



Canali esterni di segnalazione e tutele – D. Lgs. 24/2023

Sommario

1. Canale esterno di segnalazione	2
2. Divulgazione pubblica.....	3
3. Tutele.....	5
4. Quali sono le condizioni per l'applicazione della tutela dalle ritorsioni	9
5. Il divieto di rinunce e transazioni	10



1. Canale esterno di segnalazione

Il Decreto Legislativo 23/2023 (“Decreto”), nel recepire le indicazioni della Direttiva europea, ha previsto un sistema diversificato di presentazione delle segnalazioni.

In primo luogo, infatti, il legislatore ha disposto che debbano essere approntati all’interno della società appositi “canali interni” per ricevere e trattare le segnalazioni. Il Decreto prevede inoltre per il segnalante la possibilità di effettuare una segnalazione attraverso un canale esterno.

L’ANAC è competente della gestione di detto canale che garantisce, 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.

L’accesso a tale canale, tuttavia, è consentito solo al ricorrere di determinate condizioni espressamente previste dal legislatore (al fine di preservare gli strumenti di tutela).

In particolare, la persona segnalante può effettuare una segnalazione esterna se, al momento della sua presentazione:

1. il canale interno pur essendo obbligatorio in base al D. Lgs. 24/2023¹, non è attivo o, anche se attivato, non è conforme a quanto previsto dal decreto con riferimento ai soggetti e alle modalità di presentazione delle segnalazioni interne che devono essere in grado di garantire la riservatezza dell’identità del segnalante e degli altri soggetti tutelati.
2. la persona segnalante ha già effettuato una segnalazione interna e la stessa non ha avuto seguito da parte della persona o dell’ufficio designati.
3. la persona segnalante ha fondati motivi di ritenere ragionevolmente sulla base di circostanze concrete allegare ed informazioni effettivamente acquisibili e, quindi, non su semplici illazioni, che, se effettuasse una segnalazione interna:

¹ Soggetti obbligati ad istituire un canale interno:

- Soggetti privati che hanno impiegato nell’ultimo anno la media di almeno cinquanta lavoratori subordinati con contratti di lavoro a tempo indeterminato o determinato.
- Soggetti del settore privato che rientrano nell’ambito di applicazione degli atti dell’Unione di cui alle parti I.B e II dell’allegato 1 al d.lgs. n. 24/2023, nel settore dei servizi, prodotti e mercati finanziari e prevenzione del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo, tutela dell’ambiente e sicurezza dei trasporti (art. 2, co. 1, lett. q), n. 2). anche se nell’ultimo anno non hanno raggiunto la media di almeno cinquanta lavoratori subordinati con contratti di lavoro a tempo indeterminato o determinato.
- Soggetti del settore privato che rientrano nell’ambito di applicazione del d.lgs. n. 231/2001, e adottano i modelli di organizzazione e gestione ivi previsti.

Per il calcolo della media annua dei lavoratori impiegati negli enti del settore privato, occorre far riferimento **all’ultimo anno solare precedente** a quello in cui avviene la segnalazione, divulgazione pubblica o denuncia.



- alla stessa non sarebbe dato efficace seguito. Ciò si verifica quando, ad esempio, il responsabile ultimo nel contesto lavorativo sia coinvolto nella violazione, vi sia il rischio che la violazione o le relative prove possano essere occultate o distrutte, l'efficacia delle indagini svolte dalle autorità competenti potrebbe essere altrimenti compromessa o anche perché si ritiene che ANAC sarebbe più indicata ad affrontare la specifica violazione, soprattutto nelle materie di propria competenza;
 - questa potrebbe determinare il rischio di ritorsione (ad esempio anche come conseguenza della violazione dell'obbligo di riservatezza dell'identità del segnalante).
4. la persona segnalante ha fondato motivo di ritenere che la violazione possa costituire un pericolo imminente o palese per il pubblico interesse. Si pensi, ad esempio, al caso in cui la violazione richieda un intervento urgente, per salvaguardare la salute e la sicurezza delle persone o per proteggere l'ambiente.

2. Divulgazione pubblica

Il d.lgs. n. 24/2023 introduce un'ulteriore modalità di segnalazione consistente nella divulgazione pubblica.

Con la divulgazione pubblica le informazioni sulle violazioni sono rese di pubblico dominio tramite la stampa o mezzi elettronici o comunque attraverso mezzi di diffusione in grado di raggiungere un numero elevato di persone (ad esempio *facebook, twitter, youtube, instagram*).

La divulgazione pubblica delle violazioni deve avvenire nel rispetto delle condizioni poste dal legislatore affinché poi il soggetto che la effettua possa beneficiare delle tutele riconosciute dal decreto.

Pertanto, la protezione sarà riconosciuta se al momento della divulgazione ricorra una delle seguenti condizioni:

1. ad una **segnalazione interna**, a cui l'ente non ha dato riscontro in merito alle misure previste o adottate per dare seguito alla segnalazione nei termini previsti (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), ha fatto seguito una **segnalazione esterna ad ANAC** la quale, a sua volta, non ha fornito riscontro al segnalante entro termini ragionevoli (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)
2. **la persona ha già effettuato direttamente una segnalazione esterna all'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 (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);

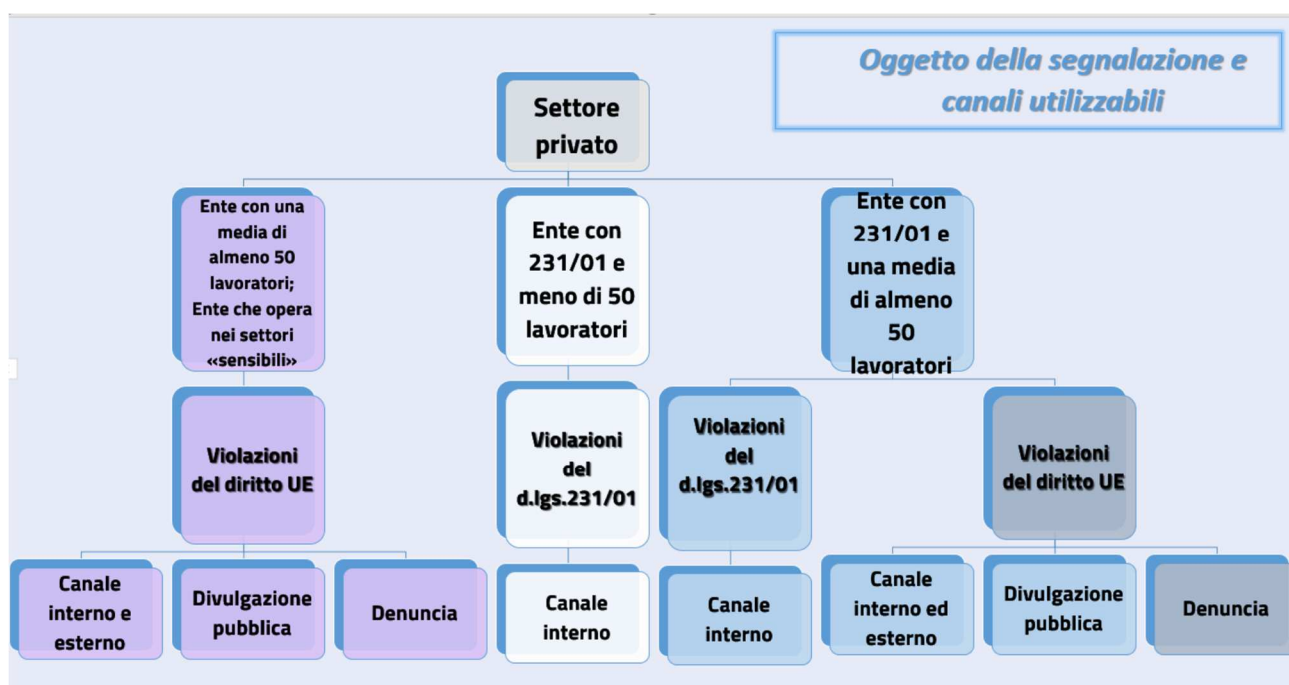
3. **la persona effettua direttamente una divulgazione pubblica** in quanto sulla base di motivazioni ragionevoli e fondate alla luce delle circostanze del caso concreto, ritiene che la violazione possa rappresentare un **pericolo imminente o palese per il pubblico interesse**. Si pensi, ad esempio, ad una situazione di emergenza o al rischio di danno irreversibile, anche all'incolumità fisica di una o più persone, che richiedono che la violazione sia svelata prontamente e abbia un'ampia risonanza per impedirne gli effetti;

4. **la persona effettua direttamente una divulgazione pubblica** poiché sulla base di motivazioni ragionevoli e fondate alla luce delle circostanze del caso concreto ritiene che la segnalazione esterna **possa comportare il rischio di ritorsioni oppure possa non avere efficace seguito** perché, ad esempio, teme che possano essere occultate o distrutte prove oppure che chi ha ricevuto la segnalazione possa essere colluso con l'autore della violazione o coinvolto nella violazione stessa (si consideri, a titolo esemplificativo, il caso in cui chi riceve la segnalazione di una violazione, accordandosi con la persona coinvolta nella violazione stessa, proceda ad archiviare detta segnalazione in assenza dei presupposti).

Nella divulgazione pubblica, ove il soggetto riveli volontariamente la propria identità, non viene in rilievo la tutela della riservatezza, ferme restando tutte le altre forme di protezione previste dal decreto per il whistleblower. Laddove, invece, divulghi violazioni utilizzando, ad esempio, un pseudonimo o un nickname, che comunque non ne consente l'identificazione, ANAC tratterà la divulgazione alla stregua di una segnalazione anonima e avrà cura di registrarla, ai fini della conservazione, per garantire al divulgatore, in caso di disvelamento successivo dell'identità dello stesso, le tutele previste se ha comunicato ritorsioni².

² Si precisa, infine, che il soggetto che effettua una divulgazione pubblica, così come sopra illustrato, deve tenersi distinto da chi costituisce fonte di informazione per i giornalisti. In tali casi, infatti, il decreto prevede che restano ferme le norme sul segreto professionale degli esercenti la professione giornalistica, con riferimento alla fonte della notizia. La ratio di tale previsione risiede nel fatto che in tal caso il soggetto che fornisce informazioni costituisce una fonte per il giornalismo di inchiesta ed esula dalle finalità perseguite con il d.lgs. n. 24/2023.

> Tipi di violazione che possono essere segnalate e canali da utilizzare³



3. Tutele

Il sistema di protezione previsto dal d.lgs. n. 24/2023 si compone dei seguenti tipi di tutela:

1. la tutela della riservatezza del segnalante, del facilitatore, della persona coinvolta e delle persone menzionate nella segnalazione;
2. la tutela da eventuali misure ritorsive adottate dall'ente in ragione della segnalazione, divulgazione pubblica o denuncia effettuata e le condizioni per la sua applicazione;
3. le limitazioni della responsabilità rispetto alla rivelazione e alla diffusione di alcune categorie di informazioni che operano al ricorrere di determinate condizioni;

³ Fonte Linee Guida ANAC. Cfr. art. 2, co. 1, lett. q) d.lgs. 24/2023.



4. la previsione di misure di sostegno da parte di enti del Terzo settore inseriti in un apposito elenco pubblicato da ANAC.

In dettaglio:

1. la tutela della riservatezza del segnalante, del facilitatore, della persona coinvolta e delle persone menzionate nella segnalazione;

La riservatezza, oltre che all'identità del segnalante, viene garantita anche a qualsiasi altra informazione o elemento della segnalazione dal cui disvelamento si possa dedurre direttamente o indirettamente l'identità del segnalante. Le medesime tutele sono garantite al facilitatore, alla persona coinvolta e alle persone menzionate nella segnalazione.

L'obbligo di tutelare la riservatezza impone che un eventuale disvelamento dell'identità della persona segnalante a persone diverse da quelle competenti a ricevere o a dare seguito alle segnalazioni avvenga sempre con il consenso espresso della stessa.

In due casi espressamente previsti dal decreto, per rivelare l'identità del segnalante, oltre al consenso espresso dello stesso, si richiede anche una comunicazione scritta delle ragioni di tale rivelazione:

- nel procedimento disciplinare laddove il disvelamento dell'identità del segnalante sia indispensabile per la difesa del soggetto a cui viene contestato l'addebito disciplinare;
- nei procedimenti instaurati in seguito a segnalazioni interne o esterne laddove tale rivelazione sia indispensabile anche ai fini della difesa della persona coinvolta.

2. la tutela da eventuali misure ritorsive adottate dall'ente in ragione della segnalazione, divulgazione pubblica o denuncia effettuata e le condizioni per la sua applicazione;

Colui che effettua una segnalazione non può subire ritorsioni di alcun genere.

In base a tale Decreto (art. 3 co. 5), ulteriori soggetti tutelati sono:

- i facilitatori, ovvero la 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;
- le persone del medesimo contesto lavorativo del segnalante che sono legate ad esso da uno stabile legame affettivo o di parentela entro il quarto grado;
- i colleghi di lavoro del segnalante e che hanno con detta persona un rapporto abituale e corrente;
- gli enti di proprietà del segnalante o per i quali lo stesso lavora, nonché agli enti che operano nel medesimo contesto lavorativo del segnalante;
- i segnalanti anonimi, se successivamente identificati e soggetti a ritorsioni



I segnalanti possono comunicare all'ANAC le ritorsioni che ritengono di avere subito e l'Autorità è tenuta ad informare l'Ispettorato nazionale del lavoro, per i provvedimenti di propria competenza. L'autorità giudiziaria adotta tutte le misure, anche provvisorie, necessarie ad assicurare la tutela alla situazione giuridica soggettiva azionata quali: il risarcimento del danno, la reintegrazione nel posto di lavoro, l'ordine di cessazione della condotta ritorsiva posta in essere, la dichiarazione di nullità degli atti adottati come atto di ritorsione

Il decreto definisce la ritorsione come 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, da intendersi come danno ingiustificato quale effetto provocato in via diretta o indiretta dalla ritorsione ed insito nel contenuto della ritorsione stessa.

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.

Esempi di ritorsione: a) licenziamento, sospensione o misure equivalenti; b) retrocessione di grado o mancata promozione; c) mutamento di funzioni, cambiamento del luogo di lavoro, riduzione dello stipendio, modifica dell'orario di lavoro; d) sospensione della formazione o qualsiasi restrizione dell'accesso alla stessa; e) note di demerito o referenze negative; f) adozione di misure disciplinari o di altra sanzione, anche pecuniaria; g) coercizione, intimidazione, molestie o ostracismo; h) discriminazione o comunque trattamento sfavorevole; i) 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; j) mancato rinnovo o risoluzione anticipata di un contratto di lavoro a termine; k) danni, anche alla reputazione della persona, in particolare sui social media, o pregiudizi economici o finanziari, comprese la perdita di opportunità economiche e la perdita di redditi; l) inserimento in elenchi impropri sulla base di un accordo settoriale o industriale formale o informale, che può comportare l'impossibilità per la persona di trovare un'occupazione nel settore o nell'industria in futuro; m) conclusione anticipata o annullamento del contratto di fornitura di beni o servizi; n) annullamento di una licenza o di un permesso; o) richiesta di sottoposizione ad accertamenti psichiatrici o medici.

3. le limitazioni della responsabilità rispetto alla rivelazione e alla diffusione di alcune categorie di informazioni che operano al ricorrere di determinate condizioni;



Canali esterni di segnalazione e tutele – D. Lgs. 24/2023

La responsabilità penale e ogni altra ulteriore responsabilità anche civile, amministrativa, disciplinare è esclusa nei casi di rivelazione di notizie coperte dall'obbligo di segreto.

Nella Relazione illustrativa del d.lgs. n. 24/2023 è precisato che si tratta, in particolare, del segreto d'ufficio, professionale, dei segreti scientifici e industriali (artt. 326, 622, 623 c.p.), della violazione del dovere di fedeltà e di lealtà (art. 2105 c.c.), espressamente indicati nella precedente disciplina. Non vi rientrano gli obblighi di segretezza relativi alle informazioni classificate, al segreto professionale forense e medico, alla segretezza delle deliberazioni degli organi giurisdizionali (art. 1, co. 3).

La scriminante prevista, tuttavia, opera solo nei casi in cui ricorrono due condizioni:

1. La prima richiede che al momento della rivelazione o diffusione vi siano fondati motivi per ritenere che le informazioni siano necessarie per far scoprire la violazione.
2. La seconda condizione, invece, esige che la segnalazione, la divulgazione pubblica o la denuncia sia stata effettuata nel rispetto delle condizioni previste dal d.lgs. n. 24/2023 per beneficiare delle tutele (fondato motivo di ritenere che le informazioni sulle violazioni fossero vere e rientrassero tra le violazioni segnalabili ai sensi del d.lgs. n. 24/2023; segnalazioni, interne ed esterne, divulgazioni pubbliche effettuate nel rispetto delle modalità e delle condizioni dettate nel Capo II del decreto (cfr. § 1 e 2 del presente documento).

Entrambe le condizioni devono sussistere per escludere la responsabilità.

Costituisce elemento di novità rispetto al passato la circostanza per cui per le limitazioni di responsabilità rileva il profilo dell'accesso "lecito" alle informazioni segnalate o ai documenti contenenti dette informazioni che esonera dalla responsabilità.

4. la previsione di misure di sostegno da parte di enti del Terzo settore inseriti in un apposito elenco pubblicato da ANAC.

Sono previste misure di sostegno nei confronti dei soggetti segnalanti.

Le misure di sostegno fornite dalle società sono:

- informazioni
- assistenza
- consulenze

a titolo gratuito sulle modalità di segnalazione e sulla protezione dalle ritorsioni, sui diritti della persona coinvolta, nonché sulle modalità e condizioni di accesso al patrocinio a spese dello Stato



È istituito presso l'ANAC l'elenco degli enti del Terzo settore che forniscono alle persone segnalanti misure di sostegno.

L'elenco, pubblicato dall'ANAC sul proprio sito, contiene gli enti del Terzo settore che hanno stipulato una convenzione con ANAC.

4. Condizioni per l'applicazione della tutela dalle ritorsioni

Condizioni per l'applicazione delle tutele i cui al punto precedente:

- a. il soggetto ha segnalato, denunciato o ha effettuato la divulgazione pubblica in base ad una convinzione ragionevole che le informazioni sulle violazioni segnalate, divulgate o denunciate, siano veritiere e rientranti nell'ambito oggettivo di applicazione del decreto.
- b. la segnalazione o divulgazione pubblica è stata effettuata secondo quanto previsto dal Capo II del decreto (cfr. § 1 e 2 del presente documento).
- c. è necessario un rapporto di consequenzialità tra segnalazione, divulgazione e denuncia effettuata e le misure ritorsive subite. 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 (D. Lgs. 24/2023 art. 17 co 2).

In difetto di tali condizioni:

- le segnalazioni, divulgazioni pubbliche e denunce non rientrano nell'ambito della disciplina di *whistleblowing* e quindi la tutela prevista non si applica a chi segnala, denuncia o effettua la divulgazione pubblica;
- analogamente si esclude la protezione riconosciuta ai soggetti diversi, che in ragione del ruolo assunto nell'ambito del processo di segnalazione/denuncia e/o del particolare rapporto che li lega al segnalante o denunciante, subiscono indirettamente ritorsioni.

La tutela delle persone segnalanti 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 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.

Ferme restando le specifiche ipotesi di limitazione di responsabilità, la tutela prevista in caso di ritorsioni non è garantita 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. In caso di accertamento delle responsabilità, alla persona segnalante è anche irrogata una sanzione disciplinare.

5. Divieto di rinunce e transazioni

Le rinunce e le transazioni, integrali o parziali, che hanno per oggetto i diritti e le tutele previsti dal decreto non sono valide, salvo che siano effettuate nelle sedi protette di cui all' art. 2113, co.4, del codice civile.

Ne consegue quindi che non sono validi in primis gli atti di rinuncia e le transazioni, sia integrali che parziali (ad esempio in virtù di accordi o altre condizioni contrattuali) aventi ad oggetto il diritto di effettuare segnalazioni, divulgazioni pubbliche o denunce nel rispetto delle previsioni di legge.

Analogamente, non è consentito imporre al segnalante, così come agli altri soggetti tutelati, di privarsi della possibilità di accedere a mezzi di tutela (punti 1-4 del presente paragrafo) cui hanno diritto. A maggior ragione tali tutele non possono essere oggetto di rinuncia volontaria.

Vale tuttavia precisare che quanto sopra detto non vale invece per le rinunce e transazioni sottoscritte in sedi protette (giudiziarie, amministrative sindacali). Il segnalante e gli altri soggetti tutelati, infatti, possono validamente rinunciare ai propri diritti e mezzi di tutela o farne oggetto di transazione, se ciò avviene dinanzi ad un giudice, a seguito di tentativo obbligatorio di conciliazione o di accordi di mediazione e conciliazione predisposti da organizzazioni sindacali.

Per la normativa completa consultare il testo del Decreto legislativo n. 24/2023