



Università
degli Studi
di Ferrara

Dipartimento
di Giurisprudenza

Formazione Maggioli

Programma INPS Valore PA – Bando 2024

Corso online di 2° livello di tipo A

**Anticorruzione e trasparenza nelle Pubbliche Amministrazioni:
disciplina giuridica, modelli organizzativi e casi di eccellenza**

Il whistleblowing tra disciplina europea e nazionale

Giovedì 19 giugno 2025, ore 9.00-13.00 (7° modulo)

Docente

Cristiana Bonaduce

Programma

Il whistleblowing

Il modulo è dedicato all'analisi della disciplina sul c.d. whistleblower, recentemente rinnovata dal Decreto Legislativo n. 24/2023, attuativo della Direttiva (UE) n. 1937/2019. L'approfondimento terrà conto:

- degli indirizzi e delle prescrizioni fornite da ANAC con le nuove Linee guida in materia (Delibera n. 311 del 12 luglio 2023);
- del nuovo Regolamento ANAC per la gestione delle segnalazioni esterne e per l'esercizio del potere sanzionatorio (Delibera n. 301 del 12 luglio 2023).

Docenti: Marco Magri e Cristiana Bonaduce

Programma

Cos'è il whistleblowing e dove è previsto?

- Inquadramento normativo: la tutela del segnalante nella disciplina nazionale e comunitaria
- La Direttiva CE 2019/1937 sulla protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell'Unione
- Dalla Legge anticorruzione al recepimento della Direttiva comunitaria con il D.Lgs. n. 24/2023: cosa è cambiato?

Come funziona la segnalazione e chi sono i soggetti coinvolti?

- Il whistleblower: chi sono i soggetti che possono inoltrare le segnalazioni?
- L'oggetto della segnalazione
- Il contenuto della segnalazione
- La gestione delle segnalazioni di illecito all'interno dell'Ente

Le tutele accordate al segnalante

La gestione delle segnalazioni

1. L'istituto del whistleblowing: fonti normative e legame con la normativa anticorruzione

La segnalazione di illeciti nel nostro ordinamento - *Ratio*

- La Legge anticorruzione ha introdotto nel nostro ordinamento l'istituto della segnalazione di illeciti (art. 54 *bis* del D.Lgs. n. 165/2001)
- *Ratio*: favorire l'emersione di illeciti
- La tutela è necessaria per evitare che il dipendente, che venga a conoscenza di condotte illecite, ometta di segnalarle per timore di conseguenze pregiudizievoli
- La tutela consiste nella **riservatezza dell'identità del denunciante** e nella sua **protezione nei confronti di comportamenti discriminatori** in conseguenza alla denuncia

Fonti ed evoluzione normativa

- **L. n. 190/2012, art. 1, co. 51 (c.d. Legge anticorruzione)** – Introduce l'art. 54 bis nel Testo Unico del pubblico impiego e prevede un regime di tutela per il dipendente pubblico che segnala all'autorità giudiziaria, Corte dei conti, ANAC, superiore gerarchico condotte illecite conosciute in ragione del proprio rapporto di lavoro
- **Art. 54-bis D.Lgs. n. 165/2001** (Tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti, come modificato dalla L. n. 179/2017)
- **L. n. 179/2017 (Tutela degli autori delle segnalazioni)** – Maggiore razionalizzazione e sistematicità, incidendo sull'ambito soggettivo, sui soggetti destinatari delle segnalazioni (RPTC/ANAC), sulla nullità di misure ritorsive, sulla differenza tra misure discriminatorie e ritorsive
- **Direttiva UE 2019/1937** «*Riguardante la protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell'Unione*» (pubblicata nella G.U.U.E. 26 novembre 2019, n. L. 305)
- **D.Lgs. n. 24/2023** - 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*»

ANAC

- **ANAC, Delibera 12 giugno 2023, n. 311** - *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*
- **ANAC, Delibera 12 luglio 2023, n. 301** - *Regolamento per la gestione delle segnalazioni esterne e per l'esercizio del potere sanzionatorio*
- **ANAC – Linee guida *whistleblowing* sui canali interni di segnalazione** (in versione non ancora definitiva)

ANAC – Linee guida WB sui canali interni

ANAC nel Consiglio del 6 novembre 2024 ha approvato lo schema delle “**Linee guida in materia di whistleblowing sui canali interni di segnalazione**” e disposta la pubblicazione sul sito istituzionale di ANAC per la consultazione pubblica dal 7 novembre al 9 dicembre 2024

Perché le nuove Linee guida? In che rapporto sono con le Linee guida n. 311/2023?

Le presenti Linee guida non sostituiscono né modificano le disposizioni contenute nella richiamata Delibera ANAC del 12 luglio 2023 n. 311. Esse, piuttosto ... le integrano e completano al fine di armonizzare le pratiche operative, garantire una maggiore coerenza interpretativa tra i vari strumenti e istituti disciplinati dal D.Lgs. n. 24/2023, fornire un supporto agli enti e rendere più efficace il sistema di tutele del whistleblower.

2. L'ambito soggettivo: i soggetti tutelati

Art. 1 - Ambito di applicazione oggettivo

La disciplina del Decreto a cosa si applica?

Comma 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**.*

Art. 3 - Ambito di applicazione soggettivo: chi può segnalare?

Comma 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'art. 1, co. 2, del D.Lgs. n. 165/2001, ivi compresi i dipendenti di cui all'art. 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'art. 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 D.Lgs. n. 81/2015, o dall'art. 54-bis del D.L. 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'art. 409 del Codice di procedura civile e all'art. 2 del D.Lgs. 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;
- f) i liberi professionisti e i consulenti che prestano la propria attività presso soggetti del settore pubblico o del settore privato;
- h) i volontari e i tirocinanti, retribuiti e non retribuiti, che prestano la propria attività presso soggetti del settore pubblico o del settore privato;
- i) 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.

Art. 3 - Ambito di applicazione soggettivo: chi può segnalare?

Soggetti tutelati del settore pubblico	
Disciplina precedente (L. n. 179/2017 - LLGG ANAC n. 469/2021)	Disciplina attuale (D.lgs. n. 24/2023)
Dipendenti delle pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1, co. 2 e art. 3 d.lgs. n. 165/2001, rispettivamente con rapporto di lavoro di diritto privato o con rapporto di lavoro assoggettato a regime pubblicistico	Dipendenti delle pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1, co. 2, e art. 3 d.lgs. n. 165/2001, rispettivamente con rapporto di lavoro di diritto privato o con rapporto di lavoro assoggettato a regime pubblicistico
Dipendenti delle Autorità amministrative indipendenti	Dipendenti delle Autorità amministrative indipendenti
Dipendenti degli enti pubblici economici	Dipendenti degli enti pubblici economici
Dipendenti società in controllo pubblico ex art. 2, co. 1, lett. m) del d.lgs. n. 175/2016 anche se quotate	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 <i>in house</i> anche se quotate	Dipendenti delle società <i>in house</i> 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 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
NOVITA'	
Dipendenti degli organismi di diritto pubblico	
Dipendenti dei concessionari di pubblico servizio	
Lavoratori autonomi che svolgono la propria attività lavorativa presso soggetti del settore pubblico	
Lavoratori o collaboratori che svolgono la propria attività lavorativa presso soggetti del settore pubblico che forniscono beni o servizi o che realizzano opere in favore di terzi	
Liberi professionisti e consulenti che prestano la propria attività presso soggetti del settore pubblico	
Volontari e tirocinanti, retribuiti e non retribuiti, che prestano la propria attività presso soggetti del settore pubblico	
Azionisti (persone fisiche)	

Persone con funzioni di amministrazione, direzione, controllo, vigilanza o rappresentanza, anche qualora tali funzioni siano esercitate in via di mero fatto, presso soggetti del settore pubblico Per tutti i suddetti soggetti, la tutela si applica anche durante il periodo di prova e anteriormente o successivamente alla costituzione del rapporto di lavoro o altro rapporto giuridico	
--	--

Fino quale momento posso segnalare?



Prima

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

Durante

b) durante il periodo di prova

Dopo

c) successivamente allo scioglimento del rapporto giuridico se le informazioni sulle violazioni sono state acquisite nel corso del rapporto stesso

A cosa non si applica?



Art. 1, co. 2: Le disposizioni del presente Decreto non si applicano:

Questioni esclusivamente personali

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**

Con canali esclusivi

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

Sicurezza nazionale

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.

Quindi non è segnalabile:

D.lgs. n. 24/2023 art. 1 c. 2

COSA NON PUÒ ESSERE OGGETTO DI SEGNALAZIONE, DIVULGAZIONE PUBBLICA O DENUNCIA

Le contestazioni, rivendicazioni o richieste legate ad un interesse di carattere personale della persona segnalante o della persona che ha sporto una denuncia all'Autorità giudiziaria che attengono esclusivamente ai propri rapporti individuali di lavoro o di impiego pubblico, ovvero inerenti ai propri rapporti di lavoro o di impiego pubblico con le figure gerarchicamente sovraordinate.

Le segnalazioni di violazioni laddove già disciplinate in via obbligatoria dagli atti dell'Unione europea o nazionali indicati nella parte II dell'allegato al 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 decreto.

Le segnalazioni di violazioni in materia di sicurezza nazionale, nonché di appalti relativi ad aspetti di difesa o di sicurezza nazionale, a meno che tali aspetti rientrino nel diritto derivato pertinente dell'Unione europea

Cosa non segnalare

NO

- Lamentele di carattere personale
- Rivendicazioni e istanze che rientrano nella disciplina del rapporto di lavoro o
- che investano la sfera dei rapporti con i superiori gerarchici o con i colleghi, per le quali occorre fare riferimento alla disciplina e alle procedure di competenza del Servizio Personale e del Comitato Unico di Garanzia.

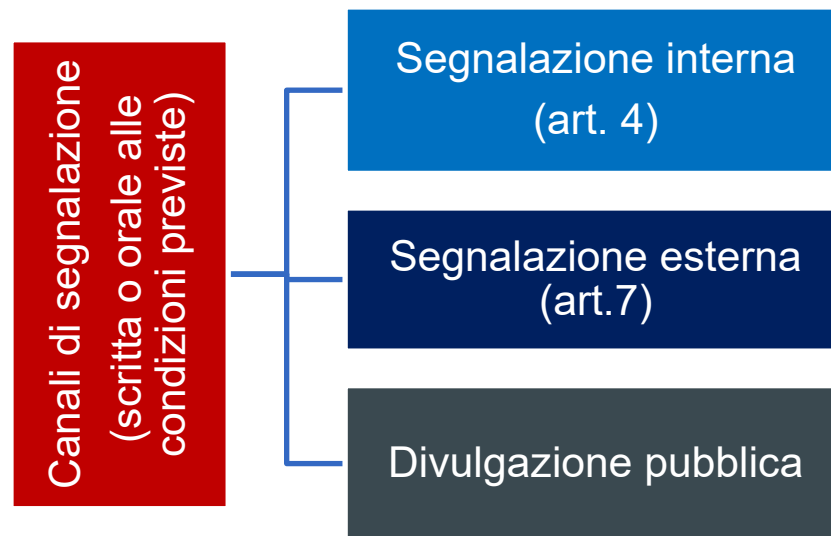
Fatti e non comportamenti

Come posso fare la segnalazione?

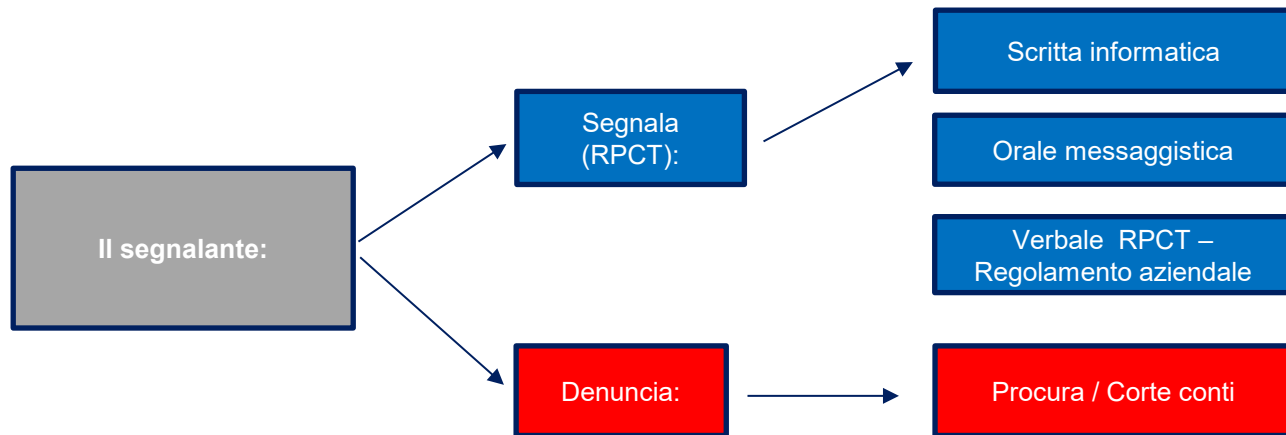
Art. 2 – Definizioni

- d) «**segnalazione interna**»: la comunicazione, scritta od orale, delle informazioni sulle violazioni, presentata tramite il canale di segnalazione interna di cui all'articolo 4;
- 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.

Come posso fare la segnalazione?



Art. 4 - Canale interno quale via privilegiata



Art. 6: condizioni per l'effettuazione della segnalazione esterna (ANAC)

Segnalazione esterna se:



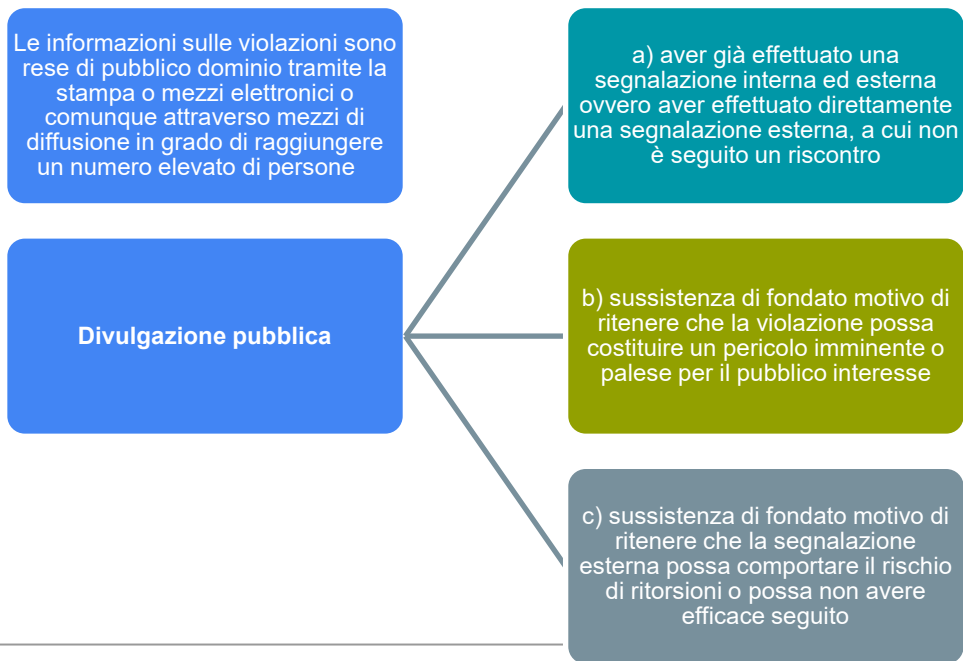
Assenza del canale interno

La segnalazione interna non ha avuto seguito

Fondati timori di essere ignorati o ritorsione

Pericolo imminente o pubblico interesse

Art. 15: condizioni per l'effettuazione della divulgazione pubblica



La scelta del canale interno...e la scelta del canale sbagliato

La persona segnalante può scegliere tra due diverse modalità di segnalazione, quella scritta e quella orale.

Nell'atto organizzativo o nel MOG 231 l'ente descrive le attività predisposte per il ricevimento e la gestione delle segnalazioni, ivi incluse quelle inerenti alle segnalazioni orali.

La scelta del canale interno...e la scelta del canale sbagliato

3.6 Segnalazione trasmessa a una pluralità di soggetti...

Una ulteriore criticità che si è posta nella fase di prima applicazione del D.Lgs. n. 24/2023 è quella relativa alla esatta qualificazione di una segnalazione indirizzata non solo al gestore interno, ma anche ad una pluralità di ulteriori destinatari.

La scelta del canale interno...e la scelta del canale sbagliato. Le precisazioni di ANAC

**Segnalazione inviata
contestualmente a più soggetti
interni**

La segnalazione deve essere
considerata alla stregua di una
segnalazione trasmessa ad un
soggetto non competente

Il soggetto non competente che
ha ricevuto la segnalazione:

- la trasmette al RPCT/soggetto
competente entro 7 giorni;
- ne dà notizia al segnalante.

La scelta del canale interno...e la scelta del canale sbagliato. Le precisazioni di ANAC

N.B.: ANAC raccomanda di inserire nei Codici di comportamento il dovere di trasmettere immediatamente la segnalazione *whistleblowing* al soggetto interno competente, laddove la stessa sia ricevuta erroneamente

Linee guida ANAC – non definitive

La scelta del canale interno...e la scelta del canale sbagliato. Le precisazioni di ANAC

**Segnalazione inviata al RPCT
e a più soggetti esterni**

Necessario verificare con il segnalante se intendesse procedere direttamente ad una divulgazione pubblica

Se SI: occorre comprendere se possa essere qualificata come una divulgazione pubblica (art. 2, co. 1 lett. f), e accertare se ricorra o meno una delle condizioni previste dall'art. 15 del Decreto

3. Oggetto della segnalazione – Cosa può essere segnalato e contenuto della segnalazione

Art. 2 - Definizione di violazione. Cosa si può segnalare?

La norma definisce alla lettera 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 D.Lgs. n. 231/2001**, o violazioni dei modelli di organizzazione e gestione ivi previsti, che non rientrano nei numeri 3), 4), 5) e 6);

Art. 2 - Definizione di violazione. Cosa si può segnalare?

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;**

Art. 2 - Definizione di violazione. Cosa si può segnalare?

- 4) *atti od omissioni che ledono gli interessi finanziari dell'Unione* di cui all'art. 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'art. 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);*

Quindi

Violazioni oggetto di segnalazione, denuncia o divulgazione pubblica	
Disciplina precedente (L. n. 179/2017 - LLGG ANAC n. 469/2021)	Disciplina attuale (D.lgs. n. 24/2023)
<u>Nessuna distinzione tra violazioni del diritto nazionale e del diritto dell'UE</u> Illeciti civili Illeciti amministrativi Condotte illecite rilevanti ai sensi del d.lgs. n. 231/2001, o violazioni dei modelli di organizzazione e gestione ivi previsti Illeciti penali -> limitatamente ai delitti contro la pubblica amministrazione di cui al Titolo II, Capo I, del codice penale Irregolarità (le situazioni in cui, nel corso dell'attività amministrativa, si riscontrino comportamenti impropri di un funzionario pubblico che, anche al fine di curare un interesse proprio o di terzi, assuma o concorra all'adozione di una decisione che devia dalla cura imparziale dell'interesse pubblico)	Violazioni del diritto nazionale Illeciti civili Illeciti amministrativi Condotte illecite rilevanti ai sensi del d.lgs. n. 231/2001, violazioni dei modelli di organizzazione e gestione previsti nel d.lgs. n. 231/2001 NOVITA' Illeciti penali Illeciti contabili Irregolarità - Non sono più incluse tra le violazioni del diritto nazionale ma possono costituire "elementi concreti" (indici sintomatici) - di cui all' art. 2, co. 1, lett. b) d.lgs. 24/2023 - tali da far ritenere al segnalante che potrebbe essere commessa una delle violazioni previste dal decreto

Quindi

Violazioni del diritto dell'UE

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 queste ultime non sono espressamente elencate nel citato allegato) (art. 2, co. 1, lett. a) n. 3)

Atti od omissioni che ledono gli interessi finanziari dell'Unione Europea (art. 325 del TFUE lotta contro la frode e le attività illegali che ledono gli interessi finanziari dell'UE) come individuati nei regolamenti, direttive, decisioni, raccomandazioni e pareri dell'UE (art. 2, co. 1, lett. a) n. 4)

Atti od omissioni riguardanti il mercato interno, che compromettono la libera circolazione delle merci, delle persone, dei servizi e dei capitali (art. 26, paragrafo 2, del TFUE). Sono ricomprese le violazioni delle norme dell'UE in materia di concorrenza e di aiuti di Stato, di imposta sulle società e i meccanismi il cui fine è ottenere un vantaggio fiscale che vanifica l'oggetto o la finalità della normativa applicabile in materia di imposta sulle società (art. 2, co. 1, lett. a) n. 5)

Atti o comportamenti che vanificano l'oggetto o la finalità delle disposizioni dell'Unione Europea nei settori di cui ai n. 3, 4 e 5 sopra indicati (art. 2, co. 1, lett. a) n. 6)

Altri soggetti tutelati diversi dal segnalante

Soggetti tutelati diversi da chi segnala, denuncia o effettua divulgazioni pubbliche	
Disciplina precedente (L. n. 179/2017)	Disciplina attuale (D.lgs. n. 24/2023)
Figure non previste e non tutelate	Facilitatore, persona fisica che assiste il segnalante nel processo di segnalazione, operante all'interno del medesimo contesto lavorativo e la cui assistenza deve essere mantenuta riservata
	Persone del medesimo contesto lavorativo del segnalante, denunciante o di chi effettua una divulgazione pubblica e che sono legate ad essi da uno stabile legame affettivo o di parentela entro il quarto grado
	Colleghi di lavoro del segnalante, denunciante o di chi effettua una divulgazione pubblica, che lavorano nel medesimo contesto lavorativo della stessa e che hanno con detta persona un rapporto abituale e corrente
	Enti di proprietà - in via esclusiva o in compartecipazione maggioritaria di terzi - del segnalante, denunciante o di chi effettua una divulgazione pubblica
	Enti presso i quali il segnalante, denunciante o chi effettua una divulgazione pubblica lavorano (art. 3, co. 5, lett. d))
	Enti che operano nel medesimo contesto lavorativo del segnalante, denunciante o di chi effettua una divulgazione pubblica

Devo essere certo di ciò che denuncio?

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'art. 3, commi 1 o 2, nonché gli elementi riguardanti condotte volte ad occultare tali violazioni;



No alle voci di corridoio...

- Attenzione però: **la tutela non si applica alle segnalazioni di informazioni che sono già totalmente di dominio pubblico, alle notizie prive di fondamento e alle c.d. “voci di corridoio”.**
- È sempre necessario un bilanciamento tra esigenze di emersione degli illeciti e correttezza delle denunce. La tutela non opera in caso di *malicious report*.

Attenzione all'elemento soggettivo vs. *malicious report*

- In altri termini, ciò che conta è che un soggetto abbia effettuato segnalazioni, divulgazioni pubbliche o denunce, in base a una **convinzione ragionevole** che fossero veri (che un illecito stesse per verificarsi, ad esempio) a prescindere dal fatto che tali fatti possano essere successivamente accertati come errati.
- **L'elemento della ragionevolezza** rappresenta l'unico criterio alla stregua del quale valutare l'elemento soggettivo della segnalazione.
- La stessa rappresenta anche una **salvaguardia essenziale** contro le segnalazioni che, deliberatamente e consapevolmente, contengono informazioni errate, palesemente prive di fondamento o fuorvianti.

Come posso venire a conoscenza di tali informazioni?

i) «**contesto lavorativo**»: *le attività lavorative o professionali, presenti o passate, svolte nell'ambito dei rapporti di cui all'art. 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;*

La nozione è stata ampliata: quindi non solo dipendenti ma anche altri soggetti che hanno una relazione qualificata (presente o passata) con l'Ente/Amministrazione (es. consulenti, volontari, azionisti, tirocinanti, persone con funzioni di amministrazione, direzione e controllo)

In occasione del rapporto di lavoro

Quindi la segnalazione può riguardare:

- quanto appreso in virtù dell'ufficio ricoperto;
- notizie apprese in occasione / a causa della mansione lavorativa anche casualmente;
- in caso di distacco/trasferimento può segnalare fatti di diversa Amministrazione (al RPCT a cui si riferiscono i fatti illeciti)



Attenzione: ciò non trasforma il segnalante in investigatore

Corte di Cassazione Penale, sez. V, n. 35792/2018

Fattispecie: un dipendente di un Istituto Comprensivo si era introdotto, utilizzando l'account e le password di altra dipendente, nel sistema informatico dell'Amministrazione ed aveva elaborato un falso documento di fine rapporto a nome di persona che non aveva mai prestato servizio presso l'Amministrazione, cancellandolo subito dopo la compilazione, con l'asserita funzione di sperimentazione della vulnerabilità del sistema. Imputazione per **accesso abusivo al sistema informatico**.

Difesa dell'imputato: l'accesso è stato effettuato allo scopo di denunciare la vulnerabilità del sistema – adempimento del dovere di segnalazione art. 54-bis

Corte di Cassazione Penale, sez. V, n. 35792/2018

Corte di Cassazione: «*Emerge, all'evidenza, come la normativa citata si limiti a scongiurare conseguenze sfavorevoli, limitatamente al rapporto di impiego, per il segnalante che acquisisca, nel contesto lavorativo, notizia di un'attività illecita, mentre non fonda alcun obbligo di attiva acquisizione di informazioni, autorizzando improprie attività investigative, in violazione dei limiti posti dalla legge.*»

"Siffatta evidente limitazione dell'articolato normativo alla tutela del segnalatore e – soprattutto – la mancata previsione di un obbligo informativo non consente di ritenerne la configurazione neanche in forma putativa, non profilandosi come scusabile alcun errore riguardo l'esistenza di un dovere che possa giustificare l'indebito utilizzo di credenziali d'accesso a sistema informatico protetto – peraltro illecitamente carpite in quanto custodite ai fine di tutelarne la segretezza - da parte di soggetto non legittimato."

Corte di Cassazione Civile, n. 17715/2024

«La normativa di tutela del dipendente pubblico che segnala condotte illecite di cui è venuto a conoscenza nel contesto lavorativo, ex art. 54-bis del D.Lgs. n. 165 del 2001 ratione temporis applicabile (c.d. "whistleblowing"), non può essere estesa fino a ricomprendere improprie attività investigative poste in essere dal lavoratore, in violazione dei limiti di legge, per raccogliere prove di illeciti nell'ambiente di lavoro, né può riconoscersi efficacia scriminante alle segnalazioni effettuate per scopi essenzialmente di carattere personale o per contestazioni o rivendicazioni inerenti al rapporto di lavoro nei confronti dei superiori»

Nella fattispecie: registrato di nascosto e diffuso su FB conversazioni tra terzi

«Nell'interesse all'integrità della P.A.»

La norma prevede che la segnalazione di condotte illecite debba essere fatta per la salvaguardia dell'interesse all'integrità della Pubblica Amministrazione.

Ma è statuita l'irrilevanza dei motivi personali del segnalante o denunciante.

Che cosa vuol dire?

- Per godere della tutela, nessuna rilevanza assumono – come già anticipato – i motivi personali e specifici che hanno indotto le persone a effettuare la segnalazione, la divulgazione pubblica o la denuncia.
- *Ratio*: La focalizzazione sulle motivazioni infatti potrebbe rappresentare una strategia utilizzata per deflettere l'attenzione dai problemi segnalati e delegittimare, allo stesso tempo, chi segnala (Linee guida ANAC – pag. 65)

«Nell'interesse all'integrità della P.A.»

- ANAC: l'illecito deve presentare elementi dai quali sia chiaramente desumibile una lesione, un pregiudizio, un ostacolo, un'alterazione del corretto ed imparziale svolgimento di un'attività o di un servizio pubblico o per il pubblico, anche sotto il profilo della credibilità e dell'immagine dell'Amministrazione.
- Valutazione che spetta a RPCT/ANAC destinatari della segnalazione. Ma con quali criteri?
- Se un atto, magari di carattere organizzativo – gestionale – amministrativo, incide sia su una posizione soggettiva che sull'andamento dell'organizzazione, come viene valutato?

TAR Lazio, n. 6775/2023

*«Ai fini dell'applicabilità del regime di tutela (...) **non** è necessario che i motivi dell'agire del segnalante siano disinteressati, e che, pertanto, le disposizioni di cui agli artt. 54-bis, commi 6 e 7, del D.Lgs. n. 165/2001 si applicano anche in relazione alle segnalazioni di illeciti connesse a rivendicazioni personali del lavoratore (purché non mosse nel suo esclusivo interesse), fatta salva l'ipotesi in cui – per l'inconsistenza delle accuse e per le concrete modalità di utilizzo della segnalazione da parte del lavoratore – possa ragionevolmente affermarsi che la segnalazione non sia in alcun modo orientata a promuovere anche l'integrità della P.A. ma sia finalizzata solo a generare pressioni sul datore di lavoro al fine di perseguire un interesse privato del lavoratore, ovvero abbia un carattere del tutto strumentale e non in linea con la ratio dell'art. 54-bis, che, se da un lato non richiede il disinteresse del segnalante, certamente presuppone la "buona fede" della segnalazione (cfr. - a tale ultimo proposito - Consiglio di Stato, sez. V, 4 novembre 2022, n. 9694 che richiama il divieto di abuso di ogni posizione soggettiva ex artt. 2 Cost. e 1175 del Codice civile)" (cfr. TAR Lazio, I-quater, n. 235/2023, sub 4.2.1 in diritto)".*

Consiglio di Stato, sez. II, 06/12/2021, n. 8150 – Esclusa riservatezza

Fattispecie: Forze armate; denuncia di comportamenti vessatori da parte di un superiore

«Ed invero in occasione di Consiglio di Stato, sez. VI, n. 28/2020, è stato sostenuto che *"Se quindi le ragioni pubbliche devono necessariamente sussistere, la lettera della legge (che riporta, tra i presupposti di applicabilità dell'istituto stesso, che la segnalazione sia fatta "nell'interesse dell'integrità della P.A." (...) deve essere letta in senso opposto, come già lo stesso TAR aveva fatto in occasione della citata sentenza n. 3880/2018, quando aveva affermato che "l'istituto del whistleblowing non è utilizzabile per scopi essenzialmente di carattere personale o per contestazioni o rivendicazioni inerenti al rapporto di lavoro nei confronti di superiori. Questo tipo di conflitti infatti sono disciplinati da altre normative e da altre procedure."*

Carattere eccezionale della disciplina che esclude l'accesso agli atti

Come va fatta la segnalazione?

La segnalazione deve essere il più possibile **circostanziata** al fine di dare al RPCT più informazioni possibili, quali es:

- le circostanze di tempo e di luogo in cui si è verificato il fatto oggetto della segnalazione;
- la descrizione del fatto;
- le generalità o altri elementi che consentano di identificare il soggetto cui attribuire i fatti segnalati.

È utile anche allegare **documenti** che possano fornire elementi di fondatezza dei fatti oggetto di segnalazione, nonché l'indicazione di altri **soggetti** potenzialmente a conoscenza dei fatti.

Riepilogando, la nostra segnalazione deve avere queste 5 caratteristiche

Segnalante: dipendente pubblico o altro soggetto legittimato

Oggetto della segnalazione: condotte illecite di cui alla legge

La conoscenza deve derivare in ragione del rapporto di lavoro

Segnalazione nell'interesse dell'integrità pubblica / Ente

Segnalazione inoltrata ai soggetti legittimati nei canali previsti

Es. Piattaforma Whistleblowing

- La piattaforma contiene *format* di domande che consentono di circostanziare esattamente l'illecito e le persone eventualmente coinvolte o testimoni.
- Richiesta di documenti/informazioni per la verifica.
- Soggetti interni già a conoscenza.
- Eventuali denunce precedenti (es. al superiore gerarchico) e sue conseguenze.
- Eventuali beneficiari della condotta e soggetti danneggiati.

TAR Lazio, n. 10400/2022.

L'importanza di una segnalazione dettagliata



Fattispecie: un dirigente di una società pubblica di gestione impianti nucleari viene licenziato a seguito di alcune segnalazioni pervenute alla società attraverso il sistema del *Whistleblowing*, che ne denunciavano gli illeciti. Preso atto che il licenziamento era fondato sulle segnalazioni, propone istanza di accesso documentale difensivo, richiesta che veniva negata. Il richiedente propone ricorso al TAR.

Motivi del ricorso (tra gli altri):

- 1) diniego di accesso ad atti indispensabili ai fini difensivi;
- 2) non necessario rispetto del principio di riservatezza, atteso che il ricorrente affermava di conoscere l'identità del sogg. segnalante;
- 3) mancato rispetto delle norme disciplinanti il procedimento di segnalazione (segnalazione trasmessa al Consiglio di amministrazione e non al RTPC).

TAR Lazio, n. 10400/2022.

L'importanza di una segnalazione dettagliata

Decisione: Il TAR respinge il ricorso negando l'accesso agli atti per i seguenti motivi:

- 1) Il licenziamento è connesso alla segnalazione ma, all'esame della documentazione, la conoscenza dell'identità del segnalante **non** è indispensabile per la difesa dell'incolpato perché la segnalazione è basata su fatti precisi e provati, così che **«il baricentro della difesa è chiaramente focalizzato sulla correttezza o meno dell'attività del ricorrente e non sull'identità di chi ha segnalato i presunti illeciti»**
- 2) Eccepire il fatto di conoscere l'identità del segnalante (nel caso in esame membro di un Gruppo) non fa venir meno la necessità di applicare il principio della riservatezza, difatti, dire di conoscere il Gruppo di cui è parte colui che ha effettuato la segnalazione, non equivale a sapere realmente chi è il soggetto che si è esposto
- 3) È vero che la segnalazione deve essere fatta al RPTC, ma averla trasmessa al Consiglio di amministrazione non la rende invalida perché la procedura aziendale prevedeva che in caso di segnalazione che riguarda RPCT, essa va trasmessa ad altro Organo, individuato nel CdA

TAR Lazio, n. 10400/2022.

L'importanza di una segnalazione dettagliata

→ Se la segnalazione ha costituito la mera occasione per lo svolgimento degli accertamenti disciplinari, la conoscenza dell'identità del segnalante non deve essere rivelata in quanto non indispensabile per la difesa dell'incolpato.

→ Se invece la segnalazione ha costituito il fatto in tutto o in parte a base del procedimento disciplinare occorre distinguere:

- la fattispecie in cui la conoscenza del segnalante non è indispensabile per la difesa dell'incolpato, nel qual caso l'identità del segnalante non può essere rivelata (come nel caso precedente);
- la diversa fattispecie in cui la conoscenza del segnalante è indispensabile per la difesa dell'incolpato, nel qual caso l'identità può essere rivelata solo con il consenso del segnalante; oppure non può essere utilizzata ai fini disciplinari. E in tale ultima ipotesi, ove fosse egualmente utilizzata senza la rivelazione dell'identità del segnalante, si sarebbe in presenza di un vizio del provvedimento disciplinare conclusivo del procedimento.

4. Le segnalazioni anonime

Denunce/segnalazioni anonime

Segnalazioni anonime: caso diverso, prese in considerazione se ben circostanziate.

Difficoltà per RPCT definire se provengono da uno dei soggetti legittimati oppure no (es. cittadini)

La tua identità non può essere rivelata. Nel caso sia necessario utilizzare la tua segnalazione, e quindi il tuo nome, per un procedimento disciplinare, dovrà essere richiesto il tuo consenso.

Ti verranno inviate risposte alla segnalazione e richieste di chiarimenti esclusivamente su questa piattaforma, a meno che indichi diversi metodi di contatto.

Vuoi dirci chi sei?

☒ Sì ☐ No

Nome *

Cognome *

5. La gestione delle segnalazioni all'interno dell'Ente

Art. 5 - Gestione del canale di segnalazione interna. Come avviene l'istruttoria?

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 segnalazione 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.

ANAC – Le precisazioni nelle Linee guida

ANAC ha messo in consultazione le Linee guida facendo il *focus* su alcune problematiche applicative da tenere in considerazione, quali ad es:

- modalità di presentazione delle segnalazioni (piattaforma /orale)
- cumulo di incarichi;
- conflitti di interesse;
- **procedimentalizzazione delle attività del gestore;**
- **supporto al gestore delle segnalazioni;**
- **segnalazione trasmessa a più soggetti.**

ANAC – Il procedimento di gestione - Attività del gestore (nuove Linee guida in consultazione)



ANAC – Il procedimento di gestione - Attività del gestore (nuove Linee guida in consultazione)

1

Avviso di ricevimento della segnalazione

- Entro 7 giorni

2

Esame preliminare della segnalazione ricevuta

- Provenienza da soggetti legittimati
- Fondata su fatti sufficientemente precisi
- Individuazione tempo e luogo e descrizione dei fatti
- Possibile identificazione del segnalato

ANAC – Il procedimento di gestione - Attività del gestore (nuove Linee guida in consultazione)

3

Istruttoria e accertamento della segnalazione

- Direttamente, acquisendo gli elementi informativi necessari alle valutazioni dall'analisi della documentazione/informazioni già ricevute con la segnalazione
- Attraverso eventuali documenti integrativi richiesti al fine di circostanziare meglio la segnalazione
- Coinvolgimento di altre strutture interne o anche di soggetti esterni specializzati
- Audizione di eventuali ulteriori soggetti interni/esterni

4

Riscontro alla persona segnalante

- Archiviazione / fondatezza + inoltro alle autorità competenti

Istruttoria e riscontro

Istruttoria in caso di fondatezza

In caso di fondatezza della segnalazione RPCT si rivolge immediatamente agli organi preposti interni o enti/istituzioni esterne, ognuno secondo le proprie competenze.

Il RPCT NON fa:

- Non accerta le responsabilità individuali qualunque natura esse abbiano
- Non svolge controlli di legittimità o di merito su atti e provvedimenti adottati dall'Ente/Amministrazione oggetto di segnalazione, a pena di sconfinare nelle competenze dei soggetti a ciò preposti all'interno di ogni Ente o Amministrazione ovvero della magistratura

Riscontro

Entro tre mesi comunicazione esito:

- archiviazione;
- avvio di un'inchiesta interna ed eventualmente nelle relative risultanze;
- provvedimenti adottati per affrontare la questione sollevata;
- rinvio a un'autorità competente per ulteriori indagini.