



MINISTERO DELLA DIFESA
STRUTTURA DI SUPPORTO AL RESPONSABILE PER LA PREVENZIONE
DELLA CORRUZIONE E PER LA TRASPARENZA

LINEE GUIDA

**RIGUARDANTI LA PROTEZIONE DELLE PERSONE CHE SEGNALANO VIOLAZIONI
DEL DIRITTO DELL'UNIONE E DELLE DISPOSIZIONI NORMATIVE NAZIONALI**

(DECRETO LEGISLATIVO 10 MARZO 2023 N. 24)

*Edizione
16 luglio 2024*

OGGETTO E FINALITÀ

Il D.lgs. 10 marzo 2023, n. 24¹ ha recepito nel nostro ordinamento la Direttiva (UE) 2019/1937, riguardante la protezione delle persone che segnalano violazioni di disposizioni normative, nazionali o dell'Unione Europea, di cui siano venute a conoscenza nel contesto lavorativo e lesive dell'interesse pubblico o dell'integrità dell'Amministrazione. Il provvedimento, in vigore dal 15 luglio 2023, raccoglie in un unico testo normativo l'intera disciplina dell'istituto, introducendo rilevanti novità in ordine all'ambito di applicazione oggettivo e soggettivo, al catalogo delle violazioni oggetto di segnalazione, al perimetro della protezione offerta (incentrato sulla tutela della riservatezza dell'identità del segnalante e sul divieto di ritorsioni nei suoi confronti), alla procedura di segnalazione.

La novità legislativa impone, quindi, la necessità di adottare *Linee guida* con l'obiettivo di:

- fornire utili indicazioni ai fini dell'interpretazione delle disposizioni, con particolare riferimento all'ambito soggettivo e oggettivo di applicazione e alle condizioni della tutela;
- proporre un modello procedurale per la gestione delle segnalazioni;
- fornire indicazioni in ordine alle misure che è opportuno predisporre per tutelare la riservatezza dell'identità dei segnalanti.

Al riguardo, giova evidenziare fin da subito che le condotte illecite segnalate devono fare riferimento a situazioni o notizie di cui il denunciante sia venuto direttamente a conoscenza in ragione del rapporto di lavoro, o perché apprese in virtù dell'ufficio rivestito o perché comunque acquisite in occasione e/o a causa dello svolgimento delle mansioni lavorative, seppure in modo casuale. Non sono, invece, meritevoli di considerazione e tutela le segnalazioni fondate su meri sospetti o voci: ciò in quanto è necessario sia tenere conto dell'interesse dei terzi oggetto delle informazioni riportate nella segnalazione, sia evitare che l'Amministrazione o l'Ente svolga attività ispettive interne che rischiano di essere poco utili e comunque dispendiose. La segnalazione, pertanto, deve essere conforme a buona fede, intesa quale lealtà e correttezza e non deve essere il mezzo per il perseguimento di meri scopi individuali.

In estrema sintesi, l'istituto in questione si caratterizza per la previsione di misure che, con diversa gradazione, mirano a proteggere la divulgazione dell'identità del segnalante, allo scopo di prevenire la messa in opera di azioni discriminatorie nei confronti dello stesso. Pertanto, in linea di principio, l'identità del segnalante non può essere rivelata.

¹ Pubblicato nella G.U., serie generale, n° 63 del 15 marzo 2023.

Tuttavia, occorre evidenziare che la gestione della segnalazione garantisce la riservatezza circa l'identità del *whistleblower*, rimanendo, comunque, impregiudicata la responsabilità penale e disciplinare del segnalante nell'ipotesi di segnalazione calunniosa o diffamatoria².

Inoltre, l'eventuale archiviazione del procedimento penale instaurato a seguito della segnalazione non è di per sé elemento idoneo a determinare il venir meno delle tutele riconosciute, non contenendo l'accertamento della responsabilità penale e/o civile del *whistleblower* nelle forme richiamate dalla norma in questione. La segnalazione in sé resta, quindi, sottratta al diritto di accesso, fermo restando, comunque, la possibilità per i soggetti che lamentino una lesione della propria reputazione od onore di denunciare il *whistleblower*, sulla base degli esiti del procedimento penale. Per quanto sopra, tali garanzie di anonimato possono essere superate al verificarsi di determinate condizioni, originate dal sopraggiungere di un interesse oggetto di maggior tutela. In particolare, nell'ambito del procedimento penale che può conseguire alla segnalazione, l'identità del segnalante "è coperta dal segreto nei modi e nei limiti previsti dall'articolo 329 del codice di procedura penale"³.

Il Responsabile si riserva di adottare successivi atti di indirizzo anche in aggiornamento delle presenti *Linee guida*, alla luce degli interventi normativi e giurisprudenziali che dovessero emergere in fase di attuazione del nuovo istituto.

AMBITO DI APPLICAZIONE OGGETTIVO

Con l'ultimo intervento normativo, il Legislatore ha tipizzato gli illeciti, gli atti, i comportamenti e/o le omissioni che possono essere segnalati, divulgati o denunciati, indicando in modo dettagliato le fattispecie potenzialmente oggetto di violazione.

Pertanto, la segnalazione deve riguardare:

- violazioni di disposizioni normative nazionali⁴;
- violazioni di disposizioni normative europee⁵;
- atti od omissioni che ledono gli interessi finanziari dell'Unione di cui all'articolo 325 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea⁶;

² Ai sensi del Codice penale e dell'articolo 2043 del Codice civile.

³ In breve, tale disposizione prevede l'obbligo del segreto sugli atti compiuti nelle indagini preliminari "fino a quando l'imputato non ne possa avere conoscenza e, comunque, non oltre la chiusura delle indagini preliminari".

⁴ Illeciti amministrativi, contabili, civili, penali, condotte illecite ai sensi del D.lgs. 8 giugno 2001, n. 231.

⁵ Illeciti che rientrano nell'ambito di applicazione degli atti dell'Unione europea o nazionali, richiamati nell'allegato alla Direttiva (UE) 2019/1937. Si tratta di appalti pubblici, servizi, prodotti e mercati finanziari e prevenzione del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo, sicurezza e conformità di prodotti, sicurezza dei trasporti, tutela dell'ambiente, radioprotezione e sicurezza nucleare; sicurezza degli alimenti e dei mangimi, salute e benessere degli animali, salute pubblica, protezione dei consumatori, tutela della vita privata e protezione dei dati personali, sicurezza delle reti e dei sistemi informativi.

⁶ Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), da ultimo modificato dall'art. 2 del trattato di Lisbona del 13 dicembre 2007 e ratificato dall'Italia con legge 2 agosto 2008, n. 130.

- atti od omissioni riguardanti il mercato interno (violazioni in materia di concorrenza e aiuti di Stato);
- atti o comportamenti che vanificano l'oggetto o la finalità delle disposizioni di cui agli atti dell'Unione Europea relativi a violazioni di cui all'allegato al D.lgs. 24/2023, atti che riguardano violazioni che ledono gli interessi finanziari dell'Unione Europea o il mercato interno, in particolare per quanto concerne la concorrenza, gli aiuti di stato, imposte societarie.

Sono escluse dall'ambito di applicazione le contestazioni o rivendicazioni di carattere personale, basate sui rapporti individuali di lavoro o di impiego pubblico e le segnalazioni di violazioni in materia di sicurezza nazionale o di appalti relativi ad aspetti di difesa o sicurezza nazionale, salvo che tali aspetti siano riconducibili al diritto dell'Unione. Sono, altresì, escluse dall'istituto le informazioni classificate.

Sono parimenti escluse le notizie prive di fondamento, le informazioni che sono già totalmente di dominio pubblico e/o acquisite sulla base di indiscrezioni e/o vociferazioni scarsamente attendibili.

Infine, si ritiene utile evidenziare che – contrariamente alla precedente disciplina – non sono più ricomprese tra le violazioni segnalabili le irregolarità nella gestione o organizzazione dell'attività.

ELEMENTI E CARATTERISTICHE DELLE SEGNALAZIONI

È necessario che la segnalazione sia il più possibile circostanziata; ciò al fine di consentire la valutazione dei fatti da parte dei soggetti competenti a riceverla e gestirla, nonché da parte di ANAC.

In particolare, è necessario che risultino chiare:

- 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 consentono di identificare il soggetto/i soggetti cui attribuire i fatti segnalati.

È utile anche allegare eventuali documenti da cui si possano ricavare elementi di fondatezza dei fatti oggetto di segnalazione, nonché l'indicazione di altri soggetti potenzialmente a conoscenza dei fatti.

AMBITO DI APPLICAZIONE SOGGETTIVO

Il nuovo decreto amplia notevolmente, rispetto alla precedente normativa, i soggetti cui, all'interno del settore pubblico, è riconosciuta protezione, prevedendo l'applicabilità dell'istituto non solo a tutti *“i soggetti del settore pubblico”* e ai *“dipendenti delle pubbliche amministrazioni”*⁷, ma anche a una serie di soggetti che si trovano a operare o a venire in contatto con la PA.

⁷ Con tale locuzione si comprendono, nello specifico:

- 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;

In particolare:

- lavoratori autonomi, ivi compresi quelli indicati al capo I della legge 22 maggio 2017 n. 81, nonché i titolari di un rapporto di collaborazione di cui all'articolo 409 del codice di procedura civile e all'articolo 2 del decreto legislativo n. 81 del 2015, che svolgono la propria attività lavorativa presso soggetti del settore pubblico o del settore privato;
- lavoratori o 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;
- 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;
- 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.

Le tutele assicurate al segnalante (vedasi infra) vengono riconosciute anche:

- a. quando il rapporto giuridico di cui all'art. 3, comma 3, del D.lgs. 24/2023 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. Quindi, la segnalazione potrebbe giungere anche da personale cessato dall'incarico o dal servizio, a condizione che l'oggetto della segnalazione riguardi violazioni di cui si è avuta notizia/conoscenza nel corso del servizio attivo.

Ulteriore novità introdotta dal D.lgs. n. 24/2023 consiste nel fatto che la tutela è riconosciuta anche a quei **soggetti diversi dal segnalante** che, tuttavia, potrebbero essere destinatari di ritorsioni, anche indirette, in ragione del ruolo assunto nell'ambito del processo di segnalazione e/o del particolare rapporto che li lega al segnalante o denunciante⁸:

-
- dipendenti delle Autorità amministrative indipendenti;
 - 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 delle società *in house* anche se quotate;
 - dipendenti di altri Enti di diritto privato in controllo pubblico (associazioni, fondazioni ed enti di diritto privato comunque denominati).

⁸ Cfr. art. 3, co. 5, lett. da a) a d), del D.lgs. n. 24/2023.

- a) i facilitatori, ossia eventuali persone fisiche che assistono il segnalante nel processo di segnalazione ed operanti all'interno del medesimo contesto lavorativo del segnalante stesso;
- b) le persone del medesimo contesto lavorativo della persona segnalante e che sono legate ad essi da uno stabile legame affettivo o di parentela entro il quarto grado;
- c) i colleghi di lavoro della persona segnalante, che lavorano nel medesimo contesto lavorativo della stessa e che hanno con detta persona un rapporto abituale e corrente;
- d) gli enti di proprietà della persona segnalante o per i quali le stesse persone lavorano, nonché gli enti che operano nel medesimo contesto lavorativo delle predette persone.

Le segnalazioni dalle quali non è possibile ricavare l'identità del segnalante sono considerate **anonime** e, pertanto, ove circostanziate, saranno equiparate e trattate come segnalazioni ordinarie, nella considerazione che l'istituto del *whistleblowing* garantisce la riservatezza circa l'identità del segnalante, che non è – per sua stessa natura – “anonima”.

In ogni caso, il segnalante o il denunciante anonimo in prima istanza, ma successivamente identificato e che ha comunicato ad ANAC di aver subito ritorsioni, può beneficiare delle tutele garantite a fronte di misure ritorsive. Tali segnalazioni saranno, pertanto, registrate e la relativa documentazione verrà conservata non oltre cinque anni dalla data di ricezione, allo scopo di renderle rintracciabili nel caso di comunicazione ad ANAC di misure ritorsive da esse dipendenti. Sarà onere del RPCT (nel caso di segnalazione interna) o di ANAC (nel caso di segnalazione esterna) vagliare il contenuto della segnalazione al fine di ritenerla compatibile con l'istituto di cui trattasi.

DISPOSIZIONI APPLICATIVE PER IL PERSONALE MILITARE DELLE FORZE ARMATE E DELL'ARMA DEI CARABINIERI

Con riferimento al personale militare delle Forze Armate e dell'Arma dei Carabinieri, occorre segnalare che il Consiglio di Stato, recentemente intervenuto sull'applicabilità dell'istituto del *whistleblowing* alle Forze armate e di polizia in relazione all'art. 1, co. 4 del d.lgs. 10 marzo 2023, n. 24, sottolineando la specificità di tali ordinamenti e la loro funzionalità alla tutela della “sicurezza nazionale”, riconosciuta di esclusiva competenza statale dal diritto dell'Unione Europea, affermando, per tali ragioni, la salvaguardia dell'applicazione delle corrispondenti normative di settore, le quali “rispetto alle disposizioni in materia di *whistleblowing*, non possono ritenersi recessive o comunque derogate”.

Da ciò discende che la tutela apprestata dalla normativa sul *whistleblowing* non fa venir meno gli obblighi di informazione e di relazione gerarchica, previsti e disciplinati a garanzia del corretto ed efficace svolgimento della funzione militare e di polizia, con particolare riferimento all'obbligo:

- per tutti i militari, di:

- osservare le previsioni di cui agli artt. 100 e 177 c.p.m.p. con conseguente obbligo di rapporto ai propri superiori;
 - comunicare superiormente ogni evento occorso e che possa avere riflessi sul servizio, ai sensi dell'art. 748, co. 5, lett. b) TUOM;
 - predisporre apposito rapporto ricorrendo ipotesi di danno erariale da trasmettere per via gerarchica al Comandante dell'organismo, come disposto dall'art. 452 TUOM;
 - relazionarsi correttamente con i superiori secondo le prescrizioni di cui agli artt. 715 e 735 TUOM;
- per tutti gli Ufficiali e Agenti di Polizia Giudiziaria⁹, di comunicare la notizia di reato al Pubblico Ministero ai sensi dell'art. 347 c.p.p., osservando anche le particolari modalità previste dall'art. 237 TUOM;
 - di assicurare le funzioni di polizia giudiziaria militare, nell'ordine, oltre che da parte dei Comandanti di Corpo, anche degli Ufficiali, dei Marescialli e dei Brigadieri dei Carabinieri, ex art. 301 c.p.m.p.¹⁰.

PROCESSO DI SEGNALAZIONE

Ferme restando le sopra dettate disposizioni applicative per il personale militare delle FF.AA. e dell'Arma dei Carabinieri le segnalazioni devono essere trasmesse attraverso i canali appositamente predisposti:

- **canale interno;**
- **canale esterno** (gestito da ANAC);
- **divulgazioni pubbliche;**
- **denuncia all'Autorità giudiziaria o contabile.**

Nello specifico, deve essere favorito in via prioritaria il ricorso al **canale interno**.

CANALE INTERNO

La gestione del canale di comunicazione interno per il Ministero della Difesa è affidata al **RPCT**, che ha da tempo predisposto l'attivazione di apposita piattaforma telematica. Questa garantisce l'assoluta

⁹ Per completezza, giova rammentare che l'art. 1235 del Codice della navigazione individua figure ulteriori che, agli effetti dell'articolo 221 del c.p.p., sono Ufficiali di polizia giudiziaria.

¹⁰ L'art. 301 individua le persone che esercitano le funzioni di polizia giudiziaria militare. Nello specifico:
Per i reati soggetti alla giurisdizione militare, salva la disposizione dell'articolo 415, le funzioni di polizia giudiziaria, sono esercitate, nell'ordine seguente:
 1° dai Comandanti di corpo, di distacco o di posto delle varie Forze armate;
 2° dagli ufficiali e sottufficiali dei carabinieri [Reali] e dagli altri ufficiali di polizia giudiziaria indicati nell'articolo 221 del codice di procedura penale.

riservatezza sia per quanto concerne l'identità del segnalante, sia il contenuto della segnalazione, dando piena attuazione al contenuto dell'art. 4, co. 1 del D.lgs. 24/2023. La piattaforma online di segnalazione è disponibile, per tutti i soggetti individuati dal Legislatore, alla pagina dedicata nella Sezione web *Amministrazione Trasparente* del Ministero della Difesa¹¹, corredata delle dovute informazioni circa il trattamento dei dati personali. Tale pagina illustra, altresì, l'istituto nei tratti essenziali, nonché le modalità di gestione della segnalazione in seno al Ministero.

Giova ricordare che, anche alla luce di quanto espresso dal Consiglio di Stato¹², il ricorso alla piattaforma da parte dei militari non sostituisce l'onere di:

- comunicazione del fatto illecito alla scala gerarchica nelle forme illustrate dagli artt. 715¹³ e 735¹⁴ TUOM;
- all'Autorità Giudiziaria¹⁵, qualora si tratti di fatti penalmente rilevanti;

¹¹ https://www.difesa.it/AmministrazioneTrasparente/responsabile/Pagine/Segnalazione_illeciti_Whistleblowing.aspx.

¹² Parere n. 1485 del 30 novembre 2023.

¹³ DPR n. 90/2010, art. 715 - *Doveri attinenti alla dipendenza gerarchica*

1. Dal principio di gerarchia derivano per il militare:

a) il dovere di obbedienza nei confronti del Ministro della difesa e dei Sottosegretari di Stato per la difesa quando esercitano le funzioni loro conferite per delega del Ministro;

b) i doveri inerenti al rapporto di subordinazione nei confronti dei superiori di grado e dei militari pari grado o di grado inferiore investiti di funzioni di comando o di carica direttiva, nei limiti delle attribuzioni loro conferite.

2. Nelle relazioni di servizio e disciplinari il militare è tenuto a osservare la via gerarchica.

3. Per la sostituzione del militare investito di comando o di carica direttiva in caso di morte, assenza o impedimento si applicano le disposizioni previste da ciascuna Forza armata o Corpo armato. In mancanza di particolari disposizioni, al militare investito di comando o di carica direttiva deceduto, assente o impedito, subentra di iniziativa, fino alla nomina del successore da parte dell'autorità competente, il militare, che ne ha titolo, in servizio presso lo stesso comando o reparto più elevato in grado, e, a parità di grado, più anziano, tenendosi presente che il militare in servizio permanente ha il dovere di esercitare il comando sui militari pari grado delle altre categorie, prescindendo dalle anzianità.

4. In ogni atto riferito al servizio o compiuto in servizio che comporta l'assunzione di responsabilità con conseguente emanazione di ordini il militare delle categorie in servizio permanente ha il dovere di esercitare il comando sui militari pari grado delle altre categorie, prescindendo dall'anzianità.

¹⁴ DPR n. 90/2010, art. 735 - *Relazioni con i superiori*:

1. Ogni militare può chiedere, per via gerarchica, di conferire con il Ministro della difesa o con un superiore, precisando il motivo della richiesta per le questioni di servizio, oppure dichiarandone il carattere privato, nel caso di questioni non riguardanti il servizio e la disciplina.

2. Il Ministro della difesa può delegare altra autorità civile o militare a ricevere il richiedente.

3. La richiesta di conferire con dette autorità deve essere trasmessa con la massima sollecitudine.

4. Il superiore che la inoltra, nel caso si tratti di questioni di servizio, deve esprimere il proprio motivato parere in merito all'oggetto della richiesta.

5. Qualunque militare può far pervenire al Ministro della difesa, tramite il comandante di corpo o altra autorità superiore, un plico chiuso nel quale sono trattate solo questioni personali di particolare gravità e delicatezza attinenti al rapporto di impiego o di servizio.

6. Qualunque militare può presentarsi direttamente:

a) ai propri superiori fino al comandante di compagnia o reparto corrispondente per giustificati motivi;

b) a qualsiasi superiore fino al comandante di corpo per gravi e urgenti motivi;

c) all'autorità competente o a qualsiasi superiore in casi di urgenza che interessano la sicurezza del reparto o se si tratta di questioni attinenti alla sicurezza dello Stato o alla salvaguardia di vite umane.

7. In ogni caso l'inferiore deve informare, appena possibile, il superiore per il cui tramite avrebbe dovuto corrispondere in via normale.

8. Ogni militare può conferire direttamente con l'autorità incaricata di una ispezione, sempre se consentito mediante apposita comunicazione nell'ordine del giorno del corpo ispezionato.

¹⁵ Ex art. 347 c.p.p., per i militari che rivestono la qualifica di Ufficiale o Agente di Polizia giudiziaria.

- trasmissione di apposito rapporto per via gerarchica al Comandante dell'organismo ai sensi dell'art. 452 TUOM, ricorrendo ipotesi di danno erariale.

In tal senso si richiama quanto disposto dall'art. 8 del DPR n. 62/2013, recante *Codice di comportamento dei dipendenti pubblici, a norma dell'articolo 54 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165*¹⁶.

In tale contesto la promozione di ulteriori e diverse iniziative per segnalare gli eventi ritenuti illeciti, come previste dalla normativa (art. 4, co. 3 D.lgs. 24/2023), è consigliabile solo in via subordinata a quella prioritaria della piattaforma, ovvero nei casi in cui quest'ultima presenti momentanee disfunzioni. Si fa presente che l'utilizzo di altre procedure e mezzi comporta la conseguente - ovvia - necessità di accettare l'inevitabile degrado delle tutele e garanzie riconosciute al segnalante, con particolare riferimento alla tutela dell'anonimato.

Infine, pare opportuno evidenziare che, in ogni caso, 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 previsti dal decreto, non è esonerato dall'obbligo - in virtù di quanto previsto dal combinato disposto dell'art. 331 c.p.p. e degli artt. 361 e 362 c.p. - di denunciare alla competente Autorità giudiziaria o contabile i fatti penalmente rilevanti e le ipotesi di danno erariale.

CANALE ESTERNO

L'Autorità competente per le segnalazioni esterne è **ANAC**.

È possibile segnalare a tale Autorità solo quando ricorra una delle seguenti condizioni:

- a. il canale interno non è attivo o, anche se attivato, non è conforme a quanto previsto dall'articolo 4 del D.lgs. 24/2023;
- b. la persona segnalante ha già effettuato una segnalazione interna e la stessa non ha avuto seguito;
- c. la persona segnalante ha fondati motivi di ritenere che, se effettuasse una segnalazione interna, alla stessa non sarebbe dato efficace seguito ovvero che la stessa segnalazione possa determinare il rischio di ritorsione;
- d. la persona segnalante ha fondato motivo di ritenere che la violazione possa costituire un pericolo imminente o palese per il pubblico interesse.

¹⁶DPR n. 63/2012, art. 8 – *Prevenzione della corruzione:*

Il dipendente rispetta le misure necessarie alla prevenzione degli illeciti nell'amministrazione. In particolare, il dipendente rispetta le prescrizioni contenute nel piano per la prevenzione della corruzione, presta la sua collaborazione al responsabile della prevenzione della corruzione e, fermo restando l'obbligo di denuncia all'autorità giudiziaria, segnala al proprio superiore gerarchico eventuali situazioni di illecito nell'amministrazione di cui sia venuto a conoscenza.

Per il personale militare e per quello che svolge funzioni di polizia giudiziaria rimangono fermi gli oneri di comunicazione sopraindicati¹⁷.

Nella considerazione del ruolo esclusivo di ANAC nella gestione di detto canale, si fa espresso rinvio alle “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”, approvate con Delibera n. 311 del 12 luglio 2023.

DIVULGAZIONE PUBBLICA

Questa si configura allorché si rende di dominio pubblico l’informazione sulle violazioni, tramite la stampa o mezzi elettronici o, comunque, tramite mezzi di diffusione in grado di raggiungere un elevato numero di persone.

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

- a. la persona segnalante ha previamente effettuato una segnalazione interna ed esterna, ovvero ha effettuato direttamente una segnalazione esterna alle condizioni e con le modalità previste dal precedente paragrafo, e non è stato dato riscontro nei termini previsti dal legislatore;
- b. la persona segnalante ha fondato motivo di ritenere, sulla base di ragionevoli e attendibili motivazioni alla luce delle circostanze del caso concreto, che la violazione possa costituire un pericolo imminente o palese per il pubblico interesse;
- c. la persona segnalante ha validi presupposti per ritenere, sulla base di motivazioni ragionevoli e fondate alla luce delle circostanze del caso concreto, che la segnalazione esterna possa comportare il rischio di ritorsioni o possa non avere efficace seguito, come quelle in cui possano essere occultate o distrutte prove oppure in cui vi sia fondato timore che chi ha ricevuto la segnalazione possa essere colluso con l'autore della violazione o coinvolto nella violazione stessa.

Per il personale militare e per quello che svolge funzioni di polizia giudiziaria rimangono fermi gli oneri di comunicazione sopraindicati¹⁸.

EVENTUALE PRESENTAZIONE DELLA SEGNAZIONE AL COMANDO/ENTE DI APPARTENENZA O AD ALTRA STRUTTURA DEL MINISTERO DELLA DIFESA

Fermi restando gli obblighi di segnalazione e denuncia prescritti dalla legge per il personale militare e per quello che riveste funzioni di polizia giudiziaria¹⁹, nel caso in cui il segnalante inoltri la propria

¹⁷Vds. *supra* nota 13.

¹⁸Vds. *supra* nota 13.

¹⁹Vds. *supra* nota 13.

segnalazione (“**interna**”) a un E.d.O. diverso dalla Struttura di Supporto del RPCT, il Comando/Ente che la ricevesse deve:

- a. obbligatoriamente inoltrare la stessa al RPCT nel termine perentorio di 7 giorni lavorativi dalla presentazione/ricezione;
- b. informare il segnalante dell’avvenuto inoltro al RPCT.

Analoga procedura si verifica nel caso in cui il segnalante, volendo presentare una segnalazione “**esterna**”, la inoltra, invece a un Comando/Ente delle FF.AA. In questo caso la segnalazione va inoltrata solo ed esclusivamente ad ANAC, senza alcun tramite gerarchico e senza il coinvolgimento del RPCT.

Nel caso in cui il segnalante volesse presentare una segnalazione in forma **orale** al proprio Comando/Ente, questo deve invitare l’interessato a prendere contatti esclusivamente con il RPCT, in modo che la stessa venga trattata solo ed esclusivamente in quella sede.

ADEMPIMENTI DEI COMANDI/ENTI IN TEMA DI PUBBLICITÀ

A mente dell’art. 5, co. 1 lettera e) del D.lgs. 24/2023, ciascun Comando/Ente dovrà esporre le presenti *Linee guida* nei luoghi di lavoro, in modo che siano facilmente fruibili da parte del personale dipendente e dal resto dei soggetti di cui all’art. 3 del D.lgs. 24/2023.

Esse dovranno essere affisse nelle bacheche presenti all’interno dei Comandi/Enti, in modo da garantirne una diffusione capillare.

A ogni modo, ciascuna U.O., con le ulteriori modalità che ritiene più opportune, dovrà informare i propri dipendenti sull’importanza dello strumento e sul loro diritto a essere tutelati nel caso di segnalazione di azioni illecite.

RISERVATEZZA E PRIVACY

La protezione del *whistleblower* si fonda, in primo luogo, sulla riservatezza e sulla protezione dei dati personali del segnalante, unitamente a quelli delle persone segnalate e ai fatti descritti nella segnalazione.

In particolare:

- l’identità della persona segnalante e qualsiasi altra informazione da cui possa evincersi, direttamente o indirettamente, tale informazione non possono essere rivelate senza il consenso espresso del segnalante stesso a persone diverse da quelle competenti a ricevere o a dare seguito alle segnalazioni ed espressamente autorizzate a trattare tali dati;

- la documentazione inerente ciascuna segnalazione deve essere conservata per il tempo necessario e comunque non oltre cinque anni a decorrere dalla data di comunicazione dell'esito finale della procedura di segnalazione;
- di ogni segnalazione resa oralmente (in colloqui oppure linea telefonica registrata o meno) va fatta trascrizione con il consenso della persona segnalante. Questa deve anche poter leggere e approvare quanto trascritto;
- la segnalazione e la documentazione allegata è sottratta al diritto di accesso documentale e al diritto di accesso civico generalizzato;
- le segnalazioni non possono essere utilizzate per scopi diversi, né rivelate a persone diverse da quelle specificamente competenti, autorizzate a istruirle in assenza di un consenso espresso del segnalante;
- nell'ambito del procedimento penale, l'identità della persona segnalante è coperta dal segreto nei modi e nei limiti previsti dall'articolo 329 del codice di procedura penale. Nel procedimento dinanzi alla Corte dei conti, l'identità della persona segnalante non può essere rivelata fino alla chiusura della fase istruttoria. Nel procedimento disciplinare, l'identità della persona segnalante non può essere rivelata, ove la contestazione dell'addebito disciplinare sia fondata su accertamenti distinti e ulteriori rispetto alla segnalazione, anche se conseguenti alla stessa. Qualora la contestazione sia fondata, in tutto o in parte, sulla segnalazione e la conoscenza dell'identità della persona segnalante sia indispensabile per la difesa dell'incolpato, la segnalazione sarà utilizzabile ai fini del procedimento disciplinare solo in presenza del consenso espresso della persona segnalante alla rivelazione della propria identità;
- l'identità delle persone coinvolte e di quelle menzionate nella segnalazione è garantita sino alla conclusione dei relativi procedimenti, con il rispetto delle stesse garanzie accordate al segnalante;
- la conservazione delle comunicazioni interne e della relativa documentazione è consentita per il tempo necessario alla loro definizione e, comunque, non oltre 5 anni a decorrere dalla data della comunicazione dell'esito finale.

In proposito, inoltre, si richiamano le indicazioni contenute nella parte I, § 4.1 delle “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” approvate con Delibera n. 311/2023, cui si fa espresso rinvio. Inoltre, riguardo i diritti dell’interessato in materia di riservatezza e privacy, si rimanda al contenuto degli articoli 12-23 del vigente Regolamento (UE) 2016/679, nonché dell’art. 2-undecies (commi 1 e 3) del D.lgs. 101/2018.

MISURE DI PROTEZIONE

Una delle tutele che storicamente sono state riconosciute al *whistleblower* è quella che lo pone al riparo da “*ritorsioni*”. Per “*ritorsione*” deve intendersi “*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*”.

Esempi di comportamenti ritorsivi possono essere considerati²⁰:

- a. il licenziamento, la sospensione o misure equivalenti;
- b. la retrocessione di grado o la mancata promozione;
- c. il mutamento di funzioni, il cambiamento del luogo di lavoro, la riduzione dello stipendio, la modifica dell'orario di lavoro;
- d. la sospensione della formazione o qualsiasi restrizione dell'accesso alla stessa;
- e. le note di merito negative o le referenze negative;
- f. l'adozione di misure disciplinari o di altra sanzione, anche pecuniaria;
- g. la coercizione, l'intimidazione, le molestie o l'ostracismo;
- h. la discriminazione o comunque il trattamento sfavorevole;
- i. la mancata conversione di un contratto di lavoro a termine in un contratto di lavoro a tempo indeterminato, laddove il lavoratore avesse una legittima aspettativa a detta conversione;
- j. il mancato rinnovo o la risoluzione anticipata di un contratto di lavoro a termine;
- k. i danni, anche alla reputazione della persona, in particolare sui social media, o i pregiudizi economici o finanziari, comprese la perdita di opportunità economiche e la perdita di redditi;
- l. 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. la conclusione anticipata o l'annullamento del contratto di fornitura di beni o servizi;
- n. l'annullamento di una licenza o di un permesso;
- o. la richiesta di sottoposizione ad accertamenti psichiatrici o medici.

Infine, ai sensi dell'art. 22 D.lgs. 24/2023, le rinunce e transazioni - non sottoscritte in sede protetta²¹ - dei diritti e dei mezzi di tutela previsti non sono valide, nell'ottica di implementare e rendere effettiva la protezione dei soggetti potenzialmente vulnerabili.

²⁰L'elenco non può essere considerato esaustivo.

²¹Vale tuttavia precisare che, invece, tali atti sono validi se sottoscritti in sedi protette (giudiziarie, amministrative o sindacali).

In proposito, si fa espresso riferimento alle citate “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”, approvate con Delibera ANAC n. 311/2023.

MISURE DI SOSTEGNO AI SEGNALANTI

Per le misure di sostegno all’istituto di cui trattasi, si veda l’art. 18 del D.lgs. 24/2023, ai sensi del quale è istituito presso l’ANAC l’elenco degli enti del Terzo settore che forniscono alle persone segnalanti misure di sostegno e che esercitano, secondo le previsioni dei rispettivi statuti, le attività di cui al D.lgs. 117/2017.

SEGNALAZIONE DI EVENTUALI RITORSIONI

I Comandi/Enti devono sensibilizzare i propri dipendenti affinché, laddove avessero agito in qualità di *whistleblower* e nel caso ritenessero che si siano verificati fenomeni di natura ritorsiva nei propri confronti, devono segnalare l’accaduto solo ed esclusivamente ad ANAC, senza interessare il Comando di appartenenza o il RPCT, alla quale è affidato il compito di accertare se esse siano conseguenti alla segnalazione, denuncia o divulgazione pubblica effettuata.

Per quanto concerne le condizioni per l’applicazione delle tutele e la protezione dalle ritorsioni, si fa rinvio alla parte I, § 4.2 delle “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”, approvate con Delibera ANAC n. 311/2023.

INVERSIONE DELL’ONERE DELLA PROVA

Nell’ambito di procedimenti giudiziari o amministrativi o, comunque, di controversie stragiudiziali connesse alla segnalazione, è prevista l’inversione dell’onere della prova. La ritorsione si presume posta in essere e l’eventuale danno subito conseguenza della segnalazione.

È, pertanto, posto a carico di chi ha compiuto l’atto o il comportamento l’onere di dimostrare che condotte e atti siano motivati da ragioni estranee alla segnalazione²².

Con riguardo alla disciplina della protezione dalle ritorsioni, si fa rinvio alla parte I, § 4.2.3 delle “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 –

²²L’inversione dell’onere della prova non opera a favore di soggetti diversi dal segnalante (facilitatori, colleghi).

Procedure per la presentazione e gestione delle segnalazioni esterne”, approvate con Delibera ANAC n. 311/2023.

SANZIONI

Fermi restando gli altri profili di responsabilità, ANAC applica al soggetto che ha posto in essere l’atto ritorsivo le seguenti sanzioni amministrative pecuniarie:

- a. da 10.000 a 50.000 euro quando accerta che sono state commesse ritorsioni o quando accerta che la segnalazione è stata ostacolata e/o che si è tentato di ostacolarla o che è stato violato l'obbligo di riservatezza di cui all'art. 12 del D.lgs. 24/2023;
- b. da 500 a 2.500 euro, nel caso di cui all'articolo 16, co. 3 del D.lgs. 24/2023²³, salvo che la persona segnalante sia stata condannata, anche in primo grado, per i reati di diffamazione o di calunnia o comunque per i medesimi reati commessi con la denuncia all'autorità giudiziaria o contabile.

SEGNALAZIONI CONTENENTI NOTIZIE DI REATO O DI DANNO ERARIALE

Per i casi in cui la segnalazione contenesse:

- a. notizia di reato, il RPCT, a mente degli artt. 361 e 362 del c.p., è obbligato a effettuare apposita comunicazione alla competente Autorità Giudiziaria del presunto reato descritto nella segnalazione;
- b. notizia di danno erariale, il RPCT, tenuto conto dell’art. 1, co. 3 della legge n. 20/1994 e della “Nota interpretativa” del Procuratore Generale presso la Corte dei Conti in materia di segnalazione obbligatoria in materia di danno erariale²⁴, dovrà comunicare alla competente Procura Regionale della Corte dei Conti il presunto danno erariale descritto nella segnalazione.

²³Art. 16, co. 3: “Salvo quanto previsto dall'articolo 20, quando è accertata, anche con sentenza di primo grado, la responsabilità penale della persona segnalante per i reati di diffamazione o di calunnia o comunque per i medesimi reati commessi con la denuncia all'Autorità giudiziaria o contabile ovvero la sua responsabilità civile, per lo stesso titolo, nei casi di dolo o colpa grave, le tutele di cui al presente capo non sono garantite e alla persona segnalante o denunciante è irrogata una sanzione disciplinare”.

²⁴Protocollo n. 0003083-28/12/2017-AAPG_MAG-P della Procura Generale della Corte dei Conti.