vita privata e protezione dei dati personali e sicurezza delle reti e dei sistemi informativi;

²⁴ Il Legislatore interno, nel recepire la Direttiva UE/2019/1937, ha esteso l'ambito oggettivo anche alle violazioni del diritto nazionale.

²⁵ Vd. art. 2, co. 1, lett. b), del Decreto:

"informazioni sulle violazioni»: informazioni, compresi i fondati sospetti, riguardanti violazioni commesse o che, sulla base di elementi concreti, potrebbero essere commesse nell'organizzazione con cui la persona segnalante o colui che sporge denuncia all'autorità giudiziaria o contabile intrattiene un rapporto giuridico ai sensi dell'articolo 3, comma 1 o 2, nonché gli elementi riguardanti condotte volte ad occultare tali violazioni".



4. atti od omissioni che ledono gli interessi finanziari dell'Unione di cui all'art. 325 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE) specificati nel diritto derivato pertinente dell'UE;
5. atti od omissioni riguardanti il mercato interno, di cui all'art. 26, par. 2, TFUE, comprese le violazioni delle norme dell'UE in materia di concorrenza e di aiuti di Stato, nonché le violazioni riguardanti il mercato interno connesse ad atti che violano le norme in materia di imposta sulle società o i meccanismi il cui fine è ottenere un vantaggio fiscale che vanifica l'oggetto o la finalità della normativa applicabile in materia di imposta sulle società;
6. atti o comportamenti che vanificano l'oggetto o la finalità delle disposizioni di cui agli atti dell'Unione nei settori indicati nei sopra riportati punti 3, 4 e 5 dell'art. 2, co. 1, del Decreto.

2.2 Esclusioni

Ai sensi dell'art. 1, co. 2 del Decreto, non sono oggetto di protezione e, dunque, devono ritenersi escluse dall'ambito di applicazione della disciplina *whistleblowing*:

- le contestazioni, le rivendicazioni o le richieste legate a un interesse 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 ivi compresi il rapporto di lavoro con le figure gerarchicamente sovraordinate (es. vertenze di lavoro e fasi precontenziose, discriminazioni tra colleghi, conflitti interpersonali tra segnalante e un altro lavoratore o con i superiori gerarchici, segnalazioni relative a trattamenti di dati effettuati nel contesto del rapporto individuale di lavoro in assenza di lesioni dell'interesse pubblico o dell'integrità dell'ente pubblico o privato). Ciò in quanto, in tali fattispecie, non è rinvenibile la specifica finalità di salvaguardia dell'interesse all'integrità della pubblica amministrazione;
- le segnalazioni di violazioni laddove già disciplinate in via obbligatoria dagli atti dell'UE o dagli atti nazionali individuati dal Decreto²⁶ (es. le segnalazioni in materia di abusi di mercato);
- le segnalazioni di violazioni in materia di sicurezza nazionale, di appalti relativi ad aspetti di difesa o di sicurezza nazionale²⁷.

Nei successivi commi 3 e 4 del medesimo articolo il Legislatore chiarisce, infine, che la disciplina prevista dal Decreto non pregiudica l'applicazione delle normative nazionali o europee in materia di:

- informazioni classificate;
- segreto professionale forense;
- segreto professionale medico;
- segretezza delle deliberazioni degli organi giurisdizionali;
- norme di procedura penale;
- autonomia e indipendenza della magistratura (nonché sulle funzioni e attribuzioni del Consiglio Superiore della Magistratura, comprese le relative procedure, per tutto quanto attiene alla posizione giuridica degli appartenenti all'ordine giudiziario);
- difesa nazionale e di ordine e sicurezza pubblica;

²⁶ Trattasi degli atti indicati nella Parte II dell'Allegato al D.lgs. n. 24/2023 ovvero di quelli nazionali che costituiscono attuazione degli atti dell'UE di cui alla Parte II dell'Allegato alla Direttiva UE 2019/1937, seppur non indicati nella parte II dell'Allegato al D.lgs. n. 24/2023.

²⁷ A meno che tali aspetti rientrino nel diritto derivato pertinente dell'Unione Europea.

- esercizio del diritto dei lavoratori (diritto di consultare i propri rappresentanti o i sindacati, di protezione contro le condotte o gli atti illeciti posti in essere in ragione di tali consultazioni, di autonomia delle parti sociali e del loro diritto di stipulare accordi collettivi, nonché di repressione delle condotte antisindacali).

2.3 Caratteristiche della segnalazione, divulgazione pubblica ovvero della denuncia

Riferimento al contesto lavorativo pubblico o privato

La segnalazione, divulgazione pubblica ovvero la denuncia devono riferirsi a informazioni apprese nell'ambito del contesto lavorativo del segnalante/divulgatore pubblico/denunciante. Per contesto lavorativo si intendono *“le attività lavorative o professionali, presenti o passate, svolte nell'ambito dei rapporti di cui all'art. 3, co. 3 o 4, del D.lgs. 24/2023, attraverso le quali, indipendentemente dalla natura di tali attività, una persona acquisisce informazioni sulle violazioni e nel cui ambito potrebbe rischiare di subire ritorsioni in caso di segnalazione o di divulgazione pubblica o di denuncia all'Autorità giudiziaria o contabile”* (art. 2, co. 1, lett. i), del Decreto). La norma fa riferimento alla circostanza che, come già evidenziato, la disciplina *whistleblowing* trova applicazione non solo in presenza di un rapporto di lavoro dipendente o di pubblico impiego, ma anche in presenza di altri rapporti giuridici che il segnalante/divulgatore/denunciante detiene con l'ente pubblico o privato (es. consulenza, collaborazione, tirocinio, volontariato, azionariato, etc.); pertanto, ciascuno di tali rapporti costituisce una relazione giuridica rilevante ai fini dell'applicabilità della suddetta disciplina²⁸.

Elementi delle segnalazioni

Le segnalazioni devono possedere alcune caratteristiche al fine di consentire ai soggetti chiamati a gestirle di poter valutare i fatti. In particolare, devono risultare con chiarezza:

- le circostanze (di tempo e di luogo) in cui si è verificato l'evento o fatto segnalato,
- la descrizione del fatto segnalato,
- le generalità ovvero ogni elemento che consenta di identificare il soggetto cui è attribuito il fatto oggetto di segnalazione.

In tal senso può risultare utile allegare alla segnalazione documenti che possano fornire elementi di fondatezza dei fatti oggetto di segnalazione, nonché l'indicazione di altri soggetti potenzialmente a conoscenza dei fatti.

Ai fini dell'applicazione della disciplina di tutela, infine, si evidenzia che al momento della segnalazione/denuncia/divulgazione pubblica la persona segnalante o denunciante deve avere un ragionevole e fondato motivo di ritenere che le informazioni sulle violazioni segnalate, divulgate pubblicamente o denunciate siano vere e rientrino nell'ambito di applicazione della disciplina.

²⁸ Come già evidenziato, peraltro, tali rapporti non devono necessariamente risultare ancora in corso nel momento in cui si effettua la segnalazione/divulgazione pubblica/denuncia, in quanto la disciplina di tutela risulta applicabile anche a situazioni precontrattuali (es. periodo di prova) ovvero a situazioni successive alla cessazione ovvero scioglimento del suddetto rapporto giuridico (es. cessazione del servizio per pensionamento ovvero conclusione del tirocinio, etc.); ciò che rileva, al riguardo, è la circostanza che le informazioni sulla violazione oggetto di segnalazione/divulgazione pubblica/denuncia siano state apprese nel corso di tale rapporto.

Segnalazioni anonime

Nel caso in cui il segnalante/divulgatore/denunciante, nell'effettuazione della segnalazione, non abbia reso disponibili i suoi dati identificativi, rendendo pertanto impossibile la sua identificazione da parte del soggetto chiamato a gestire la segnalazione, questa sarà considerata anonima. Conseguentemente, il segnalante non potrà godere del sistema di tutele approntate dal D.lgs. n. 24/2023. In ogni caso, laddove questi fosse successivamente identificato e avesse subito ritorsioni, potrà egualmente usufruire delle specifiche misure di protezione da atti ritorsivi ivi previste.

3. Canali e modalità di segnalazione

Il D.lgs. n. 24/2023 individua **le seguenti modalità** per comunicare le informazioni sulle violazioni:

1. l'utilizzo del **canale di segnalazione interna** istituito presso il singolo ente pubblico o privato,
2. l'utilizzo del **canale di segnalazione esterna** all'ANAC (solo a determinate condizioni),
3. la possibilità, a certe condizioni, di procedere con una **divulgazione pubblica**.

Resta in ogni caso ferma la possibilità di **denuncia all'Autorità giudiziaria** nei casi previsti dalla legge. Come evidenziato dall'ANAC, il Legislatore appare incoraggiare *in primis* il ricorso al canale interno, in quanto più prossimo all'origine delle questioni oggetto della segnalazione²⁹; diversamente, solo in presenza di determinate situazioni espressamente indicate dalla disciplina, il soggetto segnalante può utilizzare il canale esterno attivato presso l'Autorità³⁰.

Con riferimento ai canali di segnalazione interna ed esterna, rispetto alla disciplina previgente il Decreto ha introdotto diverse novità dirette a migliorare la regolamentazione dell'operatività e dell'efficacia dello strumento; mentre è di nuova introduzione la divulgazione pubblica quale modalità di comunicare informazioni su illeciti commessi o tentati.

Ciò detto, la segnalazione deve essere effettuata con le modalità di seguito rappresentate.

3.1 Canale di segnalazione interna

I soggetti del settore pubblico e del settore privato tenuti ad applicare la disciplina di cui al D.lgs. n. 24/2023 devono predisporre e attivare canali di segnalazione interna, dopo aver sentito le rappresentanze o le organizzazioni sindacali di cui all'art. 51 del D.lgs. n. 81/2015³¹.

Il Decreto individua le modalità di costruzione del canale interno e di gestione delle segnalazioni ad esso pertinenti, stabilendo in particolare che questo debba garantire, anche tramite il ricorso a strumenti di crittografia, la riservatezza dell'identità della persona segnalante (nonché del facilitatore, ove presente), della persona coinvolta e della persona menzionata nella segnalazione, nonché del contenuto della segnalazione e della relativa documentazione.

²⁹ cfr. LLGG cit., Parte I, par. 3, pag. 35.

³⁰ Si evidenzia tuttavia che il Considerando 33 della Direttiva 2019/1937 stabilisce espressamente che il segnalante "*dovrebbe poter scegliere il canale di segnalazione più adeguato in funzione delle circostanze specifiche del caso*".

³¹ Si precisa che l'obbligo di istituire tali canali è stato introdotto a partire dal:

- 15 luglio 2023 per i soggetti privati che hanno impiegato, nell'ultimo anno, una media di lavoratori subordinati, con contratti di lavoro a tempo indeterminato o determinato, superiore a 249;
- 17 dicembre 2023 per i soggetti del settore privato che hanno impiegato, nell'ultimo anno, una media di lavoratori subordinati, con contratti di lavoro a tempo indeterminato o determinato, da 50 a 249.

Sotto il profilo organizzativo, le procedure per il ricevimento delle segnalazioni e per la loro gestione devono essere definite in un atto organizzativo apposito³².

Modalità di trasmissione della segnalazione

Le segnalazioni interne possono essere trasmesse:

- in **forma scritta**, anche con modalità informatiche (ad esempio un *tool* informatico) che prevedano l'uso di sistemi di crittografia³³;
- in **forma orale**, attraverso linee telefoniche o sistemi di messaggistica vocale³⁴ ovvero, su richiesta della persona segnalante, mediante un incontro diretto³⁵ fissato entro un termine ragionevole.

Il sistema deve assicurare alla persona che intende effettuare la segnalazione la possibilità di scelta fra le sopraindicate modalità (forma orale o scritta) che, dunque, devono essere attivate e rese disponibili nella duplice modalità.

Gestione

Il Decreto fornisce, altresì, indicazioni anche in merito all'individuazione del soggetto chiamato a gestire le segnalazioni, nonché sulla trattazione delle segnalazioni da parte di questi.

Sotto il profilo organizzativo, il canale di segnalazione interna può essere gestito:

- da una persona o da un ufficio **interno autonomo** dedicato e con personale specificamente formato;
- da un soggetto **esterno autonomo** e con personale specificamente formato.

Come evidenziato da ANAC, il soggetto chiamato alla gestione delle segnalazioni interne deve essere in possesso di adeguati requisiti di autonomia, imparzialità e indipendenza, in modo da garantire una gestione delle segnalazioni adeguata e conforme alla legge. In tal senso, gli enti pubblici e privati tenuti all'adozione del canale sono chiamati a valutare tale profilo in sede di individuazione del soggetto cui affidare il suddetto incarico.

Sul punto, si è osservato che il requisito dell'imparzialità deve essere riferito all'assenza di condizionamenti e pregiudizi nei confronti delle parti coinvolte nelle segnalazioni, in modo tale da consentire una gestione delle segnalazioni non inficiata da influenze interne o esterne che possano comprometterne l'obiettività; mentre l'indipendenza deve intendersi quale autonomia e libertà da

³² Considerato che l'attuazione della disciplina whistleblowing costituisce una delle misure generali di prevenzione della corruzione, le pubbliche amministrazioni e gli enti tenuti all'adozione del PIAO, del PTPCT o all'adozione delle misure integrative del MOG 231 ovvero del documento che tiene luogo del PTPCT sono tenuti in tali piani ad indicare le modalità con le quali l'ente intende dare attuazione alla suddetta disciplina, facendo riferimento all'atto organizzativo che individua le procedure per l'acquisizione e gestione delle segnalazioni. È opportuno, inoltre, assicurare che nei suddetti atti di programmazione siano pianificate anche iniziative di sensibilizzazione e formazione del personale per divulgare le finalità dell'istituto e la procedura per il suo utilizzo.

³³ L'ANAC ha precisato che deve escludersi l'utilizzo di PEO e di PEC in quanto strumenti non idonei ad assicurare la riservatezza (LL.GG. cit., pag. 37).

³⁴ Nel caso di trasmissione in forma orale tramite apposita linea telefonica (o altro sistema di messaggistica vocale) si può prevedere o meno la registrazione della segnalazione. In caso di registrazione, la segnalazione, previo consenso del segnalante, dovrà essere documentata a cura del personale addetto mediante registrazione su un dispositivo idoneo alla conservazione e all'ascolto, oppure mediante trascrizione integrale. Laddove, invece, non vi sia registrazione, la segnalazione deve essere documentata per iscritto mediante resoconto dettagliato della conversazione a cura del personale addetto. In caso di trascrizione o, se non vi è stata registrazione, in caso di resoconto, il segnalante può verificare, rettificare o confermare il contenuto della trascrizione o del resoconto mediante la propria sottoscrizione.

³⁵ Laddove la segnalazione sia effettuata nel corso di un incontro con il personale addetto, tale segnalazione è da questi documentata tramite:

- registrazione su un dispositivo idoneo alla conservazione e all'ascolto, previo consenso del segnalante;
- verbalizzazione della segnalazione (in questo caso la persona segnalante può verificare, rettificare e confermare il verbale dell'incontro mediante la propria sottoscrizione).

influenze o interferenze da parte degli organi amministrativi, al fine di garantire un'analisi oggettiva e imparziale della segnalazione³⁶.

Non va trascurato, inoltre, l'aspetto relativo alla specifica formazione richiesta al gestore e ai soggetti coinvolti nella gestione del canale *whistleblowing*. È compito dell'ente curare la formazione del gestore, al quale dovranno essere fornite le indicazioni per il corretto svolgimento delle attività inerenti alla gestione della segnalazione (istruttoria, approfondimento, esiti). È opportuno che tale formazione risulti documentata attraverso il rilascio, da parte del formatore, di apposita attestazione che dovrà essere conservata dall'ente.

Infine, il Decreto precisa che, in caso di enti rientranti nell'ambito del settore pubblico (es. Pubblica Amministrazione, ente pubblico, società in controllo pubblico, etc.) il soggetto individuato *ex lege* quale gestore della segnalazione è il Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza (RPCT).

Il gestore della segnalazione è tenuto a:

- rilasciare al segnalante l'avviso di ricevimento della segnalazione entro 7 giorni dalla data di ricezione;
- mantenere le interlocuzioni con questi, potendo richiederli, se necessario, integrazioni;
- dare diligente seguito alla segnalazione ricevuta, fornendo riscontro ad essa entro 3 mesi dalla data dell'avviso di ricevimento o, in mancanza di tale avviso, entro 3 mesi dalla scadenza del termine di 7 giorni dalla sua presentazione. Il gestore è chiamato innanzitutto a verificare la ricorrenza dei requisiti essenziali della segnalazione per valutarne l'ammissibilità e poter quindi riconoscere al soggetto segnalante l'accesso alle specifiche tutele previste dalla disciplina *whistleblowing*. Ad esempio, il gestore dovrà verificare se il contenuto della segnalazione di illecito consenta l'effettiva comprensione dei fatti o se questo sia eccessivamente generico, ovvero se l'eventuale documentazione allegata sia appropriata o coerente rispetto a quanto segnalato. Laddove la segnalazione sia ritenuta ammissibile, il gestore è chiamato a valutare la sussistenza della violazione tramite l'avvio di apposita istruttoria interna sui fatti o sulle condotte oggetto di segnalazione; tale istruttoria dovrà essere condotta nel rispetto della normativa sulla tutela dei dati personali nonché nel rispetto delle specifiche normative di settore. Nel caso in cui all'esito dell'istruttoria ritenga infondata la segnalazione, il gestore procederà alla sua archiviazione, dandone adeguata motivazione; diversamente, qualora la segnalazione sia ritenuta fondata, il gestore procederà a rivolgersi agli organi interni ovvero agli enti/istituzioni esterne preposti³⁷. In ogni caso il relativo esito (archiviazione, avvio di indagine interna, rinvio ad autorità giudiziaria, etc.) dovrà essere comunicato al *whistleblower* entro il termine previsto dalla legge;
- mettere a disposizione informazioni chiare sul canale, sulle procedure e sui presupposti per effettuare le segnalazioni interne e quelle esterne; tali informazioni sono esposte e rese facilmente visibili nei luoghi di lavoro, nonché accessibili alle persone che, pur non frequentando i luoghi di lavoro, intrattengono un rapporto giuridico in una delle forme di cui all'art. 3, co. 3 o 4 del Decreto (es. fornitori dell'ente). Laddove siano dotati di un proprio sito internet, gli enti del

³⁶ Può essere, in tal senso, opportuno predisporre apposite misure in caso di ricorrenza di situazioni di conflitto di interessi in capo al gestore, individuando il soggetto chiamato a gestire la segnalazione in tali ipotesi (cfr. Confindustria, "Nuova disciplina 'whistleblowing'. Guida operativa per gli enti privati", ottobre 2023, pag. 14).

³⁷ Si evidenzia che non rientra nelle attribuzioni di competenza del gestore della segnalazione lo svolgimento di controlli di legittimità o merito sugli atti o provvedimenti oggetto della segnalazione, né tantomeno l'accertamento delle responsabilità personali dei soggetti segnalati.

settore pubblico e del settore privato devono pubblicare le medesime informazioni anche in apposita sezione dedicata.

Si evidenzia che, nel caso in cui la segnalazione interna sia presentata a un soggetto diverso³⁸ da quello individuato dall'ente come competente alla sua gestione, la stessa deve essere trasmessa, entro 7 giorni dal suo ricevimento, al gestore, dandone contestualmente notizia al segnalante. Diversamente, laddove quest'ultimo non intenda avvalersi delle specifiche tutele in materia *whistleblowing* ovvero ciò sia desumibile dal contenuto della segnalazione, questa dovrà essere trattata come una segnalazione ordinaria.

Con specifico riferimento agli enti e società dotati di modelli di organizzazione, gestione e controllo ex D.lgs. n. 231/2001, i canali interni di segnalazione devono essere previsti all'interno di tali modelli³⁹.

3.2 Canale di segnalazione esterna

Come già evidenziato, il Legislatore ha inteso incoraggiare innanzitutto il ricorso al canale interno all'ente in quanto ritenuto particolarmente efficace, considerata la vicinanza del gestore al contesto in cui la violazione (commessa o tentata) ha avuto origine. Cionondimeno, questi ha ritenuto, altresì, opportuno garantire ai soggetti che intendono effettuare una segnalazione un canale alternativo a quello interno nel caso in cui alcune circostanze oggettive ne rendano, di fatto, impossibile l'utilizzo ovvero se ne ritenga fondatamente compromessa l'efficacia. Al fine di garantire l'efficacia del sistema nel suo complesso, il Legislatore ha tuttavia predeterminato tali ipotesi, consentendo l'utilizzo del canale esterno esclusivamente al ricorrere di determinate condizioni.

Ai sensi dell'art. 6 del Decreto, in presenza di determinate condizioni, la persona segnalante può effettuare una segnalazione esterna all'ANAC avvalendosi di apposito canale attivato presso l'Autorità⁴⁰. In particolare, l'effettuazione di una segnalazione esterna è subordinata alla sussistenza di una delle seguenti circostanze:

- nell'ambito del contesto lavorativo del soggetto che intende effettuare la segnalazione non è prevista l'attivazione obbligatoria del canale interno di segnalazione, ovvero questo, anche se obbligatorio, non è di fatto attivo o, se attivato, non risulta conforme a quanto previsto dall'art. 4 del Decreto;
- la persona segnalante ha già effettuato una segnalazione tramite il canale interno e la stessa non ha avuto seguito;
- la persona segnalante ha fondati motivi di ritenere che se effettuasse una segnalazione tramite il canale interno alla stessa non sarebbe dato efficace seguito, ovvero che la stessa segnalazione possa determinare il rischio di ritorsione;
- la persona segnalante ha fondato motivo di ritenere che la violazione possa costituire un pericolo imminente o palese per il pubblico interesse.

³⁸ Si pensi ad esempio, al caso in cui il dipendente pubblico presenti, ai sensi del d.P.R. 16 aprile 2013, n. 62, la segnalazione al proprio superiore gerarchico; qualora il segnalante comunichi che intende avvalersi della specifica disciplina di tutela approntata dalla disciplina del D.lgs. n. 24/2023 (ovvero tale volontà sia desumibile dal contenuto della segnalazione stessa ovvero da comportamenti concludenti del segnalante) il superiore gerarchico è tenuto a trasmettere, entro 7 giorni, la segnalazione al soggetto individuato come competente alla sua gestione.

³⁹ Si veda, sul tema, il documento CNDCEC-FNC "Nuova disciplina del *whistleblowing* e impatto sul D.Lgs. 231/2001".

⁴⁰ cfr. art. 7 D.lgs. n. 24/2023.

Come si avrà modo di evidenziare in seguito, l'effettuazione della segnalazione secondo le condizioni e modalità sopraindicate costituisce uno dei presupposti per l'accesso al sistema di tutele e protezione previsto dalla disciplina *whistleblowing*.

Si precisa peraltro che, anche qualora ricorra una delle sopraindicate condizioni, la segnalazione è ritenuta inammissibile qualora in essa non siano stati espressamente indicati:

- la denominazione e i recapiti del *whistleblower* nonché, se disponibile, l'indirizzo di posta elettronica certificata (PEC) presso cui l'Autorità possa indirizzare eventuali comunicazioni;
- i fatti oggetto di segnalazione e l'Amministrazione o Ente in cui essi sono avvenuti;
- l'Amministrazione o l'Ente nel cui contesto lavorativo opera il *whistleblower* ed il profilo professionale da quest'ultimo rivestito;
- la descrizione sintetica delle modalità con cui il *whistleblower* è venuto a conoscenza dei fatti segnalati.

La segnalazione è ritenuta inammissibile anche laddove l'Autorità riscontri una delle seguenti circostanze⁴¹:

- manifesta infondatezza per l'assenza di elementi di fatto riconducibili alle violazioni tipizzate nell'art. 2, co. 1, lett. a);
- manifesta insussistenza dei presupposti di legge per l'esercizio dei poteri di vigilanza dell'Autorità, ivi inclusa l'assenza dei presupposti per l'effettuazione della segnalazione con particolare riferimento alle persone che svolgono la propria attività lavorativa presso soggetti del settore privato;
- manifesta incompetenza dell'Autorità sulle questioni segnalate;
- accertato contenuto generico della segnalazione di illecito, tale da non consentire la comprensione dei fatti, ovvero segnalazione di illeciti corredata da documentazione non appropriata o inconferente, tale da non far comprendere il contenuto stesso della segnalazione;
- produzione di sola documentazione in assenza della segnalazione di condotte illecite;
- mancanza dei dati che costituiscono elementi essenziali della segnalazione di illeciti indicati dal Regolamento per la gestione delle segnalazioni e per l'esercizio del potere sanzionatorio;
- sussistenza di violazioni di lieve entità.

Analogamente a quanto già previsto nel caso di utilizzo del canale di segnalazione interna, anche nel caso di segnalazione esterna le modalità di trasmissione sono:

- in forma scritta, anche tramite strumenti di crittografia (in tal senso l'Autorità ha messo a disposizione degli utenti apposita piattaforma informatica⁴²);

⁴¹ cfr. art. 8, co. 4, del "Regolamento per la gestione delle segnalazioni esterne e per l'esercizio del potere sanzionatorio dell'ANAC in attuazione del decreto legislativo 10 marzo 2023, n. 24" (adottato da ANAC con Delibera n. 301 del 12 luglio 2023). Sul tema si vedano anche LLGG citate, Parte II, par. 1, pag. 75.

⁴² La piattaforma *whistleblowing* di ANAC è accessibile al seguente indirizzo telematico: <https://whistleblowing.anticorruzione.it>. La nuova piattaforma è finalizzata all'acquisizione e gestione di segnalazioni di fatti illeciti e delle comunicazioni di misure ritorsive. Attraverso l'accesso, previa autenticazione, la piattaforma assicura:

- la compilazione e l'invio di una segnalazione esterna,
- la ricezione del modulo di segnalazione da parte dell'ANAC,
- la gestione dell'istruttoria da parte dell'Autorità,
- l'eventuale inoltro ad altre autorità competenti.

La piattaforma garantisce la riservatezza e la conservazione dei dati trasmessi, con accessi percorribili fino a 5 anni successivi alla data di chiusura del fascicolo attraverso un codice identificativo univoco a 16 caratteri.

- in forma orale, attraverso linee telefoniche o sistemi di messaggistica vocale ovvero, su richiesta della persona segnalante, mediante un incontro diretto⁴³ con il gestore delle segnalazioni.

Identico è altresì il livello di tutela della riservatezza che l'ANAC, nell'acquisizione e gestione delle segnalazioni, deve assicurare sia in merito all'identità dei soggetti coinvolti (segnalante, persone coinvolte e persone menzionate nella segnalazione) sia in relazione al contenuto stesso della segnalazione e della relativa documentazione.

Sotto il profilo operativo, anche la gestione della segnalazione esterna ricevuta da ANAC risulta simile, seppur con alcune peculiarità, a quella effettuata tramite il canale interno. L'Autorità, infatti, in esito all'acquisizione della segnalazione, ai sensi dell'art. 8 del Decreto, deve:

- dare avviso al segnalante del ricevimento della segnalazione entro 7 giorni dalla data del ricevimento (salvo esplicita richiesta contraria della persona segnalante ovvero salvo il caso in cui l'Autorità stessa ritenga che l'avviso possa compromettere la protezione della riservatezza dell'identità del segnalante);
- dare riscontro al segnalante entro 3 mesi dalla data di avviso di ricevimento della segnalazione esterna o, in mancanza, dalla scadenza dei 7 giorni dal ricevimento. In presenza di giustificate e motivate ragioni è peraltro espressamente riconosciuta all'Autorità la facoltà di fornire riscontro entro un termine più ampio (6 mesi dalla data di avviso di ricevimento della segnalazione esterna o, in mancanza, dalla scadenza dei 7 giorni dal ricevimento);
- comunicare al segnalante l'esito finale della procedura, che può consistere nell'archiviazione, nella trasmissione alle Autorità amministrative o giudiziarie competenti (in cui sono comprese le situazioni, gli organi o gli organismi dell'Unione europea; in tali casi viene dato contestuale avviso al segnalante dell'avvenuto rinvio), oppure in una raccomandazione o in una sanzione amministrativa.

In ragione della circostanza che l'ANAC, in qualità di gestore unico delle segnalazioni esterne, è potenzialmente destinatario di un flusso consistente di segnalazioni, la normativa consente all'Autorità di trattare, in via prioritaria, quelle che abbiano a oggetto informazioni sulle violazioni riguardanti:

- una grave lesione dell'interesse pubblico;
- la lesione di principi di rango costituzionale o di diritto dell'Unione europea.

L'Autorità ha, infine, facoltà di non dare seguito alle segnalazioni su violazioni di lieve entità, procedendo alla loro archiviazione.

Nel caso in cui la segnalazione esterna sia presentata ad un soggetto diverso dall'ANAC (ad es. altra Autorità ritenuta erroneamente competente alla sua acquisizione), quest'ultimo dovrà trasmetterla all'Autorità entro 7 giorni dalla data del suo ricevimento, dando contestuale notizia della trasmissione alla persona segnalante.

Con specifico riferimento alla gestione delle segnalazioni esterne, l'ANAC deve assicurare la pubblicazione di adeguata informazione sul proprio sito istituzionale relativamente:

- alle istruzioni sull'uso del canale di segnalazione esterna nonché ai propri contatti, quali, in particolare, il numero di telefono, indicando se le conversazioni telefoniche sono o meno registrate, il recapito postale e l'indirizzo di posta elettronica, ordinaria (PEO) e certificata (PEC);
- al regime di riservatezza applicabile alle segnalazioni esterne;

⁴³ Anche in questo caso il termine deve essere fissato entro un termine ragionevole.

- alle modalità di richiesta alla persona segnalante di fornire integrazioni, ai termini di scadenza per il riscontro ad una segnalazione esterna, nonché ai tipi di riscontro e di seguito che l'ANAC può dare ad una segnalazione esterna;
- all'elenco degli enti del Terzo settore che hanno stipulato, ai sensi dell'articolo 18, co. 1, convenzioni con l'ANAC, nonché dei loro contatti.

3.3 Denuncia all'autorità giudiziaria

Il Decreto conferma la possibilità per i soggetti tutelati di rivolgersi alle Autorità giudiziarie per inoltrare una denuncia di condotte illecite di cui siano venuti a conoscenza nel proprio contesto lavorativo pubblico o privato.

Ai sensi del combinato disposto dell'art. 331 c.p.p. e degli artt. 361 e 362 c.p., per i fatti penalmente rilevanti⁴⁴ e le ipotesi di danno erariale permane l'obbligo di denuncia all'Autorità giudiziaria qualora la persona che abbia effettuato la segnalazione attraverso il canale interno o esterno rivesta la qualifica di pubblico ufficiale o di incaricato di pubblico servizio. Anche in tal caso il dipendente gode delle tutele previste dalla disciplina nel caso in cui subisca ritorsioni.

Resta fermo che gli uffici delle Autorità giudiziarie destinatarie della denuncia sono tenuti al rispetto degli obblighi in materia di riservatezza sul denunciante e sull'oggetto e contenuto della denuncia.

3.4 Divulgazione pubblica

Rispetto alla disciplina previgente, il Decreto, recependo le indicazioni del Legislatore europeo⁴⁵, ha introdotto la 'divulgazione pubblica' quale ulteriore modalità di comunicazione di violazioni. Per divulgazione pubblica si intende l'atto di "*rendere di pubblico dominio informazioni sulle violazioni tramite la stampa o mezzi elettronici o comunque tramite mezzi di diffusione in grado di raggiungere un numero elevato di persone*", vale a dire la diffusione di informazioni attraverso canali di informazione, social media ovvero tramite qualunque altro canale informatico disponibile idoneo a veicolare, con immediatezza, tali informazioni a un numero indefinito di destinatari.

Tale modalità, ulteriore e alternativa alla segnalazione interna ed esterna, rappresenta una novità non di poco conto rispetto alla previgente disciplina in materia di *whistleblowing*, in quanto introduce uno strumento particolarmente rapido nel comunicare la conoscenza di possibili illeciti commessi o tentati concernenti le violazioni individuate dal Decreto. Anche in questo caso, tuttavia, il Legislatore ha condizionato l'accesso ai benefici del sistema di tutele introdotto dal Decreto al ricorrere di determinate circostanze derivanti, in via scalare, dall'inefficacia dell'effettuazione della segnalazione interna ed esterna, ovvero dalla sussistenza di un rischio di ritorsione o di pericolo che si palesa come imminente e di valenza generale. Tali circostanze sono tassativamente individuate dall'art. 15 del Decreto e riguardano i casi in cui la persona segnalante:

- a) ha previamente effettuato una segnalazione interna cui non è stato fornito riscontro nei termini previsti e alla quale abbia fatto seguito una segnalazione esterna all'ANAC cui, egualmente, non è stato fornito riscontro nei suddetti termini;

⁴⁴ Si tratta dei reati procedibili d'ufficio; pertanto, l'obbligo di denuncia ha un ambito applicativo più ristretto rispetto all'oggetto di segnalazione da parte del *whistleblower*.

⁴⁵ cfr. art. 15 Direttiva (UE) 2019/1937.



- b) ha effettuato direttamente una segnalazione esterna all'ANAC cui non è stato dato riscontro nei termini previsti dalla normativa;
- c) ha fondato motivo di ritenere che la segnalazione esterna possa comportare il rischio di ritorsioni o possa non avere efficace seguito in ragione delle specifiche circostanze del caso concreto, come quelle in cui possano essere occultate o distrutte prove, oppure in cui vi sia fondato timore che chi ha ricevuto la segnalazione possa essere colluso con l'autore della violazione o coinvolto nella violazione stessa;
- d) ha fondato motivo di ritenere che la violazione possa costituire un pericolo imminente o palese per il pubblico interesse.

Come può osservarsi, la divulgazione pubblica costituisce un'ipotesi residuale ed eccezionale, utilizzabile nel caso in cui il sistema di segnalazione interna ed esterna non abbia funzionato, a maggior tutela della persona segnalante e a conferma del fatto che la disciplina *whistleblowing* rappresenta una delle forme in cui si manifesta, nell'ordinamento giuridico, il diritto di espressione e di informazione. Peraltro, nelle fattispecie di cui alle lett. c) e d), è attribuito un certo grado di discrezionalità alla persona che intende procedere alla divulgazione, chiamata ad effettuare una valutazione soggettiva in merito alla sussistenza dei suddetti presupposti. Tale discrezionalità può risultare critica in ragione del potenziale impatto sulla massa di notizie ed informazioni diffuse tramite l'utilizzo di canali informatici, nonché dell'esigenza di prevenire e contrastare la diffusione, anche involontaria, di notizie false o fuorvianti⁴⁶; in tal senso la veicolazione, in buona fede, di informazioni su violazioni tramite divulgazione pubblica dovrebbe considerarsi sempre e comunque un'*extrema ratio*, cui ricorrere in presenza di circostanze il più possibile oggettive⁴⁷.

3.5 I diversi canali di segnalazione

Il sistema di segnalazione predisposto dal Legislatore presenta alcune differenze a seconda che venga utilizzato dai soggetti rientranti nell'ambito del settore pubblico o dai soggetti privati.

I soggetti che intendono effettuare una segnalazione nell'ambito del settore pubblico possono utilizzare tutti i canali attivabili per segnalare ogni tipologia di violazione. In particolare, in tale ambito possono essere oggetto di segnalazione attraverso ogni canale attivabile (canale interno ed esterno di segnalazione, denuncia all'autorità giudiziaria ovvero divulgazione pubblica):

- ogni violazione del Diritto UE e della normativa nazionale di recepimento,
- ogni violazione del diritto interno (illeciti civili, penali, amministrativi e contabili),
- condotte illecite e violazioni dei modelli ex D.lgs. n. 231/2001.

⁴⁶ cfr. il rapporto [Information Disorder: Toward an interdisciplinary framework for research and policy making](#) che introduce la definizione di **information disorder** per analizzare l'aspetto dell'inquinamento della comunicazione. Il rapporto è stato commissionato dal Consiglio d'Europa al fine di approfondire lo specifico tema dei disturbi dell'informazione.

⁴⁷ cfr. sul punto Assonime, Circolare n. 12/2023, par. 3.4, pag. 30; vd. anche Confindustria, Position Paper su Schema di Decreto legislativo recante "Attuazione della direttiva (UE) 2019/1937 del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 ottobre 2019, riguardante la protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell'Unione e recante disposizioni riguardanti la protezione delle persone che segnalano violazioni delle disposizioni normative nazionali", pag. 6.

Per quanto riguarda gli enti rientranti nell'ambito del settore privato, vi è una diversificazione sia per quanto riguarda l'individuazione del canale utilizzabile per effettuare la segnalazione sia per quanto riguarda l'oggetto della segnalazione. In particolare:

- per gli enti con una media di almeno 50 lavoratori ovvero che operano in settori cd. sensibili è possibile segnalare con tutti i canali attivabili (canale interno ed esterno di segnalazione, denuncia all'Autorità giudiziaria ovvero divulgazione pubblica) le violazioni del diritto europeo⁴⁸;
- per gli enti dotati di modello *ex* D.lgs. n. 231/2001 con meno di 50 lavoratori è possibile effettuare segnalazioni attraverso il canale interno esclusivamente di violazioni del D.lgs. n. 231/2001 (condotte illecite rilevanti ai fini del D.lgs. n. 231/2001 nonché violazioni del MOG 231);
- per gli enti dotati di modello organizzativo *ex* D.lgs. 231/2001 e con una media di almeno 50 lavoratori⁴⁹ è possibile:
 - o utilizzare il canale interno di segnalazione per le violazioni del D.lgs. n. 231/2001,
 - o utilizzare tutti i canali attivabili (canale interno ed esterno di segnalazione, denuncia all'Autorità giudiziaria ovvero divulgazione pubblica) per le violazioni del diritto europeo.

Le casistiche e le modalità di segnalazione sono sinteticamente rappresentate nella tabella n. 6 allegata al presente documento, a cui si rinvia.

4. Il sistema di tutela e protezione introdotto dal D.lgs. n. 24/2023

L'efficacia del sistema approntato dalla normativa *whistleblowing* è strettamente connessa alla fiducia del segnalante nella protezione da possibili misure o condotte ritorsive anche solo tentate o minacciate nei suoi confronti in conseguenza dalla segnalazione effettuata. Il Decreto, in tal senso, prevede un più ampio e articolato apparato di misure di protezione rispetto alla previgente disciplina, proprio allo scopo di incentivare il ricorso allo strumento del *whistleblowing* per consentire l'emersione delle condotte illecite e delle violazioni anche solo tentate. L'obiettivo, in linea con la direttiva UE/2019/1937, è di dare vita a un vero e proprio statuto di protezione del soggetto che segnala⁵⁰, in grado di garantire in modo adeguato, efficace ed effettivo:

- a) la tutela della riservatezza del segnalante, delle persone coinvolte e menzionate nella segnalazione;
- b) la protezione da ritorsioni;
- c) la limitazione delle responsabilità derivanti dalla diffusione e rivelazioni di informazioni ai fini della segnalazione della violazione;
- d) la possibilità di ricorrere ad apposite misure di sostegno.

⁴⁸ *cf.* art. 3, co. 2, lett. a), D.lgs. n. 24/2023.

⁴⁹ *cf.* art. 3, co. 2, lett. b), D.lgs. n. 24/2023.

⁵⁰ Si veda, in tal senso, N. Parisi "Tutele, incentivi e premialità anche in prospettiva comparata" in AA.VV., "Whistleblowing e cultura dell'integrità: riflessioni di istituzioni e società civile per una nuova narrazione", 2023, pag. 280 e ss.

Ai fini dell'accesso al sistema di protezione di cui alle lett. b), c) e d) a favore del soggetto che intende effettuare la segnalazione/denuncia/divulgazione pubblica (art. 16) devono, tuttavia, sussistere i seguenti presupposti:

- la circostanza per cui, al momento della segnalazione, della denuncia o della divulgazione pubblica, **vi fosse il fondato motivo** di ritenere che le informazioni sulle violazioni riscontrate fossero vere e rientrassero nell'ambito oggettivo di cui all'art. 1 del D.lgs. n. 24/2023;
- il rispetto delle modalità e termini previsti dal Decreto per l'effettuazione della segnalazione/denuncia/divulgazione pubblica.

Appare opportuno evidenziare che l'art. 6, co. 4 del Decreto estende l'applicabilità delle misure di protezione anche ai casi di segnalazione, denuncia o divulgazione pubblica anonime, qualora la persona segnalante venga successivamente identificata e abbia subito ritorsioni. Tale previsione risulta coerente con lo spirito della normativa, incentrata non tanto sulla tipologia di segnalazione quanto sui diritti del segnalante.

A completamento del suddetto quadro di tutele il Decreto dispone, infine, un divieto generale⁵¹ di stipulare accordi contrattuali aventi ad oggetto rinunce ovvero transazioni che abbiano l'effetto di limitare, restringere o addirittura escludere il diritto alla segnalazione, salvo che tali accordi non siano effettuati:

- in sede giudiziale (art. 185 c.p.c.);
- in sede amministrativa presso le commissioni di conciliazione istituite presso l'Ispettorato territoriale del lavoro (artt. 410 - 411 c.p.c.);
- presso le commissioni di certificazione dei contratti di lavoro (art. 82 del D.lgs.10.9.2003, n. 276);
- presso i collegi di conciliazione e arbitrato sindacale (art. 412-ter c.p.c.), quando il lavoratore è assistito nella conclusione dell'accordo da esponenti dell'organizzazione sindacale cui appartiene o alla quale ha conferito mandato;
- presso i collegi di conciliazione e arbitrato irrituale (art. 412-quater c.p.c.).

In tali casi, infatti, la stipula di accordi dinanzi ad organismi ritenuti terzi e imparziali consente di presumere assicurata la tutela del segnalante.

A fronte di tale apparato di tutele il Decreto attribuisce all'ANAC potere sanzionatorio (vd. successivo par. 6).

4.1 La tutela della riservatezza

Al fine di incentivare i segnalanti a rendere note le violazioni e gli illeciti di cui siano a conoscenza, il Decreto predispone un solido sistema di tutele atte a garantire ampia protezione della riservatezza dell'identità della persona segnalante, della persona coinvolta e della persona menzionata nella segnalazione, del facilitatore, nonché del contenuto della segnalazione e della relativa documentazione in relazione ai canali di segnalazione (interna ed esterna)⁵². In particolare, ai sensi dell'art. 12 del Decreto:

⁵¹ cfr. art. 22 D.lgs. n. 24/2023.

⁵² La base giuridica che legittima questo trattamento è da rinvenirsi all'art. 6, par. 1, lett. c) del GDPR, risultando il trattamento necessario per adempiere un obbligo di legge al quale è soggetto il titolare del trattamento. Ai sensi dell'art. 13, si prevede che venga realizzata una valutazione di impatto sulla protezione dei dati (DPIA).

- l'identità del segnalante non può essere rivelata a persone diverse da quelle competenti a ricevere o a dare seguito alle segnalazioni⁵³ e solo tali soggetti sono autorizzati al trattamento dei dati personali;
- la protezione riguarda non solo il nominativo del segnalante, ma anche tutti gli elementi della segnalazione dai quali si possa ricavare, anche indirettamente, l'identificazione del segnalante⁵⁴;
- la segnalazione è sottratta all'accesso agli atti amministrativi (Legge 7 agosto 1990, n. 241) e al diritto di accesso civico generalizzato (art. 5 Decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33);
- la protezione della riservatezza è estesa all'identità delle persone coinvolte (es. facilitatore) e delle persone menzionate nella segnalazione fino alla conclusione dei procedimenti avviati in ragione della segnalazione, nel rispetto delle medesime garanzie previste in favore della persona segnalante.

In ogni caso le segnalazioni **non possono essere utilizzate oltre quanto necessario** per dare adeguato seguito alle stesse⁵⁵.

Come può osservarsi, per quanto riguarda la tutela della riservatezza della persona segnalante il Legislatore, in coerenza a quanto stabilito dalla Direttiva UE/2019/1937, si è preoccupato di garantire la sussistenza di canali (esterni e interni) progettati, realizzati e gestiti in modo sicuro e tali da assicurare la riservatezza sia dell'identità della persona segnalante sia di ogni altra informazione da cui potrebbe dedursi direttamente o indirettamente la sua identità.

Per quanto riguarda i limiti alla tutela della riservatezza, peraltro, è il Decreto stesso a individuare la portata della protezione in riferimento alle diverse tipologie di procedimento. Per una ricognizione delle garanzie in termini di tutela della riservatezza, riconosciute al segnalante nell'ambito delle diverse tipologie di procedimenti si rinvia alla tabella n. 7 allegata al presente documento. Per quanto riguarda la tutela della riservatezza dell'identità del segnalante, delle persone coinvolte e delle persone menzionate nella segnalazione, questa deve essere garantita in ogni fase del procedimento di segnalazione:

- dagli enti del settore pubblico e privato nel cui ambito questa è stata effettuata, ricevuta e gestita;
- dall'ANAC con riferimento alle segnalazioni ricevute e gestite attraverso il canale esterno;
- dalle Autorità competenti a gestire le segnalazioni esterne pervenute all'ANAC e non rientranti nell'ambito della sua competenza.

Nelle procedure di segnalazione interna ed esterna la persona coinvolta può essere sentita o, su sua richiesta, viene sentita anche mediante procedimento cartolare attraverso l'acquisizione di osservazioni scritte e documenti (art. 12, co. 9, del Decreto).

4.2 La protezione da ritorsioni

Il Decreto prevede la protezione da atti ritorsivi in caso di effettuazione di una segnalazione/denuncia/divulgazione o denuncia, attraverso apposito divieto di ritorsione.

⁵³ Salvo che non vi sia il consenso espresso dello stesso segnalante.

⁵⁴ Vd. nota precedente.

⁵⁵ Ciò al fine di garantire il rispetto dei principi generali di limitazione delle finalità e di minimizzazione dei dati previsti dalla normativa in materia di protezione dei dati personali.



Ai sensi dell'art. 2, co. 1, lett. m), del Decreto costituisce una ritorsione *“qualsiasi comportamento, atto od omissione, anche solo tentato o minacciato, posto in essere in ragione della segnalazione, della denuncia all'Autorità giudiziaria o contabile o della divulgazione pubblica e che provoca o può provocare alla persona segnalante o alla persona che ha sporto la denuncia, in via diretta o indiretta, un danno ingiusto”*. Come può osservarsi, il concetto di ritorsione risulta particolarmente ampio e comprende non solo atti, ma comportamenti (od omissioni) anche solo tentati o minacciati, tali da provocare, direttamente o indirettamente, un danno ingiusto al soggetto che ha effettuato la segnalazione/denuncia/divulgazione pubblica⁵⁶.

Il Legislatore stesso fornisce alcune indicazioni⁵⁷ approntando, a scopo meramente esemplificativo e non esaustivo, un'elencazione di fattispecie configurabili come atti e comportamenti di natura ritorsiva:

- 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.

Come già evidenziato, il sistema di protezione approntato dal Decreto (ivi inclusa la protezione da ritorsioni) opera, in generale, solo se:

- il soggetto ha segnalato, denunciato o effettuato la divulgazione pubblica in base ad una convinzione ragionevole che le informazioni sulle violazioni segnalate, divulgate o denunciate, siano veritiere e rientranti nell'ambito oggettivo di applicazione del Decreto. Non è, in tal senso, consentito beneficiare di tale protezione nel caso in cui la segnalazione/denuncia/divulgazione pubblica sia effettuata esclusivamente sulla base di meri sospetti o “voci di corridoio” né qualora il segnalante/denunciante/divulgatore abbia deliberatamente e consapevolmente comunicato informazioni errate, palesemente prive di fondamento o comunque fuorvianti;

⁵⁶ Risulta, in tal senso, superato il riferimento operato a misure discriminatorie ovvero a misure organizzative con effetti diretti o indiretti sulla condizione lavorativa del segnalante presente nella pervigente disciplina.

⁵⁷ cfr. art. 17, co. 4, del decreto.

- la segnalazione o divulgazione pubblica è stata effettuata nel rispetto della disciplina prevista dal D.lgs. n. 24/2023.

In aggiunta a tali circostanze, ai fini dell'accesso alla protezione da ritorsioni deve sussistere un rapporto di consequenzialità tra l'effettuazione della segnalazione/denuncia/ divulgazione pubblica e le misure ritorsive subite (anche qualora siano state solo tentate o minacciate).

Come può osservarsi, nella valutazione dell'elemento soggettivo della segnalazione, ai fini dell'accesso alle misure di protezione dalle ritorsioni non è richiesta la certezza in merito all'effettivo accadimento dei fatti oggetto di segnalazione o in ordine all'identità dell'autore della condotta ritenuta illecita nonché all'esattezza dei fatti indicati; ciò che invece risulta centrale è il criterio della ragionevolezza⁵⁸, eventualmente desumibile da circostanze concrete e informazioni effettivamente acquisibili.

In assenza delle sopraindicate condizioni, la protezione non può essere garantita né al segnalante/denunciante/divulgatore né ai soggetti a questi legati dai rapporti indicati.

La medesima protezione, infine, non è garantita neanche qualora sia stata accertata⁵⁹ nei confronti della persona che ha effettuato la segnalazione/denuncia/divulgazione pubblica:

- responsabilità penale per i reati di calunnia o diffamazione o comunque per i medesimi reati commessi con la denuncia, ovvero
- responsabilità civile, per aver riferito informazioni false riportate intenzionalmente con dolo o colpa grave.

Sotto il profilo operativo, i soggetti tutelati⁶⁰ possono comunicare le presunte ritorsioni subite (ovvero tentate o minacciate) tramite piattaforma informatica all'ANAC, che è il soggetto individuato come competente, in via esclusiva, alla ricezione della suddetta comunicazione e alla sua valutazione anche ai fini dell'irrogazione di sanzioni in caso di positivo accertamento della natura ritorsiva della misura⁶¹.

Si segnala, peraltro, che:

- laddove la ritorsione (anche solo tentata o minacciata) sia stata commessa nel contesto lavorativo di un soggetto appartenente al settore pubblico, l'ANAC è tenuta a informare il Dipartimento della funzione pubblica - per l'adozione dei provvedimenti di propria competenza⁶² - al quale può richiedere collaborazione⁶³ al fine di acquisire elementi istruttori indispensabili all'accertamento delle ritorsioni,
- qualora la ritorsione (anche solo tentata o minacciata) sia stata commessa nel contesto lavorativo di un soggetto appartenente al settore privato, l'ANAC è tenuta a informare l'Ispettorato Nazionale del Lavoro - per l'adozione dei provvedimenti di propria competenza - al quale può richiedere collaborazione per l'acquisizione di elementi istruttori indispensabili all'accertamento delle ritorsioni⁶⁴.

⁵⁸ Come evidenziato dall'ANAC nelle citate Linee Guida, in tal caso "il criterio della ragionevolezza rappresenta l'unico criterio alla stregua del quale valutare l'elemento soggettivo della segnalazione" (Parte I, par. 4.2.2, pag. 65).

⁵⁹ L'esclusione dal regime di protezione può conseguire anche ad accertamento con sentenza non definitiva di primo grado.

⁶⁰ Si tratta del segnalante e dei soggetti di cui all'art. 3, co. 5, D.lgs. n. 24/2023, vale a dire:

- il facilitatore,
- le persone del medesimo contesto lavorativo del segnalante/denunciante/divulgatore che sono a questi legate da uno stabile legame affettivo o di parentela entro il quarto grado;
- i colleghi di lavoro del segnalante/denunciante/divulgatore che lavorano nel medesimo contesto lavorativo della stessa e che hanno con tale soggetto un rapporto abituale e corrente;
- gli enti di proprietà del segnalante/denunciante/divulgatore o per il quale le stesse persone lavorano;
- gli enti che operano nel medesimo contesto lavorativo delle predette persone.

⁶¹ sul tema cfr. Parte I, par. 6.

⁶² Nonché gli eventuali organismi di garanzia o di disciplina, per i provvedimenti di loro competenza.

⁶³ A tal fine l'Autorità può concludere specifici accordi di collaborazione ai sensi dell'art. 15 della L. n. 241/1990.

⁶⁴ Vd. nota precedente.

Secondo quanto indicato dal dettato normativo⁶⁵, l’informativa ai sopraindicati enti deve essere effettuata “*immediatamente*”; tuttavia, considerato che anche in tali casi l’Autorità rimane, comunque, l’unico soggetto competente alla valutazione degli elementi acquisiti ai fini dell’accertamento nonché all’irrogazione delle sanzioni, si ritiene che tale comunicazione debba essere effettuata solo alla conclusione del procedimento sanzionatorio, in caso di accertamento, con esito positivo, della natura ritorsiva della misura⁶⁶.

Come già evidenziato, un aspetto fondamentale nell’accertamento dei fatti riguarda la connessione dell’intento ritorsivo all’avvenuta segnalazione/denuncia/divulgazione pubblica che ANAC è tenuta a valutare attraverso la sussistenza di motivazioni pretestuose o infondate o comunque l’adozione di atti o di comportamenti ritenuti ingiustificati sulla base di circostanze oggettive. A tal fine, risulta fondamentale la sussistenza di una segnalazione di illeciti effettuata ai sensi del D.lgs. n. 24/2023 antecedente, in linea temporale, alla comunicazione delle ritorsioni, affinché si possa accertare il nesso causale tra l’una e l’altra.

Laddove sussista tale nesso, spetta al soggetto che ha compiuto o tentato la ritorsione dimostrare la natura non ritorsiva di tale misura. Il Decreto, infatti, prevede un’inversione dell’onere probatorio a favore del soggetto che asserisce di aver subito una ritorsione per ragioni legate alla sua segnalazione/denuncia/divulgazione pubblica⁶⁷. L’inversione dell’onere della prova opera anche qualora la ritorsione sia stata solo tentata o minacciata; in tal caso il *whistleblower* dovrà, comunque, fornire gli elementi da cui poter desumere quantomeno il *fumus* dell’avvenuto tentativo o dell’avvenuta minaccia⁶⁸. Diversamente, l’inversione dell’onere della prova non opera a favore delle persone e degli enti diversi dal *whistleblower*⁶⁹.

Sotto il profilo procedurale, una volta ricevuta la comunicazione di ritorsioni, l’Autorità è tenuta ad effettuare una preistruttoria volta a valutarne l’ammissibilità⁷⁰.

In tal senso la comunicazione deve indicare, a pena di inammissibilità:

- a) la denominazione e i recapiti completi dell’interessato nonché, se disponibile, l’indirizzo di posta elettronica certificata (PEC) che l’Autorità utilizzerà per eventuali comunicazioni;
- b) l’autore della presunta ritorsione;
- c) i fatti all’origine della comunicazione;
- d) i documenti a sostegno della comunicazione.

Peraltro, la comunicazione viene ritenuta inammissibile anche qualora:

- a) risulti manifestamente infondata per l’assenza di elementi di fatto idonei a giustificare accertamenti,
- b) risultino manifestamente insussistenti i presupposti di legge per l’esercizio dei poteri di vigilanza dell’ANAC,

⁶⁵ cfr. art. 19, co. 1, D.lgs. n. 24/2023.

⁶⁶ cfr. ANAC, LLGG cit., Parte II par. 2, pag. 81.

⁶⁷ Ai sensi dell’art. 17, co. 2, del decreto, infatti, nell’ambito di procedimenti giudiziari o amministrativi o nell’ambito di controversie stragiudiziali aventi a oggetto l’accertamento di ritorsioni, si presume che le stesse siano state poste in essere a causa della segnalazione, della divulgazione pubblica o della denuncia all’Autorità giudiziaria o contabile.

⁶⁸ cfr. ANAC, LLGG cit., Parte II par. 2, pag. 80.

⁶⁹ Trattasi del facilitatore, delle persone del medesimo contesto lavorativo del segnalante/denunciante/divulgatore che sono a questi legate da uno stabile legame affettivo o di parentela entro il quarto grado; dei colleghi di lavoro del segnalante/denunciante/divulgatore che lavorano nel medesimo contesto lavorativo della stessa e che hanno con tale soggetto un rapporto abituale e corrente; degli enti di proprietà del segnalante/denunciante/divulgatore o per il quale le stesse persone lavorano, nonché degli enti che operano nel medesimo contesto lavorativo delle predette persone.

⁷⁰ cfr. art. 9 del “Regolamento per la gestione delle segnalazioni esterne e per l’esercizio del potere sanzionatorio dell’ANAC in attuazione del decreto legislativo 10 marzo 2023, n. 24” (adottato da ANAC con Delibera n. 301 del 12 luglio 2023).



- c) abbia una finalità palesemente emulativa,
- d) venga accertato il suo contenuto generico o comunque tale da non consentire la comprensione dei fatti, ovvero sia corredata da documentazione non appropriata o inconferente,
- e) sia stata prodotta esclusivamente la documentazione ma non sia presente alcuna comunicazione,
- f) manchino i dati che costituiscono elementi essenziali della comunicazione stessa.

In tali casi l'Autorità procede alla sua archiviazione, dandone contestualmente comunicazione, tramite piattaforma informatica, al soggetto che l'ha effettuata.

Nell'ambito di tale fase preistruttoria, l'ANAC, qualora abbia necessità di acquisire ulteriori informazioni, chiarimenti o documenti rispetto a quelli presenti nella comunicazione, può convocare in audizione i soggetti che ne sono in possesso ovvero inviare loro una richiesta di integrazione documentale cui fornire riscontro entro 30 giorni.

Esaurita l'attività di acquisizione delle informazioni e di valutazione degli elementi a disposizione, entro 90 giorni⁷¹ dalla acquisizione della comunicazione, l'Autorità è tenuta a concludere il procedimento disponendo l'archiviazione della comunicazione ovvero l'avvio del procedimento sanzionatorio. In tale ultimo caso, l'ANAC deve comunicare l'avvio⁷² alla persona fisica individuata come presunto responsabile; tempestiva informazione dell'avvio del procedimento viene data anche al *whistleblower* ovvero al soggetto tutelato ex art. 3, co. 5 del Decreto, laddove la comunicazione di ritorsioni sia stata effettuata da quest'ultimo.

Nel corso della successiva fase istruttoria, il soggetto cui è stato contestato l'addebito ha facoltà di:

- a) accedere ai documenti del procedimento, mediante presentazione di apposita istanza all'Ufficio⁷³;
- b) presentare, entro 30 giorni⁷⁴, memorie scritte, documenti e deduzioni, che sono valutati dall'ANAC ove pertinenti all'oggetto del procedimento;
- c) formulare istanza di audizione innanzi all'Autorità entro 30 giorni dalla ricezione della contestazione dell'addebito.

In tale fase, l'Autorità può altresì richiedere ulteriori informazioni, chiarimenti, atti e documenti al soggetto cui è stato comunicato l'avvio del procedimento nonché a coloro che possono fornire informazioni utili ai fini istruttori, anche avvalendosi dell'Ufficio ispettivo dell'Autorità nonché della Guardia di Finanza⁷⁵. Infine, può essere prevista l'audizione, anche su apposita richiesta (presentata

⁷¹ Il termine è prorogabile in presenza di particolari e motivate esigenze istruttorie, o in caso di estensione soggettiva od oggettiva della vicenda oggetto di valutazione.

⁷² Ai sensi dell'art. 10 Reg. cit., la comunicazione dell'avvio del procedimento deve contenere:

- a) l'oggetto del procedimento;
- b) la contestazione della violazione, con l'indicazione delle disposizioni violate e delle sanzioni comminabili all'esito del procedimento;
- c) il termine non superiore a 180 giorni per la conclusione del procedimento, decorrente dalla comunicazione di avvio del procedimento, fermi restando i casi di sospensione (espressamente disciplinati dal regolamento stesso);
- d) il responsabile del procedimento;
- e) l'Ufficio a cui rivolgere istanza di accesso agli atti;
- f) la facoltà di chiedere l'audizione e di presentare memorie, deduzioni scritte e documenti nel termine appositamente indicato;
- g) la casella di posta elettronica certificata (PEC), da utilizzare per ogni comunicazione all'Autorità relativa al procedimento sanzionatorio e l'invito a comunicare, con il primo atto utile, l'indirizzo PEC presso il quale il presunto responsabile intende ricevere le comunicazioni e le notificazioni relative al procedimento.

⁷³ Sono, in ogni caso, sottratte all'accesso le segnalazioni di illeciti/segnalazioni esterne ai sensi dell'art. 12, comma 8, del d.lgs. 24/2023.

⁷⁴ Il suddetto termine è prorogabile una sola volta e per un periodo non superiore a 30 giorni, a seguito di motivata richiesta del soggetto destinatario della comunicazione di avvio del procedimento.

⁷⁵ Tali richieste sono formalizzate per iscritto e devono indicare:

- a) i documenti, le informazioni, le circostanze e/o i chiarimenti richiesti;
- b) il termine per l'adempimento (tra 5 e 30 gg.).

per iscritto recante adeguata motivazione), del soggetto destinatario cui si contesta la misura ritorsiva ovvero del *whistleblower* o dei soggetti che possono fornire informazioni utili ai fini istruttori.

Conclusa la fase istruttoria, l'Autorità adotta il provvedimento finale che può consistere nell'archiviazione (qualora sia stata riscontrata l'assenza dei presupposti di fatto o di diritto per la comminazione della sanzione amministrativa pecuniaria) ovvero in un provvedimento sanzionatorio che dispone la nullità della misura ritorsiva⁷⁶ e l'irrogazione di una sanzione amministrativa pecuniaria⁷⁷ al soggetto responsabile della stessa. Il provvedimento (di archiviazione o sanzionatorio) viene comunicato al soggetto cui è stato notificato l'avvio del procedimento nonché al *whistleblower* ovvero al soggetto tutelato ex art. 3, co. 5, del Decreto laddove la comunicazione di ritorsioni sia stata effettuata da quest'ultimo.

Resta ferma la competenza dell'Autorità giudiziaria per l'adozione delle misure, anche provvisorie, necessarie a garantire l'effettiva tutela della situazione giuridica soggettiva azionata in esito all'avvenuto accertamento della ritorsione, in particolare:

- il risarcimento del danno;
- la reintegrazione nel posto di lavoro;
- l'ordine di cessazione della condotta posta in essere in violazione dell'art. 17 del D.lgs. n. 24/2023;
- la dichiarazione di nullità degli atti adottati in violazione dell'art. 17 del D.lgs. n. 24/2023.

4.3 La limitazione della responsabilità

Tra le tutele riconosciute al *whistleblower* rientra anche lo speciale regime di limitazione della responsabilità derivante dalla rivelazione o diffusione di determinate categorie di informazioni che, di per sé, comporterebbe responsabilità penali, civile e amministrative.

In linea con la Direttiva il Decreto ha introdotto talune rilevanti novità⁷⁸ in merito al suddetto regime di limitazione delle responsabilità, verosimilmente anche in esito alle criticità emerse in ambito giudiziario in vigenza della precedente normativa. Tali novità ricorrono già a partire dall'individuazione dei presupposti per godere della limitazione della responsabilità, che nell'attuale disciplina risultano diversi e più ampi rispetto a quelli contemplati dalla disciplina previgente. L'accesso a tale regime di esenzione dalle suddette responsabilità è subordinato alle seguenti condizioni:

- la convinzione da parte del soggetto che effettua la segnalazione/ denuncia/divulgazione pubblica della sussistenza di fondati motivi per ritenere necessaria la rivelazione dei segreti ai fini di rendere nota la violazione;
- il rispetto delle condizioni stabilite del Decreto per l'effettuazione della segnalazione/denuncia/divulgazione pubblica.

I documenti di cui è richiesta l'esibizione sono forniti, preferibilmente, su supporto informatico, con allegata dichiarazione di conformità all'originale. In alternativa, possono essere forniti in originale o in copia conforme. Nel corso di audizioni o in sede di ispezioni, le richieste di informazioni e di esibizioni documentali sono comunicate anche oralmente all'interessato e verbalizzate.

⁷⁶ Nel caso in cui tale misura consista nel licenziamento, il provvedimento ne dispone la nullità e il diritto al reintegro nel posto di lavoro. L'ordine di "reintegro" resta di esclusiva competenza della magistratura.

⁷⁷ Di importo compreso tra i 10.000 e i 50.000 euro.

⁷⁸ cfr. art. 20 D.lgs. n. 24/2023.

Le due condizioni devono ricorrere cumulativamente, ossia devono coesistere entrambe al momento della segnalazione/denuncia/divulgazione pubblica.

Come può osservarsi, la disciplina di tutela è applicabile solo nel caso in cui il segnalante/denunciante/divulgatore pubblico abbia effettuato la rivelazione o la diffusione avendo ragionevole e fondato motivo di ritenere tale rivelazione o diffusione di informazioni necessaria all'emersione della violazione. Diversamente, non appare sufficiente che il segnalante abbia agito sulla base di semplici illazioni, ovvero per scopi ulteriori e diversi da quello di far emergere la violazione (si pensi a motivi di opportunità, *gossip* o scandalistici)⁷⁹. Inoltre, ai fini dell'accesso al beneficio della limitazione delle responsabilità civili, amministrative e penali, è necessario che la persona, nell'effettuare la segnalazione/denuncia/divulgazione pubblica:

- abbia avuto fondato motivo di ritenere veritiere le informazioni sulle violazioni e che esse rientrassero nell'ambito di applicazione del Decreto;
- abbia rispettato le modalità previste dal Decreto.

Si deve infine evidenziare che, per poter godere del regime di limitazione delle responsabilità, l'acquisizione ovvero l'accesso alle informazioni sulle violazioni deve essere, in ogni caso, lecito⁸⁰.

Ciò detto, laddove ricorrano i sopraindicati presupposti, la disciplina prevede (art. 20) l'esclusione della punibilità nonché l'esonero da ogni responsabilità di natura civile o amministrativa in capo al *whistleblower* in caso di rivelazione o diffusione di informazioni:

- coperte dall'obbligo di segreto diverso da quello di cui all'art. 1, co. 3,⁸¹ del Decreto;
- relative alla tutela del diritto d'autore;
- relative alla protezione dei dati personali;
- offensive della reputazione della persona coinvolta o denunciata.

La scriminante è estesa anche con riferimento ai comportamenti, agli atti o alle omissioni qualora questi risultino collegati alla segnalazione/denuncia/divulgazione pubblica e strettamente necessari a rivelare la violazione. Spetta, in tal caso, all'autorità giudiziaria la valutazione in ordine alla necessità e proporzionalità del comportamento, dell'atto ovvero dell'omissione.

Con particolare riferimento alla ipotesi di diffusione ovvero rivelazione di informazioni attraverso la divulgazione pubblica, si deve evidenziare che la norma non appare perfettamente coordinata con le novità introdotte nel codice di comportamento dei dipendenti pubblici (decreto del Presidente della Repubblica 12 aprile 2013, n. 62) in tema di uso dei mezzi di informazione e social media⁸². In effetti, nella sua attuale formulazione l'art. 11-ter del d.P.R., al comma 5, fa divieto ai dipendenti pubblici di divulgare o diffondere per ragioni estranee al rapporto di lavoro documenti, anche istruttori, e

⁷⁹ In tal senso *cf.* ANAC, LL.GG. cit., Parte I, par. 4.3, pag. 70.

⁸⁰ *cf.* art. 20, co. 3, d.lgs. n. 24/2023.

Nelle citate Linee Guida ANAC ha operato alcune esemplificazioni delle fattispecie di accesso lecito da parte delle persone o degli enti:

- la persona ha rivelato il contenuto di documenti cui ha lecitamente accesso, oppure fa copie di tali documenti o li rimuove dai locali dell'organizzazione presso cui lavora;
- la persona accede ai messaggi di posta elettronica di un collega di lavoro con il suo consenso;
- la persona fotografa i locali dell'organizzazione o accede a luoghi cui solitamente ha accesso.

Diversamente, qualora l'acquisizione o l'accesso alle informazioni o ai documenti sia stato ottenuto commettendo un reato (es. accesso abusivo, atto di pirateria informatica, etc.) l'esclusione della responsabilità non opera, ma resta ferma la responsabilità penale e ogni altra responsabilità anche civile, amministrativa e disciplinare.

⁸¹ Trattasi delle seguenti fattispecie:

- a) informazioni classificate;
- b) segreto professionale forense e medico;
- c) segretezza delle deliberazioni degli organi giurisdizionali.

⁸² *cf.* decreto del Presidente della Repubblica 13 giugno 2023, n. 81 recante modifiche al d.P.R. n. 62/2013 (Codice di comportamento dei dipendenti pubblici).

informazioni di cui essi abbiano la disponibilità senza tenere conto di quanto invece previsto dal citato art. 20 del Decreto⁸³. Sarebbe in tal senso auspicabile un migliore coordinamento tra le due previsioni.

4.4 Le misure di sostegno

In conformità a quanto previsto dal Legislatore europeo⁸⁴, il Decreto ha introdotto apposte misure di sostegno⁸⁵ che devono garantire la possibilità per i soggetti che intendano effettuare una segnalazione/denuncia/divulgazione pubblica di accedere, in modo facile e a titolo gratuito, a informazioni e consulenze esaustive e indipendenti:

- sulle procedure e i mezzi di ricorso disponibili (modalità di segnalazione, canali disponibili, etc.);
- sul sistema di protezione dalle ritorsioni;
- sui diritti della persona coinvolta;
- sulle modalità di accesso al patrocinio a spese dello Stato.

Tale previsione completa la disciplina di tutela prevista dal Decreto rispondendo alle esigenze di sostegno derivanti anche dal divieto, posto in capo al segnalante, di rinunciare ai propri diritti e alle tutele disposte per legge, anche tramite accordi transattivi.

Nello specifico si affida all'ANAC il compito di istituire un apposito registro⁸⁶ e stipulare specifiche convenzioni con enti del terzo settore che svolgano attività di interesse generale nel settore relativo alla promozione della cultura della legalità, della pace tra i popoli, della non violenza e della difesa non armata e alla promozione e tutela dei diritti umani, civili, sociali e politici, nonché dei diritti dei consumatori e degli utenti delle attività di interesse generale, promozione delle pari opportunità e delle iniziative di aiuto reciproco⁸⁷. Tali enti devono essere in grado di fornire gratuitamente adeguate informazioni sui profili sopraindicati, nonché mettere a disposizione delle persone che intendano effettuare la segnalazione/denuncia/divulgazione pubblica adeguate forme di sostegno (ad es. consulenze legali, assistenza psicologica, etc.) al fine di incentivare la corretta effettuazione delle segnalazioni e garantire, al tempo stesso, i diritti di difesa dei soggetti segnalati.

5. Trattamento dei dati personali e conservazione della documentazione inerente alle segnalazioni

Il Legislatore ha inteso assicurare il diritto alla protezione dei dati personali del *whistleblower* nonché degli altri soggetti cui si applica la tutela della riservatezza (facilitatore, persona coinvolta e persona menzionata nella segnalazione), disponendo che l'acquisizione nonché la gestione delle segnalazioni, denunce o divulgazioni pubbliche⁸⁸ avvenga conformemente alla normativa in tema di tutela dei dati personali⁸⁹.

⁸³ cfr. art. 11-ter, co. 5, d.P.R. n. 62/2013:

"Fermi restando i casi di divieto previsti dalla legge, i dipendenti non possono divulgare o diffondere per ragioni estranee al loro rapporto di lavoro con l'amministrazione e in difformità alle disposizioni di cui al decreto legislativo 13 marzo 2013, n. 33, e alla legge 7 agosto 1990, n. 241, documenti, anche istruttori, e informazioni di cui essi abbiano la disponibilità".

⁸⁴ cfr. art. 20 Dir UE/2019/1937.

⁸⁵ cfr. art. 18 D.lgs. n. 24/2023.

⁸⁶ L'elenco degli enti del terzo settore è pubblicato online sul sito dell'ANAC. L'Autorità valuta le singole richieste di iscrizione al suddetto elenco da parte degli enti e, in caso positivo, procede alla stipulazione di apposita convenzione.

⁸⁷ Ai sensi dell'art. 5, co. 1, lett. v) e lett. w), del Decreto legislativo 3 luglio 2007, n. 117.

⁸⁸ Sono inclusi gli scambi di comunicazioni tra le Autorità competenti.

⁸⁹ cfr. art. 13 D.lgs. n. 24/2023.

Ogni trattamento dei dati personali, compresa la comunicazione tra le autorità competenti, previsto dal D.lgs. n. 24/2023, deve essere, pertanto, effettuato a norma del regolamento (UE) 2016/679, del D.lgs. n. 196/2003 e del D.lgs. n. 51/2018. La comunicazione di dati personali da parte delle istituzioni, degli organi o degli organismi dell'Unione europea è effettuata in conformità del regolamento (UE) 2018/1725.

Ciò implica che i soggetti che, nell'ambito delle segnalazioni di illeciti effettuate a norma del Decreto, sono chiamate a trattare i dati personali da queste risultanti (titolari del trattamento, responsabili del trattamento e persone autorizzate a trattare i dati personali) dovranno assicurare, nel complesso, il rispetto dei principi generali di proporzionalità e minimizzazione dei dati, garantendo altresì il principio della *privacy by design* e della *privacy by default* previsti dalla normativa in materia.

In particolare, i dati personali devono essere:

- trattati in modo lecito, corretto e trasparente;
- raccolti al solo fine di gestire e dare seguito alle segnalazioni, divulgazioni pubbliche o denunce;
- esatti e aggiornati, adeguati, pertinenti e limitati a quanto necessario per le finalità per le quali sono trattati;
- conservati per il tempo necessario al trattamento della specifica segnalazione.

A tal fine i sopraindicati soggetti, nell'ambito delle rispettive attribuzioni e competenze, devono operare in modo da garantire:

- l'effettuazione della valutazione d'impatto sulla protezione dei dati;
- la disponibilità *ex ante* ai possibili interessati di un'informativa sul trattamento dei dati personali mediante la pubblicazione di apposita documentazione (ad esempio sul sito web, sulla piattaforma ANAC per l'acquisizione delle segnalazioni esterne e delle comunicazioni di ritorsioni, etc.);
- l'aggiornamento del registro delle attività di trattamento;
- il divieto di tracciamento dei canali di segnalazione nonché, ove possibile, il tracciamento dell'attività del personale autorizzato nel rispetto delle garanzie a tutela del segnalante;
- la sicurezza dei dati personali trattati (ivi compresa la protezione da trattamenti non autorizzati o illeciti e dalla perdita, distruzione e dal danno accidentali) mediante misure tecniche e organizzative adeguate.

Il Decreto, all'art. 13, individua i diversi ruoli ai fini della normativa di protezione dei dati (titolare/contitolare del trattamento dei dati personali, responsabile del trattamento dei dati personali, soggetto autorizzato al trattamento dei dati personali) conseguenti all'attivazione e gestione del canale di segnalazione interna da parte dell'Ente pubblico o privato.

Per la ricognizione dei soggetti coinvolti nel trattamento dei dati personali in esito all'effettuazione di una segnalazione *whistleblowing* si rinvia alla tabella n. 8 allegata al presente documento. In ossequio al principio della limitazione della conservazione, i dati trattati devono essere conservati per il tempo strettamente necessario al trattamento della singola segnalazione e, in ogni caso, non oltre il termine di 5 anni dalla data dell'esito finale della procedura di segnalazione.

6. Sanzioni

Il Decreto dispone, infine, un articolato apparato sanzionatorio in caso di violazione della normativa ivi prevista (art. 21).

Per la ricognizione delle sanzioni previste dal Decreto si rinvia alla tabella n. 9 allegata al presente documento.

Si evidenzia che gli enti del settore privato che si siano dotati di adottato un modello organizzativo ex D.lgs. n. 231/2001 (MOG 231) sono tenuti a definire, nell'ambito del sistema disciplinare previsto da tale modello, anche le sanzioni disciplinari irrogabili ai responsabili delle sopraindicate violazioni.

Il soggetto individuato come competente all'accertamento della violazione e all'irrogazione della conseguente sanzione è l'ANAC che procede d'ufficio - ovvero su comunicazione o esposto⁹⁰ - secondo le modalità individuate da apposito provvedimento⁹¹. Nell'ambito del procedimento sanzionatorio, l'Autorità è tenuta ad assicurare al presunto responsabile della violazione la facoltà di essere audito e di presentare memorie, deduzioni scritte e documenti nel termine appositamente indicato⁹². L'ANAC deve altresì assicurare la tutela del segreto d'ufficio per tutte le notizie, le informazioni e/o i dati acquisiti nello svolgimento dell'attività istruttoria, salvo l'obbligo di segnalazione e di denuncia previsti dall'ordinamento (art. 331 c.p.p.).

Si evidenzia, infine, che il provvedimento conclusivo del procedimento sanzionatorio è pubblicato nel sito istituzionale dell'ANAC nella sezione dedicata all'istituto del *whistleblowing*; l'Autorità può, altresì, disporre la sua pubblicazione anche nel sito istituzionale dell'ente pubblico o privato di appartenenza del soggetto destinatario della sanzione.

⁹⁰ Ai sensi dell'art. 5 del "Regolamento per la gestione delle segnalazioni esterne e per l'esercizio del potere sanzionatorio dell'Anac in attuazione del decreto legislativo 10 marzo 2023, n. 24" (del. ANAC n. 301 del 12 luglio 2023) le comunicazioni e gli esposti da cui possono derivare i procedimenti sanzionatori devono essere inoltrati all'Autorità attraverso il modulo della piattaforma informatica disponibile nel sito istituzionale dell'ANAC, che utilizza strumenti di crittografia e garantisce la riservatezza del contenuto della comunicazione e dell'esposto, nonché della relativa documentazione.

⁹¹ *cf.* delibera ANAC n. 301 del 12 luglio 2023, cit. Il provvedimento disciplina le tipologie di procedimento che possono essere avviate ai sensi del D.lgs. n. 24/2023 sia per la gestione delle segnalazioni esterne sia per l'applicazione delle sanzioni previste dall'articolo 21 del decreto.

⁹² Nei casi di procedimento sanzionatorio semplificato (artt. 30 e 37 Reg. cit.) il presunto responsabile ha facoltà di presentare, entro il termine prestabilito, memorie scritte, documenti e deduzioni.

Parte II – Questioni particolari

1. Whistleblowing e Ordini professionali

Con riferimento all'applicabilità della disciplina *Whistleblowing* agli Ordini professionali, occorre preliminarmente richiamare l'art. 12-ter del decreto-legge 22 giugno 2023, n. 75 (convertito con modificazioni dalla Legge 10 agosto 2023, n. 112) che, intervenendo a modificare l'art. 2 del decreto-legge 2013, n. 101 - recante disposizioni urgenti per il perseguimento di obiettivi di razionalizzazione nelle pubbliche amministrazioni - ha stabilito espressamente che le disposizioni destinate alle Pubbliche Amministrazioni di cui all'art. 1, co. 2 del D.lgs. n. 165/2001 (Testo Unico Pubblico Impiego) non devono considerarsi applicabili, in modo automatico, agli Ordini professionali e che ogni qualvolta il Legislatore intenda estendere a tali enti previsioni od obblighi stabiliti per le Pubbliche Amministrazioni è tenuto a disporlo espressamente⁹³. In esito all'emanazione di tale norma ci si deve chiedere se la disciplina whistleblowing trovi ancora applicazione nei confronti degli Ordini professionali; ciò in quanto il D.lgs. n. 24/2023, nell'individuare i soggetti del settore pubblico tenuti all'applicazione della suddetta disciplina, fa riferimento alle sole pubbliche amministrazioni ex art. 1, co. 2, D.lgs. n. 165/2001 senza citare espressamente anche gli Ordini professionali⁹⁴.

Sul punto, deve osservarsi che la disposizione introdotta dal DL n. 75/2023 costituisce norma di principio che chiarisce la natura degli Ordini professionali quali enti pubblici non economici a carattere associativo con peculiarità proprie rispetto alla generalità delle amministrazioni di cui all'art. 1, co. 2 del D.lgs. n. 165/2001. Tale peculiarità esige che laddove il Legislatore intenda destinare agli Ordini professionali le disposizioni previste per la generalità delle pubbliche amministrazioni (ivi compresi obblighi e adempimenti), questi debba espressamente indicarlo nel disposto normativo, non potendosi ritenere automatico l'assoggettamento degli Ordini alla disciplina destinata, di volta in volta, al settore pubblico⁹⁵.

Da quanto su rappresentato consegue che la disciplina *whistleblowing* non risulta espressamente applicabile agli Ordini professionali; tuttavia al fine di garantire nell'ambito del settore pubblico il medesimo livello di tutela dei soggetti che intendono segnalare illeciti⁹⁶ e, più in generale, di rafforzare

⁹³Vd. art. 2, co. 2-bis, DL n. 101/2013 come convertito dalla L. n. 112/2023 (in vigore dal 17 agosto 2023):

"2-bis. Gli ordini, i collegi professionali, i relativi organismi nazionali e gli enti aventi natura associativa, con propri regolamenti, si adeguano, tenendo conto delle relative peculiarità, ai principi del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, ad eccezione dell'articolo 4, del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, ad eccezione dell'articolo 14 nonché delle disposizioni di cui al titolo III, e ai soli principi generali di razionalizzazione e contenimento della spesa pubblica ad essi relativi, in quanto non gravanti sulla finanza pubblica. Ogni altra disposizione diretta alle amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, non si applica agli ordini, ai collegi professionali e ai relativi organismi nazionali, in quanto enti aventi natura associativa, che sono in equilibrio economico e finanziario, salvo che la legge non lo preveda espressamente. Per tali enti e organismi restano fermi gli adempimenti previsti dall'articolo 60, comma 2, del citato decreto legislativo n. 165 del 2001".

⁹⁴Ai sensi dell'art. 2, co. 1, lett. p), D.lgs. n. 24/2023 per "soggetti del settore pubblico" si intendono:

- le amministrazioni pubbliche ex art. 1, co. 2, D.lgs. n. 165/2001,
- 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 decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50,
- i concessionari di pubblico servizio,
- le società a controllo pubblico e società *in house*, anche se quotate.

⁹⁵Si veda, al riguardo, il [parere del Consiglio Nazionale Forense](#) del 22 luglio 2024.

⁹⁶ Come evidenziato anche dal Consiglio Nazionale Forense nel citato parere "... è difficilmente negabile che la tutela di un soggetto segnalante costituisca un principio di carattere generale pienamente compatibile con la natura giuridica degli Ordini e Collegi professionali che devono, ora, semplicemente valutare di porre in essere gli adeguamenti necessari a garantire in modo effettivo la tutela dei soggetti segnalanti nel quadro dei principi enunciati dalla nuova disciplina prevista dal D.lgs. 24/2023 atteso che, ..., la normativa previgente (art. 54-bis D.lgs. 165/2001, abrogato dal nuovo d.l.)

la prevenzione di fenomeni corruttivi⁹⁷ e promuovere la cultura della legalità, è fortemente auspicabile che gli Ordini professionali garantiscano la presenza al loro interno di sistemi di segnalazione in aderenza alle finalità della suddetta disciplina. Tale raccomandazione si pone in continuità con la realtà operativa degli Ordini professionali che, in applicazione dell'abrogato art. 54-bis del D.lgs. n. 165/2001, già hanno adottato sistemi di tutela *whistleblowing* come misura generale e obbligatoria all'interno dei piani triennali di prevenzione della corruzione e della trasparenza. Il medesimo indirizzo trova, inoltre, conferma anche nel recente documento posto in pubblica consultazione dall'ANAC⁹⁸, laddove l'Autorità suggerisce agli enti del settore pubblico diversi dalle Pubbliche amministrazioni e dagli altri enti pubblici espressamente individuati dal D.lgs. n. 24/2023 e che non adottano il MOG 231 (tra i quali possono, dunque, annoverarsi gli Ordini territoriali) *"di integrare gli atti che dispongono le regole di comportamento per il personale con i doveri connessi all'applicazione dell'istituto del whistleblowing e le conseguenti responsabilità. Ciò in considerazione della rilevanza del sistema di tutele apprestate dal legislatore e per evitare disparità di trattamento che non troverebbero una ragionevole giustificazione nel sistema."*

Alla luce di ciò, si evidenziano di seguito alcune considerazioni sulla concreta applicazione delle misure di *whistleblowing* da parte dei suddetti enti.

1.1. La gestione del canale di segnalazione interna negli Ordini professionali: il ruolo del RPCT

Come già evidenziato, nell'ambito del settore pubblico il Decreto attribuisce il compito di gestire le segnalazioni effettuate tramite il canale interno dell'ente al Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza (RPCT) in ragione del ruolo di impulso e coordinamento del sistema di prevenzione della corruzione e *mala gestio* adottato dall'ente⁹⁹ a cui attende. Anche per lo svolgimento di tale specifica funzione, il RPCT deve assicurare la necessaria autonomia (da intendersi come imparzialità e indipendenza), considerato il delicato compito di riscontrare le segnalazioni pervenute.

Con particolare riferimento agli Ordini professionali, la valutazione sul possesso del requisito (soggettivo) dell'autonomia in capo al RPCT-gestore delle segnalazioni *whistleblowing* deve essere oggetto di attenta valutazione, considerato che negli Ordini di ridotte dimensioni, in assenza di

già prescriveva l'adozione di sistemi di whistleblowing quali misure per il trattamento del rischio corruttivo e che tali misure sono state, nel tempo, fatto oggetto di diverse delibere dell'Autorità anche riferibili agli Ordini e Collegi professionali..."

⁹⁷ In effetti l'inclusione degli Ordini professionali tra i soggetti che si dotano di un sistema di gestione delle segnalazioni *whistleblowing* risulta coerente con le finalità perseguite dalla Direttiva 2019/1937: secondo il Legislatore europeo, infatti, la protezione dei segnalanti si rende necessaria anche al fine di rafforzare la prevenzione e l'accertamento di frodi e di fenomeni corruttivi. In particolare, il Legislatore fa riferimento al settore degli appalti pubblici evidenziando la necessità di contrastare il rispetto inadeguato della disciplina degli affidamenti pubblici di esecuzione di opere e fornitura di beni e servizi da parte delle amministrazioni ed enti aggiudicatori. Ciò in quanto le violazioni delle norme sugli appalti producono effettivi distorsivi della concorrenza, aumentano i costi operativi per le imprese e danneggiano gli interessi di azionisti e investitori, compromettendo non solo le capacità di attirare investimenti nell'Unione, ma anche il corretto funzionamento dello stesso mercato interno. In tal senso è lo stesso Legislatore europeo a stabilire che *"per garantire, in particolare, il rispetto delle norme in materia di appalti pubblici nel settore pubblico, l'obbligo di istituire canali di segnalazione interna dovrebbe applicarsi a tutte le autorità aggiudicatrici e agli enti aggiudicatori a livello locale, regionale e nazionale in funzione delle loro dimensioni"*. (Considerando n. 6 e Considerando n. 52 della Dir. 2019/1937).

Al riguardo, non può tuttavia non evidenziarsi che la maggior parte degli Ordini, in ragione delle ridotte dimensioni e della peculiare attività svolta, effettuano di rado procedure di evidenza pubblica.

⁹⁸ cfr. *"Schema di Linee guida in materia di whistleblowing sui canali interni di segnalazione"* posto in pubblica consultazione il 7 novembre 2024, par. 4, pag. 29.

⁹⁹ Giova evidenziare che la tutela del *whistleblower* costituisce una delle misure generali (e obbligatorie) di prevenzione della corruzione da prevedere nel Piano anticorruzione dell'Ente. Nell'ambito di tale Piano, infatti, l'Ente deve precisare le modalità con le quali intende dare attuazione alla suddetta disciplina di tutela.

personale dirigenziale ovvero di personale non dirigenziale che garantisca idonee competenze, è possibile individuare il RPCT, in via residuale e con atto motivato, in un Consigliere dell'Ordine, seppur privo di deleghe gestionali¹⁰⁰. La circostanza che la segnalazione possa essere gestita da un componente dell'organo di vertice potrebbe, in linea teorica, disincentivare il ricorso al canale interno - in quanto ritenuto inefficace o rischioso in termini di possibili ritorsioni¹⁰¹ - e favorire il ricorso al canale esterno di comunicazione all'ANAC. Si evidenzia, pertanto, l'opportunità di valorizzare quanto più possibile il requisito dell'autonomia del RPCT attraverso l'adozione, compatibilmente con le dimensioni dell'Ordine, di apposite misure organizzative (es. misura organizzativa per la gestione delle situazioni di conflitto di interessi, previsione di una struttura di supporto, etc.).

1.2 Canale di segnalazione interna negli Ordini di ridotte dimensioni

Il Decreto, allo stato attuale, riconosce a taluni enti di minori dimensioni appartenenti sia al settore pubblico che a quello privato (es. i Comuni diversi dai capoluoghi di provincia ovvero, nell'ambito del settore privato, gli enti con meno di 250 lavoratori) la possibilità di condividere il canale di segnalazione interna e la relativa gestione¹⁰²; ciò anche al fine di semplificare gli adempimenti da parte degli enti di ridotte dimensioni, sovente composti da un ristretto numero di dipendenti e dotati di limitate risorse finanziarie. In ogni caso, anche laddove tali enti intendano avvalersi di tale facoltà, la condivisione deve essere realizzata in modo tale da non compromettere la riservatezza che il sistema deve garantire al segnalante e agli altri soggetti coinvolti (es. facilitatore, persona segnalata, etc.), nonché da fornire tempestivo ed effettivo riscontro e assicurare la capacità di affrontare la violazione segnalata.

A parere di ANAC¹⁰³ tale facoltà dovrebbe essere estesa anche alle Pubbliche Amministrazioni e agli enti pubblici di ridotte dimensioni, facendo riferimento, ai fini della loro individuazione, al numero dei dipendenti in servizio (l'Autorità propone di considerare, ad esempio, le Pubbliche Amministrazioni ovvero gli enti pubblici con meno di 50 dipendenti)¹⁰⁴.

Appare auspicabile analoga considerazione anche con riferimento agli Ordini professionali, considerato che l'Autorità stessa ha già fornito specifiche indicazioni¹⁰⁵ sulle semplificazioni per gli Ordini professionali facendo peraltro riferimento, anche in tal caso, alla medesima soglia dimensionale.

Sotto il profilo operativo, la condivisione del canale di segnalazione interna potrebbe realizzarsi tramite la sottoscrizione di accordi di collaborazione ai sensi dell'art. 15 della L. n. 241/1990.

Si segnala, infine, che con riferimento all'utilizzo di sistemi informatici dotati di crittografia per l'effettuazione delle segnalazioni in forma scritta, tra le molteplici soluzioni software messe a

¹⁰⁰ cfr. PNA 2016, III, par. 1.1. Sono, in ogni caso, escluse le cariche di Presidente, Consigliere segretario o Consigliere tesoriere.

¹⁰¹ Ai sensi dell'art. 6, lett. c), del D.lgs. n. 24/2023 il segnalante può ricorrere alla segnalazione esterna ad ANAC se abbia fondati motivi di ritenere che, se effettuasse una segnalazione tramite il canale interno, alla stessa non sarebbe dato efficace seguito ovvero che la stessa segnalazione possa determinare il rischio di ritorsione.

¹⁰² cfr. art. 4, co. 4, D.lgs. n. 24/2023.

¹⁰³ cfr. LL.GG. cit., Parte I, par. 3.1, pag. 37.

¹⁰⁴ Nelle citate Linee Guida, ANAC fa riferimento alla soglia prevista dalla normativa sul Piano Integrato di Attività e Organizzazione - PIAO per l'individuazione delle pubbliche amministrazioni/enti pubblici cui è consentita la redazione del suddetto Piano con modalità semplificate.

¹⁰⁵ cfr. Del. ANAC del 24 novembre 2021, n. 777 "Proposte di semplificazione per l'applicazione della normativa anticorruzione e trasparenza agli ordini e collegi professionali": Il provvedimento individua alcune semplificazioni degli obblighi di pubblicazione in Amministrazione Trasparente nonché specifiche semplificazioni degli adempimenti anticorruzione (riguardanti in particolare la predisposizione del Piano anticorruzione) per gli Ordini con meno di 50 dipendenti.



disposizione sul mercato, sono reperibili appositi applicativi utilizzabili, in forma gratuita, dalla generalità degli enti pubblici¹⁰⁶.

2. Whistleblowing e professionisti destinatari della normativa antiriciclaggio (D.lgs. n. 231/2007)

Come già evidenziato nella prima parte del documento¹⁰⁷, l'art 2, co. 1, lett. q), del D.lgs. n. 24/2023, nell'individuare i «*soggetti del settore privato*» tenuti all'applicazione della normativa *whistleblowing*, al n. 2 fa riferimento a soggetti, diversi da quelli rientranti nella definizione di soggetti del settore pubblico, operanti in determinati settori - ritenuti sensibili - individuati nelle Parti I.B e II dell'Allegato al D.lgs. n. 24/2023.

Si tratta dei seguenti ambiti:

- servizi, prodotti e mercati finanziari e prevenzione del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo¹⁰⁸ (Parte I.B),

¹⁰⁶ Si veda, ad esempio, l'iniziativa dell'associazione [Transparency international Italia](#) che ha messo a disposizione in forma completamente gratuita per gli enti pubblici l'applicativo web [whistleblowingPA](#).

¹⁰⁷ Vd. Parte I, par. 1.2, pag. 11 e ss.

¹⁰⁸ Vd. Allegato al D.lgs n. 24/2023 – Parte I.B:

“B. Articolo 2, comma 1, lettera a), numero 3) - servizi, prodotti e mercati finanziari e prevenzione del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo: norme che istituiscono un quadro di regolamentazione e di vigilanza e che prevedono una protezione dei consumatori e degli investitori nei mercati dei servizi finanziari e dei capitali dell'Unione e nei settori bancario, del credito, dell'investimento, dell'assicurazione e riassicurazione, delle pensioni professionali o dei prodotti pensionistici individuali, dei titoli, dei fondi di investimento, dei servizi di pagamento e delle attività di cui all'allegato I della direttiva 2013/36/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, sull'accesso all'attività degli enti creditizi e sulla vigilanza prudenziale sugli enti creditizi e sulle imprese di investimento, che modifica la direttiva 2002/87/CE e abroga le direttive 2006/48/CE e 2006/49/CE (GU L 176 del 27.6.2013, pag. 338), attuata con il decreto legislativo 12 maggio 2015, n. 72, recante attuazione della direttiva 2013/36/UE, che modifica la direttiva 2002/87/CE e abroga le direttive 2006/48/CE e 2006/49/CE, per quanto concerne l'accesso all'attività degli enti creditizi e la vigilanza prudenziale sugli enti creditizi e sulle imprese di investimento. Modifiche al decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385 e al decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58, di cui a:

i) decreto legislativo 16 aprile 2012, n. 45, recante attuazione della direttiva 2009/110/CE, concernente l'avvio, l'esercizio e la vigilanza prudenziale dell'attività degli istituti di moneta elettronica, che modifica le direttive 2005/60/CE e 2006/48/CE e che abroga la direttiva 2000/46/CE;

ii) decreto legislativo 4 marzo 2014, n. 44, recante attuazione della direttiva 2011/61/UE, sui gestori di fondi di investimento alternativi, che modifica le direttive 2003/41/CE e 2009/65/CE e i regolamenti (CE) n. 1060/2009 e (UE) n. 1095/2010;

iii) regolamento (UE) n. 236/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 marzo 2012, relativo alle vendite allo scoperto e a taluni aspetti dei contratti derivati aventi a oggetto la copertura del rischio di inadempimento dell'emittente (credit default swap) (GU L 86 del 24.3.2012, pag. 1);

iv) regolamento (UE) n. 345/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 aprile 2013, relativo ai fondi europei per il venture capital (GU L 115 del 25.4.2013, pag. 1);

v) regolamento (UE) n. 346/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 aprile 2013, relativo ai fondi europei per l'imprenditoria sociale (GU L 115 del 25.4.2013, pag. 18);

vi) decreto legislativo 21 aprile 2016, n. 72, recante attuazione della direttiva 2014/17/UE, in merito ai contratti di credito ai consumatori relativi a beni immobili residenziali nonché modifiche e integrazioni del titolo VI-bis del decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385, sulla disciplina degli agenti in attività finanziaria e dei mediatori creditizi e del decreto legislativo 13 agosto 2010, n. 141 (GU L 60 del 28.2.2014, pag. 34);

vii) regolamento (UE) n. 537/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 aprile 2014, sui requisiti specifici relativi alla revisione legale dei conti di enti di interesse pubblico e che abroga la decisione 2005/909/CE della Commissione (GU L 158 del 27.5.2014, pag. 77);

viii) regolamento (UE) n. 600/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 maggio 2014, sui mercati degli strumenti finanziari e che modifica il regolamento (UE) n. 648/2012 (GU L 173 del 12.6.2014, pag. 84);

ix) decreto legislativo 15 dicembre 2017, n. 218, recante recepimento della direttiva (UE) 2015/2366 relativa ai servizi di pagamento nel mercato interno, che modifica le direttive 2002/65/CE, 2009/110/CE e 2013/36/UE e il regolamento (UE) n. 1093/2010, e abroga la direttiva 2007/64/CE, nonché adeguamento delle disposizioni interne al regolamento (UE) n. 751/2015 relativo alle commissioni interbancarie sulle operazioni di pagamento basate su carta;

x) decreto legislativo 19 novembre 2007, n. 229, recante attuazione della direttiva 2004/25/CE concernente le offerte pubbliche di acquisto;

xi) decreto legislativo 27 gennaio 2010, n. 27, recante attuazione della direttiva 2007/36/CE, relativa all'esercizio di alcuni diritti degli azionisti di società quotate;

xii) decreto legislativo 6 novembre 2007, n. 195, recante Attuazione della direttiva 2004/109/CE sull'armonizzazione degli obblighi di trasparenza riguardanti le informazioni sugli emittenti i cui valori mobiliari sono ammessi alla negoziazione in un mercato regolamentato, e che modifica la direttiva 2001/34/CE;

xiii) regolamento (UE) n. 648/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 4 luglio 2012, sugli strumenti derivati OTC, le controparti centrali e i repertori di dati sulle negoziazioni (GU L 201 del 27.7.2012, pag. 1);

xiv) regolamento (UE) 2016/1011 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'8 giugno 2016, sugli indici usati come indici di riferimento negli strumenti finanziari e nei contratti finanziari o per misurare la performance di fondi di investimento e recante modifica delle direttive 2008/48/CE e 2014/17/UE e del regolamento (UE) n. 596/2014 (GU L 171 del 29.6.2016, pag. 1);

- servizi finanziari, prevenzione del riciclaggio di denaro e del finanziamento del terrorismo, sicurezza dei trasporti e tutela dell'ambiente¹⁰⁹ (Parte II).

xv) decreto legislativo 12 maggio 2015, n. 74, recante attuazione della direttiva 2009/138/CE in materia di accesso ed esercizio delle attività di assicurazione e riassicurazione (solvibilità II);

xvi) decreto legislativo 16 novembre 2015, n. 180, recante attuazione della direttiva 2014/59/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 maggio 2014, che istituisce un quadro di risanamento e risoluzione degli enti creditizi e delle imprese di investimento e che modifica la direttiva 82/891/CEE del Consiglio, e le direttive 2001/24/CE, 2002/47/CE, 2004/25/CE, 2005/56/CE, 2007/36/CE, 2011/35/UE, 2012/30/UE e 2013/36/UE e i regolamenti (UE), n. 1093/2010 e (UE) n. 648/2012, del Parlamento europeo e del Consiglio; decreto legislativo 16 novembre 2015, n. 181, recante modifiche del decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385 e del decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58, in attuazione della direttiva 2014/59/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 maggio 2014, che istituisce un quadro di risanamento e risoluzione degli enti creditizi e delle imprese di investimento e che modifica la direttiva 82/891/CEE del Consiglio, e le direttive 2001/24/CE, 2002/47/CE, 2004/25/CE, 2005/56/CE, 2007/36/CE, 2011/35/UE, 2012/30/UE e 2013/36/UE e i regolamenti (UE), n. 1093/2010 e (UE) n. 648/2012, del Parlamento europeo e del Consiglio;

xvii) decreto legislativo 30 maggio 2005, n. 142D.Lgs. 30/05/2005, n. 142, recante attuazione della direttiva 2002/87/CE relativa alla vigilanza supplementare sugli enti creditizi, sulle imprese di assicurazione e sulle imprese di investimento appartenenti ad un conglomerato finanziario, nonché all'istituto della consultazione preliminare in tema di assicurazioni;

xviii) decreto legislativo 15 febbraio 2016, n. 30, recante Attuazione della direttiva 2014/49/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 aprile 2014, relativa ai sistemi di garanzia dei depositi;

xix) decreto legislativo 23 luglio 1996, n. 415, recante recepimento della direttiva 93/22/CEE del 10 maggio 1993 relativa ai servizi di investimento nel settore dei valori mobiliari e della direttiva 93/6/CEE del 15 marzo 1993 relativa all'adeguatezza patrimoniale delle imprese di investimento e degli enti creditizi; decreto del Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica 30 giugno 1998, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale, n. 191, 18 agosto 1998, recante approvazione dello statuto e del regolamento operativo del Fondo nazionale di garanzia per la tutela dei crediti vantati dai clienti nei confronti delle società di intermediazione mobiliare e degli altri soggetti autorizzati all'esercizio di attività di intermediazione mobiliare; decreto Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica 14 novembre 1997, n. 485, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale, n. 13, 17 gennaio 1998, recante la disciplina dell'organizzazione e del funzionamento dei sistemi di indennizzo di cui all'art. 35, comma 2, del decreto legislativo 23 luglio 1996, n. 415, che ha recepito la direttiva 93/22/CEE relativa ai servizi di investimento nel settore dei valori mobiliari;

xx) regolamento (UE) n. 575/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, relativo ai requisiti prudenziali per gli enti creditizi e le imprese di investimento e che modifica il regolamento (UE) n. 648/2012 (GU L 176 del 27.6.2013, pag. 1);

xxi) regolamento (UE) 2020/1503 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 7 ottobre 2020, relativo ai fornitori europei di servizi di crowdfunding per le imprese e che modifica il regolamento (UE) 2017/1129 e la direttiva (UE) 2019/1937 (GU L 347 del 20.10.2020, pag. 1);

xxi-bis) regolamento (UE) 2023/1114 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 31 maggio 2023, relativo ai mercati delle crypto-attività e che modifica i regolamenti (UE) n. 1093/2010 e (UE) n. 1095/2010 e le direttive 2013/36/UE e (UE) 2019/1937."

¹⁰⁹ Vd. Allegato al D.lgs. n. 24/2023 – Parte II:

"L'articolo 1, comma b), fa riferimento ai seguenti atti:

A. Articolo 2, comma 1, lettera a), numero 3) - servizi, prodotti e mercati finanziari e prevenzione del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo:

1. servizi finanziari:

- i) decreto legislativo 16 aprile 2012, n. 47, recante attuazione della direttiva 2009/65/CE, concernente il coordinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative in materia di taluni organismi d'investimento collettivo in valori mobiliari (OICVM); articolo 8, decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58, recante testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria, ai sensi degli articoli 8 e 21 della legge 6 febbraio 1996, n. 52;
- ii) decreto legislativo 13 dicembre 2018, n. 147, recante attuazione della direttiva (UE) 2016/2341 del Parlamento europeo e del Consiglio del 14 dicembre 2016, relativa alle attività e alla vigilanza degli enti pensionistici aziendali o professionali;
- iii) decreto legislativo 27 gennaio 2010, n. 39, recante attuazione della direttiva 2006/43/CE, relativa alle revisioni legali dei conti annuali e dei conti consolidati, che modifica le direttive 78/660/CEE e 83/349/CEE, e che abroga la direttiva 84/253/CEE;
- iv) regolamento (UE) n. 596/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 aprile 2014, relativi agli abusi di mercato (regolamento abusi di mercato) e che abroga la direttiva 2003/6/CE del Parlamento europeo e del Consiglio e le direttive 2003/124/CE, 2003/125/CE e 2004/72/CE della Commissione (GU L 173 del 12.6.2014, pag. 1);
- v) decreto legislativo 12 maggio 2015, n. 72, recante attuazione della direttiva 2013/36/UE, che modifica la direttiva 2002/87/CE e abroga le direttive 2006/48/CE e 2006/49/CE, per quanto concerne l'accesso all'attività degli enti creditizi e la vigilanza prudenziale sugli enti creditizi e sulle imprese di investimento. Modifiche al decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385 e al decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58;
- vi) decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 71, recante attuazione della direttiva 2014/91/UE, recante modifica della direttiva 2009/65/CE concernente il coordinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative in materia di taluni organismi d'investimento collettivo in valori mobiliari (OICVM), per quanto riguarda le funzioni di depositario, le politiche retributive e le sanzioni e di attuazione, limitatamente ad alcune disposizioni sanzionatorie, della direttiva 2014/65/UE relativa ai mercati degli strumenti finanziari e che modifica le direttive 2002/92/CE e 2011/61/UE.; decreto legislativo 3 agosto 2017, n. 129, recante attuazione della direttiva 2014/65/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 maggio 2014, relativa ai mercati degli strumenti finanziari e che modifica la direttiva 2002/92/CE e la direttiva 2011/61/UE, così, come modificata dalla direttiva 2016/1034/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 giugno 2016, e di adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del regolamento (UE) n. 600/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 maggio 2014, sui mercati degli strumenti finanziari e che modifica il regolamento (UE) n. 648/2012, così come modificato dal regolamento (UE) 2016/1033 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 giugno 2016;
- vii) regolamento (UE) n. 909/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 luglio 2014, relativo al miglioramento del regolamento titoli nell'Unione europea e ai depositari centrali di titoli e recante modifica delle direttive 98/26/CE e 2014/65/UE e del regolamento (UE) n. 236/2012 (GU L 257, del 28.8.2014, pag. 1);
- viii) regolamento (UE) n. 1286/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 novembre 2014, relativo ai documenti contenenti le informazioni chiave per i prodotti d'investimento al dettaglio e assicurativi preassemblati (GU L 352 del 9.12.2014, pag. 1);
- ix) regolamento (UE) 2015/2365 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 novembre 2015, sulla trasparenza delle operazioni di finanziamento tramite titoli e del riutilizzo e che modifica il regolamento (UE) n. 648/2012 (GU L 337, del 23.12.2015, pag. 1);
- x) decreto legislativo 21 maggio 2018, n. 68, recante attuazione della direttiva (UE) 2016/97 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 gennaio 2016, relativa alla distribuzione assicurativa;
- xi) regolamento (UE) 2017/1129 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 giugno 2017, relativo al prospetto da pubblicare per l'offerta pubblica o l'ammissione alla negoziazione di titoli di un mercato regolamentato e che abroga la direttiva 2003/71/CE (GU L 168 del 30.6.2017, pag. 12);
2. prevenzione del riciclaggio di denaro e del finanziamento del terrorismo:



Come può osservarsi, in entrambi i richiami è presente il riferimento alla prevenzione del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo; peraltro, nella Parte II dell'Allegato viene richiamato il decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 90 - recante attuazione della direttiva (UE) 2015/849 (cd. IV Direttiva antiriciclaggio) – e il Regolamento (UE) 2015/847 riguardante i dati informativi che accompagnano i trasferimenti di fondi e che abroga il Regolamento (CE) n. 1781/2006.

Ci si potrebbe pertanto chiedere se, per effetto del riferimento alla prevenzione del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo, debbano ritenersi inclusi nel novero dei soggetti rientranti nell'ambito del settore privato, cui si applica la normativa *whistleblowing*, anche i professionisti destinatari della normativa antiriciclaggio di cui al decreto legislativo 21 novembre 2007, n. 231 (tra i quali figurano anche i Commercialisti).

Sul punto si osserva preliminarmente che il tenore della norma di cui all'art. 2 co. 1, *lett. q)*, in generale, induce a ritenere che il riferimento sia a soggetti diversi dalle persone fisiche:

- per la sua formulazione: è evidente, infatti, che la norma inquadri entità giuridicamente riconosciute (dotate di personalità giuridica) e autonome;
- per esigenze di sistema: la normativa di tutela del *whistleblower* presuppone necessariamente, ai fini della sua applicazione, la presenza di un contesto organizzato (anche gerarchicamente) e strutturato, in cui siano presenti figure apicali e non apicali.

Ciò premesso, per quanto riguarda l'ambito di "*prevenzione del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo*" citato nella Parte I.B, si deve evidenziare che esso appare richiamato con esclusivo riferimento al settore dei servizi, prodotti e mercati finanziari. A conferma di ciò, la disposizione stessa specifica quali sono le norme riconducibili a tale ambito, vale a dire le "*norme che istituiscono un quadro di regolamentazione e di vigilanza e che prevedono una protezione dei consumatori e degli investitori nei mercati dei servizi finanziari e dei capitali dell'Unione e nei settori bancario, del credito, dell'investimento, dell'assicurazione e riassicurazione, delle pensioni professionali o dei prodotti pensionistici individuali, dei titoli, dei fondi di investimento, dei servizi di pagamento e delle attività di cui all'allegato I della direttiva 2013/36/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, sull'accesso all'attività degli enti creditizi e sulla vigilanza prudenziale sugli enti creditizi e sulle imprese di investimento, che modifica la Direttiva 2002/87/CE e abroga le Direttive 2006/48/CE e 2006/49/CE (GU L 176 del 27.6.2013, pag. 338), attuata con il decreto legislativo 12 maggio 2015, n. 72, recante attuazione della Direttiva 2013/36/UE, che modifica la Direttiva 2002/87/CE e abroga le Direttive*

i) decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 90, recante attuazione della direttiva (UE) 2015/849 relativa alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a scopo di riciclaggio dei proventi di attività criminose e di finanziamento del terrorismo e recante modifica delle direttive 2005/60/CE e 2006/70/CE e attuazione del regolamento (UE) n. 2015/847 riguardante i dati informativi che accompagnano i trasferimenti di fondi e che abroga il regolamento (CE) n. 1781/2006;

ii) regolamento (UE) 2015/847 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 maggio 2015, riguardante i dati informativi che accompagnano i trasferimenti di fondi e che abroga il regolamento (CE) n. 1781/2006 (GU L 141 del 5.6.2015, pag. 1);

B. Articolo 2, comma 1, lettera a), numero 3) - sicurezza dei trasporti:

i) regolamento (UE) n. 376/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 3 aprile 2014, concernente la segnalazione, l'analisi e il monitoraggio di eventi nel settore dell'aviazione civile, che modifica il regolamento (UE) n. 996/2010 del Parlamento europeo e del Consiglio e che abroga la direttiva 2003/42/CE del Parlamento europeo e del Consiglio e i regolamenti (CE) n. 1321/2007 e (CE) n. 1330/2007 della Commissione (GU L 122 del 24.4.2014, pag. 18);

ii) decreto legislativo 15 febbraio 2016, n. 32, recante attuazione della direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 novembre 2013, n. 2013/54/UE, relativa a talune responsabilità dello Stato di bandiera ai fini della conformità alla convenzione sul lavoro marittimo del 2006 e della sua applicazione;

iii) decreto legislativo 24 marzo 2011, n. 53, recante attuazione della direttiva 2009/16/CE recante le norme internazionali per la sicurezza delle navi, la prevenzione dell'inquinamento e le condizioni di vita e di lavoro a bordo per le navi che approdano nei porti comunitari e che navigano nelle acque sotto la giurisdizione degli Stati membri;

C. Articolo 2, comma 1, lettera a), numero 3) - tutela dell'ambiente:

i) decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 145, recante attuazione della direttiva 2013/30/UE sulla sicurezza delle operazioni in mare nel settore degli idrocarburi e che modifica la direttiva 2004/35/CE."

2006/48/CE e 2006/49/CE, per quanto concerne l'accesso all'attività degli enti creditizi e la vigilanza prudenziale sugli enti creditizi e sulle imprese di investimento”.

Come può osservarsi, la norma fa riferimento alla disciplina inerente al settore bancario, del credito, dell'investimento, dell'assicurazione e riassicurazione, delle pensioni professionali ovvero dei prodotti pensionistici individuali, dei titoli, delle imprese di investimento (cd. fondi di investimento), rinviando dunque sempre e in ogni caso a soggetti giuridici, diversi dalle persone fisiche, afferenti al settore finanziario¹¹⁰ con esclusione, dunque, dell'ambito delle categorie professionali destinatarie degli obblighi antiriciclaggio.

Anche con riguardo alla Parte II dell'Allegato al Decreto si evidenzia che:

- al punto n. 1 si fa nuovamente riferimento ai servizi, prodotti e mercati finanziari e prevenzione del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo (punto n. 1), per i quali valgono le considerazioni prima formulate;
- al punto n. 2 si fa riferimento alla prevenzione del riciclaggio di denaro e del finanziamento del terrorismo, richiamando tuttavia esclusivamente il Decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 90 - recante attuazione della Direttiva (UE) 2015/849 (IV Direttiva antiriciclaggio) – ed il Regolamento (UE) 2015/847 riguardante i dati informativi che accompagnano i trasferimenti di fondi e che abroga il Regolamento (CE) n. 1781/2006. Trattasi di atti che sono intervenuti a modificare la disciplina della movimentazione dei fondi; in particolare, il D.lgs. n. 90/2017, intervenuto a modificare il D.lgs. n. 231/2007 – cd. Decreto antiriciclaggio – individua ulteriori soggetti destinatari della disciplina di prevenzione e contrasto del riciclaggio/finanziamento del terrorismo (es. prestatori di servizi relativi all'utilizzo delle valute virtuali, operatori professionali in oro, intermediari con sede legale in altro stato membro ma stabiliti in Italia senza succursale, etc.). Conseguentemente, il rinvio operato dalla norma sembra riferirsi esclusivamente a tali soggetti (che peraltro, come può osservarsi, sono, in ogni caso, soggetti diversi dalle persone fisiche ed estranei al comparto delle Professioni) e non anche ai Commercialisti.

In ogni caso, sia con riguardo alla parte I.B che alla parte II dell'allegato del D.lgs. n. 24/2023, il Legislatore non sembra aver operato un richiamo integrale della normativa antiriciclaggio (contenuta nel D.lgs. n. 231/2007, che non viene mai citato nell'allegato), il che porta ulteriormente ad escludere la volontà del Legislatore di considerare nell'alveo dei soggetti tenuti ad applicare la disciplina *whistleblowing* tutti i soggetti destinatari degli obblighi antiriciclaggio. Appare, piuttosto, aver individuato nell'ambito della disciplina di prevenzione del riciclaggio esclusivamente quei soggetti diversi dalle persone fisiche che operano nei sopraindicati specifici ambiti - settore finanziario e di movimentazione dei fondi - quali destinatari della disciplina di cui al D.lgs. n. 24/2023.

Si osserva, infine, che i destinatari della normativa antiriciclaggio sono attualmente assoggettati a quanto previsto dall'art. 48 del D.lgs. n. 231/2007. La suddetta disposizione prevede che i soggetti obbligati adottino *“procedure per la segnalazione al proprio interno da parte di dipendenti o di persone in posizione comparabile di violazioni, potenziali o effettive, delle disposizioni dettate in funzione di prevenzione del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo”*. Tali procedure devono garantire:

- la tutela della riservatezza dell'identità del segnalante e del presunto responsabile delle violazioni, ferme restando le regole che disciplinano le indagini e i procedimenti avviati dall'autorità giudiziaria in relazione ai fatti oggetto delle segnalazioni;

¹¹⁰Ciò è confermato anche dalla circostanza che nella Direttiva 2019/1937 tali soggetti sono indicati espressamente come *“legal entities in the area of financial services, the prevention of money laundering and terrorist financing”* (Considerando 20).

- la tutela del soggetto che effettua la segnalazione contro condotte ritorsive, discriminatorie o comunque sleali conseguenti la segnalazione;
- lo sviluppo di uno specifico canale di segnalazione, anonimo e indipendente, proporzionato alla natura e alle dimensioni del soggetto obbligato.

Anche tale norma, tuttavia, è risultata di fatto difficilmente attuabile dai professionisti destinatari del D.lgs. n. 231/2007 in ragione della natura dell'attività esercitata nonché della dimensione, nella maggior parte dei casi medio-piccola, degli studi professionali. Sotto questo aspetto, si può richiamare il principio di proporzionalità degli adempimenti antiriciclaggio contenuto nell'art. 2 del D.lgs. n. 231/2007, in virtù del quale l'applicazione delle misure previste dal citato Decreto deve tener conto della peculiarità dell'attività, delle dimensioni e della complessità proprie dei soggetti obbligati.

Alla luce di tali considerazioni si ritiene, pertanto, che i professionisti destinatari della normativa antiriciclaggio non possano essere inclusi nel novero dei soggetti cui si applica la disciplina *whistleblowing* in virtù di quanto previsto dall'art. 2, co. 1, lett. q), n. 2) del D.lgs. n. 24/2023.

Deve evidenziarsi, a tal proposito, che tali considerazioni erano state poste dal Consiglio Nazionale all'attenzione dell'Autorità Nazionale Anticorruzione nell'ambito di un confronto in merito ad ulteriori interventi di indirizzo ad integrazione di quanto già indicato nelle Linee Guida adottate con la Delibera n. 311/2023; l'assenza di tale tema nel documento posto recentemente in pubblica consultazione induce a ritenere che le suddette considerazioni siano state accolte e condivise da parte dell'Autorità. Resta fermo che i Commercialisti possono rientrare nell'ambito di applicazione della suddetta normativa in ragione di quanto previsto dalla lett. q), n. 1) e n. 3) della citata disposizione e, dunque, nel caso di svolgimento dell'attività professionale in forma associata (ad es. per il tramite di una società tra professionisti) laddove questa abbia impiegato una media di 50 lavoratori nell'ultimo anno ovvero, a prescindere dal numero dei dipendenti, nel caso si sia dotata di modello di organizzazione e gestione ai sensi del D.lgs. n. 231/2001.

TAVOLE SINOTTICHE

Tabella n. 1 – Evoluzione della normativa *whistleblowing*

EVOLUZIONE NORMATIVA IN TEMA DI WHISTLEBLOWING	
Legge n. 190/2012	→ Introduzione della disciplina <i>whistleblowing</i> nel settore pubblico (nuovo art. 54- <i>bis</i> TUIP)
Decreto-legge n. 90/2014 (convertito dalla Legge n. 114/2014)	→ Individuazione dell'ANAC quale soggetto destinatario delle segnalazioni da parte di dipendenti operanti nella PA
Determinazione ANAC n. 6/2015	→ Diffusione di prime Linee guida recanti indicazioni per l'attuazione sostanziale della disciplina
Legge n. 179/2017	→ Riformulazione dell'art. 54- <i>bis</i> TUIP con le seguenti novità: <ul style="list-style-type: none">• Estensione della disciplina <i>whistleblowing</i>, nell'ambito del settore privato, alle società ed enti dotati di MOG 231 (art. 6 D.lgs.n. 231/2001)• Per il settore pubblico:<ul style="list-style-type: none">○ ampliamento dell'ambito soggettivo di applicazione (disciplina applicabile non solo ai dipendenti delle PA, ma anche ai dipendenti di enti che impiegano personale in regime di diritto pubblico e di enti e società private in controllo pubblico ai sensi dell'art. 2359 c.c., nonché ai lavoratori e collaboratori delle imprese fornitrici di beni e servizi che realizzano opere a favore della PA)○ individuazione del Responsabile della Prevenzione della Corruzione e trasparenza (RPCT) e di ANAC come destinatari delle segnalazioni○ approfondimento delle responsabilità del RPCT○ definizione più puntuale del sistema di tutele per il segnalante
Direttiva UE 2019/1937	→ Individuazione di disposizioni uniformi per la definizione, da parte degli Stati membri, della disciplina interna <i>whistleblowing</i> relativamente ai seguenti profili: <ul style="list-style-type: none">• regolamentazione delle modalità di segnalazione interna ed esterna• introduzione di divulgazione pubblica• attuazione di raccordo con la normativa internazionale in materia di protezione dei dati personali• definizione delle misure di protezione
Delibera ANAC n. 690/2020	→ Definizione del procedimento di gestione di segnalazione di illeciti nonché approfondimento sull'esercizio del potere sanzionatorio di ANAC, relativo alle comunicazioni di misura ritorsiva e regolamentazione del procedimento sanzionatorio semplificato
Delibera ANAC n. 469/2021	→ Indicazioni e orientamenti interpretativi per le PA utili a definire la propria procedura di <i>whistleblowing</i>
Decreto legislativo n. 24/2023	→ Recepimento della Direttiva UE 2019/1937 nell'ordinamento italiano Principali novità introdotte nella disciplina <i>whistleblowing</i> : <ul style="list-style-type: none">• ampliamento dell'ambito soggettivo di applicazione della disciplina;

-
- ampliamento del novero dei soggetti tutelati;
 - ampliamento del novero delle condotte considerate violazioni rilevanti ai fini dell'accesso alla speciale protezione riconosciuta dalla disciplina;
 - specifica disciplina dei canali di segnalazioni e delle condizioni per accedervi, nonché introduzione della divulgazione pubblica;
 - individuazione di diverse modalità di presentazione delle segnalazioni (in forma scritta o orale);
 - introduzione di una disciplina dettagliata degli obblighi di riservatezza e di trattamento dei dati personali ricevuti, gestiti e comunicati;
 - definizione del concetto di ritorsione e individuazione di relativa casistica (a titolo meramente esemplificativo);
 - indicazione della disciplina relativa alla protezione delle persone segnalanti o che comunicano misure ritorsive offerta sia da ANAC che dall'autorità giudiziaria;
 - introduzione di disciplina di dettaglio sulla responsabilità del segnalante e sulle scriminanti;
 - introduzione di apposite misure di sostegno per le persone segnalanti e il coinvolgimento, a titolo gratuito, di enti del Terzo settore dotati di adeguata competenza;
 - revisione della disciplina delle sanzioni applicabili da ANAC;
 - introduzione da parte dei soggetti privati di sanzioni nel sistema disciplinare adottato ai sensi del D.lgs. n. 231/2001.

Delibera ANAC n. 311/2023 → Linee Guida in materia di protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell'Unione e protezione delle persone che segnalano violazioni delle disposizioni normative nazionali. Procedure per la presentazione e gestione delle segnalazioni esterne

Tabella n. 2 - Enti appartenenti al settore pubblico e privato tenuti all'adozione della disciplina whistleblowing

SETTORE PUBBLICO SOGGETTI TENUTI ALL'ADOZIONE DELLA DISCIPLINA WHISTLEBLOWING (art. 2, co. 1, lett. p), D.lgs. n. 24/2023)
- Pubbliche Amministrazioni di cui all'art. 1, co. 2, D.lgs. n. 165/2001 (amministrazioni dello Stato, istituti e scuole di ogni ordine e grado e istituzioni educative, aziende ed amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo, Regioni, Province, Comuni, Comunità montane, e loro consorzi e associazioni, istituzioni universitarie, Istituti autonomi case popolari, Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e loro associazioni, enti pubblici non economici nazionali, regionali e locali, amministrazioni, aziende ed enti del Servizio sanitario nazionale, Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (ARAN) e Agenzie (Agenzie fiscali, Agenzia di protezione civile, etc.)
- Autorità amministrative indipendenti di garanzia, vigilanza o regolazione (Autorità garante della concorrenza e del mercato - AGCM, Commissione nazionale per le società e la borsa - CONSOB, Banca

d'Italia, Istituto per la vigilanza sulle assicurazioni - IVASS, Autorità di regolazione dei trasporti, Autorità per l'energia elettrica, il gas e il sistema idrico, Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, Garante per la protezione dei dati personali, Autorità nazionale anticorruzione - ANAC, Commissione di vigilanza sui fondi pensione e Commissione di garanzia dell'attuazione della legge sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali)

- **Enti pubblici economici** cui si applica, con il limite della compatibilità, la disciplina sulla prevenzione della corruzione e trasparenza al pari delle pubbliche amministrazioni)

- **Organismi di diritto pubblico** (come definiti dall'art. 1, lett. e), dell'Allegato 1.1 del Decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36) ossia qualsiasi soggetto, anche avente forma societaria:

- **dotato di capacità giuridica;**
- istituito per soddisfare specificatamente esigenze di interesse generale, attraverso lo svolgimento di un'attività priva di carattere industriale o commerciale;
- la cui attività sia finanziata in modo maggioritario dallo Stato, dagli enti pubblici territoriali o da altri organismi di diritto pubblico, oppure la cui gestione sia soggetta al controllo di questi ultimi, oppure il cui organo di amministrazione, direzione o vigilanza sia costituito da membri dei quali più della metà è designata dallo Stato, dagli enti pubblici territoriali o da altri organismi di diritto pubblico

- **Concessionari di pubblico servizio** ai quali è affidata da un soggetto pubblico la gestione di un servizio pubblico con assunzione di un rischio operativo

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

- Società a controllo pubblico che coincidono con quelle disciplinate dall'apposito Testo Unico di cui al D.lgs. n. 175/2016 (in particolare dall'art. 2, co. 1, lett. m));
- "*Enti di diritto privato sottoposti a controllo pubblico ai sensi dell'art. 2359 del c.c.*", cui fa espresso riferimento l'art. 3, co. 3, lett. b), del Decreto. Ai fini della loro individuazione, è stata chiarita¹¹¹ la necessità di fare riferimento all'art. 2-bis, co. 2, lett. c), del D.lgs. n. 33/2013, norma cardine sul perimetro di applicazione della normativa sulla prevenzione della corruzione e della trasparenza. Vi rientrano, pertanto, associazioni, fondazioni ed enti di diritto privato, comunque denominati, anche privi di personalità giuridica, che soddisfino contemporaneamente i seguenti requisiti:
 - a) bilancio superiore a 500.000 euro;
 - b) attività finanziata in modo maggioritario per almeno due esercizi finanziari consecutivi nell'ultimo triennio da pubbliche amministrazioni;
 - c) totalità dei titolari o dei componenti dell'organo di amministrazione o di indirizzo designata da pubbliche amministrazioni;

- Società *in house*, cioè società nelle quali:

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

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

¹¹¹ Vd. LLGG citate, par. 1.1, pagg. 10-12.

SETTORE PRIVATO

SOGGETTI TENUTI ALL'ADOZIONE DELLA DISCIPLINA WHISTLEBLOWING

(art. 2, co. 1, lett. q), D.lgs. n. 24/2023)

1. Enti che hanno impiegato nell'ultimo anno la media di almeno 50 lavoratori subordinati con contratti di lavoro a tempo indeterminato o determinato

2. Enti che, pur non avendo impiegato nell'ultimo anno la media di almeno 50 lavoratori subordinati con contratti di lavoro a tempo indeterminato o determinato, svolgono la propria attività nei seguenti settori:
 - servizi, prodotti e mercati finanziari e prevenzione del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo,
 - tutela dell'ambiente
 - sicurezza dei trasporti

3. Altri enti di diritto privato, diversi da quelli indicati al n. 2, che rientrano nell'ambito di applicazione del D.lgs. n. 231/2001 e adottano i modelli di organizzazione e gestione ivi previsti, sia che nell'ultimo anno abbiano impiegato la media di almeno 50 lavoratori subordinati con contratti di lavoro a tempo indeterminato o determinato, sia che non abbiano raggiunto, nel medesimo periodo di riferimento, tale media

Tabella n. 3 - Soggetti del settore pubblico e privato destinatari del sistema di tutele previsto dalla normativa *whistleblowing*

SETTORE PUBBLICO

**SOGGETTI DESTINATARI DELLA TUTELA NELL'AMBITO DEGLI ENTI TENUTI ALL'APPLICAZIONE DELLA
NORMATIVA WHISTLEBLOWING**

(artt. 3, co. 3 e 4, D.lgs. n. 24/2023)

- Dipendenti delle Pubbliche Amministrazioni di cui agli artt. 1 co. 2 e art. 3 del 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 di garanzia, vigilanza e regolazione¹¹²
- 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

¹¹² In considerazione della laconicità delle disposizioni di legge in esame nonché alla luce del generale inquadramento della magistratura fornito dalle norme costituzionali, l'Autorità ha ritenuto di escludere dal suddetto ambito le segnalazioni proposte da magistrati o relative a magistrati (seppure proposte da dipendenti pubblici) in modo da non interferire, creando sovrapposizioni, con le competenze proprie dell'organo di autogoverno costituito in seno alla stessa.

- Persone fisiche che detengono azioni in uno dei soggetti del settore pubblico aventi veste societaria - es. società in controllo pubblico - venuti a conoscenza di violazioni oggetto di segnalazione nell'ambito dell'esercizio dei propri diritti di azionista
- Persone fisiche con funzioni di amministrazione, direzione, controllo, vigilanza o rappresentanza presso soggetti del settore pubblico (anche qualora tali funzioni siano esercitate in via di mero fatto)

SETTORE PRIVATO

SOGGETTI DESTINATARI DELLA TUTELA NELL'AMBITO DEGLI ENTI TENUTI ALL'APPLICAZIONE DELLA NORMATIVA *WHISTLEBLOWING* (art. 3, co. 3 e 4, D.lgs. n. 24/2023)

- Lavoratori subordinati e lavoratori autonomi che svolgono la propria attività lavorativa presso gli enti del settore privato
- Liberi professionisti e consulenti che prestano la propria attività presso gli enti del settore privato
- Volontari e tirocinanti, retribuiti e non retribuiti, che prestano la propria attività presso gli enti del settore privato
- Azionisti (persone fisiche che detengono azioni in uno degli enti del settore privato) venuti a conoscenza di violazioni oggetto di segnalazione nell'ambito dell'esercizio dei propri diritti di azionista
- Persone fisiche con funzioni di amministrazione, direzione, controllo, vigilanza o rappresentanza, anche qualora tali funzioni siano esercitate in via di mero fatto, presso gli enti del settore privato

ULTERIORI SOGGETTI PROTETTI NELL'AMBITO DEGLI ENTI DEL SETTORE PUBBLICO E PRIVATO TENUTI ALL'APPLICAZIONE DELLA NORMATIVA *WHISTLEBLOWING* (art. 5, co. 3, D.lgs. n. 24/2023)

Facilitatore: trattasi della persona fisica che assiste il *whistleblower* nel processo di segnalazione, operante all'interno del medesimo contesto lavorativo e la cui assistenza deve essere mantenuta riservata (art. 2, co. 1, lett. h), del Decreto). Nel caso in cui il facilitatore sia un sindacalista, questi potrà godere della tutela accordata dalla disciplina solo qualora presti la propria assistenza al segnalante a titolo personale in proprio e non in funzione sindacale, in quanto l'istituto del *whistleblowing* è indirizzato alla tutela della persona fisica che agisce in qualità di "lavoratore". In ogni caso la tutela della riservatezza deve essere garantita sia con riferimento all'identità del facilitatore sia con riguardo all'attività di assistenza prestata

Persone del medesimo contesto lavorativo del segnalante/denunciante/divulgatore, legate a tale soggetto da uno stabile legame affettivo o di parentela entro il quarto grado. Trattasi di soggetti che hanno un legame qualificato con il segnalante (es. coniuge, convivente *more uxorio*, padre/madre, figlio/figlia, etc.) e che operano ovvero hanno operato nel medesimo ambiente lavorativo (es. collega, collaboratore, *ex* collega, *ex* collaboratore, etc.)

Colleghi di lavoro del segnalante/denunciante/divulgatore, che lavorano nel medesimo contesto lavorativo e che hanno con tale persona un rapporto abituale e corrente (sono esclusi gli *ex* colleghi)

Enti di proprietà del segnalante/denunciante/divulgatore o per i quali le stesse persone lavorano (es. imprese fornitrici di beni, lavori o servizi) ed enti che operano nel medesimo contesto lavorativo delle predette persone

Tabella n. 4 - Violazioni oggetto di segnalazione

VIOLAZIONI OGGETTO DI SEGNALAZIONE (art. 2, co. 1, lett. a), D.lgs. n. 24/2023)

SEZIONE 1 - Violazioni del diritto nazionale

Illeciti civili, illeciti penali, illeciti amministrativi e illeciti contabili
(non rientranti tra quelli che costituiscono violazione del diritto europeo individuati nella sezione 2)

Condotte illecite rilevanti ai sensi del D.lgs. n. 231/2001 (trattasi dei reati presupposto per l'applicazione del D.lgs. n. 231/2001 quali, ad esempio, indebita percezione di erogazioni, truffa in danno dello Stato, di un ente pubblico o dell'Unione europea o per il conseguimento di erogazioni pubbliche, frode informatica in danno dello Stato o di un ente pubblico e frode nelle pubbliche forniture, peculato, concussione, induzione indebita a dare o promettere utilità, corruzione e abuso d'ufficio, etc.)

Violazioni dei modelli di organizzazione e gestione previsti dal D.lgs. n. 231/2001 (trattasi di violazioni attinenti agli aspetti organizzativi dell'ente)

Informazioni sulle violazioni (nella misura in cui costituiscono "elementi concreti" – ai sensi dell'art. 2, co. 1, lett. b) del Decreto - tali da far ritenere al segnalante che potrebbe essere commessa una delle violazioni previste dal Decreto)

SEZIONE 2 - Violazioni del diritto europeo

3 - 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 (anche se non espressamente elencate nel citato allegato) relativi ai seguenti settori: appalti pubblici; servizi, prodotti e mercati finanziari e prevenzione del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo; sicurezza e conformità dei prodotti; sicurezza dei trasporti; tutela dell'ambiente; radioprotezione e sicurezza nucleare; sicurezza degli alimenti e dei mangimi e salute e benessere degli animali; salute pubblica; protezione dei consumatori; tutela della vita privata e protezione dei dati personali e sicurezza delle reti e dei sistemi informativi (es. reati ambientali)

4 - Atti od omissioni che ledono gli interessi finanziari dell'Unione Europea (art. 325 TFUE relativo alla 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 (es. frode e corruzione)

5 - Atti od omissioni riguardanti il mercato interno, che compromettono la libera circolazione delle merci, delle persone, dei servizi e dei capitali (art. 26, par. 2, 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

6 - Atti o comportamenti che vanificano l'oggetto o la finalità delle disposizioni dell'Unione Europea nei settori e ambiti sopra indicati (es. pratiche abusive anticoncorrenziali)

Informazioni sulle violazioni (nella misura in cui costituiscono "elementi concreti" – ai sensi dell'art. 2, co. 1, lett. b) del Decreto - tali da far ritenere al segnalante che potrebbe essere commessa una delle violazioni previste dal Decreto)

Tabella n. 5 - Fattispecie di inammissibilità della segnalazione esterna

CASI DI INAMMISSIBILITÀ DELLA SEGNALAZIONE
Manifesta infondatezza per l'assenza di elementi di fatto riconducibili alle violazioni tipizzate nell'art. 2, co. 1, lett. a)
Manifesta insussistenza dei presupposti di legge per l'esercizio dei poteri di vigilanza dell'Autorità, ivi inclusa l'assenza dei presupposti per l'effettuazione della segnalazione con particolare riferimento alle persone che svolgono la propria attività lavorativa presso soggetti del settore privato
Manifesta incompetenza dell'Autorità sulle questioni segnalate
Accertato contenuto generico della segnalazione di illecito, tale da non consentire la comprensione dei fatti, ovvero segnalazione di illeciti corredata da documentazione non appropriata o inconferente, tale da non far comprendere il contenuto stesso della segnalazione
Produzione di sola documentazione in assenza della segnalazione di condotte illecite
Manca dei dati che costituiscono elementi essenziali della segnalazione di illeciti indicati dal Regolamento per la gestione delle segnalazioni e per l'esercizio del potere sanzionatorio
Sussistenza di violazioni di lieve entità

Tabella n. 6 - Sintesi delle casistiche e delle modalità di segnalazione

I DIVERSI CANALI DI SEGNALAZIONE			
VIOLAZIONI OGGETTO DI SEGNALAZIONE (art. 2, co. 1, lett. a), D.lgs. n. 24/2023)	SOGGETTI CHE POSSONO SEGNALARE	CANALE UTILIZZABILE	
VIOLAZIONI DEL DIRITTO NAZIONALE Violazioni che ledono l'interesse pubblico o l'integrità dell'amministrazione pubblica o dell'ente privato consistenti in:	Illeciti civili, penali, amministrativi e contabili (non rientranti tra quelli che costituiscono violazione del diritto europeo)	Tutti i canali (segnalazione interna/esterna, denuncia all'autorità, divulgazione pubblica)	
	Condotte illecite rilevanti ai sensi del D.lgs. n. 231/2001 (trattasi dei reati presupposto per l'applicazione del D.lgs. n. 231/2001 quali, ad esempio, indebita percezione di erogazioni, truffa in danno dello Stato, di un ente pubblico o dell'Unione europea o per il conseguimento di erogazioni pubbliche, frode informatica in danno dello Stato o di un ente pubblico e frode nelle pubbliche forniture, peculato, concussione, induzione indebita a dare o promettere utilità, corruzione e abuso d'ufficio, etc.)	Dipendenti (e soggetti equiparati) degli enti del settore pubblico	Tutti i canali (segnalazione interna/esterna, denuncia all'autorità, divulgazione pubblica)
		Dipendenti (e soggetti equiparati) degli enti appartenenti al settore privato dotati di modello ex D.lgs. n. 231/2001 con meno di 50 lavoratori	Solo canale interno
	Dipendenti (e soggetti equiparati) degli enti	Solo canale interno	

I DIVERSI CANALI DI SEGNALAZIONE			
VIOLAZIONI OGGETTO DI SEGNALAZIONE (art. 2, co. 1, lett. a), D.lgs. n. 24/2023)	SOGGETTI CHE POSSONO SEGNALARE	CANALE UTILIZZABILE	
	appartenenti al settore privato dotati di modello ex D.lgs. n. 231/2001 con almeno 50 lavoratori		
<p>VIOLAZIONI DEL DIRITTO NAZIONALE Violazioni che ledono l'interesse pubblico o l'integrità dell'amministrazione pubblica o dell'ente privato consistenti in:</p>	<p>Violazioni dei modelli di organizzazione e gestione previsti dal D.lgs. n. 231/2001 (trattasi di violazioni attinenti agli aspetti organizzativi dell'ente)</p>	<p>Dipendenti (e soggetti equiparati) degli enti del settore pubblico</p> <p>Dipendenti (e soggetti equiparati) degli enti appartenenti al settore privato dotati di modello ex D.lgs. n. 231/2001 con meno di 50 lavoratori</p> <p>Dipendenti (e soggetti equiparati) degli enti appartenenti al settore privato dotati di modello ex D.lgs. n. 231/2001 con almeno 50 lavoratori</p>	<p>Tutti i canali (segnalazione interna/esterna, denuncia all'autorità, divulgazione pubblica)</p> <p>Solo canale interno</p> <p>Solo canale interno</p>
	<p>Informazioni sulle violazioni (nella misura in cui costituiscono "elementi concreti" – ai sensi dell'art. 2, co. 1, lett. b) del Decreto - tali da far ritenere al segnalante che potrebbe essere commessa una delle violazioni previste dal Decreto)</p>	<p>Dipendenti (e soggetti equiparati) degli enti del settore pubblico</p> <p>In caso di informazioni sulle violazioni ex D.lgs. n. 231/2001: Dipendenti (e soggetti equiparati) degli enti appartenenti al settore privato dotati di modello ex D.lgs. n. 231/2001 con meno di 50 lavoratori</p>	<p>Tutti i canali (segnalazione interna/esterna, denuncia all'autorità, divulgazione pubblica)</p> <p>Solo canale interno</p>

I DIVERSI CANALI DI SEGNALAZIONE			
VIOLAZIONI OGGETTO DI SEGNALAZIONE (art. 2, co. 1, lett. a), D.lgs. n. 24/2023)	SOGGETTI CHE POSSONO SEGNALARE	CANALE UTILIZZABILE	
		Dipendenti (e soggetti equiparati) degli enti appartenenti al settore privato dotati di modello ex D.lgs. n. 231/2001 con almeno 50 lavoratori	Solo canale interno
VIOLAZIONI DEL DIRITTO EUROPEO Violazioni che ledono l'interesse pubblico o l'integrità dell'amministrazione pubblica o dell'ente privato consistenti in:	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 (anche se non espressamente elencate nel citato allegato) relativi ai seguenti settori: appalti pubblici; servizi, prodotti e mercati finanziari e prevenzione del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo; sicurezza e conformità dei prodotti; sicurezza dei trasporti; tutela dell'ambiente; radioprotezione e sicurezza nucleare; sicurezza degli alimenti e dei mangimi e salute e benessere degli animali; salute pubblica; protezione dei consumatori; tutela della vita privata e protezione dei dati personali e sicurezza delle reti e dei sistemi informativi (es. reati ambientali)	Dipendenti (e soggetti equiparati) degli enti del settore pubblico Dipendenti (e soggetti equiparati) degli enti del settore privato: • con una media di almeno 50 lavoratori • che operano in settori cd. sensibili Dipendenti (e soggetti equiparati) degli enti appartenenti al settore privato dotati di modello ex D.lgs. n. 231/2001 con almeno 50 lavoratori	Tutti i canali (segnalazione interna/esterna, denuncia all'autorità, divulgazione pubblica) Tutti i canali (segnalazione interna/esterna, denuncia all'autorità, divulgazione pubblica) Tutti i canali (segnalazione interna/esterna, denuncia all'autorità, divulgazione pubblica)
	Atti od omissioni che ledono gli interessi finanziari dell'Unione Europea (art. 325 TFUE relativo alla 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 (es. frode e corruzione)	Dipendenti (e soggetti equiparati) degli enti del settore pubblico Dipendenti (e soggetti equiparati) degli enti del settore privato: • con una media di almeno 50 lavoratori • che operano in settori cd. sensibili Dipendenti (e soggetti equiparati) degli enti appartenenti al settore privato dotati di modello ex D.lgs. n.	Tutti i canali (segnalazione interna/esterna, denuncia all'autorità, divulgazione pubblica) Tutti i canali (segnalazione interna/esterna, denuncia all'autorità, divulgazione pubblica) Tutti i canali (segnalazione interna/esterna,



I DIVERSI CANALI DI SEGNALAZIONE			
VIOLAZIONI OGGETTO DI SEGNALAZIONE (art. 2, co. 1, lett. a), D.lgs. n. 24/2023)		SOGGETTI CHE POSSONO SEGNALARE	CANALE UTILIZZABILE
		231/2001 con almeno 50 lavoratori	denuncia all'autorità, divulgazione pubblica)
VIOLAZIONI DEL DIRITTO EUROPEO Violazioni che ledono l'interesse pubblico o l'integrità dell'amministrazione pubblica o dell'ente privato consistenti in:	Atti od omissioni riguardanti il mercato interno, che compromettono la libera circolazione delle merci, delle persone, dei servizi e dei capitali (art. 26, par. 2, 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	Dipendenti (e soggetti equiparati) degli enti del settore pubblico Dipendenti (e soggetti equiparati) degli enti del settore privato: <ul style="list-style-type: none"> • con una media di almeno 50 lavoratori • che operano in settori cd. sensibili Dipendenti (e soggetti equiparati) degli enti appartenenti al settore privato dotati di modello ex D.lgs. n. 231/2001 con almeno 50 lavoratori	Tutti i canali (segnalazione interna/esterna, denuncia all'autorità, divulgazione pubblica) Tutti i canali (segnalazione interna/esterna, denuncia all'autorità, divulgazione pubblica) Tutti i canali (segnalazione interna/esterna, denuncia all'autorità, divulgazione pubblica)
	Atti o comportamenti che vanificano l'oggetto o la finalità delle disposizioni dell'Unione Europea nei settori e ambiti sopra indicati (es. pratiche abusive anticoncorrenziali)	Dipendenti (e soggetti equiparati) degli enti del settore pubblico Dipendenti (e soggetti equiparati) degli enti del settore privato: <ul style="list-style-type: none"> • con una media di almeno 50 lavoratori • che operano in settori cd. sensibili Dipendenti (e soggetti equiparati) degli enti appartenenti al settore privato dotati di modello ex D.lgs. n. 231/2001 con almeno 50 lavoratori	Tutti i canali (segnalazione interna/esterna, denuncia all'autorità, divulgazione pubblica) Tutti i canali (segnalazione interna/esterna, denuncia all'autorità, divulgazione pubblica) Tutti i canali (segnalazione interna/esterna, denuncia all'autorità, divulgazione pubblica)

I DIVERSI CANALI DI SEGNALAZIONE			
VIOLAZIONI OGGETTO DI SEGNALAZIONE (art. 2, co. 1, lett. a), D.lgs. n. 24/2023)	SOGGETTI CHE POSSONO SEGNALARE	CANALE UTILIZZABILE	
<p>VIOLAZIONI DEL DIRITTO EUROPEO Violazioni che ledono l'interesse pubblico o l'integrità dell'amministrazione pubblica o dell'ente privato consistenti in:</p>	<p>Informazioni sulle violazioni (nella misura in cui costituiscono "elementi concreti" – ai sensi dell'art. 2, co. 1, lett. b) del Decreto - tali da far ritenere al segnalante che potrebbe essere commessa una delle violazioni previste dal Decreto)</p>	<p>Dipendenti (e soggetti equiparati) degli enti del settore pubblico</p> <p>Dipendenti (e soggetti equiparati) degli enti del settore privato:</p> <ul style="list-style-type: none"> • con una media di almeno 50 lavoratori • che operano in settori cd. sensibili <p>Dipendenti (e soggetti equiparati) degli enti appartenenti al settore privato dotati di modello ex D.lgs. n. 231/2001 con almeno 50 lavoratori</p>	<p>Tutti i canali (segnalazione interna/esterna, denuncia all'autorità, divulgazione pubblica)</p> <p>Tutti i canali (segnalazione interna/esterna, denuncia all'autorità, divulgazione pubblica)</p> <p>Tutti i canali (segnalazione interna/esterna, denuncia all'autorità, divulgazione pubblica)</p>

Tabella n. 7 - Tutela della riservatezza

LA TUTELA DELLA RISERVATEZZA	
Tipologia di procedimento	Tutela della riservatezza del segnalante
Procedimento penale	L'identità è coperta dal segreto ai sensi dell'art. 329 c.p.p. (art. 12, co. 3, D.lgs. n. 24/2023); il segreto copre tutti gli atti compiuti nell'ambito dello svolgimento delle indagini preliminari fino a quando l'imputato non ne possa avere conoscenza e comunque non oltre la loro chiusura.
Procedimento dinanzi alla Corte dei Conti	Divieto di rivelazione dell'identità del segnalante fino alla chiusura della fase istruttoria (art. 12, co. 4, D.lgs. n. 24/2023). Successivamente a tale fase, l'identità del segnalante può essere rivelata dall'Autorità giudiziaria per consentirne l'utilizzo nel procedimento.
Procedimento disciplinare attivato dall'ente pubblico/privato contro il presunto autore della condotta segnalata	L'identità del segnalante non può essere disvelata nel caso in cui la contestazione dell'addebito sia fondata su accertamenti distinti e ulteriori rispetto alla segnalazione, anche se conseguenti alla stessa. Diversamente, qualora la contestazione dell'addebito sia fondata, in tutto o in parte, sulla segnalazione e la

	<p>conoscenza dell'identità della persona segnalante risulta indispensabile per la difesa dell'inculpato, in presenza del consenso espresso dalla persona segnalante alla rivelazione della propria identità, questa potrà essere disvelata ai fini del procedimento disciplinare (art. 12, co. 5, D.lgs. n. 24/2023). In questo caso è necessario formalizzare per iscritto, tramite apposita comunicazione, le motivazioni che conducono alla suddetta rivelazione.</p>
Procedure di segnalazione interna ed esterna	<p>L'identità del segnalante (e delle informazioni da cui possa evincersi la sua identità) è rivelabile solo nel caso in cui risulta indispensabile anche ai fini della difesa della persona coinvolta (art. 12, co. 6, D.lgs. n. 24/2023). Anche in tal caso, oltre al consenso espresso del segnalante, è richiesta una comunicazione scritta che indichi le ragioni del disvelamento.</p>

Tabella n. 8 - Individuazione dei soggetti coinvolti nel trattamento dei dati personali

art. 13 D.lgs. n. 24/2023		
Soggetti coinvolti nel trattamento dei dati personali	Qualificazione giuridica ai sensi della normativa privacy	Note
<ul style="list-style-type: none"> - Soggetti pubblici che istituiscono il canale interno - Soggetti privati che istituiscono il canale interno - ANAC per il canale esterno - Autorità competenti a cui vengono trasmesse le segnalazioni per ambito di competenza 	Titolari del trattamento dei dati personali	<p>Soggetti che sono tenuti a determinare le finalità e i mezzi del trattamento di dati personali attinenti alla acquisizione e gestione di segnalazioni di illeciti ex D.lgs. n. 24/2023.</p> <p>Tali soggetti sono tenuti altresì a fornire adeguata informativa sul trattamento di suddetti dati al <i>whistleblower</i> e alle persone coinvolte, nonché ad assicurare l'adozione di misure appropriate a tutela dei diritti e delle libertà degli interessati.</p>
<ul style="list-style-type: none"> - Enti pubblici che condividono il canale interno 	Contitolari del trattamento dei dati personali	<p>Titolari del trattamento (come sopra individuati) che</p>

art. 13 D.Lgs. n. 24/2023		
Soggetti coinvolti nel trattamento dei dati personali	Qualificazione giuridica ai sensi della normativa privacy	Note
<ul style="list-style-type: none"> - Enti privati che condividono il canale interno 		<p>determinano congiuntamente le finalità e i mezzi del trattamento dei dati personali (ad es. in caso di condivisione del canale interno di segnalazione).</p> <p>Operativamente, le finalità e i mezzi del trattamento di dati sono definiti tramite un accordo che riflette adeguatamente i rispettivi ruoli e i rapporti con gli interessati, disciplinando altresì le rispettive responsabilità in merito all'osservanza degli obblighi derivanti dalla normativa <i>privacy</i>.</p>
<ul style="list-style-type: none"> - Soggetti esterni gestori delle segnalazioni (laddove sia stata affidata loro la gestione) - Fornitori esterni 	<p>Responsabili del trattamento dei dati personali</p>	<p>Nel caso di affidamento della ricezione e trattazione delle segnalazioni ad un soggetto esterno autonomo, questi deve assicurare conoscenza specialistica, affidabilità e risorse adeguate, nonché personale specificamente formato per mettere in atto misure tecniche e organizzative che garantiscano il rispetto della riservatezza, protezione dei dati e segretezza.</p> <p>L'esecuzione dei trattamenti da parte del responsabile del trattamento deve essere disciplinata in apposito contratto o altro atto giuridico che individui:</p> <ul style="list-style-type: none"> - oggetto, durata, natura e finalità del trattamento, tipologia di dati personali, - categorie di interessati, - obblighi e i diritti del titolare del trattamento. <p>Peraltro, anche i responsabili del trattamento possono designare espressamente, sotto la propria responsabilità, soggetti</p>

art. 13 D.Lgs. n. 24/2023		
Soggetti coinvolti nel trattamento dei dati personali	Qualificazione giuridica ai sensi della normativa privacy	Note
<p>Persones espressamente designate dal titolare o dai contitolari del trattamento che gestiscono e trattano le segnalazioni (ad es. soggetti interni all'ente individuati come gestori delle segnalazioni interne)</p>	<p>Persones autorizzate al trattamento dei dati personali</p>	<p>autorizzati a operare, sotto l'autorità del responsabile del trattamento, con specifici compiti e funzioni connessi al trattamento di dati personali.</p> <hr/> <p>Persones fisiche, espressamente designate dai titolari/contitolari del trattamento, cui vengono espressamente attribuiti specifici compiti e funzioni connessi al trattamento di dati personali afferenti alla gestione delle segnalazioni di illeciti ex D.lgs. n. 24/2023.</p> <p>Tali soggetti operano in ogni caso sotto l'autorità e la responsabilità del titolare/contitolare del trattamento. Ai fini della corretta individuazione delle persone coinvolte nella gestione dei dati personali attinenti alle segnalazioni di illeciti ex D.lgs. n. 24/2023, i titolari/contitolari del trattamento devono considerare il proprio assetto organizzativo interno. Le persone autorizzate devono ricevere adeguata e specifica formazione professionale.</p>

Tabella n. 9 - Sanzioni previste dal D.lgs. n. 24/2023

art. 21 D.Lgs. n. 24/2023	
VIOLAZIONI	SANZIONI PREVISTE
<p>Accertamento di ritorsioni nei confronti del whistleblower</p>	<p>Sanzione pecuniaria amministrativa di importo compreso tra 10.000,00 e 50.000,00 euro a carico della persona fisica individuata come responsabile della ritorsione (art. 21 co, 1, lett. a))</p>

art. 21 D.Lgs. n. 24/2023

VIOLAZIONI	SANZIONI PREVISTE
Accertamento di ritorsioni nei confronti di persone diverse dal segnalante (facilitatore, persone del medesimo contesto lavorativo del <i>whistleblower</i> , legate ad esso da uno stabile legame affettivo o di parentela entro il quarto grado, ovvero i colleghi di lavoro del <i>whistleblower</i> , i quali lavorando nel medesimo contesto lavorativo, hanno con lo stesso un rapporto abituale e corrente; gli Enti di proprietà del <i>whistleblower</i> ; gli Enti presso i quali il <i>whistleblower</i> lavora; gli Enti che operano nel medesimo contesto lavorativo del <i>whistleblower</i>)	Sanzione pecuniaria amministrativa di importo compreso tra 10.000,00 e 50.000,00 euro a carico della persona individuata come responsabile della ritorsione (art. 21 co, 1, <i>lett. a</i>)
Accertamento della condotta volta ad ostacolare o a tentare di ostacolare la segnalazione di illeciti ovvero la segnalazione esterna	Sanzione pecuniaria amministrativa di importo compreso tra 10.000,00 e 50.000,00 euro a carico della persona fisica individuata come responsabile (art. 21 co, 1, <i>lett. a</i>)
Accertamento della violazione dell'obbligo di riservatezza di cui all'art. 12 del Decreto	Sanzione pecuniaria amministrativa di importo compreso tra 10.000,00 e 50.000,00 euro a carico della persona fisica individuata come responsabile (art. 21 co, 1, <i>lett. a</i>) ¹¹³
Accertamento dell'assenza di canali di segnalazione, della mancanza di procedure per l'effettuazione e la gestione delle segnalazioni di illeciti nonché dell'adozione di procedure per l'effettuazione e la gestione delle segnalazioni di illeciti non conformi a quelle di cui agli artt. 4 e 5 del Decreto all'interno dei soggetti del settore pubblico e del settore privato	Sanzione pecuniaria amministrativa di importo compreso tra 10.000,00 e 50.000,00 euro a carico dell'organo di indirizzo (art. 21 co, 1, <i>lett. a</i>)
Accertamento del mancato svolgimento dell'attività di verifica e analisi delle segnalazioni di illeciti ricevute ¹¹⁴	Sanzione amministrativa pecuniaria di importo compreso tra 10.000 e 50.000 euro a carico del gestore delle segnalazioni (art. 21 co, 1, <i>lett. b</i>)
Accertamento - anche con sentenza di primo grado - della responsabilità civile del <i>whistleblower</i> per diffamazione o calunnia nei casi di dolo o colpa grave, salvo che sia stato già condannato, anche in primo grado, per i reati di diffamazione o di calunnia o comunque per i medesimi reati commessi con la denuncia all'autorità giudiziaria	Sanzione amministrativa pecuniaria di importo compreso tra 500,00 e 2.500,00 euro a carico del <i>whistleblower</i> (art. 21 co, 1, <i>lett. c</i>)

¹¹³Con riferimento a tale disposizione, è stato evidenziato il rischio di una moltiplicazione di sanzioni rispetto alle violazioni dell'obbligo di riservatezza, considerato che l'art. 83 del Regolamento UE 2016/679 in materia di privacy già prevede l'irrogazione di sanzioni amministrative pecuniarie in conseguenza della violazione dell'obbligo di riservatezza. Ci si chiede, dunque, se possa applicarsi il principio di specialità con riferimento alle disposizioni del D.Lgs. n. 24/2023 (cfr. A. Ciccio Messina, "Whistleblowing: sanzioni bis", Italia Oggi, 5 aprile 2023, pag. 31).

¹¹⁴ Per un approfondimento in merito alla corretta delimitazione del perimetro delle sanzioni applicabili al gestore delle segnalazioni, M. Arena, "Le sanzioni dell'ANAC in tema di whistleblowing", in Rivista 231, 1/2024, pag. 25 e ss.