



TRANSPARENCY  
INTERNATIONAL  
ITALIA

Associazione contro la corruzione

## **Decreto Legislativo 24 / 2023**

# **TRASPOSIZIONE DELLA DIRETTIVA EUROPEA SUL WHISTLEBLOWING 1937/2019**

---

---

Un primo commento di Transparency International Italia





**TRANSPARENCY  
INTERNATIONAL  
ITALIA**

Associazione contro la corruzione

Transparency International Italia è il capitolo nazionale di Transparency International, l'organizzazione non governativa, no profit, leader nel mondo per le sue attività di promozione della trasparenza e di prevenzione e contrasto alla corruzione.

**[www.transparency.it](http://www.transparency.it)**

Questa pubblicazione è stata prodotta nell'ambito del progetto "Speak Up Europe", finanziato dal Fondo per la sicurezza interna dell'Unione europea - Polizia. Il contenuto di questa pubblicazione rappresenta solo le opinioni degli autori ed è di loro esclusiva responsabilità. La Commissione europea non si assume alcuna responsabilità per l'uso che potrebbe essere fatto delle informazioni che contiene. Le opinioni espresse in questa pubblicazione sono solo degli autori.



**Funded by  
the European Union**

Autore: Giorgio Frascini  
Editor: Daniela Casula, Aiste Galinyte



Salvo dove diversamente indicato, questo lavoro è concesso in licenza CC BY-ND 4.0. Citazioni consentite.

In caso di richieste di approfondimenti o chiarimenti, contattare Giorgio Frascini all'indirizzo:  
[gfrascini@transparency.it](mailto:gfrascini@transparency.it)

# INDICE

---

<b>CAPO I - AMBITO DI APPLICAZIONE, DEFINIZIONI</b>	<b>8</b>
ARTICOLO 1 / AMBITI DI APPLICAZIONE OGGETTIVA	8
COMMENTO / ARTICOLO 1	9
ARTICOLO 2 / DEFINIZIONI	10
ARTICOLO 2 / DEFINIZIONI	11
ARTICOLO 2 / DEFINIZIONI	12
COMMENTO / ARTICOLO 2	12
ARTICOLO 3 / AMBITO DI APPLICAZIONE SOGGETTIVO	13
ARTICOLO 3 / AMBITO DI APPLICAZIONE SOGGETTIVO	14
COMMENTO / ARTICOLO 3	15
<b>CAPO II - SEGNALAZIONI INTERNE, SEGNALAZIONI ESTERNE, OBBLIGO DI RISERVATEZZA E DIVULGAZIONI PUBBLICHE</b>	<b>16</b>
ARTICOLO 4 / CANALI DI SEGNALAZIONE INTERNA	16
COMMENTO / ARTICOLO 4	17
ARTICOLO 5 / GESTIONE DEL CANALE DI SEGNALAZIONE	18
COMMENTO / ARTICOLO 5	18
ARTICOLO 6 / CONDIZIONI PER L'EFFETTUAZIONE DELLA SEGNALAZIONE INTERNA	19
COMMENTO / ARTICOLO 6	19
ARTICOLO 7 / CANALI DI SEGNALAZIONE ESTERNA	20
COMMENTO / ARTICOLO 7	20
ARTICOLO 8 / ATTIVITÀ DI A.N.AC.	21
COMMENTO / ARTICOLO 8	22
ARTICOLO 9 / INFORMAZIONI SULLE SEGNALAZIONI ESTERNE E SUL RELATIVO SEGUITO	23
COMMENTO / ARTICOLO 9	23
ARTICOLO 10 / ADOZIONE DI LINEE GUIDA	24
COMMENTO / ARTICOLO 10	24
ARTICOLO 11 / DISPOSIZIONE RELATIVA AL PERSONALE A.N.AC. ED ALLA PIATTAFORMA INFORMATICA	25
COMMENTO / ARTICOLO 11	25
ARTICOLO 12 / OBBLIGO DI RISERVATEZZA	26
COMMENTO / ARTICOLO 12	27
ARTICOLO 13 / TRATTAMENTO DEI DATI PERSONALI	28
COMMENTO / ARTICOLO 13	29
ARTICOLO 14 / CONSERVAZIONE DELLA DOCUMENTAZIONE INERENTE ALLE SEGNALAZIONI	30
COMMENTO / ARTICOLO 14	30
ARTICOLO 15 / DIVULGAZIONI PUBBLICHE	31
COMMENTO / ARTICOLO 15	31

# INDICE

---

<b>CAPO III - MISURE DI PROTEZIONE</b>	<b>32</b>
ARTICOLO 16 / CONDIZIONI PER LA PROTEZIONE DELLA PERSONA SEGNALANTE	32
COMMENTO / ARTICOLO 16	33
ARTICOLO 17 / DIVIETO DI RITORSIONE	34
COMMENTO / ARTICOLO 17	35
ARTICOLO 18 / MISURE DI SOSTEGNO	36
COMMENTO / ARTICOLO 18	36
ARTICOLO 19 / PROTEZIONE DALLE RITORSIONI	37
COMMENTO / ARTICOLO 19	38
ARTICOLO 20 / LIMITAZIONI DELLA RESPONSABILITÀ	39
COMMENTO / ARTICOLO 20	39
ARTICOLO 21 / SANZIONI	40
COMMENTO / ARTICOLO 21	41
<b>CAPO IV - DISPOSIZIONI FINALI</b>	<b>42</b>
ARTICOLO 22 / RINUNCE E TRANSAZIONI	42
COMMENTO / ARTICOLO 22	42
ARTICOLO 23 / ABROGAZIONI DI NORME	42
COMMENTO / ARTICOLO 23	42
ARTICOLO 24 / DISPOSIZIONI TRANSITORIE E DI COORDINAMENTO	43
COMMENTO / ARTICOLO 24	44
ARTICOLO 25 / DISPOSIZIONI FINANZIARIE	44
COMMENTO / ARTICOLO 25	44

# INTRODUZIONE

---

*Attuazione della Direttiva UE 2019/1937 del Parlamento europeo e del Consiglio 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.*

Il decreto legislativo n. 24/2023 costituisce la normativa di attuazione nel nostro Paese della Direttiva Europea n.1937/2019 in materia di *whistleblowing*, sostituendo le disposizioni in materia previste dalla legge n.179/2017 per il settore pubblico e dal decreto legislativo n. 231/2001 per il privato.

La richiamata Direttiva contiene sia principi generali che principi specifici che i legislatori nazionali sono tenuti a trasporre nei rispettivi ordinamenti, nel rispetto delle differenti peculiarità e con particolare attenzione a *non ridurre il livello di protezione già offerto dagli Stati membri nei settori cui si applica la Direttiva* (clausola di non regressione, art.25).

Negli scorsi anni, la legge n. 179/2017 ha costituito il riferimento principale in materia di segnalazioni e ha generato proficue esperienze operative che hanno coinvolto diversi attori: l'A.N.AC. e le pubbliche amministrazioni, magistrati, avvocati (penalisti e giuslavoristi), la società civile; tutti soggetti che sono stati auditi presso le Commissioni parlamentari ed hanno offerto il proprio contributo al fine di una miglior redazione del testo normativo. L'intero processo di recepimento ha così comportato delle tempistiche significative che hanno causato un ritardo di quasi 16 mesi rispetto al termine previsto dalla Direttiva stessa.

La trasposizione sembra risentire del tardivo coinvolgimento della società civile e delle parti sociali che da anni lavorano sul tema.

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

Altri aspetti da porre in evidenza sono la centralità del ruolo dell'A.N.AC., che assume le vesti di autorità nazionale per il *whistleblowing*, con competenza anche nel settore privato; l'attenzione al tema della riservatezza, intesa come principio esteso a tutti i soggetti menzionati nella segnalazione (compresi i testimoni); il raccordo con la protezione dei dati personali e la più ampia indicazione delle possibili condotte discriminatorie; la previsione della figura del facilitatore, di supporto ai segnalanti, garantita dalle organizzazioni della società civile.

Non sempre il Decreto di attuazione della Direttiva, però, ha considerato alcuni aspetti che negli anni passati hanno permesso di tutelare i segnalanti. Per esempio, il sistema delle sanzioni non è stato modificato e, anzi, è stata prevista un'ulteriore sanzione per i segnalanti resisi responsabili del reato di diffamazione. Si registrano, inoltre, passaggi poco chiari, che potrebbero prestarsi a differenti interpretazioni.

Il seguente commento agli articoli del Decreto 24/2023 si prefigge lo scopo di offrire una prima lettura della normativa, ponendo l'attenzione sugli aspetti più rilevanti e su quelli a cui prestare maggiore cautela.





## DECRETO LEGISLATIVO 24/2023

> Gli articoli della normativa vigente in materia di *whistleblowing*



## COMMENTO

> Il commento di Transparency International Italia *articolo per articolo*



**ARTICOLO 1 / AMBITI DI APPLICAZIONE OGGETTIVA**

1. Il presente decreto disciplina la protezione delle persone che segnalano violazioni di disposizioni normative nazionali o dell'Unione europea che ledono l'interesse pubblico o l'integrità dell'amministrazione pubblica o dell'ente privato, di cui siano venute a conoscenza in un contesto lavorativo pubblico o privato.
2. Le disposizioni del presente decreto non si applicano:
  - a) alle contestazioni, rivendicazioni o richieste legate ad un interesse di carattere personale della persona segnalante o della persona che ha sporto una denuncia all'autorità giudiziaria o contabile che attengono esclusivamente ai propri rapporti individuali di lavoro o di impiego pubblico, ovvero inerenti ai propri rapporti di lavoro o di impiego pubblico con le figure gerarchicamente sovraordinate;
  - b) alle segnalazioni di violazioni laddove già disciplinate in via obbligatoria dagli atti dell'Unione europea o nazionali indicati nella parte II dell'allegato al presente decreto ovvero da quelli nazionali che costituiscono attuazione degli atti dell'Unione europea indicati nella parte II dell'allegato alla direttiva (UE) 2019/1937, seppur non indicati nella parte II dell'allegato al presente decreto;
  - c) alle segnalazioni di violazioni in materia di sicurezza nazionale, nonché di appalti relativi ad aspetti di difesa o di sicurezza nazionale, a meno che tali aspetti rientrino nel diritto derivato pertinente dell'Unione europea.
3. Resta ferma l'applicazione delle disposizioni nazionali o dell'Unione europea in materia di:
  - a) informazioni classificate;
  - b) segreto professionale forense e medico;
  - c) segretezza delle deliberazioni degli organi giurisdizionali.
4. Resta altresì ferma l'applicazione delle disposizioni di procedura penale, di quelle in materia di autonomia e indipendenza della magistratura, delle disposizioni 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, oltre che in materia di difesa nazionale e di ordine e sicurezza pubblica di cui al regio decreto, 18 giugno 1931, n. 773, recante il testo unico delle leggi di pubblica sicurezza. Resta altresì ferma l'applicazione delle disposizioni in materia di esercizio del diritto dei lavoratori di consultare i propri rappresentanti o i sindacati, di protezione contro le condotte o gli atti illeciti posti in essere in ragione di tali consultazioni, di autonomia delle parti sociali e del loro diritto di stipulare accordi collettivi, nonché di repressione delle condotte antisindacali di cui all'articolo 28 della legge 20 maggio 1970, n. 300.





L'articolo 1 sull'ambito di applicazione oggettivo è stato modificato rispetto a quanto previsto dalla normativa nazionale. Sono infatti incluse tutte le violazioni di disposizioni normative nazionali o dell'Unione europea che ledono l'interesse pubblico o l'integrità dell'amministrazione pubblica o dell'ente privato.

Non vengono menzionate nella nuova normativa le irregolarità, quella che per il settore pubblico è la cosiddetta *maladministration*, che rientravano tra le condotte segnalabili in forza della legge 179/2017.

Si tratta di una violazione dell'articolo 25 della Direttiva Europea, sulla non regressione dei diritti attribuiti.

Viene mantenuto il diritto a confrontarsi con le rappresentanze sindacali, non espressamente previsto dalla legge 179/2017 ma menzionato dalla Direttiva.

Viene escluso dalla legge sul *whistleblowing* l'ordinamento giudiziario, sulla base del principio di autonomia della magistratura. Magistrati e personale dell'amministrazione giudiziaria restano quindi esclusi dalle tutele in materia di *whistleblowing*, in quanto non è prevista una norma speciale per il settore. Tale eccezione non è prevista dalla Direttiva Europea e potrebbe, quindi, costituire una violazione della stessa. Sono escluse le segnalazioni relative a questioni di difesa nazionale.





## ARTICOLO 2 / DEFINIZIONI

1. Ai fini del presente decreto, si intendono per:
  - a) «violazioni»: comportamenti, atti od omissioni che ledono l'interesse pubblico o l'integrità dell'amministrazione pubblica o dell'ente privato e che consistono in:
    - 1) illeciti amministrativi, contabili, civili o penali che non rientrano nei numeri 3), 4), 5) e 6);
    - 2) condotte illecite rilevanti ai sensi del decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231, o violazioni dei modelli di organizzazione e gestione ivi previsti, che non rientrano nei numeri 3), 4), 5) e 6);
    - 3) illeciti che rientrano nell'ambito di applicazione degli atti dell'Unione europea o nazionali indicati nell'allegato al presente decreto ovvero degli atti nazionali che costituiscono attuazione degli atti dell'Unione europea indicati nell'allegato alla direttiva (UE) 2019/1937, seppur non indicati nell'allegato al presente 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;
    - 4) atti od omissioni che ledono gli interessi finanziari dell'Unione di cui all'articolo 325 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea specificati nel diritto derivato pertinente dell'Unione europea;
    - 5) atti od omissioni riguardanti il mercato interno, di cui all'articolo 26, paragrafo 2, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, comprese le violazioni delle norme dell'Unione europea 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 numeri 3), 4) e 5);
  - b) «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;
  - c) «segnalazione» o «segnalare»: la comunicazione scritta od orale di informazioni sulle violazioni;
  - d) «segnalazione interna»: la comunicazione, scritta od orale, delle informazioni sulle violazioni, presentata tramite il canale di segnalazione interna di cui all'articolo 4;





## ARTICOLO 2 / DEFINIZIONI

e) «segnalazione esterna»: la comunicazione, scritta od orale, delle informazioni sulle violazioni, presentata tramite il canale di segnalazione esterna di cui all'articolo 7;

f) «divulgazione pubblica» o «divulgare pubblicamente»: 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;

g) «persona segnalante»: la persona fisica che effettua la segnalazione o la divulgazione pubblica di informazioni sulle violazioni acquisite nell'ambito del proprio contesto lavorativo;

h) «facilitatore»: una persona fisica che assiste una persona segnalante nel processo di segnalazione, operante all'interno del medesimo contesto lavorativo e la cui assistenza deve essere mantenuta riservata;

i) «contesto lavorativo»: le attività lavorative o professionali, presenti o passate, svolte nell'ambito dei rapporti di cui all'articolo 3, commi 3 o 4, 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;

l) «persona coinvolta»: la persona fisica o giuridica menzionata nella segnalazione interna o esterna ovvero nella divulgazione pubblica come persona alla quale la violazione è attribuita o come persona comunque implicata nella violazione segnalata o divulgata pubblicamente;

m) «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;

n) «seguito»: l'azione intrapresa dal soggetto cui è affidata la gestione del canale di segnalazione per valutare la sussistenza dei fatti segnalati, l'esito delle indagini e le eventuali misure adottate;

o) «riscontro»: comunicazione alla persona segnalante di informazioni relative al seguito che viene dato o che si intende dare alla segnalazione;

p) «soggetti del settore pubblico»: le amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, le autorità amministrative indipendenti di garanzia,





## ARTICOLO 2 / DEFINIZIONI

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 le società in house, così come definite, rispettivamente, dall'articolo 2, comma 1, lettere m) e o), del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175, anche se quotate;

q) «soggetti del settore privato»: soggetti, diversi da quelli rientranti nella definizione di soggetti del settore pubblico, i quali:

- 1) hanno impiegato, nell'ultimo anno, la media di almeno cinquanta lavoratori subordinati con contratti di lavoro a tempo indeterminato o determinato;
- 2) rientrano nell'ambito di applicazione degli atti dell'Unione di cui alle parti I.B e II dell'allegato, anche se nell'ultimo anno non hanno raggiunto la media di lavoratori subordinati di cui al numero 1);
- 3) sono diversi dai soggetti di cui al numero 2), rientrano nell'ambito di applicazione del decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231, e adottano modelli di organizzazione e gestione ivi previsti, anche se nell'ultimo anno non hanno raggiunto la media di lavoratori subordinati di cui al numero 1).



## COMMENTO / ARTICOLO 2

L'articolo 2, sulle definizioni relative all'istituto del *whistleblowing*, delinea in maniera chiara diversi aspetti: in particolare, l'ambito di estensione delle società del settore privato, tra le quali rientrano tutte le piccole-medie imprese e i soggetti di cui ai punti IB e II dell'allegato, tra cui numerosi enti che devono adeguarsi a normative di derivazione europea (ad es. in materia finanziaria).

È menzionata una nuova figura, quella del facilitatore, operante all'interno del medesimo contesto lavorativo, che assiste la persona segnalante nel processo di segnalazione.





## ARTICOLO 3 / AMBITO DI APPLICAZIONE SOGGETTIVO

1. Per i soggetti del settore pubblico, le disposizioni del presente decreto si applicano alle persone di cui ai commi 3 o 4 che effettuano segnalazioni interne o esterne, divulgazioni pubbliche o denunce all'autorità giudiziaria o contabile delle informazioni sulle violazioni di cui all'articolo 2, comma 1, lettera a).
2. Per i soggetti del settore privato, le disposizioni del presente decreto si applicano:
  - a) per i soggetti di cui all'articolo 2, comma 1, lettera q), numeri 1) e 2), alle persone di cui ai commi 3 o 4, che effettuano segnalazioni interne o esterne, divulgazioni pubbliche o denunce all'autorità giudiziaria o contabile delle informazioni sulle violazioni di cui all'articolo 2, comma 1, lettera a), numeri 3), 4), 5) e 6);
  - b) per i soggetti di cui all'articolo 2, comma 1, lettera q), numero 3), alle persone di cui ai commi 3 o 4 che effettuano segnalazioni interne delle informazioni sulle violazioni di cui all'articolo 2, comma 1, lettera a), numero 2, ovvero, se nell'ultimo anno hanno raggiunto la media di almeno cinquanta lavoratori subordinati con contratti di lavoro a tempo indeterminato o determinato, segnalazioni interne o esterne o divulgazioni pubbliche o denunce all'autorità giudiziaria o contabile anche delle informazioni delle violazioni di cui all'articolo 2, comma 1, lettera a), numeri 3), 4), 5) e 6).
3. Salvo quanto previsto nei commi 1 e 2, le disposizioni del presente decreto si applicano alle seguenti persone che segnalano, denunciano all'autorità giudiziaria o contabile o divulgano pubblicamente informazioni sulle violazioni di cui sono venute a conoscenza nell'ambito del proprio contesto lavorativo:
  - a) i dipendenti delle amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, ivi compresi i dipendenti di cui all'articolo 3 del medesimo decreto, nonché i dipendenti delle autorità amministrative indipendenti di garanzia, vigilanza o regolazione;
  - b) i dipendenti degli enti pubblici economici, degli enti di diritto privato sottoposti a controllo pubblico ai sensi dell'articolo 2359 del Codice civile, delle società in house, degli organismi di diritto pubblico o dei concessionari di pubblico servizio;
  - c) i lavoratori subordinati di soggetti del settore privato, ivi compresi i lavoratori il cui rapporto di lavoro è disciplinato dal decreto legislativo 15 giugno 2015, n. 81, o dall'articolo 54-bis del decreto-legge 24 aprile 2017, n. 50, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 giugno 2017, n. 96;
  - d) i lavoratori autonomi, ivi compresi quelli indicati al capo I della legge 22 maggio 2017, n. 81, nonché i titolari di un rapporto di collaborazione di cui all'articolo 409 del codice di procedura civile e all'articolo 2 del decreto legislativo n. 81 del 2015, che svolgono la propria attività lavorativa presso soggetti del settore pubblico o del settore privato;
  - e) i lavoratori o i collaboratori, che svolgono la propria attività lavorativa presso soggetti del settore pubblico o del settore privato che forniscono beni o servizi o che realizzano opere in favore di terzi;





## ARTICOLO 3 / AMBITO DI APPLICAZIONE SOGGETTIVO

- f) i liberi professionisti e i consulenti che prestano la propria attività presso soggetti del settore pubblico o del settore privato;
  - g) i volontari e i tirocinanti, retribuiti e non retribuiti, che prestano la propria attività presso soggetti del settore pubblico o del settore privato;
  - h) gli azionisti e le persone con funzioni di amministrazione, direzione, controllo, vigilanza o rappresentanza, anche qualora tali funzioni siano esercitate in via di mero fatto, presso soggetti del settore pubblico o del settore privato.
4. La tutela delle persone segnalanti di cui al comma 3 si applica anche qualora la segnalazione, la denuncia all'autorità giudiziaria o contabile o la divulgazione pubblica di informazioni avvenga nei seguenti casi:
- a) quando il rapporto giuridico di cui al comma 3 non è ancora iniziato, se le informazioni sulle violazioni sono state acquisite durante il processo di selezione o in altre fasi precontrattuali;
  - b) durante il periodo di prova;
  - c) successivamente allo scioglimento del rapporto giuridico se le informazioni sulle violazioni sono state acquisite nel corso del rapporto stesso.
5. Fermo quanto previsto nell'articolo 17, commi 2 e 3, le misure di protezione di cui al capo III, si applicano anche:
- a) ai facilitatori;
  - b) alle persone del medesimo contesto lavorativo della persona segnalante, di colui che ha sporto una denuncia all'autorità giudiziaria o contabile o di colui che ha effettuato una divulgazione pubblica e che sono legate ad essi da uno stabile legame affettivo o di parentela entro il quarto grado;
  - c) ai colleghi di lavoro della persona segnalante o della persona che ha sporto una denuncia all'autorità giudiziaria o contabile o effettuato una divulgazione pubblica, che lavorano nel medesimo contesto lavorativo della stessa e che hanno con detta persona un rapporto abituale e corrente;
  - d) agli enti di proprietà della persona segnalante o della persona che ha sporto una denuncia all'autorità giudiziaria o contabile o che ha effettuato una divulgazione pubblica o per i quali le stesse persone lavorano, nonché agli enti che operano nel medesimo contesto lavorativo delle predette persone.





Nell'articolo 3, per quanto riguarda l'ambito soggettivo, le previsioni della Direttiva trasposte nel nostro ordinamento comportano i cambiamenti maggiori.

A partire dall'ampliamento dei soggetti segnalanti che comprendono ora, oltre i dipendenti, anche i collaboratori, i consulenti, i lavoratori autonomi, i liberi professionisti, i tirocinanti e i volontari, gli azionisti e le persone con funzioni di coordinamento e controllo.

L'ampliamento va a includere anche coloro che ancora non lavorano per l'ente, che possono aver acquisito informazioni durante le fasi di selezione o di prova, nonché gli ex dipendenti e i collaboratori.

La protezione è estesa anche ad altri soggetti collegati al segnalante: i facilitatori, i parenti, i colleghi e anche le persone giuridiche in relazione con il *whistleblower*.

Il legislatore ha scelto di non uniformare il settore pubblico e il settore privato, creando differenti ambiti oggettivi in base alla tipologia di ente di riferimento per il *whistleblower*. Per il settore privato, riconoscere il contesto di riferimento e i conseguenti diritti sarà estremamente complicato e non saranno tutelate le segnalazioni relative a violazioni del diritto interno (ad eccezione dei reati presupposto dei modelli organizzativi ex d.lgs. 231/2001, per gli enti che hanno adottato questo modello).

Nel settore pubblico sono protette le segnalazioni relative a violazioni del diritto interno e comunitario.

Nel settore privato, invece, vengono fatte due distinzioni:

1. tra le aziende che hanno un modello organizzativo di prevenzione e controllo ex d.lgs. 231/2001 e quelle che non ce l'hanno;
2. tra le aziende che hanno un numero di dipendenti superiori a 50 e quelli che hanno un numero dipendenti inferiore.

Nelle aziende che hanno il modello 231 e più di 50 dipendenti possono essere segnalate le violazioni del modello e le violazioni del diritto comunitario.

Nelle aziende con 50 dipendenti ma senza modello organizzativo potranno essere segnalate solo le violazioni del diritto comunitario.

Negli enti che hanno un modello 231 ma meno di 50 dipendenti possono essere segnalate solo violazioni relative ai reati del modello ed esclusivamente attraverso canali di segnalazione interni.

Le aziende in controllo pubblico e le società in house delle pubbliche amministrazioni sono invece assimilate ai soggetti del settore pubblico: in questi casi potranno essere fatte segnalazioni anche in materia di diritto interno. Potrebbe esserci un ulteriore livello di confusione creato da potenziali diversi destinatari per le violazioni dei modelli 231 (presenti anche in queste società) e le violazioni di natura pubblica (il cui destinatario designato dalla legge resta il Responsabile per la Prevenzione della Corruzione e Trasparenza).



**ARTICOLO 4 / CANALI DI SEGNALAZIONE INTERNA**

1. I soggetti del settore pubblico e i soggetti del settore privato, sentite le rappresentanze o le organizzazioni sindacali di cui all'articolo 51 del decreto legislativo n. 81 del 2015, attivano, ai sensi del presente articolo, propri canali di segnalazione, che garantiscano, anche tramite il ricorso a strumenti di crittografia, la riservatezza dell'identità della persona segnalante, della persona coinvolta e della persona comunque menzionata nella segnalazione, nonché del contenuto della segnalazione e della relativa documentazione. I modelli di organizzazione e di gestione, di cui all'articolo 6, comma 1, lettera a), del decreto legislativo n. 231 del 2001, prevedono i canali di segnalazione interna di cui al presente decreto.
2. La gestione del canale di segnalazione è affidata a una persona o a un ufficio interno autonomo dedicato e con personale specificamente formato per la gestione del canale di segnalazione, ovvero è affidata a un soggetto esterno, anch'esso autonomo e con personale specificamente formato.
3. Le segnalazioni sono effettuate in forma scritta, anche con modalità informatiche, oppure in forma orale. Le segnalazioni interne in forma orale sono effettuate attraverso linee telefoniche o sistemi di messaggistica vocale ovvero, su richiesta della persona segnalante, mediante un incontro diretto fissato entro un termine ragionevole.
4. I comuni diversi dai capoluoghi di provincia possono condividere il canale di segnalazione interna e la relativa gestione. 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, non superiore a duecentoquarantanove, possono condividere il canale di segnalazione interna e la relativa gestione.
5. I soggetti del settore pubblico cui sia fatto obbligo di prevedere la figura del responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza, di cui all'articolo 1, comma 7, della legge 6 novembre 2012, n. 190, affidano a quest'ultimo, anche nelle ipotesi di condivisione di cui al comma 4, la gestione del canale di segnalazione interna.
6. La segnalazione interna presentata ad un soggetto diverso da quello indicato nei commi 2, 4 e 5 è trasmessa, entro sette giorni dal suo ricevimento, al soggetto competente, dando contestuale notizia della trasmissione alla persona segnalante.





L'articolo 4 si concentra sulla predisposizione di canali interni dedicati, che riguarda soggetti pubblici e privati; la legge fa riferimento all'opportunità dell'utilizzo di canali crittografati. Viene evidenziata la necessità di garantire la riservatezza per tutti i soggetti menzionati nella segnalazione, nonché rispetto al contenuto della segnalazione stessa.

Per quanto riguarda il destinatario dei canali, viene confermato il Responsabile per la Prevenzione della Corruzione e Trasparenza per gli enti del settore pubblico, mentre ne va specificamente designato uno (persona o ufficio) per il settore privato.

Viene data la possibilità di individuare un soggetto esterno come ricevente e anche di condividere i canali e la gestione delle segnalazioni per le piccole medie-imprese (meno di 250 dipendenti) e per i Comuni del settore pubblico non capoluogo di provincia.

Le perplessità su questa previsione riguardano due motivi:

1. la condivisione dei canali potrebbe potenzialmente avvenire anche tra enti e organizzazioni completamente slegate tra di loro, generando una possibile confusione nei potenziali segnalanti;
2. la gestione delle segnalazioni interne da parte di soggetti non appartenenti all'ente o all'organizzazione di riferimento ma il suo affidamento a un soggetto esterno è estraneo alla nozione di segnalazione interna; verrebbero meno i presupposti per cui un segnalante dovrebbe utilizzare il canale, cioè la conoscenza dell'ente da parte del soggetto ricevente, nonché la possibilità per quest'ultimo di avere poteri per effettuare un accertamento tempestivo ed efficace.

La possibilità di condividere la gestione dei canali è quindi esclusa per gli enti per i quali è fatto obbligo di prevedere la figura del Responsabile per la Prevenzione della Corruzione.

I soggetti interni all'ente a cui dovesse essere erroneamente trasmessa la segnalazione sono tenuti a inoltrare la stessa al soggetto o all'ufficio interno preposto allo scopo, dandone notizia al segnalante.

Sarebbe stato raccomandabile non prevedere questo trasferimento immediato ma l'indicazione al segnalante del canale idoneo di segnalazione, per almeno due motivi:

1. la libera scelta del destinatario da parte del segnalante, che potrebbe non aver fatto la sua segnalazione al soggetto preposto per una scelta precisa (sfiducia, conflitto d'interessi, etc);
2. il mancato dialogo tra segnalante e ricevente attraverso i canali dedicati preposti dall'ente (ad esempio una piattaforma crittografata);
3. le modalità, probabilmente non crittografate, di trasferimento delle informazioni da parte del soggetto erroneamente identificato come destinatario e il soggetto preposto al *whistleblowing*.

Oltretutto, l'inoltro immediato è basato sulla presunzione che ogni soggetto che riceva una segnalazione sia formato alla conoscenza dell'istituto e sia in grado di identificare in modo certo l'ufficio preposto.





## ARTICOLO 5 / GESTIONE DEL CANALE DI SEGNALAZIONE

1. Nell'ambito della gestione del canale di segnalazione interna, la persona o l'ufficio interno ovvero il soggetto esterno, ai quali è affidata la gestione del canale di segnalazione interna svolgono le seguenti attività:
  - a) rilasciano alla persona segnalante avviso di ricevimento della segnalazione entro sette giorni dalla data di ricezione;
  - b) mantengono le interlocuzioni con la persona segnalante e possono richiedere a quest'ultima, se necessario, integrazioni;
  - c) danno diligente seguito alle segnalazioni ricevute;
  - d) forniscono riscontro alla segnalazione entro tre mesi dalla data dell'avviso di ricevimento o, in mancanza di tale avviso, entro tre mesi dalla scadenza del termine di sette giorni dalla presentazione della segnalazione;
  - e) mettono a disposizione informazioni chiare sul canale, sulle procedure e sui presupposti per effettuare le segnalazioni interne, nonché sul canale, sulle procedure e sui presupposti per effettuare le segnalazioni esterne. Le suddette informazioni sono esposte e rese facilmente visibili nei luoghi di lavoro, nonché accessibili alle persone che pur non frequentando i luoghi di lavoro intrattengono un rapporto giuridico in una delle forme di cui all'articolo 3, commi 3 o 4. Se dotati di un proprio sito internet, i soggetti del settore pubblico e del settore privato pubblicano le informazioni di cui alla presente lettera anche in una sezione dedicata del suddetto sito.



## COMMENTO / ARTICOLO 5

Nell'articolo 5 vengono previsti requisiti relativi alla gestione delle segnalazioni interne ricevute dall'ente. Si tratta di una novità estremamente positiva, in quanto vengono create condizioni vincolanti per gli enti circa le modalità di trattazione dei contenuti delle segnalazioni e, soprattutto, del rapporto che devono instaurare con i soggetti segnalanti.

Ci sono prescrizioni temporali specifiche (7 giorni per il primo riscontro, 3 mesi estendibili fino a un massimo di 6 per il riscontro rispetto alle attività di accertamento) ma anche indicazioni su compiti e responsabilità dei riceventi rispetto ai segnalanti (interazioni continue e seguito diligente alle segnalazioni).

A complemento di ciò, viene anche prevista la necessità di avere, sul proprio sito internet, una sezione informativa per i potenziali segnalanti in cui vengano indicati i riferimenti normativi e organizzativi sulla materia.





## ARTICOLO 6 / CONDIZIONI PER L'EFFETTUAZIONE DELLA SEGNALAZIONE INTERNA

1. La persona segnalante può effettuare una segnalazione esterna se, al momento della sua presentazione, ricorre una delle seguenti condizioni:
  - a) non è prevista, nell'ambito del suo contesto lavorativo, l'attivazione obbligatoria del canale di segnalazione interna ovvero questo, anche se obbligatorio, non è attivo o, anche se attivato, non è conforme a quanto previsto dall'articolo 4;
  - b) la persona segnalante ha già effettuato una segnalazione interna ai sensi dell'articolo 4 e la stessa non ha avuto seguito;
  - c) la persona segnalante ha fondati motivi di ritenere che, se effettuasse una segnalazione interna, alla stessa non sarebbe dato efficace seguito ovvero che la stessa segnalazione possa determinare il rischio di ritorsione;
  - d) la persona segnalante ha fondato motivo di ritenere che la violazione possa costituire un pericolo imminente o palese per il pubblico interesse.



## COMMENTO / ARTICOLO 6

L'articolo 6 è estremamente problematico, in quanto va a prevedere requisiti necessari all'effettuazione della segnalazione esterna. L'introduzione di condizioni costituisce certamente una regressione rispetto alla legge n.179/2017 ma, soprattutto, è un'evidente violazione della Direttiva Europea, che prevede per il segnalante la libertà di scelta tra canali interni ed esterni.

Questi requisiti non risultano stringenti e potrebbero essere stati introdotti alla luce del principio che indicava agli Stati Membri di incentivare le segnalazioni interne.

Su questo punto la legge italiana potrebbe non essere considerata conforme alla normativa europea poiché viola disposizioni specifiche.





## ARTICOLO 7 / CANALI DI SEGNALAZIONE ESTERNA

1. L'Autorità nazionale anticorruzione (A.N.AC.) attiva un canale di segnalazione esterna che garantisca, anche tramite il ricorso a strumenti di crittografia, la riservatezza dell'identità della persona segnalante, della persona coinvolta e della persona menzionata nella segnalazione, nonché del contenuto della segnalazione e della relativa documentazione. La stessa riservatezza viene garantita anche quando la segnalazione viene effettuata attraverso canali diversi da quelli indicati nel primo periodo o perviene a personale diverso da quello addetto al trattamento delle segnalazioni, al quale viene in ogni caso trasmessa senza ritardo.
2. Le segnalazioni esterne sono effettuate in forma scritta tramite la piattaforma informatica oppure in forma orale attraverso linee telefoniche o sistemi di messaggistica vocale ovvero, su richiesta della persona segnalante, mediante un incontro diretto fissato entro un termine ragionevole.
3. La segnalazione esterna presentata ad un soggetto diverso dall'A.N.AC. è trasmessa a quest'ultima, entro sette giorni dalla data del suo ricevimento, dando contestuale notizia della trasmissione alla persona segnalante.



## COMMENTO / ARTICOLO 7

Nell'articolo 7 sono indicate le modalità attraverso cui sono effettuate le segnalazioni all'Autorità esterna, l'Autorità Nazionale Anticorruzione. Come canale primario è indicata la piattaforma informatica crittografata, inteso come l'unico canale atto a garantire la tutela della riservatezza del segnalante, di tutti i soggetti menzionati nella segnalazione e del contenuto della segnalazione stessa.

Viene indicato poi che la riservatezza (quantomeno organizzativa) viene garantita anche alle segnalazioni ricevute attraverso altri canali, tra i quali potrebbero rientrare le segnalazioni orali fatte per via telefonica o di persona, su richiesta del segnalante.

Anche le segnalazioni inviate a personale dell'Autorità diverso da quello preposto alle segnalazioni hanno diritto alla riservatezza: questo personale erroneamente identificato come destinatario deve tempestivamente trasferire la segnalazione all'ufficio preposto. Anche in questo caso viene aggirata la volontà del segnalante e non è specificato quale debba essere la modalità di trasmissione della segnalazione; è inoltre dato per scontato che l'intero personale di A.N.AC. sia formato sul funzionamento dell'ufficio preposto A.N.AC. e su come trasmettere le informazioni in modo riservato.

L'ultimo comma dell'articolo prevede che la segnalazione presentata a un soggetto diverso da A.N.AC. debba essere trasmessa a quest'ultima entro 7 giorni, dandone notizia al solo segnalante. In questo caso non viene specificata la tipologia di soggetto diverso da A.N.AC. e neanche la modalità di trasmissione.

Appare inoltre strana la mancata menzione delle procure giudiziarie ordinaria e contabile come canali esterni, essendo gli stessi soggetti indicati come destinatari nella legge 179/2017.





1. L'A.N.AC. designa personale specificamente formato per la gestione del canale di segnalazione esterna e provvede a svolgere le seguenti attività:
  - a) fornire a qualsiasi persona interessata informazioni sull'uso del canale di segnalazione esterna e del canale di segnalazione interna, nonché sulle misure di protezione di cui al capo III;
  - b) dare avviso alla persona segnalante del ricevimento della segnalazione esterna entro sette giorni dalla data del suo ricevimento, salvo esplicita richiesta contraria della persona segnalante ovvero salvo il caso in cui l'A.N.AC. ritenga che l'avviso pregiudicherebbe la protezione della riservatezza dell'identità della persona segnalante;
  - c) mantenere le interlocuzioni con la persona segnalante e richiedere a quest'ultima, se necessario, integrazioni;
  - d) dare diligente seguito alle segnalazioni ricevute;
  - e) svolgere l'istruttoria necessaria a dare seguito alla segnalazione, anche mediante audizioni e acquisizione di documenti;
  - f) dare riscontro alla persona segnalante entro tre mesi o, se ricorrono giustificate e motivate ragioni, sei mesi dalla data di avviso di ricevimento della segnalazione esterna o, in mancanza di detto avviso, dalla scadenza dei sette giorni dal ricevimento;
  - g) comunicare alla persona segnalante l'esito finale, che può consistere anche nell'archiviazione o nella trasmissione alle autorità competenti di cui al comma 2 o in una raccomandazione o in una sanzione amministrativa.
2. L'A.N.AC. dispone, inoltre, l'invio delle segnalazioni aventi ad oggetto informazioni sulle violazioni che non rientrano nella propria competenza alla competente autorità amministrativa o giudiziaria, ivi comprese le istituzioni, gli organi o gli organismi dell'Unione europea, e dà contestuale avviso alla persona segnalante dell'avvenuto rinvio. L'autorità amministrativa competente svolge l'attività di cui al comma 1, lettere c), d), e), f) e g) e garantisce, anche tramite ricorso a strumenti di crittografia, la riservatezza dell'identità della persona segnalante, della persona coinvolta e della persona menzionata nella segnalazione, nonché del contenuto della segnalazione e della relativa documentazione.
3. L'A.N.AC. trasmette annualmente alla Commissione europea le seguenti informazioni:
  - a) il numero di segnalazioni esterne ricevute;
  - b) il numero e i tipi di procedimenti avviati a seguito delle segnalazioni esterne ricevute e relativo esito;
  - c) se accertati, i danni finanziari conseguenza delle violazioni oggetto di segnalazione esterna, nonché gli importi recuperati a seguito dell'esito dei procedimenti di cui alla lettera b).
4. In caso di significativo afflusso di segnalazioni esterne, l'A.N.AC. può trattare in via prioritaria le segnalazioni esterne che hanno ad oggetto informazioni sulle violazioni riguardanti una grave lesione dell'interesse pubblico ovvero la lesione di principi di rango costituzionale o di diritto dell'Unione europea.
5. L'A.N.AC. può non dare seguito alle segnalazioni che riportano violazioni di lieve entità e procedere alla loro archiviazione.





Nell'articolo 8 vengono descritte le attività dell'A.N.AC. relative al *whistleblowing*. L'A.N.AC. designa specifico personale alla ricezione delle segnalazioni esterne; tempistiche e modalità di interazione con i segnalanti ricalcano quelle previste per le segnalazioni interne. In aggiunta, A.N.AC. deve fornire informazioni ai segnalanti rispetto ai canali di segnalazione interna ed esterna.

Ha grande rilevanza l'obbligo per l'autorità giudiziaria e le "competenti autorità amministrative" (non specificate) di utilizzare canali analoghi a quelli di A.N.AC. che garantiscano elevati standard di riservatezza, anche grazie al ricorso a strumenti crittografici. Sarà interessante capire come funzionerà il trasferimento di informazioni da un'Autorità (A.N.AC.) a un'altra, mantenendo gli stessi standard di sicurezza.

Alla luce dell'ingente numero di segnalazioni ricevute e del suo probabile aumento con l'estensione della competenza al settore privato, viene concesso ad A.N.AC. di trattare alcune segnalazioni in via prioritaria nonché di non dare seguito a segnalazioni di lieve entità. È auspicabile che la trattazione prioritaria di segnalazioni particolarmente rilevanti non comprometta il rispetto dei termini previsti dalla legge per quelle che vengono posticipate.

A.N.AC. deve comunicare alla Commissione europea informazioni aggregate rispetto al numero di segnalazioni ricevute, i procedimenti avviati e conclusi, i danni accertati e le somme eventualmente recuperate. Oltre alla speranza che gli stessi dati comunicati alle istituzioni europee vengano anche aperti e pubblicati, si può raccomandare la raccolta di ulteriori informazioni, che possono costituire un utile parametro dell'efficacia dell'istituto.

Tra questi, ad esempio, l'Autorità potrebbe:

1. arricchire la scheda per la relazione annuale dei RPCT, chiedendo agli stessi di compilare maggiori informazioni, utili anche al monitoraggio del rispetto degli adempimenti. In questo modo il monitoraggio potrebbe essere molto più efficace;
2. comporre un rapporto qualitativo sul proprio operato nella gestione delle segnalazioni, ad esempio con interviste differite ai segnalanti;
3. raccogliere dati giudiziari sul funzionamento della legge (quante applicazioni, quante tutele riconosciute, quante tutele non attribuite, anche in difformità ai procedimenti sanzionatori di A.N.AC. stessa).





## ARTICOLO 9 / INFORMAZIONI SULLE SEGNALAZIONI ESTERNE E SUL RELATIVO SEGUITO

1. L'A.N.AC. pubblica sul proprio sito internet, in una sezione dedicata, facilmente identificabile ed accessibile, le seguenti informazioni:
  - a) l'illustrazione delle misure di protezione di cui al capo III;
  - b) i 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 e certificata;
  - c) le istruzioni sull'uso del canale di segnalazione esterna e dei canali di segnalazione interna;
  - d) l'illustrazione del regime di riservatezza applicabile alle segnalazioni esterne e alle segnalazioni interne previsto dal presente decreto, dagli articoli 5 e 13 del regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016, dall'articolo 10 del decreto legislativo 18 maggio 2018, n. 51, e dall'articolo 15 del regolamento (UE) 2018/1725 del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 ottobre 2018;
  - e) le modalità con le quali può chiedere alla persona segnalante di fornire integrazioni, i termini di scadenza per il riscontro ad una segnalazione esterna, nonché i tipi di riscontro e di seguito che l'A.N.AC. può dare ad una segnalazione esterna;
  - f) l'elenco degli enti del Terzo settore che hanno stipulato, ai sensi dell'articolo 18, comma 1, convenzioni con l'A.N.AC., nonché i loro contatti.



## COMMENTO / ARTICOLO 9

A.N.AC. viene designata come autorità nazionale per il *whistleblowing* e l'articolo 9 chiede che si occupi della sua funzione agendo da unità informativa a proposito di diritti, canali per le segnalazioni e modalità di gestione delle stesse. A.N.AC. indica anche i servizi di supporto e assistenza forniti dalle organizzazioni del terzo settore.





## ARTICOLO 10 / ADOZIONE DI LINEE GUIDA

1. L'A.N.AC., sentito il Garante per la protezione dei dati personali, adotta, entro tre mesi dalla data di entrata in vigore del presente decreto, le linee guida relative alle procedure per la presentazione e la gestione delle segnalazioni esterne. Le linee guida prevedono l'utilizzo di modalità anche informatiche e promuovono il ricorso a strumenti di crittografia per garantire la riservatezza dell'identità della persona segnalante, della persona coinvolta o menzionata nella segnalazione, nonché del contenuto delle segnalazioni e della relativa documentazione.
2. L'A.N.AC. riesamina periodicamente, almeno una volta ogni tre anni, le proprie procedure per il ricevimento e il trattamento delle segnalazioni e le adegua, ove necessario, alla luce della propria esperienza e di quella di altre autorità competenti per le segnalazioni esterne nell'ambito dell'Unione europea.



## COMMENTO / ARTICOLO 10

A differenza di quanto stabilito dalla legge n.179/2017, l'A.N.AC. non mantiene il compito di elaborare Linee Guida per l'efficace attuazione della legge negli enti e, quindi, in relazione alle procedure di segnalazione interna. Deve invece pubblicare le Linee Guida per le segnalazioni esterne entro soli tre mesi dall'entrata in vigore della normativa.





## ARTICOLO 11 / DISPOSIZIONE RELATIVA AL PERSONALE A.N.AC. ED ALLA PIATTAFORMA INFORMATICA

1. Al fine di avviare un'azione di rafforzamento delle strutture coinvolte e di assicurare un presidio costante delle procedure e delle attività delineate dal presente decreto, la dotazione organica dell'A.N.AC. è integrata di complessive ventidue unità di personale, di cui diciotto unità del ruolo dei funzionari e quattro unità del ruolo degli operativi, da inquadrare al livello iniziale delle rispettive fasce retributive secondo quanto previsto dal regolamento sull'ordinamento giuridico ed economico del personale dell'A.N.AC..
2. Per l'attuazione delle disposizioni del presente capo è autorizzata la spesa quantificata come segue:
  - a) il costo per il personale: euro 1.147.004 per l'anno 2023, euro 2.177.662 per l'anno 2024, euro 2.300.718 per l'anno 2025, euro 2.398.788 per l'anno 2026, euro 2.526.719 per l'anno 2027, euro 2.629.043 per l'anno 2028, euro 2.790.224 per l'anno 2029, euro 2.967.127 per l'anno 2030, euro 3.147.128 per l'anno 2031 ed euro 3.308.866 annui a decorrere dall'anno 2032;
  - b) il costo per lo sviluppo della piattaforma informatica necessaria per il trattamento dei dati, nonché per i maggiori costi di funzionamento derivanti dalla gestione delle nuove competenze: euro 250.000 per l'anno 2023, euro 250.000 per l'anno 2024, euro 250.000 per l'anno 2025, euro 250.000 per l'anno 2026, euro 80.000 annui a decorrere dall'anno 2027.
3. Agli oneri di cui al comma 2 si provvede mediante corrispondente riduzione del fondo per il recepimento della normativa europea di cui all'articolo 41-bis della legge 24 dicembre 2012, n. 234.
4. Il Ministro dell'economia e delle finanze è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio.



## COMMENTO / ARTICOLO 11

Con l'articolo 11 la legge ha previsto un impegno economico solo a favore dell'A.N.AC. e non di altri enti o organizzazioni. Questo necessario apporto dato alla nuova Autorità nazionale per il *whistleblowing* è ingente, in quanto va a compensare un incremento di risorse di 22 unità aggiuntive per l'ufficio *whistleblowing* rispetto alle sole 4 esistenti.

Viene inoltre previsto un investimento di un milione di euro per i primi 4 anni della legge, per lo sviluppo dell'applicazione informatica per la gestione delle segnalazioni. Esistendo sul mercato soluzioni open source per la ricezione delle segnalazioni e il dialogo con i segnalanti, possiamo ipotizzare che A.N.AC. voglia sviluppare una piattaforma integrata con un sistema gestionale che consenta anche lo scambio di informazioni crittografato con altre istituzioni o autorità.





## ARTICOLO 12 / OBBLIGO DI RISERVATEZZA

1. Le segnalazioni non possono essere utilizzate oltre quanto necessario per dare adeguato seguito alle stesse.
2. L'identità della persona segnalante e qualsiasi altra informazione da cui può evincersi, direttamente o indirettamente, tale identità non possono essere rivelate, senza il consenso espresso della stessa persona segnalante, a persone diverse da quelle competenti a ricevere o a dare seguito alle segnalazioni, espressamente autorizzate a trattare tali dati ai sensi degli articoli 29 e 32, paragrafo 4, del regolamento (UE) 2016/679 e dell'articolo 2-quaterdecies del codice in materia di protezione dei dati personali di cui al decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196.
3. Nell'ambito del procedimento penale, l'identità della persona segnalante è coperta dal segreto nei modi e nei limiti previsti dall'articolo 329 del codice di procedura penale.
4. Nell'ambito del procedimento dinanzi alla Corte dei conti, l'identità della persona segnalante non può essere rivelata fino alla chiusura della fase istruttoria.
5. Nell'ambito del procedimento disciplinare, l'identità della persona segnalante non può essere rivelata, ove la contestazione dell'addebito disciplinare sia fondata su accertamenti distinti e ulteriori rispetto alla segnalazione, anche se conseguenti alla stessa. Qualora la contestazione sia fondata, in tutto o in parte, sulla segnalazione e la conoscenza dell'identità della persona segnalante sia indispensabile per la difesa dell'incolpato, la segnalazione sarà utilizzabile ai fini del procedimento disciplinare solo in presenza del consenso espresso della persona segnalante alla rivelazione della propria identità.
6. È dato avviso alla persona segnalante mediante comunicazione scritta delle ragioni della rivelazione dei dati riservati, nella ipotesi di cui al comma 5, secondo periodo, nonché nelle procedure di segnalazione interna ed esterna di cui al presente capo quando la rivelazione della identità della persona segnalante e delle informazioni di cui al comma 2 è indispensabile anche ai fini della difesa della persona coinvolta.
7. I soggetti del settore pubblico e del settore privato, l'A.N.AC., nonché le autorità amministrative cui l'A.N.AC. trasmette le segnalazioni esterne di loro competenza, tutelano l'identità delle persone coinvolte e delle persone menzionate nella segnalazione fino alla conclusione dei procedimenti avviati in ragione della segnalazione nel rispetto delle medesime garanzie previste in favore della persona segnalante.
8. La segnalazione è sottratta all'accesso previsto dagli articoli 22 e seguenti della legge 7 agosto 1990, n. 241, nonché dagli articoli 5 e seguenti del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33.
9. Ferma la previsione dei commi da 1 a 8, nelle procedure di segnalazione interna ed esterna di cui al presente capo, la persona coinvolta può essere sentita, ovvero, su sua richiesta, è sentita, anche mediante procedimento cartolare attraverso l'acquisizione di osservazioni scritte e documenti.





La riservatezza rappresenta il principio cardine del *whistleblowing*. L'articolo 12 dedicato alla riservatezza parte dall'indicare la necessità della conservazione delle segnalazioni per il solo tempo necessario allo svolgimento delle attività di accertamento, ed eventuali attività di seguito.

Questo principio può anche avere una valenza rispetto alla richiesta, ricorrente, da parte dell'autorità giudiziaria, di accedere all'identità del segnalante dopo che il RPCT ha inoltrato per competenza i risultati delle attività di accertamento. Se il RPCT ha ritenuto la non necessità di inoltrare la segnalazione originaria, questa dovrebbe essere di fatto non considerata ai fini istruttori dell'autorità giudiziaria, se non nei casi strettamente necessari.

Dopo la legge n.179, anche il decreto in essere non assicura al segnalante l'indicazione di chi avrà accesso alla sua segnalazione, con la conseguenza che la segnalazione, in caso di rilievi penali, venga trasferita all'autorità giudiziaria o contabile, i cui processi prevedono la protezione temporanea dell'identità del segnalante. Solo nei procedimenti disciplinari continua a essere richiesto il necessario consenso al disvelamento dell'identità del segnalante. A tal proposito, appare di strana lettura il comma 6 che indica che al segnalante debba essere dato avviso delle motivazioni per cui la sua identità sia di necessario disvelamento per un procedimento disciplinare; la locuzione "dare avviso" potrebbe indicare una comunicazione di un'azione da svolgere, mentre il comma 5 precedente esprime in modo inequivoco la necessità di richiedere il consenso.

Anche in questo articolo vengono menzionati, oltre a soggetti del settore pubblico e del settore privato, le autorità amministrative cui l'A.N.AC. trasmetterebbe le segnalazioni esterne di loro competenza. Non si indica chi siano queste autorità o a chi A.N.AC. dovrebbe o potrebbe trasmettere le segnalazioni ma si indica che debbano prevedere protocolli per la riservatezza analoghi ad A.N.AC.





## ARTICOLO 13 / TRATTAMENTO DEI DATI PERSONALI

1. Ogni trattamento dei dati personali, compresa la comunicazione tra le autorità competenti, previsto dal presente decreto, deve essere effettuato a norma del regolamento (UE) 2016/679, del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196 e del decreto legislativo 18 maggio 2018, n. 51. La comunicazione di dati personali da parte delle istituzioni, degli organi o degli organismi dell'Unione europea è effettuata in conformità del regolamento (UE) 2018/1725.
2. I dati personali che manifestamente non sono utili al trattamento di una specifica segnalazione non sono raccolti o, se raccolti accidentalmente, sono cancellati immediatamente.
3. I diritti di cui agli articoli da 15 a 22 del regolamento (UE) 2016/679 possono essere esercitati nei limiti di quanto previsto dall'articolo 2-undecies del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196.
4. I trattamenti di dati personali relativi al ricevimento e alla gestione delle segnalazioni sono effettuati dai soggetti di cui all'articolo 4, in qualità di titolari del trattamento, nel rispetto dei principi di cui agli articoli 5 e 25 del regolamento (UE) 2016/679 o agli articoli 3 e 16 del decreto legislativo n. 51 del 2018, fornendo idonee informazioni alle persone segnalanti e alle persone coinvolte ai sensi degli articoli 13 e 14 del medesimo regolamento (UE) 2016/679 o dell'articolo 11 del citato decreto legislativo n. 51 del 2018, nonché adottando misure appropriate a tutela dei diritti e delle libertà degli interessati.
5. I soggetti del settore pubblico e i soggetti del settore privato che condividono risorse per il ricevimento e la gestione delle segnalazioni, ai sensi dell'articolo 4, comma 4, determinano in modo trasparente, mediante un accordo interno, le rispettive responsabilità in merito all'osservanza degli obblighi in materia di protezione dei dati personali, ai sensi dell'articolo 26 del regolamento (UE) 2016/679 o dell'articolo 23 del decreto legislativo n. 51 del 2018.
6. I soggetti di cui all'articolo 4 definiscono il proprio modello di ricevimento e gestione delle segnalazioni interne, individuando misure tecniche e organizzative idonee a garantire un livello di sicurezza adeguato agli specifici rischi derivanti dai trattamenti effettuati, sulla base di una valutazione d'impatto sulla protezione dei dati, e disciplinando il rapporto con eventuali fornitori esterni che trattano dati personali per loro conto ai sensi dell'articolo 28 del regolamento (UE) 2016/679 o dell'articolo 18 del decreto legislativo n. 51 del 2018.





A differenza della legge n.179/2017, il nuovo decreto di trasposizione disciplina gli aspetti relativi al trattamento e alla conservazione dei dati relativi alle segnalazioni di *whistleblowing*.

La norma prevede un riferimento generico alla trasmissione di informazioni tra diverse autorità sulla base di principi contenuti nella normativa nazionale e comunitaria di riferimento (regolamento privacy e GDPR).

I commi successivi regolamentano le limitazioni al diritto d'accesso alle informazioni, coerenti con la ratio dell'istituto: la qualifica come titolare del trattamento per il soggetto ricevente le segnalazioni e la necessità di nominare come responsabile del trattamento ogni soggetto fornitore di servizi. Così come è necessario stabilire ruoli e responsabilità per i diversi soggetti coinvolti nel trattamento delle segnalazioni e comunicarlo ai potenziali attori del *whistleblowing*.

Viene inoltre indicata la necessità di svolgere una valutazione d'impatto sul rischio di trattamento dei dati, anche questo già un elemento indicato come obbligatorio in un provvedimento sanzionatorio del Garante Privacy nel 2022.

Il comma 2 prevede un aspetto di difficile interpretazione pratica riguardo la necessaria e immediata cancellazione dei dati personali manifestamente non utili, anche raccolti accidentalmente.

A tale riguardo, gli aspetti problematici sono diversi:

1. come individuare i dati manifestamente non utili;
2. in quale momento viene determinata la manifesta non utilità degli stessi (possiamo presumere al termine dell'attività di accertamento?);
3. come impedire l'eventuale manomissione della segnalazione originaria da parte del soggetto ricevente, dato per lui l'obbligo di cancellazione? Il rischio è che si vengano a creare due diverse copie della segnalazione, quella del segnalante e quella del ricevente.





## ARTICOLO 14 / CONSERVAZIONE DELLA DOCUMENTAZIONE INERENTE ALLE SEGNALAZIONI

1. Le segnalazioni, interne ed esterne, e la relativa documentazione sono conservate per il tempo necessario al trattamento della segnalazione e comunque non oltre cinque anni a decorrere dalla data della comunicazione dell'esito finale della procedura di segnalazione, nel rispetto degli obblighi di riservatezza di cui all'articolo 12 del presente decreto e del principio di cui agli articoli 5, paragrafo 1, lettera e), del regolamento (UE) 2016/679 e 3, comma 1, lettera e), del decreto legislativo n. 51 del 2018.
2. Se per la segnalazione si utilizza una linea telefonica registrata o un altro sistema di messaggistica vocale registrato, la segnalazione, previo consenso della persona segnalante, è documentata a cura del personale addetto mediante registrazione su un dispositivo idoneo alla conservazione e all'ascolto oppure mediante trascrizione integrale. In caso di trascrizione, la persona segnalante può verificare, rettificare o confermare il contenuto della trascrizione mediante la propria sottoscrizione.
3. Se per la segnalazione si utilizza una linea telefonica non registrata o un altro sistema di messaggistica vocale non registrato la segnalazione è documentata per iscritto mediante resoconto dettagliato della conversazione a cura del personale addetto. La persona segnalante può verificare, rettificare e confermare il contenuto della trascrizione mediante la propria sottoscrizione.
4. Quando, su richiesta della persona segnalante, la segnalazione è effettuata oralmente nel corso di un incontro con il personale addetto, essa, previo consenso della persona segnalante, è documentata a cura del personale addetto mediante registrazione su un dispositivo idoneo alla conservazione e all'ascolto oppure mediante verbale. In caso di verbale, la persona segnalante può verificare, rettificare e confermare il verbale dell'incontro mediante la propria sottoscrizione.



## COMMENTO / ARTICOLO 14

Per quanto riguarda la conservazione dei dati personali, nell'articolo 14 la legge prevede un tempo massimo di conservazione, non oltre i 5 anni dopo la comunicazione dell'esito dell'accertamento.

Il principio cardine della norma deve però essere quello della minimizzazione di trattamento del dato, che dovrebbe essere conservato per il minor tempo possibile, nonché condiviso con il minor numero di soggetti possibili. Ne risulta l'opportunità di eliminare le segnalazioni non rilevanti e quindi archiviate al termine dell'attività di accertamento e dopo la comunicazione degli esiti al segnalante.

Allo stesso modo, nel momento in cui i dati personali fossero trasmessi ad altro ufficio interno per i procedimenti disciplinari o a un'autorità esterna, le tempistiche di conservazione dovrebbero essere coerenti con i tempi di trattamento di queste.





## ARTICOLO 15 / DIVULGAZIONI PUBBLICHE

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



## COMMENTO / ARTICOLO 15

Il decreto traspone la Direttiva in modo piuttosto automatico per quanto riguarda le divulgazioni pubbliche. La possibilità di segnalare a soggetti non istituzionalmente preposti all'accertamento delle segnalazioni ma al pubblico è una novità assoluta nel panorama italiano.

La protezione prevista in caso di divulgazione pubblica dipende dalle seguenti condizioni:

1. mancato riscontro a una precedente segnalazione interna o esterna;
2. la violazione da segnalare costituisce un immediato pericolo per il pubblico;
3. la segnalazione esterna può portare a ritorsioni o non essere trattata efficacemente.



**ARTICOLO 16 / CONDIZIONI PER LA PROTEZIONE DELLA PERSONA SEGNALANTE**

1. Le misure di protezione previste nel presente capo si applicano alle persone di cui all'articolo 3 quando ricorrono le seguenti condizioni:
  - a) al momento della segnalazione o della denuncia all'autorità giudiziaria o contabile o della divulgazione pubblica, la persona segnalante o denunciante aveva fondato motivo di ritenere che le informazioni sulle violazioni segnalate, divulgate pubblicamente o denunciate fossero vere e rientrassero nell'ambito oggettivo di cui all'articolo 1;
  - b) la segnalazione o divulgazione pubblica è stata effettuata sulla base di quanto previsto dal capo II.
2. I motivi che hanno indotto la persona a segnalare o denunciare o divulgare pubblicamente sono irrilevanti ai fini della sua protezione.
3. Salvo quanto previsto dall'articolo 20, quando è accertata, anche con sentenza di primo grado, la responsabilità penale della persona segnalante per i reati di diffamazione o di calunnia o comunque per i medesimi reati commessi con la denuncia all'autorità giudiziaria o contabile ovvero la sua responsabilità civile, per lo stesso titolo, nei casi di dolo o colpa grave, le tutele di cui al presente capo non sono garantite e alla persona segnalante o denunciante è irrogata una sanzione disciplinare.
4. La disposizione di cui al presente articolo si applica anche nei casi di segnalazione o denuncia all'autorità giudiziaria o contabile o divulgazione pubblica anonime, se la persona segnalante è stata successivamente identificata e ha subito ritorsioni, nonché nei casi di segnalazione presentata alle istituzioni, agli organi e agli organismi competenti dell'Unione europea, in conformità alle condizioni di cui all'articolo 6.





Per quanto riguarda la protezione dei segnalanti, nell'articolo 16 viene indicata come condizione di tutela il rispetto delle modalità di segnalazione indicato nei capi precedenti del decreto. Viene anche indicato un elemento assente nella legge precedente, cioè la valutazione soggettiva che al momento della segnalazione il segnalante avesse fondati motivi per credere che i fatti riportati fossero veri. Viene confermata l'irrelevanza delle motivazioni del segnalante ai fini della protezione.

Confermata anche la cessazione della tutela in caso di condanna in primo grado per diffamazione o calunnia.

Il comma 4 rappresenta invece una novità e introduce un tentativo di regolamentazione delle segnalazioni anonime. Si tratta di un tentativo, in quanto il periodo solleva molteplici problemi interpretativi. Non è chiaro se siano ammesse le segnalazioni anonime, se vadano trattate come le altre con dovuti obblighi di confidenzialità nei confronti del segnalante anonimo o se ci si riferisca solo ai diritti del segnalante anonimo e non a cosa si possa e debba fare con la sua segnalazione.

Sembrerebbe esserci un'apertura alle segnalazioni anonime ma si sconsiglierebbe la gestione al ricevente che potrebbe incorrere in sanzioni per avere esposto un soggetto di cui non conosceva l'identità.





## ARTICOLO 17 / DIVIETO DI RITORSIONE

1. Gli enti o le persone di cui all'articolo 3 non possono subire alcuna ritorsione.
2. Nell'ambito di procedimenti giudiziari o amministrativi o comunque di controversie stragiudiziali aventi ad oggetto l'accertamento dei comportamenti, atti o omissioni vietati ai sensi del presente articolo nei confronti delle persone di cui all'articolo 3, commi 1, 2, 3 e 4, si presume che gli stessi siano stati posti in essere a causa della segnalazione, della divulgazione pubblica o della denuncia all'autorità giudiziaria o contabile. L'onere di provare che tali condotte o atti sono motivati da ragioni estranee alla segnalazione, alla divulgazione pubblica o alla denuncia è a carico di colui che li ha posti in essere.
3. In caso di domanda risarcitoria presentata all'autorità giudiziaria dalle persone di cui all'articolo 3, commi 1, 2, 3 e 4, se tali persone dimostrano di aver effettuato, ai sensi del presente decreto, una segnalazione, una divulgazione pubblica o una denuncia all'autorità giudiziaria o contabile e di aver subito un danno, si presume, salvo prova contraria, che il danno sia conseguenza di tale segnalazione, divulgazione pubblica o denuncia all'autorità giudiziaria o contabile.
4. Di seguito sono indicate talune fattispecie che, qualora siano riconducibili all'articolo 2, comma 1, lettera m), costituiscono ritorsioni:
  - a) il licenziamento, la sospensione o misure equivalenti;
  - b) la retrocessione di grado o la mancata promozione;
  - c) il mutamento di funzioni, il cambiamento del luogo di lavoro, la riduzione dello stipendio, la modifica dell'orario di lavoro;
  - d) la sospensione della formazione o qualsiasi restrizione dell'accesso alla stessa;
  - e) le note di merito negative o le referenze negative;
  - f) l'adozione di misure disciplinari o di altra sanzione, anche pecuniaria;
  - g) la coercizione, l'intimidazione, le molestie o l'ostracismo;
  - h) la discriminazione o comunque il trattamento sfavorevole;
  - i) la mancata conversione di un contratto di lavoro a termine in un contratto di lavoro a tempo indeterminato, laddove il lavoratore avesse una legittima aspettativa a detta conversione;
  - l) il mancato rinnovo o la risoluzione anticipata di un contratto di lavoro a termine;
  - m) 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;
  - n) 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;
  - o) la conclusione anticipata o l'annullamento del contratto di fornitura di beni o servizi;
  - p) l'annullamento di una licenza o di un permesso;
  - q) la richiesta di sottoposizione ad accertamenti psichiatrici o medici.





L'articolo 17 prevede che le persone fisiche e giuridiche di cui all'articolo 3 non possono subire discriminazioni in seguito alla segnalazione. Il decreto, così come la precedente legge n.179/2017, prevede in modo esplicito e inequivoco l'inversione dell'onere della prova: chi ha posto in essere una misura organizzativa o altra condotta discriminatoria nei confronti di un segnalante deve dare dimostrazione che tale misura è stata attuata per motivi non collegati alla segnalazione.

Viene fornito un lungo elenco, non esaustivo, delle condotte ritenute discriminatorie. Nell'elenco non compare la presentazione di una causa temeraria o di ulteriori tattiche intimidatorie nei confronti dei soggetti segnalanti (le cosiddette cause "SLAPP").





## ARTICOLO 18 / MISURE DI SOSTEGNO

1. È istituito presso l'A.N.AC. l'elenco degli enti del Terzo settore che forniscono alle persone segnalanti misure di sostegno. L'elenco, pubblicato dall'A.N.AC. sul proprio sito, contiene gli enti del Terzo settore che esercitano, secondo le previsioni dei rispettivi statuti, le attività di cui all'articolo 5, comma 1, lettere v) e w), del decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117, e che hanno stipulato convenzioni con A.N.AC..
2. Le misure di sostegno fornite dagli enti di cui al comma 1 consistono in informazioni, assistenza e consulenze a titolo gratuito sulle modalità di segnalazione e sulla protezione dalle ritorsioni offerta dalle disposizioni normative nazionali e da quelle dell'Unione europea, sui diritti della persona coinvolta, nonché sulle modalità e condizioni di accesso al patrocinio a spese dello Stato.
3. L'autorità giudiziaria ovvero l'autorità amministrativa cui la persona segnalante si è rivolta al fine di ottenere protezione dalle ritorsioni può richiedere all'A.N.AC. informazioni e documenti in ordine alle segnalazioni eventualmente presentate. Nei procedimenti dinanzi all'autorità giudiziaria, si osservano le forme di cui agli articoli 210 e seguenti del codice di procedura civile, nonché di cui all'articolo 63, comma 2, del codice del processo amministrativo di cui all'allegato 1 al decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104.



## COMMENTO / ARTICOLO 18

Con l'articolo 18 il decreto prevede delle misure ulteriori a sostegno dei segnalanti, oltre alle protezioni ordinarie previste dalla legge contro le ritorsioni e per la tutela della confidenzialità.

A.N.AC. introdurrà un registro delle associazioni del terzo settore che svolgono attività di assistenza ai segnalanti, accompagnandoli nell'esercizio dei propri diritti e descrivendo diritti e condizioni per effettuare una segnalazione.

La legge inoltre prevede un obbligo per queste associazioni di convenzionarsi con A.N.AC.; è auspicabile che, all'interno di questa convenzione, sia previsto un tavolo di lavoro permanente, con incontri cadenzati per la condivisione di policy ed esperienze.

L'attività di assistenza ai segnalanti è un servizio che andrebbe fornito in modo gratuito ma per fornire un servizio adeguato le associazioni convenzionate dovrebbero ricevere un contributo economico di qualche tipo per sostenerne gli oneri operativi.

Il decreto nell'articolo 18 menziona l'accesso al patrocinio a spese dello Stato ma non specifica le modalità di concessione dello stesso.

Il decreto non prevede alcun tipo di supporto psicologico ai segnalanti (era una disposizione non obbligatoria della Direttiva, art. 20.2).





## ARTICOLO 19 / PROTEZIONE DALLE RITORSIONI

1. Gli enti e le persone di cui all'articolo 3 possono comunicare all'A.N.AC. le ritorsioni che ritengono di avere subito. In caso di ritorsioni commesse nel contesto lavorativo di un soggetto del settore pubblico, l'A.N.AC. informa immediatamente il Dipartimento della funzione pubblica presso la Presidenza del Consiglio dei ministri e gli eventuali organismi di garanzia o di disciplina, per i provvedimenti di loro competenza. In caso di ritorsioni commesse nel contesto lavorativo di un soggetto del settore privato l'A.N.AC. informa l'Ispettorato nazionale del lavoro, per i provvedimenti di propria competenza.
2. Al fine di acquisire elementi istruttori indispensabili all'accertamento delle ritorsioni, l'A.N.AC. può avvalersi, per quanto di rispettiva competenza, della collaborazione dell'Ispettorato della funzione pubblica e dell'Ispettorato nazionale del lavoro, ferma restando l'esclusiva competenza dell'A.N.AC. in ordine alla valutazione degli elementi acquisiti e all'eventuale applicazione delle sanzioni amministrative di cui all'articolo 21. Al fine di regolare tale collaborazione, l'A.N.AC. conclude specifici accordi, ai sensi dell'articolo 15 della legge 7 agosto 1990, n. 241, con l'Ispettorato della funzione pubblica e con l'Ispettorato nazionale del lavoro.
3. Gli atti assunti in violazione dell'articolo 17 sono nulli. Le persone di cui all'articolo 3 che siano state licenziate a causa della segnalazione, della divulgazione pubblica o della denuncia all'autorità giudiziaria o contabile hanno diritto a essere reintegrate nel posto di lavoro, ai sensi dell'articolo 18 della legge 20 maggio 1970, n. 300 o dell'articolo 2 del decreto legislativo 4 marzo 2015, n. 23, in ragione della specifica disciplina applicabile al lavoratore.
4. L'autorità giudiziaria adita adotta tutte le misure, anche provvisorie, necessarie ad assicurare la tutela alla situazione giuridica soggettiva azionata, ivi compresi il risarcimento del danno, la reintegrazione nel posto di lavoro, l'ordine di cessazione della condotta posta in essere in violazione dell'articolo 17 e la dichiarazione di nullità degli atti adottati in violazione del medesimo articolo.





L'articolo 19 prevede che l'accertamento di eventuali comportamenti discriminatori e l'apposizione di sanzioni amministrative è in carico ad A.N.AC.; l'Autorità prende contatti con l'Ispettorato della Funzione Pubblica e l'Ispettorato nazionale del lavoro, rispettivamente per le segnalazioni in ambito pubblico e privato, al fine di attivare collaborazioni utili ad accertare ritorsioni in ambito lavorativo.

Queste collaborazioni devono essere definite in specifici accordi, che prevederanno regole in merito al trattamento dei dati personali e alla trasmissione di informazioni tra le diverse istituzioni, nonché alla loro conservazione.

Viene anche prevista la necessaria informazione del Dipartimento della funzione pubblica presso la Presidenza del Consiglio dei ministri e gli eventuali organismi di garanzia o di disciplina, per i provvedimenti di loro competenza: la norma non è chiara al riguardo ma si può presumere che questa informazione venga trasmessa dopo che sia avvenuto almeno un accertamento iniziale da parte della stessa A.N.AC.. In caso contrario, non avendo il Dipartimento una funzione ispettiva, ci si chiede quale potrebbe essere il motivo di una tempestiva comunicazione di fatti dei quali va dimostrata la veridicità.

Gli atti discriminatori sono nulli, compreso il licenziamento. Per quanto riguarda il reintegro sul luogo di lavoro e per eventuali discriminazioni tali da condizionare il benessere lavorativo sarebbe stato auspicabile concedere la possibilità di individuare posizioni lavorative compatibili con quelle dei soggetti discriminati presso altri enti o altre unità dell'ente.

Il decreto si adegua alle previsioni della Direttiva anche per quanto riguarda possibili provvedimenti provvisori a tutela del segnalante. La disposizione richiama l'istituto anglosassone dell'*interim relief*, che prevede un'udienza provvisoria entro 7 giorni dalla segnalazione per garantire continuità al lavoro del segnalante demansionato, nel caso in cui il giudice riconosca elementi credibili per una causa di lavoro.





## ARTICOLO 20 / LIMITAZIONI DELLA RESPONSABILITÀ

1. Non è punibile l'ente o la persona di cui all'articolo 3 che riveli o diffonda informazioni sulle violazioni coperte dall'obbligo di segreto, diverso da quello di cui all'articolo 1, comma 3, o relative alla tutela del diritto d'autore o alla protezione dei dati personali ovvero riveli o diffonda informazioni sulle violazioni che offendono la reputazione della persona coinvolta o denunciata, quando, al momento della rivelazione o diffusione, vi fossero fondati motivi per ritenere che la rivelazione o diffusione delle stesse informazioni fosse necessaria per svelare la violazione e la segnalazione, la divulgazione pubblica o la denuncia all'autorità giudiziaria o contabile è stata effettuata ai sensi dell'articolo 16.
2. Quando ricorrono le ipotesi di cui al comma 1, è esclusa altresì ogni ulteriore responsabilità, anche di natura civile o amministrativa.
3. Salvo che il fatto costituisca reato, l'ente o la persona di cui all'articolo 3 non incorre in alcuna responsabilità, anche di natura civile o amministrativa, per l'acquisizione delle informazioni sulle violazioni o per l'accesso alle stesse.
4. In ogni caso, la responsabilità penale e ogni altra responsabilità, anche di natura civile o amministrativa, non è esclusa per i comportamenti, gli atti o le omissioni non collegati alla segnalazione, alla denuncia all'autorità giudiziaria o contabile o alla divulgazione pubblica o che non sono strettamente necessari a rivelare la violazione.



## COMMENTO / ARTICOLO 20

Il decreto con l'articolo 20 prevede delle limitazioni alla responsabilità del segnalante per quanto riguarda la modalità di acquisizione delle informazioni oggetto della segnalazione. In particolare, non è punibile chi ha effettuato una segnalazione che, al momento in cui è stata fatta, potesse essere ritenuta corretta sulla base delle informazioni conosciute dal soggetto. Sono escluse nei suoi confronti responsabilità civili e amministrative.

Allo stesso tempo, le stesse responsabilità non sono attribuibili nel caso in cui il segnalante abbia raccolto informazioni o evidenze a supporto della segnalazione in qualsiasi modo che non costituisca un reato; ciò sembrerebbe garantire al segnalante l'immunità nel caso in cui violi disposizioni amministrative o regolamentari, come quelle contenute in codici etici o di comportamento.

Resta ferma l'esclusione di questa "immunità" nel momento in cui vengano posti in essere comportamenti o omissioni non collegati alla segnalazione e che vadano oltre lo scopo della rivelazione della stessa.





1. Fermi restando gli altri profili di responsabilità, l'A.N.AC. applica al responsabile le seguenti sanzioni amministrative pecuniarie:
  - a) da 10.000 a 50.000 euro quando accerta che sono state commesse ritorsioni o quando accerta che la segnalazione è stata ostacolata o che si è tentato di ostacolarla o che è stato violato l'obbligo di riservatezza di cui all'articolo 12;
  - b) da 10.000 a 50.000 euro quando accerta che non sono stati istituiti canali di segnalazione, che non sono state adottate procedure per l'effettuazione e la gestione delle segnalazioni ovvero che l'adozione di tali procedure non è conforme a quelle di cui agli articoli 4 e 5, nonché quando accerta che non è stata svolta l'attività di verifica e analisi delle segnalazioni ricevute;
  - c) da 500 a 2.500 euro, nel caso di cui all'articolo 16, comma 3, salvo che la persona segnalante sia stata condannata, 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 o contabile.
  
2. I soggetti del settore privato di cui all'articolo 2, comma 1, lettera q), numero 3), prevedono nel sistema disciplinare adottato ai sensi dell'articolo 6, comma 2, lettera e), del decreto n. 231 del 2001, sanzioni nei confronti di coloro che accertano essere responsabili degli illeciti di cui al comma 1.





Le sanzioni previste dal decreto rappresentano uno degli anelli deboli della disciplina e sono coerenti con le sanzioni già previste nella legge n.179/2017.

L'esperienza ha dimostrato come quelle sanzioni non siano però "effettive, proporzionate e dissuasive", come invece richiesto dalla Direttiva.

Nell'esperienza dei cinque anni della legge n.179/2017 le sanzioni sono state poche e accompagnate da un sistema giudiziario che non ha offerto alcun pronunciamento a favore dei segnalanti discriminati.

Ciò ha compromesso l'intero funzionamento del sistema. I problemi principali sono stati:

- numero esiguo e l'eccessiva durata dei procedimenti sanzionatori di A.N.AC.;
- *quantum* delle sanzioni sempre corrispondenti al minimo edittale;
- cancellazione e non pubblicazione di ogni dato riferibile al soggetto sanzionato.

Nei procedimenti sanzionatori di A.N.AC., nel caso di un procedimento caratterizzato da forti elementi di garanzia per il soggetto accusato di discriminazioni, la mancata pubblicità della sanzione applicata mostra una forte disparità rispetto alla visibilità delle discriminazioni subite dal segnalante sul luogo di lavoro. Questo articolo non può essere ritenuto conforme alla Direttiva sulla base di riscontri pratici evidenti. Potrebbe mantenere una sua validità solo in conseguenza di una revisione del regolamento sanzionatorio dell'A.N.AC.

Permane il fatto che sanzioni di entità limitata e comunque non pubblicizzate difficilmente possono essere considerate proporzionate, né tanto meno possono avere un effetto dissuasivo.

Il decreto va ad aggiungere una sanzione rispetto alla legge preesistente per i segnalanti responsabili di aver commesso calunnia o diffamazione: si tratta di una sanzione con scarso senso pratico e slegata dalla dimensione pratica del *whistleblowing*.

La legge prevede che i modelli organizzativi ex d.lgs. 231/2001 si dotino di un sistema disciplinare in grado di sanzionare gli stessi comportamenti previsti per il settore pubblico (legge n.179/2017). Gli enti che non hanno il modello non devono prevedere alcun sistema sanzionatorio.





## ARTICOLO 22 / RINUNCE E TRANSAZIONI

1. Le rinunce e le transazioni, integrali o parziali, che hanno per oggetto i diritti e le tutele previsti dal presente decreto non sono valide, salvo che siano effettuate nelle forme e nei modi di cui all'articolo 2113, quarto comma, del codice civile.



## COMMENTO / ARTICOLO 22

L'articolo 22 stabilisce che il diritto a effettuare una segnalazione in base a questo decreto non può essere limitato in modo pattizio a livello contrattuale.

### CAPO IV - DISPOSIZIONI FINALI

---



## ARTICOLO 23 / ABROGAZIONI DI NORME

1. Sono abrogate le seguenti disposizioni:
  - a) l'articolo 54-bis del decreto legislativo 30 marzo 2001 n. 165;
  - b) l'articolo 6, commi 2-ter e 2-quater, del decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231;
  - c) l'articolo 3 della legge 30 novembre 2017, n. 179.



## COMMENTO / ARTICOLO 23

Con l'articolo 23 questo decreto va di fatto ad abrogare la legge n.179, a cui per larghi tratti si sovrappone e alla quale aggiunge aspetti non regolamentati.





## ARTICOLO 24 / DISPOSIZIONI TRANSITORIE E DI COORDINAMENTO

1. Le disposizioni di cui al presente decreto hanno effetto a decorrere dal 15 luglio 2023. Alle segnalazioni o alle denunce all'autorità giudiziaria o contabile effettuate precedentemente alla data di entrata in vigore del presente decreto, nonché a quelle effettuate fino al 14 luglio 2023, continuano ad applicarsi le disposizioni di cui all'articolo 54-bis del decreto legislativo n. 165 del 2001, all'articolo 6, commi 2-bis, 2-ter e 2-quater, del decreto legislativo n. 231 del 2001 e all'articolo 3 della legge n. 179 del 2017.
2. 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, fino a duecentoquarantanove, l'obbligo di istituzione del canale di segnalazione interna ai sensi del presente decreto ha effetto a decorrere dal 17 dicembre 2023 e, fino ad allora, continua ad applicarsi l'articolo 6, comma 2-bis, lettere a) e b), del decreto legislativo n. 231 del 2001, nella formulazione vigente fino alla data di entrata in vigore del presente decreto.
3. L'articolo 4 della legge 15 luglio 1966, n. 604 è sostituito dal seguente:  
«ART. 4 – Il licenziamento determinato da ragioni di credo politico o fede religiosa, dall'appartenenza a un sindacato, dalla partecipazione ad attività sindacali o conseguente all'esercizio di un diritto ovvero alla segnalazione, alla denuncia all'autorità giudiziaria o contabile o alla divulgazione pubblica effettuate ai sensi del decreto legislativo attuativo della direttiva (UE) 2019/1937 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2019, è nullo.».
4. All'articolo 2-undecies, comma 1, del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, la lettera f) è sostituita dalla seguente:  
«f) alla riservatezza dell'identità della persona che segnala violazioni di cui sia venuta a conoscenza in ragione del proprio rapporto di lavoro o delle funzioni svolte, ai sensi del 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, ovvero che segnala violazioni ai sensi degli articoli 52-bis e 52-ter del decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385, o degli articoli 4-undecies e 4-duodecies del decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58;».
5. All'articolo 6, del decreto legislativo n. 231 del 2001, il comma 2-bis è sostituito dal seguente:  
«2-bis. I modelli di cui al comma 1, lettera a), prevedono, ai sensi del decreto legislativo attuativo della direttiva (UE) 2019/1937 del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 ottobre 2019, i canali di segnalazione interna, il divieto di ritorsione e il sistema disciplinare, adottato ai sensi del comma 2, lettera e).».





## COMMENTO / ARTICOLO 24

L'articolo 24 prevede che il decreto legislativo 24 del 2013 è efficace dal 15 luglio 2023; fino a quella data continuano a valere le disposizioni della legge precedente.

Per le piccole e medie imprese le disposizioni hanno effetto dal 17 dicembre 2023.

Le disposizioni transitorie integrano poi alcune altre normative concorrenti, come la legge sui licenziamenti individuali, il Codice in materia di protezione dei dati personali e il decreto legislativo 231/2001 sulla responsabilità amministrativa da reato.



## ARTICOLO 25 / DISPOSIZIONI FINANZIARIE

1. Dall'attuazione del presente decreto, fatta eccezione per l'articolo 11, non devono derivare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica. Le amministrazioni interessate provvedono ai relativi adempimenti nell'ambito delle risorse umane strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente.



## COMMENTO / ARTICOLO 25

L'articolo 25 disciplina le disposizioni finanziarie e indica che l'attuazione del decreto non deve comportare oneri di spesa per la finanza pubblica. Gli enti dovranno quindi dimostrare una certa fantasia contabile nell'acquistare eventualmente piattaforme crittografate da soggetti commerciali.





**Transparency International Italia**

P.le Carlo Maciachini 11 - 20159 Milano - Italy

Tel. +39 02 40093560

[info@transparency.it](mailto:info@transparency.it)

[www.transparency.it](http://www.transparency.it)

[www.transparency.it/whistleblowing](http://www.transparency.it/whistleblowing)

Seguici su

