

COMUNE DI PISA
SEGRETARIO GENERALE

~
Via degli Uffizi, 1 - 56125 Pisa

e-mail: segretario.generale@comune.pisa.it
e-mail certificata:
comune.pisa@postacert.toscana.it

Tel: 050 910200

Pisa, 30 Aprile 2026

Alla c.a. dei Dipendenti comunali

Oggetto: Segnalazioni di illeciti, precisazione del perimetro del whistleblowing alla luce del decreto legislativo n. 24/2023 e delle linee guida Anac 2023 e s.m.i.

Al fine di chiarire il perimetro delle segnalazioni di illeciti da parte dei dipendenti, noto come whistleblowing, si rende opportuno trasmettere in allegato lo stralcio delle linee guida Anac che stabiliscono, alla luce della normativa vigente, cosa può essere oggetto di segnalazione e cosa no. La distinzione è molto importante perché solo le segnalazioni tipizzate dal legislatore possono essere trattate nel canale del whistleblowing e determinano la protezione del segnalante, dei facilitatori e dei colleghi, disposta dal decreto legislativo in oggetto, in merito a possibili ritorsioni. Al contrario le segnalazioni al di fuori del perimetro legislativo, non hanno il medesimo trattamento.

In particolare non possono formare oggetto di segnalazione mediante il canale whistleblowing esemplificativamente:

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

Le segnalazioni riguardano ad esempio gli ambiti dei reati ambientali, contro la pubblica amministrazione, finanziari, reati o illeciti attinenti agli appalti, illeciti contabili e civili in cui il soggetto danneggiato è la pubblica Amministrazione, etc.. a cui è sotteso un evidente pubblico interesse e sono esclusi interessi personali.

Sui limiti alla protezione del segnalante in casi di interessi personali si veda:

Cassazione civile sez. lav., 27/06/2024, n. 17715 : "La normativa di tutela del dipendente pubblico che segnala condotte illecite di cui è venuto a conoscenza nel contesto lavorativo, ex art. 54-bis del d.lgs. n. 165 del 2001 ratione temporis applicabile (c.d. "whistleblowing"), non può essere estesa fino a ricomprendere improprie attività investigative poste in essere dal lavoratore, in violazione dei limiti di legge, per raccogliere prove di illeciti nell'ambiente di lavoro, né può riconoscersi

COMUNE DI PISA
Comune di Pisa
Riproduzione di un documento digitale firmato
Protocollo N. 0049772/2026 del 30/04/2026
Firma: Concetta Gallo

efficacia scriminante alle segnalazioni effettuate per scopi essenzialmente di carattere personale o per contestazioni o rivendicazioni inerenti al rapporto di lavoro nei confronti dei superiori.”

Nell'ambito della procedura istruttoria delle segnalazioni verrà prioritariamente svolta un'analisi di ammissibilità e qualora la segnalazione riguardi ambiti esclusi, verrà archiviata.

Il decreto fa salve le discipline specifiche su determinate attività che hanno una protezione rafforzata di segretezza, per le quali prevale la speciale disciplina su quella del whistleblowing, tra cui:

- Informazioni classificate.** Le classifiche di segretezza, disciplinate nel nostro ordinamento dall'art. 42 della legge n. 124/2007, sono apposte dalle singole amministrazioni per circoscrivere la conoscenza delle informazioni per i soggetti che abbiano necessità di accedervi o a ciò abilitati, in ragione delle loro funzioni istituzionali. La ratio risiede, quindi, nella necessità di proteggere per **motivi di sicurezza** le informazioni classificate dall'accesso non autorizzato;
- norme di procedura penale. In particolare, va salvaguardato l'obbligo della segretezza delle indagini ex art. 329 c.p.p;**
- disposizioni in materia di difesa nazionale e di **ordine e sicurezza pubblica di cui al Regio decreto, 18 giugno 1931, n. 773, recante il testo unico delle leggi di pubblica sicurezza;**
- disposizioni in materia di esercizio del **diritto dei lavoratori di consultare i propri rappresentanti o i sindacati, di protezione contro le condotte o gli atti illeciti posti in essere in ragione di tali consultazioni, di autonomia delle parti sociali e del loro diritto di stipulare accordi collettivi, nonché di repressione delle condotte antisindacali di cui all'articolo 28 della legge 20 maggio 1970, n. 300.**

Con riferimento alla specialità della disciplina della segretezza nelle materie indicate dall'articolo 1 del decreto legislativo n. 24/2023, il Consiglio di Stato ha precisato: *“Premesso che l'art. 1, comma 4, d.lg. n. 24 del 2023 rientra tra gli ambiti nei quali l'applicazione della direttiva (Ue) 2019/1937 non può pregiudicare la responsabilità degli Stati membri di garantire la sicurezza nazionale né il loro potere di tutelare i propri interessi essenziali di sicurezza, per il personale militare e delle forze di polizia è salvaguardata l'applicazione delle corrispondenti normative di settore che, rispetto alle disposizioni in materia di whistleblowing, non possono ritenersi recessive o comunque derogate, in quanto funzionali alla tutela della «difesa nazionale» e «dell'ordine e sicurezza pubblica» che fanno parte del più ampio genus della «sicurezza nazionale».” Consiglio di Stato sez. I, 30/11/2023, n. 723.*

Allegato: stralcio linee guida Anac su whistleblowing

La presente viene pubblicata in Amministrazione trasparente,

Distinti saluti

Il Segretario Generale
Dott.ssa Concetta Orlando

Stralcio

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 come modificata e integrata con Delibera n. 479 del 26 novembre 2025

2. Ambito oggettivo – La segnalazione, la divulgazione pubblica e la denuncia - La comunicazione di ritorsioni.

Nella nuova disciplina, **il legislatore individua alcune tipologie di illeciti da considerare e solo queste rilevano** perché una segnalazione, una divulgazione pubblica o una denuncia possano essere considerate ai fini dell'applicabilità della disciplina.

2.1 L'oggetto della segnalazione, della divulgazione pubblica, della denuncia

Il d.lgs. n. 24/2023 stabilisce che sono oggetto di segnalazione, divulgazione pubblica o denuncia le informazioni sulle violazioni, compresi i fondati sospetti, di normative nazionali e dell'Unione europea che ledono l'interesse pubblico o l'integrità dell'amministrazione pubblica o dell'ente privato commesse nell'ambito dell'organizzazione dell'ente con cui il segnalante o denunciante intrattiene uno di rapporti giuridici qualificati considerati dal legislatore 28 (cfr. § 2.1.2). Le informazioni sulle violazioni possono riguardare anche le violazioni non ancora commesse che il whistleblower, ragionevolmente, ritiene potrebbero esserlo sulla base di elementi concreti. Tali elementi possono essere anche irregolarità e anomalie (indici sintomatici) che il segnalante ritiene possano dar luogo ad una delle violazioni previste dal decreto. **Il legislatore ha tipizzato le fattispecie di violazioni.** Tenendo conto dell'ampiezza delle fattispecie che possono essere oggetto di segnalazione, divulgazione pubblica o denuncia, **il legislatore ha tipizzato gli illeciti, gli atti, i comportamenti o le omissioni che possono essere segnalati, divulgati o denunciati, indicando in modo dettagliato, anche se con una tecnica di rinvio piuttosto complessa, che cosa è qualificabile come violazione.**

L'intento è di comprendere tutte quelle situazioni in cui si vanifica l'oggetto o la finalità delle attività poste in essere nel settore pubblico o privato per la piena realizzazione delle finalità pubbliche, che ne deviano gli scopi o che minino il corretto agire dei soggetti pubblici o privati cui si applica la disciplina del whistleblowing.

Diversamente da quanto previsto nelle precedenti LLGG ANAC n. 469/2021, la violazione segnalabile non può consistere in una mera irregolarità, come le situazioni in cui, nel corso dell'attività amministrativa, si riscontrino comportamenti impropri di un funzionario pubblico che, anche al fine di curare un interesse proprio o di terzi, assuma o concorra all'adozione di una decisione che devia dalla cura imparziale dell'interesse pubblico.

Tuttavia, le irregolarità possono costituire quegli "elementi concreti" (indici sintomatici) tali da far ritenere ragionevolmente al whistleblower che potrebbe essere commessa una delle violazioni previste dal decreto e di seguito indicate.

La ratio di fondo, anche in base alle nuove disposizioni, in linea con la l. n. 190/2012, è quella di valorizzare i principi costituzionali di buon andamento e imparzialità dell'azione amministrativa di cui all'art. 97 Cost. nonché quello della correttezza dell'azione all'interno dei soggetti che operano nell'ambito di un ente pubblico o privato, rafforzando i principi di legalità nonché della libertà di iniziativa economica e di libera concorrenza tutelati ai sensi dell'art. 41 Cost.

Le violazioni possono riguardare sia disposizioni normative nazionali che dell'Unione europea.

Violazioni delle disposizioni normative nazionali

In tale categoria vi rientrano gli illeciti penali, civili, amministrativi o contabili diversi rispetto a quelli specificamente individuati come violazioni del diritto UE come sotto definite.

In secondo luogo, nell'ambito delle violazioni in esame rientrano:

- i reati presupposto per l'applicazione del d.lgs. n. 231/2001; (Si tratta, ad esempio, dei seguenti reati: indebita percezione di erogazioni, truffa in danno dello Stato, di un ente pubblico o dell'Unione europea o per il conseguimento di erogazioni pubbliche, frode informatica in danno dello Stato o di un ente pubblico e frode nelle pubbliche forniture, peculato, concussione, induzione indebita a dare o promettere utilità, corruzione e abuso d'ufficio (cfr. artt.24 e ss. d.lgs. n. 231/2001).
- le violazioni dei modelli di organizzazione e gestione previsti nel citato d.lgs. n. 231/2001, anch'esse non riconducibili alle violazioni del diritto dell'UE come sotto definite.

Si precisa che tali violazioni non integrano fattispecie di reato presupposto per l'applicazione del d.lgs. n. 231/2001 e attengono ad aspetti organizzativi dell'ente che li adotta.

Violazioni della normativa europea³³

Si tratta di:

- Illeciti commessi in violazione della normativa dell'UE indicata nell'Allegato 1 al d.lgs. n. 24/2023 e di tutte le disposizioni nazionali che ne danno attuazione (anche se queste ultime non sono espressamente elencate nel citato allegato). Si precisa che le disposizioni normative contenute nell'Allegato 1 sono da intendersi come un riferimento dinamico in quanto vanno naturalmente adeguate al variare della normativa stessa.

In particolare, si tratta di illeciti relativi ai seguenti settori:

- contratti pubblici;
- servizi, prodotti e mercati finanziari e prevenzione del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo;
- sicurezza e conformità dei prodotti;
- sicurezza dei trasporti;
- tutela dell'ambiente;
- radioprotezione e sicurezza nucleare;
- sicurezza degli alimenti e dei mangimi e salute e benessere degli animali;
- salute pubblica;
- protezione dei consumatori;

- tutela della vita privata e protezione dei dati personali e sicurezza delle reti e dei sistemi informativi.

A titolo esemplificativo si pensi ai cd. reati ambientali quali, **scarico, emissione o altro tipo di rilascio di materiali pericolosi nell'aria, nel terreno o nell'acqua oppure raccolta, trasporto, recupero o smaltimento illecito di rifiuti pericolosi.**

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

Si pensi, ad esempio, alle frodi, alla corruzione e a qualsiasi altra attività illegale connessa alle spese dell'Unione.

- Atti od omissioni riguardanti il mercato interno, che compromettono la libera circolazione delle merci, delle persone, dei servizi e dei capitali (art. 26, paragrafo 2, del TFUE). Sono ricomprese le violazioni delle norme dell'UE in materia di concorrenza e di aiuti di Stato, di imposta sulle società e i meccanismi il cui fine è ottenere un vantaggio fiscale che vanifica l'oggetto o la finalità della normativa applicabile in materia di imposta sulle società.
- Atti o comportamenti che vanificano l'oggetto o la finalità delle disposizioni dell'Unione Europea nei settori indicati ai punti precedenti. In tale ambito vanno ricondotte, ad esempio, le pratiche abusive quali definite dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'Unione europea. Si pensi ad esempio a un'impresa che opera sul mercato in posizione dominante. La legge non impedisce a tale impresa di conquistare, grazie ai suoi meriti e alle sue capacità, una posizione dominante su un mercato, né di garantire che concorrenti meno efficienti restino sul mercato. Tuttavia, detta impresa potrebbe pregiudicare, con il proprio comportamento, una concorrenza effettiva e leale nel mercato interno tramite il ricorso alle cd. pratiche abusive (adozione di prezzi cd. predatori, sconti target, vendite abbinate) contravvenendo alla tutela della libera concorrenza. Resta fermo che occorre effettuare una verifica, caso per caso, sulla base di indici probatori (ad es. normativa di settore, casi analoghi presi in esame dalla giurisprudenza) al fine di valutare la riconducibilità di tali atti o omissioni alle violazioni oggetto del d.lgs. n. 24/2023.

2.1.1 Segnalazioni con contenuti esclusi dall'applicazione della disciplina sul whistleblowing

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

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

- 1) Situazioni attinenti al rapporto di lavoro o di relazione con le figure gerarchicamente sovraordinate**

- 2) Segnalazioni obbligatorie già disciplinate da normative europee
- 3) Segnalazioni attinenti alla sicurezza nazionale

Approfondimenti sull'ambito oggettivo – Le segnalazioni escluse dall'applicazione della normativa

Sono escluse dall'applicazione della normativa in esame:

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

Sono quindi, escluse, ad esempio:

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

le segnalazioni di violazioni laddove già disciplinate in via obbligatoria dagli atti dell'Unione europea o nazionali indicati nella parte II dell'allegato al decreto ovvero da quelli nazionali che costituiscono attuazione degli atti dell'Unione europea indicati nella parte II dell'allegato alla direttiva (UE) 2019/1937, seppur non indicati nella parte II dell'allegato al decreto.

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

Si pensi ad esempio, alle procedure di segnalazione in materia di abusi di mercato di cui al Regolamento (UE) n. 596/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio alla Direttiva di esecuzione (UE) 2015/2392 della Commissione adottata sulla base del suddetto regolamento, che contengono già disposizioni dettagliate sulla protezione degli informatori; o ancora al caso, tra gli altri, della Direttiva (UE) 2013/36 del Parlamento europeo e del Consiglio che ha previsto la protezione dei segnalanti nell'ambito del quadro prudenziale applicabile agli enti creditizi e alle imprese di investimento. In recepimento della citata direttiva, sono stati introdotti gli artt. 52-bis e 52-ter al Testo unico bancario che contengono disposizioni sulle segnalazioni di violazioni nel settore bancario e l'obbligo sia delle banche, e delle relative capogruppo, sia della Banca d'Italia, di garantire la riservatezza dei dati personali del segnalante e del presunto responsabile della violazione e di tutelare adeguatamente il soggetto segnalante contro condotte ritorsive, discriminatorie o comunque sleali conseguenti alla segnalazione.

Analogamente, a seguito dell'entrata in vigore del decreto legislativo 3 agosto 2017, n. 129, sono stati introdotti nel Testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria gli articoli 4-undecies "Sistemi interni di segnalazione delle violazioni" e duodecies "Procedura di segnalazione alle Autorità di Vigilanza" che, anche in questo settore, introducono disposizioni dettagliate sulla protezione dei segnalanti.

La segnalazione di dette violazioni rimane, pertanto, esclusa dall'ambito di applicazione del d.lgs. n. 24/2023, come anche quelle, come detto, previste in altre discipline speciali che regolano il whistleblowing in specifici settori.

Per quelle violazioni che non sono coperte dalla normativa speciale resta, naturalmente, ferma l'applicazione del d.lgs. n. 24/2023 anche nei predetti settori;

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

Essendo la sicurezza nazionale di esclusiva competenza degli Stati membri, la materia non è ricompresa nell'ambito di applicazione della Direttiva (UE) 2019/1937 e, di conseguenza, nel d.lgs. n. 24/2023 che ne dà attuazione. La disposizione, inoltre, da una parte, esclude le segnalazioni che attengono agli appalti relativi alla difesa o alla sicurezza, e quindi i contratti aggiudicati in quei settori. Dall'altra, tuttavia, nell'ultimo periodo, non contempla tale esclusione laddove detti aspetti siano disciplinati dal diritto derivato dell'Unione Europea che ricomprende regolamenti, direttive, decisioni, raccomandazioni e pareri.

Per l'individuazione delle fattispecie escluse dall'applicazione del d.lgs. 24/2023 occorre far riferimento quindi agli appalti previsti agli artt. 15 e 24 delle direttive 2441 e 2542 del 2014 nonché all'art. 13 della Direttiva del 2009/8143 e che sono esclusi anche dall'ambito di applicazione del codice appalti di cui al d.lgs. n. 36/2023 che rinvia anche al d.lgs. n. 208/2011.

Al contrario, il d.lgs. n. 24/2023 si applica ai contratti aggiudicati nei settori della difesa e sicurezza diversi da quelli espressamente esclusi dalle sopra citate normative.

Il decreto non pregiudica inoltre l'applicazione di alcune disposizioni nazionali o dell'UE. In particolare:

Le discipline che continuano ad avere applicazione riguardano:

- Informazioni classificate.** Le classifiche di segretezza, disciplinate nel nostro ordinamento dall'art. 42 della legge n. 124/2007, sono apposte dalle singole amministrazioni per circoscrivere la conoscenza delle informazioni per i soggetti che abbiano necessità di accedervi o a ciò abilitati, in ragione delle loro funzioni istituzionali. La ratio risiede, quindi, nella necessità di proteggere per **motivi di sicurezza** le informazioni classificate dall'accesso non autorizzato;
- segreto professionale forense.** Si mira, in questo caso, a proteggere la riservatezza delle comunicazioni tra gli avvocati e i loro clienti («segreto professionale forense») prevista dal diritto dell'Unione e dal diritto nazionale;

- segreto professionale medico. Come disposto dal diritto nazionale e dell'Unione sussiste l'obbligo di mantenere la natura riservata delle comunicazioni tra prestatori di assistenza sanitaria e i loro pazienti, nonché la riservatezza delle cartelle cliniche («riservatezza medica»);
- segretezza delle deliberazioni degli organi giurisdizionali;
- norme di procedura penale. In particolare, va salvaguardato l'obbligo della segretezza delle indagini ex art. 329 c.p.p;**
- disposizioni sull'autonomia e indipendenza della magistratura, sulle funzioni e attribuzioni del Consiglio superiore della magistratura, comprese le relative procedure, per tutto quanto attiene alla posizione giuridica degli appartenenti all'ordine giudiziario;
- disposizioni in materia di difesa nazionale e di **ordine e sicurezza pubblica di cui al Regio decreto, 18 giugno 1931, n. 773, recante il testo unico delle leggi di pubblica sicurezza;**
- disposizioni in materia di esercizio del **diritto dei lavoratori di consultare i propri rappresentanti o i sindacati, di protezione contro le condotte o gli atti illeciti posti in essere in ragione di tali consultazioni, di autonomia delle parti sociali e del loro diritto di stipulare accordi collettivi, nonché di repressione delle condotte antisindacali di cui all'articolo 28** della legge 20 maggio 1970, n. 300.