

Schema LLGG 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

# Consultazione pubblica

# Raccolta Osservazioni

# Elenco dei soggetti che hanno inviato contributi

Premessa	3
1. Libero professionista in Organismi di vigilanza (ODV)	3
2. Libero professionista	3
3. Libera Associazione contro le mafie	4
4. Unione Camere Penali Italiane	6
5. Privato cittadino	7
6. Associazione fra le Società Italiane per Azioni - Assonime	8
7. Amministratore società AXIS S.r.l	11
8. Associazione Centro Studi informatica Giuridica di Ivrea- Torino	
9. Libero professionista	15
10. Dipendente della società CIRFOOD s.c.	16
11. RPCT della Agenzia delle entrate	17
12. Libero professionista	
13. Libero professionista	
14. Amministratore di una società S.r.l.	
15. Impiegata avente funzioni RPCT in una SPA	
16. Privato cittadino	
17. Federazione Nazionale degli Ordini dei Chimici e dei Fisici	
18. ACFE - Association of Certified Fraud Examiner - ITALY CHAPTER	
19. Studentessa di un Master Anticorruzione	

20. Adecco Group	24
21. Associazione Generazione 231 - APS	25
22. Assistente del RPCT - Univerità degli studi di Firenze	29
23. RPCT Regione Toscana	29
24. RPCT Farmavaldera srl	30
25. Ministero dell'Interno - Prefettura UTG Alessandria	30
26. Associazione Bancaria Italiana - ABI	32
27. RPCT Ordine Interregionale dei Chimici e dei Fisici del Piemonte e Valle d'Ac	<b>osta</b> 33
28. Dipendente pubblico	33
29. AIIA - Associazione Italiana Internal Auditor	34
30. Libero professionista	38
31. RPCT dell'Agenzia per la cybersicurezza nazionale	38
32. RPCT del Ministero dell'Interno	39
33. RPCT Regione Autonoma della Sardegna	40
34. Confederazione generale dell'industria italiana - Confindustria	43
35. RPCT Ministero della Difesa	48
36. Libero professionista	52
37. Amministratore di una società S.r.l	53
38. Associazione Nazionale fra le Imprese Assicuratrici-ANIA	53
39. LT42 Srl	54
40. Transparency International Italia	55
41. Libero professionista	59
42. Dottore Commercialista	60
43. Associazione dei Componenti degli Organismi di Vigilanza - AODV 231	60

#### **Premessa**

Il documento contiene le osservazioni pervenute allo Schema di 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 posto in consultazione pubblica sul portale istituzionale dell'Autorità nel periodo dal 1 al 15 giugno 2023.

# 1. Libero professionista in Organismi di vigilanza (ODV)

Osservazioni pervenute a titolo personale da un libero professionista/Organismi di vigilanza (ODV)

# PARTE PRIMA - Ambito di applicazione

## 3.2 I canali interni

Osservazioni: L'art. 4, comma 3 del D.lgs. 24/2023 prevede che "Le segnalazioni sono effettuate in forma scritta, anche con modalità informatiche, oppure in forma orale". L'uso dell'espressione "oppure" fa ritenere che la forma scritta ed orale sono tra loro alternative, e non debbano essere previste entrambe dall'Ente/Società. Pertanto, sarebbe oppotuno nelle Linee Guida precisare che i canali di segnalazione interna sono ritenuti adeguati, a condizione che le segnalazioni possano essere effettuate in forma scritta, oppure in forma orale, A tal fine l'ente/Società può istituire sia canali per segnalazione scritta che canali per segnalazione orale, o anche istituire solo canali di segnalazione scritta o solo canali di segnalazione orale (senza quindi pevederli entrambi). Ove la forma scritta e orale debbano necessariamente essere previste entrambi, il canale di segnalazione è adeguato, anche quando, senza l'adozione di linee telefoniche o sistemi di messaggistica volcale (che sarebbero un ulteriore onere per le società, specie quelle di piccole dimensioni che hanno adottato il modello 231), la forma orale è prevista mediante l'incontro dirietto, richiesto tramite la forma scritta.

# PARTE SECONDA - Il ruolo di Anac nella gestione delle segnalazioni

# 4. Le soluzioni tecnologiche di ANAC: la piattaforma informatica

Osservazioni: Per esigenze di chiarezza e sistematicità sarebbe opportuno indicare in questo paragrafo il numero telefonico per effettuare la segnalazione in forma orale e quali sono le modalità per l'incontro diretto (numero telefonico, invio di email, etc.).

# 2. Libero professionista

Osservazioni pervenute da un libero professionista - Avvocato a titolo personale

# PARTE PRIMA - Ambito di applicazione

# 4.1.3. Il trattamento dei dati personali

Osservazioni: Lo schema di Linee Guida, al punto 4.1.3 (e in altri punti) precisa che il titolare del trattamento debba sempre nominare il gestore esterno del canale di segnalazione ex art. 4.2 del Dlgs 24/23 quale Responsabile del trattamento ai sensi dell'art. 28 del GDPR. Ma al proposito non si capisce come possa un soggetto che agisce per conto del titolare del trattamento e, dunque, debba ad esempio ex art. 28.3. lett g) e a) del GDPR, su scelta del titolare cancellare o restituire tutti i dati personali e gestire tutti i dati soltanto su istruzioni del titolare del trattamento considerarsi compatibile con le finalità di riservatezza da garantire al segnalante. L'art. 4.2 del Dlgs. 24/23, infatti, prevede che la gestione del canale possa essere affidata a un soggetto esterno, anch'esso autonomo. L'art. 13.6 del Dlgs 24/23 - rispetto al quale ANAC imposta le indicazioni di nomina ex art. 28 del GDPR - tuttavia, non disciplina espressamente tale evenienza poiché si tratta di una disposizione generica riferita ad eventuali fornitori esterni che trattano dati per conto del titolare del trattamento quali, ad esempio, e più propriamente, i fornitori di servizi su cui poggiare i canali informatici di segnalazione indipendentemente dalla gestione diretta degli stessi. Il parere n. 1/2023 ex art. 36 del GDPR rilasciato rispetto al Dlgs 24/23 non affronta tale aspetto in modo specifico anche se in esso si parla, in generale, di una intercorsa migliorata "individuazione dei ruoli" sotto il profilo data protection. V'è peraltro da ricordare che il medesimo GPDP, con parere n. prot. 17347, 12/05/2020, rispetto all'Analisi della qualificazione soggettiva ai fini privacy dell'OdV ha concluso che si ritiene che l'OdV, nel suo complesso, a prescindere dalla circostanza che i membri che lo compongano siano interni o esterni, debba essere considerato "parte dell'ente". A ciò si aggiunga quanto previsto dall'EDPB nelle Linee Guida n. 7/2020 in relazione alla definizione dei ruoli attinenti alla normativa data protection rispetto alle determinazioni dei mezzi essenziali e delle finalità discendenti direttamente o indirettamente dalla legge. Alla luce di tali premesse si crede, pertanto, che occorra un radicale ripensamento della qualifica del gestore esterno del canale interno di segnalazione ex art. 28 del GDPR. Invero, o viene considerato quale "parte dell'ente" nominato ex lege dallo stesso per gestire in modo conforme ai principi del GDPR il canale (soluzione in ogni caso "stretta"), ovvero, ex Linee Guida EDPB n. 7/2020, sarebbe da considerare titolare (o contitolare) del trattamento le cui finalità e mezzi di trattamento, nonostante la nomina dell'ente, sono stabilite a monte dalla normativa.

# 3. Libera Associazione contro le mafie

Osservazioni pervenute dal referente area anticorruzione di Libera Associazione contro le mafie a nome e per conto dell'ente di appartenenza.

## PARTE PRIMA - Ambito di applicazione

1.2 Quali sono i soggetti che godono di protezione in caso di segnalazione, denuncia o divulgazione pubblica nell'ambito del settore pubblico

Osservazioni: Molto utili le estensioni, in linea con la direttiva europea quindi la normativa nazionale. Sottoponiamo il tema dei ricercatori/dottorandi/assegnisti di ricerca presso una struttura universitari: in tal caso, non si configura una collaborazione lavorativa in senso formale. Rientrano nelle fattispecie analoga ai volontari/tirocinanti? Nel caso, si potrebbe meglio specificare anche nel documento delle linee guida.

# 1.5 I soggetti diversi da chi segnala, denuncia o effettua divulgazioni pubbliche nei cui confronti valgono il divieto di ritorsione e le misure di protezione

Osservazioni: Risulta interessante la figura del "facilitatore" interno per come specificata. Non risulta chiaro se Anac intende incentivare tale pratica, meglio identificando i criteri tramite il quale tale figura può garantirsi all'interno dell'ente, magari supportata dall'Autorità o con centri d'informazione terzi messi in campo da soggetti civici. Sarebbe opportuno, in questa parte delle linee guida o in altra sezione, dedicare un più adeguato approfondimento attorno a questa figura, anche al fine di precisarne le forme effettive e dettagliate di tutela.

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

Osservazioni: Prendendo atto che le linee guida di Anac si limitano a meglio descrivere quanto stabilito da norma nazionale, l'esclusione delle irregolarità nella gestione/organizzazione delle attività può risultare lesivo di un diritto già precedentemente acquisito con precedente normativa. Inoltre, cambia totalmente il senso del whistleblowing per come finora inteso dalla normativa italiana. L'attuale ambito soggettivo nei fatti si discosta inoltre fortemente dalla maggioranza delle segnalazioni che, come Libera, abbiamo finora accompagnato. Resta difficile intendere, e non viene specificato nelle linee guida, come il whistleblowing in caso di illeciti (persino penali) vada a configurarsi, con (a nostro parere) pericolosa sovrapposizione e non adeguata distinzione con l'azione della magistratura. Al tempo stesso, diviene

difficile comprendere come debba comportarsi sia un RPCT sia un centro di supporto a riguardo: la funzione, oltre che di verifica di manifesta infondatezza e e genericità, diviene quella di provare a far emergere il fatto slegandolo in toto da chi l'ha segnalato, per poi limitarsi a comunicarlo ad Anac? L'azione dell'RPCT, al pari di un centro di supporto, resta il lavoro di massima anonimizzazione (tale azione di anonimizzazione inoltre non si riscontra nell'elencanzione di p.36.37)? Specie nel caso dell'RPCT, si sottende che non può mettere in campo strategie organizzative atte a limitare il perpetrarsi della situazione? L'anonimizzazione è l'unico elemento effettivo di tutela per il whistleblower (escludendo il caso di ritorsione), ossia significa che non dovrà attendere misure organizzative atte alla cessazione del comportamento lesivo? Infine: con un ambito oggettivo di tal tipo, la differenza tra RPCT, facilitarore interno e soggetto di supporto civico va a ridursi. Il centro di supporto civico può certamente agire sul livello dell'informalità, del supporto psicologico e del progetto di vita della persona (cosa che magari l'RPCT fa meno, essendo più direttamente interessato all'impatto della segnalazione nell'ente). Occorrerebbe di gran lunga meglio tipizzare e mettere in evidenza, nelle linee guida, l'azione dell'RPCT o di chi raccoglie la segnalazione, anche distinguendola dal facilitatore interno o da soggetto civico esterno.

# 2.1.3 L' irrilevanza dei motivi personali del segnalante o denunciante

Osservazioni: Molto concorde su questo. Pertanto, il lavoro che RPCT o centri di supporto dovranno fare sarà quello di escludere da un report di segnalazione ogni riferimento a eventuali motivi personali?

## 2.2 Le segnalazioni anonime e la loro trattazione

Osservazioni: Stante quanto detto sopra, le segnalazioni (già) anonime (ossia non anonimizzate in seconda fase) risultano persino più in linea con la nuova interpretazione dell'istituto? Viene da chiedersi se, in vista di quello che l'istituto va a configurarsi, ha ancora senso chiedere l'identità del segnalante (rendendola nota sia all'RPCT, sia ad ANAC), salvo sua manifesta volontà, o successiva fase di eventuale ritorsione, e non convenga procedere direttamente con l'anonimizzazione all'origine, per mezzo di canale informatico. Potrebbe valere il principio dell'anonimizzazione all'origine, più che della segnalazione anonima o legata alla persona. Nel caso di un centro di supporto civico, il principio dell'anonimato di norma si pone meno.

## 2.3 Le comunicazioni delle ritorsioni ad ANAC

Osservazioni: Sarebbe opportuno calendarizzare un monitoraggio, oltre dei portali istituzionali rispetto alla messa online del canale di segnalazione, anche di piena informazione, specie rispetto alla possibilità di comunicare ritorsioni ad Anac. Ciò in coerenza con quanto scritto nelle linee guida. Occorrerebbe anche meglio precisare come vengono gestite le ritorsioni per segnalazioni fatte a soggetti non competenti scorsi (citati a p.36): sono una casistica estremamente frequente.

# 3. I canali di presentazione delle segnalazioni e le modalità di presentazione

Osservazioni: Nel momento in cui l'oggetto della segnalazione (quindi la corrispettiva azione dell'RPCT) va a modificare così tanto, non è chiaro perché il canale interno sia da prediligere al canale esterno di ANAC. In passato, aveva senso perché l'RPCT poteva mettere in campo azioni organizzative atte a ridurre il rischio del comportamento opaco. Ciò si motiverebbe solamente riconoscendo all'RPCT il compito di anonimizzare al meglio la segnalazione, per poi inviarla ad Anac (compito che, probabilmente, risulta più complesso per Anac nella misura in cui va a ricevere una pluralità di report). Nelle linee guida, sarebbe quindi da precisare perché una segnalazione interna sia da prediligere. La formulazione "una più efficace prevenzione e accertamento delle violazioni passa attraverso l'acquisizione di informazioni pertinenti da parte dei soggetti più vicini all'origine delle violazioni stesse" è Finora, in nessuna parte del documento è specificato cosa un RPCT debba fare con la segnalazione, una volta ricevuta.

# 3.2 I canali interni

Osservazioni: Come detto sopra, non è chiaro perché una segnalazione interna potrebbe favorire il miglioramento dell'organizzazione interna, nel momento in cui l'RPCT non può mettere in campo azioni di riduzione del rischio. Occorrerebbe meglio specificare, nelle linee guida la differenza tra la gestione tecnica del canale di segnalazione e la gestione delle segnalazioni in quanto tali (che resta interna). Circa il coinvolgimento di soggetti esterni a cui viene affidata la gestione del canale, occorrerebbe meglio configurare la qualità dell'accordo che andrebbe a stipularsi. Quali

caratteristiche devono avere questi soggetti? Quali qualità? Quale terzietà? Quali costi? Attenzione a evitare il mercato dei canali di whistleblowing.

## 3.4 Divulgazione pubblica

Osservazioni: Occorrerebbe identificare meglio come una divulgazione pubblica può assumere i contorni atti a garantire poi tutele al segnalante. Mi spiego: come Libera abbiamo attivare un canale di raccolta di divulgazioni pubbliche, con tecnologia wikileaks, non dissimile da un canale interno o al canale di Anac, seppur con le adeguate differenze. Occorrerebbe precisare il minimo che un soggetto (giornalistico?) potrebbe fare affinché sia garantita tutela al segnalante, ad es da ritorsioni postume, quindi venendo in qualche modo riconosciuto come soggetto in grado di raccogliere una divulgazione pubblica in quanto tale.

# 3.5 Denuncia all'Autorità giurisdizionale

Osservazioni: Occorrerebbe meglio indicare analogie e differenze tra whib e denuncia all'autorità, specie per come è da attuale riformulazione e soprattutto alla luce della ridefinizione dell'oggetto della segnalazione. Immaginiamo importanti difficoltà a riguardo e le linee guida potrebbero direttamente affrontare la questione.

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

Osservazioni: Occorrerebbe meglio specificare in caso di ritorsioni a seguito di segnalazioni inviate NON alla persona competente.

# PARTE SECONDA - Il ruolo di Anac nella gestione delle segnalazioni

# 1. Il canale esterno per la presentazione e la gestione delle segnalazioni

Osservazioni: Nei fatti, l'azione di Anac (Uwhib), stante l'attuale oggetto del wblowing, si configura nei termini di una verifica della fondatezza del report di segnalazione e nella sua successiva massima anonimizzazione, al fine di girarlo poi agli organi più competenti. Scompare ogni possibilità di Anac di chiedere un cambiamento organizzativo all'ente ad oggetto. Tale previsione conferma come sia forse auspicabile la gestione diretta di Anac, più che del canale interno, delle diverse segnalazioni, anche al fine di garantire che le medesime azioni siano messe in campo con la migliore competenza (di Anac). Si commenta evidenziando come ciò vada a ridurre il quadro di azione dell'Autorità che la precedente normativa viceversa garantiva.

# 2. Le attività di ANAC sulla gestione delle comunicazioni di ritorsioni

Osservazioni: Bene l'inversione dell'onere della prova.

# 4. Unione Camere Penali Italiane

Osservazioni pervenute da un componente dell'ufficio di Presidenza, a nome e per conto dell'ente di appartenenza

# PARTE PRIMA - Ambito di applicazione

# 3.1 Quali sono i canali e le condizioni per accedervi

Osservazioni: Pur rilevando che le Linee Guida si conformano necessariamente al testo del decreto, la norma dell'art. 6 dello stesso pone gravi problematiche laddove lascia al segnalante la valutazione di conformità del canale di segnalazione, la previsione di futuro mancato seguito o ritorsione e la valutazione del pericolo per un pubblico interesse. Ne consegue la necessità che ANAC verifichi in modo stringente che tali valutazioni non si risolvano in una mera opinione del segnalante, verificando invece la loro logicità e riscontrabilità.

# 4.2.2 Le condizioni per l'applicazione della tutela dalle ritorsioni

Osservazioni: La norma dell'art, 17, comma 2, del decreto prevede una presunzione di collegamento tra la segnalazione e l'atto ritorsivo: Qualora quest'ultimo consista in un fatto di possibile rilevanza penale la presunzione non può essere utilizzata perchè inverte l'onere della prova in modo non conforme al dettato costituzionale in punto di presunzione di non colpevolezza.

# PARTE TERZA- La disciplina sanzionatoria

## 1. I poteri sanzionatori di ANAC. Le diverse fattispecie sottoposte a sanzione

**Osservazioni:** L'art. 21 del decreto non è chiaro in punto di individuazione del c.d. "responsabile" a cui l'ANAC può applicare la sanzione. Il punto dovrebbe essere chiarito nelle linee guida con riferimento all'alternativa tra persona fisica ed ente.

#### 5. Privato cittadino

Osservazioni pervenute da un privato cittadino a titolo personale

# PARTE PRIMA - Ambito di applicazione

# 1.5 I soggetti diversi da chi segnala, denuncia o effettua divulgazioni pubbliche nei cui confronti valgono il divieto di ritorsione e le misure di protezione

Osservazioni: "In tali casi quindi ci si riferisce solo alle attività che vengono svolte nel presente e non anche a quelle passate.": nell'articolo viene individuato chi può essere considerato collega di lavoro per le finalità della normativa whistleblowing, ma non è stabilito quali debbano essere i periodi delle attività oggetto di segnalazione. Questa è un'interpretazione inserita in linee guida che, secondo l'art. 10, devono essere relative alle sole segnalazioni esterne. Credo che se ANAC vuole dare indicazioni sull'applicazione del D.Lgs 24/2023, oltre le previsioni dell'art. 10, debba fare due atti separati.

# 2.1.3 L' irrilevanza dei motivi personali del segnalante o denunciante

Osservazioni: La normativa non è così chiara da poter asserire "Resta comunque fermo che non sono considerate segnalazioni di Whistleblowing quelle aventi ad oggetto una contestazione, rivendicazione o richiesta legata ad un interesse di carattere personale del segnalante", anche perchè ANAC ha i compiti di adottare linee guida relative alle procedure per la presentazione e la gestione delle segnalazioni esterne e di pubblicare sul proprio sito una serie di informazioni (vedi art. 9).

## 2.1.4 Gli elementi e le caratteristiche delle segnalazioni

**Osservazioni:** Nel D.Lgs 24/2023 non c'è traccia su "come" debbano essere le segnalazioni e Anac non è competente a dare indicazioni sulle segnalazioni interne o sulle divulgazioni pubbliche.

## 2.2 Le segnalazioni anonime e la loro trattazione

Osservazioni:"I soggetti del settore pubblico e del settore privato che ricevono le segnalazioni tramite canali interni considerano le segnalazioni anonime alla stregua di segnalazioni ordinarie da trattare secondo i criteri stabiliti nei rispettivi ordinamenti.": non è previsto dal D.Lgs. 24/2023 e Anac non è competente a dare indicazioni sulle segnalazioni interne o sulle divulgazioni pubbliche.

# 3.2 I canali interni

Osservazioni: Il D.Lgs 24/2023 non prevede l'adozione di un "atto organizzativo apposito" per il whistleblowing

## 6. Associazione fra le Società Italiane per Azioni - Assonime

Osservazioni pervenute dal vice direttore generale di Assonime a nome e per conto dell'ente di appartenenza

# PARTE PRIMA - Ambito di applicazione

## 1. Ambito soggettivo

Osservazioni: Il decreto legislativo delinea l'ambito di applicazione della disciplina attraverso una tecnica legislativa molto complessa, basata su rinvii interni alle disposizioni dello stesso decreto e alle previsioni contenute negli allegati, nonché su molteplici richiami esterni a discipline speciali, minando la certezza delle regole e pregiudicando la corretta attuazione delle stesse da parte degli enti. Su tale aspetto, lo schema di Linee guida offre un importante contributo interpretativo volto a ricostruire un regime di obblighi e tutele a geometria variabile

## 1.3 Gli enti del settore privato tenuti a rispettare la disciplina

Osservazioni: Con riguardo ai soggetti del settore privato le Linee guida stabiliscono che, a prescindere dalla natura pubblica o privata, dalle dimensioni e dal settore di appartenenza dell'ente, le violazioni del decreto legislativo 231/2001 possono essere effettuate soltanto attraverso il canale interno. Si tratta di una precisazione importante e coerente sia con la disciplina della responsabilità amministrativa degli enti, sia con l'inquadramento dell'istituto nell'ambito del sistema dei controlli interni, quale strumento di rafforzamento dei presidi organizzativi in funzione di prevenzione dei reati. Ne consegue che in nessun caso - neppure quando il segnalante ritenga violate le regole previste dal decreto sulla diligente gestione delle segnalazioni o ritenga che sussistano fondati motivi di ritenere che la segnalazione interna non avrebbe seguito o che andrebbe incontro a ritorsioni - le violazioni della disciplina 231 o le inadeguatezze del modello potranno essere segnalate all'ANAC, né tanto meno essere oggetto di divulgazione pubblica.

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

Osservazioni: Un punto delicato, che merita attenzione e su cui sarebbe utile un chiarimento, è quello relativo al rapporto tra la disciplina del whistleblowing contenuta nel decreto n. 24/23 e le discipline speciali e settoriali che regolano le procedure di segnalazione in determinati settori. Per gli enti destinatari di tali discipline settoriali si prevede, pertanto, un doppio regime di segnalazione: quello previsto dalle leggi speciali per le violazioni oggetto delle stesse e quello previsto dal decreto n. 24/23 per le violazioni delle leggi europee o nazionali che non rientrano nell'ambito delle discipline speciali. Ne deriva un sistema complesso che, da un lato, impone alle imprese un'analisi di dettaglio multidisciplinare, che presenta elevati margini di incertezza e/o sovrapposizione e, dall'altro, genera duplicazione di ruoli, competenze, procedure organizzative e canali di segnalazione, minando l'efficienza del sistema complessivo. Sotto il profilo legislativo, sarebbe opportuno sottrarre integralmente alla disciplina del decreto gli enti soggetti a regimi speciali di whistleblowing, in via interpretativa appare tuttavia necessario stabilire dei criteri che minimizzino gli effetti derivanti dalla sovrapposizione della disciplina, da un lato valorizzando i canali esistenti e dall'altro realizzando un forte coordinamento tra le Autorità.

# 2.2 Le segnalazioni anonime e la loro trattazione

Osservazioni: In tema di segnalazioni anonime è da condividere la soluzione interpretativa indicata nello schema di Linee guida che, pur rimettendo alle vie ordinarie la trattazione di tali segnalazioni, impone all'ente di registrare le segnalazioni anonime ricevute e conservare la relativa documentazione non oltre cinque anni, al fine di renderle rintracciabili nel caso in cui il segnalante successivamente comunichi all'ANAC l'adozione di misure ritorsive a causa della segnalazione anonima.

# 3. I canali di presentazione delle segnalazioni e le modalità di presentazione

Osservazioni: Il decreto legislativo regola le procedure di segnalazione innovando in modo significativo rispetto alla disciplina previgente. In particolare, si distinguono tre tipi di procedure: (i) la procedura di segnalazione attraverso un canale interno all'ente; (ii) la procedura di segnalazione mediante un canale esterno istituito e gestito dall'ANAC; (iii) la divulgazione pubblica. Come nella previgente disciplina, rimane ferma la possibilità di denunciare direttamente all'autorità giudiziaria e contabile. Nonostante il decreto individui, in linea di principio, un criterio di priorità nell'uso dei canali, nel regolare le condizioni di accesso a quelli diversi dal canale interno, le norme utilizzano formulazioni

generiche, che rimettono al segnalante un'ampia discrezionalità nella valutazione del canale da adottare, con il rischio di pregiudicare le esigenze di riservatezza dell'ente e di dare luogo a un uso distorto dell'istituto, con conseguente danno (non riparabile) alla reputazione dell'ente stesso. Sono, dunque, da apprezzare le indicazioni dello schema di Linee guida volte a rafforzare la gradualità nella scelta del canale di segnalazione più idoneo al caso concreto, attraverso la definizione di criteri interpretativi utili a circostanziare il ricorso alla segnalazione esterna e alla divulgazione pubblica. Tale scelta dovrebbe essere, tuttavia, rimessa alla discrezionalità dell'ente che esercita direzione e coordinamento.

# 3.1 Quali sono i canali e le condizioni per accedervi

Osservazioni: Per delineare un quadro degli obblighi chiaro, adeguato e proporzionato, l'interpretazione delle norme del decreto sull'accesso ai diversi canali dovrebbe tenere conto di due obiettivi: i) realizzare un corretto bilanciamento tra le esigenze di protezione del segnalante e la salvaguardia delle imprese nei confronti di un uso distorto o abusivo dell'istituto; ii) raccordare la nuova disciplina con i presidi di prevenzione e contrasto dell'illegalità già esistenti all'interno degli enti, e che discendono sia dal contesto normativo (con particolare riguardo alla disciplina della responsabilità amministrativa degli enti e alle regole del diritto societario), sia dalla prassi delle imprese. In questo senso sono da apprezzare, le indicazioni delle Linee guida volte a circostanziare il ricorso alla segnalazione esterna e alla divulgazione pubblica: lo schema sancisce opportunamente, in primo luogo, che negli enti per i quali non è obbligatoria l'istituzione del canale interno, il segnalante non è considerato un whistleblower e non può conseguentemente trasmettere segnalazioni ad ANAC. In secondo luogo, precisa che l'espressione "la segnalazione interna non ha avuto seguito", prevista quale condizione per il ricorso al canale esterno, fa riferimento ai casi in cui il canale interno sia stato utilizzato, ma non abbia funzionato correttamente. Ciò avviene, ad esempio, secondo le Linee guida, quando la segnalazione non è stata trattata entro un termine ragionevole oppure quando "non è stata intrapresa un'azione per affrontare la violazione". Quest'ultima precisazione, tuttavia, rischia di ingenerare nel segnalante l'affidamento circa la conclusione della procedura di segnalazione con l'adozione di una specifica misura. Non si rinviene, invece, né nel decreto, né nella direttiva un diritto del segnalante al buon esito della segnalazione. Sarebbe più opportuno, pertanto, specificare che l'espressione "non avere seguito" implichi il mancato rispetto delle attività cui è tenuto il gestore della segnalazione, individuate dalle stesse Linee guida (rispetto di tempistiche ragionevoli e della riservatezza dei dati, valutazione dei requisiti essenziali della segnalazione, ecc.). Da ultimo, il documento precisa opportunamente che i fondati motivi che legittimano il ricorso alla segnalazione esterna per il timore di ritorsioni o di trattamento inadeguato della segnalazione devono essere fondati sulla base di circostanze concrete. Sarebbe utile al riguardo recuperare i principi della disciplina della legge 179/2017 che richiedeva come requisito della segnalazione la sussistenz di elementi di fatto "precisi e concordanti", al fine di rafforzare le garanzie verso segnalazioni infondate e pretestuose che, oltre a ledere gli interessi dell'ente, minano l'efficacia del sistema delle segnalazioni. Tali considerazioni a maggior ragione valgono per il ricorso alla divulgazione pubblica.

## 3.2 I canali interni

Osservazioni: Per essere ritenuti adeguati i canali di segnalazione interna devono essere idonei ad assicurare la riservatezza sull'identità del segnalante o delle persone coinvolte, sul contenuto della segnalazione e sulla documentazione ad essa relativa. Per rafforzare le garanzie di riservatezza il decreto, così come lo schema di Linee guida incoraggiano, in particolare, il ricorso allo strumento della crittografia. Al riguardo, alla luce delle più recenti evoluzioni in tema di digitalizzazione delle imprese si potrebbe valutare altresì il ricorso a tecnologie avanzate di registro distribuito come ad esempio i registri DLT e in particolare le blockchain. Contestualmente, al fine di minimizzare l'impatto della nuova disciplina sulle imprese meno avanzate sul piano tecnologico, andrebbero valorizzate le prassi e i canali tradizionali (come ad esempio la pec), già individuati in ambito 231 con riguardo ai requisiti tecnici del canale interno in modo da salvaguardare le procedure già attivate dalle imprese. Con riguardo all'individuazione del gestore della segnalazione l'opzione migliore appare quella di lasciare la più ampia autonomia organizzativa alle società, in considerazione delle esigenze specifiche connesse alle dimensioni dell'impresa, alla natura dell'attività esercitata e alla realtà organizzativa concreta (ad es. OdV, internal audit o altre funzioni, outsourcing, ecc.). Le Linee Guida non affrontano poi il tema relativo alla possibilità di istituire canali di segnalazioni condivisi all'interno dei gruppi di impresa, su cui sarebbe invece utile un chiarimento. Alla luce dell'interpretazione della direttiva data dalla Commissione europea (che consente alla capogruppo di prevedere canali centralizzati purché coesistano con canali interni a ogni singola impresa) e dell'art. 4 del decreto, i gruppi dovrebbero valutare se rinunciare alla procedura centralizzata o prevedere un doppio canale interno: uno a livello di controllata e uno di capogruppo lasciando al whistleblower la scelta su quale procedere. Il vantaggio di questa opzione è quello di mantenere i poteri investigativi a livello accentrato, distinguendo, almeno in parte, il profilo della segnalazione da quello della gestione dell'informazione. Va, però, anche considerato che escludere dalle procedure centralizzate le società del gruppo potrebbe rivelarsi utile sia perché più in linea con l'interpretazione della Commissione, sia in ragione dei rischi di risalita della responsabilità in capo alla controllante. Una diversa soluzione interpretativa potrebbe essere quella di considerare la holding o altra società del gruppo come soggetto esterno cui affidare la gestione delle segnalazioni in outsourcing sulla base di contratti di servizio.

# 3.3 Il canale esterno presso ANAC

Osservazioni: Per essere ritenuti adeguati anche i canali di segnalazione esterna devono essere idonei ad assicurare la riservatezza sull'identità del segnalante o delle persone coinvolte, sul contenuto della segnalazione e sulla documentazione ad essa relativa. Per rafforzare le garanzie di riservatezza il decreto, così come lo schema di Linee guida incoraggiano, in particolare, il ricorso allo strumento della crittografia. Al riguardo, alla luce delle più recenti evoluzioni in tema di digitalizzazione delle Autorità e delle pubbliche ammnistrazioni si potrebbe valutare altresì il ricorso a tecnologie avanzate di registro distribuito come ad esempio i registri DLT e in particolare le blockchain.

# 3.4 Divulgazione pubblica

Osservazioni: Lo schema di Linee guida, in coerenza con i principi del decreto (e della direttiva) legittima il ricorso alla divulgazione pubblica non solo attraverso la stampa, ma anche attraverso mezzi diffusione in grado di raggiungere un numero elevato di persone, quali ad esempio i social network e i nuovi canali di comunicazione (ad es. facebook, twitter, ecc.), i quali, tuttavia, non sono presidiati da discipline specifiche, regole deontologiche e controlli da parte di apposite autorità di vigilanza. Ciò rende di estrema importanza circoscrivere, anche in via interpretativa, ulteriormente ogni forma di valutazione discrezionale del soggetto segnalante in merito alla possibilità di ricorrere a tali strumenti. In una prospettiva di correttivi al decreto legislativo, sarebbe necessario prevedere un regime sanzionatorio, che rafforzi l'attenzione del segnalante verso il danno reputazionale potenzialmente arrecabile all'ente, e sia applicabile quando la denuncia effettuata tramite canali di diffusione di massa risulti ab initio priva delle ragioni disposte dalla legge e dalle Linee guida Anac.

# 4. Le tutele

Osservazioni: Uno dei principali cardini della disciplina del whistleblowing è rappresentato dalle tutele riconosciute al segnalante per le segnalazioni effettuate nel rispetto della disciplina. Esse consistono da un lato, nelle garanzie di riservatezza nella gestione della segnalazione e dall'altro nel divieto di ritorsioni per le denunce effettuate posto in capo al datore di lavoro, e nel conseguente regime di nullità degli atti ritorsivi eventualmente subiti in violazione di tale divieto. Il documento in consultazione precisa che ai fini della protezione è necessario che il segnalante abbia agito in base a "una convinzione ragionevole" (ad esempio che un illecito si sia verificato o stia per verificarsi). Non rileva, invece, che la segnalazione sia stata effettuata pur non essendo certo dell'effettivo accadimento dei fatti o riportando anche fatti inesatti per via di un errore genuino. Tali criteri appaiono, tuttavia eccessivamente elastici e non sufficienti a garantire il bilanciamento tra l'interesse del segnalante a non subire discriminazioni e ritorsioni per le segnalazioni effettuate e le esigenze di protezione e salvaguardia delle imprese nei confronti di usi distorti o abusivi dello strumento, che possono determinare ingenti danni economici e reputazionali all'impresa, soprattutto quando tali condizioni siano poste a fondamento della divulgazione pubblica. Se il whistleblowing si configura, inoltre, come uno strumento di controllo interno idoneo ad attivare all'interno dell'ente indagini e procedure per garantire una migliore efficienza degli assetti organizzativi e dei presidi per la prevenzione dei reati, la principale prerogativa della segnalazione deve essere proprio la qualità e la concretezza delle informazioni che vengono rese da soggetti aventi un rapporto qualificato con l'organizzazione in cui si verifica l'abuso o l'irregolarità segnalata. Sarebbe, dunque, più opportuno circoscrivere le tutele alle ipotesi in cui la segnalazione si basi su fatti precisi e concordanti e sia adeguatamente motivata, anche attraverso idonea documentazione.

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

Osservazioni: Sul piano delle tutele del soggetto segnalato, l'articolo 12 del decreto estende le medesime garanzie di riservatezza riconosciute alla persona segnalante alle persone coinvolte o menzionate nelle segnalazioni fino alla conclusione del procedimento. Al fine di garantire il diritto di difesa di tali soggetti, è inoltre prevista la facoltà di essere sentiti, anche mediante procedimento cartolare attraverso l'acquisizione di osservazioni scritte e documenti. Per esercitare tale diritto, tuttavia, il segnalante dovrebbe essere posto in condizioni di conoscere dell'esistenza di una segnalazione nei suoi confronti. Per evitare di vanificare la tutela del segnalato sarebbe, dunque, opportuno che le Linee guida chiarissero che quest'ultimo debba essere sempre informato dal gestore della segnalazione della eventuale presentazione di una segnalazione nei suoi confronti.

#### 7. Amministratore società AXIS S.r.l.

Osservazioni pervenute dall'Amministratore della AXIS S.r.l. a nome e per conto dell'ente di appartenenza

# PARTE PRIMA - Ambito di applicazione

# 1.3 Gli enti del settore privato tenuti a rispettare la disciplina

Osservazioni: "Soggetti privati che hanno impiegato nell'ultimo anno la media di almeno cinquanta lavoratori subordinati con contratti di lavoro a tempo indeterminato o determinato.": nel conteggio dei lavoratori subordinati vanno considerati anche i somministrati (art. 30 D.Lgs. 81/2015)?

# 3.2 I canali interni

Osservazioni: 1 - "[...] garantire la riservatezza anche tramite il ricorso a strumenti di crittografia": la parola "anche" è da intendersi come incoraggiamento o come condizione necessaria (vedi anche l'art. 4 comma 1 del D.Lgs. 24/2023)? 2 - "[...] consentire di effettuare segnalazioni in forma scritta, anche con modalità informatiche (piattaforma online)": cosa si intende con precisione per "piattaforma online"? E' necessario appoggiarsi a tale piattaforme online o si tratta di una opzione incoraggiata? 3 - "Consentire di effettuare segnalazioni: in forma scritta, anche con modalità informatiche (piattaforma online); orale, attraverso linee telefoniche o in alternativa con sistemi di messaggistica vocale; ovvero, su richiesta della persona segnalante, mediante un incontro diretto fissato entro un termine ragionevole.": sono modalità alternative tra loro o devono essere tutte presenti? In particolare: è obbligatorio creare un canale di segnalazione attraverso linee telefoniche o sistemi di messaggeria vocale?

# 3.7. Differenze tra i soggetti pubblici e quelli privati nell'uso dei canali e del tipo informazioni sulle violazioni che possono essere segnalate

Osservazioni: In base alla tabella esposta alla fine del paragrafo, è corretto affermare che per un soggetto del settore privato che adotta un Modello 231/01 qualsiasi segnalazione concernente potenziali reati presupposto deve essere esclusivamente gestito con canali interni e il segnalante non può utilizzare il canale esterno ANAC, la divulgazione pubblica e la denuncia?

# 8. Associazione Centro Studi informatica Giuridica di Ivrea- Torino.

Osservazioni pervenute da un libero professionista a nome e per conto dell'ente di appartenenza

# PARTE PRIMA - Ambito di applicazione

# 1.2 Quali sono i soggetti che godono di protezione in caso di segnalazione, denuncia o divulgazione pubblica nell'ambito del settore pubblico

Osservazioni: Con riferimento agli Ordini e Collegi professionali, si chiede di chiarire se gli Iscritti agli Ordini e ai Collegi professionali possano considerarsi ricompresi tra i soggetti che godono di protezione in considerazione del fatto che essi, avendo il potere di riunirsi nell'assemblea degli iscritti per eleggere i propri rappresentanti e per approvare il bilancio, potrebbero essere ricompresi tra le "Persone con funzione di Amministrazione o controllo" ai sensi dell'art. 3, comma 3 lettera h) del D. Lgs. 2023 n.24, trattandosi di soggetti collegati in senso ampio all'organizzazione nella quale la violazione si verifica e nella quale esercitano alcune funzioni, anche in assenza di una regolare investitura (esercizio di fatto di funzioni).

## 1.3 Gli enti del settore privato tenuti a rispettare la disciplina

Osservazioni: Riguardo al computo della media dei lavoratori impiegati nei soggetti del settore privato le linee guida precisano che, "per il calcolo della media annua dei lavoratori impiegati negli enti del settore privato, occorre far riferimento all'ultimo anno solare precedente a quello in cui avviene la segnalazione, divulgazione pubblica o denuncia". Al riguardo, si chiede di precisare se non sia necessario distinguere le seguenti diverse situazioni: a) enti del settore

privato già esistenti e operanti alla data di entrata in vigore del decreto: si potrebbe fare riferimento alla media dei lavoratori impiegati nell'anno solare precedente alla data di entrata in vigore del decreto; b) nuovi enti che iniziano l'attività successivamente alla data di entrata in vigore del decreto ed enti preesistenti che nell'anno precedente non hanno raggiunto la soglia media prevista dal decreto: per questi casi, si chiede di chiarire se l'obbligo sorge immediatamente, al raggiungimento del numero minimo di 50 dipendenti, o se, invece, si debba comunque considerare la media relativa all'anno precedente, con la conseguenza che l'obbligo decorrerebbe solo dall'anno solare successivo. Riguardo al criterio di calcolo della media, si chiede di precisare se possa essere utilizzato il metodo delle ULA (c.d. unità lavorative annue: calcolate riducendo il valore unitario delle posizioni lavorative a tempo parziale in equivalenti a tempo pieno) o se invece debbano utilizzarsi altri criteri.

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

Osservazioni: Riguardo all'esclusione delle 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 o contabile 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, prevista dall' Art. 1, 2 comma lett. a del decreto, considerato che le motivazioni di fondo che spingono il segnalante ad effettuare la segnalazione potrebbero essere anche molteplici e riguardare contemporaneamente sia interessi di carattere personale, sia un concomitante interesse pubblico o all'integrità dell'amministrazione di appartenenza, e tenuto conto del fatto che il successivo art. 16, 2 comma dispone che "I motivi che hanno indotto la persona a segnalare o denunciare o divulgare pubblicamente sono irrilevanti ai fini della sua protezione.", si chiede di chiarire se dal combinato disposto delle due disposizioni non si possa dedurre la regola che il segnalante non ha diritto alla protezione se la segnalazione/denuncia è fatta ESCLUSIVAMENTE per un «interesse personale» o se concerne UNICAMENTE il «rapporto individuale di lavoro» o «il rapporto con le figure sovraordinate», o, in altri termini, se MANCA del tutto un interesse pubblico di carattere collettivo da tutelare.

## 2.1.4 Gli elementi e le caratteristiche delle segnalazioni

Osservazioni: Si chiede di precisare come sia possibile conciliare, in concreto, l'esigenza che la segnalazione sia il più possibile circostanziata al fine di consentire la delibazione dei fatti da parte dei soggetti competenti a ricevere e gestire le segnalazioni, con il principio di minimizzazione previsto dall' Art. 13, 2 comma, in base al quale «I dati personali che manifestamente non sono utili al trattamento di una specifica segnalazione non sono raccolti o, se raccolti accidentalmente, sono cancellati immediatamente." Al riguardo, si evidenzia che il sistema informatico protetto da crittografia dovrebbe anche essere immodificabile al fine di preservare l'immutabilità dei dati, il che renderebbe praticamente impossibile procedere alla successiva cancellazione delle informazioni spontaneamente inserite dal segnalante. Una possibile soluzione al problema potrebbe forse essere costituita dalla predisposizione a livello nazionale di un form di acquisizione delle segnalazioni che preveda delle domande standardizzate alle quali il segnalante dovrebbe fornire risposta in termini contenuti in modo da evitare a monte il rischio che vengano indicati dati o informazioni manifestamente non utili per la gestione della segnalazione

# 2.2 Le segnalazioni anonime e la loro trattazione

Osservazioni: Riguardo all'affermazione che "I soggetti del settore pubblico e del settore privato che ricevono le segnalazioni tramite canali interni considerano le segnalazioni anonime alla stregua di segnalazioni "ordinarie" da trattare secondo i criteri stabiliti nei rispettivi ordinamenti.", si chiede di chiarire se per i soggetti del settore pubblico non sussista uno specifico divieto di ricevere e gestire segnalazioni anonime ricavabile, in via sistematica, dal combinato disposto degli articoli 45 e 65 del CAD (Codice dell'amministrazione digitale) che impongono espressamente di accertare la provenienza dei documenti trasmessi da chiunque a una pubblica amministrazione e di identificare l'istante o il dichiarante. Tale interpretazione sarebbe confermata anche da quanto prevede il 3° comma dell'art. 333 c.p.p. in base al quale «Delle denunce anonime non può essere fatto alcun uso, salvo quanto disposto dall'articolo 240.". Infatti, considerato che detto art. 240, a sua volta, prevede che I documenti che contengono dichiarazioni anonime non possono essere acquisiti nè in alcun modo utilizzati, salvo che costituiscano corpo del reato o provengano comunque dall'imputato.", potrebbe ritenersi che se tali limiti vincolano l'autorità giudiziaria a maggior ragione essi limitano anche i soggetti del settore pubblico che svolgendo, invece, funzioni amministrative, non dovrebbero in alcun caso e in alcun modo acquisire e trattare segnalazioni anonime. Infine, si rileva che l'affermazione secondo la quale le segnalazioni anonime andrebbero trattate "alla stregua di segnalazioni "ordinarie" da trattare secondo i criteri stabiliti nei rispettivi ordinamenti" (non, quindi, in base alla disciplina prevista dal decreto lgs. 2023 n.24) sembra essere in contraddizione con la successiva affermazione secondo la quale "Gli enti del settore pubblico o privato che ricevono le segnalazioni attraverso canali interni e la stessa Autorità sono, quindi, tenuti a registrare le segnalazioni anonime ricevute e conservare la relativa documentazione non oltre cinque anni (con un espresso richiamo in nota all' art. 14, del d.lgs. n. 24/2023) decorrenti dalla data di ricezione di tali segnalazioni, rendendo così possibile rintracciarle, nel caso in cui il segnalante, o chi abbia sporto denuncia, comunichi ad ANAC di aver subito misure ritorsive a causa di quella segnalazione o denuncia anonima." Infatti, se si ritiene che le segnalazioni anonime seguano il regime "ordinario" previsto da ciascun ordinamento non potrebbe farsi applicazione del citato articolo 14 e, qualora si ritenesse che - in base alle norme del CAD sopra richiamate - per i soggetti del settore pubblico sussista il divieto di acquisire e gestire segnalazioni anonime, la relativa documentazione dovrebbe, invece, essere distrutta immediatamente, salvo che ricorrano i presupposti per la sua trasmissione all'autorità giudiziaria competente.

# 3. I canali di presentazione delle segnalazioni e le modalità di presentazione

Osservazioni: E' sorto il dubbio se il decreto preveda l'obbligo di istituire necessariamente più canali di segnalazione o se possa essere sufficiente la predisposizione anche di un solo canale, ciò avuto riguardo ad, esempio, alle piccole organizzazioni che spesso dispongono di risorse economiche limitate. Poiché nelle linee guida si legge che "Gli enti del settore pubblico e di quello privato, come indicati nel § 1 "ambito soggettivo", sono tenuti ad attivare un canale interno per la trasmissione e la gestione delle segnalazioni.", si chiede di chiarire se l'uso del termine "canale" al singolare implichi che sia sufficiente prevedere anche un solo canale di segnalazione anziché molteplici "canali", come sembrerebbe suggerire l'utilizzo del termine al plurale contenuto nell'art. 4 del d.Lgs. 2023 n.24. Riguardo all'obbligo dei soggetti del settore pubblico che hanno l'obbligo di nominare un Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza (RPCT) di affidare a quest'ultimo la gestione del canale interno, si chiede di chiarire se sia possibile per detti enti istituire, comunque, un canale di segnalazione alternativo, gestito separatamente da altro soggetto autonomo specificamente designato alla gestione delle segnalazioni nelle quali la persona segnalata sia proprio l'RPCT. Si rappresenta, poi, che la previsione dell'RPCT quale unico affidatario della gestione delle segnalazioni potrebbe dare luogo a criticità importanti, sia nel caso di legittimo impedimento dell'RPCT a svolgere i propri compiti (ad esempio, per malattia), sia nel caso in cui si verifichi un mutamento della persona che svolge tale ruolo all'interno dell'ente (ad esempio per trasferimento ad altro ente o per successivo mutamento dell'incarico), verificandosi, in tali casi un, avvicendamento di molteplici persone nella gestione della segnalazione. Non è chiaro, poi, se la previsione contenuta nel 5 comma dell'art. 4 del decreto, in base alla quale "I soggetti del settore pubblico cui sia fatto obbligo di prevedere la figura del RPCT .... affidano a quest'ultimo la gestione del canale di segnalazione interna", renda inapplicabile in maniera assoluta per tali enti del settore pubblico la previsione contenuta nel 2 comma del citato articolo 4, in base al quale la gestione del canale di segnalazione può essere affidata anche a un "soggetto esterno, anch'esso autonomo e con personale specificamente dedicato". Al riguardo, si chiede di precisare se sia possibile interpretare le due disposizioni nel senso che anche i soggetti del settore pubblico possono affidare la gestione del canale di segnalazione a un soggetto esterno, fermo restando, in ogni caso la necessità del diretto coinvolgimento del RPCT al quale competerebbe, anche in questo caso, il potere di gestione. Si chiede, poi, di chiarire quale sia il significato da attribuire al termine "Autonomo" che l'art. 4 indica con riferimento al personale interno ed esterno al quale viene affidata la gestione del canale di segnalazione

# 3.1 Quali sono i canali e le condizioni per accedervi

Osservazioni: Riguardo all'obbligo del dipendente di presentare la segnalazione al superiore gerarchico previsto dall'art. 8 del D.P.R. n. 62 del 2013, si chiede di riconsiderare l'affermazione secondo la quale "si precisa che tale segnalazione non può essere considerata di whistleblowing e quindi il segnalante non potrà beneficiare della protezione disposta dal d.lgs. n. 24/2023", alla luce del principio di gerarchia delle fonti. Infatti, poiché il DPR n.62/2013 è una fonte regolamentare, sotto-ordinata rispetto al Decreto legislativo 2023 n.24, il menzionato articolo 8 dovrebbe ritenersi implicitamente abrogato o comunque non applicabile dal momento che opinando diversamente, si priverebbero i dipendenti della possibilità di usufruire delle tutele previste dal decreto legislativo citato che attua una direttiva dell'Unione. Si chiede anche di considerare se il conflitto tra le due disposizioni non possa ritenersi superato anche ritenendo che, fermo restando l'obbligo del dipendente di segnalare gli illeciti previsto dall'art. 8 del DPR 2013 n. 62, sia rimessa al dipendente la scelta tra segnalare l'illecito al superiore gerarchico, senza avvalersi delle tutele previste per il whistleblower, o utilizzare, invece, il canale di segnalazione interno previsto dal decreto senza tuttavia incorrere in alcuna conseguenza disciplinare per avere utilizzato tale canale. Riguardo all'ipotesi di segnalazione interna che sia presentata ad un soggetto diverso da quello individuato e autorizzato dall'amministrazione o ente si chiede di precisare se la comunicazione al segnalante dell'avvenuta trasmissione all'organo competente debba essere effettuata da detto organo competente che riceva la segnalazione oppure dall'organo incompetente che effettua la trasmissione. Chi scrive ritiene che sia preferibile la prima soluzione, perché l'organo incompetente, che ha ricevuto erroneamente la segnalazione, potrebbe non disporre dei mezzi e delle procedure necessarie ad effettuare la comunicazione adottando le misure adeguate ad assicurare la riservatezza del segnalante. Tuttavia, occorre anche considerare l'ipotesi che la segnalazione sia stata inviata all'organo non competente tramite una piattaforma che non consenta di conoscere l'identità del segnalante, ma che permetta, comunque, di inviargli una comunicazione. Si chiede di precisare se sia possibile prevedere nella procedura di gestione un espresso divieto di consegnare una segnalazione in busta chiusa, al fine di evi are il rischio che la segnalazione possa essere trattata come ordinaria con la conseguente impossibilità di garantire la riservatezza prevista dall'art. 12. Si chiede di precisare se la condivisione del canale che in ambito pubblico è prevista espressamente solo per i Comuni che non siano capoluogo di provincia, possa estendersi analogicamente anche ad altri piccoli enti, quali ad esempio Ordini e Collegi professionali.

## 3.2 I canali interni

Osservazioni: Si chiede di chiarire se nel caso di utilizzo di un canale diverso rispetto a quelli predisposti dall'organizzazione sussista l'obbligo di trattare e gestire la segnalazione o meno, tenuto conto, in particolare, del fatto che l'utilizzo di canali diversi rispetto a quelli previsti può comportare elevati rischi di identificazione del segnalante e può compromettere la riservatezza del contenuto e delle altre parti che devono rimanere riservate. Del resto, si consideri che prevedere l'obbligo di gestire segnalazioni che siano state trasmesse attraverso canali atipici - vanifica le attività di progettazione effettuate a monte dall'organizzazione; - espone l'organizzazione ad ulteriori rischi non previsti nella valutazione d'impatto effettuata dall'organizzazione ai sensi della'rt. 35 GDPR e dell'art. 13, 6 comma del decreto; - incoraggia il segnalante a non tenere conto delle informazioni fornite dall'organizzazione ai sensi dell'art. 5 lette. E) del decreto riguardo al canale e alle procedure da seguire per effettuare la segnalazione.

## 4.1 La tutela della riservatezza

Osservazioni: L'art. 12 del decreto disciplina il regime di riservatezza nelle ipotesi di procedimento penale, procedimento contabile e procedimento disciplinare, ma nulla dice riguardo all'ipotesi in cui all'esito della segnalazione venga avviato un procedimento amministrativo (ad esempio per l'irrogazione di sanzioni conseguenti a violazioni amministrative in materia protezione dei dati personali o in materia di trasparenza o in materia sanitaria o antinfortunistica o di circolazione stradale). Si chiede di fornire precisazioni al riguardo. Riguardo alla «minimizzazione dei dati», poiché il decreto precisa che i dati personali che manifestamente non sono utili al trattamento di una specifica segnalazione non sono raccolti o, se raccolti accidentalmente, sono cancellati senza indugio, si evidenzia come tale successiva cancellazione può comportare il rischio di indebite manipolazioni della segnalazione e un conseguente contenzioso con il segnalante o con il segnalato circa il carattere manifestamente sovrabbondante dei dati accidentalmente raccolti. Al riguardo, si evidenzia che il sistema informatico protetto da crittografia dovrebbe anche essere immodificabile al fine di preservare l'immutabilità dei dati, il che renderebbe praticamente impossibile procedere alla successiva cancellazione delle informazioni spontaneamente inserite dal segnalante. Una possibile soluzione al problema potrebbe forse essere costituita dalla predisposizione a livello nazionale di un form di acquisizione delle segnalazioni che preveda delle domande standardizzate alle quali il segnalante dovrebbe fornire risposta in termini contenuti in modo da evitare a monte il rischio che vengano indicati dati o informazioni manifestamente non utili per la gestione della segnalazione.

# 4.1.1 La tutela della riservatezza del segnalante

Osservazioni: Riguardo all'informativa, si chiede di riconsiderare la precisazione che "Non devono invece essere fornite informative ad hoc ai vari soggetti interessati." perchè se i dati vengono raccolti direttamente dal segnalante, o se il segnalante ha dato il consenso alla rivelazione della propria identità, o se è terminata la fase delle indagini preliminari o dell'istruttoria del proc. contabile, non v'è motivo per non rendere l'informativa obbligatoriamente prevista dagli artt. 13 e 14 del Reg. Ue 2016 n.679, adempimento che potrebbe essere effettuato anche tramite la piattaforma di acquisizione della segnalazione o, in caso di segnalazione resa in presenza, al momento della verbalizzazione della stessa. Si chiede di riconsiderare l'affermazione secondo la quale he "la persona coinvolta o la persona menzionata nella segnalazione, [....], non possono esercitare i diritti che normalmente il GDPR riconosce agli interessati", non potendo essa valere quando dall'esercizio di tali diritti non possa derivare un pregiudizio effettivo e concreto alla riservatezza del segnalante, come nei casi in cui questi ha abbia dato il consenso alla rivelazione della propria identità, o quando sia terminata la fase delle indagini preliminari o dell'istruttoria del proc. contabile. Si chiede di riconsiderare la precisazione che in tali casi "al soggetto segnalato o alla persona menzionata nella segnalazione è preclusa anche la possibilità, [.....], di proporre reclamo al Garante della protezione dei dati personali", poiché contrasta con l'art. 2-undecies, 3° comma, primo e secondo periodo del D.Lgs. 2003, n.196, in base ai quali "in ogni caso" "L'esercizio dei medesimi diritti può, essere ritardato, limitato o escluso con comunicazione motivata e resa senza ritardo all'interessato[....]. In tali casi, i diritti dell'interessato possono essere esercitati anche tramite il Garante [....]. In tale ipotesi, il Garante informa

l'interessato di aver eseguito tutte le verifiche necessarie o di aver svolto un riesame, nonche' del diritto dell'interessato di proporre ricorso giurisdizionale. Il titolare del trattamento informa l'interessato delle facoltà di cui al presente comma." Si segnala, inoltre, una difficoltà di coordinamento delle norme previste dal decreto con l'art. 38, par. 4 Reg. Ue 2016 n.679 in base alla quale "gli interessati possono contattare il Responsabile della protezione dei dati personali per tutte le questioni relative al trattamento dei loro dati personali e all'esercizio dei loro diritti derivanti dal presente regolamento." Infatti, può accadere che l'RPD/ DPO venga contattato dal whistleblower, che in tal modo potrebbe disvelargli la propria identità, o dalla persona segnalata o coinvolta o menzionata nella segnalazione, con evidenti difficoltà pratiche nella gestione dell'istanza dell'interessato da parte del RPD in considerazione degli obblighi di riservatezza previsti dall'art. 12 del decreto. Si chiede, quindi, di fornire chiarimenti in merito

# PARTE SECONDA - Il ruolo di Anac nella gestione delle segnalazioni

# 1. Il canale esterno per la presentazione e la gestione delle segnalazioni

Osservazioni: In virtù del fatto che nei piccoli Comuni italiani vi è una fortissima turnazione del Responsabile Anticorruzione sarebbe utile richiamare l'attenzione, anche alla luce di alcuni provvedimenti del Garante per la protezione dei dati personali, sulla necessità di aggiornare tempestivamente i profili di autenticazione e di autorizzazione all'accesso alla piattaforma ANAC nel caso in cui si verifichino tali modifiche e di effettuare i controlli periodici su tale aspetto.

## 4. Le soluzioni tecnologiche di ANAC: la piattaforma informatica

Osservazioni: Riguardo all' accesso alla piattaforma predisposta da ANAC si prevede che esso avvenga con autenticazione informatica a più fattori. Al riguardo si evidenzia la necessità di garantire la conformità con quanto previsto dalla Legge 11 settembre 2020, n.120, che ha convertito in legge, con modificazioni, il decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76 (decreto semplificazioni), recante misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale, che a partire dal 28/02/2021 ha reso necessario per tutte le Pubbliche Amministrazioni di integrare nei propri sistemi informativi SPID (Sistema Pubblico di Identità Digitale) e CIE (Carta d'Identità Elettronica) come unico sistema di identificazione per l'accesso ai servizi digitali, con la conseguente necessità che l'accesso e l'identificazione del segnalante avvengano unicamente tramite SPID o CIE o EIDASS. Si chiede di specificare le modalità operative di utilizzo della piattaforma ANAC. Nel dettaglio, dalle Linee Guida non risulta chiaro se la piattaforma permetta esclusivamente la consultazione delle informazioni presenti nella segnalazione oppure se sia possibile: Trasferire la segnalazione ricevuta su piattaforma ANAC su piattaforma interna all'Ente; Esportare la segnalazione tramite apposito file creato e salvato sul dispositivo del Responsabile Anticorruzione; In quest'ultimo caso si segnala la necessità di adottare misure adeguate al fine di impedire la modificabilità dei dati esportati in modo da evitare il rischio di manipolazione della segnalazione.

# 9. Libero professionista

Osservazioni pervenute da un titolare di uno studio legale a titolo personale

# PARTE PRIMA - Ambito di applicazione

# 4.1 La tutela della riservatezza

Osservazioni: A pag. 49 viene indicato che "Si precisa che a garanzia del rispetto dell'obbligo di riservatezza il decreto prevede che in caso di violazione di tale obbligo ANAC applichi ai titolari del trattamento una sanzione amministrativa pecuniaria". Con riferimento alla violazione della riservatezza come condotta tipica, l'art. 21 d.lgs. 24/2023 attribuisce ad ANAC il potere sanzionatorio in caso di violazione dell'obbligo di riservatezza di cui all'art. 12. L'art. 12 prevede, tra l'altro, l'adempimento di alcune previsioni del Reg. UE n. 679/2016 (GDPR), tra cui gli articoli 29, 32, oltre a definire le finalità di riservatezza riportando gli eventi da evitare. A parere di chi scrive, sembra opportuno distinguere l'ambito di applicazione, in quanto, laddove si prevedesse in capo ad ANAC la possibilità di emettere sanzioni amministrative pecuniarie per la violazione dell'obbligo di riservatezza dei titolari del trattamento "di per sé", la condotta sarebbe sottoposta a doppia sanzione, in violazione della giurisprudenza della Corte di Giustizia Europea. Bisogna, infatti, escludere che ANAC possa essere ritenuta Autorità di controllo "per materia" ai sensi del Reg. UE n. 679/2016, non potendo concorrere all'ambito di competenza dell'Autorità Garante per la protezione dei dati personali. Per tale motivo, si propone di precisare quale sia l'ambito di competenza per le violazioni del titolare del trattamento, distinguendo tra violazione delle norme di progettazione privacy by design e accountability riportate dall'art. 13 d.lgs. 24/2023, rispetto alla violazione della riservatezza come "evento-conseguenza" di cui all'art. 12 d.lgs. 24/2023. In tale modo, in caso di violazione, il Garante privacy potrebbe sanzionare la mancanza di adozione di misure di sicurezza (es. mancanza di

informativa; mancanza di crittografia; mancanza di valutazione di impatto) anche in assenza di eventi di c.d. "data breach", mentre ANAC potrebbe sanzionare la conseguenza dell'inadempimento, ovvero l'evento-conseguenza che ha determinato l'effettiva divulgazione non autorizzata dell'identità delle persone tutelate.

## 10. Dipendente della società CIRFOOD s.c.

Osservazioni pervenute da un dipendente di una società a nome e per conto dell'ente di appartenenza

## PARTE PRIMA - Ambito di applicazione

# 1.5 I soggetti diversi da chi segnala, denuncia o effettua divulgazioni pubbliche nei cui confronti valgono il divieto di ritorsione e le misure di protezione

Osservazioni: Non è chiaro se il ruolo di "facilitatore" ex art. 2, comma 1, lett. h) del d.lgs. 24/2023 possa essere desunto dal soggetto deputato a gestire le segnalazioni sulla base della descrizione della segnalazione stessa o se sia necessario che tale ruolo sia espressamente riconosciuto dallo stesso segnalante. Peraltro, il contributo del facilitatore potrebbe non necessariamente emergere dalla segnalazione o, comunque, essere riscontrato solo in seguito a verifiche effettuate dal soggetto deputato a gestire le segnalazioni.

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

Osservazioni: Non è chiaro cosa debba intendersi per "elementi concreti". Nè il d.lgs. 24/2023 nè il testo delle Linee Guida offrono contributi utili ad identificarli in maniera più circostanziata. Consentire che possano costituire oggetto di segnalazione le violazioni non ancora commesse che il segnalante ritenga potrebbero esserlo sulla base di elementi concreti rischia di tradursi in una disposizione astratta e con ampi margini di discrezionalità. Si potrebbe valutare di fare riferimento al termine "indizi" così come disciplinati all'interno del codice di procedura penale e, pertanto, connotati da caratteristiche di "gravità, precisione e concordanza" ex art. 192, comma 2, c.p.p.. Inoltre, è indicato che "non sono più ricomprese tra le violazioni segnalabili le irregolarità nella gestione o organizzazione dell'attività". E' tuttavia altresì indicato, nel paragrafo dedicato alle "violazioni delle disposizioni normative nazionali", che le violazioni dei modelli di organizzazione e gestione previsti nel d.lgs. 231/2001, che rientrano tra tali tipologie di violazioni, "attengono ad aspetti organizzativi dell'ente che li adotta". Si riscontra quindi un apparente contrasto tra la parte in cui viene previsto che le irregolarità nella gestione o organizzazione dell'attività non siano ricomprese tra le violazioni segnalabili, e la parte in cui viene indicato che le violazioni dei modelli 231 oggetto di segnalazione attengono ad aspetti organizzativi dell'ente che li adotta.

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

Osservazioni: Con riferimento all'ambito oggettivo di segnalazione, si indica che sono escluse le contestazioni, rivendicazioni o richieste legate ad un interesse di carattere personale della persona segnalante. Posto che il sistema rischia, nella prassi applicativa, di trasformarsi in uno strumento che si presta a forzature e rivendicazioni sul piano del rapporto di lavoro - a fronte della previsione, estremamente ampia, del divieto di ritorsione - occorre chiarire che nella fattispecie di esclusione in questione rientrano anche quelle segnalazioni, rivendicazioni e richieste che, anche solo indirettamente, sono legate a interessi di carattere personale della persona segnalante, a prescindere dalla rilevanza della segnalazione, che potrà comunque essere trattata ai fini del d.lgs. n. 231/2001, ma senza le tutele di cui al d.lgs. n. 24/2023.

## 2.2 Le segnalazioni anonime e la loro trattazione

Osservazioni: Si ritiene che le segnalazioni aventi ad oggetto questioni riguardanti il d.lgs. n. 231/2001 debbano necessariamente prevedere un tempo di conservazione di più ampio respiro e non limitato. Infatti, la gestione delle segnalazioni, nell'ottica del d.lgs. n. 231/2001 rappresenta un elemento che è necessario per la difesa dell'ente in caso di eventuali procedimenti penali, per dimostrare l'efficace adozione del Modello 231 stesso. Inoltre, dalla segnalazione e dalla gestione della stessa, potrebbero comunque emergere elementi utili alla difesa dell'ente coinvolto in eventuali procedimenti penali. Pertanto, si reputa che il termine di 5 anni non sia ragionevole con riguardo a tutte quelle segnalazioni che possono essere rilevanti per la difesa in giudizio dell'ente e per le quali - per non incorrere in situazioni che possono limitare la difesa dell'ente - non può essere previsto un termine temporale così ridotto.

# 3.2 I canali interni

Osservazioni: E' previsto che in caso di adozione di modelli di organizzazione e gestione ex d.lgs. 231/2001, i canali interni di segnalazione debbano essere previsti all'interno di tali modelli. Si ritiene tuttavia che il canale di segnalazione

e la relativa procedura possa costituire un corpus autonomo e non necessariamente far parte del modello organizzativo adottato dall'ente.

#### 4.1 La tutela della riservatezza

Osservazioni: Quanto alla tutela della riservatezza è opportuno precisare che la tutela della riservatezza del segnalante - anche allo scopo di favorire le segnalazioni - può essere garantita da strumenti di crittografia (es. funzione "custode identità" piattaforma Globaleaks). Questi strumenti di crittografia, tuttavia, non appaiono tecnicamente applicabili al contenuto della segnalazione, all'identità del facilitatore, della persona coinvolta o comunque ai soggetti menzionati nella segnalazione, che devono essere comunque fruibili al soggetto che riceve e gestisce la segnalazione. Ferma comunque la tutela della riservatezza anche di queste figure, ma non attraverso sistemi di crittografia.

## 4.2 La tutela da eventuali ritorsioni

Osservazioni: Quanto alla tutela dalle ritorsioni, occorre precisare che, comunque, siffatta tutela non può essere intesa in senso assoluto, non potendosi garantire la tutela al segnalante laddove lo stesso, nell'ambito della segnalazione, porti la società a conoscenza di un illecito, civile o penale, che lo ha visto coinvolto, anche quale mero concorrente. Si veda ad esempio il caso di un fornitore che segnala una ipotesi di corruzione tra privati che vede coinvolto il direttore acquisti della società e che, in passato, ha visto, in veste di corruttore, lo stesso fornitore, attuale segnalante. In una siffatta ipotesi, è assolutamente irragionevole prevedere che la società non possa interrompere il rapporto con il fornitore. Diversamente, il sistema whistleblowing verrebbe "piegato" a logiche meramente strumentali, volte a lucrare, a fronte della segnalazione, una sorta di "impunità" rispetto agli illeciti commessi.

# 4.2.3 La protezione dalle ritorsioni

Osservazioni: Quanto alla protezione delle ritorsioni, occorre precisare, con maggiore chiarezza, che le previsioni di cui all'articolo 17, comma 2 e 3 d.lgs. n. 24/2023 - che implicano una inversione dell'onere della prova - non trovano applicazione per i soggetti di cui all'art. 3 comma 5 del citato decreto.

# PARTE TERZA - La disciplina sanzionatoria

# 1. I poteri sanzionatori di ANAC. Le diverse fattispecie sottoposte a sanzione

Osservazioni: Non è chiaro se il potere sanzionatorio di ANAC riguardi sia enti pubblici che società private. Inoltre, non è chiaro se il destinatario delle singole sanzioni coincida con la persona giuridica sia essa pubblica o privata, o se sussista una responsabilità - autonoma o concorrente - in capo ai soggetti a cui la gestione delle segnalazioni è attribuita.

# 11. RPCT della Agenzia delle entrate

Osservazioni pervenute dal RPCT della Agenzia delle Entrate a nome e per conto dell'ente di appartenenza

# PARTE PRIMA - Ambito di applicazione

# 3.2 I canali interni

Osservazioni: Dalla lettura delle disposizioni normative e delle linee guida non è chiaro se il canale interno della segnalazione orale debba essere obbligatoriamente attivato, oppure se detto canale sia facoltativo nel caso in cui sia già consentito effettuare le segnalazioni in forma scritta, anche tramite modalità informatiche nonché mediante richiesta di incontro con il RPCT.

# 3.6 Le modalità di presentazione delle segnalazioni attraverso i canali interno ed esterno

Osservazioni: Relativamente alla modalità di segnalazione "orale", per esigenze di semplificazione e di contenimento dei costi del servizio, si ritiene possibile optare per l'utilizzo di un numero di telefonia mobile dotato di segreteria telefonica. Con riferimento alla possibilità per i segnalanti di effettuare la segnalazione orale mediante "linea telefonica gratuita", si ritiene misura adeguata l'attivazione di una linea telefonica i cui eventuali costi sono stabiliti in base al piano tariffario applicato dal gestore telefonico del segnalante.

## 12. Libero professionista

Osservazioni pervenuta da un libero professionista a titolo personale

# PARTE PRIMA - Ambito di applicazione

# 1.4 Quali sono i soggetti che godono di protezione in caso di segnalazione, denuncia o divulgazione pubblica nel settore privato

Osservazioni: Lo schema afferma che il membro dell'OdV possa essere un whistleblower e che possa godere delle previste tutele. Tale affermazione deve essere approfondita, alla luce dello statuto giuridico dell'OdV. Se un OdV ravvisa un illecito 231 o una violazione del Modello organizzativo nell'esercizio delle sue funzioni, lo deve verbalizzare e riferirne formalmente all'organo amministrativo che lo ha nominato (e al collegio sindacale); proprio a tutela dell'integrità dell'ente. Se si tratta di altro reato/illecito amministrativo, l'OdV verbalizza la sua incompetenza ratione materiae e ne investe formalmente il soggetto o la funzione preposta o il vertice dell'ente. E, di certo, l'OdV non può essere destituito per aver fatto ciò, poiché si tratta esattamente del suo perimetro di attività: non sussisterebbe in alcun modo quella "giusta causa di revoca" - id est: grave inadempimento delle funzioni - che, sola, consente la revoca dell'incarico. Anzi, il grave inadempimento potrebbe, piuttosto, essere integrato dall'omesso flusso informativo menzionato, nell'ipotesi di riscontro di un illecito in ambito aziendale. È certamente possibile - quale atto sostanzialmente ritorsivo - il mancato rinnovo dell'incarico una volta scaduto, ma questo è un altro discorso: il rinnovo o la sostituzione dell'OdV sono rimessi alla discrezionalità dell'organo amministrativo e, a proposito, non mi sembra concretamente rilevante (nel senso di criticabile in sede giudiziaria) il tema della possibile ritorsione consistente nel mancato rinnovo. Inoltre, una segnalazione effettuata successivamente alla cessazione dell'incarico, per fatti appresi in precedenza, potrebbe anche dimostrare una mancanza di diligenza dell'OdV che, in costanza di mandato, non avesse comunicato all'organo amministrativo quei medesimi fatti. Per non parlare poi delle ipotesi nelle quali è lo stesso OdV a gestire la segnalazione, nelle quali il corto circuito generato dalla sua possibile qualifica di whistleblower sarebbe ancora più evidente. Si ipotizzi, infine, che l'OdV rilevi un illecito e che soltanto uno dei membri intenda comunicarlo all'organo amministrativo, mentre gli altri abbiano un atteggiamento "di copertura". La strada che tale membro deve seguire è quella di mettere a verbale la sua opinione e, certamente, non gli è precluso di comunicarla all'organo amministrativo. Se si ritiene, invece, che il membro dissenziente dell'OdV possa - nelle casistiche del tipo di quella riportata - effettuare segnalazioni vere e proprie, ci si allontana da un corretto inquadramento del ruolo e del regime giuridico dell'OdV ai sensi del d.lg. 231. L'illecito rilevato dall'OdV deve essere canalizzato nei modi propri dell'organo di controllo e non in quelli "collaterali" del WB.

## 3.2 I canali interni

Osservazioni: Sarebbe opportuno chiarire che i canali previsti dal decreto sono alternativi e che anche la modalità informatica e la crittografia sono raccomandate ma non obbligatorie: in altri termini una società potrebbe pure decidere, ad esempio, di adottare la sola posta ordinaria cartacea. Sarebbe opportuno chiarire se la PEC possa costituire idoneo canale per le segnalazioni scritte. Non risiede sul server aziendale e alla stessa ha accesso solo il gestore autorizzato. Nei soggetti pubblici da un lato il decreto prevede che sia il RPCT il gestore delle segnalazioni, dall'altro nello schema di dice che "Le amministrazioni/enti del settore pubblico e privato nell'affidare tale incarico devono valutare se il soggetto abbia le caratteristiche indispensabili per svolgere l'attività richiesta": è possibile che non sia il RPCT ad essere designato quale gestore?

# 3.7. Differenze tra i soggetti pubblici e quelli privati nell'uso dei canali e del tipo informazioni sulle violazioni che possono essere segnalate

Osservazioni: Secondo il decreto, se l'ente privato con Modello 231 impiega più di 50 dipendenti, le disposizioni si applicano alle segnalazioni interne o esterne o divulgazioni pubbliche o denunce all'autorità giudiziaria o contabile "anche" delle violazioni degli atti europei e nazionali indicati nell'allegato al decreto. L'avverbio "anche" sembra avere una connotazione aggiuntiva: in quegli enti si possono fare segnalazioni interne o esterne (non solo di reati 231 ma) anche delle numerose altre violazioni previste. L'art 3 sembra consentire - a livello testuale - la segnalazione ad ANAC - se ne ricorrono i presupposti - di reati 231 o violazioni del Modello per gli enti sopra indicati.

# PARTE TERZA - La disciplina sanzionatoria

# 1. I poteri sanzionatori di ANAC. Le diverse fattispecie sottoposte a sanzione

Osservazioni: L'art 21 comma 1 (e, in generale, il decreto) non contiene alcun riferimento alla legge n. 689/1981 né, tanto meno, deroghe a taluna delle disposizioni di quest'ultima legge. Potrebbe essere utile richiamare tale testo normativo. Oltre alle disposizioni sull'elemento soggettivo, mi sembrano rilevanti, in particolare quelle: - sul concorso di persone nell'illecito amministrativo (art 5: tipicamente, più persone possono ostacolare il segnalante o violare la riservatezza della segnalazione o compiere atti di ritorsione); - sull'obbligo in solido della persona giuridica al pagamento

della sanzione amministrativa per l'illecito commesso dal rappresentante o dal dipendente (art 6); - sulla possibilità del pagamento in misura ridotta della sanzione irrogabile dall'ANAC (art 16); - sul cumulo materiale delle sanzioni nelle ipotesi di plurime violazioni commesse con più azioni od omissioni (art 8)

## 13. Libero professionista

Osservazioni pervenute da un libero professionista a titolo personale

## PARTE PRIMA - Ambito di applicazione

# 4.1.3. Il trattamento dei dati personali

Osservazioni: Si segnala l'opportunità di chiarire la qualificazione soggettiva privacy del gestore delle segnalazioni, qualora sia incaricato di ciò l'ODV. Infatti, nello Schema di Linee guida è indicato che se la ricezione e trattazione delle segnalazioni è affidata a un soggetto esterno autonomo (può ritenersi tale anche l'ODV esterno?) tale soggetto, ai sensi della normativa in materia della tutela dei dati personali, assume la qualifica di responsabile del trattamento con conseguente regolamentazione del rapporto ai sensi dell'art. 28 Regolamento. Sul punto, si chiede di chiarire se è o meno applicabile quanto stabilito dall'Autorità Garante Privacy nel "Parere sulla qualificazione soggettiva ai fini privacy degli Organismi di Vigilanza previsti dall'art. 6, d.lgs. 8 giugno 2001, n. 231" per cui i singoli membri dell'ODV sono da designarsi quali soggetti autorizzati (artt. 4, n. 10, 29, 32 par. 4 Regolamento; v. anche art. 2-quaterdecies del Codice), escludendo tuttavia l'ipotesi del ruolo acquisito dall'ODV in relazione alle segnalazioni effettuate nell'ambito della normativa di whistleblowing. In particolare, dunque, si chiede di chiarire se la ratio di qualificazione soggettiva dell'ODV anche esterno relativa ai flussi di informazioni rilevanti e ai risultati delle attività di controllo e vigilanza ai sensi del D. Lgs. n. 231/2001 è compatibile e dunque applicabile o meno anche alle attività di gestione delle segnalazioni di condotte illecite rilevanti o di violazioni del modello o se l'ODV esterno, nell'ambito della ricezione segnalazioni, sia da qualificarsi come responsabile del trattamento. Quanto al divieto di tracciamento dei canali di segnalazione, misura già segnalata dall'Autorità Garante Privacy in passati procedimenti, si osserva che potrebbero esserci ipotesi in cui, per via di limitazioni tecniche o per necessità di sicurezza, non sia possibile impostare o adottare misure tecniche che consentano di non registrare nei log dei sistemi firewall gli accessi al canale di segnalazione mediate la rete internet aziendale. Date tali premesse, sono da ritenersi del tutto inefficaci (si veda nota 107) le ulteriori misure adottate che, ad esempio, siano volte a comunicare in maniera chiara e trasparente al segnalante - prima che tenti di accedere al canale di segnalazione - la necessità, a fini di riservatezza, di accedere al canale esclusivamente attraverso una rete dati diversa da quella interna e utilizzando dispositivi diversi da quelli assegnati per lo svolgimento dell'attività lavorativa?

# 14. Amministratore di una società S.r.l.

Osservazioni pervenute dall'Amministratore di una società S.r.l. a titolo personale

# PARTE PRIMA - Ambito di applicazione

# 1.3 Gli enti del settore privato tenuti a rispettare la disciplina

Osservazioni: Il conteggio della media dei lavoratori subordinati "nell'ultimo anno" va effettuato considerando gli ultimi 12 mesi, l'ultimo anno solare o l'ultimo esercizio riferito al bilancio approvato? Nel caso di società private future neocostituite rientranti tra i soggetti indicati nell'art. 2, comma 1 lettera q) n.2, è consentito un periodo transitorio entro il quale predisporre le necessarie procedure di gestione delle segnalazioni? Nel caso di una società privata con 5 dipendenti senza Modello 231 che a seguito di un conferimento di un ramo d'azienda avvenuto nel mese di giugno 2023 risulta avere ora più di 300 dipendenti, a partire da quale data è tenuta a rispettare la disciplina del D.Lgs. 24/2023?

# 4.1.1 La tutela della riservatezza del segnalante

**Osservazioni:** Nel caso di società private rientranti nella disciplina del D.Lgs. 24/2023 ma che non hanno adottato un Modello 231, è corretto affermare che è opportuno ma non obbligatorio prevedere un sistema disciplinare interno che preveda sanzioni per chi non tutela la riservatezza del segnalante?

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

Osservazioni: Come si concilia il passaggio in cui si dice "la stessa riservatezza va garantita - come precisato sopra per il segnalante (cfr. § 4.1.1) - anche quando la segnalazione viene effettuata attraverso modalità diverse da quelle istituite

in conformità al decreto nonché nei casi in cui la stessa perviene a personale diverso da quello addetto al trattamento, al quale la stessa viene comunque trasmessa senza ritardo." rispetto a quanto dichiarato nel par. 3.2 "Come già in precedente riportato dall'Autorità nelle precedenti LLGG, il D.P.R. n. 62 del 2013 prevede che la segnalazione possa essere presentata al superiore gerarchico. Si precisa che tale segnalazione non può essere considerata di whistleblowing e quindi il segnalante non potrà beneficiare della protezione disposta dal d.lgs. n. 24/2023."? La segnalazione che perviene a personale diverso da quello addetto al trattamento è o non è considerata di whistleblowing?

## 15. Impiegata avente funzioni RPCT in una SPA

Osservazioni pervenute da una impiegata avente funzioni di RPCT a titolo personale

# PARTE SECONDA - Il ruolo di Anac nella gestione delle segnalazioni

## 1. Il canale esterno per la presentazione e la gestione delle segnalazioni

Osservazioni: Sarebbe utile perimetrare le casistiche relative alle segnalazioni esterne ricevute per errore da una amministrazione, la quale ritenga di esserne competente nella gestione e dunque ritenga, dopo la trasmissione ad ANAC, di essere tenuta a curarne l'istruttoria; nello specifico sarebbe necessario andare a definire i presupposti sulla base dei quali una amministrazione debba andare a valutare la propria competenza o meno. Inoltre sembrerebbe opportuno, in tali casistiche - che dovrebbero essere ben definite - , andare a delineare ruoli, competenze e responsabilità di ANAC e delle altre Amministrazioni nella fase gestoria in quanto tali segnalazioni esterne, se pur trasmesse ad ANAC, sono sostanzialmente gestite internamente dall'amministrazione che ha ricevuto la segnalazione originaria e che ritiene di averne la competenza. Tali precisazioni si rendono necessarie al fine di non incorrere in errori interpretativi che comportino, di fatto, una non evasione della pratica (nel caso in cui né ANAC né l'amministrazione ricevente ritengano di avere competenza in materia).

# 4. Le soluzioni tecnologiche di ANAC: la piattaforma informatica

Osservazioni: Sarebbe utile integrare la procedura di cui all'all.3 per l'accreditamento alla Piattaforma con la possibilità, per gli enti tenuti alla nomina dell'RPCT, di utilizzare le credenziali già in uso per la piattaforma per gli RPCT, previo censimento a mezzo registro degli RPCT. Ciò in quanto, in tali enti, il decreto prevede che sia proprio l'RPCT a gestire le segnalazioni. Tale integrazione consentirebbe: - Un completamento dell'attività di censimento degli RPCT a mezzo registro; - Una ottimizzazione nella gestione delle credenziali; - Una riduzione dei dubbi interpretativi in merito allo spid (se sia da utilizzarsi lo spid personale oppure quello aziendale); - Il non coinvolgimento degli operatori di protocollo nella fase di accreditamento alla piattaforma, come invece al momento necessariamente previsto, dovendo utilizzarsi la PEC istituzionale dell'ente di appartenenza; il coinvolgimento del protocollo infatti assume duplice criticità in quanto comporta: 1. la necessità di predisporre una procedura per la validazione dello spid, in quanto gli operatori di protocollo non sono tenuti a sapere se l'utente indicato nella PEC di conferma registrazione sia titolato o meno a trattare tali tipologie di procedure; 2. La circolazione di informazioni quanto meno relative all'esistenza di una segnalazione di whistleblowing da trasferire all'ANAC.

## 16. Privato cittadino

Osservazioni pervenute da un privato cittadino a titolo personale

# PARTE PRIMA - Ambito di applicazione

# 1. Ambito soggettivo

Osservazioni: Come premessa, che si espone in questo riquadro per il suo carattere generale, si ritiene che andrebbe evidenziato se - per i soggetti pubblici e privati ora interessati - le Linee Guida ANAC di cui alla delibera n. 469 2021, continuino a valere per le parti applicabili / non modificate dalle nuove e/o dalle emanande nuove Linee Guida oppure se sono da considerare abrogate

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

Osservazioni: Le LGA evidenziano che nel nuovo contesto "non sono più ricomprese fra le violazioni segnalabili le irregolarità nella gestione o organizzazione delle attività". Premesso che la possibilità di segnalare irregolarità avrebbe, ad avviso del sottoscritto, meglio valorizzato "i principi costituzionali di buon andamento e imparzialità" della PA nonché la correttezza in ambito privato (aspetti che nelle LGA sembrano piuttosto motivare l'esclusione di tale possibilità di segnalare irregolarità) si ritiene che la possibilità di ammettere la segnalazione di irregolarità permanga (almeno in alcuni ambiti) e si possa desumere dall'articolo 2 lettera a) punto 6) del DLWB che si menziona fra le violazioni: " atti o comportamenti che vanificano l'oggetto o la finalità di cui agli atti dell'Unione nei settori indicati nei numeri 3), 4) e 5)" Se così non fosse, andrebbe chiarito a cosa sia riferibile tale previsione.

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

Osservazioni: Come indicato nel DLWB (art. 1 punto 2 lett. b) e come ripreso nelle LGA (punto 2.1.1), il DLWB non si applica per una serie di comparti in cui esistono sistemi - speciali, che possono essere definiti "paralleli" - di segnalazione, previsti dalla legge: anche le LGA menzionano, fra i diversi casi indicati nella parte II dell'allegato al DLWB le fattispecie delle segnalazioni di cui al Testo unico bancario (artt. 52 bis e 52 - ter) e del Testo unico in materia di intermediazioni finanziaria (arttt. 4-undecies e 4-duodecies). Si tratta delle due fattispecie a cui, assieme alle segnalazioni normate dal DLWB, il Codice privacy (come aggiornato dal 15 luglio 2023 dall'art. 24 punto 4 del DLWB) prevede limitazioni all'esercizio dei diritti dal 15 al 22 del Regolamento UE 679/2016. La questione che si sottopone al vaglio è: in ipotesi nei restanti casi previsti nella parte II dell'allegato al DLWB e non menzionati dal CP, vi è una minore protezione privacy del segnalante WB che, se quanto qui evidenziato è corretto, rischierebbe di vanificare la portata / affermazione di detto strumento nei settori interessati. Su tale aspetto sarebbe auspicabile un intervento nelle sedi pertinenti che elimini dubbi o riveda la questione, per consentire una entrata in vigore equilibrata di una disciplina orientata anche, come evidenzia codesta ANAC, a "garantire la manifestazione della libertà di espressione e informazione", il diritto di segnalazione proprio del nuovo WB formato europeo. In ogni caso si propone che le LGA diano indicazioni in merito

## 2.2 Le segnalazioni anonime e la loro trattazione

Osservazioni: Le LGA prevedono, ammettendole, le segnalazioni anonime (non specificamente menzionate dal DLWB, salvo che per quelle pubbliche anonime) purchè circostanziate, assimilandole a quelle ordinarie per l'ANAC. Inoltre viene previsto che le Organizzazioni tenute all'applicazione del DLWB considerino tali segnalazioni alla stregua di quelle ordinarie. Peraltro, l'indicazione delle LGA che tali segnalazioni siano "da trattare secondo i criteri stabiliti nei rispettivi ordinamenti" appare di lettura non univoca e ad avviso del sottoscritto sarebbe preferibile modificarla in "da trattare secondo i criteri previsti per quelle ordinarie": ciò per evitare il rischio che vengano stabiliti criteri ad hoc che potrebbero depotenziare la loro trattazione ovvero al limite non considerarle segnalazioni valide.

# 3.2 I canali interni

Osservazioni: Andrebbero se possibile fornite indicazioni su come garantire il divieto di tracciamento del canale orale, specie laddove il segnalante intenda farla in un incontro diretto. Fra l'altro prevedere un ambiente specifico a ciò dedicato o comunque un ambiente il cui accesso è in area ad ampio passaggio potrebbe far inferire supposizioni sul fatto che la persona accedente terza rispetto al gestore delle segnalazioni stia per dar luogo a una segnalazione In particolare per il canale orale (ma non solo) andrebbero date indicazioni su eventuali cautele da seguire se la segnalazione riguarda il responsabile della gestione delle segnalazioni. Andrebbero date indicazioni su eventuali ulteriori compiti/ruoli non assegnabili al responsabile della gestione delle segnalazioni (interno o esterno che sia all'organizzazione interessata), analogamente ad esempio a quanto avviene in ambito privacy con riguardo alla figura del responsabile della protezione dei dati (va da sé che dovrebbe esservi coerenza fra le indicazioni fornite dalle diverse Authority), attesa la rilevanza della privacy per il Whistleblowing.

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

Osservazioni: In generale nelle Linee Guida ANAC (LGA), così come nel D Lgs 24/2023 (DLWB), non è esplicitato / chiarito se esiste un limite di tempo per la tutela della riservatezza delle persone interessate (segnalanti e facilitatori in primis) in particolare a) nel caso di segnalazioni che venissero archiviate (da ANAC in base anche all'art. 8.5 DLWB) e b) comunque ritenute non rappresentative (ancorché effettuate in buona fede e non calunniose per i soggetti chiamati in causa) di una delle fattispecie previste come violazione (cosa diversa è il termine di conservazione della documentazione inerente alle segnalazioni. Si suggerisce quindi di chiarire, per supportare meglio l'affermazione di questo diritto alla segnalazione, tale aspetto, anche al fine di prevenire comportamenti non coerenti da parte delle Organizzazioni che devono trattare le segnalazioni. Il chiarimento sarebbe utile anche nel caso di segnalazioni fondate (l'art.12 del DLWB prevede che le segnalazioni non possano essere utilizzate oltre quanto necessario per dare seguito alle stesse e comunque (art. 14) non oltre 5 anni dalla data di comunicazione dell'esito finale: per tutto tale periodo andrebbe chiarito che il principio di riservatezza deve essere applicato. In particolare, nel punto 4.1.2 delle LGA viene indicato (pag. 51) che per i) facilitatori,

ii) persona coinvolta e iii) persona menzionata nella segnalazione la riservatezza "va garantita fino alla conclusione dei procedimenti avviati in ragione della segnalazione", nel rispetto delle medesime garanzie previste per il segnalante. Circa tale previsione, posto che non è chiarito, ad ausilio dei soggetti coinvolti, fino a quando va garantita la riservatezza del segnalante non si capisce, in base a tale passo: a) se la durata del periodo di riservatezza per segnalante e altri soggetti interessati sia analogo (e in tal caso cessante quindi con la conclusione del procedimento) oppure b) diverso e per quale motivo sostanziale.

#### 4.1.3. Il trattamento dei dati personali

Osservazioni: Circa il trattamento dei dati personali, premesso che il DLWB e il GDPR per certi versi si tutelano vicendevolmente, si rappresentano i seguenti dubbi connessi alla corretta interpretazione e applicazione del DLWB e del GDPR, seguendo le previsioni delle LGA: - l'art. 4 punto 5 del DLWB prevede, per le entità pubbliche e private di minori dimensioni la possibilità di "condividere il canale di segnalazione interna e la relativa gestione". L'art 8 punto 5 precisa che in tal caso le entità "determinando in modo trasparente, mediante un accordo interno, le rispettive resposnabilità in merito all'osservanza degli obblighi in materia di protezione dei dati perdsonali" richiamando a) l'art. 26 del GDPR che norma la contitolarità del trattamento b) presumibilmente in maniera impropria / erronea l'art. 23 sulla valutazione d'impatto del d lgs 51/2018, che regola la privacy in ambito penale (è l'art. 17 di tale norma che regola la contitolarità). Le LGA evidenziano che siamo di fronte a contitolarità del trattamento. Ebbene, ad avviso del sottoscritto, andrebbe sottolineato che la contitolarità può esservi con riguardo allo strumento utilizzato (il canale e la sua gestione) ma non con riguardo alla contitolarità del set di segnalazioni proprio di ciascuna entità in ordine alle quali ciascun soggetto coinvolto dovrebbe rimanere unico titolare del trattamento. Dovrebbe essere prevista una sorta di muraglia interna al soggetto che gestisce il canale per tutelare la riservatezza nella conoscibilità dei dati; - diverso ovviamente il caso di ricorso a un soggetto esterno per la ricezione e trattazione dei dati in cui fra ciascuna entità e tale soggetto vi sarebbe un rapporto fra titolare e responsabile del trattamento (RDT). La precisazione nelle LGA che se il RDT tratta i dati anche per finalità proprie diventare titolare anch'esso andrebbe accompagnata dalle precisazioni che 1) saremmo in presenza di un trattamento di dati personali non lecito da parte del RDT e 2) che potrebbe essere chiamata in causa la responsabilità anche del titolare "primario" se non dimostra di essersi adoperato ai sensi dell'art. 28 del GDPR, in particolare con riguardo alla previsione del punto 3 lettera h. Circa il richiamo alla valutazione d'impatto prospettata come eventuale con riguardo al whistleblowing, il sottoscritto suggersice una riflessione su tali alternative: a) non fare tale richiamo alla DPIA che è già in re ipsa ai sensi del GDPR oppure b) esprimersi nel senso più netto che la stessa sia sempre dovuta, poiché il DLWB potrebbe interessare ciascun elemento dell'organizzazione (= intera popolazione) e che potrebbe riguardare anche potenziali questioni con fumus penale

## 17. Federazione Nazionale degli Ordini dei Chimici e dei Fisici

Osservazioni pervenute dal Presidente della FNCF a nome e per conto dell'ente di appartenenza

# PARTE QUARTA - Il regime transitorio

# 1. Il regime transitorio

Osservazioni: Si chiede gentilmente di valutare la possibilità che, analogamente a quanto previsto 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, fino a duecento quarantanove, per i quali opera l'obbligo di istituire un canale interno di segnalazione e definire le relative procedure, detto obbligo decorre dal 17 dicembre 2023" anche per gli enti pubblici non economici di piccole dimensioni quali gli Ordini e le Federazioni, che hanno pochi o nessun dipendente con contratti di lavoro a tempo indeterminato o determinato (ad esempio la FNCF ha solo tre dipendenti), l'obbligo di istituire un canale interno di segnalazione e definire le relative procedure, decorrerà dallo stesso termine, ovvero, dal 17 dicembre 2023

# 18. ACFE - Association of Certified Fraud Examiner - ITALY CHAPTER

Osservazioni pervenute dal Presidente della ACFE- Italy chapter a nome e per conto dell'ente di appartenenza

# PARTE PRIMA - Ambito di applicazione

## 2.1.4 Gli elementi e le caratteristiche delle segnalazioni

Osservazioni: Per quanto attiene le segnalazioni anche anonime su temi estranei alla tipizzazione normativa del decreto 24, nel caso in cui venissero sottratte tale competenza all'OdV, potrebbe derivarne una svalutazione del ruolo di tale organo, non più nella condizione di accedere senza filtri alle segnalazioni ed al loro portato in chiave di analisi prospettica antifrode o penal-preventiva degli eventi. Anche solo per capacità di lettura in una prospettiva di analisi sintomatica da parte dell'imprenditore "avveduto", del livello di clima aziendale, dell'indice delle condizioni e dell'accesso al lavoro, di mancata valorizzazione delle competenze e dei talenti, di discriminazione o molestie, tutte vicende umane e professionali che frequentemente emergono dalle segnalazioni, anche e soprattutto quando esse non sono lo strumento per il disvelamento di illeciti ma il fine ultimo per esporre la propria condizione di sofferenza all'interno delle organizzazioni e dunque il livello di rischio in essere. Lettura alla quale concorre in modo significativo chi ricopra il ruolo di membro interno (in particolare l'Internal Audit) dell'OdV negli organismi collegiali. Gli elementi informativi delle segnalazioni, inoltre, sono a beneficio del "destinatario" e concorrono a sostanziare la "regia per la prevenzione" (così il Sole 24 Ore, del 19.05.23 "OdV senza compiti gestori ma regia per la prevenzione", di R. Borsari) del rischio aziendale. Regia che verrebbe invariabilmente meno depotenziando l'OdV con il trasferimento all'esterno della gestione del canale, affidato a profili professionali ancora non chiaramente definiti in termini di specifica formazione e di expertise; oltre che non avere verosimilmente obblighi informativi nei confronti dell'OdV a presidio dell'attività penal-preventiva. L'OdV ha invece ha maturato negli ultimi lustri una significativa esperienza di monitoraggio, cura e aggiornamento -in continuità d'azione- sui modelli e sulla comunicazione all'interno dell'organizzazione coltivando, perciò stesso, un rapporto privilegiato con l'imprenditore e con le funzioni aziendali. Inoltre svolge un'attività che rende oggi l'OdV unico nel panorama degli organismi aziendali, proprio in ragione di tale attività, marcando così la differenza con gli altri attori del controllo interno e concorrendo a determinare gli adeguati assetti organizzativi esigiti ex art. 2086 c.c.. Ci si è chiesti pertanto -nel presente contributo- se nel dibattito odierno, l'interpretazione dell'art. 4, c. 2 del Decreto 24/23 non diventi un'"opportunità" di ridefinire i compiti dell'OdV verso il basso, verso una funzione a questo punto condannata alla marginalità tra gli organi di controllo, di mera "operatività documentale".

## 3. I canali di presentazione delle segnalazioni e le modalità di presentazione

Osservazioni: L'intervento del Legislatore europeo con la Dir. n.1937, si inserisce nell'ambito di politiche di trasparenza comuni agli Stati membri, che vanno nella direzione perseguita anche da quello nazionale: cioè l'incentivazione alla consapevolezza ed alla gestione del rischio aziendale da parte degli imprenditori anche favorendo i) l'emersione di illeciti al proprio interno, ii) il manifestarsi di fenomeni comunque suscettibili di essere valutati alla stregua di indicatori di rischio aziendale, nella prospettiva di una maggiore trasparenza della gestione amministrativa e manageriale. Tali aspetti, centrali nelle valutazioni di solidità in relazione a tali sistemi, come pure in relazione alla natura del canale WB, non appaiono sufficientemente valorizzati e rafforzati nelle presenti linee Guida. Occorre invero in prima battuta ricordare che il canale WB è prima di tutto un sistema di segnalazione interno, alla stregua degli omologhi disciplinati da legislazioni speciali per i soggetti vigilati e sin qui privi di raccordo sistemico con il Decreto 24/2023. Quali componenti dei sistemi di controllo interno delle società di capitali, i sistemi di segnalazione interna ne costituiscono uno dei perni rispetto alla definizione di adeguatezza degli assetti d'impresa per finalità non solo di contrasto a condotte corruttive lato sensu intese o comunque penal-preventive o ancora specificamente ex 231, ma anche di costruzione di un sistema di controllo integrato, su basi effettive e con efficacia predittiva, anticorruzione e antifrode. Favorire, pertanto, la cultura diffusa della gestione del rischio d'impresa nelle organizzazioni passa prima di tutto dalla conoscenza e dalla accessibilità agli strumenti che concorrono a governarla; non a misconoscerne/confonderne natura, caratteristiche e scopo. Vicenda quest'ultima che potrebbe verificarsi se il canale di segnalazione WB, cioè il sistema in parola, non venisse per prima cosa valorizzato ex se, sistematicamente, in relazione alle altre infrastrutture di controllo aziendale e, perciò stesso, quale componente centrale del SCIGR e di quello preventivo antifrode. E'pertanto auspicabile che i chiarimenti derivanti da codesta Autorità disincentivino orientamenti che possano dare luogo alla proliferazione di nuovi organi, strutture con inevitabili rigidità, lungaggini nelle tempistiche della trattazione del merito della segnalazione da parte di chi non conosce l'azienda né ha un diretto contatto con chi l'amministra. Tutto ciò anche per non addossare all'organizzazione costi aggiuntivi che renderebbero assai poco gradite tali innovazioni agli imprenditori, già da tempo riluttanti verso le crescenti complessità normative che regolamentano gli attuali assetti delle imprese. Si segnala un errore di traduzione dalla Direttiva -C.56- in relazione al ruolo del CAE, Chief Audit Executive, Resp. Interno (non già un revisore contabile capo) E' auspicabile che le Linee Guida ne correggano tempestivamente il significato.

# 3.2 I canali interni

Osservazioni: Il presente contributo di cui all'art. 4 c.2, intende formulare alcune osservazioni sullo "Schema" in consultazione, allo scopo di valorizzare il sistema di controllo interno delle società e i suoi principali attori, che il canale WB e la sua corretta gestione concorrono a rendere efficace. I canali di WB sono infatti da tempo annoverati tra i principali strumenti di contrasto alle frodi. Apprezzando il richiamo nello "Schema" al dettato costituzionale ex art. 41 in tema di libertà d'impresa, che in ogni caso rimane centrale presupposto al dibattito in corso, l'Associazione scrivente intende evidenziare il ruolo centrale ricoperto sia dall'Organismo di Vigilanza che dalla Funzione di Internal Audit, ritenendo che tali articolazioni organizzative siano tra gli attori privilegiati quali uffici interni autonomi per la gestione del canale di segnalazione ovvero esterni, anch'essi autonomi e con personale specificamente formato", riconoscendosi appieno nella

lettera della norma le caratteristiche richiamate (autonomia ed esperienza). Tali articolazioni, infatti, come è ampiamente testimoniato da best practice di settore, hanno avuto il merito nel corso degli ultimi venti anni di raccordare con l'operatività, le discipline in tema di WB succedutesi nel tempo, avvalendosi di presidi di prevenzione e di contrasto a condotte illecite e corruttive lato sensu intese all'interno delle organizzazioni. In ragione di tali expertise varrebbe la pena di considerare gli esponenti di tali articolazioni (ODV e Internal Audit) quali componenti di eventuali nuove strutture che dovessero porsi a presidio del canale WB. Posto che sarà l'impresa a scegliere di individuare gli organi e le strutture più idonei per dimensioni, mercato, tipologie di organizzazione, si teme infatti che il patrimonio di esperienze ad oggi maturato possa essere dissipato per talune obiezioni/dubbi sollevati da una parte degli operatori di settore nell'individuare una sponda naturale della gestione del WB, tra gli attori del controllo, oltre che l'Internal Audit, anche l'ODV.

## 19. Studentessa di un Master Anticorruzione

Osservazioni pervenute da una studentessa di un Master Anticorruzione a titolo personale

## PARTE PRIMA - Ambito di applicazione

## 4. Le tutele

Osservazioni: Nella delicata fase di riscontro al segnalante come ci si può regolare per poter rispettare sia il principio di trasparenza aziendale sia quello di tutela della privacy del segnalato? Nel concreto, il riscontro al segnalante può essere di questa portata: "la sua richiesta dopo attente indagini è stata ritenuta infondata/fondata e la persona indicata è stata sanzionata. La presente pratica viene chiusa con iter negativo/positivo e posta in archivio"? Oppure occorre essere più analitici offrendo al segnalante maggiori specifiche? E, in caso positivo, quanto bisogna scendere nel dettaglio per garantire un'appropriata tutela della privacy del segnalato?

## 20. Adecco Group

Osservazioni pervenute da un dipendente con il ruolo di Sr Manager Integrity & Compliance Department a nome e per conto dell'ente di appartenenza

# PARTE PRIMA - Ambito di applicazione

1.4 Quali sono i soggetti che godono di protezione in caso di segnalazione, denuncia o divulgazione pubblica nel settore privato

Osservazioni: In riferimento all'art 3, comma 4, lett. c, "successivamente allo scioglimento del rapporto giuridico" si chiede di avere maggiori chiarimenti rispetto al tempo massimo successivo entro cui, dopo lo scioglimento del rapporto giuridico, può essere operata la segnalazione. Si applicano i termini di prescrizione del rapporto giuridico intercorso?

1.5 I soggetti diversi da chi segnala, denuncia o effettua divulgazioni pubbliche nei cui confronti valgono il divieto di ritorsione e le misure di protezione

Osservazioni: Si chiede di avere maggiori indicazioni rispetto alla formulazione ex art 3, comma 5, lett. b, di "stabile legame affettivo". In particolare, quali sono gli elementi di riferimento che vanno tenuti in considerazione per l'accertamento dello "stabile legame affettivo".

# 2.3 Le comunicazioni delle ritorsioni ad ANAC

Osservazioni: Si chiede di meglio identificare il processo di comunicazione tra ANAC ed ente privato, in riferimento alle segnalazioni operate sul canale ANAC che attengono a violazioni del Modello 231 dell'ente stesso. In questi casi l'ANAC deferirà la gestione della segnalazione all'ente privato? Sono in ogni caso previste comunicazioni tra ANAC ed ente privato, al fine di permettere all'azienda di adottare le misure di protezione e sicurezza necessarie ai fini di prevenire la commissione di reati in ambito 231? La soluzione identificabile è che le segnalazioni operate sul canale esterno e che abbiano ad oggetto violazioni del Modello 231, siano riportate all'organismo di vigilanza degli enti che hanno le caratteristiche per assolvere all'attività di accertamento nel rispetto delle tutele previste dalla norma.

## 3.2 I canali interni

Osservazioni: In riferimento all'art 4, comma 4, si chiede di avere maggiori chiarimenti rispetto al canale di segnalazione già operante all'interno dei Gruppi di Imprese. Quali sono i requisiti che il canale deve presentare per non pregiudicare

ragioni di efficienza e prossimità? Si fa presente che i Gruppi di Impresa hanno già adottato dei canali di segnalazione fruibili e conosciuti all'interno del loro contesto di riferimento. Il mantenimento di questi canali si pone come essenziale per realizzare gli obiettivi previsti dalla norma; in particolare, in termini di riservatezza e protezione del segnalante. Si fa presente che la condivisione da parte dei Gruppi di Impresa di un unico canale di segnalazione interno e la conseguente gestione, risponde ad esigenze di efficienza e permette la gestione delle segnalazioni da parte di soggetti altamente qualificati, che per formazione ed esperienza sono in grado di assicurare un processo di accertamento accurato, riservato, garantendo le migliori tutele al segnalante e ai soggetti coperti dalle medesime misure di protezione. Si chiede espressamente di prevedere la possibilità per i Gruppi di Impresa di adottare un unico canale di segnalazione. Questa previsione rientra nello spirito della Direttiva Europea e se ne trova menzione espressa nelle discipline locali di recepimento (ad esempio: Spagna e Francia).

## 21. Associazione Generazione 231 - APS

Osservazioni pervenute dal Presidente Associazione Generazione 231 - APS a nome e per conto dell'ente di appartenenza

# PARTE PRIMA - Ambito di applicazione

# 1. Ambito soggettivo

Osservazioni: Riteniamo che a causa di diverse ragioni, la cui trattazione sarebbe fuori contesto rispetto al perimetro del presente elaborato, l'istituto del whistleblwoing non goda della necessaria fiducia - di cui necessiterebbe - da parte della società civile. Il testo delle Linee guida, dunque, dovrebbe prevedere uno schema riassuntivo - una sorta di breve informativa - di immediata comprensione da parte del lettore e sollecitare molto il ruolo della sensibilizzazione/formazione "aziendale" anche per il tramite del coinvolgimento degli enti del terzo settore che dovrebbero assumere, previo accordo con le organizzazioni, il ruolo di facilitatori così da restituire serietà, affidabilità, efficenza ed efficacia all'istituto. Parimenti importanti le sollecitazioni che ANAC dovrebbe rivolgere al Legislatore per chiedere degli interventi rispetto a dei passaggi del Decreto la cui ratio non trova alcuna valida ragione e di cui meglio infra.

# 1.2 Quali sono i soggetti che godono di protezione in caso di segnalazione, denuncia o divulgazione pubblica nell'ambito del settore pubblico

Osservazioni: Il nuovo decreto amplia i soggetti cui, nell'ambito pubblico, è riconosciuta protezione. Tuttavia, potrebbero essere meglio esplicitate le modalità per effettuare segnalazioni (interne o esterne) da parte dei "lavoratori autonomi" (art. 3, comma 3, lett. d), ai "liberi professionisti e i consulenti che prestano la propria attività presso soggetti di settore pubblico e privato" (art. 3, comma 3, lett. f) nonché nelle fasi contrattuali disciplinate dall'art. 3, comma 4, lett. a) e c) rispettivamente in caso di (i) rapporto giuridico non ancora iniziato e successivamente allo scioglimento del rapporto giuridico. Di fatto, tali soggetti non dovrebbero poter accedere a sistemi aziendali interni (es. intranet) che costituiscono, nella maggior parte dei casi, i sistemi utilizzati dalle Società per permettere ai dipendenti di segnalare violazioni. Proposta: Come previsto dall'art. 5, comma 1, lett. e), la soluzione potrebbe essere quella di implementare, sul sito internet della Società, un form per consentire ai suddetti soggetti la possibilità di effettuare segnalazioni in momenti ante o post costituzione del rapporto di lavoro. Si auspica, inoltre, che le Linee Guida suggeriscano di integrare i Contratti (con i consulenti, collaboratori, professionisti, volontari, tirocinanti), con specifiche clausole che estendono, nei confronti di questi soggetti, le prescrizioni di cui al nuovo decreto, su tutte la possibilità di effettuare segnalazioni e il testo dell'informativa privacy. Sempre con riferimento ai soggetti segnalanti, è auspicabile che sia previsto una sorta di "premio" - anche a carattere non monetario - in caso di conclusione positiva dell'istruttoria, per colui il quale effettui segnalazioni allo scopo di incentivare il ricorso a tale strumento e promuovere una cultura diffusa della legalità e della trasparenza all'interno dell'impresa.

# 1.3 Gli enti del settore privato tenuti a rispettare la disciplina

Osservazioni: Preliminarmente si prende atto della sussistenza nel nostro ordinamento di normative differenti afferenti agli obblighi in tema di whistleblowing (es. D. Lgs. 231/2001, TUB) Con riferimento invece ai soggetti cui si applica la normativa, ai sensi dell'art. 2, comma 1, lett. q), n. 3, per soggetti privati si intendono quei soggetti del settore privato che "rientrano nell'ambito di applicazione del d. lgs. 231/2001 e adottano modelli di organizzazione e gestione [...]". Inoltre, a più riprese nel decreto vengono indicati dei limiti dimensionali (lavoratori occupati) da cui il decreto stesso fa discendere obblighi di diversa natura. Proposta: Si auspica un intervento di raccordo ed omogeneizzazione tra le diverse normative presenti nel nostro ordinamento in tema di whistleblowing (es. TUB). Ciò allo scopo di prevedere modalità,

procedure e flussi uniformi all'interno dei diversi enti. Inoltre, considerata la numerosa giurisprudenza e dottrina, si potrebbe meglio circoscrivere l'applicabilità del d. lgs. 231/2001, soprattutto in tema di PMI. Segnatamente, gli orientamenti maggioritari riconoscono l'applicabilità del D. Lgs. 231/2001 anche alle piccole e medie imprese (ad eccezione di alcune categorie quali, inter alia, , le Associazioni temporanee d'imprese (A.T.I.), le associazioni in partecipazione, le imprese familiari e le cd. «imprese individuali»). Con riferimento ai limiti occupazionali specificati a più riprese dal Decreto che determinano l'applicabilità del Decreto stesso a determinati enti o che declinano diversamente le modalità di gestione delle segnalazioni o il termine per l'efficacia delle disposizioni del Decreto occorre specificare il criterio da utilizzare per effettuare il calcolo della media di lavoratori occupati. Ad esempio, potrebbe essere indicato come criterio standard quello del calcolo delle Unità Lavorative Annue ("ULA"). Secondo tale criterio, il numero di posti di lavoro corrisponde al numero di unità lavoro/ anno (ULA), cioè al numero di lavoratori subordinati occupati a tempo pieno per un anno. Il lavoro a tempo parziale e il lavoro stagionale sono, invece, considerate frazioni di ULA. In questo modo si potrebbe definire con maggiore certezza, attraverso calcolo matematico definito a livello di Unione Europea, come calcolare i limiti dimensionali previsti dal Decreto.

# 1.4 Quali sono i soggetti che godono di protezione in caso di segnalazione, denuncia o divulgazione pubblica nel settore privato

Osservazioni: Analoga considerazione fatta per il punto "C3. 1.2 Quali sono i soggetti che godono di protezione in caso di segnalazione, denuncia o divulgazione pubblica nell'ambito del settore pubblico". Proposta: Come previsto dall'art. 5, comma 1, lett. e), la soluzione potrebbe essere quella di implementare, sul sito internet della Società, un form per consentire ai suddetti soggetti la possibilità di effettuare segnalazioni in momenti ante o post costituzione del rapporto di lavoro. Si auspica, inoltre, che le Linee Guida suggeriscano di integrare i Contratti (con i consulenti, collaboratori, professionisti, volontari, tirocinanti), con specifiche clausole che estendono, nei confronti di questi soggetti, le prescrizioni di cui al nuovo decreto, su tutte la possibilità di effettuare segnalazioni e il testo dell'informativa privacy. Nel definire la categoria dei "Liberi professionisti e consulenti" ex art. 3, comma 3, lett. f), si potrebbe aggiungere la seguente frase "Può trattarsi, ad esempio, della Società incaricata della revisione legale dei conti ex art. 2409 bis c.c.". Nel definire la categoria delle "Persone con funzione di amministrazione, direzione, controllo, vigilanza o rappresentanza" ex art. 3, comma 3, lett. h), alla frase "Può trattarsi, ad esempio, dei componenti dei Consigli di Amministrazione, anche senza incarichi esecutivi, oppure dei componenti degli Organismi di vigilanza" si potrebbe aggiungere "[...], nonché dei del Sindaco unico o dei componenti dei Collegi sindacali".

## 2.1.4 Gli elementi e le caratteristiche delle segnalazioni

Osservazioni: Il primo paragrafo 2.1.4. (pag. 31) prevede che sia necessario che le segnalazioni siano circostanziate... Proposta: Si suggerisce di specificare che l'assenza di dettagli che circoscrivono sulle circostanze di tempo e di luogo relative al fatto segnalato, non deve essere di per sé causa di inammissibilità della segnalazione. In quanto il gestore delle segnalazioni potrà in ogni caso effettuare delle indagini volte a raccogliere tali elementi. Infatti, richiedere al segnalante l'invio di segnalazioni complete di ogni aspetto potrebbe produrre l'effetto di non gestire segnalazioni carenti di taluni elementi ma parimenti idonee al raggiungimento delle finalità di cui al Decreto in parola. Per tali ragioni si suggerisce di modificare l'apertura del primo paragrafo 2.1.4. (pag. 31) "è necessario" in quanto, la stessa, comporta l'esclusione di ciò che non è conforme e di prevedere la possibilità di un dialogo/scambio con il segnalante anche per finalità integrative di una segnalazione carente rispetto a talune circostanze di tempo/luogo/fatti, etc. Tali attività di integrazione dovrebbero, altresì, essere richiamate a pag. 36 delle Linee Guida all'interno del punto elenco del paragrafo "Le attività cui è tenuto chi gestisce le segnalazioni".

## 2.2 Le segnalazioni anonime e la loro trattazione

Osservazioni: Le linee guida non approfondiscono in maniera dettagliata il tema delle segnalazioni anonime e la loro ammissibilità e previsione all'interno delle procedure di whistleblowing. Proposta: Con riferimento alle segnalazioni anonime occorre chiarire espressamente che i canali interni debbano necessariamente prevedere la possibilità per il segnalante del settore pubblico o privato di trasmettere segnalazioni in forma anonima. Tale previsione, oltre ad essere in linea con le disposizioni del Decreto (cfr. art. 16, co. 4), consente al segnalante che ne avvertisse la necessità di trasmettere segnalazioni avendo la garanzia di non rivelare la sua identità e, nell'ipotesi in cui la sua identità fosse invece rivelata e dovesse subire degli atti di ritorsione, di potersi comunque avvalere delle misure di tutela previste dal Decreto. Tale previsione dovrebbe estendersi peraltro tanto al settore privato quanto al settore pubblico, incentivando di conseguenza l'utilizzo dello strumento dei canali interni per segnalare condotte illecite a tutela dell'integrità dell'ente. Inoltre, nelle Linee Guida (secondo paragrafo pagina 32), al fine di non generare confusione rispetto ai

riferimenti normativi, si suggerisce di eliminare l'inciso "da trattare secondo i criteri stabiliti nei rispettivi ordinamenti". Nel settore privato, invero, non parrebbe esservi alcun richiamo e anzi la normativa penal codicistica non ammette denunce anonime. L'unico richiamo normativo è rappresentato, per la prima volta, dal sopraccitato art. 16, co. 4.

#### 3.2 I canali interni

Osservazioni: 1) Rispetto ai canali interni, pag. 35 delle Linee Guida, primo paragrafo, si legge che i soggetti del settore pubblico e privato "definiscono in apposito atto organizzativo le procedure" e ancora alla successiva pag. 39. sempre primo paragrafo si legge "i PTPCT o le misure integrative del MOG 231 ... possono fare rinvio a tale atto (organizzativo)". Proposta: Il richiamo a tale "atto organizzativo" andrebbe eliminato per evitare fraintendimenti. Invero, a mente del riformato art. 6, co. 2-bis (cfr. art 24 del Decreto) i "modelli prevedono i canali di segnalazione". In altri termini, non vi è alcun atto organizzativo da dover predisporre e da far approvare dall'organo di indirizzo (cfr. pag 35 delle Linee Guida). Deve 'solo' aggiornarsi il modello, null'altro. 2) Rispetto al destinatario delle segnalazione la soluzione preferibile sarebbe quella di affidare la gestione delle segnalazioni, nelle realtà più strutturate alle Funzioni di controllo (come, ad esempio, la Funzione Internal Audit, la Funzione Compliance,), prevedendo il necessario coordinamento con l'OdV per le segnalazioni afferenti a tematiche ex D. Lgs. 231/2001, viceversa nelle PMI potrebbe risultare complesso individuare figure di questo tipo, tanto meno, alla luce di quanto rappresentato sopra e, pertanto, si dovrebbe valutare, di volta in volta, se affidare la gestione delle segnalazioni all'Organismo di Vigilanza, eventualmente in virtù di un incarico più ampio, oppure affidarlo ad un consulente esterno. Per gli enti di piccole dimensioni (sotto alla soglia dei 50 dipendenti), in assenza di una funzione interna di controllo potrebbe essere invece proprio l'OdV a gestire i canali whistleblowing. Con riferimento al tema della condivisione del canale whistleblowing prevista solo per gli enti con un numero di dipendenti non superiore a 249, occorre prendere atto della sussistenza, anche in enti di più grandi dimensioni di canali di gruppo per la gestione delle segnalazioni. Allo scopo di favorire una più efficiente gestione delle segnalazioni all'interno di tali enti e la continuità dei sistemi efficientemente implementati da tempo, sarebbe auspicabile prevedere la possibilità anche per gli enti di più grandi dimensioni di fruire dei canali di gruppo che fungerebbero da "consulente esterno" dedicato alla gestione delle segnalazioni. Per consentire questa lettura del Decreto andrebbe raccomandato di prevedere un contratto di fornitura tra l'ente italiano e l'ente del Gruppo che fornisce formalmente il canale di segnalazione e, in ogni caso, di prevedere un collegamento con la realtà locale attraverso, ad esempio il coinvolgimento dell'OdV a titolo di flusso informativo, o la funzione Internal Audit se presente o, ancora la funzione Legal o Risorse Umane se non direttamente coinvolte nelle segnalazioni. Si suggerisce inoltre di prevedere, in questo caso, la segregazione degli accessi al tool per ogni singola Legal Entity. In conclusione, a nostro avviso il destinatario... (segue...) In conclusione, a nostro avviso il destinatario delle segnalazioni potrebbe essere così individuato: - Funzione di controllo (IA / Compliance) per le realtà con più di 250 dipendenti, con la clausola iniziale - prevista nel sistema dell'invio della segnalazione - di inviare all'OdV nei casi di coinvolgimento dei primi e in ogni caso previsione di invio di reportistica di aggiornamento a favore dell'OdV; - OdV e/o Consulente esterno per le PMI; - OdV per le imprese più piccole. Nei casi di individuazione dell'OdV quale destinatario sarebbe utile ricordare, nel corpo delle Linee Guida, la possibilità per l'OdV di affidare a soggetti terzi, per il tramite del budget disponibile, le attività di verifica, riservandosi l'OdV il ruolo di interlocutore con il segnalante così da preservarne la riservatezza rispetto al soggetto terzo. 3) Inoltre, le Linee Guida dovrebbero indicare, all'interno dell'ultimo punto elenco di pagina 35, le competenze necessarie per trattare le segnalazioni, ovvero a titolo esemplificativo: - conoscenza della materia oggetto della segnalazione (es. contratti pubblici, anticorruzione, illeciti contabili, reati 231, etc.); - conoscenza della struttura e dell'operatività dell'organizzazione; - conoscenza della normativa in materia di whistleblowing e di trattamento dei dati personali; capacità investigativa e di analisi delle informazioni; - etc. 4) Da ultimo riteniamo che le modalità di invio delle segnalazioni (scritte ed orali) debbano coesistere e non essere alternative. Questo aspetto andrebbe meglio chiarito all'intento delle Linee Guida. 5) L'art. 4, co. 1, prevede di "sentire le rappresentanze o le organizzazioni sindacali (...)" nulla al riguardo è esplicitato nelle Linee Guida circa tempi e modalità. Al riguardo il documento ben potrebbe indirizzare verso un adempimento snello con le 'controparti' (es. condivisione delle determinazioni societarie per il tramite dei canali aziendali, assegnazione di termini di consultazione al cui spirare prende avvio il canale di segnalazione).

# 3.7. Differenze tra i soggetti pubblici e quelli privati nell'uso dei canali e del tipo informazioni sulle violazioni che possono essere segnalate

Osservazioni: 1. Sul punto si registra l'imbarazzante scelta del Legislatore di non permettere la segnalazione esterna per le violazioni del modello 231 e del D.Lgs. 231/2001 che contiene oltre 250 diverse fattispecie di reato così da creare un vulnus importante in termini di presidi di legalità, ristretta gioco forza al solo canale interno, e una palese disparità di trattamento nei confronti dei dipendenti. Per superare tale criticità occorre una netta presa di posizione da parte di ANAC nei riguardi del Legislatore. 2. Inoltre, sarà molto molto complicato spiegare alle risorse di una società la

differenza tra ciò che potranno segnalare esternamente (ad es. le violazioni UE) e le segnalazioni interne (reati presupposto del D.Lgs. 231/2001). 3. Sarebbe utile rintracciare nelle Linee Guida una declinazione per articoli di tutte le violazioni alla normativa UE richiamata dal Decreto

## 4.1.3. Il trattamento dei dati personali

Osservazioni: 1.Si nutrono dubbi rispetto alla richiamata contitolarità tra i diversi enti che decidono di gestire in modo condiviso le segnalazioni (cfr. pag. 38, passaggio sottolineato e poi ripreso anche a pag. 52). La previsione dell'art. 4, co. 4, del Decreto parrebbe assimilabile a quella indicata in altri articolati normativi e funzionale a salvaguardare l'aspetto economico per l'ente (si pensi alla figura del DPO per più enti, prevista dalle Linee Guida del 13/12/2016, adottate il 5 aprile 2017 dal Gruppo di Lavoro articolo 29, riprese in termini fattuali da ANCI (Associazione Nazionale Comuni d'Italia), all'interno dei "Quaderni Anci - L'attuazione negli Enti Locali del nuovo Regolamento UE n. 679/2016 sulla protezione dei dati personali". Se così fosse si tratterebbe della condivisione della piattaforma ma ogni organizzazione gestirebbe in completa autonomia i propri canali non condividendo - oltre ai dati personali di pertinenza - le determinazioni di mezzi e finalità con le altre organizzazioni. Ciò detto ci pare di capire che le Linee Guida saranno oggetto di analisi da parte dell'Autorità Garante e dunque sarà quest'ultima a sciogliere il nostro dubbio. 2. Si raccomanda di interpellare l'Autorità Garante anche sul ruolo dell'OdV in caso di sua designazione quale destinatario e referente del processo di segnalazione. E' nostra ferma convinzione che nella stragrande maggiore delle organizzazioni l'OdV operi, nei fatti, come responsabile esterno e non come incaricato. Il Titolare del trattamento, infatti, non stabilisce alcuna finalità e mezzi dei trattamenti dei dati personali gestiti, acquisiti e lavorati in completa autonomia dall'OdV. Quanto precede si riflette, ovviamente, anche in tale contesto. Dei rappresentanti delle nostra Associazione avranno un incontro, la prima settimana di luglio, con dei rappresentanti dell'Autorità Garante per confrontarci, tra le altre, anche sulla tematica in oggetto; tuttavia vi è il timore che i termini stringenti a disposizione dell'ANAC si esauriscano in data antecedente. 3. Si consiglia di ricordare quei provvedimenti sanzionatori su cui l'Autorità Garante è già intervenuta in materia di whistleblowing (es. caso Università La Sapienza per quanto attiene alla sicurezza informatica della piattaforma di segnalazioni; caso ISWEB S.p.A. sul ruolo del fornitore del servizio di hosting contenuto nel provvedimento).

# 4.4 Le misure di sostegno

Osservazioni: Se vogliamo imprimere un reale cambio di passo all'istituto non possiamo perdere l'occasione offerta dalla previsione dell'art. 18 e dal ruolo degli enti del terzo settore. Limitarsi alla lettera della norma e all'attuale contenuto delle Linee Guida significherebbe cucire agli enti del terzo settore un ruolo "passivo", da intendersi quale attesa delle esigenze del segnalante. In questo senso ANAC deve sfruttare l'occasione e supportare questi enti a entrare in contatto con la società civile. Proposta: Nelle Linee Guida dovrebbe farsi riferimento alla possibilità di organizzare assieme ad ANAC dei momenti di sensibilizzazione e confronto sulla materia. Spingere affinché gli enti del terzo settore iscritti siano resi noti all'interno delle organizzazioni per il tramite di specifiche informative. Ancora, perché non considerare gli enti del terzo settore come soggetti facilitatori come accaduto per i sindacati (cfr. pag 33 primo paragrafo). Con questa spinta contenuta nelle Linee Guida, gli enti del terzo settore potrebbero essere coinvolti direttamente dalle organizzazioni maggiormente sensibili alla tematica, entrare effettivamente in contatto con le risorse umane dell'organizzazione e avere modo di programmare internamente dei momenti di sensibilizzazione. La nostra percezione è che per via degli articoli di stampa -che si concentrano con maggiori energie sui casi negativi- non ci sia fiducia attorno all'istituto del whistleblowing. In definitiva, riteniamo utile valorizzare l'opportunità offerta dal citato articolo e contiamo su un maggior slancio dell'Autorità.

## PARTE SECONDA - Il ruolo di Anac nella gestione delle segnalazioni

# 1.3 Le segnalazioni che riportano violazioni di lieve entità

Osservazioni: Sarebbe utile leggere nelle Linee Guida degli esempi della c.d. lieve entità (come ad esempio accade all'art. 17 co. 4 per le ritorsioni). Ancora, i primi paragrafi del 1.3. in cui si circoscrive l'operatività di ANAC rischiano di snaturare l'istituto. Pensiamo a un reato ambientale segnalato internamente ma non gestito: finirebbe, secondo lo schema, in Procura con la perdita della riservatezza per il segnalante. Proposta: Potrebbe essere utile ripensare al perimetro operativo di ANAC, anche considerati gli stanziamenti economici e/o elaborare dei Protocolli di intesa con gli Uffici delle Procure e il Ministero.

# 2.2 Informativa al Dipartimento della Funzione Pubblica e all'Ispettorato nazionale del lavoro

Osservazioni: Alle sanzioni comminate dall'ANAC (art. 21) parrebbero aggiungersi "i provvedimenti di competenza" dell'INL, pag. 76 Linee Guida. Proposta: sarebbe utile, anche per finalità di deterrenza, enucleare la tipologia dei provvedimenti dell'INL in parola.

## PARTE TERZA - La disciplina sanzionatoria

## 1. I poteri sanzionatori di ANAC. Le diverse fattispecie sottoposte a sanzione

Osservazioni: All'art. 21 del Decreto si crea il cortocircuito derivante dall'imbarazzante scelta del Legislatore, di cui all'art. 3, co. 2, lett. b, di circoscrivere al solo canale interno le segnalazioni di violazioni del modello e/o del D.Lgs. n. 231/2001. ANAC, in questi casi, non potrà ricevere le segnalazioni esterne ma la notizia, da parte dei segnalanti, di aver subito delle asserite ritorsioni, senza poter però conoscere, in linea teorica, il contenuto della segnalazione (!!) su cui dovrà nel caso applicare le sanzioni. Considerando il predetto non lineare scenario, ci si è anche posti l'interrogativo rispetto alla corretta identificazione del soggetto "responsabile" ex art 21. Chi è il "responsabile": - il solo RPCT; - il solo responsabile della violazione, persona fisica operante nel mondo pubblico; - il solo responsabile della violazione, persona fisica operante anche nel mondo privato; - l'organizzazione sia pubblica che privata. Inoltre, ai fini di una maggiore sensibilizzazione, sarebbe bene esplicitare la possibilità del cumulo tra le sanzioni di cui alle lettere a), b) e c) di cui all'art. 21.

# PARTE QUARTA - Il regime transitorio

## 1. Il regime transitorio

Osservazioni: Si domanda all'Autorità se al netto delle previsioni contenute nell'art. 24 (applicabilità delle disposizioni del decreto solamente per le future segnalazioni - dal 15 luglio 2023) siano state comunque effettuate delle verifiche giurisprudenziali in termini di applicazione di una disciplina successiva caratterizzata da maggiori tutele per le parti coinvolte.

# 22. Assistente del RPCT - Univerità degli studi di Firenze

Osservazioni pervenute da un funzionario assisente RPCT dell'Università degli Studi di Firenze a nome e per conto dell'ente di appartenenza

## PARTE PRIMA - Ambito di applicazione

# 4.1.3. Il trattamento dei dati personali

Osservazioni: Nelle linee guida viene indicato come termine per la conservazione dei dati personali "il tempo necessario al trattamento della specifica segnalazione e comunque non oltre cinque anni a decorrere dalla data della comunicazione dell'esito finale della procedura di segnalazione", il software ANAC messo a disposizione delle amministrazioni conserva la segnalazione per un anno dopodiché la pratica non risulta più presente nell'elenco delle segnalazioni pervenute. Chiediamo di tenere conto di questo in modo che le amministrazioni che utilizzano lo stesso applicativo possano avere indicazioni per le procedure di gestione delle segnalazioni interne.

## 23. RPCT Regione Toscana

Osservazioni pervenute dal Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza - RPCT della Regione Toscana a nome e per conto dell'ente di appartenenza

# PARTE PRIMA - Ambito di applicazione

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

Osservazioni: Non sono più comprese tra le violazioni segnalabili le irregolarità nella gestione o organizzazione dell'attività. La tipizzazione operata dal legislatore delle violazioni oggetto di segnalazione fa venir meno la tutela del segnalante per fatti che ledono l'integrità della PA ma che non si concretizzano negli illeciti espressamente previsti. Si pone il problema quindi di come far fronte a tali evenienze, anche nell'ottica di un contrasto alla "corruzione" intesa in

senso ampio e secondo l'impianto del sistema di prevenzione della corruzione di cui alla legge 190/2012. Chi riceve la segnalazione peraltro deve avere la competenza di inquadrare il fatto segnalato negli illeciti previsti dal d.lgs. 24/2023.

## 3.1 Quali sono i canali e le condizioni per accedervi

Osservazioni: Si chiede che nella integrazione alle linee guida in consultazione si espliciti l'attività che deve compiere il gestore delle segnalazioni anche con riferimento all'invio alle autorità giudiziarie competenti.

# 3.4 Divulgazione pubblica

Osservazioni: Si legge nelle linee guida: "La persona effettua direttamente una divulgazione pubblica poiché sulla base di motivazioni ragionevoli e fondate alla luce delle circostanze del caso concreto ritiene che la segnalazione esterna possa comportare il rischio di ritorsioni oppure possa non avere efficace seguito perché, ad esempio, teme che possano essere occultate o distrutte prove oppure che chi ha ricevuto la segnalazione possa essere colluso con l'autore della violazione o coinvolto nella violazione stessa. Si consideri, a titolo esemplificativo, il caso in cui chi riceve la segnalazione di una violazione, accordandosi con la persona coinvolta nella violazione stessa, proceda ad archiviare detta segnalazione in assenza dei presupposti." Non si comprende il caso: se viene effettuata direttamente la divulgazione pubblica non può esservi stata l'archiviazione della segnalazione (interna?) in assenza dei presupposti.

## 4.1.3. Il trattamento dei dati personali

Osservazioni: L'art. 13 d.lgs 24/2023 prospetta che il ruolo di "Titolare del trattamento", spetta ai soggetti di cui all'art. 4, ossia non solo ai soggetti pubblici e soggetti privati (comma 1); ma anche ad un soggetto esterno, anch'esso autonomo e con personale specificamente formato, cui sia affidato il trattamento della gestione delle segnalazioni, essendo anch'esso richiamato tra i soggetti dell'art. 4 (al comma 2). Le Linee Guida chiariscono però che a quest' ultimo soggetto sia da attribuire il ruolo di "Responsabile del trattamento". Si vuol meglio comprendere quando il soggetto esterno destinatario delle segnalazioni cui il soggetto pubblico o privato ha affidato la gestione delle segnalazioni può assumere il ruolo di Titolare del trattamento. A nostro avviso nell'ambito di un soggetto pubblico che si avvalga per la gestione delle segnalazioni di un soggetto esterno specificamente formato, che affianca RPCT nella ricezione e gestione delle segnalazioni, anche mettendo a disposizione la propria piattaforma informatica scelta dal Titolare, è da attribuire il ruolo di Responsabile del trattamento. In ambito privato, invece, il soggetto esterno destinatario delle segnalazioni e della loro gestione per conto della Società, potrebbe assumere il ruolo di Titolare autonomo quando è un membro dell'Organismo di Vigilanza della Società, sempre che definisca finalità e mezzi del trattamento. Se invece si tratta di un consulente, che gestisce le segnalazioni per conto del Titolare su propria piattaforma scelta dal Titolare, dovrebbe inquadrarsi come Responsabile del trattamento.

# 24. RPCT Farmavaldera srl

Osservazioni pervenute dal Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza - RPCT della Farmavaldera srl a nome e per conto dell'ente di appartenenza

# PARTE PRIMA - Ambito di applicazione

# 3.2 I canali interni

Osservazioni: 1- ISTITUZIONE.Lo schema di l.g. sembra suggerire l'obbligatorietà di un atto organizzativo ad hoc per l'istituto, al quale le Misure Anticorruzione, integrative del MOG 231, potrebbero rinviare. Considerato che la disciplina del whistleblowing è contenuto necessario delle Misure Anticorruzione, si osserva che l'atto organizzativo ben potrebbe essere lo stesso documento recante le Misure Anticorruzione integrative del Modello 231, o quest'ultimo, come indicato dall'art.4 del Decreto: "i modelli di organizzatione e di gestione di cui all'art.6, comma 1, lettera a), del decreto legislativo n.231 del 2001, prevedono i canali di segnalazione interna di cui al presente decreto". 2- TIPOLOGIA. Sembrerebbe legittimo consentire all'ente di attivare anche un unico canale, tra quelli indicati dal legislatore, previa valutazione della soluzione che possa meglio garantire la riservatezza dell'identità del segnalante e delle altre persone tutelate, nonchè del contenuto della segnalazione.

## 25. Ministero dell'Interno - Prefettura UTG Alessandria

Osservazioni pervenute dal Referente Anticorruzione e Trasparenza a titolo personale

# PARTE PRIMA - Ambito di applicazione

# 1.2 Quali sono i soggetti che godono di protezione in caso di segnalazione, denuncia o divulgazione pubblica nell'ambito del settore pubblico

Osservazioni: Al fine di non assimilare il "Whistleblowing" ad una sorta di delazione, suscita perplessità la protezione successiva dalle ritorsioni di segnalatori anonimi e di coloro che effettuano divulgazioni pubbliche in forma parimenti anonima utilizzando nickname o pseudonimi, con il rischio di incentivare i c.d. "leoni da tastiera".

# 1.4 Quali sono i soggetti che godono di protezione in caso di segnalazione, denuncia o divulgazione pubblica nel settore privato

Osservazioni: Vedere punto 1.2

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

**Osservazioni:** Vale quanto osservato nel punto 1.2 per segnalazioni e divulgazioni di fatto anonime o travisate da nomi di fantasia.

# 2.2 Le segnalazioni anonime e la loro trattazione

**Osservazioni:** Le segnalazioni anonime non dovrebbero garantire la protezione da eventuali ritorsioni, per quanto espresso sopra e per non favorire pratiche delatorie.

# 3.4 Divulgazione pubblica

Osservazioni: Valgono le osservazioni già proposte rispetto a divulgazioni effettuate in forma anonima o mediante uso di nickname e pseudonimi.

## 4. Le tutele

Osservazioni: nessuna osservazione, ad eccezione della tutela prevista per chi divulga notizie offensive o lesive della dignità e dell'immagine altrui

## 4.1 La tutela della riservatezza

Osservazioni: nessuna osservazione, al netto delle segnalazioni anonime.

# 4.1.1 La tutela della riservatezza del segnalante

Osservazioni: vedi punto 4.1

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

Osservazioni: sicuramente opportuna per evitare "gogne mediatiche"

# 4.2 La tutela da eventuali ritorsioni

Osservazioni: Nessuna osservazione, ad eccezione della tutela nei confronti di delatori o divulgatori anonimi.

## 4.2.1 Le ritorsioni

Osservazioni: nessuna osservazione, si concorda su un elenco più ampio

# 4.2.2 Le condizioni per l'applicazione della tutela dalle ritorsioni

Osservazioni: nessuna osservazione, al netto di quanto già osservato per gli anonimi.

# 4.2.3 La protezione dalle ritorsioni

Osservazioni: vedi punto 4.2.2

# 4.3 Limitazioni di responsabilità per chi segnala, denuncia o effettua divulgazioni pubbliche

**Osservazioni:** Non dovrebbero essere previste limitazioni di responsabilità per la divulgazione di notizie considerate offensive o lesive della dignità umana.

## 4.4 Le misure di sostegno

Osservazioni: nessuna osservazione, positivo il coinvolgimento del terzo settore.

## PARTE SECONDA - Il ruolo di Anac nella gestione delle segnalazioni

## 1.2 Le segnalazioni relative a magistrati

Osservazioni: nessuna osservazione, si concorda sulla lacuna nell'ordinamento vigente attesa la particolarità dell'autogoverno dell'ordine giudiziario

# 26. Associazione Bancaria Italiana - ABI

Osservazioni pervenute dal Direttore Centrale, Responsabile del Servizio Consulenza Legale e Tributaria a nome e per conto dell'ente di appartenenza

# PARTE PRIMA - Ambito di applicazione

## 1. Ambito soggettivo

Osservazioni: Le banche, in virtù di diverse discipline speciali, hanno già adottato procedure per la segnalazione di violazioni riguardanti le norme del settore bancario e finanziario. Tra queste si pensi agli articoli 52-bis e 52-ter TUB e 4-undecies TUF. In attuazione di tali previsioni, Banca d'Italia ha emanato le relative disposizioni di vigilanza. Il decreto legislativo n. 24/2023 esclude dal suo ambito di applicazione le segnalazioni delle violazioni di detta normativa speciale. Tale esclusione pone diversi dubbi interpretativi, tra cui l'applicabilità del Decreto stesso alle banche e l'oggetto delle segnalazioni individuate nell'allegato al decreto, che potrebbero sollevare questioni di sovrapposizione tra i distinti plessi normativi che regolano le segnalazioni in una società bancaria. L'ABI coglie l'occasione costituita dalla presente consultazione per auspicare che l'ANAC voglia farsi promotrice di un confronto tra le diverse Autorità di vigilanza (Banca d'Italia, Consob, Ivass) al fine di emanare congiuntamente i necessari chiarimenti. L'Associazione si dichiara sin d'ora disponibile a fornire ogni necessario supporto

## 1.3 Gli enti del settore privato tenuti a rispettare la disciplina

Osservazioni: Si rinvia a quanto indicato nella domanda n. 1), ambito soggettivo

# 1.4 Quali sono i soggetti che godono di protezione in caso di segnalazione, denuncia o divulgazione pubblica nel settore privato

Osservazioni: Tra i soggetti che godono di protezione in caso di segnalazione, denuncia o divulgazione pubblica nel settore privato sono annoverati anche gli "azionisti", intendendosi per tali le "persone fisiche che detengono azioni in uno dei soggetti del settore privato, ove questi altri assumano veste societaria". Si chiede di precisare se nella categoria di cui sopra rientrino anche i soci delle Società cooperative

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

Osservazioni: Si rinvia a quanto indicato nella domanda n. 1), ambito soggettivo

# 2.1.4 Gli elementi e le caratteristiche delle segnalazioni

Osservazioni: Le Linee Guida in consultazione precisano che "i soggetti del settore pubblico e del settore privato che ricevono le segnalazioni tramite canali interni considerano le segnalazioni anonime alla stregua di segnalazioni ordinarie da trattare secondo i criteri stabiliti nei rispettivi ordinamenti". Alla luce di tale precisazione, si chiede conferma del fatto che le segnalazioni anonime non sono segnalazioni whistleblowing, per cui non vanno gestite nell'ambito dei canali interni di segnalazione previsti dal d.lgs. L'unico onere che incombe sull'ente che riceve una segnalazione anonima è quello di effettuarne la registrazione e di conservare la relativa documentazione al fine di rintracciarle nel caso in cui il segnalante, o chi abbia sporto denuncia, comunichi ad ANAC di aver subito misure ritorsive a causa di quella segnalazione o denuncia anonima

# 2.2 Le segnalazioni anonime e la loro trattazione

Osservazioni: Le Linee Guida in consultazione precisano che "i soggetti del settore pubblico e del settore privato che ricevono le segnalazioni tramite canali interni considerano le segnalazioni anonime alla stregua di segnalazioni ordinarie da trattare secondo i criteri stabiliti nei rispettivi ordinamenti". Alla luce di tale precisazione, si chiede conferma del fatto che le segnalazioni anonime non sono segnalazioni whistleblowing, per cui non vanno gestite nell'ambito dei canali interni di segnalazione previsti dal d.lgs. L'unico onere che incombe sull'ente che riceve una segnalazione anonima è quello di effettuarne la registrazione e di conservare la relativa documentazione al fine di rintracciarle nel caso in cui il segnalante, o chi abbia sporto denuncia, comunichi ad ANAC di aver subito misure ritorsive a causa di quella segnalazione o denuncia anonima

#### 3.2 I canali interni

Osservazioni: Istituzione dei canali di segnalazione Si chiede di precisare che i canali interni di segnalazione delle violazioni anche diretti all'Organismo di Vigilanza 231, implementati dall'ente ai sensi della disciplina contenuta nell'art. 6 comma 2-bis del D. Lgs. 231/2001 (abrogato dal D.Lgs. n. 24/2023), possono essere mantenuti se aventi i requisiti previsti dalla nuova disciplina. Le attività cui è tenuto chi gestisce le segnalazioni Tenuto conto che il D. Lgs. 24/2023 all'art. 5 lett. d) prevede che l'ufficio interno debba fornire risconto alla segnalazione entro tre mesi dalla data dell'avviso di ricevimento o, in mancanza di tale avviso, entro tre mesi dalla scadenza del termine di sette giorni dalla presentazione della segnalazione e che detto Decreto all'art. 2 lett. o) definisce il «riscontro» come «comunicazione alla persona segnalante di informazioni relative al seguito che viene dato o che si intende dare alla segnalazione», le Linee Guida correttamente precisano cosa s'intende per riscontro affermando che "All'esito dell'istruttoria, forniscono un riscontro alla segnalazione, dando conto delle misure previste o adottate o da adottare per dare seguito alla segnalazione e dei motivi della scelta effettuata". La frase successiva però può apparire contraddittoria con quanto in precedenza affermato laddove fa riferimento all'esito della segnalazione ("la persona segnalante va informata dell'esito della segnalazione" entro il suddetto termine di 30 giorni). Si chiede pertanto di eliminare dal testo tale previsione o di riformularla nel modo che segue: "Il riscontro va fornito alla persona segnalante entro il termine di tre mesi dalla data dell'avviso di ricevimento o, in mancanza di tale avviso, entro tre mesi dalla scadenza del termine di sette giorni dalla presentazione della segnalazione".

# 27. RPCT Ordine Interregionale dei Chimici e dei Fisici del Piemonte e Valle d'Aosta

Osservazioni pervenute dal Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza dell'Ordine Interregionale dei Chimici e dei Fisici del Piemonte e Valle d'Aosta a nome e per conto dell'ente di appartenenza

# PARTE QUARTA - Il regime transitorio

# 1. Il regime transitorio

Osservazioni: Si chiede gentilmente di valutare la possibilità che, analogamente a quanto previsto 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, fino a duecento quarantanove, per i quali opera l'obbligo di istituire un canale interno di segnalazione e definire le relative procedure, detto obbligo decorre dal 17 dicembre 2023" anche per gli enti pubblici non economici di piccole dimensioni quali gli Ordini e le Federazioni, che hanno pochi o nessun dipendente con contratti di lavoro a tempo indeterminato o determinato, l'obbligo di istituire un canale interno di segnalazione e definire le relative procedure, decorrerà dallo stesso termine, ovvero, dal 17 dicembre 2023

## 28. Dipendente pubblico

Osservazioni pervenute da un dipendente pubblico colloboratore del RPCT a titolo personale

# PARTE PRIMA - Ambito di applicazione

## 4.1.1 La tutela della riservatezza del segnalante

Osservazioni: Nelle presenti linee guida non si ravvisa la stessa chiarezza delle precedenti, di cui alla Delibera n. 469, sui soggetti coinvolti nelle rispettive fasi di gestione delle segnalazioni (chi sia il personale autorizzato a trattare i dati e a quale tipo di dati possa accedere e quindi trattare, specie con riguardo all'identità anche del segnalante). Nei soggetti pubblici, tenuti alla nomina dell'RPCT, chi è il soggetto che può conoscere l'identità del segnalante, solo RPCT o anche il personale degli uffici coinvolti nella gestione (ad esempio personale di supporto RPCT) o anche personale di uffici coinvolti a fini istruttori (Internal Audit, Ufficio Risorse umane)? A pagina 48, quando si parla della seconda ipotesi in cui è possibile svelare l'identità del segnalante (nelle procedure di segnalazione interna ed esterna, quando la rivelazione dell'identità del segnalante sia indispensabile anche ai fini della difesa della persona coinvolta) sarebbe opportuno indicare le conseguenze per l'ipotesi del mancato consenso, espresso dal segnalante, al disvelamento della propria identità.

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

Osservazioni: non è chiaro se l'identità del segnalato possa essere svelata per ragioni istruttorie anche al personale di altri uffici interni all'Amministrazione (Internal Audit, Ufficio Risorse umane, o altre strutture). In effetti sembra difficile ipotizzare una verifica o accertamento sui fatti, mediante indagini interne, senza che la stessa includa la conoscenza dell'identità del segnalato, presunto autore di quei fatti da indagare.

## PARTE SECONDA - Il ruolo di Anac nella gestione delle segnalazioni

# 1. Il canale esterno per la presentazione e la gestione delle segnalazioni

Osservazioni: è indicato che "Le segnalazioni esterne devono essere trasmesse solo all'ANAC quale unico ente competente alla loro gestione", tuttavia tale affermazione sembra contraddire quanto riportato più avanti, ove vengono indicate ipotesi nelle quali le segnalazioni riguardano materie di competenza di Autorità esterne, tra le quali quelle per cui è competente altra Autorità amministrativa. Dunque, sembrerebbe che ANAC faccia da collettore di tutte le segnalazioni esterne che poi, semmai, vengono indirizzate ad altre Autorità a seconda delle competenze per materia, ed archiviate da ANAC perché inammissibile per incompetenza. Tuttavia ciò sembrerebbe contrastare con la precedente affermazione sulla scorta della quale l'ANAC sarebbe l'unico ente competente alla gestione delle segnalazioni esterne. Forse sarebbe opportuno indicare degli esempi pratici, a beneficio di un miglior inquadramento delle fattispecie. Si segnala che a pagina 70 ove viene descritto il corretto seguito dato alle segnalazioni dall'ufficio L'UWHIB al punto a) si "rinvia al par. 2.3.1 della presente parte delle LLGG" per l'approfondimento delle relative attività istruttorie. Tuttavia non risultando pubblicato il paragrafo 2.3.1. non si comprende bene a quale sezione si faccia riferimento.

# 29. AllA - Associazione Italiana Internal Auditor

Osservazioni pervenute dal Direttore generale dell'Associazione Italiana Internal Auditor a nome e per conto dell'ente di appartenenza

# PARTE PRIMA - Ambito di applicazione

# 1.1 Gli enti del settore pubblico tenuti a rispettare la disciplina

Osservazioni: Tra gli enti del settore pubblico tenuti a rispettare la disciplina in materia di Whistleblowing rientrano ai sensi del D. Lgs. 24/2023 le Società in controllo pubblico ex art. 2, co. 1, lett. m) del d.lgs. n. 175/2016 anche se quotate. Sarebbe opportuno indicare se anche le società controllate o partecipate dalle Società in controllo pubblico rientrino tra gli enti del settore pubblico ai sensi del D. Lgs. n. 24/2023.

# 1.3 Gli enti del settore privato tenuti a rispettare la disciplina

Osservazioni: Dopo la precisazione dell'applicabilità delle disposizioni sul whistleblowing alle società con meno di 50 dipendenti solo se adottano Modelli 231, sarebbe utile indicare sin da subito che, per tali soggetti, rilevano solo le violazioni rilevanti ai sensi del D.Lgs. 231/01 e le violazioni del Modello.

# 1.5 I soggetti diversi da chi segnala, denuncia o effettua divulgazioni pubbliche nei cui confronti valgono il divieto di ritorsione e le misure di protezione

Osservazioni: p. 21) sul concetto di facilitatore, tenuto conto delle tutele accordate dalla norma, valutare se il ruolo di assistenza, richiesto e/o agito, debba essere documentato o documentabile e, nel caso, con quale livello di formalità. p. 22) sulla stessa premessa del punto precedente, valutare l'opportunità di declinare le situazioni di "stabile legame affettivo" e "rapporto abituale e corrente", eventualmente avvalendosi di casistiche trattate in occasione di altra normativa. Anche in questo caso, valutare se di tali situazioni sia ipotizzabile che venga richiesta una comprova e, nel caso, di che tipo p.24/25) l'esempio riportato per la fattispecie "Enti che operano nel medesimo contesto lavorativo del segnalante..." sembra sussumibile nella fattispecie trattata precedentemente ("Enti presso i quali il segnalante....lavora(no)"). Valutare la possibilità di inserire una diversa esemplificazione

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

Osservazioni: Al primo punto della Legenda alle pagine 26-27 sarebbe opportuno segnalare da subito che: - gli illeciti penali, civili, amministrativi e contabili diversi da quelli successivamente indicati non sono oggetto di segnalazione nell'ambito di enti privati. - I reati presupposto del D.Lgs. 231/2001 (diversi da quelli indicati in seguito) e le violazioni del Modello prevedono solo la segnalazione interna. In corrispondenza dell'ultimo capoverso sembra che le violazioni di regole interne o procedure aziendali o di previsioni del codice etico non rientrino tra le violazioni segnalabili: sarebbe opportuna una precisazione per fare chiarezza sul punto perché il mancato rispetto di una procedura, che spesso ha funzione di prevenire reati, può evidenziare un comportamento di reato

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

Osservazioni: Nella "Legenda", alla fine del primo punto a pag. 28, sarebbe opportuno precisare che le segnalazioni di violazioni di principi comportamentali e regole (anche ai sensi del D.Lgs. 231/2001) previsti all'interno dei codici etici o dei modelli organizzativi adottati dalla società, ma che non ledono l'interesse pubblico o l'integrità dell'ente privato (ad es. violazione della regola di effettuare la verifica dell'idoneità tecnico-professionale di un appaltatore), anche se escluse dalla disciplina whistleblowing, sono comunque soggette alle eventuali tutele previste all'interno dei Modelli adottati ai sensi del D.Lgs. 231/2001. La precisazione appare importante in considerazione del fatto che la responsabilità ai sensi del D.Lgs. 231/2001 prevede che i reati siano commessi nell'interesse e/o vantaggio dell'ente e quindi potrebbero non ledere l'integrità dell'ente stesso. A Pag. 28-29 valutare l'utilità di allegare un elenco delle norme escluse dal campo di applicazione perché già disciplinano in via obbligatoria le segnalazioni: pur trattandosi inevitabilmente di un elenco "dinamico", sarebbe di ausilio per i soggetti pubblici e privati anche ai fini informativi verso la propria platea di potenziali segnalanti. Più in generale, valutare se le LG possano essere l'occasione per chiarire i temi della normativa applicabile in caso di ente con sede legale all'estero e violazione compiuta in Italia/ente con sede legale in Italia e violazione compiuta all'estero.

# 2.1.3 L' irrilevanza dei motivi personali del segnalante o denunciante

Osservazioni: Anche in questo paragrafo, sarebbe opportuno ricordare che, anche se escluse dalla disciplina whistleblowing, le segnalazioni di violazioni di principi comportamentali e regole (anche ai sensi del D.Lgs. 231/2001) previsti all'interno dei codici etici o dei modelli organizzativi adottati dalla società possono comunque essere soggette alla tutela prevista dai Modelli adottati ai sensi del D.Lgs. 231/01.

# 2.2 Le segnalazioni anonime e la loro trattazione

Osservazioni: Si ritiene che debba essere espunto, almeno per i soggetti del settore privato, l'obbligo di considerare le segnalazioni anonime alla stregua di segnalazioni ordinarie. Tale obbligo non è previsto né dalla normativa né dal D.Lgs. 24/2023, né dal D.Lgs. 231/01. Lo stesso codice procedura penale (art. 333 e 240) prevede che delle denunce anonime non possa essere fatto alcun uso. Si ritiene più corretto che sia lasciato alla scelta dei soggetti del settore privato determinare il trattamento delle segnalazioni anonime.

# 3. I canali di presentazione delle segnalazioni e le modalità di presentazione

Osservazioni: Molto spesso le società appartenenti a gruppi si avvalgono di sistemi centralizzati per la gestione delle segnalazioni, quindi appare utile precisare che le imprese con più di 249 lavoratori e facenti parte di un gruppo societario di ampie dimensioni possono utilizzare la piattaforma informatica in uso nel loro gruppo per la gestione delle segnalazioni; come misura organizzativa volta a rendere "proprio" il canale dovrebbe essere sufficiente che: - sia possibile, all'interno del canale, indicare il nome della società del gruppo interessata dalla segnalazione - il gestore della segnalazione sia obbligato a trattare la segnalazione solo nell'ambito della società interessata dalla stessa. Tali soluzioni "centralizzate" consentono una maggiore sicurezza dei canali e la possibilità di individuare un gestore della segnalazione effettivamente autonomo quale Internal audit o Compliance di gruppo. Si chiede in ogni caso di valutare l'opportunità di specificare se può ritenersi in linea con le intenzioni del legislatore l'individuazione della propria holding come soggetto esterno cui affidare la gestione delle segnalazioni (attraverso apposito contratto di service).

# 3.1 Quali sono i canali e le condizioni per accedervi

Osservazioni: L'art. 4 del Decreto non fornisce indicazioni su quali strumenti informatici possano essere utilizzati: appare utile precisare se e con quali cautele/misure una o più email (anche su dominio non aziendale) possano essere adottate quali canali di segnalazione interna.

#### 3.2 I canali interni

Osservazioni: Nel paragrafo "le attività cui è tenuto chi gestisce le segnalazioni", appare opportuno specificare che: - Il gestore della segnalazione effettua una valutazione circa la riconducibilità - o meno - della segnalazione alla disciplina del D.Lgs. 24/2023 - In caso di non riconducibilità della segnalazione alla disciplina di cui al D.Lgs. 24/2023, l'intenzione di dare comunque seguito alla segnalazione in quanto rilevante ai fine dell'applicazione del codice etico e/o del Modello 231 o, comunque di policy interne. In tal caso, richiedere al segnalante l'autorizzazione a procedere comunicando le tutele garantite. Si ritiene questa indicazione fondamentale proprio per non scoraggiare le segnalazioni e consentire di gestire anche quelle che sarebbero fuori dall'ambito del D.Lgs. 24/2023, ad esempio perché contenente "rivendicazioni personali". Alla pag.35 si suggerisce di esprimere in modo inequivocabile che la forma scritta e la forma orale sono modalità entrambe obbligatorie e non alternative (così anche la scelta per il canale esterno di cui alla parte seconda delle LG). Sul punto, si segnala che a pag. 42 è invece inserita la disgiunzione "o". Alla pag. 35/36 valutare l'opportunità di esplicitare che il soggetto gestore può essere diverso dal soggetto cui sarà affidata l'istruttoria (in coerenza con la scelta di Anac di cui alla parte seconda delle LG). Alla pag. 37 valutare di eliminare il capoverso "La persona segnalante va informata dell'esito della segnalazione entro tre mesi..." e di aggiungere il riferimento temporale al capoverso precedente ("All'esito dell'istruttoria, forniscono un riscontro alla segnalazione..."): trattandosi della medesima attività/onere in capo al soggetto gestore, l'inserimento di tale ulteriore passaggio, che peraltro utilizza il termine "esito" della segnalazione può risultare fuorviante su un punto critico della norma cui viene data invece interpretazione "ampia" in varie parti delle LG. Alla pag.38 in un'ottica di supporto, valutare la possibilità di inserire esempi anche circa le modalità di informazione/comunicazione verso i potenziali segnalanti che non appartengono all'organizzazione. Alla pag.39 con riferimento alla formulazione "sentite le rappresentanze sindacali", si suggerisce di specificare in cosa deve consistere questo onere.

## 3.3 Il canale esterno presso ANAC

Osservazioni: Alla pag. 40 si suggerisce: al punto 2 una riformulazione del punto "non è stata trattata entro un termine ragionevole" che potrebbe risultare aperto alla valutazione discrezionale del segnalante; al punto 3 di eliminare il passaggio "perché si ritiene che Anac sarebbe più indicata ad affrontare la specifica violazione, soprattutto nelle materie di propria competenza" perché appare non in linea con il dato normativo (la valutazione richiesta dal Decreto è sull'efficace seguito della segnalazione interna non su una comparazione di efficacia tra il canale interno e l'Anac) e non coerente con l'intento del legislatore di privilegiare il ricorso alle segnalazioni interne.

# 3.6 Le modalità di presentazione delle segnalazioni attraverso i canali interno ed esterno

Osservazioni: Alla pag. 42 si suggerisce di sostituire "tali canali dovrebbero anche consentire di segnalare mediante incontri diretti" con tali "canali devono anche consentire di segnalare mediante incontri diretti", stante la precettività che sembra da riconoscere al relativo punto della norma.

## 4.1.3. Il trattamento dei dati personali

Osservazioni: Al capoverso n.4 precisare che la necessità di procedere alla redazione e sottoscrizione di un accordo di contitolarità non sussiste ove l'impostazione del sistema di gestione delle segnalazioni preveda, sì, l'utilizzo di uno stesso canale e gestore ma ciascun ente sia nella possibilità di conoscere e dare autonomo seguito alle sole proprie segnalazioni. In questi casi, infatti, ciascun ente persegue autonome e distinte finalità, non avrà accesso alle informazioni relative agli altri "utilizzatori" del canale, e provvederà alla nomina del gestore del canale quale Responsabile esterno ex art.28 GDPR. In corrispondenza dell'esercizio dei diritti da parte degli interessati, sarebbe opportuno precisare quale sia il soggetto cui l'interessato possa inoltrare tali richieste. Infatti, se tra i gestori della segnalazione designati non è ricompreso il soggetto che all'interno dell'ente gestisce ordinariamente tali richieste (si pensi ad es.un ufficio privacy, o il DPO), per dar seguito alla richiesta sarebbe necessario coinvolgere una persona diversa da quelle competenti a ricevere o a dare seguito alle segnalazioni. La questione risulta problematica quando il segnalante non ha fornito espresso consenso ex art.12, c.2 D.Lgs. 24; andrebbe precisato che in questi casi, la richiesta di esercizio dei diritti dovrà essere veicolata al gestore delle segnalazioni, che dovrà darvi seguito con l'eventuale supporto del soggetto ordinariamente deputato a gestire le richieste nel rispetto della tutela della riservatezza del segnalante, non potendo rivelarne l'identità e ogni informazione da cui possa evincersi tale identità. All'ultimo cpv "Da ultimo, vale precisare che.." occorrerebbe meglio precisare che la limitazione all'esercizio dei diritti riconosciuti alla persona coinvolta e alla persona menzionata nella segnalazione non sia una limitazione tout court ed assoluta, ma richieda un previo concreto accertamento preferibilmente documentato in ossequio al principio di accountability- circa la possibilità che, dal seguito alla richiesta, possa risultare pregiudicata le tutela della riservatezza dell'identità del segnalante, ai sensi dell'art.23 GDPR in correlazione con l'art.2-undecies del Cod.ice Privacy. In assenza di questi pregiudizi sarà senz'altro possibile dar seguito alle richieste. In relazione all'esercizio dei diritti, andrebbe precisato che il consenso espresso richiesto al segnalante ex art.12, c.2 e 5 D.Lgs. 24 non è assimilabile al consenso ex art.7 GDPR, che è un consenso in qualsiasi momento revocabile (v. art.7, par.3, GDPR). Ne deriva che la base giuridica del trattamento relativo alla gestione delle segnalazioni continua a risiedere nell'obbligo di legge ex art.6, par.1, lett.b GDPR e non nel consenso ex art. 6, par. 1, lett.a GDPR. Ciò posto, il consenso eventualmente prestato al segnalante ex art.12, c.2 e 5 D.Lgs. 24 non è considerabile quale base giuridica del trattamento e, pertanto, non è soggetto a possibili revoche.

## PARTE SECONDA - Il ruolo di Anac nella gestione delle segnalazioni

## 1. Il canale esterno per la presentazione e la gestione delle segnalazioni

Osservazioni: Con riferimento alla pag.69, si chiede come l'UWHIB proceda a verificare la sussistenza nel concreto della condizione del non seguito/non efficace seguito per la quale sembra necessaria l'interlocuzione con il soggetto gestore del canale interno/l'ente di riferimento (e dunque non sufficienti gli elementi rappresentati dal segnalante. Con riferimento alla facoltà per UWHIB (mutuabile per ogni soggetto gestore) di chiedere integrazioni nei casi di cui alle lett. d) e f), valutare l'opportunità di indicare -anche in modo non esaustivo- elementi che possano orientare i soggetti tra la scelta dell'archiviazione e quella della richiesta di integrazione.

# 1.1 La gestione delle segnalazioni

Osservazioni: A pag. 73 valutare l'opportunità di disciplinare il caso di violazioni di lieve entità successive che riguardino stesso ente/stesso processo.

# 4. Le soluzioni tecnologiche di ANAC: la piattaforma informatica

Osservazioni: A pag. 78) si suggerisce di rendere più chiaro se tra gli adempimenti in capo all'operatore ci sia anche quello di riportare in piattaforma una sintesi della segnalazione (ed, in questo caso, se tale sintesi vada assentita/possa essere modificata dal segnalante).

## PARTE TERZA - La disciplina sanzionatoria

## 1. I poteri sanzionatori di ANAC. Le diverse fattispecie sottoposte a sanzione

Osservazioni: Si suggerisce di declinare l'aspetto dei soggetti destinatari delle sanzioni: il rinvio al Regolamento non sempre può risultare esplicativo (ad es. in ambito pubblico il soggetto gestore è il RPCT mentre in ambito privato potrebbe essere un organo plurisoggettivo o collegiale, compreso l'OdV). Le sanzioni previste dall'art. 21 sono di tipo amministrativo pecuniario e sembrano riferirsi alle persone fisiche (e non alle persone giuridiche) che tengono i comportamenti indicati da tale articolo. Appare utile precisare che ai fini dell'individuazione del soggetto che non adotta

le procedure di gestione o ne adotta di inefficaci (art 21, lett. B) è necessario apposito atto organizzativo aziendale di attribuzione di tale potere.

#### 30. Libero professionista

Osservazioni pervenute da un libero professionista a titolo personale

#### PARTE PRIMA - Ambito di applicazione

#### 3.2 I canali interni

Osservazioni: Si chiedono maggiori dettagli rispetto ai seguenti temi: - comunicazione alle rappresentanze sindacali: non è chiaro nelle Linee Guida come debba avvenire tale comunicazione: se si ritenga sufficiente un "atto organizzativo" con il contenuto specificato nelle Linee Guida o se sia più corretto l'invio dell'intera procedura whistleblowing; - piattaforma online e casella di posta elettronica: non è chiaro, nella formulazione delle Linee Guida, se si ritenga che la piattaforma online debba necessariamente essere implementata o se possa considerarsi idonea anche una mera casella di posta elettronica (ad esempio: whistlelblowing@dominio.it). In tale secondo caso, si chiede se il dominio aziendale possa andar bene o se sia preferibile un dominio slegato dalla azienda di appartenenza. Si ritiene, in ogni caso, che il D.Lgs. 24/2023 espliciti la possibilità di utilizzare canali di segnalazione che garantiscano "ANCHE" tramite il ricorso a strumenti di crittografia, la riservatezza dell'identità del segnalante; - servirebbero maggiori dettagli sui soggetti cui va affidata la gestione delle segnalazioni, soprattutto con riferimento ai concetti di "formazione" (se servano corsi specifici o meno) e di "autonomia": a tale ultimo riguardo, sarebbero opportuni riferimenti normativi a cui ispirare il concetto di "autonomia".

## PARTE QUARTA - Il regime transitorio

#### 1. Il regime transitorio

Osservazioni: Si chiede un maggior dettaglio rispetto agli obblighi da adempiere entro il 15 luglio ed entro il 17 dicembre. In particolare, si chiede se il posticipo dell'obbligo di istituzione del canale di segnalazione interno al 17 dicembre 2023 si ESTENDA anche alla procedura che quel canale interno dovrà necessariamente disciplinare e se, quindi, i soggetti privati con meno di 249 dipendenti possano istituire il canale interno ed ADOTTARE LA PROCEDURA fino al 17 dicembre 2023, OPPURE, se il posticipo dell'obbligo di istituzione del canale di segnalazione interno al 17 dicembre 2023 NON SI ESTENDA anche alla procedura e, quindi, i soggetti privati con meno di 249 dipendenti possano istituire il canale interno fino al 17 dicembre 2023, ma SIANO TENUTI adottare la procedura entro il 15 luglio 2023? - l'obbligo riguarda la sola istituzione del canale

## 31. RPCT dell'Agenzia per la cybersicurezza nazionale

Osservazioni pervenute da Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza - RPCT dell'Agenzia per la cybersicurezza nazionale a nome e per conto dell'ente di appartenenza

# PARTE PRIMA - Ambito di applicazione

## 3.2 I canali interni

Osservazioni: Quanto ai canali interni di segnalazione, si rappresenta l'opportunità di prevedere (possibilmente già in questa sede) un chiarimento in merito alle procedure che le Amministrazioni sono tenute ad adottare per il ricevimento e la gestione delle segnalazioni, con particolare riferimento agli opportuni raccordi con gli adempimenti di protocollazione previsti dalla vigente normativa in materia (in particolare il DPR n. 445/2000 e il CAD). A mero titolo esemplificativo, si segnala l'opportunità di indagare i seguenti profili: - se l'acquisizione a protocollo debba comunque avvenire nell'ambito e con le regole del registro di protocollo unico, ma con modalità "riservate" da definire da parte di codesta Autorità, oppure si possa derogare ad esse con una previsione nell'atto organizzativo a cui si fa riferimento nello schema di linee guida in ragione dell'esigenza primaria di tutelare l'identità del segnalante (le procedure attuali esporrebbero l'amministrazione a un possibile disvelamento della stessa); - se possa essere previsto un registro "riservato" e separato, di modo che la trattazione del fascicolo venga gestita direttamente ed esclusivamente dal RPCT e/o dallo specifico personale di supporto allo stesso RPCT, laddove dallo stesso incaricato, senza passare, pertanto, dalle articolazioni deputate alla gestione del Protocollo/Archivio e da chi ne detiene le relative responsabilità. Il comma 5, dell'articolo 53 del suddetto DPR recita infatti: "Sono oggetto di registrazione obbligatoria i documenti ricevuti e spediti

dall'amministrazione e tutti i documenti informatici. Ne sono esclusi le gazzette ufficiali, i bollettini ufficiali e i notiziari della pubblica amministrazione, le note di ricezione delle circolari e altre disposizioni, i materiali statistici, gli atti preparatori interni, i giornali, le riviste, i libri, i materiali pubblicitari, gli inviti a manifestazioni e tutti i documenti già soggetti a registrazione particolare dell'amministrazione."; - come si possano coordinare alcune delle principali caratteristiche del protocollo informatico (ad esempio, la numerazione progressiva univoca, la garanzia della disponibilità e dell'integrità dei documenti e del flusso dei messaggi, della tracciabilità dei processi al fine di dare evidenza del collegamento esistente tra ciascun documento ricevuto dall'amministrazione e gli atti dalla stessa formati al fine dell'adozione del provvedimento finale), con il favor espresso dal legislatore del d.lgs. n. 24/2023 al ricorso a strumenti di crittografia, ove siano utilizzati strumenti informatici.

## 4.1.3. Il trattamento dei dati personali

Osservazioni: Relativamente invece al trattamento di dati personali, si rileva che "laddove in esito alla valutazione di impatto, si renda necessario il ricorso a misure tecniche e organizzative per ridurre un il (da modificare) rischio per i diritti degli interessati", l'art. 13, co. 6, del d.lgs n. 24/2023 non sembra richiedere il "ricorso a soggetti terzi da parte del titolare al fine di rendere più sicuro e adeguato il canale di gestione delle segnalazioni". Al paragrafo successivo si rappresenta che le sanzioni amministrative non sono le uniche a cui potrebbero essere soggetti i responsabili del trattamento che "non si siano limitati a trattare i dati in base alle indicazioni del titolare del trattamento". Si segnala, poi, la seguente opportuna aggiunte al paragrafo 4.1.3, quando si chiede di "effettuare il trattamento in maniera da garantire un'adeguata sicurezza dei dati personali, compresa la protezione, mediante misure tecniche e organizzative adeguate, da trattamenti non autorizzati o illeciti e dalla perdita, dalla distruzione o dal danno accidentali ("integrità, DISPONIBILITA' (da aggiungere) e riservatezza)".

#### 32. RPCT del Ministero dell'Interno

Osservazioni pervenute da Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza - RPCT del Ministero dell'Interno a nome e per conto dell'ente di appartenenza.

## PARTE PRIMA - Ambito di applicazione

# 1.2 Quali sono i soggetti che godono di protezione in caso di segnalazione, denuncia o divulgazione pubblica nell'ambito del settore pubblico

Osservazioni: A pag14, dopo le considerazioni in ordine all'applicabilità tout court dello strumento del whistleblowing alla magistratura, è opportuno aggiungere quanto segue: "L'art. 3 del D.Lgs. 165/2001 include, altresì, il personale militare e delle FF.PP.. Ciò impone la necessità di individuare la corretta modalità di applicazione della disciplina in parola a tali soggetti. Il predetto personale è assoggettato ad una normativa specifica che implica l'affievolimento di alcuni diritti costituzionali, nonché una serie di doveri e di gravami che configurano uno status del tutto originale e non comparabile con il restante personale della PA. La particolarità del rapporto d'impiego di tale personale risulta sancita da numerosi provvedimenti normativi e regolamentari, tra cui l'art. 19 della l. n. 83/2010, che ha riconosciuto la specificità al personale del Comparto Sicurezza, Difesa e Soccorso Pubblico rispetto a quello del pubblico impiego. Anche il d. lgs. n. 165/2001 ha ribadito la particolarità di tale rapporto d'impiego che rimane regolamentato da norme speciali. Ciò ha spinto il Legislatore a prevedere un corpus normativo peculiare, finalizzato a normare in modo diverso e più puntuale il personale del citato Comparto. Ciò è funzionale alla necessità di dover assolvere ai compiti inerenti alla difesa del Paese; al concorso al perseguimento degli obiettivi indicati dal Governo per il mantenimento della sicurezza, dell'ordine pubblico, degli interventi a garanzia delle libere istituzioni; alla necessità di una costante efficienza fisica e psichica del suddetto personale, essenziale per l'assolvimento del servizio; alla capacità di gestire il rischio connaturato alla professione di militare o di tutore dell'ordine pubblico; al dovere di mantenere, anche fuori dal servizio, una condotta corretta, decorosa e riservata, adeguata alle responsabilità di cui sono investiti. Le peculiarità degli ordinamenti militare e di polizia sono precipuamente finalizzate alla fedele attuazione dell'art. 97 Cost., laddove un'applicazione non calibrata alle esigenze delle FF.PP e delle FF.AA potrebbe comprometterne la funzionalità in relazione allo svolgimento delle funzioni di difesa nazionale, di tutela dell'ordine pubblico e della sicurezza pubblica, queste ultime associate, per le FF.00., a quelle di polizia giudiziaria. Tale quadro troverebbe conferma nella disciplina laddove, all'art. 1, co. 4 del d.lgs. 24/2023, fa salve le disposizioni in materia di difesa nazionale e di ordine e sicurezza pubblica. L'Autorità auspica, pertanto, di poter attivare protocolli d'intesa con i competenti Dicasteri al fine di assicurare la compatibilità delle tutele previste dal D.lgs. 24/2023 con le specificità degli ordinamenti militare e di polizia."

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

Osservazioni: A pag. 29, in relazione alle "segnalazioni di violazioni in materia di sicurezza nazionale [...]", è opportuno precisare che: "La fattispecie riguarda tutte le violazioni, sia di natura penale sia di natura amministrativa, che attengono alla "sicurezza dello Stato", di cui all'art. 117, co. 2, lett. d), Cost., e al "Sistema di informazione per la sicurezza della Repubblica", di cui alla l. n. 124/2007. Dal punto di vista penalistico, rilevano i delitti contro la personalità dello Stato. La ratio della mancanza dell'estensione delle tutele per il whistleblower risiede nell'inopportunità di consentire in questa materia divulgazioni pubbliche della segnalazione. Fermo restando le disposizioni nazionali in materia di segreto di Stato e di informazioni classificate, la tutela di settore rimane affidata ai doveri funzionali della p.g., della p.g. militare e della polizia militare, nonché all'osservanza degli obblighi contemplati dall'art. 100 c.p.m.p. e dall'art. 722, co. 1, lett. c), d.P.R. 15 marzo 2010, n. 90." A pag. 30, nella LEGENDA "Norme di procedura penale", è doveroso aggiungere che: "La clausola interessa, in tema di indagini preliminari, il ruolo, i doveri e gli obblighi della p.g., in considerazione delle qualifiche di ufficiale e agente riconosciute agli appartenenti alle FFPP. Si deve ritenere che una denuncia di un ufficiale o agente di p.g., doverosa ai sensi dell'art. 55 c.p.p., per fatti che riguardano l'integrità della propria amministrazione, non comporti l'automatica acquisizione della qualifica di whistleblower. Pertanto, continuano ad applicarsi le norme di garanzia della dipendenza funzionale della p.g. dall'A.G. - regolata dall'art. 109 Cost. - che riconoscono, tra l'altro, poteri all'A.G. in materia di assegnazione, direzione e coordinamento delle sezioni di p.g., stato giuridico, carriera e promozioni del personale, nonché allontanamento dei dirigenti dei servizi e irrogazione di sanzioni disciplinari." A pag. 30, nella LEGENDA "Difesa nazionale e ordine e sicurezza pubblica" è necessario specificare che: "Il R.D. n. 773/1931 non è sufficiente a circostanziare le disposizioni in materia. Manca, infatti, il riferimento all'art. 16, l. n. 121/1981 per il quale, ai fini della tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica, oltre alla Polizia di stato sono FFPP, l'Arma dei CC, la GdF e la Polizia penitenziaria. Gli appartenenti alle FFPP a ordinamento sia civile che militare sono tenuti al rispetto delle relazioni gerarchiche e al dovere di obbedienza, condizionato dalla legalità e dalla legittimità dell'ordine. In questo settore l'invocata tutela apprestata dalla normativa sul whistleblowing non può far venir meno gli obblighi di informazione e relazione gerarchica, previsti a garanzia del corretto ed efficace svolgimento della funzione di ordine pubblico e pubblica sicurezza."

# 33. RPCT Regione Autonoma della Sardegna

Osservazioni pervenute dal Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza - RPCT a nome e per conte dell'ente di appartenenza

## PARTE PRIMA - Ambito di applicazione

# 1. Ambito soggettivo

**Osservazioni**: Applicabilità del D.lgs. 24/2023 a "coloro il cui rapporto sia cessato": sarebbe opportuno specificare se dopo la cessazione la segnalazione può essere effettuata in ogni tempo oppure se esistono dei limiti temporali.

# 1.5 I soggetti diversi da chi segnala, denuncia o effettua divulgazioni pubbliche nei cui confronti valgono il divieto di ritorsione e le misure di protezione

Osservazioni: Applicabilità dell'articolo 3, comma 5 lett. c) del d.lgs. 24/2023 ai colleghi di lavoro "che lavorano nel medesimo contesto lavorativo della stessa e che hanno con detta persona un rapporto abituale e corrente": sarebbe opportuno specificare che il "rapporto abituale e corrente" deve essere extra-lavorativo o quantomeno andare oltre il normale rapporto di colleganza.

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

Osservazioni: Sulle "violazioni del diritto nazionale": sarebbe opportuna una definizione univoca di "illecito amministrativo" e "illecito civile" per esempio come violazione di una norma che ha lo scopo di regolare i rapporti rispettivamente tra i privati cittadini e tra privati cittadini e la pubblica amministrazione. La definizione è importante anche per inquadrare che tipo di illeciti siano le"violazioni e illeciti riconducibili al core business dell'ANAC, segnatamente la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, nonché quella sulla trasparenza e anticorruzione in genere, ivi compresa quella sull'imparzialità dei pubblici funzionari" che, al momento, non è chiaro in quale definizione dell'art. 2, co. 1 lettera a) possano rientrare Sarebbe opportuno anche chiarire se rientrano o meno nella categoria degli "illeciti amministrativi" anche gli atti affetti dal vizio amministrativo di violazione di legge (se non addirittura incompetenza ed eccesso di potere). Sulla "violazione della normativa europea": anche qui sarebbe opportuna una definizione univoca di "illecito", per chiarire se la violazione di legge come vizio dell'atto in diritto amministrativo sia da considerare un "illecito" e se questo possa addirittura estendersi alle ipotesi del vizio di incompetenza ed eccesso di potere

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

Osservazioni: Sull'esclusione delle segnalazioni "riguardanti vertenze di lavoro, discriminazioni tra colleghi, conflitti interpersonali": sarebbe opportuno specificare se rientra tra le esclusioni la segnalazione di "mobbing", molestie, comportamenti discriminatori o vessatori di cui il segnalante ritenga di essere vittima sul posto di lavoro, trattandosi di competenze spettanti al Comitato Unico di Garanzia di cui all'art. 57 dlgs 165/2001 ma per le quali non sempre è garantita apposita procedura di segnalazione

#### 2.1.2 L'attinenza con il contesto lavorativo del segnalante o denunciante

Osservazioni: Sulla "attinenza con il contesto lavorativo": sarebbe opportuno specificare se ricomprenda solo le informazioni sulle violazioni acquisite direttamente tramite le attività lavorative/professionali svolte (la norma utilizza il termine "attraverso") oppure anche quelle apprese occasionalmente o incidentalmente nel contesto lavorativo benché estranee alle proprie competenze

#### 2.1.3 L' irrilevanza dei motivi personali del segnalante o denunciante

Osservazioni: Sulla "irrilevanza dei motivi personali": si ritiene opportuno distinguere i motivi (rappresentazione mentale che sta alla base di un'azione) che sono definiti irrilevanti, dagli interessi perseguiti (personali o di pubblico interesse, che costituiscono il fine dell'azione) che invece rilevano ai fini dell'ammissibilità

#### 2.1.4 Gli elementi e le caratteristiche delle segnalazioni

Osservazioni: Sugli "elementi e caratteristiche delle segnalazioni": oltre alla descrizione del fatto (comportamenti, atti od omissioni) sarebbe opportuno prevedere anche l'indicazione anche sommaria della normativa che il segnalante ritiene violata

## 2.2 Le segnalazioni anonime e la loro trattazione

Osservazioni: Sul segnalante "successivamente identificato": è opportuno specificare se per beneficiare della tutela questi debba essere identificato successivamente rispetto alla segnalazione ma (per evitare strumentalizzazioni) prima dell'avvenuta ritorsione; oppure in qualunque momento successivo anche dopo che è avvenuta la ritorsione. Ancora sul segnalante "successivamente identificato": sarebbe opportuno definire cosa si intende per "identificato", per chiarire quali siano gli elementi utili a determinare con certezza la "paternità" della segnalazione ai fini della tutela rafforzata ed evitare incerte o plurime "paternità" della stessa segnalazione.

## 3.2 I canali interni

Osservazioni: Sulla "segnalazione inviata ad un soggetto non competente": sarebbe opportuno chiarire se sono ivi ricomprese anche le segnalazioni erroneamente inviate ad una pubblica amministrazione (per es.: Regione) per fatti riferibili ad altra amministrazione pubblica da essa vigilata (per es.: agenzie ed enti strumentali, aziende sanitarie); è infatti necessario stabilire se vadano inoltrate ad ANAC quali segnalazioni esterne oppure archiviate per assenza di competenza (comunicando al segnalante quali sono i recapiti del RPCT dell'ente interessato) o ancora trasmesse d'ufficio al RPCT dell'ente interessato. Sull' "istituzione dei canali di segnalazione": sarebbe opportuno chiarire se nell'elenco puntato successivo alla frase "Consentire di effettuare segnalazioni" la parola "ovvero" abbia valore disgiuntivo; vale a dire se per garantire la forma orale sia sufficiente una delle tre alternative (telefono, messaggistica, incontro di persona). Sulla "La segnalazione inviata ad un soggetto non competente": opportuno specificare se la segnalazione interna "presentata ad un soggetto diverso da quello individuato" sia sempre esclusa dalla tutela whistleblowing (primo comma del paragrafo) oppure l'esclusione riguardi solo quella presentata al superiore gerarchico (secondo comma); e nel caso per quale motivo ci sia questa differenza. Sulle "Le attività cui è tenuto chi gestisce le segnalazioni": opportuno specificare quale sia la conseguenza della mancata presentazione degli "elementi integrativi" richiesti (inammissibilità, archiviazione, sospensione per quanto tempo?). Ancora sulle "Le attività cui è tenuto chi gestisce le segnalazioni": opportuno fornire indicazioni sul tipo di riscontro da fornire al segnalante quando in esito alla valutazione sia stata trasmessa la segnalazione all'ufficio di disciplina o all'autorità amministrativa o giudiziaria (penale o contabile), in quanto trattasi di informazioni comunque aventi natura "sensibile"; è sufficiente un riscontro generico circa la trasmissione alle competenti autorità oppure occorre indicare nello specifico quale autorità? Sull'obbligo di informare il segnalante sull "esito della segnalazione entro il termine di tre mesi": sarebbe opportuno specificare che il termine di tre mesi può essere sospeso per l'acquisizione di informazioni o documenti necessari ai fini istruttori o di chiarimenti integrativi dal segnalante. Sulla possibilità di trattare la segnalazione "come ordinaria": non è chiaro a cosa ci si riferisca quando si parla di "segnalazione ordinaria" e in cosa si distingua da quella whistleblowing

#### 3.3 Il canale esterno presso ANAC

Osservazioni: Sulla trattazione "entro un termine ragionevole": sarebbe opportuno specificare anche qui come nel paragrafo 3.4 quando si perfezioni il "non aver avuto seguito" e il termine sia da considerare "ragionevole" (per es: decorsi tre mesi e sette giorni dalla consegna della segnalazione interna, salvo che sia stata comunicata la sospensione del termine per acquisizioni istruttorie)

## 3.4 Divulgazione pubblica

Osservazioni: Sulle condizioni presupposto della "divulgazione pubblica": opportuno prevedere che il termine di "tre mesi dalla scadenza" vale fatta salva la sospensione del termine per acquisizioni istruttorie, che sia stata regolarmente comunicata al segnalante prima dello spirare del termine finale

# 3.5 Denuncia all'Autorità giurisdizionale

**Osservazioni:** Sull'obbligo di denuncia contabile: opportuno citare la fonte normativa: Decreto Legislativo 26 agosto 2016, n. 174 - Codice della giustizia contabile - artt. 52 e seguenti

## 4.1.1 La tutela della riservatezza del segnalante

Osservazioni: Sembra che tra articolo 4 e articolo 12 sia delineata una diversa graduazione della riservatezza, articolata su due livelli. Livello I art. 12 - segnalante e soggetti art. 3 comma 5 (divieto di rivelazione dell'identità, assimilabile alla segretezza) Livello II art. 4 - tutti i soggetti (mera riservatezza) Più precisamente la riservatezza verso il segnalante è maggiore perché è previsto il DIVIETO DI RIVELARNE L'IDENTITA' (art. 12) mentre per il segnalato e gli altri soggetti coinvolti a cui non si applica l'articolo 12 è prevista una mera tutela della RISERVATEZZA (art. 4). I soggetti di cui all'art. 3 comma 5 (facilitatori e +) godono della stessa tutela forte del segnalante e sono ad esso assimilati per effetto del richiamo al Capo III. La precisazione è importante perché, mentre l'identità del segnalante non può mai essere svelata a terzi salvi i casi previsti dalla legge, il trattamento dei dati concernenti l'identità del segnalato/terzi coinvolti può essere indispensabile, garantendone la liceità, per effettuare approfondimenti istruttori.

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

Osservazioni: Sulla tutela della riservatezza "di altri soggetti": la tutela della riservatezza del segnalato e delle persone menzionate nella segnalazione non può essere assimilata a quella dei facilitatori. La prima si inquadra nell'art. 4 del Capo II (mera tutela della riservatezza). La tutela della riservatezza del facilitatore e degli altri soggetti del comma 5 art 3 è maggiore e consiste nel "divieto di rivelarne identità" di cui al Capo III ovvero art. 12. Quindi i facilitatori e gli altri soggetti dell'art. 3 comma 5 devono essere inseriti nel paragrafo precedente "4.1.1". Sul fatto che "la riservatezza va garantita fino alla conclusione dei procedimenti": la frase sembra voler significare che dopo la conclusione del procedimento la riservatezza viene meno e si può rendere nota l'identità di questi soggetti; sarebbe opportuno chiarire meglio. Sul "dovere di riservatezza delle persone coinvolte o menzionate nella segnalazione" oltre al caso in cui le segnalazioni siano "oggetto di denuncia alle Autorità Giudiziarie e alla Corte dei conti" (art. 12, co. 3, 4 e 7, d.lgs. n. 24/2023) si valuti di inserire come ulteriore eccezione anche l'ipotesi in cui vi sia stata comunicazione all'Ufficio procedimenti disciplinari secondo quanto previsto dall'articolo 12 comma 5 del d.lgs. 24/2023; anche in questo caso infatti il legislatore nel prevedere la tutela della riservatezza, fa riferimento solo all'identità del segnalante e non anche a quella della persona coinvolta o menzionata nella segnalazione.

## 4.1.3. Il trattamento dei dati personali

Osservazioni: Sul fatto che, se risulti necessario in esito alla valutazione di impatto, i titolari "ricorrono a soggetti terzi al fine di rendere più sicuro e adeguato il canale di gestione delle segnalazioni,": il ricorso a soggetti terzi non può essere doveroso; l'articolo 13 comma 6 del d.lgs. 24/2023 prevede "eventuali fornitori esterni che trattano dati personali per loro conto" e da tale disposizione emerge come il rapporto con fornitori esterni sia un'ipotesi eventuale e non doverosa, lasciata all'autonomia dell'Amministrazione nell'ambito della definizione del modello di ricevimento e gestione delle

segnalazioni interne. Sulla "comunicazione dell'esito finale della procedura di segnalazione": sarebbe opportuno definire cosa si intenda per esito finale da cui decorrono i termini di conservazione; laddove il RPCT si sia rivolto agli organi preposti e siano pendenti procedimenti disciplinari, penali, contabili o di altra natura, l'Autorità competente potrebbe richiedere al RPCT di riferire sull'identità del segnalante o sul contenuto della segnalazione o addirittura di rispondere del proprio operato, ben oltre i cinque anni dalla chiusura dell'istruttoria; per tale motivo si reputa che l' "esito finale della procedura" debba coincidere con il passaggio in giudicato della sentenza definitiva del giudizio o lo spirare del termine di prescrizione dell'azione o del reato e sia circostanza diversa dall' "esito finale della gestione della segnalazione" (consistente nell'archiviazione diretta, nelle risultanze istruttorie dell'Ufficio di vigilanza competente o nella trasmissione alle Autorità competenti).

## 4.2.2 Le condizioni per l'applicazione della tutela dalle ritorsioni

Osservazioni: Sulle "Le condizioni per l'applicazione della tutela dalle ritorsioni" - punto 1: si ritiene che il riferimento al "ragionevolmente credere" dilati l'ambito di protezione in maniera eccessiva rispetto al "fondato motivo" previsto dal legislatore (art. 16 comma 1 lettera a), rendendo il limite di operatività incerto. Ancora sulle "Le condizioni per l'applicazione della tutela dalle ritorsioni": nella locuzione - punto 1: relativamente alla locuzione "anche alla luce" si ritene opportuno suggerire di eliminare la parola "anche" perché il concetto di ragionevolezza è già di per sé molto sfumato, se l'intento è quello di salvaguardia contro segnalazioni improprie, occorre definire i contorni della ragionevolezza in modo chiaro. Ancora sulle "Le condizioni per l'applicazione della tutela dalle ritorsioni": nella locuzione - punto 2: sarebbe opportuno definire cosa si intende per "errore genuino" magari facendo riferimento al concetto giuridico di "buona fede". Sulla tabella "Quali sono le condizioni per l'applicazione della tutela dalle ritorsioni": si ritiene che il riferimento alla "convinzione ragionevole" dilati l'ambito di protezione in maniera eccessiva rispetto al "fondato motivo" previsto dal legislatore (art. 16 comma 1 lettera a), rendendo il limite di operatività incerto. Sulle "Condizioni in cui la tutela dalle ritorsioni viene meno in caso di sentenza penale": sarebbe opportuno chiarire nelle Linee guida (il legislatore purtroppo nulla dice sul punto) se la "responsabilità penale per i reati di calunnia o diffamazione" faccia venir meno la protezione quando i fatti per cui è stata emessa la condanna sono relativi alla specifica segnalazione oppure se sia sufficiente ai fini del comma 3 art. 16 una qualunque condanna per detti reati ascrivibile anche a eventi estranei alla segnalazione

## 4.2.3 La protezione dalle ritorsioni

Osservazioni: Sui casi in cui "la ritorsione non sussiste": sarebbe opportuno specificare che per misura "motivata da ragioni" si intende "motivata da specifiche e comprovate ragioni", onde non ricomprendere motivazioni di stile o meramente formali o indimostrate nei fatti. denunciaNte (pagina 62 capoverso III righe 2,3; pagina 65 capoverso II riga 16).

## PARTE SECONDA - Il ruolo di Anac nella gestione delle segnalazioni

## 1. Il canale esterno per la presentazione e la gestione delle segnalazioni

Osservazioni: Sulle "segnalazioni esterne presentate erroneamente ad un soggetto diverso dall'ANAC": sarebbe opportuno chiarire se sono ivi ricomprese anche le segnalazioni erroneamente inviate ad una pubblica amministrazione (per es: Regione) per fatti riferibili ad altra amministrazione pubblica da essa vigilata (per es: agenzie ed enti strumentali, aziende sanitarie); è infatti necessario stabilire se vadano inoltrate ad ANAC quali segnalazioni esterne oppure archiviate per assenza di competenza (comunicando al segnalante quali sono i recapiti del RPCT dell'ente interessato) o ancora trasmesse d'ufficio al RPCT dell'ente interessato. Sulla ipotesi che il segnalante, quando invii al soggetto sbagliato, per avere la tutela debba aver dichiarato "espressamente di voler beneficiare delle tutele di cui al d.lgs. 24/2023": sarebbe necessario prevedere che la volontà di essere tutelato possa (a prescindere dalla "dichiarazione espressa" che non è prevista dalla legge) anche desumersi da comportamenti concludenti (per es: utilizzo di una modulistica apposita per le segnalazioni WB, richiamo alle norme WB, indicazione del RPCT o Ufficio RPCT come destinatario etc). Sulle "segnalazioni esterne presentate erroneamente ad un soggetto diverso dall'ANAC, che ritiene di essere competente ratione materiae": non appare chiaro quando una segnalazione possa essere inquadrata come esterna e contemporaneamente di competenza (interna) ratione materiae. Sulla ipotesi che il segnalante, quando invii al soggetto sbagliato, perda la tutela se "non dichiari espressamente di voler beneficiare delle tutele in materia di whistleblowing": sarebbe necessario prevedere che la volontà di essere tutelato possa (a prescindere dalla "dichiarazione espressa di volersi avvalere" che non è prevista dalla legge) anche desumersi da comportamenti concludenti (per es: utilizzo di una modulistica apposita per le segnalazioni WB, richiamo alle norme WB, indicazione del RPCT o Ufficio RPCT come destinatario etc)

#### 34. Confederazione generale dell'industria italiana - Confindustria

Osservazioni pervenute dal Direttore Area Affari Legislativi e Regionali, Diritto d'Impresa di Confindustria a nome e per conte dell'ente di appartenenza

## PARTE PRIMA - Ambito di applicazione

#### 1,1 Gli enti del settore pubblico tenuti a rispettare la disciplina

Osservazioni: Con riferimento all'ambito soggettivo e agli enti del settore pubblico, nell'elenco dei soggetti che compongono tale settore il D. lgs. n. 24/2023 fa riferimento ai concessionari di pubblico servizio. Nello schema di linee guida si precisa che "Si tratta dei soggetti cui è affidata da un soggetto pubblico la gestione di un servizio pubblico con assunzione in capo ai concessionari di un rischio operativo" e si richiama, in nota, la disposizione di cui all'art. 2, lett. c) del Codice dei contratti pubblici (D.lgs 50/2016), che definisce i contratti di concessione quali "contratti a titolo oneroso stipulati per iscritto a pena di nullità in virtù dei quali una o più amministrazioni aggiudicatrici o uno o più enti aggiudicatori affidano l'esecuzione di lavori o la fornitura e la gestione di servizi a uno o più operatori economici, ove il corrispettivo consista unicamente nel diritto di gestire i lavori o i servizi oggetto dei contratti o in tale diritto accompagnato da un prezzo", nonché l'art. 177, co.1, del medesimo Codice in virtù del quale "L'aggiudicazione di una concessione comporta il trasferimento al concessionario di un rischio operativo legato, alla realizzazione dei lavori o alla gestione dei servizi e comprende un rischio dal lato della domanda o dal lato dell'offerta o da entrambi". A tal proposito, si osserva che tale ampia definizione di concessionari di pubblico servizio è tale da ricomprendere nell'ambito del "settore pubblico" un'ampia platea di operatori economici di diritto privato e a capitale interamente/a maggioranza privato, che non hanno altro legame con il settore pubblico se non quello che deriva dal fatto di aver sottoscritto con la PA un contratto per la gestione di un servizio pubblico. Si ritiene che tale condizione sia la stessa in cui versa l'appaltatore di un pubblico servizio, correttamente ricondotto dal legislatore nell'ambito del settore privato, con l'unica differenza dell'allocazione del rischio operativo, circostanza questa che sembrerebbe inidonea a determinare l'applicazione di un diverso regime. Si ritiene che nell'ambito del settore pubblico dovrebbero, al più, essere ricondotti quei concessionari che, in virtù dei loro assetti proprietari (es. società in house, a controllo pubblico, ecc.), sono effettivamente riconducibili al settore pubblico. Ciò considerato si chiede, pertanto, di tener conto di tale distinzione nell'ambito delle linee guida e, conseguentemente, di adottare una nozione di concessionario di pubblico servizio dalla quale siano comunque espressamente esclusi i concessionari di pubblico servizio che sono enti di diritto privato e a capitale interamente o a maggioranza privato.

## 1.3 Gli enti del settore privato tenuti a rispettare la disciplina

Osservazioni: Si fornisce la fondamentale precisazione sul computo della media dei lavoratori impiegati nel settore privato - necessaria per stabilire quando si supera la soglia dei 50 lavoratori condizione per l'inclusione nell'ambito di applicazione della disciplina - da effettuarsi con il riferimento all'ultimo anno solare precedente. Al riguardo sempre nella logica di garantire certezza nell'adempimento degli oneri di legge, sarebbe meglio specificare che il metodo di calcolo, per quanto riguarda i lavoratori impiegati con contratto a tempo determinato, non può che essere quello previsto dall'art. 27 del D.Lgs n. 81/2015, ai sensi del quale: "[...] ai fini dell'applicazione di qualsiasi disciplina di fonte legale o contrattuale per la quale sia rilevante il computo dei dipendenti del datore di lavoro, si tiene conto del numero medio mensile di lavoratori a tempo determinato, compresi i dirigenti, impiegati negli ultimi due anni, sulla base dell'effettiva durata dei loro rapporti di lavoro". Ciò significa che il calcolo della media dei lavoratori deve essere effettuata in termini di "ULA", ossia tenendo conto della effettiva durata di ciascun rapporto, fermo restando che il termine temporale di riferimento in questo caso non sarà di due anni - come previsto dal citato art. 27 - bensì di un anno, come previsto dall'art. 2, co. 1, lett. q), n. 1) del Decreto. ESEMPIO: Se, nell'anno solare precedente a quello in cui avviene la segnalazione, l'ente privato ha avuto alle proprie dipendenze 2 dipendenti a tempo determinato e per ciascuno di essi la durata del contratto è stata pari a 6 mesi, tali rapporti dovranno essere computati come un unico rapporto di durata 12 mesi e, quindi, come un'unità lavorativa.

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

Osservazioni: Sarebbe utile una più ampia elencazione delle violazioni che posso essere oggetto di segnalazione. Infatti, il quadro normativo delineato dal Decreto e, in particolare, dall'Allegato, risulta di portata multidisciplinare ed eccessivamente complesso, con conseguenti oneri e rischi di errata valutazione, che non possono essere posti a carico del gestore, soprattutto nell'ambito delle PMI. Appare necessario, pertanto, fare chiarezza sull'intero allegato e, quindi, sulle violazioni astrattamente segnalabili, con conseguente, inequivoca definizione del campo di applicazione della nuova disciplina.

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

Osservazioni: Con riferimento all'ambito oggettivo di applicazione della nuova disciplina, sarebbe utile ricevere maggiori chiarimenti in ordine a tutte le fattispecie di segnalazioni escluse perché già disciplinate in via obbligatoria da atti dell'UE, come indicati nell'Allegato. Si tratta, infatti, di un quadro normativo particolarmente complesso, con

conseguenti oneri e rischi di errata valutazione, che non possono essere posti a carico del gestore, soprattutto nell'ambito delle PMI.

#### 2.1.2 L'attinenza con il contesto lavorativo del segnalante o denunciante

Osservazioni: Sull'attinenza del contesto lavorativo, il Decreto include tra i soggetti segnalanti anche gli azionisti e si tratta di una previsione poco coerente con la normativa italiana, specie ove gli azionisti non siano parte del contesto lavorativo e organizzativo dell'azienda, considerando che le segnalazioni devono avere a oggetto violazioni di cui il soggetto sia venuto a conoscenza nel proprio ambiente lavorativo. Al riguardo le Linee Guida prevedono che l'accezione da attribuire al "contesto lavorativo" deve necessariamente essere ampia e tale da configurare una relazione qualificata tra il segnalante e il soggetto pubblico o privato nel quale il primo opera, relazione che riguarda attività lavorative o professionali presenti o anche passate. Pertanto, nel caso di azionisti che non facciano parte dell'organizzazione aziendale (es. perché non rivestono ruoli nella società) non risulta sussistere né una relazione professionale, né lavorativa con l'ente. Sarebbe, quindi, opportuno circoscrivere e precisare il campo operativo di applicazione di questa categoria di soggetti, ancorandola alle ipotesi in cui venga in rilievo un effettivo legame col "contesto lavorativo" aziendale.

#### 2.1.4 Gli elementi e le caratteristiche delle segnalazioni

Osservazioni: Pur apprezzando i chiarimenti volti a definire gli elementi caratteristici delle segnalazioni (es. circostanze di tempo, luogo, documenti allegati, indicazione di soggetti a conoscenza dei fatti), si ritiene utile precisare ulteriormente l'accezione "fondati motivi", che rilevano a vario titolo all'interno del Decreto in esame, prevedendo espressamente che debba trattarsi di segnalazioni circostanziate di condotte illecite, fondate su elementi di fatto precisi e concordanti, in linea con quanto previsto peraltro dalla disciplina previgente (legge n. 179/2017.

#### 2.2 Le segnalazioni anonime e la loro trattazione

Osservazioni: Si forniscono indicazioni per la trattazione delle segnalazioni anonime, prevedendo che debbano essere registrate e conservate per l'eventuale futura tutela del segnalante che sia successivamente identificato e subisca ritorsioni. Inoltre, si prevede che tali segnalazioni anonime debbano essere considerate dai soggetti pubblici e privati come segnalazioni ordinarie e trattate quindi secondo i relativi criteri stabiliti nei singoli ordinamenti. Al riguardo, per maggiore certezza applicativa, sarebbe tuttavia utile precisare che gli enti privati debbano trattare la segnalazione anonima come ordinaria solo qualora la gestione di segnalazioni ordinarie sia già prevista nelle loro procedure interne (es. ordinamenti), non esistendo al riguardo alcun obbligo giuridico.

## 3.1 Quali sono i canali e le condizioni per accedervi

Osservazioni: Sull'istituzione dei canali di segnalazione interni, le Linee Guida, sembrano esprimere un favor per l'utilizzo di strumenti informatici. In particolare indicano specificamente ed esclusivamente le piattaforme online (piattaforma intranet o Internet), ingenerando il dubbio circa la possibilità di avvalersi di ulteriori strumenti informatici e che l'ambito delle segnalazioni effettuate in forma scritta sia circoscritto alle sole modalità cartacee e all'utilizzo della posta cartacea. Al riguardo, si ritiene che la molteplicità delle tecnologie e delle strumentazioni informatiche disponibili possa consentire ai soggetti obbligati di attivare canali informatizzati sicuri - anche molto di più di quelli cartacei - anche al di fuori del circuito delle piattaforme ad hoc, proprio come avviene per le informazioni "sensibili" cui quotidianamente le imprese garantiscono protezione e riservatezza. Il riferimento è, ad esempio, a: ? la posta elettronica certificata (PEC) che, essendo gestita da soggetti terzi certificati, offre adeguate garanzie di sicurezza e riservatezza; ? la posta elettronica ordinaria, eventualmente corredata da misure di sicurezza aggiuntive, volte a garantire in maniera adeguata la riservatezza richiesta dalla normativa (come, ad esempio, protocolli sicuri e standard per il trasporto dei dati - es. encryption SSL -; strumenti di crittografia end-to-end per i contenuti delle segnalazioni e dell'eventuale documentazione allegata; registrazione degli accessi e delle attività di modifica eseguite sulla casella di posta; configurazione dei permessi in modo da non permettere la cancellazione dei dati; non modificabilità/inalterabilità dei dati delle segnalazioni ricevute - es. inibendo la possibilità di cancellare e-mail -; non modificabilità/inalterabilità dei dati di backup, anche con riferimento alle repliche in locale; monitoraggio periodico tramite log delle utenze abilitate ad accedere ai dati del sistema). Tali misure andranno comunque abbinate - per il processo successivo all'invio e alla ricezione della segnalazione - a ulteriori strumenti per il repository e l'archiviazione della documentazione rilevante, anch'essi muniti di specifiche misure tecniche e organizzative. Pertanto, sarebbe opportuno che le Linee Guida chiarissero esplicitamente la neutralità delle soluzioni tecnologiche per l'attivazione del canale di indicando la possibilità di fare ricorso a tool informatici diversi dalle piattaforme ad hoc. Tale specificazione consentirebbe, altresì, di chiarire che l'ambito delle segnalazioni effettuate in forma scritta non è limitato alle modalità cartacee e all'utilizzo della posta cartacea, ma comprende anche tutte quelle modalità informatiche valutate - anche attraverso la DPIA - come idonee e adeguate a garantire la riservatezza del canale di segnalazione.

#### 3.2 I canali interni

Osservazioni: Con riferimento ai rapporti con il sindacato, che i soggetti del settore pubblico e i soggetti del settore privato devono sentire prima di definire l'atto organizzativo, si chiede di confermare che gli enti dovranno portare a conoscenza delle organizzazioni sindacali l'atto organizzativo predisposto, anche attraverso mezzi che ne certifichino la ricezione, rimanendo disponibili ad un incontro laddove queste ultime lo richiedano. Con riferimento alle attività cui è tenuto chi gestisce le segnalazioni, le Linee Guida stabiliscono che "All'esito dell'istruttoria, forniscono un riscontro alla segnalazione, dando conto delle misure previste o adottate o da adottare per dare seguito alla segnalazione e dei motivi della scelta effettuata." e che "La persona segnalante va informata dell'esito della segnalazione entro il termine di tre mesi dalla data dell'avviso di ricevimento o, in mancanza di tale avviso, entro tre mesi dalla scadenza del termine di sette giorni dalla presentazione della segnalazione". Tali indicazioni creano confusione rispetto al decreto, secondo cui, entro i tre mesi dalla data dell'avviso di ricevimento, il gestore deve comunicare alla persona segnalante informazioni sul seguito che viene dato e che si intende dare alla segnalazione. Pertanto, si tratta di un riscontro che, in quel momento, può essere anche solo interlocutorio sull'avanzamento dell'istruttoria, che ben potrebbe ancora non essere terminata. In quest'ottica, si rende necessaria una riformulazione dello schema di Linee Guida per chiarire meglio che, nei tre mesi dall'avvio dell'istruttoria, il gestore è tenuto a dare uno riscontro che sarà sullo stato di avanzamento della "gestione", ovvero sull'esito della stessa, in funzione dello stato dell'istruttoria. Inoltre, le Linee Guida non affrontano il tema del canale di segnalazione all'interno di enti con più di 249 dipendenti. Sul punto il Decreto riconosce per i soli soggetti privati fino a 249 dipendenti la facoltà di condividere il canale di segnalazione interna e la relativa gestione. Tuttavia, nei gruppi d'imprese l'accentramento del canale di segnalazione e della relativa gestione è un fenomeno che, sotto la vigenza della precedente disciplina (che nulla affermava sul punto), si è molto diffuso, perché risponde a esigenze di efficacia operativa e contenimento degli oneri di "gestione". Pertanto, sarebbe utile precisare, in via interpretativa, che, all'interno dei gruppi, è possibile attribuire la gestione del canale e della segnalazione a una società del gruppo o a una funzione centralizzata, che opera in qualità di soggetto esterno, in attuazione dell'art. 4, co. 2 del Decreto. Infine, appare troppo oneroso e sproporzionato prevedere che gli enti debbano chiarire nel sito istituzionale e anche nella stessa pagina della piattaforma dedicata, quali sono le diverse conseguenze in caso di segnalazione ordinaria e di whistleblowing.

#### 3.3 Il canale esterno presso ANAC

Osservazioni: Con riferimento al canale esterno presso l'ANAC, nell'analisi della prima condizione che legittima il ricorso allo stesso, non si condivide l'auspicio espresso dall'Autorità sulla predisposizione di canali interni di segnalazione anche nei soggetti non obbligati sotto i 50 lavoratori, che sono stati esclusi dall'applicazione della nuova disciplina proprio perché poco strutturati e non attrezzati per affrontare oneri e procedure complesse. Inoltre, nell'analizzare la seconda condizione per il ricorso al canale esterno, e cioè che il segnalante abbia già effettuato una segnalazione interna e la stessa non ha avuto seguito da parte della persona o dell'ufficio designati, non si condivide l'esemplificazione che tale situazione si verifichi quando non è stata intrapresa un'azione per affrontare la violazione o la stessa non è stata trattata entro un termine ragionevole. Tali esempi rischiano di creare confusione, perché rimettono al segnalante la valutazione sulla ragionevolezza del termine nonché sull'esistenza certa della violazione, mentre l'ufficio preposto potrebbe aver archiviato o non dato seguito, fornendo comunque il riscontro al segnalante sul proprio operato in linea con la procedura e i tempi previsti dal decreto. Medesime considerazioni valgono anche per gli esempi riportati alla terza condizione quando il segnalante ha fondati motivi di ritenere che, se effettuasse una segnalazione interna, alla stessa non sarebbe dato efficace seguito o possa determinare il rischio di ritorsione; in particolare, la valutazione del segnalante sul fatto che ANAC sarebbe più indicata ad affrontare la specifica violazione, soprattutto nelle materie di propria competenza, risulta eccessivamente discrezionale perché lascia allo stesso la facoltà di valutare il soggetto più competente, operando anche una valutazione tecnica sulle materie di competenza di ANAC. Sarebbe opportuno, quindi, circoscrivere maggiormente i requisiti per il ricorso alla segnalazione esterna, in quanto canale residuale rispetto a quello interno. Un'interpretazione più stringente di tali requisiti porterebbe a ridurre il margine di discrezionalità del segnalante, favorendo anche l'ANAC nella verifica del rispetto dei presupposti legittimanti il ricorso al canale di segnalazione esterno.

# 3.4 Divulgazione pubblica

Osservazioni: Sulla divulgazione pubblica non si condivide la lettura estensiva sui mezzi di diffusione di massa che include espressamente tutti i social network. Sarebbe, invece, opportuno chiarire che la divulgazione pubblica può essere effettuata solo attraverso i mass-media presidiati da normative di settore che garantiscano la "verità" dell'informativa, la "continenza" del linguaggio utilizzato, l'"interesse pubblico" alla stessa informativa e, infine, l'"attualità" dei fatti riportati.

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

Osservazioni: Sulla tutela della riservatezza dell'identità della persona segnalata o di altri soggetti, il decreto prevede espressamente (art. 12 co.9) che la persona coinvolta dalla segnalazione possa essere sentita o qualora lo richieda debba essere sentita anche mediante osservazioni scritte e documenti e ciò in linea con la Direttiva, che dispone l'esigenza di garantire alla stessa il diritto di difesa. Pertanto, è necessario prevedere che, durante l'istruttoria, qualora il fatto

oggetto della segnalazione sia direttamente o indirettamente riconducile ad un soggetto (persona coinvolta), questo debba essere sempre informato dal gestore della segnalazione interna o esterna in ordine all'esistenza di una segnalazione nei suoi confronti al fine di consentire l'esercizio del diritto della persona coinvolta di essere sentita. Peraltro, si segnala che lasciare alla discrezionalità del gestore la decisione di sentire o meno la persona coinvolta rischia di determinare una disparità di trattamento che si ritiene irragionevole e in contrasto con il diritto di difesa più volte citato.

#### 4.1.3. Il trattamento dei dati personali

Osservazioni: Sul trattamento dei dati personali, le Linee Guida prevedono che, qualora a seguito della valutazione di impatto sulla protezione dei dati personali (c.d. DPIA) risulti necessario implementare misure tecniche e organizzative per ridurre il rischio del trattamento, i titolari, ai fini dell'individuazione e della predisposizione di tali misure, ricorrano a soggetti esterni. Non è chiara la ragione per la quale occorre necessariamente esternalizzare le attività di rafforzamento delle misure tecniche e organizzative a presidio del canale di segnalazione. Molte imprese, infatti, specie quelle di rilevante dimensione ovvero operanti in particolari settori, posseggono già specializzate competenze in materia di data protection e IT, che potrebbero provvedervi in maniera utile. Pertanto, al fine di evitare l'introduzione di ulteriori oneri, si richiede di rendere quantomeno eventuale il supporto di soggetti esterni nell'implementazione delle citate misure.

## 4.2.2 Le condizioni per l'applicazione della tutela dalle ritorsioni

Osservazioni: Con riferimento alle condizioni per l'applicazione della tutela dalle ritorsioni, le Linee Guida precisano che "Non rileva invece, ai fini delle tutele, la circostanza che il soggetto abbia segnalato, effettuato divulgazioni pubbliche o denunce pur non essendo certo dell'effettivo accadimento dei fatti segnalati o denunciati e/o dell'identità dell'autore degli stessi o riportando anche fatti inesatti per via di un errore genuino. Infatti, tenuto conto che lo spirito della protezione è quello di incentivare la collaborazione di chi lavora o collabora sia all'interno delle amministrazioni/enti pubblici che in quelli privati, al fine di far emergere possibili illeciti, richiedere che questi dispongano di conoscenze giuridiche sufficienti a determinare le probabilità che un illecito venga commesso equivarrebbe di fatto a vanificare le finalità dell'istituto." Correttamente, lo schema di Linee Guida precisa che, alla base delle segnalazioni, debba esserci una convinzione ragionevole, al fine di evitare segnalazioni dannose od offensive in quanto prive di fondamento. In questo senso, lo stesso schema esclude che siano sufficienti mere supposizioni o voci di corridoio. In tale contesto, pertanto, appare non coerente l'indicazione per cui non rileverebbe, ai fini della tutela, "la circostanza che il soggetto abbia segnalato, effettuato divulgazioni pubbliche o denunce pur non essendo certo dell'effettivo accadimento dei fatti segnalati o denunciati e/o dell'identità dell'autore degli stessi o riportando anche fatti inesatti per via di un errore genuino". Infatti, si tratta di fattispecie in contrasto con la necessità che il segnalante abbia una convinzione ragionevole sulla veridicità dei fatti e che gli accordano un margine di discrezionalità eccessivo, con il rischio di usi distorti dello strumento e conseguenti danni reputazionali per l'ente. La principale prerogativa della segnalazione deve essere proprio la qualità e la concretezza delle informazioni, rese da soggetti che hanno un rapporto qualificato con l'organizzazione in cui si verifica l'abuso o l'irregolarità segnalata. Si ritiene, quindi, che si tratti di fattispecie che debbano essere espunte, confermando la necessità che i fatti riportati nelle segnalazioni debbano essere sempre sostenuti da elementi di fatto precisi e concordanti.

# PARTE SECONDA - Il ruolo di Anac nella gestione delle segnalazioni

## 1.3 Le segnalazioni che riportano violazioni di lieve entità

Osservazioni: Con riferimento alle segnalazioni di lieve entità lo schema di Linee Guida prevede che "per violazioni di lieve entità, suscettibili di condurre l'Ufficio procedente (UWHIB) a disporre l'archiviazione dell'esposto, quindi omettendo la rituale trasmissione dello stesso ai competenti Uffici interni dell'ANAC, debbano intendersi tutte quelle infrazioni caratterizzate da una "limitata gravità della violazione e/o della esigua rilevanza degli interessi coinvolti. Nel concetto di segnalazioni che riportano violazioni di lieve entità rientrano, inoltre, tutte quelle segnalazioni dalle quali può evincersi che, per le modalità della condotta denunciata e/o per l'esiguità del danno o del pericolo, l'offesa all'interesse pubblico risulta essere di particolare tenuità e il comportamento risulta non abituale." Sarebbe opportuno chiarire che anche le segnalazioni giunte all'ente privato, attraverso il canale interno, possano e debbano essere sottoposte a un vaglio di rilevanza e se sia legittima l'archiviazione dovuta alla valutazione della "lieve entità" dei fatti segnalati.

## PARTE TERZA - La disciplina sanzionatoria

# 1. I poteri sanzionatori di ANAC. Le diverse fattispecie sottoposte a sanzione

Osservazioni: A fronte della natura eterogenea delle violazioni che l'ANAC è chiamata a sanzionare e, in particolare, della riconducibilità di alcune a singoli soggetti persone fisiche e di altre, presumibilmente, all'ente persona giuridica,

per esigenze di certezza applicativa appare necessario che vengano individuati espressamente i soggetti destinatari delle diverse misure.

## PARTE QUARTA - Il regime transitorio

# 1. Il regime transitorio

Osservazioni: Il decreto prevede che la nuova disciplina avrà effetto a decorrere dal 15 luglio 2023 per tutti i soggetti pubblici e privati che impiegano più di 249 dipendenti. Al contempo, in deroga a tale disposizione e in linea con la Direttiva UE, è previsto che per i soggetti privati che impiegano fino a 249 dipendenti, l'obbligo di istituire il canale di segnalazione interno produrrà effetti a partire dal 17 dicembre 2023. Accanto alle previsioni del Decreto il quadro regolatorio sarà integrato dalle presenti Linee Guida dell'ANAC, utili anche a fini dell'istituzione dei canali interni agli enti. Il termine per l'adozione di tali Linee Guida è fissato a fine giugno, e quindi dal combinato disposto delle disposizioni richiamate, deriva che le imprese di maggiori dimensioni, i cui processi organizzativi sono complessi, non avranno, di fatto, un arco temporale sufficiente per adeguarsi ai diversi obblighi tecnici, organizzativi e formativi ed effettuare i passaggi consultivi, approvativi e implementativi previsti. Pertanto, anche in considerazione delle sanzioni particolarmente penalizzanti previste dalla disciplina, è auspicabile che ANAC, al fine dell'applicazione delle sanzioni, possa tener conto per i primi tre mesi - fino al 15 ottobre 2023 - delle evidenti difficoltà dovute all'implementazione di un sistema profondamente diverso dal precedente. In tal senso, sarebbe quindi utile che l'Autorità riconoscesse un "periodo di tolleranza" almeno fino al 15 ottobre 2023 al fine dell'applicazione delle sanzioni.

#### 35. RPCT Ministero della Difesa

Osservazioni pervenute dal Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza - RPCT del Ministero della Difesa a nome e per conto dell'ente di appartenenza

#### PARTE PRIMA - Ambito di applicazione

## 1. Ambito soggettivo

Osservazioni: Il testo delle Linee guida non contempla - in modo esplicito - i concorrenti a pubblico concorso nell'elencazione delle diverse tipologie di soggetti compresi nel sistema di tutele (pag. 15). In merito, si richiama il testo: "Vi sono ricompresi, tra l'altro, tutti i soggetti che si trovino anche solo temporaneamente in rapporti lavorativi con una amministrazione o con un ente privato, pur non avendo la qualifica di dipendenti (come i volontari, i tirocinanti, retribuiti o meno) e, seppur a determinate condizioni, coloro che ancora non hanno un rapporto giuridico con gli enti citati (in fase di trattative precontrattuali) nonché coloro il cui rapporto sia cessato o che siano in periodo di prova". Tuttavia, la Direttiva (UE) 2019/1937 riporta all'articolo 4 co. 3 - Ambito di applicazione personale: "La presente direttiva si applica inoltre alle persone segnalanti il cui rapporto di lavoro non è ancora iniziato nei casi in cui le informazioni riguardanti una violazione sono state acquisite durante il processo di selezione o altre fasi delle trattative precontrattuali." Analogamente, il D.lgs. 24/2023 art. 3 co. 4 lett. a) riporta: "quando il rapporto giuridico di cui al comma 3 non è ancora iniziato, se le informazioni sulle violazioni sono state acquisite durante il processo di selezione o in altre fasi precontrattuali;" Si suggerisce, quindi, di adeguare di conseguenza il testo delle Linee guida in modo da evitare dubbi interpretativi del lettore in merito alla definizione delle "trattative/fasi precontrattuali".

## 1.1 Gli enti del settore pubblico tenuti a rispettare la disciplina

**Osservazioni:** Pag. 10, nota 1 si riporta: "Cfr. art. 1, co.1, lett. g) del d.lgs. 24/2023". Il riferimento corretto dovrebbe essere all'articolo 2, co. 1 lett g), recante la definizione di "persona segnalante", oppure anche lett i) relativa alla definizione di "contesto lavorativo".

# 1.2 Quali sono i soggetti che godono di protezione in caso di segnalazione, denuncia o divulgazione pubblica nell'ambito del settore pubblico

Osservazioni: Pag. 14, dopo le considerazioni circa in ordine all'applicabilità alla magistratura, è opportuno aggiungere che l'art. 3 del D.lgs. 165/2001 include altresì il personale militare e delle Forze di polizia. Ciò deve trovare il necessario contemperamento con il particolare status rivestito nell'ordinamento dal militare, come sancito in primis dalla Costituzione (artt. 52 e 98) e leggi discendenti. È necessario quindi individuare la corretta modalità di applicazione della disciplina in parola a tali soggetti. Il personale delle Forze di polizia e delle Forze armate ad ordinamento militare o civile è assoggettato ad una normativa specifica che implica l'affievolimento di alcuni diritti costituzionali, nonché una serie di doveri e di gravami che configurano uno status del tutto originale e non comparabile con il restante personale della PA. La particolarità del rapporto d'impiego attribuita a tale personale risulta sancita da numerosi provvedimenti normativi

e regolamentari ed è stata riconosciuta dall'art. 19 legge 83/2010, che ha riconosciuto la specificità al personale del Comparto Sicurezza, Difesa e Soccorso Pubblico rispetto a quello del pubblico impiego. Anche il D.lgs. 165/2001, nel definire l'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni, ha ribadito la particolarità del rapporto d'impiego del personale militare e delle Forze di polizia che, pertanto, rimane regolamentato da norme speciali. Ciò ha spinto il Legislatore a prevedere un corpus normativo peculiare, con regole proprie, finalizzato a normare in modo più puntuale tale personale (gli obblighi e doveri di servizio sono sanciti in particolare dalla legge 121/1981, legge 189/1959, D.lgs. 68/2001, legge 395/1990, D.lgs.66/2010 e discendenti provvedimenti normativi riguardanti l'ordinamento del personale e l'organizzazione del servizio), che determina la singolarità dello status del suddetto personale funzionale all'espletamento dei compiti istituzionalmente assegnati. Le peculiarità degli ordinamenti militare e di polizia sono precipuamente finalizzate alla fedele attuazione dell'art. 97 Cost., laddove un'applicazione non calibrata alle specifiche esigenze potrebbe comprometterne la funzionalità in relazione allo svolgimento delle funzioni di difesa nazionale, di tutela dell'ordine pubblico e della sicurezza pubblica, queste ultime associate, per le forze dell'ordine, a quelle di polizia giudiziaria. Analogamente, bisogna tenere conto, per l'attuazione nel settore militare della disciplina del whistleblowing, della presenza di istituti esclusivi del settore stesso, quali, ad esempio, i cd. "reati esclusivamente militari" (si pensi al reato di insubordinazione con ingiuria di cui all'art. 189 c.p.m.p. che il militare whistleblower, astrattamente, potrebbe commettere nell'ambito della propria segnalazione). Tale quadro trova conferma nella disciplina laddove (art. 1 co. 4) fa salve le disposizioni in materia di difesa nazionale e di ordine e sicurezza pubblica.

# 1.5 I soggetti diversi da chi segnala, denuncia o effettua divulgazioni pubbliche nei cui confronti valgono il divieto di ritorsione e le misure di protezione

Osservazioni: Emergono dei profili di indeterminatezza. Persone del medesimo contesto lavorativo e che abbiano uno stabile legame affettivo o di parentela: andrebbero meglio individuate le figure che dovrebbero ricadere nella casistica di "parenti" (prendendo le mosse dall'art 74 e ss Codice civile) ed anche i soggetti "legati da uno stabile legame affettivo" (originando dall'art. 1, co. 36 L. 76/2016). Colleghi di lavoro con rapporto abituale e corrente con il segnalante: in relazione a strutture organizzative complesse (quali il Ministero della Difesa), appare eccessivamente evanescente. Nello specifico, la "rete di relazioni sorte in ragione del fatto che esse operano nel medesimo ambiente lavorativo del segnalante o denunciante", in Comandi/Enti molto articolati al loro interno, rischia di estendere la tutela a un intero Comando. Basti pensare al Capo dell'Ufficio Personale (militare o civile). Questi sono per lui tutti "colleghi di lavoro con rapporto abituale e corrente con il segnalante". Anche chi lavora in una mensa, se sta alla distribuzione dei pasti (ma lo stesso vale per chi si occupa di distribuzione di vestiario) ha rapporti di lavoro con tutto con un numero elevato di persone e sarebbe impensabile estendere le tutele dell'istituto in maniera pressoché indiscriminata. In tal modo l'estensione quasi indiscriminata dell'ambito di applicazione potrebbe bloccare l'operatività di una Forza Armata. Richiamando la Direttiva (UE) 1937/2019, Considerando 44: "Dovrebbe esserci uno stretto collegamento tra la segnalazione e il maltrattamento subito, direttamente o indirettamente, dalla persona segnalante, in quanto tale maltrattamento sia considerato una ritorsione e, di conseguenza, il soggetto segnalante possa beneficiare di protezione giuridica a tale riguardo". In tal senso anche le LL.GG riportano che la tutela è garantita "in ragione del ruolo assunto nell'ambito del processo di segnalazione, divulgazione pubblica o denuncia e/o del particolare rapporto che li lega al segnalante o denunciante". Tuttavia, Il riferimento (nota 18, pag. 20) all'art. 3, co. 5 lett. da a) a d) estende tale previsione anche a soggetti che non hanno una funzione attiva (un "ruolo") all'interno del processo (ulteriori al facilitatore). Sarebbe da specificare a chi effettivamente abbia avuto un ruolo all'interno della segnalazione o un particolare rapporto. Parimenti, la previsione (pag. 23) delle ritorsioni "nei confronti di persone giuridiche di cui la persona segnalante è proprietaria, per cui lavora o a cui è altrimenti connessa in un contesto lavorativo", con riferimento a "black list o al boicottaggio", non sembra prendere in considerazione il caso di una segnalazione strumentale, alla luce del Considerando 102 della Direttiva (UE). Infatti, in caso di uso distorto fino a termine iter di verifica, si può paralizzare l'attività della PA e creare posizioni dominanti, flemmatizzando la concorrenza. Pag. 24, "indipendentemente" implica una totale assenza di discriminazione.

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

Osservazioni: Si prende atto della definizione di "violazioni" fornite dalle Linee guida e dal D.lgs. 24/2023. Quindi, "diversamente da quanto previsto nelle precedenti LLGG ANAC n. 469/2021, non sono più ricomprese tra le violazioni segnalabili le irregolarità nella gestione o organizzazione dell'attività", né violazioni del Codice di comportamento (DPR 63/2013), da cui deriva e permane una responsabilità disciplinare in capo ai dipendenti pubblici. In tal senso cfr. pag. 14 nota 11 in tema di esclusione di applicabilità nei confronti della Magistratura: "In questa prospettiva si evidenzia che la legge n. 190/2012 sulla prevenzione della corruzione non risulta applicabile alla magistratura ordinaria, né contabile, né amministrativa così come il dPR 62/2013, recante il Codice di comportamento". Inoltre, si rileva la totale indeterminatezza nella definizione del concetto di "violazioni in materia di sicurezza nazionale", tuttavia richiamato nell'art. 5-bis, co. 1 D.lgs. 33/2013. Nelle Linee guida sull'accesso civico, si fornisce un'adeguata definizione di "sicurezza nazionale" e chiarendo il concetto di "difesa nazionale", richiamando il contenuto del dPR 90/2010 (cfr. pag. 17 Delibera ANAC 1309/2016). Nelle linee guida si potrebbe colmare tale lacuna riportando le materie di cui all'art. 1048 del dPR 90/2010. Pertanto, si propone che la sicurezza nazionale venga definita come: "attinente alle seguenti materie: a)

pianificazione attinente alla militarizzazione, pianificazione e capacità logistica; b) politica d'impiego delle Forze armate; c) ricerca, sviluppo, pianificazione, programmazione, acquisizione, gestione e conservazione dei mezzi, delle armi, dei materiali e delle scorte; d) pianificazione, programmazione, acquisizione, gestione e manutenzione, dismissione di infrastrutture e aree; addestramento e formazione del personale militare; e) difesa delle basi, sicurezza delle infrastrutture, protezione e custodia di armi, munizioni, esplosivi e materiali classificati; f) relazioni tecniche sulle prove d'impiego dei materiali in sperimentazione di cui all'elenco deliberato dal Consiglio dei Ministri della CEE in data 15 aprile 1958 per i quali si applica l'art. 346, par. 1-B, del TFUE; g) utilizzazione di risorse civili a fini militari, in situazioni di crisi o di emergenza; h) organizzazione dei servizi e della vita di presidio, caserma, bordo, aeroporto; i) rapporti informativi sugli aspiranti all'arruolamento nelle Forze armate e sul personale militare arruolato; l) concessione d'autorizzazioni all'accesso a infrastrutture militari o d'interesse per la difesa nazionale; m) dottrine d'impiego delle Forze; n) esigenze e requisiti operativi; direttive e piani operativi NATO e nazionali; o) programmazione, pianificazione, condotta e analisi di attività operative-esercitazioni NATO e nazionali; p) tabelle ordinative organiche; q) utenze telefoniche del personale preposto a particolari incarichi."

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

Osservazioni: Pag.29, Sicurezza nazionale. L'esclusione riguarda tutte le violazioni relative alla sicurezza dello Stato (art. 117 co. 2 let. d Cost) e al Sistema di informazione per la sicurezza della Repubblica (L. 124/2007). Dal punto di vista penalistico, rilevano i delitti contro la personalità dello Stato, di cui al Titolo I, libro II cp, al Titolo I libro II cpmp e al titolo II libro III cpmg. Fermo restando le disposizioni nazionali sul segreto di Stato e informazioni classificate, la tutela rimane affidata ai doveri funzionali della PG, PG militare e polizia militare, nonché all'osservanza degli obblighi ex art 100 cpmp e art 722 co. 1 let c) dPR 90/2010. Inoltre, il personale militare che effettui la segnalazione deve rispettare quanto previsto dall'art 722 co. 1 let. b), ovvero "evitare la divulgazione di notizie attinenti al servizio che possono costituire materiale informativo" o comunque creare nocumento al buon andamento del servizio ed all'efficacia ed efficienza della PA in senso ampio. Pag. 30, Norme di proc. penale. È opportuno aggiungere che la clausola interessa, in tema di indagini preliminari (art 326 e ss cpp), il ruolo, i doveri e gli obblighi della PG, in considerazione delle qualifiche di Ufficiale e Agente riconosciute agli appartenenti alle Forze di polizia. In tale quadro, una denuncia di tali soggetti, ex art 55 cpp, per fatti che riguardano l'integrità della PA, non comporta l'automatica acquisizione della qualifica di whistleblower. La disciplina introdotta appresta, infatti, una tutela di carattere generale al dipendente che in occasione dello svolgimento della sua attività lavorativa venga a conoscenza di fatti o atti che possano vulnerare l'integrità della PA o della propria azienda, andando a intercettare una platea di destinatari che, in linea di massima, non ha specifici doveri di intervento, obblighi di rapporto o di indagine, poteri di vigilanza, di accertamento o di coercizione, derivanti dall'appartenenza a corpi di polizia ad ordinamento civile o militare. Pag.30, Difesa nazionale e ordine e sicurezza pubblica. Si specifica che la difesa nazionale è richiamata agli artt 52 e 117 co. 2 let d) Cost. ed è disciplinata dal D.lgs 66/2010, che contribuisce a sancire il principio di autosufficienza dell'ordinamento militare (art 625), ampiamente riconosciuto dalla giurisprudenza. Con tale esclusione vengono salvaguardati gli obblighi e i doveri di servizio sanciti dalla normativa. Il riferimento del Legislatore al solo RD 773/1931 non è sufficiente a circostanziare le disposizioni in materia di ordine e sicurezza pubblica. È essenziale far riferimento all'art. 16 L. 121/1981 che, ai fini della tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica, identifica le forze di polizia, fermi restando i rispettivi ordinamenti e dipendenze. La disciplina sul whistleblowing non può far venir meno gli obblighi di informazione e relazione gerarchica, a garanzia del corretto svolgimento della funzione di ordine pubblico, pubblica sicurezza e PG.

# 2.3 Le comunicazioni delle ritorsioni ad ANAC

Osservazioni: Il richiamo al par. 1.5 delle medesime LL.G., presente in nota 49 a pag. 32, mantiene la caratteristica aleatoria circa l'identificazione di tali soggetti. Il rischio è l'ampliamento indiscriminato e senza controllo della platea di soggetti che potrebbero rivendicare presunte ritorsioni, in virtù di un - seppur vago - collegamento con il soggetto segnalante ed effettivamente esposto alle potenziali ritorsioni. Si suggerisce, pertanto, di "qualificare" con maggior dettaglio il legame che lega il segnalante agli ulteriori soggetti degni di tutela, tenendo in considerazione l'effettiva partecipazione al processo di segnalazione. Nondimeno, sarebbe opportuno indicare i riferimenti normativi che costituiscono la cornice entro cui si colloca l'effettiva sfera di influenza del segnalante.

#### 3.1 Quali sono i canali e le condizioni per accedervi

Osservazioni: In merito ai criteri per l'accesso al canale interno di segnalazione si evidenzia che le LL.G. riportano che il decreto, nel recepire l'indicazione contenuta nella normativa europea (Cfr. la direttiva (UE) 1937/2019), prevede che si debba effettuare una denuncia nei casi in cui il diritto dell'Unione o nazionale imponga alle persone segnalanti di rivolgersi alle autorità nazionali competenti, per esempio nell'ambito dei loro doveri e delle loro responsabilità professionali o perché la violazione costituisce reato. In tal senso, dovrebbe essere più chiaro il concetto che tale obbligo risulti non solo cogente, ma anche preminente, in considerazione degli specifici obblighi normativi primari (su tutti, art.

331 c.p.p. - Denuncia da parte di pubblici ufficiali e incaricati di un pubblico servizio) cui è soggetto il personale del Dicastero Difesa e, più in generale, della PA nell'espletamento dei propri compiti istituzionali. Si evidenzia, infatti, che la qualifica di pubblico ufficiale, imponendo l'obbligo di denuncia all'Autorità giudiziaria di fronte all'emersione di una ipotesi di reato, in diritto, pone la novella normativa in questione quale istituto assolutamente parallelo all'obbligo di denuncia (vedi anche pag. 42). Inoltre, rileva che è assegnata all'A.G. la competenza nel qualificare le fattispecie di carattere penale o amministrativo/contabile e a discriminarli dalle semplici irregolarità, la cui latitudine applicativa non risulta essere compiutamente esplicitata. Infine, nell'ambito degli obblighi ulteriori derivanti da ulteriori disposizioni normative nazionali, tale previsione andrebbe meglio coordinata con quanto riportato a pag. 36 delle LL.G., in rapporto alla possibilità che la segnalazione possa essere presentata al superiore gerarchico, ai sensi dell'art. 8 DPR n.62 del 2013, dal momento che questa "non può essere considerata di whistleblowing e quindi il segnalante non potrà beneficiare della protezione disposta dal D.lgs. 24/2023".

#### 3.2 I canali interni

Osservazioni: La segnalazione inviata ad un soggetto non competente In via preliminare ed a fattor comune, pare opportuno specificare che i giorni indicati sono da considerare "lavorativi". In merito, invece, ai 3 mesi di tempo dall'avvio dell'istruttoria per comunicare "l'esito" al segnalante, si evidenzia che tale tempo potrebbe facilmente essere insufficiente anche solo per l'istruttoria in sé, in funzione della complessità della situazione segnalata. Quindi, "l'esito" non sarebbe ancora disponibile, nella considerazione che eventuali procedimenti collegati potrebbero durare anni, decenni. A supporto di ciò, anche l'Autorità provvede a dare riscontro al segnalante "entro 6 mesi, se ricorrono giustificate e motivate ragioni" (pag. 70). Pertanto, considerando l'art. 2, co. 1 lett. n) e o) e art. 5, co. 1 lett. c) e d) del D.lgs. 24/2023, il citato "esito" potrebbe essere legittimamente anche interlocutorio. Tale interpretazione pare esser confermata anche dalla Direttiva (UE) 1937/2019, Considerando 58 che dispone l'informazione al segnalante. Nello specifico: "un termine ragionevole per informare una persona segnalante non dovrebbe superare tre mesi. Se non è ancora stato deciso un seguito adeguato, la persona segnalante dovrebbe esserne informata, come anche degli eventuali ulteriori riscontri da attendersi." Pag. 35. Si sottolinea la forma disgiuntiva della congiunzione "ovvero". Per evitare incomprensioni si suggerisce di eliminare graficamente il terzo punto, per ricongiungere le forme orali alternative indicate. Art 4, co. 3 D.lgs. 24/2023: Le segnalazioni sono effettuate in forma scritta, anche con modalità informatiche, oppure in forma orale. Le segnalazioni interne in forma orale sono effettuate attraverso linee telefoniche o sistemi di messaggistica vocale ovvero, su richiesta della persona segnalante, mediante un incontro diretto fissato entro un termine ragionevole. Si registra, inoltre, l'incongruenza tra i due capoversi del paragrafo "segnalazione inviata ad un soggetto non competente" (pag. 36), che sembrano dare indicazioni contrastanti. Non appare chiaro se il superiore gerarchico, che ricevesse una segnalazione, abbia l'obbligo di inoltrarla in quanto "soggetto diverso" o di trattarla nell'ambito del rapporto di gerarchia con i modi previsti da codice di comportamento, com e turom. Pag. 37, nota 59. In merito all'istruttoria condotta nell'ambito del canale interno, viene riportato che l'attività in questione deve rispettare "le specifiche norme di settore e limiti stabiliti in materia di controlli a distanza", richiamando l'articolo 4 della legge 20 maggio 1970, n. 300, relativo all'impiego di impianti di audiovisivi. Tale definizione risulta quantomeno ondivaga.

#### 4.1 La tutela della riservatezza

Osservazioni: Il sistema di tutele e protezione non può prescindere dalla definizione chiara delle condizioni di accesso, al fine di scongiurare l'abuso dell'istituto. Pertanto, si ribadisce che la locuzione utilizzata di "aspetti di difesa o di sicurezza nazionale" non circoscrive in modo preciso il perimetro applicativo delle ipotesi oggetto di specifica tutela, lasciando ampi margini interpretativi. Questa considerazione è da ritenersi particolarmente significativa in riferimento alle attività poste in essere dai nostri contingenti nei Teatri operativi e/o in ambito multinazionale. La scelta del legislatore nazionale di non prevedere una disposizione di diritto positivo suggerisce tuttavia una ben più ampia articolazione descrittiva del rinvio a quanto statuito nella L. 124/2007 e provvedimenti regolamentari collegati. La disciplina normativa del segreto di Stato in ambito nazionale, fin dalla sua codificazione negli elementi identificativi già fissati dalla L. 801/1977, rappresentò una decisa svolta evolutiva volta a conferire certezza del diritto in un piano di analisi, per definizione, complesso e denso di implicazioni istituzionali. Inoltre la giurisprudenza ha ampiamente riconosciuto il principio di autosufficienza dell'ordinamento militare, ampiamente riconosciuto dalla giurisprudenza (ex plurimis Cons. Stato, sez. IV, 10 febbraio 2023, n. 1462; Cons. Stato, sez. II, 1° febbraio 2023, n. 1137; Cons. Stato, sez. IV, 10 giugno 2022, n. 4741; Cons. Stato, sez. II, 6 dicembre 2021, n. 8150; Cons. Stato, sez. IV, 6 luglio 2020, n. 4332; Cons. Stato, sez. IV, 2 marzo 2020, n. 1489; Cons. Stato, sez. IV, 14 marzo 2018, n. 1613; Cons. Stato, sez. IV, 6 novembre 2017, n. 5117; Cons. Stato, sez. IV, 30 ottobre 2017, n. 4993; Cons. Stato, sez. IV, 30 maggio 2017, n. 2571; Cons. Stato, sez. IV, 22 marzo 2017, n. 1301; Cons. Stato, sez. IV, 24 febbraio 2017, n. 887; Cons. Stato, sez. IV, 23 maggio 2016, n. 2113; Cons. Stato, sez. II, 4 novembre - 9 dicembre 2015, n. 3337; Cons. Stato, sez. IV, 31 maggio 2012, n. 3268; Cons.

Stato, sez. IV, 31 marzo 2012, n. 1908). Si consideri - peraltro - che in ambito militare la legislazione penale ad hoc, prevede già all'art. 146 cpmp, la tutela dell'inferiore nello svolgimento dei suoi doveri (senza considerare i reati di abuso di autorità, di cui agli artt. 195 e 196 cpmp) e agli artt. 100 e 177 cpmp l'obbligo di fare rapporto ai superiori. La clausola si pone in definitiva a protezione di alcuni principi basilari dell'ordinamento militare, come la necessaria coesione dello strumento militare, la garanzia di neutralità e l'effettività della disciplina, beni costituzionalmente garantiti in quanto funzionali all'apicale compito di difesa della Patria, che non può recedere di fronte ad altri interessi pubblicistici, e non a caso definito "sacro" (art. 52 Cost.).

## 2.3 La protezione dalle ritorsioni

Osservazioni: Fermo restando l'esclusiva competenza di ANAC in merito alla ricezione di segnalazioni di atti ritorsivi, si ritiene opportuno evidenziare le conseguenze interpretative all'interno dell'Amministrazione, che - anche in autotutela potrà comunque intervenire in modo autonomo. Il decreto definisce la ritorsione come qualsiasi comportamento, atto od omissione, anche solo tentato o minacciato, posto in essere in ragione della segnalazione, della denuncia all'autorità giudiziaria o contabile o della divulgazione pubblica e che provoca o può provocare alla persona segnalante o alla persona che ha sporto la denuncia, in via diretta o indiretta, un danno ingiusto, da intendersi come danno ingiustificato quale effetto provocato in via diretta o indiretta dalla ritorsione ed insito nel contenuto della ritorsione stessa. Gli atti assunti in violazione dell'art. 17 (divieto di ritorsione) sono nulli. Con specifico riferimento alla declaratoria della nullità della misura ritorsiva, si evidenzia che il modus procedendi sopra esposto comporta una confusione tra le posizioni del dirigente nei confronti del quale è avviato il procedimento sanzionatorio e l'Amministrazione pubblica. Tale aspetto è stato trattato dall'Avvocatura Generale dello Stato in una situazione che tuttavia vedeva pendente un procedimento innanzi al giudice amministrativo, nel quale l'Amministrazione ha esperito le proprie difese. Si evidenziano difficoltà di ordine interpretativo riguardo ai provvedimenti discendenti dalla declaratoria di nullità della misura ritorsiva: in particolare, quando il dirigente militare sanzionato non coincide più con quello al quale è attribuito il potere di rimuovere gli effetti del provvedimento disciplinare. Infine, si ritiene opportuno verificare se la norma in commento sia effettivamente ostativa all'avvio di qualsiasi procedimento disciplinare discendente dalla condotta del whistleblower o consenta, nell'eventualità, la sanzionabilità dello stesso qualora venga accertata dalle competenti Autorità la "non veridicità" di quanto dallo stesso asserito nella segnalazione.

## PARTE SECONDA - Il ruolo di Anac nella gestione delle segnalazioni

# 4. Le soluzioni tecnologiche di ANAC: la piattaforma informatica

Osservazioni: Con riferimento all'Allegato 3 allo schema, collegato al paragrafo "Acquisizione delle segnalazioni" (pag. 79), dispone di inoltrare ad ANAC - direttamente sulla piattaforma telematica - le segnalazioni che venissero erroneamente inoltrate a soggetti (intesi quali Enti e Comandi) differenti, attraverso una procedura di autenticazione attraverso "SPID" o altro sistema analogo. Tuttavia, lo SPID o la CIE non sono riconducibili al Comando/Ente, ma vengono richieste e sono attribuite a un "privato cittadino". Già di per sé l'acquisizione dei dati tra il Ministero della Difesa e ANAC necessiterebbe della sottoscrizione di un "accordo di contitolarità", come prescritto dall'art. 26 del Regolamento (UE) 2016/679, che a maggior ragione si renderebbe necessario nel casi i dati personali venissero tratti da documenti che l'appartenente alle FF.AA. detiene in qualità di privato cittadino. La necessità che fra titolari differenti (Ministro della Difesa e A.N.A.C.) serva, laddove vengano gestiti dati personali in maniera congiunta, un accordo di contitolarità trova conferma anche nelle statuizioni del Garante (Vedasi provvedimento n° 397 in data 11.11.2021 - doc. web n. 9736936), che, occupandosi di un accordo di contitolarità in ambito sanitario, ha evidenziato che esso deve essere coerente con l'art. 26 del Regolamento (UE) 2016/679 ma, per esigenze di maggiore trasparenza, ha evidenziato l'importanza che i contitolari del trattamento specifichino in modo circostanziato i rispettivi ruoli e rapporti in relazione alle finalità e ai mezzi del trattamento necessari per la realizzazione dello studio sanitario. Nel caso del whistleblowing vi è la possibilità che vengano trattati non solo dati sanitari ma anche dati giudiziari che, a mente dell'art. 9 del Regolamento (UE) 2016/679, necessitano di una particolare riservatezza. Dato che il personale del Ministero della Difesa è già in possesso di una tessera individuale dotata di microchip che la rende equivalente a una C.I.E. e che la rende compatibile con la registrazione sulla piattaforma di ANAC, si propone che le linee guida specifichino: "SPID, C.I.E. o altra tessera magnetica ufficiale rilasciata da una P.A. che garantisca in modo univoco l'identità del soggetto che richiede la registrazione", adottando - di conseguenza - le necessarie azioni tecnologiche per consentire tale accesso.

#### 36. Libero professionista

Osservazioni pervenute da un libero professionista, direttore servizi consulenza legale a titolo personale

## PARTE PRIMA - Ambito di applicazione

#### 3.2 I canali interni

Osservazioni: Lo Schema di linee guida ANAC in relazione al tema della gestione condivisa delle segnalazioni (paragrafo 3.2 riguardante "la possibilità per gli enti di gestire in modo condiviso le segnalazioni") fa riferimento ad una situazione di contitolarità. Il D. lgs 10 marzo 2023, n. 24, all'art 13 comma 5 prevede che "i soggetti del settore pubblico e i soggetti del settore privato che condividono risorse per il ricevimento e la gestione delle segnalazioni, ai sensi dell'articolo 4, comma 4. determinano in modo trasparente, mediante un accordo interno, le rispettive responsabilità in merito all'osservanza degli obblighi in materia di protezione dei dati personali, ai sensi dell'articolo 26 del regolamento (UE) 2016/679 o dell'articolo 23 del decreto legislativo n. 51 del 2018". Ai sensi del testo normativo, la situazione di contitolarità, pertanto, sussisterebbe in caso di condivisione di risorse per il ricevimento e la gestione di segnalazioni. Tuttavia, sia il Decreto che lo Schema di linee guida ANAC non richiamano espressamente il concetto di "finalità e mezzi del trattamento", che devono essere comuni per configurare una contitolarità, ai sensi dell'art. 26 del GDPR. Ad esempio, nella situazione in cui un gruppo usa una piattaforma comune per diverse entità è presente una "gestione comune" delle segnalazioni, ma in concreto potrebbe essere una sola entità del gruppo (es. la controllante) a raccogliere e gestire le segnalazioni per conto delle altre: in questo caso, pertanto, i ruoli privacy potrebbero anche essere configurati come titolare-responsabile, trattando la prima dati personali per conto delle altre. Potrebbe essere eventualmente opportuno contemplare, per completezza, anche l'opzione della formalizzazione dei ruoli interni secondo lo schema titolareresponsabile, al ricorrere dei necessari presupposti?

## 37. Amministratore di una società S.r.l.

Osservazioni pervenute dall'Amministratore di una società S.r.l. a titolo personale

## PARTE PRIMA - Ambito di applicazione

## 2.1.2 L'attinenza con il contesto lavorativo del segnalante o denunciante

Osservazioni: Un Azionista non lavoratore o un socio sovventore di una cooperativa può effettuare una segnalazione whistleblowing e godere delle tutele previste dal D.Lgs. 24/2023? Un dipendente di un soggetto giuridico che fornisce attività di consulenza (ad es. una società di consulenza informatica) che presta i propri servizi per una società cliente che ha adottato i canali di whistleblowing, a titolo personale può effettuare una segnalazione relativa a fatti inerenti il contesto lavorativo del cliente presso cui si reca e godere quindi delle tutele del D.Lgs. 24/2023?

# 38. Associazione Nazionale fra le Imprese Assicuratrici-ANIA

Osservazioni pervenute dal Responsabile del servizio legale e societario a nome e per conto dell'ente di appartenenza

## PARTE PRIMA - Ambito di applicazione

# 3. I canali di presentazione delle segnalazioni e le modalità di presentazione

Osservazioni: In considerazione delle previsioni stabilite dall'art. 5 sulla messa a disposizione di informazioni chiare sul canale, sulle procedure e sui presupposti per effettuare le segnalazioni interne, nonché sul canale, sulle procedure e sui presupposti per effettuare le segnalazioni esterne, si richiede di fornire istruzioni precise per agevolare il rispetto di tali previsioni. Inoltre, si fa notare che non sempre i segnalanti hanno una piena consapevolezza del contesto, inclusi gli aspetti giuridici, che consenta loro di comprendere tutti gli aspetti del processo di whistleblowing. In tale contesto un approccio collaborativo tra i segnalanti, gli enti e l'anac può consentire quanto auspicato dalla normativa quando prevede di favorire una cultura della buona comunicazione e della responsabilità sociale d'impresa all'interno delle organizzazioni e contribuire significativamente al miglioramento delle stesse.

# 3.1 Quali sono i canali e le condizioni per accedervi

Osservazioni: C16. 3.1 Quali sono i canali e le condizioni per accedervi come anticipato al punto precedente, in considerazione delle previsioni stabilite dall'art. 5 del decreto sulla messa a disposizione di informazioni chiare sul canale, sulle procedure e sui presupposti per effettuare le segnalazioni interne, nonché sul canale, sulle procedure e sui

presupposti per effettuare le segnalazioni esterne, si richiede di fornire istruzioni precise per agevolare il rispetto di tali previsioni. Inoltre, si fa notare che non sempre i segnalanti hanno una piena consapevolezza del contesto, inclusi gli aspetti giuridici, che consenta loro di comprendere tutti gli aspetti del processo di whistleblowing. In tale contesto un approccio collaborativo tra i segnalanti, gli enti e l'anac può consentire quanto auspicato dalla normativa quando prevede di favorire una cultura della buona comunicazione e della responsabilità sociale d'impresa all'interno delle organizzazioni e contribuire significativamente al miglioramento delle stesse.

#### 3.2 I canali interni

Osservazioni: In alcuni casi i gruppi assicurativi hanno già istituito un canale di segnalazione centralizzato a livello di gruppo; tale canale è ordinariamente affidato a un provider esterno gestito direttamente dal gruppo e le segnalazioni possono essere effettuate sia in forma scritta (piattaforma online) sia telefonicamente. Inoltre, le segnalazioni possono essere effettuate dal segnalante direttamente anche alle funzioni compliance, legal e hr. Ogni segnalazione è riferita all'entità del gruppo interessata dalla segnalazione stessa. Le linee guida considerano la possibilità per gli enti privati di gestire in modo condiviso le segnalazioni (senza fare specifico riferimento ai gruppi di impresa), precisando che questo non possa ovviamente pregiudicare l'obbligo di affrontare la violazione segnalazione, fornendo riscontro al segnalante e garantendone la riservatezza. Ciò posto, si chiede conferma che il modello organizzativo sopra descritto sia conforme alla normativa o se sia necessaria anche l'istituzione di un canale specifico per ciascuna entità del gruppo e, se sì, con quali modalità.

# 3.7. Differenze tra i soggetti pubblici e quelli privati nell'uso dei canali e del tipo informazioni sulle violazioni che possono essere segnalate

Osservazioni: La distinzione tra i canali interni ed esterni prevista dal decreto non sembra prevedere il coinvolgimento diretto dell'Anac in relazione alle modalita' di implementazione dei modelli organizzativi ex d.lgs. 231/01. Si suggerisce di precisare che le valutazioni da parte dell'autorita' non riguardano il profilo dell'adeguatezza di tali modalita' di implementazione.

## 4.2.2 Le condizioni per l'applicazione della tutela dalle ritorsioni

**Osservazioni:** l'art. 16, comma 3, del decreto prevede una sanzione disciplinare per i casi di accertata responsabilita' per calunnia e diffamazione. Si suggerisce di precisare quale sia il documento in cui dovra' essere riportata la sanzione disciplinare: codici di comportamento o MOG 231?

#### 39. LT42 Srl

Osservazioni pervenute dall'Amministratore Unico della LT42 Srl a nome e per conto dell'ente di appartenenza

## PARTE PRIMA - Ambito di applicazione

#### 3.2 I canali interni

Osservazioni: In relazione alla istituzione dei canali interni - in particolar modo per i soggetti privati - anche a fronte di alcuni dubbi interpretativi sorti dal tenore letterale del D. Lgs. 24/2023 e da alcuni disallineamenti tra le versioni in lingue diverse del testo della Direttiva, si ritiene auspicabile che ANAC nell'emanazione delle proprie linee guida fornisca indicazioni di indirizzo: 1) circa l'obbligatorietà per i soggetti tenuti all'istituzione di un canale di segnalazione interno di prevedere obbligatoriamente tanto la possibilità di effettuare la segnalazione in forma scritta quanto in forma orale. In questo senso si veda il tenore letterale dell'art. 9 co. 2 della Direttiva nella versione ad esempio inglese ("The channels provided for in point (a) of paragraph 1 shall enable reporting in writing or orally, \*or both.\*) o francese ("Les canaux prévus au paragraphe 1, point a), permettent d'effectuer des signalements par écrit ou oralement, \*ou les deux.\*) o spagnola ("Los canales previstos en el apartado 1, letra a), permitirán denunciar por escrito o verbalmente, \*o de ambos modos.\*) mentre l'improvvida traduzione in lingua italiana sembra essere incorsa in un grave errore omissivo ("I canali previsti al paragrafo 1, lettera a), consentono segnalazioni in forma scritta od orale."). Tale omissione pare essersi riverberata nel testo dell'art. 4 co. 3 del D. Lgs 24/2023 ("Le segnalazioni sono effettuate in forma scritta, anche con modalità informatiche, oppure in forma orale.") che, indubitabilmente, lascia spazio a margini interpretativi che lo schema di linee guida qui in commento nella versione attuale non pare sanare. Attesa la rilevanza ed importanza delle emanande Linee Guida, si auspica che tali dubbi possano essere risolti con un decisivo intervento di codesta Spettabile Autorità. 2) ulteriormente, con riguardo alle segnalazioni da effettuarsi in forma orale, se l'utilizzo di piattaforme

informatiche configurate in guisa di servizio di messaggistica vocale, nelle quali il segnalante può memorizzare un messaggio vocale, possa essere ritenuto compatibile con l'ipotesi di adozione di un canale di segnalazione interna orale.

#### 4. Le soluzioni tecnologiche di ANAC: la piattaforma informatica

Osservazioni: In relazione al processo di segnalazione orale nel contesto della piattaforma informatica di ANAC risulta di non agevole comprensione il modello di sicurezza e la threat analysis compiuta a monte dell'ideazione del processo stesso in rapporto alla gestione delle chiavi (key code) tramite le quali il segnalante può - in modo più o meno mediato interagire con la piattaforma. Invero, la previsione dell'OTKC non pare corrispondere ad (accresciute) esigenze di tutela del segnalante, nella misura in cui: 1) tale OTKC è sicuramente conosciuto da soggetti terzi (l'operatore che riceve la segnalazione) che, in uno scenario patologico, possono sin da subito simulare l'accesso da parte del segnalante, con contestuale rilascio della chiave definitiva che però non potrebbe quindi in nessun modo essere conosciuta dal segnalante, estromettendolo in pratica dalla possibilità di ottenere ulteriore accesso alle informazioni contenute nella piattaforma nonchèédi fornire ulteriori elementi durante un'interlocuzione con i soggetti addetti all'istruttoria 2) tale OTKC, diversamente da tradizionali sistemi di OTP riservate al primo accesso in cui la prima credenziale è rilasciata dalla piattaforma - non potrebbe essere convertito in una credenziale definitiva arbitraria conosciuta solo al soggetto da autenticare, in quanto - secondo quanto previsto nello schema in commento - tale OTKC potrebbe essere convertito nel key code definitivo tramite interazione con terzi che potrebbero costituirsi intermediari nella comunicazione della credenziale definitiva e quindi abusarne per impersonificare il segnalante. Mentre questo ultimo rischio pare essere strutturale e non mitigabile nell'ipotesi di processo adombrato nello schema di linee guida, l'OTKC non pare in nessuno scenario introdurre sostanziali mitigazioni a tutela del segnalante ma, giusto quanto sopra, introduce un nuovo rischio (quello che l'abuso dell'OTKC permetta ad un attaccante di impersonificare il segnalante, di ottenere il key code definitivo e per l'effetto impedire al segnalante di ottenerlo, estromettendolo in modo definitivo dall'interazione relativa alla segnalazione) non altrimenti ravvisabile in un processo in cui al momento stesso della segnalazione al segnalante venga fornito direttamente il key code definitivo.

## 40. Transparency International Italia

Osservazioni pervenute da un esperto in materia di whistleblowing di Transparency International Italia a nome e per conto dell'ente di appartenenza

# PARTE PRIMA - Ambito di applicazione

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

Osservazioni: "La segnalazione di dette violazioni rimane, pertanto, esclusa dall'ambito di applicazione del d.lgs. n. 24/2013, come anche quelle, come detto, previste in altre discipline speciali che regolano il whistleblowing in specifici settori". Questi articoli riguardano i canali, non le tutele. Ci si domanda se le segnalazioni in materia bancaria, ad esempio, non possano essere oggetto di segnalazione esterna o divulgazione. "La disposizione, inoltre, da una parte esclude le segnalazioni che attengono agli appalti relativi alla difesa o alla sicurezza". Con riguardo a questo punto, ci si domanda se si faccia riferimento a tutti i contratti nel settore della difesa o solo a quelli attinenti alla sicurezza nazionale.

# 2.2 Le segnalazioni anonime e la loro trattazione

**Osservazioni:** "registrare le segnalazioni anonime ricevute e conservare la relativa documentazione non oltre cinque anni". Ci si domanda se la conservazione di 5 anni sia coerente con il principio della minimizzazione della conservazione dei dati personali richiesta dal GDPR.

# 2.3 Le comunicazioni delle ritorsioni ad ANAC

Osservazioni: "È quindi necessario che il segnalante fornisca ad ANAC elementi oggettivi dai quali sia possibile dedurre la consequenzialità tra segnalazione, denuncia, divulgazione pubblica effettuata e la lamentata ritorsione". Ci si domanda cosa si intenda per "elementi oggettivi". Si fa riferimento alla documentazione che prova la consequenzialità cronologica o ad altro?

## 3.1 Quali sono i canali e le condizioni per accedervi

Osservazioni: "La preferenza accordata ai canali interni si evince anche dal fatto che, solo ove si verifichino particolari condizioni specificamente previste dal legislatore, allora i segnalanti possono fare ricorso al "canale esterno" attivato presso ANAC". Essendo tale punto in violazione con la direttiva europea, è probabile un intervento da parte della Commissione europea. Ci si domanda quali sarebbero le modalità con cui ANAC valuterebbe queste condizioni.

#### 3.2 I canali interni

Osservazioni: Nel paragrafo "Istituzione dei canali di segnalazione": "orale (...) termine ragionevole". Il decreto 24/2023 sul punto dice che la segnalazione in forma orale può essere effettuata con linea telefonica o sistemi di messaggistica vocale o, su richiesta della persona, mediante incontro personale. Queste due ultime modalità non dovrebbero essere complementari piuttosto alternative. Il decreto è chiaro, viene usata la congiunzione "ovvero". Nel paragrafo "I soggetti cui va affidata la gestione delle segnalazioni": "In particolare (...) accertamento" in quanto si ritiene che l'indipendenza senza poteri non sia funzionale al sistema e possa provocare una compressione dei diritti per il segnalante. Nel paragrafo "La segnalazione inviata ad un soggetto non competente": "Come già in precedente (...) disposta dal d.lgs. n. 24/2023". Questo passaggio non è chiaro in quanto: se una persona presentasse una segnalazione ad un soggetto diverso da quello destinatario della segnalazione e questo destinatario errato fosse il superiore gerarchico, allora non si tratta di whistleblowing? Se invece il destinatario della segnalazione fosse errato ma non fosse il superiore gerarchico e quest'ultimo trasferisse al destinatario corretto, allora sarebbe whistleblowing? Il superiore gerarchico non è paragonabile ad altri destinatari errati. Nel paragrafo "Le attività cui è tenuto chi gestisce le segnalazioni": "rilascia al segnalante (...) ricezione". Ci si domanda se la funzione possa essere automatizzata o deve essere azione del ricevente. "La persona segnalante (..) dell'avviso di ricevimento". Questo punto non si ritiene corretto, in quanto a 3 mesi deve essere dato riscontro e non comunicato l'esito. Nel paragrafo "Informazioni da inserire sul sito e sulla pagina della piattaforma per evitare errori da parte del segnalante": "Sarebbe utile (..) per il whistleblower"". Se le LLGG seguono una logica per cui sia il whistleblower a dover specificare che la segnalazione è di whistleblowing e quindi deve essere trattata in modo riservato, allo sesso modo dovrebbe esserci una responsabilità immediata per l'ente che non ha fornito informazioni adeguate. Nel paragrafo "La possibilità per gli enti di gestire in modo condiviso le segnalazioni": "Si precisa (..) propria competenza". Si suggerisce di spiegare e chiarire la differenza tra condivisione dei canali ed esternalizzazione degli stessi. Ci si domanda se sia possibile esternalizzare il canale senza esternalizzare la gestione delle segnalazioni (es. nei gruppi di aziende con più di 250 dipendenti). Nel paragrafo "La disciplina della procedura di gestione delle segnalazioni nel PIAO, PTPCT, MOG 231 o in altro atto organizzativo": "iniziative (..) utilizzo". Considerata l'esistenza dell'obbligo di trasferire la segnalazione, si ritiene opportuno prevedere formazione specifica per tutti coloro che potrebbero essere identificati erroneamente come riceventi. "sentite (..) visto". Specificare cosa si intende per rap. si 3.3 Il canale esterno presso ANAC

Osservazioni: "Ad avviso dell'Autorità sarebbe comunque auspicabile la predisposizione di tali canali anche nei soggetti non obbligati. Ciò potrebbe avvenire prevedendo requisiti meno prescrittivi rispetto a quelli stabiliti dal d.lgs. n. 24/2023 per i soggetti tenuti, purché tali requisiti garantiscano comunque la riservatezza e il corretto seguito della segnalazione". Se si è ben interpretato il punto, ANAC sta suggerendo alle aziende con meno di 50 dipendenti di dotarsi di canali interni? Al tempo stesso, nell'interpretazione di ANAC i dipendenti di queste aziende non hanno il diritto di fare segnalazioni esterne e divulgazioni? "la persona segnalante ha già effettuato una segnalazione interna e la stessa non ha avuto seguito da parte della persona o dell'ufficio designati". Ci si domanda cosa accada se viene dato un riscontro insoddisfacente. "la persona segnalante ha fondati motivi di ritenere ragionevolmente sulla base di circostanze concrete allegate ed informazioni effettivamente acquisibili e, quindi, non su semplici illazioni, che, se effettuasse una segnalazione interna69: - alla stessa non sarebbe dato efficace seguito. Ciò si verifica quando, ad esempio, il responsabile ultimo nel contesto lavorativo sia coinvolto nella violazione, vi sia il rischio che la violazione o le relative prove possano essere occultate o distrutte, l'efficacia delle indagini svolte dalle autorità competenti potrebbe essere altrimenti compromessa o anche perché si ritiene che ANAC sarebbe più indicata a affrontare la specifica violazione, soprattutto nelle materie di propria competenza; - questa potrebbe determinare il rischio di ritorsione (ad esempio anche come conseguenza della violazione dell'obbligo di riservatezza dell'identità del segnalante)" Al lettore appaiono come delle prove diaboliche. Ci si domanda se deve esserci uno storico di esperienze negative nell'ente.

# 3.4 Divulgazione pubblica

Osservazioni: "ANAC tratterà la divulgazione alla stregua di una segnalazione anonima e avrà cura di registrarla". Ci si interroga sul motivo per il quale ANAC dovrebbe occuparsi di divulgazioni. Non sembra che l'oggetto in esame siano le ritorsioni conseguenti alle divulgazioni pubbliche. "Si precisa, infime, che il soggetto che effettua una divulgazione pubblica, così come sopra illustrato, deve tenersi distinto da chi costituisce fonte di informazione per i giornalisti". Si dissente dalla lettura della norma, in quanto sembra solo indicare che la tutela delle riservatezza della fonte abbia delle basi giuridiche anche superiori a quanto avviene invece con altri riceventi che potrebbero dover comunicare l'identità del segnalante a certi soggetti in certi momenti.

# 3.5 Denuncia all'Autorità giurisdizionale

Osservazioni: "anche laddove lo stesso abbia effettuato una segnalazione attraverso i canali interni o esterni previsti dal decreto, ciò non lo esonera dall'obbligo - in virtù di quanto previsto dal combinato disposto dell'art. 331 c.p.p. e degli artt. 361 e 362 c.p - di denunciare alla competente Autorità giudiziaria o contabile i fatti penalmente rilevanti e le ipotesi

di danno erariale. Si rammenta in ogni caso che l'ambito oggettivo degli artt. 361 e 362 c.p., disponendo l'obbligo di denunciare soltanto reati (procedibili d'ufficio), è più ristretto di quello delle segnalazioni effettuabili dal whistleblower che può segnalare anche illeciti di altra natura". Si ravvisa problematica la definizione di notizia di reato. La segnalazione potrebbe essere anche un mero sospetto. Si suggerisce di lasciare la qualificazione del reato a coloro.in grado di farla, a differenza del segnalante. E quindi, il segnalante come potrebbe sapere se ciò di cui è venuto a conoscenza è una notizia di reato? Il segnalante è formato al punto di conoscere la distinzione?

#### 3.6 Le modalità di presentazione delle segnalazioni attraverso i canali interno ed esterno

Osservazioni: "(piattaforma intranet". Dovrebbe essere tolto il riferimento a "intranet" in quanto con l'allargamento dei soggetti segnalanti non consentirebbe a chi non ha accesso ad intranet di segnalare. Eventualmente, si consiglia di riportare il link della piattaforma sia sulla intranet sia sulla pagina pubblica. "tali canali dovrebbero". Guardando alla direttiva e al decreto "devono" e non "dovrebbero".

#### 4. Le tutele

Osservazioni: "si compone dei seguenti tipi di tutela". L'elenco proposto si ritiene aver poco senso nella misura in cui le prime due sono certamente tutele, la terza probabilmente anche se più una eccezione, la quarta non è considerabile un tipo di tutela. "Il segnalante e gli altri soggetti tutelati, infatti, possono validamente rinunciare ai propri diritti e mezzi di tutela o farne oggetto di transazione, se ciò avviene dinanzi ad un giudice, a seguito di tentativo obbligatorio di conciliazione o di accordi di mediazione e conciliazione predisposti da organizzazioni sindacali 78"Questo punto sembra andare oltre all'interpretazione della legge. Sembra eccessivo dire che a un incontro di mediazione si possa rinunciare ai diritti menzionati.

#### 4.1.1 La tutela della riservatezza del segnalante

Osservazioni: "o perviene a personale diverso da quello autorizzato e competente a gestire le segnalazioni, al quale, comunque, le stesse vanno trasmesse senza ritardo". Operativamente, ci si chiede come possa essere garantita la riservatezza in questi casi. "In linea con quanto già precisato nelle precedenti LLGG, il trattamento di tutti questi elementi va quindi improntato alla massima cautela, a cominciare dall'oscuramento dei dati personali, specie quelli relativi al segnalante ma anche degli altri soggetti la cui identità in base al d.lgs. 24/2023 deve rimanere riservata (il facilitatore, il segnalato, le altre persone menzionate nella segnalazione (cfr. infra § 4.1.1. e 4.1.2))". Ci si interroga se con questo punto si intenda oscurare i dati di tutti soggetti menzionati nella segnalazione oltre che tutti gli elementi identificativi. Se così fosse, di cosa dispone il soggetto ricevente per processare la segnalazione? La ratio della norma è un'altra e quindi che i dati conosciuti al soggetto ricevente (responsabile) non debbano essere condivisi con soggetti non nominati al trattamento. "nell'ambito della gestione delle segnalazioni esterne da parte di ANAC, ivi inclusi i casi in cui la stessa ANAC ricevendo segnalazioni che non rientrano nella propria competenza sia tenuta a trasmetterle all'autorità amministrativa competente (ad esempio all'Ispettorato della funzione pubblica, all'ACGM, all'ART). In tale ultimo caso, la stessa autorità amministrativa competente è tenuta a garantire la riservatezza dell'identità della persona segnalante, della persona coinvolta e della persona menzionata nella segnalazione, nonché del contenuto della segnalazione e della relativa documentazione (cfr. § 3.3) "Ci si domanda se ANAC possa trasmettere per competenza senza prima effettuare un minimo di accertamento dei fatti. Se così fosse, ci sarebbe il rischio di trasmissione da parte di ANAC di dati personali ad altri enti sulla base di informazioni false. In questo caso verrebbe altresì meno la minimizzazione della circolazione dei dati personali. "In quest'ottica è opportuno che le divulgazioni pubbliche "anonime" vengono estrapolate (ad esempio consultando i mezzi di stampa o le piattaforme web e social), registrate/catalogate e conservate da parte dell'ente che ne ha conoscenza o di ANAC". Come già riportato in precedenza, ci si interroga sul ruolo di ANAC nelle divulgazioni pubbliche. Perché ANAC dovrebbe registrare le divulgazioni pubbliche se non è destinataria? Nell'allegato 2 "Trasmissione di una segnalazione (art. 8.2) da parte di ANAC" "Nella mail sono inclusi i dettagli identificativi (ma nessun dato) della segnalazione". Questa formulazione si ritiene essere poco chiara, non si comprende il significato. "invia una mail PEC all'indirizzo PEC". Non si comprende la scelta di utilizzare la PEC (indirizzo non personale) per l'invio di informazioni di autenticazione personale.

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

Osservazioni: "Tutela della riservatezza anche delle persone differenti dal segnalato ma menzionate nella segnalazione, tramite il ricorso a strumenti di crittografia ove si utilizzino strumenti informatici". Ci si interroga sull'esistenza di piattaforme crittografate in grado di criptare solo alcuni dati. Si sottolinea come la leggibilità da parte del ricevente e la crittografia siano differenti. "quando la segnalazione perviene a personale diverso da quello autorizzato al trattamento delle segnalazioni, al quale va in ogni caso trasmessa senza ritardo". Si suggerisce di spiegare le modalità di trasmissione. "le amministrazioni e gli enti del settore pubblico e privato devono quindi attivare canali di segnalazione che garantiscano, la riservatezza dell'identità anche di tali soggetti anche tramite il ricorso a strumenti di crittografia, ove si utilizzino strumenti informatici". Si nota come se prima era raccomandato, ora sembra obbligatorio. "Si pensi, ad esempio, all'ipotesi in cui l'Autorità giudiziaria o contabile debba sentire i testimoni sui fatti intorno ai quali è chiamata

ad esprimersi. La mancata rivelazione dell'identità di questi ultimi priverebbe l'Autorità di uno degli elementi fondamentali per la risoluzione del caso". Ci si interroga sul motivo per cui vengano sentiti i testimoni (persone menzionate dal segnalante) e non il segnalante. Si nota come la ratio del decreto sia diversa in quanto si vuole tutelare la riservatezza di tutti i soggetti in eguale misura. Ci si domanda se la gestione del testimone in ANAC sia la medesima dell'autorità giudiziaria.

#### 4.1.3. Il trattamento dei dati personali

Osservazioni: "titolari del trattamento i soggetti del settore pubblico e privato che istituiscono canali di segnalazione interni, ANAC nell'ambito del canale di segnalazione esterno e le autorità competenti cui le segnalazioni vengono trasmesse (cfr. § 4.1.)". Non viene menzionata la possibilità di piattaforme per testate giornalistiche in caso di divulgazioni pubbliche. "e inizino a definire mezzi e finalità propri". Questa espressione si ritiene non essere chiara. "A tal riguardo il decreto precisa, infatti, che i dati personali che manifestamente non sono utili al trattamento di una specifica segnalazione non sono raccolti o, se raccolti accidentalmente, sono cancellati senza indugio98". Ci si domanda se il ricevente possa eliminare definitivamente gli elementi di una segnalazione. "Assicurare che i dati siano esatti e, se necessario, aggiornati; devono essere adottate tutte le misure ragionevoli per cancellare o rettificare tempestivamente i dati inesatti relativi alla specifica segnalazione, divulgazione pubblica o denuncia che viene gestita (esattezza)". Questo punto non si ritiene essere chiaro, non si comprende il significato.

## 4.2.2 Le condizioni per l'applicazione della tutela dalle ritorsioni

Osservazioni: I segnalanti o denuncianti devono ragionevolmente credere, anche alla luce delle circostanze del caso concreto e dei dati disponibili al momento della segnalazione, divulgazione pubblica o denuncia, che le informazioni sulle violazioni segnalate, divulgate o denunciate siano veritiere 117. Ci si domanda come avvenga questa dimostrazione, se si tratta di una valutazione soggettiva.

#### 4.4 Le misure di sostegno

Osservazioni: La sezione "le misure di sostegno" si suggerisce di non inserirla nelle condizioni di tutela in quanto la misura di sostegno è cosa diversa. Alle misure di sostegno deve essere dedicato un paragrafo ad hoc, in quanto le associazioni del Terzo settore forniscono assistenza, aiuto ma non tutela come un ente istituzionale. Il paragrafo è ritenuto scarno. Il ruolo delle associazioni del Terzo settore potrebbe essere molto più ampio, fatta salva l'eventualità per cui ANAC voglia restringere il loro operato. Si suggerisce inoltre, con l'occasione delle LLGG la menzione, a fronte del convenzionarsi con ANAC, ad una collaborazione in termini di scambio di pratiche (es. tavoli di lavori permanenti, anche saltuariamente).

# PARTE SECONDA - Il ruolo di Anac nella gestione delle segnalazioni

## 1. Il canale esterno per la presentazione e la gestione delle segnalazioni

Osservazioni: "Eventuali segnalazioni esterne presentate erroneamente ad un soggetto diverso dall'ANAC 128, che ritiene di non essere competente ratione materiae, devono essere trasmesse a quest'ultima,". Si suggerisce all'ente di indicare al whistleblower il destinatario corretto piuttosto che trasmettere la segnalazione. In caso di trasferimento diretto da parte del destinatario erroneo al destinatario corretto, verrebbe meno la possibilità di un contatto diretto tra segnalante e il corretto destinatario oltre che la scelta (da parte del segnalante) relativamente al canale da utilizzare. "Diversamente, nel caso in cui la segnalazione sia trasmessa ad un soggetto diverso dall'ANAC e il segnalante non dichiari espressamente di voler beneficiare delle tutele in materia di whistleblowing". Anche in questo caso si suggerisce di indicare al segnalante il canale corretto. "i dati del segnalante - che si accredita presso la piattaforma ANAC per segnalare - vengono segregati in una Sezione dedicata della piattaforma, inaccessibile anche all'ufficio istruttore di ANAC (Ufficio UWHIB)". Non è chiaro cosa si intenda per "accreditarsi per segnalare". La scelta di non conoscere i dati personali si ritiene lesiva del diritto alla riservatezza del segnalante in quanto si potrebbe causarne involontariamente l'esposizione. "le informazioni che lo identificano in modo univoco". Ci si domanda a quali informazioni si faccia riferimento (documenti di identità, codice fiscale, SPID oppure il mero nome e cognome - es. Mario Rossi). "Qualora la segnalazione abbia ad oggetto illeciti che rilevano sotto il profilo penale o erariale, l'UWHIB archivia la medesima perché inammissibile per manifesta incompetenza dell'ANAC". Ci si interroga sull'esistenza in tutti i casi di conseguenze amministrative/organizzative in seguito a segnalazioni con elementi penali o erariali.

# 1.1 La gestione delle segnalazioni

Osservazioni: "a) La gestione delle segnalazioni relative a materia di competenza ANAC". Essendo l'unico canale di segnalazione esterna, anche per il settore privato, si ritiene che la competenza di ANAC debba essere più ampia. ANAC non dovrebbe occuparsi di una minoranza di reati, trasmettendo tutte le altre segnalazioni ad istituzioni che non sono regolamentate in modo esaustivo dalla normativa. "Uffici di vigilanza competenti". Ci si domanda se gli uffici di vigilanza

svolgano sempre l'attività di vigilanza senza conoscere l'identità del segnalante stesso e quindi di colui che deve essere tutelato e che non deve essere esposto durante l'attività di vigilanza stessa. Nel paragrafo "La gestione delle segnalazioni relative a violazioni di competenza di Autorità esterne": "ANAC provvede a comunicare l'identità del medesimo". Ci si domanda se ANAC operativamente faccia qualcosa per cautelarsi del fatto che la detta Autorità giudiziaria adotti gli stessi protocolli di riservatezza. In assenza di questa previsione, l'ostensione dei dati del segnalante potrebbe costituire una violazione dell'obbligo di riservatezza. "mantiene le interlocuzioni con la persona segnalante e richieste a quest'ultima, se necessario, integrazioni;". Ci si domanda, qualora non venga istaurato il dialogo diretto tra segnalante e la stessa Autorità amministrativa, con quali modalità avvengano le interazioni.

## 1.2 Le segnalazioni relative a magistrati

**Osservazioni:** "Le segnalazioni sono trasmesse direttamente, così come sono state acquisite, da ANAC alle Autorità giudiziarie competenti". Ci si domanda se vengano fatti accertamenti oppure no.

#### 1.3 Le segnalazioni che riportano violazioni di lieve entità

Osservazioni: "Si ritiene che rientrino nel campo di operatività della norma solo quelle segnalazioni che riguardano violazioni e illeciti riconducibili al core business dell'ANAC, segnatamente la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, nonché quella sulla trasparenza e anticorruzione in genere, ivi compresa quella sull'imparzialità dei pubblici funzionari. Ne deriva che saranno oggetto di applicazione della norma solo quelle segnalazioni riferite agli ambiti di competenza istituzionale dell'ANAC, mentre tutte le altre seguiranno i criteri di valutazione e trattazione propri delle segnalazioni previste dal d.lgs. n. 24/2023". Ci si domanda se il legislatore abbia previsto le disposizioni dell'art.11 e abbia limitato a quanto scritto il ruolo di ANAC.

#### 2.1 L'iter procedimentale di gestione e analisi delle comunicazioni di misure ritorsive

**Osservazioni:** "Regolamento sanzionatorio". Ci si domanda se verrà previsto adeguamento in relazione al contesto privato.

## 4. Le soluzioni tecnologiche di ANAC: la piattaforma informatica

Osservazioni: "fino a cinque anni successivi alla data dell'archiviazione da parte di ANAC della segnalazione stessa". Ci si chiede se ANAC conservi 5 anni anche le segnalazioni archiviate immediatamente (es. lieve entità o non pertinenti). In caso positivo, violerebbe i principi del GDPR. Nel paragrafo "Le segnalazioni orali": "L'operatore (..) key code". Rispetto a questa previsione, vi sono una molteplicità di perplessità: 1. Se un utente sceglie il canale orale perché si dovrebbe dopo la prima segnalazione - far passare lo stesso utente alla piattaforma? Il segnalante potrebbe aver scelto il canale orale perché si sente più confidente, per una mancata confidenza con i mezzi tecnologici oltre che per l'assenza di una interazione umana diretta; 2. Fornire un codice univoco in modo orale tramite telefono (canale non sicuro) esporrebbe fortemente la sicurezza della segnalazione; 3. La comunicazione del keycode definitivo effettuata dal ricevente è, oltre che fortemente complicata, impensabile in quanto il soggetto ricevente ha teoricamente - seppur dolosamente - la possibilità di inviare messaggi per conto del segnalante. Nel paragrafo "le trasmissioni delle segnalazioni": "Nel formulare i messaggi per il segnalante, deve tenere in considerazione che il segnalante può solo leggerli ma non rispondere". Il punto non è chiaro, non si comprende se viene data la possibilità all'autorità esterna di accedere alla piattaforma ma al tempo stesso di non di dialogare con il segnalante. "la rende ancora disponibile sulla propria piattaforma informatica per il tempo massimo consentito dalla policy di retention (5 anni)". Ci si domanda se questa previsione sia in linea con quanto riportato nel Decreto e nel GDPR. Quindi ANAC terrà in tutti i casi i dati per 5 anni oppure ne terrà solo alcuni? La legge dice "fino a 5 anni". Si ritiene la "Procedura di Acquisizione di una segnalazione" eccessivamente complessa. Si suggerisce la redazione di una procedura che regolamenti il processo di segnalazione tramite la piattaforma ANAC. Si ritiene poco opportuno anche l'uso della PEC, generalmente usata non a livello personale. E quindi ci si interroga su cosa debba fare chi sprovvisto di PEC. Dovrebbe crearla appositamente?

## 41. Libero professionista

Osservazioni pervenute da un libero professionista Direttore servizi consulenza legale a titolo personale

#### PARTE PRIMA - Ambito di applicazione

## 3.2 I canali interni

Osservazioni: Ai sensi dell'art. 4 co. 1 D. Lgs. 24/2023 "I soggetti [...] attivano [...] propri canali di segnalazione, che garantiscano, anche tramite il ricorso a strumenti di crittografia, la riservatezza [...]". Ai sensi dell'art. 4 del medesimo Decreto "Le segnalazioni sono effettuate in forma scritta, anche con modalita' informatiche, oppure in forma orale.". Alla luce di quanto sopra, non pare chiaro se le modalità informatiche (quali piattaforme online o anche solo indirizzi di posta elettronica) siano preferibili oppure obbligatorie, se gli strumenti di crittografia siano preferibili oppure obbligatori ed infine se la segnalazione orale sia alternativa o meno rispetto a quella in forma scritta. Inoltre, in merito alla possibilità per gli enti di gestire in modo condiviso le segnalazioni, si ritiene utile un approfondimento specifico sulla disciplina dei canali di whistleblowing implementati e gestiti a livello di gruppo societario (anche multinazionale), canali generalmente accentrati sulla capogruppo e gestiti verosimilmente da funzioni corporate a servizio di tutte le consociate.

#### 42. Dottore Commercialista

Osservazioni pervenute da un Dottore Commercialista a titolo personale

#### PARTE PRIMA - Ambito di applicazione

# 1.2 Quali sono i soggetti che godono di protezione in caso di segnalazione, denuncia o divulgazione pubblica nell'ambito del settore pubblico

Osservazioni: A pagina 17 nella LEGENDA si legge: "Soggetti che pur non avendo impiegato nell'ultimo anno la media di almeno cinquanta lavoratori subordinati con contratti di lavoro a tempo indeterminato o determinato, tuttavia, rientrano nell'ambito di applicazione degli atti dell'Unione di cui alle parti I.B e II dell'allegato 1 del decreto n. 24/2023 (cfr. Allegato 1" Elenco degli atti dell'UE e delle disposizioni attuative nazionali rilevanti per l'ambito soggettivo del d.lgs. 24 del 2023") nel settore dei servizi, prodotti e mercati finanziari e prevenzione del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo, tutela dell'ambiente e sicurezza dei trasporti (art. 2, co. 1, lett. q), n. 2). Ciò che rileva principalmente, quindi, non è la consistenza dei lavoratori impiegati, quanto piuttosto il settore in cui opera l'ente." In questo passaggio si fa qui riferimento alla "consistenza". Nell'allegato 1 alle linee guida in consultazione si legge nella prima pagina 1: "Ai soggetti del settore privato che sono tenuti ad applicare gli atti dell'Unione e delle disposizioni attuative nazionali indicati nelle parti I.B e II dell'allegato 1 al d.lgs. 24/2023, a prescindere dal numero dei lavoratori impiegati, rientrano nell'ambito di applicazione il d.lgs. 24/2023." in questo punto si legge: "a prescindere dal numero dei lavoratori impiegati" Nel D.Lgs, 24/2023 (art. 2, co. 1, lett. q), n. 2) si legge: "2) rientrano nell'ambito di applicazione degli atti dell'Unione di cui alle parti I.B e II dell'allegato, anche se nell'ultimo anno non hanno raggiunto la media di lavoratori subordinati di cui al numero 1);" il numero 1) fa riferimento a "...la media di almeno cinquanta lavoratori subordinati" Osservazioni come segue: 1)la parola "consistenza" non sembra a parere del sottoscritto appropriata al contesto in quanto la parola corretta è a parere del sottoscritto "numero"; 2)L'affermazione "...a prescindere dal numero dei lavoratori impiegati..." a parere del sottoscritto è fuorviante e non corretta perchè potrebbe intendersi che si possa applicare anche in assenza di lavoratori ! 3)L'ultima osservazione è che leggendo congiuntamente i numeri 1) e 2) avvero art. 2, co. 1, lett. q), n. 1) e n. 2) si comprende che sia necessario avere dei lavoratori per fare la media e questa a parere del sottoscritto è la condizione per poter applicare la normativa come sopra evidenziata, si chiede di chiarire se in assenza di lavoratori la normativa sia applicabile al contesto. Grazie.

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

Osservazioni: Vanno assolutamente chiariti con degli schemi molto semplici e lineari quali siano gli ambiti del settore privato nei quali a seconda del numero dei lavoratori fino a 49, fino a 249, oltre a 249 sia possibile da parte del segnalante effettuare le segnalazioni e di che tipo possano essere con o senza Modello 231/2001, hanno destato grande interesse tra gli studiosi e i professionisti i chiarimenti prodotti tramite slide Anac con evidenza della Dott.ssa Giulia Cossu sullo schema di pagina 16 del settore privato. Negli schemi a mio parere vanno divisi gli ambiti del pubblico e del privato quando si scrive: illeciti amministrativi, contabili, civili o penali è necessario che vengano dettagliate ed esemplificate, per voi l'illecito contabile è un illecito della corte dei conti per l'imprenditore che ha letto il decreto o la non corretta imputazione di una fattura in contabilità.

# 43. Associazione dei Componenti degli Organismi di Vigilanza - AODV 231

Osservazioni pervenute dal Presidente dell'Associazione dei Componenti degli Organismi di Vigilanza - AODV 231

# Premessa

Osservazioni: La previsione, nelle Premesse, di successivi atti di indirizzo riguardanti i canali e i modelli organizzativi interni non appare compatibile con i termini di adeguamento dell'art. 24, d.lgs. 24/2023 e, se pervenute successivamente

rispetto ad essi, aggraverebbero lo sforzo organizzativo delle imprese, che dovrebbero riesaminare il sistema adottato in tempi molto ravvicinati rispetto all'adozione dello stesso; ad ogni modo, si confida che Codesta Spettabile Autorità vorrà, pure rispetto a tali atti di indirizzo, confrontarsi con gli *stakeholders* con le medesime modalità adottate relativamente allo Schema, manifestando sin d'ora l'ampia disponibilità della scrivente Associazione ad apportare all'istruttoria ogni utile elemento conoscitivo.

#### PARTE PRIMA - Ambito di applicazione

#### 1.3 Gli enti del settore privato tenuti a rispettare la disciplina

Osservazioni: Difetta, nel Par. 1.3., un criterio chiaro di computo dei lavoratori a tempo determinato ai fini del raggiungimento delle soglie rilevanti di cui al d.lgs. 24/2023; potrebbe essere utile fare riferimento ai criteri generali di cui all'art. 27, d.lgs. 81/2015, per quanto l'arco temporale contemplato dalle due discipline sia diverso.

# 1.5 I soggetti diversi da chi segnala, denuncia o effettua divulgazioni pubbliche nei cui confronti valgono il divieto di ritorsione e le misure di protezione

Osservazioni: Nel Par. 1.5. sarebbe auspicabile non limitare le esemplificazioni della categoria dei "lavoratori autonomi" ai soli liberi professionisti, in quanto ciò è potenzialmente fuorviante; andrebbero inoltre corretti i riferimenti all'art. 2, d.lgs. 81/2015, in quanto non aggiornati all'attuale formulazione della norma.

Sempre nel Par. 1.5., nelle esemplificazioni relative ai soggetti tutelati diversi dal segnalante, sarebbe opportuno esplicitare la tutela in relazione alla testimonianza sul contenuto della segnalazione (ad esempio, nell'ambito della descrizione della categoria dei "colleghi", indipendentemente dal tipo di relazione intercorrente con il segnalante). Nel medesimo Par. 1.5. le Linee Guida utilizzano, per esplicitare i criteri di cui all'art. 3, comma 5, d.lgs. 24/2023, già di per se stessi vaghi, formule estensive e prive di adeguata tipizzazione, quali, ad esempio, "rete di rapporti e relazioni interpersonali", "legame personale", "relazione affettiva anche se la stessa non si concretizza in una vera e propria condivisione della stessa abitazione", "rapporti che non siano meramente sporadici e occasionali", "partnership tra imprese"; la scrivente Associazione si riserva di formulare proposte di specificazione nell'ambito del questionario online.

## 2.2 Le segnalazioni anonime e la loro trattazione

**Osservazioni:** Nel Par. 2.2. sarebbe auspicabile una migliore esplicitazione della disciplina delle segnalazioni anonime, in particolare del significato e delle conseguenze della loro equiparazione a "segnalazioni ordinarie da trattare secondo i criteri stabiliti nei rispettivi ordinamenti" (espressione, quest'ultima, eccessivamente generica).

Si evidenzia inoltre che *il dies a quo* del termine di conservazione della documentazione inerente alla segnalazione anonima non è coerente con quello indicato dall'art. 14, comma 1, d.lgs. 24/2023 il quale, a propria volta, esigerebbe una specificazione interpretativa sotto il medesimo profilo, distinguendo l'ipotesi di avvio di un procedimento giudiziario o disciplinare in linea con il Parere 1/2006 del Gruppo Articolo 29.

#### 3.2 I canali interni

**Osservazioni:** Nel Par. 3.2., in relazione alla locuzione "sentite le rappresentanze e le organizzazioni sindacali", sarebbe opportuna una specificazione nel senso che sono sufficienti una informativa formale e una disponibilità al confronto, se espressamente richiesto, ma non un obbligo a trattare e tantomeno a negoziare.

In relazione alla esemplificazione contenuta nel Par. 3.2. che indica nell'Organismo di vigilanza ex d.lgs. 231/2001 un soggetto apparentemente "privilegiato" per l'assunzione del ruolo di gestore del canale di *whistleblowing* (ciò in ragione dell'indirizzo connaturato a una tale esemplificazione "selettiva"), si evidenzia l'opportunità di estendere gli esempi ad ulteriori casistiche in coerenza con il considerando 56 della Direttiva 2019/1937 (ad esempio, includendovi, oltre alle funzioni indicate nel considerando, i "Comitati etici" generalmente istituiti nelle medie e grandi imprese), nonché di puntualizzare che la soluzione dell'attribuzione all'Organismo del compito in questione sia da prendere in considerazione "specificamente negli enti di piccole dimensioni".

Non è questa la sede per esplicitare tutte le ragioni che rendono problematica, sia a livello sistematico, che operativo, soprattutto negli enti di media e grande dimensione (per i quali le segnalazioni possono peraltro riguardare violazioni che non ricadono nell'ambito di applicazione del d.lgs. 231/2001), la gestione del canale di whistleblowing da parte dell'Organismo di vigilanza, laddove a tale "gestione" si voglia attribuire un connotato "pieno" ed esaustivo di "trattamento" della situazione segnalata e non un mero apporto di verifica procedimentale e di "smistamento" delle segnalazioni (attività, queste ultime, la prima doverosa da parte dell'Organismo e la seconda compatibile con il suo ruolo). Ci si limita qui a evidenziare che, essendo il sistema di whistleblowing una componente del Modello di organizzazione, gestione e controllo, l'Organismo - nelle proprie prerogative tipiche, così come descritte dall'art. 6,

d.lgs. 231/2001, e dunque nell'ambito del mandato di vigilanza e del relativo *budget* specifico - è chiamato a vigilare su di esso e non certo a effettuare direttamente investigazioni interne riguardanti specifici fatti/comportamenti e ad adottare/far adottare misure e provvedimenti organizzativi atti a fronteggiare la situazione segnalata (attività tipicamente "gestorie").

Si ritiene, ad ogni modo, che debba essere sul punto enfatizzata la piena autonomia organizzativa delle imprese, evitando di formulare indicazioni che possano indurre a ritenere che certe soluzioni siano da considerarsi in assoluto corrette e adeguate, quando invece potrebbero essere foriere di problematiche di non poco conto. In tema, si richiama *a fortiori* il Parere espresso dal Garante per la Protezione dei Dati Personali alla scrivente Associazione il 12 maggio 2020, in cui - in riferimento alla disciplina contenuta nell'art. 6, commi 2-bis e ss., d.lgs. 231/2001 (dunque in relazione al canale di segnalazione di violazioni del Modello/reati presupposto) - si è espressamente affermato che "il d.lgs. 231/2001 non attribuisce necessariamente all'OdV la gestione delle segnalazioni..., ma rimette alla discrezionalità dell'ente la scelta di individuare in un soggetto diverso il destinatario di tali segnalazioni che avrà il compito di istruirle e adottare ogni conseguente provvedimento".

Con l'occasione, si segnala che, nel considerando 56 della Direttiva, è presente un errore di traduzione, che identifica il responsabile della funzione "Internal Audit" (*Chief Audit Executive*) nel "revisore contabile capo", incongruenza che potrebbe essere corretta almeno nelle Linee Guida.

Nel medesimo punto del Par. 3.2. è auspicabile un chiarimento sui criteri da utilizzare nell'individuazione di una persona o di un ufficio "autonomo e dedicato" e su come declinare in concreto tali requisiti; il fatto di essere "dedicato" alla gestione del whistleblowing, in particolare, non dovrebbe precludere lo svolgimento di altre mansioni, anche eterogenee.

Sempre nel Par. 3.2., si evidenzia che l'obbligo previsto dall'art. 5, comma 1, lett. d), d.lgs. 24/2023 è quello di "fornire riscontro alla segnalazione" e non di "informare sull'esito della segnalazione", estensione del dovere informativo che desta perplessità sotto svariati profili. Andrebbe altresì specificato che, laddove ad esempio le indagini e le azioni conseguenti alla segnalazione dovessero richiedere tempi superiori, il riscontro possa essere soltanto interlocutorio.

Nel medesimo Par. 3.2., è auspicabile un maggiore dettaglio rispetto alle "diverse conseguenze in caso di segnalazione ordinaria e di whistleblowing", considerata l'assenza di disposizioni di legge relativamente al settore privato.

Ancora, nel Par. 3.2. è auspicabile una interpretazione estensiva che, in linea con altri contesti regolatori (si pensi ad esempio al Servizio di Prevenzione e Protezione in ambito sicurezza sul lavoro, che può essere condiviso anche nelle imprese gravate dell'obbligo di nomina di un Responsabile interno) ed altri ordinamenti europei (ad esempio, Francia, Spagna e Danimarca), consenta la condivisione delle risorse per la gestione del canale nell'ambito dei Gruppi a prescindere dalla dimensione della singola impresa (si pensi, ad esempio, alla condivisione di una *task force* investigativa).

Si evidenzia peraltro che nei Gruppi multinazionali il canale di *whistleblowing* è generalmente unitario e che una moltiplicazione dei canali potrebbe ingenerare confusione nei segnalanti; si evidenzia inoltre la compressione della autonomia organizzativa connessa all'eventuale affermazione di un obbligo, per ciascuna singola impresa, di istituire un ufficio con personale proprio dedicato.

In alternativa alla condivisione del canale o delle relative risorse attraverso l'istituzione di un ufficio unitario, è auspicabile un chiarimento in ordine al fatto che l'*outsourcing* consentito dall'art. 4, comma 2, d.lgs 24/2023 possa comunque avvenire all'interno dei Gruppi con appositi contratti di appalto di servizi *intercompany*.

#### 3.3 Il canale esterno presso ANAC

Osservazioni: Nel Par. 3.3. è auspicabile una tipizzazione (o quantomeno una esemplificazione) delle ipotesi in cui il canale interno non sarebbe "conforme ... con riferimento ai soggetti e alle modalità di presentazione delle segnalazioni interne", per evitare il rischio che la valutazione della conformità del canale interno sia rimessa a una valutazione discrezionale del segnalante, che si troverebbe di fatto nella condizione, in esito a tale valutazione, di rivolgere la segnalazione direttamente ad ANAC, aggirando il canale interno.

Desta inoltre perplessità il suggerimento di implementare il canale anche nei soggetti non obbligati, dato che gli enti di piccole dimensioni che abbiano adottato il Modello di cui al d.lgs. 231/2001 sono già soggetti.

Nel medesimo Par. 3.3., il ricorso alla segnalazione esterna è ammesso sulla base di valutazioni soggettivamente discrezionali del segnalante, con il rischio di strumentalizzazioni, in specie per quanto attiene al caso in cui ritenga "che ANAC sarebbe più indicata a affrontare la specifica violazione, soprattutto nelle materie di propria competenza", ipotesi "di chiusura" che, ad avviso della scrivente Associazione, andrebbe eliminata; una maggiore tipizzazione delle condizioni di ammissibilità della segnalazione esterna avrebbe anche un utile effetto deflattivo, a tutela del buon andamento dell'azione di ANAC.

## 3.4 Divulgazione pubblica

**Osservazioni:** Nel Par. 3.4. desta forte preoccupazione l'indicazione per cui la divulgazione pubblica possa avvenire attraverso i *social network*, attesa l'assenza, in tali contesti mediatici, dei presidi normativi di tutela e dei sistemi controllo sui contenuti che invece si applicano ai *media* tradizionali.

#### 3.6 Le modalità di presentazione delle segnalazioni attraverso i canali interno ed esterno

Osservazioni: Nel Par. 3.6. si fa riferimento, circa la modalità di presentazione delle segnalazioni nei canali interno ed esterno, anche alla trasmissione per posta; andrebbe specificato se sia inclusa o meno la *posta elettronica*; non è inoltre chiaro (atteso l'utilizzo della disgiunzione "o") se sia possibile limitare i mezzi disponibili alla sola linea telefonica/casella vocale o, viceversa, al solo canale scritto; ancora, è auspicabile un chiarimento in ordine alla necessità di prevedere nel canale per le segnalazioni interne in forma orale l'incontro diretto, o se tale forma sia alternativa alle altre (come suggerisce l'utilizzo da parte del Legislatore del termine "ovvero").

È infine auspicabile che siano inserite indicazioni di maggiore dettaglio operativo circa i requisiti tecnici del canale informatico.

#### 4. Le tutele

**Osservazioni:** Nel Par. 4, si evidenzia che l'interpretazione proposta non riflette completamente l'attuale interpretazione giurisprudenziale dell'art. 2113 c.c., per cui si distinguono le rinunce e transazioni relative a diritti futuri, radicalmente e insanabilmente nulle, da quelle relative a diritti già maturati, invalide se non stipulate in sede protetta.

#### 4.1.3. Il trattamento dei dati personali

Osservazioni: Nel Par. 4.1.3., appare inattuabile e comunque estremamente gravosa l'indicazione di estendere la disciplina dell'"autorizzazione al trattamento" ex art. 29, GDPR "al caso in cui erroneamente la segnalazione invece di pervenire attraverso i canali corretti pervenga tramite protocollo" o altrimenti.

Non è inoltre chiaro, dalla formulazione del testo, se il ricorso a soggetti terzi qualora siano necessarie particolari misure tecniche o organizzative per ridurre i rischi evidenziati dalla valutazione di impatto sia un obbligo o una facoltà (lo Schema utilizza infatti la formula "ricorrono"); ancora, sarebbe auspicabile una esemplificazione dei mezzi e delle modalità di "tracciamento dell'attività del personale autorizzato" adeguati e/o ammissibili, anche al fine di evitare conflitti con l'art. 4 dello Statuto dei lavoratori e con la normativa sulla privacy.

## 4.2.2 Le condizioni per l'applicazione della tutela dalle ritorsioni

Osservazioni: Nel Par. 4.2.2. è auspicabile un'interpretazione dell'art. 16, comma 3, d.lgs. 24/2023 che non subordini il potere disciplinare del datore di lavoro, nei casi di segnalazione infondata per dolo o colpa grave, all'accertamento giudiziale di tali circostanze, in linea con le previsioni della L. 179/2017 e con una lettura costituzionalmente orientata della norma (segnatamente, alla luce del fondamento del potere disciplinare di cui all'art. 2106 c.c. da rinvenirsi nell'art. 41 Cost.); invero, il differimento dell'esercizio del potere disciplinare all'esito di un procedimento penale o civile non è imposto dalla Direttiva 2019/1937 e pare eccessivo rispetto alle esigenze di tutela del segnalante già ampiamente presidiate dall'art. 17, d.lgs. 24/2023.

Appare inoltre critico l'effetto sostanziale di inversione dell'onere della prova connesso all'assunzione, da parte di ANAC, che un atto infondato o non motivato sia di per se stesso ritorsivo.

Infine, nel Par. 4.2.2. appare eccessivamente estensivo prevedere una sanzione per comportamento ritorsivo anche a carico delle funzioni che si siano limitate a proporre una sanzione disciplinare, in quanto atto non definitivo.

# PARTE TERZA - La disciplina sanzionatoria

Osservazioni: Una riflessione a parte merita il tema delle sanzioni connesse a violazioni delle varie prescrizioni del d.lgs. 24/2023 nel settore privato, la cui irrogazione è attribuita ad ANAC con espresso richiamo, nello Schema, al Regolamento sanzionatorio vigente per gli enti del settore pubblico. La previsione di sanzioni di tale rilevanza sta ingenerando nelle imprese difficoltà operative e gestionali di notevole complessità, dovute alla "resistenza" da parte delle funzioni interne ad assumere responsabilità personali. È al proposito auspicabile un chiarimento in ordine al soggetto "responsabile" destinatario della sanzione, se il gestore persona fisica (o i componenti dell'organo o ufficio dedicato), ovvero - come preferibile e coerentemente con quanto avviene in altri ambiti regolatori - l'ente, nel cui ambito organizzativo il gestore opera, il quale potrà poi rivalersi sui propri dipendenti/incaricati nei limiti e con le tutele previste dal contratto di lavoro o dall'incarico, secondo i criteri generali e tenuto conto del CCNL applicabile.