

## **ANALISI DI IMPATTO DELLA REGOLAMENTAZIONE (A.I.R.)**

(Allegato 2 alla direttiva P.C.M. 16 febbraio 2018)

**TITOLO:** Schema di decreto legislativo recante “Attuazione della direttiva (UE) 2019/1937 del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 ottobre 2019, riguardante la protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell’Unione” e recante disposizioni riguardanti la protezione delle persone che segnalano violazioni delle disposizioni normative nazionali.”

**Amministrazione competente:** Ministero della giustizia

**Referente AIR:** Ufficio legislativo.

### **SINTESI DELL’AIR E PRINCIPALI CONCLUSIONI**

L’intervento normativo nasce dalla necessità di dare attuazione, sulla base della legge 4 agosto 2022, n. 127 (Legge di delegazione europea 2021) alla direttiva (UE) 2019/1937 del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 ottobre 2019, riguardante la protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell’Unione.

Scopo della direttiva è disciplinare la protezione dei *whistleblowers* (o “segnalanti” nella traduzione italiana del testo) all’interno dell’Unione, mediante norme minime di tutela, volte a uniformare le normative nazionali. Il legislatore europeo intende attribuire allo strumento del *whistleblowing* la funzione di “rafforzare i principi di trasparenza e responsabilità” (considerando nr. 2) e di prevenire la commissione dei reati.

La normativa italiana risulta, in parte, già allineata alle previsioni della direttiva, essendo la materia del cd. *whistleblowing*, già regolata, per il settore pubblico e per il settore privato, rispettivamente, dai decreti legislativi 20 marzo 2001, n. 165 (articolo 54-bis) e 8 giugno 2001, n. 231 (articolo 6, commi 2-bis e ss), nonché dalla legge 30 novembre 2017, n. 179 (che ha sostituito l’articolo 54-bis cit., ha introdotto i commi 2-bis, 2-ter e 2-quater nell’articolo 6 cit. e ha previsto, all’articolo 3, l’integrazione della disciplina dell’obbligo di segreto di ufficio, aziendale, professionale, scientifico ed industriale).

In attuazione della direttiva si è preferito raccogliere in un unico testo normativo la disciplina relativa alla tutela della persona segnalante, tenendo conto delle previsioni legislative vigenti e di quelle da adottare necessariamente per conformarsi alla direttiva. Conseguentemente, sono state modificate e abrogate le previsioni legislative vigenti.

Nella trasposizione della direttiva si è tenuta presente la disposizione di cui all’articolo 2, paragrafo 2, che permette agli Stati membri di estendere la protezione prevista dal diritto nazionale relativamente a settori o atti non contemplati nel paragrafo 1 (che elenca le violazioni del diritto

dell'Unione).

Tenendo conto di tale facoltà e della normativa vigente sopra richiamata (articolo 54 bis del D.Lgs. 165/2001 per il settore pubblico e articolo 6, comma 2 bis del d. lgs. 231/01 per il settore privato), si è ritenuto di raccogliere in un unico testo normativo la disciplina relativa alla tutela della persona segnalante, in un'ottica di armonizzazione e coordinamento delle previsioni legislative vigenti e di quelle da adottare per conformarsi alla direttiva, in adesione ai principi della legge di delegazione 4 agosto 2022 n. 127, ed in particolare di quello previsto alla lett. d) dell'art.13, che invita il Governo ad *“operare gli opportuni adattamenti delle disposizioni vigenti al fine di conformare la normativa nazionale a quella europea, anche in relazione a violazioni di diritto interno riconducibili a reati o comportamenti impropri che compromettono la cura imparziale dell'interesse pubblico o la regolare organizzazione e gestione dell'ente”*.

In particolare, per quanto concerne i soggetti del settore privato, si è ritenuto, in recepimento di alcune osservazioni delle Commissioni parlamentari, relativamente agli enti di cui al d.lgs. 231/01, che adottano i modelli ivi previsti e che non hanno raggiunto la media di almeno cinquanta lavoratori subordinati, di circoscrivere l'applicazione della disciplina del presente decreto, consentendo solo la segnalazione interna delle condotte illecite rilevanti ai sensi del d.lgs. 231/01 o delle violazioni dei modelli di organizzazione e gestione ivi previsti, escludendo sia la possibilità di ricorrere al canale esterno ed alla divulgazione pubblica, sia quella di effettuare segnalazioni di violazioni derivanti dal diritto dell'Unione (fatta salva la previsione all'art. 8 para. 4 della direttiva, attuata all'art. 2 co. 1 lett. q) n. 2). Tale scelta si pone in linea di continuità normativa con la disciplina recata dall'art. 6 del d.lgs. 231/01.

Per quanto concerne le segnalazioni relative al diritto dell'Unione, in ossequio all'art. 8 para. 4 della direttiva 2019/1937 UE che richiama le parti I B e II dell'allegato, anche gli enti che non hanno raggiunto la media di almeno cinquanta lavoratori subordinati sono soggetti al regime ordinario sia quanto a modalità di segnalazione, dovendo prevedere il canale di segnalazione interno ed esterno, sia quanto a garanzie di riservatezza e tutela dalle ritorsioni per le persone segnalanti e denuncianti. Ne discende l'impossibilità, nella trasposizione di tale norma, di derogare al regime ordinario dettato dalla direttiva in recepimento, qualora si rientri nell'ambito di applicazione degli atti dell'Unione di cui all'allegato parti I.B e II.

In ossequio al già richiamato principio di delega di cui all'art. 13, lett. d), si è scelto di dettare all'interno del presente schema di decreto legislativo l'intera disciplina dei canali di segnalazione e delle tutele per i soggetti segnalanti per gli enti del settore privato, anche se impiegano una media di dipendenti inferiore a cinquanta unità. Ciò al fine di agevolare le piccole e medie imprese nel consentire l'utilizzo di un medesimo canale di segnalazione delle violazioni, sia che esse abbiano ad

oggetto disposizioni normative nazionali, sia che riguardino il diritto dell'Unione. Diversamente operando, ove si fosse ristretto l'ambito di applicazione della direttiva *“alle sole violazioni del diritto dell'Unione, rimettendo al diritto nazionale vigente la protezione relativa a settori e atti non contemplati dalla direttiva”*, come suggerito nell'osservazione di carattere generale delle Commissioni riunite II e XI della Camera, gli enti con meno di cinquanta dipendenti sarebbero stati tenuti ad istituire separati canali di segnalazione, uno per le violazioni del diritto dell'Unione ed uno per le segnalazioni di violazioni del diritto nazionale, ciascuno soggetto a diversa disciplina, e ad applicare regimi diversi di tutela delle persone segnalanti a seconda dell'oggetto della segnalazione. Si è preferito evitare di esporre le aziende al rischio di errata individuazione della normativa da applicare nelle diverse ipotesi, con possibile irrogazione di sanzioni pecuniarie da parte dell'ANAC.

Per gli altri enti privati (diversi da quelli di cui al D.Lgs. 231/2001) l'applicazione del presente decreto è prevista, sia per le segnalazioni interne che per quelle esterne, limitatamente alle violazioni delle disposizioni europee.

Quale Autorità competente per le segnalazioni esterne è stata indicata l'Autorità Nazionale Anticorruzione, già prevista dall'art. 54 bis del D.Lgs. 165/2001.

In linea con la direttiva sopra citata e allo scopo di rafforzare e rendere più efficiente la tutela dei whistleblower, lo schema di decreto legislativo prevede tre diversi canali di segnalazione degli illeciti: interni, esterni e tramite divulgazione pubblica, ferma restando la possibilità di effettuare denunce alla autorità giudiziaria e contabile; viene integrato il sistema sanzionatorio già previsto (art. 54 bis del D.Lgs. 165/2001), introducendo sanzioni amministrative nei casi di mancata istituzione dei predetti canali ovvero qualora non siano state adottate le dettagliate procedure previste dal presente intervento per l'inoltro e la gestione delle segnalazioni.

## **1. CONTESTO E PROBLEMI DA AFFRONTARE**

La tutela dei lavoratori del settore pubblico che segnalino illeciti, già prevista da numerosi atti internazionali (es. la Convenzione ONU contro la corruzione del 2003, art. 33, ratificata dall'Italia con la legge n. 116 del 2009; la Convenzione del Consiglio d'Europa sulla corruzione, art. 9, ratificata con la legge n. 112 del 2012; le raccomandazioni del Working group on bribery, incaricato del monitoraggio sull'attuazione della convenzione OCSE del 1997 sulla lotta alla corruzione degli impiegati pubblici nelle operazioni economiche internazionali (ratificata con legge n. 300/2000); le raccomandazioni del GRECO - Groupe d'Etats contre la corruption, organo del Consiglio d'Europa deputato al controllo dell'adeguamento degli Stati alle misure anti-corruzione; i Guiding principles for whistleblower protection legislation, adottati dal G-20 Anti-corruption working group, costituito in ambito OCSE) è stata introdotta nell'ordinamento italiano dalla legge n. 190 del 2012 (Disposizioni

per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione), che ha previsto – per la sola pubblica amministrazione - una prima disciplina sulla protezione del dipendente pubblico che segnala illeciti di cui sia venuto a conoscenza in ragione del suo ruolo di dipendente pubblico.

A tal fine, la legge n. 190 ha introdotto nel Testo unico del pubblico impiego (decreto legislativo n. 165 del 2001) l'articolo 54-bis (poi modificato dal decreto-legge n. 90 del 2014, che ha introdotto il riferimento all'ANAC), in base al quale: *“Fuori dei casi di responsabilità a titolo di calunnia o diffamazione, ovvero per lo stesso titolo ai sensi dell'articolo 2043 del codice civile, il pubblico dipendente che denuncia all'autorità giudiziaria o alla Corte dei conti o all'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC) ovvero riferisce al proprio superiore gerarchico condotte illecite di cui sia venuto a conoscenza in ragione del rapporto di lavoro, non può essere sanzionato, licenziato o sottoposto ad una misura discriminatoria, diretta o indiretta, avente effetti sulle condizioni di lavoro per motivi collegati direttamente o indirettamente alla denuncia”*. Il medesimo articolo 54-bis prevedeva che, in sede disciplinare, l'identità del segnalante non potesse essere rivelata, senza il suo consenso, sempre che la contestazione dell'addebito disciplinare fosse fondata su accertamenti distinti e ulteriori rispetto alla segnalazione. Invece, quando la contestazione fosse fondata, in tutto o in parte, sulla segnalazione, l'identità poteva essere rivelata ove la sua conoscenza risultasse assolutamente indispensabile per la difesa dell'incolpato. Stabiliva poi l'art. 54-bis che l'adozione di misure discriminatorie dovesse essere segnalata al Dipartimento della funzione pubblica, per i provvedimenti di competenza, dall'interessato o dalle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative nell'amministrazione nella quale le stesse misure sono state poste in essere. A tutela del dipendente le segnalazioni erano sottratte al diritto di accesso di cui alla legge n. 241 del 1990.

Con la legge 30 novembre 2017, n. 179 è stata ulteriormente precisata la disciplina del whistleblowing estendendola anche al settore privato. La suddetta legge ha infatti interamente riscritto l'articolo 54-bis del d.lgs. n. 165 del 2001, ha introdotto i commi 2-bis, 2-ter e 2-quater nell'articolo 6 del decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231 cit. e ha previsto, all'articolo 3, l'integrazione della disciplina dell'obbligo di segreto di ufficio, aziendale, professionale, scientifico ed industriale.

In estrema sintesi, per effetto di tale ultimo intervento normativo, nel settore pubblico, oggi la tutela viene riconosciuta al dipendente della pubblica amministrazione che segnali internamente (al Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza) o esternamente (ad ANAC o, mediante denuncia, all'autorità giudiziaria, ordinaria o contabile) condotte illecite nell'interesse dell'integrità della pubblica amministrazione. Le tutele si sostanziano nella garanzia, pur se entro certi limiti, della riservatezza sull'identità del segnalante e nel divieto di atti ritorsivi (che sono da considerare nulli e che possono comportare l'applicazione di una sanzione pecuniaria da parte di

ANAC). Si prevede, inoltre, che la segnalazione, qualora effettuata nel rispetto delle condizioni previste dalla legge, costituisca giusta causa di rivelazione del segreto con conseguente esonero della responsabilità civile per violazione del dovere di fedeltà e lealtà di cui all'articolo 2015 c.c. e di responsabilità penale per alcuni specifici reati (artt. 326, 622 e 623 del codice penale). La tutela del segnalante viene meno laddove sia accertata (anche solo con sentenza di primo grado) la sua responsabilità penale per calunnia, diffamazione o per altri reati commessi con la denuncia o responsabilità civile per gli stessi titoli in caso di dolo o colpa grave.

Nel settore privato, pur avendo la legge n. 179/2017 sopra citata introdotto una specifica disciplina (art. 2), la tutela del whistleblower risulta invero assai limitata, riguardando esclusivamente i lavoratori e collaboratori degli enti che abbiano adottato il modello organizzativo ai sensi del decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231, con riferimento ai soli illeciti rilevanti ai sensi di tale normativa. Anche in questo caso la tutela implica la garanzia della riservatezza del segnalante, il divieto di atti ritorsivi (con possibile applicazione di sanzioni disciplinari) e la previsione di una giusta causa di rivelazione di segreti che può esonerare il lavoratore da responsabilità civile e penale. La tutela del lavoratore cessa in caso di segnalazioni infondate effettuate con dolo o colpa grave.

I dati e le tabelle di seguito indicati e rappresentate danno un'idea del contesto in cui si inserisce la presente proposta normativa. Come emerge dagli ultimi rapporti annuali dell'ANAC, presentati alla Camera dei deputati il 18 giugno 2021 e il 23 giugno 2022, l'istituto del whistleblowing ha avuto nel corso del 2020 e del 2021 un arresto dell'andamento esponenziale iniziato nel 2014 e proseguito fino al 2019, anche a causa della pandemia derivante da Covid-19.

Il numero delle segnalazioni e di comunicazioni pervenute ad ANAC nel corso dell'anno 2020 è stato pari a 622, con una riduzione del 28,75% rispetto all'anno precedente in cui si sono registrate 873 segnalazioni. Anche nel corso dell'anno 2021 si è registrata una riduzione del 14,95% rispetto all'anno precedente, attestandosi il numero delle segnalazioni di illeciti e delle comunicazioni di misure ritorsive pervenute ad ANAC a 529. Circa il 66% delle segnalazioni pervenute nel corso del 2021, sono state acquisite tramite piattaforma informatica, la quale rappresenta lo strumento di inoltro e gestione delle segnalazioni utilizzato da tutte le amministrazioni e gli enti interessati che hanno fatto richiesta del medesimo software in uso presso l'Autorità.

Come per gli anni precedenti, continua la relazione ANAC, le irregolarità segnalate hanno riguardato soprattutto l'ambito degli appalti pubblici, quello dei concorsi, la gestione delle risorse pubbliche, la mancata attuazione della disciplina anticorruzione, nonché parecchi casi di *maladministration*, con ricadute penali ogniqualvolta detti casi si sono tradotti in fattispecie criminose, quali, ad esempio, l'abuso d'ufficio.

Con il riconoscimento in capo all'ANAC del potere sanzionatorio, espressamente previsto al

comma 6 dell'art. 54-bis del d.lgs. 165/2001, come riformulato dalla legge 179 sopra richiamata, nel periodo temporale considerato è stato registrato un aumento delle comunicazioni di misure ritorsive subite a seguito di segnalazioni di illeciti, le quali, insieme a queste ultime, vengono generalmente acquisite attraverso un sistema informatico che garantisce riservatezza, sicurezza e affidabilità. Il software utilizzato al riguardo da ANAC è attualmente in uso presso tutte le amministrazioni che ne hanno fatto richiesta. Un esame più attento dei dati raccolti nella relazione annuale 2021, evidenzia che delle 622 segnalazioni/comunicazioni pervenute nel corso del 2020, 432 sono state acquisite tramite piattaforma informatica (il 69,45% del totale). Nel merito, 146 fascicoli hanno complessivamente riguardato comunicazioni di misure ritorsive provenienti, in misura maggioritaria, dai whistleblowers, ma anche dalle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative all'interno dell'amministrazione dove le misure ritenute ritorsive sono state adottate. Di tutte le segnalazioni/comunicazioni pervenute, nell'anno di riferimento, sono state disposte - per mancanza dei requisiti di ammissibilità espressamente elencati nel Regolamento che disciplina il potere sanzionatorio dell'ANAC in materia di whistleblowing – 491 archiviazioni dirette. Le segnalazioni aventi, invece, ad oggetto illeciti rilevanti sotto il profilo penale o erariale, sono state inoltrate alla competente Autorità giudiziaria o contabile, nel rispetto della tutela della riservatezza dell'identità del segnalante. In particolare, nel corso dell'anno 2020, sono state inviate alle Autorità giudiziarie, per i seguiti di competenza, 90 segnalazioni di questo tipo, relative anche a fascicoli pervenuti negli anni precedenti, sono stati definiti 21 procedimenti sanzionatori (7 procedimenti sanzionatori relativi all'anno 2018; 11 procedimenti sanzionatori relativi all'anno 2019; 3 procedimenti sanzionatori relativi all'anno 2020). Le sanzioni irrogate nel corso dell'anno 2020 sono state pari a 3, ognuna di importo corrispondente a 5.000,00 euro. Nell'anno 2021 sono stati istruiti n. 5 procedimenti sanzionatori per l'accertamento di misure ritorsive: uno di essi si è concluso con l'irrogazione di una sanzione amministrativa pecuniaria pari a euro 8.000<sup>1</sup>.

Dall'analisi storica dei dati statistici che inizia nell'anno 2014 e prosegue fino all'anno 2020, la relazione annuale 2021 evidenzia la crescita esponenziale, rilevata nel corso degli anni, delle comunicazioni e segnalazioni whistleblowing inviate all'ANAC. In particolare, tale crescita esponenziale risulta evidente fino all'anno 2019 e lo è ancora di più a partire dal 2018, anno in cui è entrata in funzione la piattaforma informatica. Nell'anno 2020 è stato registrato, invece, come sopra detto, un calo del numero delle segnalazioni/comunicazioni, probabilmente, a causa della pandemia

---

<sup>1</sup> Cfr. relazione annuale ANAC 2021, Roma 23.06.2022  
<https://www.anticorruzione.it/documents/91439/171942/ANAC+-+Relazione+annuale+2022+su+attivita%3%A0+2021+-+Relazione.pdf/3fa57a33-065f-dfa8-37ce-32d3411b757a?t=1655814138567>

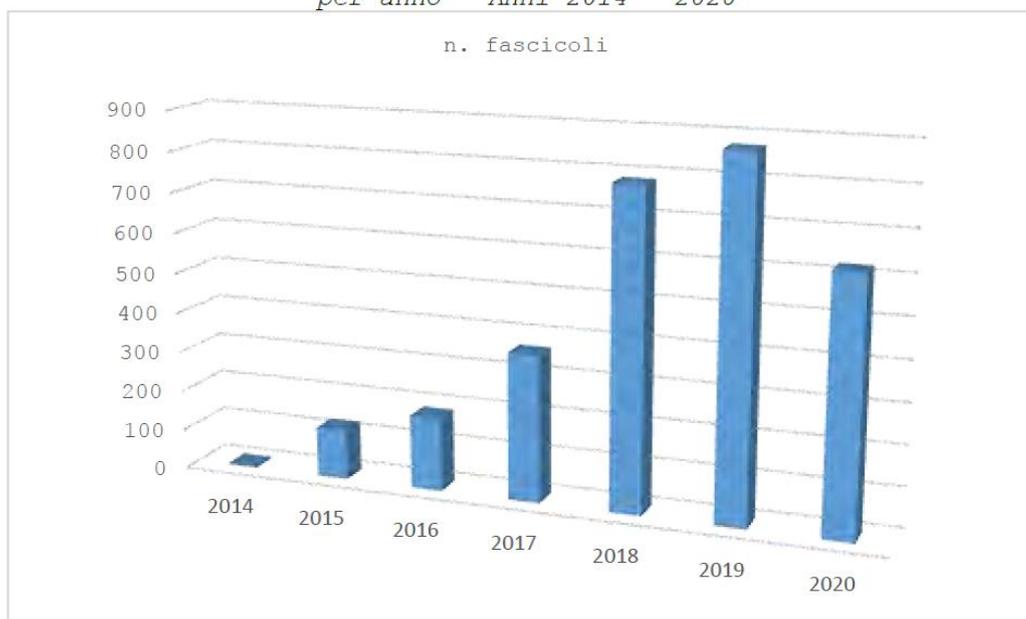
derivante da Covid-19.

**Tabella 4.4** - Numerosità delle comunicazioni e segnalazioni whistleblowing ricevute per anno - Anni 2014 - 2020

ANNO	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
n. fascicoli	3	125	183	364	783	873	622

Fonte: ANAC

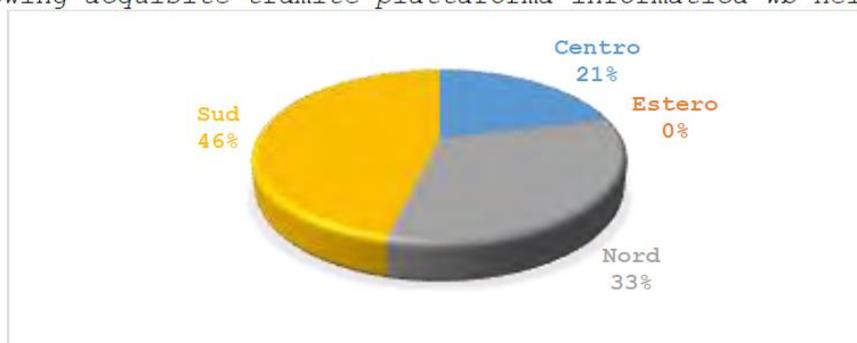
**Figura 4.5** - Numerosità delle comunicazioni e segnalazioni whistleblowing ricevute per anno - Anni 2014 - 2020



Fonte: ANAC

Dal punto di vista territoriale, la relazione annuale ANAC, evidenzia che nell'anno 2020 la maggior parte delle segnalazioni sono state acquisite come provenienti dal sud e dal nord Italia (cfr. fig.4.6)

**Figura 4.6**- Area geografica di provenienza delle comunicazioni e segnalazioni whistleblowing acquisite tramite piattaforma informatica wb nell'anno 2020



Fonte: ANAC

Relativamente all'organismo nel cui ambito è effettuata la comunicazione o la segnalazione (cfr. tab.sotto) per l'anno 2020, si registra una prevalenza di denunce provenienti dagli enti territoriali, seguiti dalle amministrazioni ed enti pubblici in generale, nonché dalle aziende sanitarie o ospedaliere.

*Tipologia dell'ente a cui si riferiscono le comunicazioni e segnalazioni whistleblowing acquisite tramite piattaforma informatica wb nell'anno 2020*

<b>TIPOLOGIA DI AMMINISTRAZIONE</b>	<b>%</b>
Regioni ed enti locali (comprese le associazioni e la Polizia locale)	44,68%
Altre amministrazioni ed enti pubblici	21,76%
Azienda sanitaria o ospedaliera (compresi gli istituti di ricovero e cura a carattere scientifico)	11,81%
Società in <i>house</i> o a capitale pubblico	10,19%
Istituzioni scolastiche, di formazione, ricerca e conservazione	6,02%
Soggetti di diritto privato	2,55%
Forze dell'ordine	1,85%
Anonime e n.c.	1,16%
<b>TOTALE</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: ANAC

Le comunicazioni di misure ritorsive pervenute all'Autorità, a seguito di denuncia di condotte illecite da parte del whistleblower, si distinguono dalle segnalazioni di illeciti o irregolarità di cui il dipendente pubblico è venuto a conoscenza in ragione del rapporto di lavoro. A riguardo, nella relazione annuale 2021, si osserva che nel corso del 2020 si è verificato un incremento delle comunicazioni inerenti le “Adozioni di misure discriminatorie da parte dell'amministrazione o dell'ente”, rappresentando queste il 23,47% del totale delle comunicazioni/segnalazioni (cfr. tabella sotto 4.8), rispetto agli anni precedenti (cfr. tabelle sotto riportate). L'incremento delle segnalazioni nel corso del 2020, osserva la Relazione, è presumibilmente dovuto a una maggiore conoscenza da parte dei whistleblowers delle funzioni dell'Autorità in materia di anticorruzione.

#### Anno 2018

<b>Comunicazioni/Segnalazioni</b>	<b>N.</b>	<b>%</b>
Comunicazioni di presunte misure ritorsive	120	15,33%
Segnalazioni di illecito	651	83,14%
Non classificato/ nessuna tipologia	12	1,53%
<b>Totale complessivo</b>	<b>783</b>	<b>100,00%</b>

#### Anno 2019

<b>Comunicazioni/Segnalazioni</b>	<b>N.</b>	<b>%</b>
Comunicazioni di presunte misure ritorsive	86	9,85%
Assenza di procedure per inoltro segnalazioni/comunicazioni	6	0,70%
Segnalazioni di illecito	754	86,37%
Non classificato/ nessuna tipologia	27	3,08%
<b>Totale complessivo</b>	<b>873</b>	<b>100,00%</b>

#### Anno 2020

<b>Comunicazioni/Segnalazioni</b>	<b>N.</b>	<b>%</b>
Comunicazioni di presunte misure ritorsive	146	23,47%
Assenza di procedure per inoltro comunicazioni / segnalazioni	8	1,29%
Segnalazioni di illecito	468	75,24%
<b>Totale complessivo</b>	<b>622</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: ANAC

Inoltre, come mostra il grafico seguente (Tab. 4.8), la prevalenza delle condotte illecite è ascrivibile alle condotte di *maladministration*, con ricadute penali qualora si configurino fattispecie criminose quali l'abuso di potere. Si trovano poi segnalazioni di appalti illegittimi, seguiti dai concorsi illegittimi e dalla mancata attuazione della disciplina anticorruzione.

**Tabella 4.8** Percentuale di incidenza della tipologia di abuso nelle segnalazioni whistleblowing acquisite tramite piattaforma informatica wb e protocollo ANAC nell'anno 2020

TIPOLOGIA PREVALENTE	n.	%
Adozione di misure discriminatorie da parte dell'amministrazione o dell'ente	146	23,47%
Corruzione e cattiva amministrazione, abuso di potere	121	19,45%
Appalti illegittimi	108	17,36%
Concorsi illegittimi	88	14,15%
Mancata attuazione della disciplina anticorruzione	31	4,98%
Cattiva gestione delle risorse pubbliche e danno erariale	27	4,34%
Mancata attuazione della disciplina anticorruzione (trasparenza)	26	4,18%
Incarichi e nomine illegittime, anche in violazione del d.lgs n. 39/2013	22	3,54%
Conflitto di interessi	13	2,09%
Assenza di procedure per l'inoltro e la gestione delle segnalazioni o adozione di procedure non conformi a quelle di cui al comma 5 dell'art. 1 della l. n. 179/2017	8	1,29%
Altro	32	5,14%
<b>TOTALE</b>	<b>622</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: ANAC

Nel corso dell'istruttoria normativa, ANAC<sup>2</sup> ha evidenziato come non sia possibile, allo stato attuale, distinguere, le segnalazioni di illeciti e le comunicazioni di misure ritorsive a seconda che il segnalante sia un dipendente pubblico o un lavoratore o collaboratore di imprese fornitrici di beni o servizi o di imprese che realizzano opere in favore dell'amministrazione, né è possibile individuare le diverse tipologie di misure ritorsive o discriminatorie (irrogazione di sanzioni disciplinari ingiustificate; graduale e progressivo svuotamento delle mansioni; pretesa di risultati impossibili da raggiungere; ecc.) adottate nei confronti del segnalatore. In considerazione delle nuove competenze previste in capo ad ANAC per effetto del presente intervento normativo, l'ANAC potrà procedere attraverso una nuova piattaforma informatica ad una estrapolazione più dettagliata dei dati relativi alle segnalazioni di whistleblowing distinguendo a seconda che esse provengano da dipendenti del settore pubblico o da lavoratori del settore privato.

La direttiva (UE) 2019/1937, come detto in premessa, stabilisce norme minime comuni volte a garantire un elevato livello di protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell'Unione (art. 1), senza differenziazione tra settore pubblico e settore privato.

L'obiettivo è quello di favorire l'emersione di illeciti di differente natura, commessi non solo all'interno dei c.d. soggetti del settore pubblico, ma anche dei soggetti di diritto privato, imprese ed aziende operanti in svariati settori del mercato tra i quali soprattutto quelli degli appalti pubblici, dei servizi finanziari, di quanto concerne i prodotti immessi nel mercato interno e in particolare la filiera

<sup>2</sup> Nota Anac, di riscontro a quanto richiesto, ai fini dell'AIR Whistleblowing, mail del 19 luglio 2021.

alimentare, della sicurezza dei trasporti, della tutela dell'ambiente, e infine dei settori della sicurezza nucleare, tutela degli interessi finanziari dell'Unione e della protezione dei dati personali. L'articolo 4, comma 1, della direttiva recita testualmente che *“La presente Direttiva si applica alle persone segnalanti che lavorano nel settore privato o pubblico...”*. Il capo II della direttiva (articoli 7, 8 e 9) prevede che tutti gli enti pubblici devono dotarsi di canali di segnalazione interni, con possibilità di esonero per i comuni con meno di 10.000 abitanti e per gli enti pubblici con meno di 50 dipendenti. Devono poi dotarsi di tali canali anche gli enti privati con più di 50 dipendenti (sussistendo peraltro la possibilità per enti privati con un numero di dipendenti tra 50 e 250 di istituire sistemi di segnalazione comuni), nonché gli enti privati che operano in determinati e specifici settori (parte IB e II dell'allegato), indipendentemente dal numero di dipendenti. La direttiva impone quindi agli Stati membri di prevedere sanzioni efficaci, proporzionate e dissuasive applicabili sia alle persone che tentano di ostacolare la presentazione delle segnalazioni, esercitano ritorsioni nei confronti dei segnalanti, avviano procedimenti vessatori o violano la riservatezza dell'identità dei segnalanti, che ai segnalanti che consapevolmente forniscono informazioni false.

La Rete europea per l'integrità e il whistleblower (NEIWA)<sup>3</sup>, in cui sono attualmente rappresentate 21 autorità di 19 Stati membri dell'Unione europea, attraverso meeting avvenuti anche nel corso del 2020, offre una piattaforma di cooperazione e scambio di conoscenze ed esperienze nel campo della integrità e del whistleblowing, con particolare attenzione alla trasposizione della Direttiva (UE) 2019/1937 del 23 ottobre 2019. Riconosce che l'attuale crisi COVID-19 ha avuto un profondo impatto sulla salute pubblica, l'economia e la società nel suo complesso e che la concentrazione di potere e l'enorme ammontare di aiuti economici infuso nelle economie per alleviare la crisi può aumentare i rischi di frodi, corruzione e altre violazioni. Sottolinea che, nonostante il fatto che l'istituto del whistleblowing pubblico e privato sia ampiamente riconosciuto come uno strumento essenziale per garantire l'integrità e la prevenzione di frodi e corruzione, il passaggio da una cultura che stigmatizza i segnalanti a una cultura che li incoraggia e li sostiene concretamente, è ancora lungi dall'essere realizzato.

---

<sup>3</sup> NEIWA è stata creata nell'aprile 2019 all'Aia da sette autorità statali responsabili per il whistleblowing per offrire una piattaforma di cooperazione e scambio di esperienze in tema di integrità e whistleblowing. Attualmente ventuno autorità di diciannove Stati membri dell'UE partecipano a NEIWA: Belgio: Federale Ombudsman e Vlaamse Ombudsman; Croazia: Ombudswoman; Repubblica Ceca: Ministero della giustizia; Estonia: Ministero della giustizia; Finlandia: Ministero della giustizia; Francia: Défenseur des Droits; Grecia: Autorità nazionale per la trasparenza; Ungheria: Commissario per i diritti fondamentali; Irlanda: Garda Ombudsman; Italia: Autorità Nazionale Anticorruzione; Lettonia: Cancelleria di Stato; Lituania: Procura generale; Paesi Bassi: Casa del whistleblower; Portogallo: Ufficio del difensore civico e Procuratore generale; Romania: Ministero della giustizia; Slovacchia: Dipartimento di prevenzione della corruzione dell'Ufficio governativo slovacco; Spagna: Agenzia Antifrode della Valenzia e Officina Antifrode della Catalogna

Alla luce di quanto sopra esposto, il presente intervento reca pertanto le disposizioni necessarie per l'attuazione della direttiva (UE) 2019/1937 risultando la normativa italiana, come sopra detto, in parte, già allineata alle previsioni della direttiva, con i decreti legislativi 20 marzo 2001, n. 165 (articolo 54-bis) e 8 giugno 2001 n. 231 (articolo 6, commi 2-bis e ss) come modificati dalla legge 2017/179 citata, per quanto riguarda rispettivamente il settore pubblico e quello privato.

Per quanto riguarda i soggetti che la proposta normativa individua come destinatari dell'obbligo di istituire canali e procedure per permettere alle persone di effettuare "segnalazioni interne", per il settore pubblico sono: le amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, le Autorità amministrative indipendenti di garanzia, vigilanza e regolazione, gli enti pubblici economici, gli organismi di diritto pubblico di cui all'articolo 3, lettera d), del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, i concessionari di pubblico servizio, le società a controllo pubblico e le società *in house*, così come definite, rispettivamente, dall'art. 2, comma 1, lettere m) e o), del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175, anche se quotate. Rimangono escluse le materie della sicurezza e difesa nazionale, che restano di esclusiva competenza del legislatore nazionale, la protezione delle informazioni classificate, del segreto professionale forense e medico e delle deliberazioni degli organi giudiziari, nonché la procedura penale. In accoglimento delle osservazioni di cui alla lett. b) e lett. c) formulate dalle Commissioni riunite II e XI della Camera, si è precisato che restano ferme altresì le disposizioni 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. Si è altresì esplicitato che le disposizioni del presente decreto non si applicano agli appartenenti all'ordine giudiziario, per i quali restano ferme le disposizioni vigenti in materia di autonomia e indipendenza della magistratura nonché le disposizioni sulle funzioni ed attribuzioni del Consiglio superiore della magistratura per tutto quanto attiene la posizione giuridica degli appartenenti all'ordine giudiziario.

I «soggetti del settore privato» vengono individuati nei soggetti, diversi da quelli rientranti nella definizione di soggetti del settore pubblico, i quali: 1) hanno impiegato, nell'ultimo anno, una media di almeno cinquanta dipendenti con contratti di lavoro a tempo indeterminato o determinato; 2) i soggetti che rientrano nell'ambito di applicazione degli atti dell'Unione di cui alle parti I.B e II dell'allegato alla direttiva, anche se nell'ultimo anno non hanno raggiunto la media di lavoratori subordinati di cui al numero 1); 3) gli enti che rientrano nell'ambito di applicazione del decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231<sup>4</sup> e adottano modelli di organizzazione e gestione, anche qualora, nell'ultimo anno non hanno raggiunto la media di lavoratori subordinati di cui al numero 1).

---

<sup>4</sup> Le disposizioni del D.Lgs. 231/2001, sulla base dell'art. 3 dello stesso decreto, si applicano agli enti forniti di personalità giuridica, nonché società e associazioni anche prive di personalità giuridica; non si applicano allo Stato, agli enti pubblici

In base ai dati Istat, aggiornati al 2020, è possibile stimare il numero dei soggetti del settore privato che hanno impiegato, nell'ultimo anno, una media di almeno cinquanta lavoratori subordinati con contratti di lavoro a tempo indeterminato, in 28.018 di cui 23.831 sono le imprese attive con lavoratori dipendenti da 50 a 249 e 4.187 sono le imprese attive con lavoratori dipendenti da 250 e più. Il numero degli addetti nelle imprese attive con lavoratori dipendenti da 50 a 249, secondo i dati Istat 2020, è di 3.373.192.75, mentre il numero degli addetti nelle imprese attive con lavoratori dipendenti da 250 e più (n. 4.187), registrato nello stesso periodo è stato di 3.949.863.85<sup>5</sup>.

Per quanto riguarda gli enti di cui al decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231 sopra indicati (n.3), questi ultimi soggetti, saranno tenuti ad istituire i canali di segnalazione interni, anche se impiegano meno di cinquanta dipendenti, solo se adottano i modelli di organizzazione e gestione già previsti dall'articolo 6 del decreto legislativo n. 231/2001. Ciò al fine di non pregiudicare le tutele in materia di whistleblowing previste da tale normativa, allo stato assicurate anche agli enti con meno di cinquanta dipendenti. Il comma 2 bis del d.lgs. 231/2001 (che viene modificato dall'articolo 24 per coordinare la disciplina del presente decreto con quella con quella del D.Lgs. 231/2001) dispone, infatti, che nei modelli di organizzazione e gestione (che gli enti non sono obbligati a adottare) debbano essere previsti canali di segnalazione interna

Allo stato non si dispone del numero delle persone giuridiche società e associazioni anche prive di personalità giuridica che hanno adottato i modelli di organizzazione di cui all'art. 6 del d.lg. 231/2016.

## **2. OBIETTIVI DELL'INTERVENTO E RELATIVI INDICATORI**

### **2.1 Obiettivi generali e specifici**

L'obiettivo generale che ha guidato la formulazione dell'intervento normativo è quello di disciplinare la protezione dei *whistleblowers* (o "segnalanti" nella traduzione italiana del testo) all'interno dell'Unione, mediante norme minime di tutela, volte a uniformare le normative nazionali. Il legislatore europeo intende attribuire allo strumento del *whistleblowing* la funzione di "rafforzare i principi di trasparenza e responsabilità" (considerando nr. 2) e di prevenire la commissione dei reati, in particolare, per garantire l'integrità e la prevenzione di frodi e corruzione tanto nel settore pubblico che in quello privato.

Gli obiettivi specifici sono quelli, da un lato, di consentire che il nostro ordinamento nazionale

---

territoriali, agli altri enti pubblici non economici nonché agli enti che svolgono funzioni di rilievo costituzionale.

<sup>5</sup> Cfr. [http://dati.istat.it/Index.aspx?DataSetCode=DICA\\_ASIAUE1P](http://dati.istat.it/Index.aspx?DataSetCode=DICA_ASIAUE1P)

Nel 2019, il numero dei soggetti del settore privato che hanno impiegato, nell'ultimo anno, una media di almeno cinquanta dipendenti con contratti di lavoro a tempo indeterminato è stato di 28.467 (di cui 24.288 numero imprese attive con n dipendenti da 50 a 249 e n. 4.179 imprese attive con dipendenti da 250 e più). *Fonte Istat.*

risultati allineato a quanto richiede la direttiva (UE) 2019/1937 del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 ottobre 2019, riguardante la protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell'Unione. Dall'altro lato, si tratta di esercitare la delega conferita con la legge di delegazione europea.

## **2.2 Indicatori e valori di riferimento**

Gli indicatori che consentiranno di verificare il grado di raggiungimento degli obiettivi del provvedimento sono rappresentati dal:

- numero di segnalazioni esterne ricevute dall'ANAC quale autorità competente per le segnalazioni esterne, distinguendo anche in termini percentuali quelle che concernono il settore pubblico da quelle relative al settore privato;
- numero di comunicazioni ricevute da ANAC in merito a misure di ritorsione adottate nei confronti del segnalante in ragione dell'illecito segnalato distinguendo a seconda che il segnalante sia un dipendente del settore pubblico ovvero un lavoratore del settore privato;
- dati relativi alle diverse tipologie di misure ritorsive adottate e comunicate ad ANAC distinguendole secondo l'elenco indicato nella proposta normativa (licenziamento; sospensione o misure equivalenti; retrocessione di grado o la mancata promozione; mutamento di funzioni; cambiamento del luogo di lavoro; riduzione dello stipendio; modifica dell'orario di lavoro; sospensione della formazione o qualsiasi restrizione dell'accesso alla stessa; note di merito negative o referenze negative; misure disciplinari o di altra sanzione, anche pecuniaria; coercizione, intimidazione, molestie o ostracismo; discriminazione o comunque il trattamento sfavorevole; mancata conversione di un contratto di lavoro a termine in un contratto di lavoro a tempo indeterminato, laddove essa sia stata negoziata o sia iniziata la trattativa relativa alla conversione; mancato rinnovo o risoluzione anticipata di un contratto di lavoro a termine; 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'inserimento nelle liste nere 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; la conclusione anticipata o l'annullamento del contratto di fornitura di beni o servizi; l'annullamento di una licenza o di un permesso; la sottoposizione ad accertamenti psichiatrici o medici; azioni discriminatorie dalle quali conseguono pregiudizi economici o finanziari anche in termini di perdita di opportunità e di redditi a cagione del suo agire)
- numero dei procedimenti sanzionatori avviati da ANAC in seguito alla segnalazione; distinguendo, anche in termini percentuali, le sanzioni applicate ai soggetti pubblici e quelle irrogate ai soggetti privati tenendo conto della dimensione dell'amministrazione o dell'ente cui si riferisce la

segnalazione;

- numero di segnalazioni che in quanto aventi ad oggetto illeciti rilevanti sotto il profilo penale o erariale, sono state inoltrate alla competente Autorità giudiziaria o contabile;

- numero di procedimenti archiviati;

- numero delle convenzioni stipulate da ANAC con gli enti del Terzo settore per fornire alle persone segnalanti misure di sostegno quali: informazioni, assistenza e 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 come previsto dal diritto interno e dal diritto dell'Unione europea.

- numero di sanzioni amministrative pecuniarie (relativi importi) applicate da ANAC per la mancata istituzione dei canali di segnalazione, e/o per la mancata adozione delle procedure per l'effettuazione e la gestione delle segnalazioni, e/o per la non conformità a quanto previsto dall'intervento normativo in materia di canali di segnalazione interna ed esterna e per il mancato svolgimento dell'attività di verifica e analisi delle segnalazioni ricevute, indicando la natura pubblica o privata del soggetto sanzionato.

### **3. OPZIONI DI INTERVENTO E VALUTAZIONE PRELIMINARE**

L'opzione zero è stata esclusa (fatta eccezione per i profili di intervento lasciati alla discrezionalità degli Stati membri), in quanto s'è trattato di attuare la direttiva, esercitando la delega contenuta nella legge di delegazione europea 4 agosto 2022 n. 127 ed essendo necessario allineare l'ordinamento interno a quello unionale. Tanto anche al fine di una armonizzazione dell'ordinamento interno con quello unionale. La mancata introduzione delle necessarie misure di modifica e/o di integrazione del sistema vigente rischierebbe di esporre il nostro Paese ad una possibile procedura di infrazione per inadempimento o violazione degli obblighi derivanti dal diritto dell'Unione.

Circa, poi, la valutazione preliminare delle opzioni proposte, non ricorrono vincoli normativi ostativi. L'intervento profilato, inoltre, si rappresenta efficace in relazione agli obiettivi generali e specifici sopra indicati e appare proporzionato, essendo prefigurato nei termini necessari e sufficienti a permettere il pieno allineamento di cui s'è detto.

Ancora, risulta senz'altro fattibile, non solo sul piano normativo, ma anche dal punto di vista delle risorse disponibili e dei tempi di attuazione, non richiedendosi nuovi impegni finanziari a carico dell'erario, eccetto quelli indicati nell'articolo 25 dello schema di decreto (*Disposizioni finanziarie*) che richiama l'articolo 11 dello schema medesimo relativo al personale ANAC e alla corrispondente copertura finanziaria.

Le opzioni adottate nell'esercizio della delega, infine, appaiono senz'altro attuabili.

#### **4. COMPARAZIONE DELLE OPZIONI E MOTIVAZIONE DELL'OPZIONE PREFERITA**

Scopo della direttiva UE 2019/1937 è quello di disciplinare la protezione dei whistleblowers (o “informatori” nella traduzione italiana del testo) all’interno dell’Unione, mediante norme minime di tutela, volte a uniformare le normative nazionali. Il legislatore europeo intende attribuire allo strumento del whistleblowing la funzione di “rafforzare i principi di trasparenza e responsabilità” (considerando nr. 2) e di prevenire la commissione dei reati. L’ambito di operatività della direttiva è limitato, alla luce del principio di sussidiarietà che regola l’azione legislativa a livello europeo, alle violazioni della normativa comunitaria in una gamma di settori espressamente indicati nell’allegato alla direttiva. Inoltre, la normativa ha valore residuale rispetto alle discipline speciali che regolano il whistleblowing in specifici settori (i riferimenti a tali normative sono contenuti nella parte II dell’allegato). Rimane poi esclusa dall’ambito di applicazione della direttiva la materia della sicurezza nazionale che resta di esclusiva competenza del legislatore nazionale, così come la protezione delle informazioni classificate, del segreto professionale forense e medico e delle deliberazioni degli organi giudiziari, nonché la procedura penale (articolo 1). In accoglimento delle osservazioni di cui alla lett. b) e lett. c) formulate dalle Commissioni riunite II e XI della Camera, si è precisato che restano ferme altresì le disposizioni 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. Si è altresì esplicitato che restano ferme le disposizioni vigenti in materia di autonomia e indipendenza della magistratura nonché le disposizioni sulle funzioni ed attribuzioni del Consiglio superiore della magistratura per tutto quanto attiene la posizione giuridica degli appartenenti all’ordine giudiziario. Considerato il quadro normativo vigente che come sopra detto risulta già in parte allineato alla direttiva, l’opzione scelta è stata nel senso di raccogliere in un unico testo normativo la disciplina relativa alla tutela della persona segnalante, tenendo conto delle previsioni legislative vigenti e di quelle da adottare necessariamente per conformarsi alla direttiva. Di conseguenza, s’è scelto di modificare e abrogare le previsioni legislative vigenti.

La disposizione di cui all’articolo 2, paragrafo 2 della direttiva 2019/1937 UE permette agli Stati membri di estendere la protezione prevista dal diritto nazionale relativamente a settori o atti non contemplati nel paragrafo 1 (che elenca le violazioni del diritto dell’Unione). Tenendo conto di tale facoltà e della normativa vigente appena illustrata (articolo 54 bis del D.Lgs. 165/2001 per il settore pubblico e articolo 6, comma 2 bis del d. lgs. 231/01 per il settore privato), si è ritenuto di raccogliere in un unico testo normativo la disciplina relativa alla tutela della persona segnalante, in un’ottica di armonizzazione e coordinamento delle previsioni legislative vigenti e di quelle da adottare per conformarsi alla direttiva, in adesione ai principi della legge di delegazione 4 agosto 2022 n. 127, ed

in particolare di quello previsto alla lett. d) dell'art.13, che invita il Governo ad *“operare gli opportuni adattamenti delle disposizioni vigenti al fine di conformare la normativa nazionale a quella europea, anche in relazione a violazioni di diritto interno riconducibili a reati o comportamenti impropri che compromettono la cura imparziale dell'interesse pubblico o la regolare organizzazione e gestione dell'ente”*.

L'osservazione di carattere generale delle Commissioni riunite II e XI della Camera è stata bilanciata con il principio di non arretramento delle tutele contenuto nei criteri di delega di cui all'art. 13, lett. b) e c), in cui si impegna il Governo ad assicurare un alto grado di protezione e tutela degli autori delle segnalazioni e ad *“esercitare l'opzione di cui all'articolo 25, paragrafo 1, della direttiva (UE) 2019/1937, che consente l'introduzione o il mantenimento delle disposizioni più favorevoli ai diritti delle persone segnalanti e di quelle indicate dalla direttiva, al fine di assicurare comunque il massimo livello di protezione e tutela dei medesimi soggetti”*.

Pertanto, anche in adesione alla terza osservazione della seconda Commissione del Senato, in cui si chiede di valutare l'esclusione, dall'ambito di applicazione soggettivo del presente schema di disegno di legge, dei soggetti del settore privato che non hanno raggiunto la media di cinquanta lavoratori subordinati, si è proceduto a modificare la definizione di cui all'art. 2 co. 1 lett. q) n. 3 nonché l'art. 3, comma 2, lett. b) concernente l'ambito di applicazione soggettivo.

In particolare, per quanto concerne i soggetti del settore privato, si è ritenuto in recepimento delle suddette osservazioni, relativamente agli enti di cui al d.lgs. 231/01<sup>6</sup>, che adottano i modelli ivi previsti e che non hanno raggiunto la media di almeno cinquanta lavoratori subordinati, di cui all'art. 2 co. 1 lett. q) n. 3, di circoscrivere l'applicazione della disciplina del presente decreto, consentendo solo la segnalazione interna delle condotte illecite rilevanti ai sensi del d.lgs. 231/01 o delle violazioni dei modelli di organizzazione e gestione ivi previsti, escludendo sia la possibilità di ricorrere al canale esterno ed alla divulgazione pubblica, sia quella di effettuare segnalazioni di violazioni derivanti dal diritto dell'Unione (fatta salva la previsione all'art. 8 para. 4 della direttiva, attuata all'art. 2 co. 1 lett. q) n. 2). Tale scelta si pone in linea di continuità normativa con la disciplina recata dall'art. 6 del d.lgs. 231/01.

Per quanto concerne le segnalazioni relative al diritto dell'Unione, in ossequio all'art. 8 para. 4 della direttiva 2019/1937 UE che richiama le parti I B e II dell'allegato, anche gli enti che non hanno raggiunto la media di almeno cinquanta lavoratori subordinati sono soggetti al regime ordinario

---

<sup>6</sup> Le disposizioni del D.Lgs. 231/2001, sulla base dell'art. 3 dello stesso decreto, si applicano agli enti forniti di personalità giuridica, nonché società e associazioni anche prive di personalità giuridica; non si applicano allo Stato, agli enti pubblici territoriali, agli altri enti pubblici non economici nonché agli enti che svolgono funzioni di rilievo costituzionale

sia quanto a modalità di segnalazione, dovendo prevedere il canale di segnalazione interno ed esterno, sia quanto a garanzie di riservatezza e tutela dalle ritorsioni per le persone segnalanti e denunciati.

In ossequio al già richiamato principio di delega di cui all'art. 13, lett. d), si è scelto di dettare all'interno del presente schema di decreto legislativo l'intera disciplina dei canali di segnalazione e delle tutele per i soggetti segnalanti per gli enti del settore privato, anche se impieghino una media di dipendenti inferiore a cinquanta unità. Ciò al fine di agevolare le piccole e medie imprese nel consentire l'utilizzo di un medesimo canale di segnalazione delle violazioni, sia che esse abbiano ad oggetto disposizioni normative nazionali, sia che riguardino il diritto dell'Unione. Diversamente operando, ove si fosse ristretto l'ambito di applicazione della direttiva "*alle sole violazioni del diritto dell'Unione, rimettendo al diritto nazionale vigente la protezione relativa a settori e atti non contemplati dalla direttiva*", come suggerito nell'osservazione di carattere generale delle Commissioni riunite II e XI della Camera, gli enti con meno di cinquanta dipendenti sarebbero stati tenuti ad istituire separati canali di segnalazione, uno per le violazioni del diritto dell'Unione ed uno per le segnalazioni di violazioni del diritto nazionale, ciascuno soggetto a diversa disciplina, e ad applicare regimi diversi di tutela delle persone segnalanti a seconda dell'oggetto della segnalazione. Si è preferito evitare di esporre le aziende al rischio di errata individuazione della normativa da applicare nelle diverse ipotesi, con possibile irrogazione di sanzioni pecuniarie da parte dell'ANAC.

Quale autorità competente per le segnalazioni esterne è stata indicata l'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC), già prevista dall'art. 54 bis del D.Lgs. 165/2001. Nel presente decreto, detta Autorità è indicata quale autorità competente anche per il settore privato.

#### **4.1 Impatti economici, sociali ed ambientali per categoria di destinatari**

Destinatari diretti del presente intervento sono i seguenti soggetti:

- soggetti di diritto pubblico: le amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, le Autorità amministrative indipendenti di garanzia, vigilanza e regolazione, gli enti pubblici economici, gli organismi di diritto pubblico di cui all'articolo 3, lettera d), del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, i concessionari di pubblico servizio, le società a controllo pubblico e le società *in house*, così come definite, rispettivamente, dall'art. 2, comma 1, lettere m) e o), del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175, anche se quotate. È presumibile che in una fase iniziale la presente proposta comporterà impatti sostanziali per lo più di tipo organizzativo in particolare per i soggetti ai quali si applica per la prima volta la disciplina in materia di whistleblowing. Trattandosi di misure per lo più di tipo organizzativo, rientranti nella gestione delle amministrazioni o enti

pubblici considerati, le disposizioni normative sono attuabili nell'ambito delle ordinarie risorse di bilancio (in tal senso cfr. Relazione tecnica allegata).

- Soggetti del settore privato, vale a dire, i soggetti diversi da quelli rientranti nella definizione di soggetti del settore pubblico, i quali: 1) hanno impiegato, nell'ultimo anno, una media di almeno cinquanta dipendenti con contratti di lavoro a tempo indeterminato o determinato, quantificati in 28.018, di cui 23.831 sono le imprese attive con lavoratori dipendenti da 50 a 249 e 4.187 sono le imprese attive con lavoratori dipendenti da 250 e più. Il numero degli addetti, nelle imprese attive con lavoratori dipendenti da 50 a 249, risulta, secondo i dati Istat aggiornati al 2020, pari a 3.373.192.75, mentre il numero degli addetti nelle imprese attive con lavoratori dipendenti da 250 e più, registrato nello stesso periodo è di 3.949.863.85 ; 2) rientrano nell'ambito di applicazione degli atti dell'Unione di cui alle parti I.B e II dell'allegato alla direttiva, anche se impiegano meno di cinquanta dipendenti; 3) rientrano nell'ambito di applicazione del decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231 e hanno adottato i modelli di organizzazione e gestione, anche se impiegano meno di cinquanta dipendenti.

Per i soggetti cui si applicano per la prima volta le norme in materia di whistleblowing, la proposta normativa comporterà, per lo meno in una fase iniziale, costi di adeguamento “sostanziale” necessari per avviare canali di segnalazione interna e per la relativa gestione. A tal proposito, l'intervento normativo incoraggiando le segnalazioni interne, prevede che i soggetti del settore pubblico e quelli del settore privato, sentite le rappresentanze o le O.O.S.S di cui all'articolo 51 del decreto legislativo n. 81 del 2015, attivino propri canali che permettano alle persone di effettuare segnalazioni, garantendone la riservatezza. La gestione dei suddetti canali può essere affidata a una persona o a un ufficio interno autonomo dedicato e specificatamente formato, ovvero è affidata a un soggetto esterno, anch'esso autonomo e specificatamente formato e, il personale destinato alla gestione dei canali di segnalazione è specificatamente formato nel limite delle risorse disponibili nei bilanci degli enti interessati destinati alla formazione. Si prevede che le segnalazioni siano effettuate in forma scritta, anche con modalità informatiche o in forma orale. In ambito pubblico, viene individuato nella figura del responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza il soggetto a cui devono essere effettuate le segnalazioni, mentre in ambito privato, tali segnalazioni devono essere effettuate al soggetto che svolge, all'interno dell'ente, funzioni di vigilanza, come previsto dal decreto legislativo n. 231 del 2001. Tali soggetti, ricevute le segnalazioni, sono tenuti a rilasciare al segnalante relativo avviso entro sette giorni e mantengono interlocuzioni con la persona segnalante dando diligente e tempestivo seguito alle segnalazioni ricevute. Inoltre, curano che le previsioni relative alle informazioni siano chiare, visibili e facilmente accessibili e siano pubblicate in apposita sezione del sito internet, laddove i predetti soggetti ne siano dotati.

Queste procedure, da un punto di vista interno, si concretizzeranno in una serie di azioni strutturate in modo da tutelare il whistleblower in tutte le fasi del processo di segnalazione al fine di: garantire la segretezza delle informazioni comunicate, identificare ruoli e responsabilità dei soggetti coinvolti nei processi di segnalazione, effettuare controlli sugli accessi, garantire la sicurezza delle informazioni, utilizzare tecniche di criptazione. Con riferimento agli effetti che tale disciplina comporta sui destinatari del settore pubblico, in termini di costi, nella relazione tecnica si chiarisce: *“Si tratta di disposizioni di carattere organizzativo rientranti nelle ordinarie attività gestionali delle amministrazioni o enti pubblici, che potranno essere attuate nell’ambito delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente. In particolare, con riferimento alle ipotesi di esternalizzazione della gestione delle segnalazioni prevista dal comma 2, dell’articolo 4, si rappresenta che tale possibilità è da considerare come facoltativa e residuale e attuabile previa verifica della sussistenza delle occorrenti disponibilità finanziarie nell’ambito degli ordinari stanziamenti di bilancio delle amministrazioni interessate, già destinate all’approvvigionamento di servizi e attuabile attraverso la riprogrammazione dell’attività contrattuale”*.

Per quanto riguarda gli effetti che tale disciplina comporta sui destinatari del settore privato in termini di oneri, si rappresenta, che gli enti di cui al d.lgs. 231/2001 (ossia quelli forniti di personalità giuridica, nonché società e associazioni anche prive di personalità giuridica, sopra citati) che hanno adottato i modelli di organizzazione e di gestione, di cui all’articolo 6, comma 1, lettera a), del decreto legislativo n. 231 del 2001, prevedono già i canali di segnalazione interna di cui al presente decreto, pertanto gli oneri derivanti dalla presente proposta saranno di modesta entità, essendo estese le segnalazioni anche alle informazioni di violazioni delle disposizioni dell’Unione europea.

Con riferimento agli altri soggetti del settore privato che non hanno adottato i c.d. MOG, cioè i modelli di organizzazione, gestione e controllo di cui al d.lgs. 231/2001, gli oneri relativi ai costi connessi all’introduzione di canali di segnalazione interna e alla relativa gestione saranno pari a quelli che le imprese affrontano per dotarsi dei MOG, variabili in base alle dimensioni, alla complessità e al livello di rischio dell’azienda, allo stato, dunque, non quantificabili.

Per consentire i necessari adeguamenti, la proposta prevede che i soggetti del settore privato che hanno impiegato nell’ultimo anno una media di lavoratori subordinati, con contratti di lavoro a tempo indeterminato o determinato, non superiore a duecento quarantanove, possono condividere il canale di segnalazione interna e la relativa gestione, fermi restando l’obbligo di riservatezza e gli altri obblighi previsti, in capo alle persone o ai servizi interni, dalla presente proposta. Si prevede, inoltre, che le disposizioni di cui al presente decreto hanno effetto a decorrere dal 15 luglio 2023. Per i soggetti del settore privato che hanno impiegato, nell’ultimo anno, una media di lavoratori

subordinati, con contratti di lavoro a tempo indeterminato o determinato, non superiore a 249, l'obbligo di istituzione del canale di segnalazione interna ai sensi del presente decreto ha effetto a decorrere dal 17 dicembre 2023 e, fino ad allora, continua ad applicarsi l'articolo 6, comma 2-bis, lettere a) e b), del decreto legislativo n. 231 del 2001, nella formulazione vigente fino alla data di entrata in vigore del presente decreto.

Quanto ai soggetti pubblici si prevede che i comuni diversi dai capoluoghi di provincia possano prevedere canali e procedure di segnalazione interna condivisi, anche nell'ambito delle Unioni di Comuni e delle altre forme associative.

Tra i destinatari diretti dell'intervento normativo un ruolo di primo piano spetta all'ANAC, in qualità di autorità competente a gestire le segnalazioni esterne sia provenienti dal settore pubblico che da quello privato.

La presente proposta prevede che l'ANAC istituisca un canale di segnalazione indipendente e autonomo per il ricevimento e la trattazione delle segnalazioni, prevedendo procedure a garanzia della completezza, integrità e riservatezza delle informazioni segnalate e delle persone segnalanti, anche ricorrendo a strumenti di crittografia. Si prevede altresì che le segnalazioni esterne siano effettuate tramite piattaforma informatica messa a disposizione dall'ANAC, oppure in forma scritta, anche in modalità informatica, od orale. Le segnalazioni orali sono possibili attraverso linee telefoniche o attraverso altri sistemi di messaggistica vocale appositamente predisposti e, su richiesta della persona segnalante debitamente motivata, mediante un incontro diretto entro un termine ragionevole. Annualmente l'ANAC relaziona la Commissione europea, sul numero delle segnalazioni esterne ricevute e sul volume e l'esito delle procedure avviate a seguito delle segnalazioni, nonché l'accertamento dei danni finanziari. Lo schema prevede che l'ANAC possa trattare in via prioritaria le segnalazioni esterne che hanno ad oggetto informazioni sulle violazioni riguardanti una grave lesione dell'interesse pubblico ovvero la lesione di principi di rango costituzionale o di diritto dell'Unione europea. ANAC pubblica sul proprio sito, in una sezione dedicata accessibile e facilmente identificabile, le informazioni sulle misure di protezione, il regime di riservatezza, i contatti e le modalità di gestione delle segnalazioni da parte di ANAC. L'ANAC, sentito il Garante per la protezione dei dati personali, adotta apposite linee guida relative alle modalità di utilizzo dei canali per la presentazione e la gestione delle segnalazioni esterne. Le linee guida prevedono l'utilizzo di modalità anche informatiche e promuovono il ricorso a strumenti di crittografia per garantire la riservatezza dell'identità della persona segnalante e il contenuto delle segnalazioni e della relativa documentazione. Inoltre, riesamina periodicamente, almeno una volta ogni tre anni, le proprie procedure per il ricevimento e il trattamento delle segnalazioni e le adegua, ove necessario, alla luce della propria esperienza e di quella di altre autorità competenti per le segnalazioni esterne nell'ambito

dell'Unione europea. La presente proposta attribuisce all'ANAC anche compiti in materia di misure di protezione dalle ritorsioni e poteri sanzionatori. L'ANAC stipula a titolo gratuito apposite convenzioni con gli enti del Terzo settore che perseguono finalità di promozione della legalità, della trasparenza e tutela dei diritti umani, civili, sociali e politici, nonché dei diritti dei consumatori sia nel settore pubblico che privato per garantire misure di sostegno a favore della persona segnalante. Tali misure consistono in informazioni, assistenza e consulenze legali – rilasciate gratuitamente - sulle modalità di segnalazione e sulla protezione dalle ritorsioni, secondo le forme di tutela apprestate dall'ordinamento interno e dal diritto unionale, sui diritti della persona coinvolta, nonché sulle modalità e condizioni di accesso al patrocinio a spese dello Stato previsto dal diritto interno e dal diritto dell'Unione europea.

In considerazione dei nuovi e maggiori compiti assegnati all'Autorità nazionale anticorruzione si prevede l'attivazione di azioni di rafforzamento di tutte le strutture coinvolte nella realizzazione delle iniziative sopra indicate in modo da assicurare un presidio costante dei processi attraverso l'ampliamento della dotazione organica della suddetta Autorità. Sulla base dei dati forniti dall'ANAC, si prevede di implementare la dotazione organica della stessa Autorità mediante reclutamento di complessive 22 unità di personale con professionalità tecniche - specialistiche di cui n. 18 funzionari e n. 4 impiegati - inquadrati al livello iniziale delle rispettive fasce retributive secondo quanto previsto dal Regolamento sull'ordinamento giuridico ed economico del personale dell'ANAC - in modo da realizzare l'obiettivo di garantire un efficace e tempestivo svolgimento delle nuove attribuzioni. La stima prudenziale dell'impatto economico-finanziario derivante dall'assunzione delle predette unità di personale considerata con decorrenza 1° luglio 2023 è riportata nella relazione tecnica allegata allo schema, così come il trend degli oneri che saranno sostenuti per lo sviluppo della piattaforma informatica necessaria per il trattamento dei dati, nonché la quantificazione dei maggiori costi di funzionamento derivanti dalla gestione delle nuove competenze (cfr. prospetto riepilogativo, relazione tecnica). Ai predetti oneri si provvederà mediante corrispondente riduzione del fondo per il recepimento della normativa europea di cui all'art. 41-bis della legge 2012 n. 234, come indicato nella relazione tecnica allegata.

Tra i soggetti pubblici destinatari del decreto vi sono anche: il Dipartimento della Funzione pubblica che viene informato da ANAC in caso di ritorsioni commesse in ambito lavorativo pubblico e conseguenti misure di protezione attivate al riguardo, per gli eventuali provvedimenti di competenza; l'Ispettorato della funzione pubblica della cui collaborazione l'ANAC si avvale per gli accertamenti istruttori relativi alle misure ritorsive, per il settore pubblico, e l'Ispettorato del lavoro, per il settore privato, concludendo con tali organismi, specifici accordi, ai sensi dell'articolo 15 della

legge n. 241 del 1990; la magistratura ordinaria (civile e penale) e quella contabile.

Destinatari dell'intervento sono altresì le autorità giudiziarie ordinarie e contabili competenti a decidere riguardo alle condotte e agli atti dettati da forme di ritorsione e ad adottare tutte le misure, anche provvisorie, necessarie ad assicurare la tutela della situazione giuridica soggettiva azionata, ivi compreso il risarcimento del danno, la reintegrazione nel posto di lavoro, l'ordine di cessazione della condotta posta in essere nei confronti del whistleblower, la dichiarazione di nullità degli atti ritorsivi, mentre non sono garantite le tutele previste dal presente intervento, in caso di accertamento in via giudiziale, con sentenza passata in giudicato per il fatto che la persona segnalante ha reso deliberatamente false informazioni sulle violazioni. Per quanto riguarda l'attività giurisdizionale, si tratta di compiti istituzionalmente espletati secondo le norme del diritto processuale interno che non determinano nuovi oneri a carico della finanza pubblica.

Destinatari diretti sono i soggetti "segnalanti" ovvero le persone fisiche che segnalano o denunciano all'autorità giudiziaria o contabile informazioni sulle violazioni di cui sono venute a conoscenza nell'ambito del proprio contesto lavorativo, in qualità di dipendenti delle amministrazioni pubbliche sopra citate, di lavoratori subordinati del settore privato, di lavoratori autonomi, liberi professionisti e consulenti, ma anche volontari, tirocinanti retribuiti e non che prestano la propria attività in favore di un soggetto del settore pubblico o privato, nonché degli altri soggetti indicati all'articolo 3 del presente schema normativo. Costoro otterranno dalla presente proposta un elevato livello di protezione contro il rischio di subire ritorsioni e discriminazioni a causa della segnalazione dell'illecito effettuata anche quando il rapporto di lavoro non era ancora iniziato, qualora le informazioni sulle violazioni sono state acquisite durante il processo di selezione o in altre fasi precontrattuali, oppure durante il periodo di prova o successivamente allo scioglimento del rapporto di lavoro se le informazioni sulle violazioni sono state acquisite nel corso del rapporto di lavoro.

Destinatari diretti sono anche: i facilitatori; le persone del medesimo contesto lavorativo della persona segnalante o di colui che ha sporto una denuncia all'autorità giudiziaria o contabile o di colui che ha effettuato una divulgazione pubblica e che sono legate ad essi da uno stabile legame affettivo o di parentela entro il quarto grado; i colleghi di lavoro della persona segnalante o della persona che ha sporto una denuncia all'autorità giudiziaria o contabile o effettuato una divulgazione pubblica, che lavorano nel medesimo contesto lavorativo della stessa e che hanno con detta persona un rapporto abituale e corrente; nonché i soggetti di cui le persone segnalanti sono titolari, per cui lavorano o a cui sono altrimenti legate all'interno del medesimo contesto lavorativo.

Per dette persone, unica misura di protezione esclusa è quella relativa all'inversione dell'onere della prova.

Per quanto riguarda gli effetti introdotti dal presente provvedimento in termini di oneri

informativi sul cittadino “segnalante” si rappresenta che, per dette persone, la proposta prevede misure di sostegno fornite gratuitamente da enti del Terzo settore (che perseguono finalità di promozione della legalità, della trasparenza e tutela di diritti umani, civili, sociali e politici, nonché dei diritti dei consumatori sia nel settore pubblico che privato), che consistono in informazioni, assistenza e consulenze legali - rilasciate gratuitamente – sulla modalità di segnalazione e sulla protezione dalle ritorsioni secondo le forme di tutela apprestate dall’ordinamento interno e dal diritto unionale, sui diritti della persona coinvolta, nonché sulle modalità e condizioni di accesso al patrocinio a spese dello Stato previsto dal diritto interno o dell’Unione europea. In caso di possesso dei requisiti previsti dalle disposizioni dell’ordinamento giuridico, la persona che ha inoltrato la segnalazione potrà avvalersi del patrocinio a spese dello Stato, secondo quanto già previsto a legislazione vigente dagli articoli 74 e ss. del D.P.R. 30 maggio 2002, n. 115 (T.U. spese di giustizia)

Secondo i dati diffusi dall’Istat, nel secondo trimestre 2022, il numero degli occupati del settore pubblico e di quello privato, è stato di 23 milioni 150 mila, di cui 18 milioni 175 mila il numero dei lavoratori dipendenti (a tempo indeterminato 15.030, a termine 3.146), mentre il numero degli occupati indipendenti si attestava, nello stesso periodo, a 4 milioni 975 mila<sup>7</sup>.

Tra i destinatari del provvedimento le autorità amministrative, ivi compresi gli organi ed organismi dell’Unione europea, cui l’ANAC trasmette le informazioni sulle violazioni rientranti nelle ordinarie competenze di queste, affinché siano svolti gli accertamenti e siano intraprese le azioni necessarie; le Autorità di vigilanza e di controllo e la Procura regionale della Corte dei conti territorialmente competente, che vengono informate dall’ANAC in caso di riscontrata inerzia delle autorità amministrative competenti.

Destinatari dell’intervento sono altresì gli enti del Terzo settore (aventi finalità di promozione della legalità, della trasparenza e tutela dei diritti umani, civili, sociali e politici, nonché dei diritti dei consumatori sia nel settore pubblico che privato) inseriti in elenchi tenuti dall’ANAC e che forniscono, sulla base di convenzioni stipulate con la stessa Autorità, alle persone segnalanti, misure di sostegno.

Destinataria indiretta è infine la collettività che potrà fare affidamento su un quadro normativo più omogeneo in materia di whistleblowing e su rimedi assai simili nei vari Paesi dell’Unione.

## **4.2 Impatti specifici**

L’intervento si propone di rafforzare i principi di trasparenza e responsabilità e di prevenire la commissione dei reati. L’intervento non introduce particolari oneri informativi oltre a quelli

---

<sup>7</sup> Cfr. [https://www.istat.it/it/files//2022/09/Mercato-del-lavoro-II-trim\\_2022.pdf](https://www.istat.it/it/files//2022/09/Mercato-del-lavoro-II-trim_2022.pdf)

segnalati nella sezione 4.1.

Per consentire ai soggetti del settore privato di adeguarsi alle nuove previsioni, la presente proposta, come sopra detto, prevede che quelli che hanno impiegato nell'ultimo anno una media di lavoratori subordinati, con contratti di lavoro a tempo indeterminato o determinato, non inferiore a cinquanta e non superiore a duecento quarantanove, possono condividere il canale di segnalazione interna e la relativa gestione fermi restando l'obbligo di riservatezza e gli altri obblighi previsti, in capo alle persone o ai servizi interni, dalla presente proposta.

Il presente intervento prevede altresì che le disposizioni hanno effetto a decorrere dal 15 luglio 2023.

Per i soggetti del settore privato che hanno impiegato, nell'ultimo anno, una media di lavoratori subordinati, con contratti di lavoro a tempo indeterminato o determinato, non superiore a 249, l'obbligo di istituzione del canale di segnalazione interna ai sensi del presente decreto ha effetto a decorrere dal 17 dicembre 2023 e, fino ad allora, continua ad applicarsi l'articolo 6, comma 2-bis, lettere a) e b), del decreto legislativo n. 231 del 2001, nella formulazione vigente fino alla data di entrata in vigore del presente decreto.

Quanto ai soggetti pubblici si prevede che i Comuni diversi dai Capoluoghi di Provincia possono prevedere canali e procedure di segnalazione interna condivisi, anche nell'ambito delle Unioni di Comuni e delle altre forme associative.

La presente proposta appare rispettosa dei livelli minimi di regolazione europea.

La necessità di assicurare un elevato livello di protezione dei soggetti segnalanti e lo spazio lasciato dalla direttiva alla discrezionalità del legislatore nazionale (art. 2 paragrafo 2 della direttiva 2019/1937 UE), che permette agli Stati membri di estendere la protezione prevista dal diritto nazionale relativamente a settori o atti non contemplati nel paragrafo 1 (che elenca le violazioni del diritto dell'Unione), ha fatto ritenere opportuno, come sopra detto, raccogliere in un unico testo normativo la disciplina relativa alla tutela della persona segnalante, in un'ottica di armonizzazione e coordinamento delle previsioni legislative vigenti e di quelle da adottare per conformarsi alla direttiva. In tal modo la proposta normativa prevede la protezione alle persone segnalanti del settore pubblico e privato come sopra indicati.

### **4.3 Motivazione dell'opzione preferita**

Alla luce della valutazione svolta, la motivazione dell'opzione preferita è quella di allineare pienamente l'ordinamento interno a quanto richiesto dalla direttiva anche allo scopo di ridurre al minimo le divergenze normative tra gli Stati membri e, quindi, di assicurare più omogenei livelli di tutela del segnalante. Ciò garantirà l'integrità e la prevenzione di frodi e corruzione, favorendo il

passaggio da una cultura che stigmatizza i segnalanti a una cultura che li incoraggia e li sostiene concretamente.

Per effetto del presente intervento una vasta platea di soggetti collegati in senso ampio all'organizzazione lavorativa nella quale si è verificata la violazione e che potrebbero temere ritorsioni in considerazione della situazione di vulnerabilità economica in cui si trovano (i dipendenti, i lavoratori autonomi, i collaboratori esterni, coloro che svolgono tirocini retribuiti o meno, i volontari, coloro il cui rapporto di lavoro è terminato o non è ancora incominciato e tutti i soggetti che lavorano sotto la supervisione e direzione di appaltatori, sub-appaltatori e fornitori, ma anche i c.d. facilitatori -ossia coloro che prestano assistenza al lavoratore nel processo di segnalazione-, i colleghi e persino ai parenti dei whistleblower), potranno contare su una tutela più ampia, tempestiva e quindi effettiva. Per i predetti, unica misura di protezione esclusa è quella relativa all'inversione dell'onere della prova.

A tal proposito il presente schema di decreto prevede che i soggetti del settore pubblico e del settore privato sopra indicati sono tenuti a fornire informazioni chiare e facilmente accessibili anche dall'esterno sui canali e procedure di segnalazioni interne, nonché sui canali e procedure per le segnalazioni esterne, ad individuare la persona o il servizio, anche esterni alla struttura alla quale le segnalazioni devono essere rivolte. Inoltre, la proposta disciplina le modalità di presentazione delle segnalazioni in modo da garantire la riservatezza dell'identità del segnalante, e il successivo iter procedurale. In particolare, in attuazione della direttiva vengono introdotti i termini volti a dare riscontro al segnalante del ricevimento della segnalazione, nonché dell'attività di verifica e analisi della stessa. Si sottolinea che, nei casi in cui le autorità competenti debbano trasferire le segnalazioni ad altri uffici, ciò deve essere fatto in modo riservato, proteggendo l'identità della persona segnalante nella misura massima possibile. È inoltre previsto sempre a garanzia di una maggiore tutela del whistleblower che le informazioni relative alle segnalazioni siano trasmesse alle istituzioni, agli organi e agli organismi dell'Unione competenti. L'intervento normativo prevede quindi diverse misure a sostegno delle persone segnalanti, comprese misure di informazione e consulenza complete e indipendenti sulla protezione contro le ritorsioni e i diritti delle persone segnalanti, nonché l'accesso a un'assistenza efficace.

## **5. MODALITA' DI ATTUAZIONE E MONITORAGGIO**

### **5.1 Attuazione**

Il Ministero della giustizia è soggetto attivo dell'attuazione avendo redatto l'intervento normativo di recepimento della direttiva, ma sarà chiamato ad interloquire con le altre

amministrazioni concertanti (MAECI, MEF, Ministero del lavoro e delle politiche sociali e il Ministro della pubblica amministrazione). In particolare, per l'attuazione e il monitoraggio del provvedimento si procederà ad interloquire con l'ANAC, quale autorità competente a ricevere le segnalazioni esterne sia per il settore pubblico che per quello privato e le comunicazioni relative alle eventuali misure ritorsive applicate al segnalante. L'ANAC è inoltre responsabile dell'emanazione delle apposite linee guida che dovranno essere adottate alla luce del presente schema di intervento normativo.

## 5.2 Monitoraggio

Il controllo e il monitoraggio verranno effettuati con i mezzi ed il personale a disposizione del Ministero della giustizia nelle forme già vigenti e senza ulteriori oneri, in collaborazione con ANAC al fine di monitorare gli effetti della proposta in fase di attuazione dell'intervento regolatorio sulla base degli indicatori individuati nel paragrafo 2.2 della presente relazione.

## **CONSULTAZIONI SVOLTE NEL CORSO DELL'AIR**

Il processo consultivo è stato adottato a livello europeo attraverso numerosi incontri tra gruppi di esperti sulla trasposizione della Direttiva UE 2019/1937 (cd. whistleblowers) organizzati dalla Commissione Europea nel corso del 2020, 2021 e 2022.

La redazione dello schema di decreto legislativo in esame è stata preceduta da consultazioni mirate con l'ANAC e le altre amministrazioni coinvolte nello studio e nell'elaborazione della proposta. Inoltre, il Ministero della giustizia, tramite i propri rappresentanti, dal 26 al 30 settembre 2022 ha partecipato a Ginevra, presso l'ILO, al meeting internazionale sulla protezione del whistleblower nel settore pubblico, e il 26 e il 27 ottobre 2022 al meeting (Accountability, Transparency and Trust: Working Level Conference on Whistleblowing) organizzato dal Ministero ceco a Praga, nel quale si sono trattate questioni inerenti all'attuazione della direttiva e al quale, oltre al Ministero della giustizia, era presente l'ANAC e gli altri Stati membri.

Al fine di redigere il presente schema sono stati inoltre presi in esame i principali lavori dottrinali pubblicati in materia. Sono stati utilizzati i dati statistici ISTAT, i dati forniti da ANAC ed estrapolati dalle relazioni annuali presentate dall'Autorità alla Camera dei deputati. Si sono poi valorizzati i numerosi contributi pervenuti dai vari stakeholder durante la fase ascendente del negoziato oltre che i dossier europei di rilievo (tra gli altri, *European Commission DG JUSTICE Unit C2, Fundamental rights policy: "The Directive on the protection of whistleblowers in the EU*).

## **PERCORSO DI VALUTAZIONE**

Il percorso di analisi è stato svolto dal nucleo A.I.R. costituito presso l'ufficio legislativo di

questo Ministero, con il coinvolgimento dell'ANAC e delle amministrazioni concertanti. La presente relazione ha tenuto conto, altresì, delle osservazioni formulate dalle Commissioni parlamentari competenti nel merito, nell'ambito dei pareri espressi ai sensi dell'articolo 1, comma 2 della legge di delegazione europea n. 127 del 2022.