

Linee guida whistleblowing - Parte prima - I canali e le modalità di presentazione delle segnalazioni § 3.1

10. Approfondimenti sui canali e le modalità di presentazione delle segnalazioni - I canali interni

L'intento del legislatore è quello di incoraggiare le persone segnalanti a rivolgersi, innanzitutto, all'ente a cui sono "collegati". Ciò in quanto 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.

Tale principio, inoltre, è volto, da un lato, "a favorire una cultura della buona comunicazione e della responsabilità sociale d'impresa all'interno delle organizzazioni", dall'altro, a fare in modo che i segnalanti, facendo emergere atti, omissioni o condotte illecite, contribuiscano significativamente al miglioramento della propria organizzazione¹.

Di seguito, si illustrano alcuni profili relativi ai canali interni la cui trattazione più approfondita sarà oggetto di successive Linee guida.

▪ Istituzione dei canali di segnalazione

I soggetti del settore pubblico e del settore privato, sentite le rappresentanze o le organizzazioni sindacali², per acquisire eventuali osservazioni, definiscono in un apposito atto organizzativo le procedure per il ricevimento delle segnalazioni e per la loro gestione, al fine di attivare al proprio interno appositi canali di segnalazione.

Nell'atto organizzativo, adottato dall'organo di indirizzo, è opportuno che almeno vengano definiti:

- il ruolo e i compiti dei soggetti che gestiscono le segnalazioni;
- le modalità e i termini di conservazione dei dati, appropriati e proporzionati in relazione alla procedura di *whistleblowing* e alle disposizioni di legge.

Laddove gli enti privati adottino i modelli di organizzazione e gestione ai sensi del d.lgs. n. 231/2001, i canali interni di segnalazione vanno previsti all'interno di tali modelli o nell'atto organizzativo cui il MOG 231 espressamente rinvia.

I canali di segnalazione interna devono garantire la riservatezza, anche tramite il ricorso a strumenti di crittografia, ove siano utilizzati strumenti informatici:

- della persona segnalante;
- del facilitatore;
- della persona coinvolta o comunque dei soggetti menzionati nella segnalazione;
- del contenuto della segnalazione e della relativa documentazione.

Inoltre, al fine di agevolare il segnalante, a quest'ultimo va garantita la scelta fra diverse modalità di segnalazione:

- in forma scritta, anche con modalità informatiche (piattaforma online). La posta elettronica ordinaria e la PEC si ritiene siano strumenti non adeguati a garantire la riservatezza. Qualora si utilizzino canali e tecniche tradizionali, da disciplinare nell'atto organizzativo, è opportuno indicare gli strumenti previsti per garantire la riservatezza richiesta dalla normativa. Ad esempio, a tal fine ed in vista della protocollazione riservata della segnalazione a cura del gestore, è necessario che la segnalazione venga inserita in due buste chiuse: la prima con i dati identificativi del segnalante unitamente alla fotocopia del documento di riconoscimento; la seconda con la segnalazione, in modo da separare i dati identificativi del segnalante dalla segnalazione. Entrambe dovranno poi essere inserite in una terza busta chiusa che rechi all'esterno la dicitura "riservata" al gestore della

¹ Cfr. Considerando 47 della Direttiva (UE) 1937/2019.

² Ai sensi dell'art. 51, d.lgs. n. 81/2015, si tratta delle organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale, delle rappresentanze sindacali aziendali di queste ultime ovvero dalla rappresentanza sindacale unitaria.

Linee guida whistleblowing - Parte prima - I canali e le modalità di presentazione delle segnalazioni § 3.1

segnalazione (ad es. “riservata al RPCT”). La segnalazione è poi oggetto di protocollazione riservata, anche mediante autonomo registro, da parte del gestore.

- in forma orale, alternativamente, attraverso linee telefoniche, con sistemi di messaggistica vocale, ovvero, su richiesta della persona segnalante, mediante un incontro diretto fissato entro un termine ragionevole.

▪ *I soggetti cui va affidata la gestione delle segnalazioni*

La gestione dei canali di segnalazione è affidata, alternativamente:

- a una persona interna all'amministrazione/ente;
- a un ufficio dell'amministrazione/ente con personale dedicato, anche se non in via esclusiva;
- a un soggetto esterno.

Si precisa che nei soggetti del settore pubblico tenuti a nominare un Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza (RPCT)³ la gestione del canale interno è affidata a quest'ultimo.

Chi gestisce le segnalazioni è necessario possieda il requisito dell'autonomia, che, ad avviso di ANAC, va declinato come imparzialità e indipendenza. Pertanto 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.

In particolare, i soggetti che gestiscono le segnalazioni devono:

- laddove si tratti di soggetti interni, essere autorizzati al trattamento dei dati personali da parte delle amministrazioni/enti e quindi essere destinatari di una specifica formazione in materia di privacy (cfr. per i dettagli § 4.1.3. della Parte Prima);
- nel caso di soggetti esterni, questi sono responsabili del trattamento in base ad un accordo appositamente stipulato con l'amministrazione/ente⁴;
- ricevere un'adeguata formazione professionale sulla disciplina del *whistleblowing*, anche con riferimento a casi concreti.

Nel settore privato, la scelta del soggetto cui affidare il ruolo di gestore delle segnalazioni è rimessa all'autonomia organizzativa di ciascun ente, in considerazione delle esigenze connesse alle dimensioni, alla natura dell'attività esercitata e alla realtà organizzativa concreta. Ciò, fermo restando il rispetto dei requisiti previsti dal legislatore. Tale ruolo, a meri fini esemplificativi, può essere affidato, tra gli altri, agli organi di *internal audit*, all'Organismo di vigilanza previsto dalla disciplina del d.lgs. n. 231/2001, ai comitati etici. Laddove il gestore versi in un'ipotesi di conflitto di interessi rispetto ad una specifica segnalazione (in quanto ad esempio soggetto segnalato o segnalante), si ritiene che ricorra una delle condizioni per effettuare una segnalazione esterna ad ANAC, non potendo essere assicurato che alla segnalazione sia dato efficace seguito (cfr. § 3.2, Parte Prima).

I canali interni devono essere progettati in modo da consentire un accesso selettivo alle segnalazioni solo da parte del personale autorizzato e rispettare la tutela della riservatezza e la disciplina sul trattamento dei dati personali (cfr. § 4.1.1 e § 4.1.3, Parte Prima).

▪ *La segnalazione inviata ad un soggetto non competente*

Qualora la segnalazione interna sia presentata ad un soggetto diverso da quello individuato e autorizzato dall'amministrazione o ente (ad esempio nelle amministrazioni pubbliche ad altro

³ Cfr. art. 1, co. 7 della l. n. 190/2012.

⁴ Cfr. art. 28 del Regolamento UE 679/2016 e art. 18 del d.lgs. n. 51/2018.

Linee guida whistleblowing - Parte prima - I canali e le modalità di presentazione delle segnalazioni § 3.1

dirigente o funzionario in luogo del RPCT), laddove il segnalante dichiara espressamente di voler beneficiare delle tutele in materia *whistleblowing* o tale volontà sia desumibile dalla segnalazione, la segnalazione è considerata “segnalazione *whistleblowing*” e va trasmessa, entro sette giorni dal suo ricevimento, al soggetto interno competente, dando contestuale notizia della trasmissione alla persona segnalante. Diversamente, se il segnalante non dichiara espressamente di voler beneficiare delle tutele, o detta volontà non sia desumibile dalla segnalazione, detta segnalazione è considerata quale segnalazione ordinaria.

Il d.P.R. n. 62 del 2013 prevede che la segnalazione possa essere presentata al superiore gerarchico⁵. Quest’ultimo, ove il segnalante dichiara di volersi avvalere delle tutele come *whistleblower* o tale volontà sia desumibile dalla segnalazione, è tenuto alla trasmissione al soggetto competente, entro sette giorni, come sopra indicato.

Si precisa, comunque, che una segnalazione presentata ad un soggetto non competente può essere considerata di *whistleblowing* anche nel caso in cui la volontà di avvalersi delle tutele si desuma da comportamenti concludenti (per esempio dall’utilizzo di una modulistica apposita per le segnalazioni di *whistleblowing* o dal richiamo alla normativa in materia).

▪ **Le attività cui è tenuto chi gestisce le segnalazioni**

Chi gestisce le segnalazioni è tenuto al rispetto di indicazioni che il legislatore ha posto per assicurare sia una efficiente e tempestiva gestione della segnalazione che la tutela delle persone segnalanti⁶.

Chi gestisce le segnalazioni:

- rilascia alla persona segnalante un avviso di ricevimento della segnalazione entro sette giorni dalla data di ricezione;
- mantiene le interlocuzioni con la persona segnalante;
- dà un corretto seguito alle segnalazioni ricevute;
- fornisce un riscontro alla persona segnalante.

In particolare, un corretto seguito implica, in primo luogo, nel rispetto di tempistiche ragionevoli e della riservatezza dei dati, una valutazione sulla sussistenza dei requisiti essenziali della segnalazione per valutarne l’ammissibilità e poter quindi accordare al segnalante le tutele previste. Per la valutazione dei suddetti requisiti, il soggetto che gestisce le segnalazioni può far riferimento agli stessi criteri utilizzati dall’Autorità, come elencati al § 1, Parte Seconda, delle presenti Linee Guida.

Ad esempio:

- manifesta infondatezza per l’assenza di elementi di fatto idonei a giustificare accertamenti;
- accertato contenuto generico della segnalazione di illecito tale da non consentire la comprensione dei fatti ovvero segnalazione di illeciti corredata da documentazione non appropriata o inconfidente.

Una volta valutata l’ammissibilità della segnalazione, come di *whistleblowing*, il gestore delle segnalazioni avvia l’istruttoria interna sui fatti o sulle condotte segnalate per valutare la sussistenza degli stessi⁷.

⁵ Ai sensi dell’art. 8 del D.P.R. n. 62/2013 “Il dipendente rispetta le misure necessarie alla prevenzione degli illeciti nell’amministrazione. In particolare, il dipendente rispetta le prescrizioni contenute nel piano per la prevenzione della corruzione, presta la sua collaborazione al responsabile della prevenzione della corruzione e, fermo restando l’obbligo di denuncia all’Autorità giudiziaria, segnala al proprio superiore gerarchico eventuali situazioni di illecito nell’amministrazione di cui sia venuto a conoscenza”.

⁶ Cfr. art 5 del d.lgs. n. 24/2023.

⁷ Tutte le attività di verifica devono in ogni caso rispettare le specifiche norme di settore e limiti stabiliti dalle disposizioni in materia di controlli a distanza (art. 4 della l. 20 maggio 1970, n. 300, cui fa rinvio l’art. 114 del Codice per la protezione dei dati personali di cui d.lgs.

Linee guida whistleblowing - Parte prima - I canali e le modalità di presentazione delle segnalazioni § 3.1

All'esito dell'istruttoria, il gestore fornisce un riscontro alla persona segnalante.

Si precisa che, in conformità all'art. 2, co. 1, lett. o), del d.lgs. 24/2023, per "riscontro" si intende la comunicazione alla persona segnalante delle informazioni relative al seguito che viene dato o che si intende dare alla segnalazione; ai sensi del medesimo articolo, co. 1, lett. n), per "seguito" si intende l'azione intrapresa dal soggetto cui è affidata la gestione della segnalazione per valutare la sussistenza dei fatti, l'esito delle indagini e le eventuali misure adottate.

Ciò premesso, occorre evidenziare che, per poter dare corretto "seguito" alla segnalazione, è opportuno anzitutto, come già detto, vagliarne l'ammissibilità. Ad avviso dell'Autorità, spetta poi a chi gestisce la segnalazione compiere una prima imparziale delibazione sulla sussistenza di quanto rappresentato nella segnalazione.

Per lo svolgimento dell'istruttoria, il soggetto cui è affidata la gestione può avviare un dialogo con il *whistleblower*, chiedendo allo stesso chiarimenti, documenti e informazioni ulteriori, sempre tramite il canale a ciò dedicato nelle piattaforme informatiche o anche di persona. Ove necessario, può anche acquisire atti e documenti da altri uffici dell'amministrazione, avvalersi del loro supporto, coinvolgere terze persone tramite audizioni e altre richieste, avendo sempre cura che non sia compromessa la tutela della riservatezza del segnalante e del segnalato.

Qualora, a seguito dell'attività svolta, vengano ravvisati elementi di manifesta infondatezza della segnalazione, ne sarà disposta l'archiviazione con adeguata motivazione. Laddove, invece, si ravvisi il *fumus* di fondatezza della segnalazione è opportuno rivolgersi immediatamente agli organi preposti interni o enti/istituzioni esterne, ognuno secondo le proprie competenze.

Non spetta al soggetto preposto alla gestione della segnalazione accertare le responsabilità individuali qualunque natura esse abbiano, né svolgere controlli di legittimità o di merito su atti e provvedimenti adottati dall'ente/amministrazione oggetto di segnalazione, a pena di sconfinare nelle competenze dei soggetti a ciò preposti all'interno di ogni ente o amministrazione ovvero della magistratura.

Con riferimento al "riscontro" da effettuare entro il termine di tre mesi, si evidenzia che lo stesso può consistere nella comunicazione dell'archiviazione, nell'avvio di un'inchiesta interna ed eventualmente nelle relative risultanze, nei provvedimenti adottati per affrontare la questione sollevata, nel rinvio a un'autorità competente per ulteriori indagini.

Tuttavia, occorre precisare che il medesimo riscontro, da rendersi nel termine di tre mesi, può anche essere meramente interlocutorio, giacché possono essere comunicate le informazioni relative a tutte le attività sopra descritte che si intende intraprendere e lo stato di avanzamento dell'istruttoria. In tale ultimo caso, terminata l'istruttoria, gli esiti dovranno comunque essere comunicati alla persona segnalante.

▪ **Informazioni da inserire sul sito e sulla pagina della piattaforma per evitare errori da parte del segnalante**

Può essere utile per le amministrazioni e gli enti chiarire al proprio interno che chi intende presentare una segnalazione debba specificare che si tratta di una segnalazione per la quale si intende mantenere riservata la propria identità e beneficiare delle tutele previste nel caso di eventuali ritorsioni.

Tale specificazione consente, laddove la segnalazione pervenga erroneamente ad un soggetto non competente⁸, la trasmissione tempestiva da parte di quest'ultimo al soggetto autorizzato a ricevere e gestire le segnalazioni di *whistleblowing*. Ad esempio, se una segnalazione perviene in busta chiusa sulla quale è indicato che si tratta di una segnalazione di *whistleblowing*, colui che la riceve, senza aprirla, la trasmette tempestivamente ai soggetti competenti.

196/2003) e di quelle che vietano al datore di lavoro di acquisire e comunque trattare informazioni e fatti non rilevanti ai fini della valutazione dell'attitudine professionale del lavoratore o comunque afferenti alla sua sfera privata (art. 8 della l. 20 maggio 1970, n. 300 e art. 10 d.lgs. 10 settembre 2003, n. 276, cui fa rinvio l'art. 113 del Codice). Le attività istruttorie dovranno essere altresì espletate nel rispetto della normativa in materia di protezione dei dati personali.

⁸ Cfr. art. 7 d.lgs. n. 24/2023.

Linee guida whistleblowing - Parte prima - I canali e le modalità di presentazione delle segnalazioni § 3.1

In assenza della chiara indicazione, infatti, la segnalazione potrebbe essere trattata come ordinaria. È necessario, quindi, che le amministrazioni e gli enti chiariscano bene, sul sito istituzionale e anche nella stessa pagina della piattaforma dedicata, quali sono le diverse conseguenze in caso di segnalazione ordinaria e di *whistleblowing*. Sarebbe utile anche che, negli stessi modelli per la trasmissione delle segnalazioni ordinarie, sia chiesto ai segnalanti di precisare se intendono o meno mantenere riservata la propria identità e avvalersi delle tutele previste per il *whistleblower*.

Inoltre, i soggetti che gestiscono il canale di segnalazione interno mettono a disposizione informazioni sull'utilizzo del canale interno e di quello esterno gestito da ANAC con particolare riguardo ai presupposti per effettuare le segnalazioni attraverso tali canali, ai soggetti competenti cui è affidata la gestione delle segnalazioni interne nonché alle procedure.

Tali informazioni devono essere chiare e facilmente accessibili anche alle persone che, pur non frequentando i luoghi di lavoro, siano legittimate a presentare segnalazioni di *whistleblowing*.

Vanno esposte, per esempio, nei luoghi di lavoro in un punto visibile, accessibile a tutte le suddette persone, nonché in una sezione apposita del sito web istituzionale dell'ente. Devono essere, altresì, oggetto di trattazione nei corsi e nelle formazioni su etica e integrità.

In ogni caso, le amministrazioni e gli enti possono prevedere nei propri Codici di comportamento o codici di condotta uno specifico dovere di trasmissione immediata, nel caso si riceva erroneamente una segnalazione di *whistleblowing*.

▪ *La possibilità per alcuni enti di gestire in modo condiviso le segnalazioni*

Al fine di ottimizzare e specializzare il lavoro sulle segnalazioni in esame, e anche in una logica di semplificazione degli adempimenti e di contenimento dei costi, il decreto consente ad enti di minori dimensioni di “condividere” il canale di segnalazione interna e la relativa gestione⁹ (ad esempio potrebbero essere stipulati accordi/convenzioni per la gestione in forma associata delle segnalazioni *whistleblowing*). Ciò, naturalmente, senza pregiudicare l'obbligo di garantire la riservatezza, di fornire un riscontro e di gestire la violazione segnalata.

La condivisione del canale è prevista, in particolare, per:

- i comuni diversi dai capoluoghi di provincia;
- i soggetti del settore privato che hanno impiegato, nell'ultimo anno, una media di lavoratori subordinati, con contratto di lavoro a tempo determinato o indeterminato, non superiore a duecentoquarantanove.

Ad avviso di ANAC, in una logica di semplificazione degli oneri e considerato che il *whistleblowing* rientra fra le misure di prevenzione della corruzione, si può ritenere che anche le pubbliche amministrazioni e gli enti pubblici di piccole dimensioni possano scegliere di condividere il canale interno di segnalazione e la relativa gestione. Per l'individuazione di tali enti appare ragionevole far riferimento alla soglia dimensionale di meno di cinquanta dipendenti indicata dal legislatore per l'adozione del Piano Integrato di Attività e Organizzazione (PIAO) semplificato¹⁰.

Ove vi sia questo tipo di condivisione del canale interno, si rammenta che gli enti coinvolti sono considerati contitolari del trattamento dei dati personali¹¹.

Si precisa che, nell'ipotesi in cui gli enti affidino ad uno stesso soggetto (esterno) la gestione delle segnalazioni, è necessario garantire che ciascun ente acceda esclusivamente alle segnalazioni di propria spettanza tenuto anche conto della attribuzione della relativa responsabilità. Pertanto, dovranno essere adottate misure tecniche e organizzative per garantire che ciascun ente abbia accesso solo alle segnalazioni di propria competenza.

⁹ Cfr. art. 4, co.4, del d.lgs. n. 24/2023.

¹⁰ Cfr. art. 6 d.l. n. 80/2021.

¹¹ Cfr. art. 13, co. 5, del d.lgs. n. 24/2023. Si rammenta che i contitolari del trattamento sono tenuti a stipulare un accordo interno ai sensi dell'art. 26 del Regolamento (UE) 2016/679 o dell'art. 23 del d.lgs. n. 51/2018.

Linee guida whistleblowing - Parte prima - I canali e le modalità di presentazione delle segnalazioni § 3.1

- ***La disciplina della procedura di gestione delle segnalazioni nel PIAO, PTPCT, MOG 231 o in altro atto organizzativo***

La tutela del *whistleblower* rientra a pieno titolo tra le misure generali di prevenzione della corruzione.

Le amministrazioni e gli enti tenuti all'adozione del PIAO, del PTPCT o all'adozione delle misure integrative del MOG 231 ovvero del documento che tiene luogo del PTPCT¹² indicano, quindi, in questi piani le modalità con le quali l'ente intende attuare la disciplina in esame. È opportuno che negli stessi strumenti di programmazione vengano pianificate anche iniziative di sensibilizzazione e formazione del personale per divulgare le finalità dell'istituto del *whistleblowing* e la procedura per il suo utilizzo (quali ad esempio comunicazioni specifiche, eventi di formazione, *newsletter* e portale *intranet*).

Tenuto conto tuttavia del fatto che - come sopra precisato- in base alla nuova disciplina, le procedure per il ricevimento delle segnalazioni e per la loro gestione vanno definite in un atto organizzativo apposito, i PIAO, i PTPCT o le misure integrative del MOG 231 ovvero l'atto che tiene luogo del PTPCT possono rinviare a tale atto.

Naturalmente, tutti gli enti a cui non si applica la normativa anticorruzione e trasparenza sono tenuti ad adottare il solo atto organizzativo sentite le rappresentanze sindacali, come sopra visto (cfr. precedente punto su "Istituzione dei canali di segnalazione").

- ***La mancata istituzione dei canali interni e delle relative procedure o istituzione non conforme***

Si ricorda, da ultimo, che ANAC può applicare una sanzione amministrativa pecuniaria ove accerti che non siano stati istituiti canali interni di segnalazione, che non siano state adottate procedure per l'effettuazione e la gestione delle segnalazioni ovvero che l'adozione di tali procedure non sia conforme a quanto previsto dal decreto. La sanzione può essere irrogata da ANAC anche quando si accerti che non è stata svolta l'attività di verifica e analisi delle segnalazioni ricevute (cfr. Parte Terza)¹³.

¹² Cfr. Delibera ANAC n. 1134/2017.

¹³ Cfr. art. 21, co. 1, lett. b) d.lgs. 24/2023.