

Procedura per la presentazione e gestione delle segnalazioni esterne

Whistleblowing

Rev.	Data	Causale	Redazione	Approvazione
0	10/10/23	Prima emissione		AMMINISTRATORE UNICO

1. Premessa

La Delibera n. 311 del 12 luglio 2023 enfatizza l'importanza del decreto legislativo 10 marzo 2023 n. 24, che recepisce in Italia la Direttiva UE 2019/1937 sulla protezione dei whistleblower. La nuova disciplina mira a garantire la libertà di espressione e di informazione, inclusa la libertà e il pluralismo dei media, e a contrastare e prevenire corruzione e cattiva amministrazione sia nel settore pubblico che privato. Chi segnala contribuisce alla trasparenza e responsabilità delle istituzioni democratiche.

La protezione dei whistleblower è estesa anche a soggetti diversi dal segnalante (come il facilitatore o le persone menzionate nella segnalazione), a 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, ma che di fatto rientrano nelle tipologie sopra indicate.

2. Destinatari

La tutela si estende non solo a chi effettua segnalazioni, denunce o divulgazioni pubbliche, ma anche ad altri soggetti che potrebbero essere destinatari di ritorsioni in ragione del loro ruolo nel processo di segnalazione o del loro legame con il segnalante. Questo include una varietà di figure professionali e soggetti legati da relazioni di lavoro o affettive con il segnalante, ampliando notevolmente il regime di tutele rispetto alla normativa precedente.

I destinatari principali sono: i componenti del consiglio di amministrazione, i dipendenti ed i lavoratori autonomi.

Gli "altri soggetti" tutelati dalla nuova normativa sul whistleblowing nel settore pubblico, come delineato nella Delibera n. 311 del 12 luglio 2023, possono includere:

- Facilitatori: Persone che assistono il segnalante nella procedura di segnalazione.
- Persone Fisicamente Vicine al Segnalante: Ciò può includere membri della famiglia, colleghi di lavoro o altre persone che hanno una stretta relazione personale o lavorativa con il segnalante.
- Persone Implicite nella Segnalazione: Coloro che, pur non essendo i segnalanti, sono menzionati o coinvolti nelle informazioni divulgate o nelle denunce.

Questo allargamento della tutela mira a proteggere coloro che potrebbero subire ritorsioni indirette a causa del loro legame con il segnalante o con il processo di segnalazione.

3. Ambito oggettivo

ANAC deve gestire le comunicazioni di ritorsioni sospette, incluse quelle risultanti da segnalazioni di illeciti. È importante che vi sia una precedente segnalazione di illeciti per valutare l'intento ritorsivo del comportamento. Nel procedimento, l'intento ritorsivo si presume, e l'onere della prova è su chi ha adottato la misura ritorsiva. Le comunicazioni di ritorsioni e la documentazione allegata sono accessibili, ma con cautela per garantire la riservatezza dell'identità del segnalante e degli altri soggetti coinvolti.

Il d.lgs. n. 24/2023 stabilisce che sono oggetto di segnalazione, divulgazione pubblica o denuncia le informazioni sulle violazioni, compresi i fondati sospetti, di normative nazionali e dell'Unione europea che ledono l'interesse pubblico o l'integrità dell'amministrazione pubblica o dell'ente privato commesse nell'ambito dell'organizzazione dell'ente con cui il segnalante o denunciante intrattiene uno di rapporti giuridici qualificati considerati dal legislatore. Le informazioni sulle violazioni possono riguardare anche le violazioni non ancora commesse che il whistleblower, ragionevolmente, ritiene potrebbero esserlo sulla base di elementi concreti. Tali elementi possono essere anche irregolarità e anomalie (indici sintomatici) che il segnalante ritiene possano dar luogo ad una delle violazioni previste dal decreto.

Le violazioni che sono oggetto di segnalazione nel contesto del whistleblowing si caratterizzano per il loro impatto significativo sull'interesse pubblico e includono comportamenti che danneggiano beni di interesse collettivo come l'ambiente, il patrimonio storico-artistico e la sicurezza stradale.

Segnalazioni con contenuti esclusi dall'applicazione della disciplina sul whistleblowing

Per comprendere appieno quale può essere l'oggetto delle segnalazioni è indispensabile tener conto che il legislatore specifica ciò che non può essere oggetto di segnalazione, divulgazione pubblica o denuncia. Tali esclusioni, pertanto, vanno tenute in debita considerazione dalle amministrazioni/enti del settore pubblico e privato, da ANAC e da parte dell'Autorità giudiziaria:

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

Sono quindi, escluse, ad esempio, le segnalazioni riguardanti vertenze di lavoro e fasi precontenziose, discriminazioni tra colleghi, conflitti interpersonali tra la persona segnalante e un altro lavoratore o con i superiori gerarchici, segnalazioni relative a trattamenti di dati effettuati nel contesto del rapporto individuale di lavoro in assenza di lesioni dell'interesse pubblico o dell'integrità dell'amministrazione pubblica o dell'ente privato.

Il d.lgs. n. 24/2023 non trova applicazione alle segnalazioni di violazione disciplinate nelle direttive e nei regolamenti dell'Unione europea e nelle disposizioni attuative dell'ordinamento italiano che già garantiscono apposite procedure di segnalazione. L'Unione europea, infatti, ha da tempo riconosciuto in un numero significativo di atti legislativi, in particolare del settore dei servizi finanziari, il valore della protezione delle persone segnalanti con l'obbligo di attivare canali di segnalazione interna ed esterna ponendo altresì il divieto esplicito di ritorsioni.

Continuano comunque ad avere applicazione le seguenti discipline:

- **informazioni classificate.** Le classifiche di segretezza, disciplinate nel nostro ordinamento dall'art. 42 della legge n. 124/2007, sono apposte dalle singole amministrazioni per circoscrivere la conoscenza delle informazioni per i soggetti che abbiano necessità di accedervi o a ciò abilitati, in ragione delle loro funzioni istituzionali. La ratio risiede, quindi, nella necessità di proteggere per motivi di sicurezza le informazioni classificate dall'accesso non autorizzato;
- **segreto professionale forense.** Si mira, in questo caso, a proteggere la riservatezza delle comunicazioni tra gli avvocati e i loro clienti («segreto professionale forense») prevista dal diritto dell'Unione e dal diritto nazionale
- **segreto professionale medico.** Come disposto dal diritto nazionale e dell'Unione sussiste l'obbligo di mantenere la natura riservata delle comunicazioni tra prestatori di assistenza sanitaria e i loro pazienti, nonché la riservatezza delle cartelle cliniche («riservatezza medica»);
- **segretezza delle deliberazioni degli organi giurisdizionali**
- **norme di procedura penale.** In particolare, va salvaguardato l'obbligo della segretezza delle indagini ex art. 329 c.p.p;
- **disposizioni sull'autonomia e indipendenza** della magistratura, 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;
- **disposizioni 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;
- **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.

Gli elementi e le caratteristiche delle segnalazioni

È necessario che la segnalazione sia il più possibile circostanziata al fine di consentire la delibazione dei fatti da parte dei soggetti competenti a ricevere e gestire le segnalazioni negli enti e amministrazioni del settore pubblico e privato nonché da parte di ANAC.

Caratteristiche delle segnalazioni	
<u>E' necessario risultino chiare:</u>	<ul style="list-style-type: none"> - 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. Ove quanto segnalato non sia adeguatamente circostanziato, chi gestisce le segnalazioni può chiedere elementi integrativi al segnalante tramite il canale a ciò dedicato o anche di persona, ove il segnalante abbia richiesto un incontro diretto.

Le segnalazioni anonime e la loro trattazione

Le segnalazioni dalle quali non è possibile ricavare l'identità del segnalante sono considerate anonime. Le segnalazioni anonime, ove circostanziate, sono equiparate da ANAC a segnalazioni ordinarie e trattate consequenzialmente in conformità a quanto previsto nei Regolamenti di vigilanza. I soggetti del settore pubblico considerano le segnalazioni anonime ricevute attraverso i canali interni alla stregua di segnalazioni ordinarie, laddove ne sia prevista la trattazione.

In ogni caso, il segnalante o il denunciante anonimo, successivamente identificato, che ha comunicato ad ANAC di aver subito ritorsioni può beneficiare della tutela che il decreto garantisce a fronte di misure ritorsive.

Il d.lgs. n. 24/2023 disciplina le comunicazioni ad ANAC delle ritorsioni che i soggetti ritengono di aver subito a causa della segnalazione, denuncia o divulgazione pubblica effettuata.

Elemento di novità è che la nuova disciplina include tra i soggetti che possono comunicare ad ANAC le presunte ritorsioni anche coloro che, avendo un legame qualificato con il segnalante, denunciante o divulgatore pubblico, subiscono ritorsioni in ragione di detta connessione. Si tratta di: facilitatori, persone del medesimo contesto lavorativo, colleghi di lavoro che hanno un rapporto abituale e corrente con il segnalante, e anche soggetti giuridici nei casi in cui siano enti di proprietà del segnalante, denunciante, divulgatore pubblico o enti in cui lavora o enti che operano nel medesimo contesto lavorativo.

4. I canali e le modalità di presentazione delle segnalazioni

I canali di segnalazione interna devono garantire la riservatezza, anche tramite il ricorso a strumenti di crittografia, ove siano utilizzati strumenti informatici:

- della persona segnalante;
- del facilitatore;
- della persona coinvolta o comunque dei soggetti menzionati nella segnalazione;
- del contenuto della segnalazione e della relativa documentazione.

Inoltre, al fine di agevolare il segnalante, a quest'ultimo va garantita la scelta fra diverse modalità di segnalazione:

- in forma scritta, anche con modalità informatiche (piattaforma online). La posta elettronica ordinaria e la PEC si ritiene siano strumenti non adeguati a garantire la riservatezza. Qualora si utilizzino canali e tecniche tradizionali, da disciplinare nell'atto organizzativo, è opportuno indicare gli strumenti previsti per garantire la riservatezza richiesta dalla normativa. Ad esempio, a tal fine ed in vista della protocollazione riservata della segnalazione a cura del gestore, è necessario che la segnalazione venga inserita in due buste chiuse: la prima con i dati identificativi del segnalante unitamente alla fotocopia del documento di riconoscimento; la seconda con la segnalazione, in modo da separare i dati identificativi del segnalante dalla segnalazione. Entrambe dovranno poi essere inserite in una terza busta

chiusa che rechi all'esterno la dicitura "riservata" al gestore della segnalazione (ad es. "riservata al RPCT"). La segnalazione è poi oggetto di protocollazione riservata, anche mediante autonomo registro, da parte del gestore.

- in forma orale, alternativamente, attraverso linee telefoniche, con sistemi di messaggistica vocale, ovvero, su richiesta della persona segnalante, mediante un incontro diretto fissato entro un termine ragionevole.

La gestione dei canali di segnalazione è affidata al RPCT. Qualora la segnalazione interna sia presentata ad un soggetto diverso da quello individuato e autorizzato dall'amministrazione o ente (ad esempio ad altro dirigente o funzionario in luogo del RPCT), laddove il segnalante dichiari espressamente di voler beneficiare delle tutele in materia whistleblowing o tale volontà sia desumibile dalla segnalazione, la segnalazione è considerata "segnalazione whistleblowing" e va trasmessa, entro sette giorni dal suo ricevimento, al soggetto interno competente, dando contestuale notizia della trasmissione alla persona segnalante. Diversamente, se il segnalante non dichiara espressamente di voler beneficiare delle tutele, o detta volontà non sia desumibile dalla segnalazione, detta segnalazione è considerata quale segnalazione ordinaria.

L'RPCT gestisce le segnalazioni ed è tenuto al rispetto di indicazioni che il legislatore ha posto per assicurare sia una efficiente e tempestiva gestione della segnalazione che la tutela delle persone segnalanti. Più nel dettaglio:

- rilascia alla persona segnalante un avviso di ricevimento della segnalazione entro sette giorni dalla data di ricezione;
- mantiene le interlocuzioni con la persona segnalante;
- dà un corretto seguito alle segnalazioni ricevute;
- fornisce un riscontro alla persona segnalante.

Inoltre, RPCT mette a disposizione informazioni sull'utilizzo del canale interno e di quello esterno gestito da ANAC con particolare riguardo ai presupposti per effettuare le segnalazioni attraverso tali canali. Tali informazioni devono essere chiare e facilmente accessibili anche alle persone che, pur non frequentando i luoghi di lavoro, siano legittimate a presentare segnalazioni di whistleblowing. La presente procedura viene a tale scopo pubblicata in una sezione apposita del sito web istituzionale dell'ente.

Per le segnalazioni, allo stato attuale viene utilizzata la piattaforma WhistleblowingPA, basata sul software GlobaLeaks, che permette al RPCT di ricevere le segnalazioni di illeciti da parte di tutti i soggetti previsti dalla normativa, anche in modo anonimo.

La piattaforma è disponibile con un questionario appositamente studiato da Transparency International Italia per il contrasto degli illeciti ed è progettata in conformità al decreto legislativo n. 24/2023.

Il link per inviare una segnalazione è pubblicato sul sito istituzionale nella sezione Trasparenza.

Il canale esterno

Ferma restando la preferenza per il canale interno - come chiarito sopra - il decreto prevede per i soggetti del settore sia pubblico sia privato la possibilità di effettuare una segnalazione attraverso un canale esterno presso ANAC.

Le condizioni per ricorrere al canale esterno presso ANAC**1) Se il canale interno obbligatorio**

- non è attivo
- è attivo ma non è conforme a quanto previsto dal legislatore in merito ai soggetti e alle modalità di presentazione delle segnalazioni

2) La persona ha già fatto la segnalazione interna ma non ha avuto seguito**3) La persona segnalante ha fondati motivi di ritenere che se effettuasse una segnalazione interna**

- alla stessa non sarebbe dato efficace seguito
- questa potrebbe determinare rischio di ritorsione

4) La persona segnalante ha fondato motivo di ritenere ma la violazione possa costituire un pericolo imminente o palese per il pubblico interesse**La divulgazione pubblica**

Con la divulgazione pubblica le informazioni sulle violazioni sono rese di pubblico dominio tramite la stampa o mezzi elettronici o comunque attraverso mezzi di diffusione in grado di raggiungere un numero elevato di persone

Le condizioni per poter effettuare una divulgazione pubblica

1) ad una segnalazione interna a cui l'amministrazione/ente non abbia dato riscontro nei termini previsti abbia fatto seguito una **segnalazione esterna ad ANAC** la quale, a sua volta, non ha fornito riscontro al segnalante entro termini ragionevoli.

2) la persona ha già effettuato direttamente una segnalazione esterna ad ANAC la quale, tuttavia, non ha dato riscontro al segnalante in merito alle misure previste o adottate per dare seguito alla segnalazione entro termini ragionevoli.

3) la persona effettua direttamente una divulgazione pubblica in quanto ha fondato motivo, di ritenere, ragionevolmente, sulla base di circostanze concrete e quindi, non su semplici illazioni, che la violazione possa rappresentare un **pericolo imminente o palese per il pubblico interesse**.

4) la persona effettua direttamente una divulgazione pubblica poiché ha fondati motivi di ritenere che la segnalazione esterna possa comportare il **rischio di ritorsioni** oppure possa **non avere efficace seguito**

Denuncia all'Autorità Giudiziaria

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

Si precisa che qualora il whistleblower rivesta la qualifica di pubblico ufficiale o di incaricato di pubblico servizio, anche laddove lo stesso abbia effettuato una segnalazione attraverso i canali interni o esterni, ciò non lo esonera dall'obbligo di denunciare alla competente Autorità giudiziaria i fatti penalmente rilevanti e le ipotesi di danno erariale.

5. Le tutele e le misure di sostegno

Le tutele offerte ai segnalanti di violazioni nel contesto del whistleblowing non solo coprono il segnalante stesso, ma si estendono anche a individui come il facilitatore, persone coinvolte e menzionate nella segnalazione. Una componente cruciale è la tutela della riservatezza di questi individui, insieme alla protezione da eventuali ritorsioni che potrebbero derivare dalla segnalazione o dalla divulgazione pubblica.

Qualsiasi forma di ritorsione nei confronti di questi individui è inaccettabile, riconoscendo il loro ruolo vitale nel promuovere la trasparenza e l'integrità nell'ambito lavorativo. Inoltre, viene introdotta una protezione specifica che limita la responsabilità dei segnalanti in relazione alla rivelazione e alla diffusione di informazioni sensibili, a patto che siano soddisfatte determinate condizioni.

Vige il divieto di rinunce e transazioni che potrebbero limitare i diritti di segnalazione e le forme di tutela connesse. Questa misura impedisce che i segnalanti possano essere indotti a rinunciare ai propri diritti o mezzi di protezione, soprattutto in situazioni caratterizzate da squilibri di potere o timore di ritorsioni. È un passo importante per rafforzare e rendere più effettiva la protezione del segnalante, considerato un soggetto particolarmente vulnerabile in queste dinamiche.

Tuttavia le rinunce e le transazioni sono ammissibili se sottoscritte in sedi protette, come quelle giudiziarie, amministrative o sindacali. In queste circostanze, la presenza di organismi imparziali e autorevoli garantisce che la decisione di rinunciare o transigere sia genuina e spontanea, offrendo un ulteriore livello di protezione per il segnalante.

La tutela della riservatezza

In conformità alla precedente normativa, il legislatore impone all'amministrazione/ente, che riceve e tratta le segnalazioni, e alla stessa ANAC di garantire la riservatezza dell'identità del segnalante. Ciò anche al fine di evitare l'esposizione dello stesso a misure ritorsive che potrebbero essere adottate a seguito della segnalazione. Nel rispetto dei principi fondamentali in materia di protezione dei dati personali, quali quello di limitazione delle finalità e minimizzazione dei dati, le segnalazioni non possono essere utilizzate oltre quanto necessario per dare alle stesse adeguato seguito.

La riservatezza dell'identità del segnalante è garantita in tutti i procedimenti, sia penali che disciplinari, e non può essere rivelata senza il consenso esplicito del segnalante. Nell'ambito penale, l'identità è protetta dal segreto, mentre nei procedimenti della Corte dei conti e disciplinari si applicano regole specifiche per la protezione dell'identità. Il testo enfatizza l'uso di sistemi di gestione informatizzata e crittografia per le segnalazioni, la sottrazione di tali dati dal diritto di accesso civico e la conformità con la protezione dei dati personali. La riservatezza è estesa a tutte le informazioni che potrebbero rivelare l'identità del segnalante. Sono previsti casi specifici in cui il consenso del segnalante è richiesto per rivelare la sua identità, come nei procedimenti disciplinari o in quelli instaurati a seguito di segnalazioni interne o esterne. Le amministrazioni e gli enti devono garantire che i dipendenti coinvolti nel trattamento dei dati delle segnalazioni ricevano formazione adeguata sulle norme di protezione dei dati personali.

La riservatezza dell'identità del segnalante deve essere garantita in ambito giurisdizionale e disciplinare, con specifiche disposizioni per il procedimento penale, dinanzi alla Corte dei Conti e nel

procedimento disciplinare. Nel procedimento penale, la riservatezza è coperta dal segreto fino alla chiusura delle indagini preliminari. Nel procedimento dinanzi alla Corte dei Conti, il segreto istruttorio è mantenuto fino alla chiusura della fase istruttoria.

Nel procedimento disciplinare, l'identità del segnalante non può essere rivelata se la contestazione disciplinare si basa su accertamenti distinti rispetto alla segnalazione. Tuttavia, se l'identità del segnalante è indispensabile per la difesa dell'incolpato, può essere rivelata solo con il consenso del segnalante. Il decreto disciplina due casi specifici in cui l'identità del segnalante può essere rivelata solo con la sua autorizzazione scritta e le ragioni della rivelazione devono essere comunicate in forma scritta al segnalante stesso.

La preferenza è per la gestione informatizzata delle segnalazioni con strumenti di crittografia e esclude la segnalazione e la documentazione ad essa allegata dal diritto di accesso agli atti amministrativi e dall'accesso civico generalizzato. Inoltre, le amministrazioni e gli enti coinvolti nella gestione delle segnalazioni sono tenuti a garantire la riservatezza durante tutte le fasi del procedimento di segnalazione, inclusi i casi di trasferimento delle segnalazioni ad altre autorità competenti.

Le segnalazioni effettuate in forma orale o quelle che pervengono a personale non autorizzato devono essere gestite con la stessa riservatezza e trasmesse senza ritardo al personale competente. Nel caso di divulgazione pubblica, la protezione della riservatezza non si applica se il segnalante rivela intenzionalmente la propria identità, ad esempio attraverso i social media. Le divulgazioni pubbliche anonime sono trattate come segnalazioni anonime e dovrebbero essere registrate e conservate.

Infine, sono previste sanzioni amministrative pecuniarie in caso di violazione dell'obbligo di riservatezza e raccomanda l'introduzione di responsabilità disciplinare nei codici di comportamento delle amministrazioni e degli enti del settore pubblico per i soggetti responsabili della gestione delle segnalazioni in caso di violazione dell'obbligo di riservatezza.

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

Nell'ottica di estendere quanto più possibile il sistema delle tutele, la riservatezza viene garantita anche a soggetti diversi dal segnalante.

Questa tutela si estende alla fase giurisdizionale e disciplinare, dove la riservatezza dell'identità del segnalante è assicurata secondo le norme specifiche per ciascun contesto. Nell'ambito penale, la riservatezza è coperta dal segreto fino alla chiusura delle indagini preliminari, mentre nella Corte dei Conti è mantenuta fino al termine della fase istruttoria. Nel procedimento disciplinare l'identità del segnalante non può essere rivelata se l'addebito disciplinare si basa su accertamenti distinti rispetto alla segnalazione. Queste disposizioni mirano a proteggere i diritti dei soggetti coinvolti, evitando possibili danni alla loro reputazione o altre conseguenze negative. La tutela si applica anche al facilitatore, alle persone diverse dal segnalato ma implicate nelle segnalazioni, e prevede l'uso di sistemi informatizzati e crittografati per garantire la riservatezza. Queste misure si estendono a tutte le fasi del procedimento di segnalazione, inclusi i trasferimenti delle segnalazioni ad altre autorità competenti. Infine, la riservatezza delle persone coinvolte o menzionate nelle

segnalazioni non si applica quando le segnalazioni sono oggetto di denuncia alle Autorità giudiziarie, consentendo così alle Autorità di avere un quadro completo dei fatti per le indagini.

La tutela da ritorsioni

La ritorsione è qualsiasi comportamento, atto o omissione, anche solo tentato o minacciato, che possa causare un danno ingiusto alla persona segnalante o alla persona che ha sporto la denuncia. La ritorsione può verificarsi nel contesto lavorativo e può manifestarsi attraverso una varietà di atti, provvedimenti, comportamenti o omissioni. Questi possono includere, ma non sono limitati a, licenziamento, retrocessione, mutamento di funzioni, riduzione dello stipendio, sospensione della formazione, note di demerito, sanzioni disciplinari, coercizione, intimidazione, discriminazione, mancata conversione di un contratto di lavoro, danni alla reputazione, inclusi sui social media, e altri pregiudizi economici o finanziari.

Oltre alle azioni esplicitamente elencate, possono costituire ritorsioni anche azioni come la pretesa di risultati impossibili da raggiungere, valutazioni negative della performance, revoca ingiustificata di incarichi, rigetto reiterato di richieste come ferie o congedi, e la sospensione ingiustificata di brevetti o licenze.

Questa estensione della protezione consente ai soggetti tutelati di comunicare ad ANAC sia le ritorsioni effettivamente subite sia quelle tentate o minacciate, anche se il comportamento non è stato realizzato completamente. Ad esempio, un tentativo di licenziamento fallito per un vizio formale o la minaccia di licenziamento durante un colloquio possono essere considerati ritorsioni tentate o minacciate. Nei casi di ritorsione tentata o minacciata, il segnalante deve fornire elementi che indichino la verosimiglianza della minaccia o del tentativo. È onere del soggetto che ha tentato o minacciato la ritorsione dimostrare che i fatti allegati dal segnalante non sono correlati alla segnalazione, denuncia o divulgazione effettuata.

Si stabilisce poi un regime di protezione contro le ritorsioni per i whistleblower, ma tale protezione è subordinata a specifiche condizioni. Prima di tutto, il segnalante deve aver agito sulla base di una convinzione ragionevole che le informazioni sulle violazioni siano veritiere e rientrino nell'ambito di applicazione del decreto. La segnalazione o la divulgazione pubblica devono essere state effettuate nel rispetto della normativa. È fondamentale che vi sia un rapporto diretto tra la segnalazione, la divulgazione o la denuncia e le eventuali misure ritorsive subite.

Le ritorsioni possono manifestarsi in vari modi, tra cui atti, provvedimenti, comportamenti o omissioni che provocano o possono provocare un danno ingiusto. Il decreto amplia la definizione di ritorsione per includere non solo azioni concluse, ma anche quelle solo tentate o minacciate. La normativa elenca esempi specifici di ritorsioni, come licenziamenti, retrocessioni, mutamenti di funzioni, modifiche dello stipendio, restrizioni alla formazione, note di demerito, misure disciplinari, intimidazioni, discriminazioni, danni alla reputazione e pregiudizi economici o finanziari.

La protezione offerta non dipende dalla certezza dei fatti né dai motivi personali che hanno spinto il soggetto a segnalare o denunciare. Ciò che conta è la ragionevolezza della convinzione del segnalante al momento della segnalazione. Questo approccio mira a incoraggiare la segnalazione di possibili illeciti, facilitando la collaborazione all'interno delle amministrazioni e degli enti pubblici e privati.

Vi sono inoltre specifiche condizioni in cui la tutela contro le ritorsioni non si applica, come nel caso di accertamento di responsabilità penale o civile per calunnia, diffamazione o per aver riferito informazioni false. In tali situazioni, oltre a non beneficiare della tutela, al segnalante può essere applicata una sanzione disciplinare. Queste disposizioni mirano a garantire che le segnalazioni siano effettuate in buona fede e non siano strumentalizzate per scopi illeciti.

La protezione da ritorsioni

Viene stabilito infine un regime di protezione contro le ritorsioni per i whistleblower, definendo le ritorsioni come comportamenti, atti o omissioni, anche solo tentati o minacciati, che causano un danno ingiusto al segnalante. Queste ritorsioni devono essere comunicate esclusivamente ad ANAC, l'ente incaricato di accertare la loro connessione con la segnalazione, la denuncia o la divulgazione pubblica effettuata.

Avviene inoltre l'inversione dell'onere probatorio in questi casi. Se un whistleblower dimostra di aver effettuato una segnalazione o una divulgazione e di aver subito una ritorsione, la responsabilità di provare che questa non è collegata alla segnalazione ricade sul responsabile della ritorsione. Questo vale sia in ambito giudiziario che amministrativo. Tuttavia, non tutti i soggetti a cui sono riconosciute le tutele contro le ritorsioni possono beneficiare dell'inversione dell'onere della prova.

Il legislatore ha escluso tale beneficio per alcuni soggetti specifici con un legame qualificato con il segnalante, che potrebbero subire ritorsioni indirette. Questi includono facilitatori, persone con un legame affettivo o di parentela con il segnalante, colleghi di lavoro e soggetti giuridici con una connessione lavorativa con il segnalante. In questi casi, l'onere probatorio incombe su di loro se lamentano di aver subito ritorsioni.

In caso di accertamento della natura ritorsiva di atti, provvedimenti, comportamenti o omissioni adottati dai soggetti del settore pubblico e privato, ne consegue la loro nullità e l'applicazione di sanzioni amministrative pecuniarie. L'Autorità considera responsabile della misura ritorsiva chi ha adottato il provvedimento o chi ha suggerito o proposto l'adozione di una qualsiasi forma di ritorsione.

Le autorità giudiziarie hanno il compito di adottare misure, anche provvisorie, necessarie per assicurare la tutela giuridica del segnalante, incluse misure di risarcimento del danno o di reintegrazione nel posto di lavoro. Il d.lgs. n. 24/2023 ha modificato la normativa sui licenziamenti, stabilendo che i licenziamenti conseguenti a segnalazioni sono nulli e prevedendo il diritto alla reintegrazione nel posto di lavoro per i soggetti tutelati licenziati a causa della segnalazione.

6. Il canale esterno

ANAC ha implementato un canale esterno dedicato alle segnalazioni di whistleblowing. Questo canale assicura la riservatezza dell'identità della persona segnalante, della persona coinvolta e della persona menzionata nella segnalazione, nonché del contenuto della segnalazione stessa e della relativa documentazione, tramite l'uso di strumenti di crittografia. Le segnalazioni devono essere trasmesse ad ANAC, che è l'unico ente competente per la loro gestione, fatta eccezione per le denunce alle autorità giudiziarie.

ANAC, attraverso personale specializzato dell'Ufficio per la Vigilanza sulle segnalazioni dei whistleblowers (UWHIB), fornisce informazioni sull'utilizzo del canale di segnalazione esterna e dei canali di segnalazione interna. Questo personale si occupa anche di fornire informazioni sugli obblighi informativi relativi al trattamento dei dati personali e sulle misure di protezione previste dal capo III del d.lgs. n. 24/2023.

Le segnalazioni possono essere inviate da soggetti legittimati come indicato dall'articolo 3 del d.lgs. n. 24/2023. Il segnalante deve essere una persona fisica e non sono prese in considerazione segnalazioni presentate da gruppi o rappresentanti sindacali. Le segnalazioni che non rispettano questo requisito vengono archiviate.

Le segnalazioni e la documentazione correlata sono sottratte al diritto di accesso agli atti amministrativi previsti dalla legge e all'accesso civico generalizzato. Se una segnalazione esterna viene presentata erroneamente a un soggetto diverso da ANAC e il segnalante esprime il desiderio di beneficiare delle tutele previste dal d.lgs. 24/2023, la segnalazione deve essere trasmessa ad ANAC entro sette giorni.

Le segnalazioni esterne presentate erroneamente a un soggetto che si ritiene competente devono anch'esse essere trasferite ad ANAC, se il segnalante desidera beneficiare delle tutele. Queste segnalazioni sono trattate da ANAC solo per la gestione dell'istruttoria. Se una segnalazione viene inviata a un soggetto diverso da ANAC e il segnalante non dichiara di voler usufruire delle tutele di whistleblowing, la segnalazione è considerata ordinaria e non è più sottratta all'accesso.

Le amministrazioni e gli enti del settore pubblico e privato devono fornire informazioni chiare sui canali, sulle procedure e sui presupposti per effettuare le segnalazioni interne ed esterne, in conformità all'articolo 5 del d.lgs. n. 24/2023. ANAC acquisisce le segnalazioni esterne tramite piattaforme informatiche che utilizzano meccanismi di crittografia per garantire sicurezza e confidenzialità. Inoltre, i dati del segnalante vengono oscurati per assicurare la massima riservatezza dell'identità. ANAC prevede la figura del Custode delle identità, che può accedere all'identità del segnalante su richiesta motivata dell'UWHIB. Le segnalazioni trasmesse in altri modi vengono comunque trattate con riservatezza da ANAC.