



Whistleblowing: procedure e indicazioni operative D&R di carattere funzionale o di interesse generale

Domande di carattere generale

D: *È possibile avere le slides degli incontri?*

R: Le presentazioni dei Relatori saranno caricate nella sezione Risorse del Forum RPCT. Le registrazioni delle quattro giornate saranno invece disponibili a breve sul canale YouTube dell'Autorità.

D: *Dove si possono reperire le domande e risposte dell'incontro dello scorso 8 luglio?*

R: Tutti i dossier delle D&R saranno resi disponibili a breve nella sezione Risorse del Forum RPCT.

D: *La newsletter viene inviata a tutti i RPCT iscritti e profilati ma anche ai collaboratori?*

R: La newsletter viene inviata agli utenti iscritti in anagrafica e profilati come RPCT e Assistenti RPCT. Ricordiamo che ai RPCT iscritti all'anagrafica ANAC che non hanno ricevuto la newsletter del 5 luglio di controllare anche la casella SPAM.

D: *È possibile rivedere i webinar?*

R: Sì, tutti gli eventi del Mese del RPCT sono stati registrati e saranno disponibili prossimamente sul canale YouTube dell'ANAC.

D: *È possibile ottenere certificazione della partecipazione ai singoli incontri?*

R: Sì, saranno inviati gli attestati di partecipazione a tutti coloro che ne fanno richiesta.

D&R sul tema della giornata: il whistleblowing

D: *Solo il RPCT può conoscere l'identità del segnalante? Oppure anche il suo staff (se esistente) e con quali misure di conservazione e privacy?*

R: Il RPCT è l'unico soggetto indicato dalla legge, che può ricevere e trattare le segnalazioni di whistleblowing all'interno delle p.a.

Nelle Linee guida è stato chiarito che l'amministrazione o ente, laddove le dimensioni organizzative lo consentano, può decidere anche di costituire un gruppo di lavoro a supporto del RPCT (cfr. Linee guida Parte II, § 1) per svolgere l'attività di verifica e di analisi delle segnalazioni. In tal caso si è raccomandato che: sia composto da soggetti in possesso di competenze trasversali rispetto ai principali compiti e attività dell'ente; i componenti siano identificati in apposito atto



organizzativo, l'atto organizzativo con cui si istituisce il gruppo di lavoro sia pubblicato sulla intranet dell'amministrazione o dell'Ente.

È comunque opportuno - come già precisato nella Linee Guida I, § 3.1 - che nei codici di comportamento siano previste forme di responsabilità specifica in tal senso, anche in capo ai componenti del gruppo di lavoro e a tutti i soggetti che all'interno dell'amministrazione possono venire a conoscenza della segnalazione.

D: *Come è opportuno trattare le segnalazioni anonime seppur ben circostanziate?*

R: Al momento la legge 179/2017 non include nel proprio campo di applicazione le segnalazioni anonime. Ciò in quanto se il segnalante non svela la propria identità, l'Amministrazione o ANAC non hanno modo di verificare se si tratta di un dipendente pubblico o equiparato, come inteso dal co. 2 dell'art. 54-*bis*. La norma, infatti, dispone la tutela solo in tale ipotesi (cfr. § 2.1 delle Linee guida).

Le segnalazioni anonime che pervengono attraverso i canali messi in atto dalle p.a. per le segnalazioni di *whistleblowing* non devono essere cestinate ma vengono comunque considerate dall'Amministrazione o dall'Autorità nei procedimenti di vigilanza "ordinari" (cfr. Linee guida parte II §.4).

L'Autorità nelle Linee guida ha ritenuto di indicare alle Amministrazioni l'opportunità di registrare comunque le segnalazioni anonime e di soggetti estranei alla p.a. pervenute attraverso i canali dedicati al *whistleblowing* nel PTPCT o in altro apposito atto organizzativo con cui dà attuazione alla disciplina di cui alla legge 179/2017 (cfr. Linee guida parte II §.4).

D: *La transitorietà delle linee guida, in attesa del recepimento della direttiva, non comporta il rinvio dell'applicazione, giusto?*

R: Giusto. Le linee guida sono state adottate in vigore della legge 179/2017 e sono esecutive. Peraltro, nelle Linee guida (cfr. *Premessa*) Anac ha precisato che si riserva di adeguare, eventualmente, il documento al contenuto della legislazione di recepimento della Direttiva (UE) 2019/1937 da adottarsi entro il 17 dicembre 2021.

D: *Il RPCT non sempre è un giurista ed in alcuni casi di segnalazione potrebbe trovarsi in difficoltà su quale azione mettere in campo. Può in questi casi chiedere supporto all'ufficio legale dell'Ente (con tutte le cautele del caso) oppure ad un legale esterno con autorizzazione specifica della direzione anche per il pagamento del parere?*

R: Il RPCT è l'unico soggetto indicato dalla legge, che può ricevere e trattare le segnalazioni di *whistleblowing* all'interno delle p.a. È assolutamente da escludersi, quindi, la possibilità di chiedere supporto per l'attività istruttoria ad un legale esterno.

Si rammenta che nelle LLGG è stato indicato che per lo svolgimento dell'istruttoria il RPCT 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 (cfr. Linee guida parte II §.4).



D: *Durante l'attività di verifica circa la fondatezza della segnalazione, agli "uffici" cui si chiederanno informazioni, si può comunicare che il motivo della richiesta, ovvero che trattasi di verifica circa una segnalazione di whistleblowing?*

R: Il RPCT, ove necessario, può avvalersi del supporto di altri uffici dell'amministrazione, coinvolgendo terze persone tramite audizioni e altre richieste, avendo sempre cura che non sia compromessa la tutela della riservatezza del segnalante, del contenuto della segnalazione da dove questa può evincersi e del segnalato (cfr. Linee guida parte II §.4).

D: *Se si ha un solo dipendente o massimo 2 ha senso il Whistleblowing? Se gli appalti, chiamiamoli così, sono tutti ampiamente al di sotto dei 5.000 € ha senso il Whistleblowing?*

R: La normativa in materia di *whistleblowing* deve essere osservata in tutti gli enti tenuti all'applicazione della stessa, a prescindere dalle relative dimensioni e dal numero dei dipendenti; ciò in quanto tale normativa costituisce un'importante misura di prevenzione della corruzione. Peraltro, occorre considerare che, ai sensi dell'art. 54-bis, sono legittimati a segnalare illeciti - al RPCT, all'Anac, all'Autorità Giudiziaria e Contabile - non solo i dipendenti delle pubbliche amministrazioni, i dipendenti di enti pubblici economici e i dipendenti di enti di diritto privato sottoposti a controllo pubblico ma anche i lavoratori e collaboratori delle imprese fornitrici di beni o servizi e che realizzano opere in favore dell'amministrazione pubblica. **Pertanto, la platea dei soggetti segnalanti, anche in un ente di piccole dimensioni, è potenzialmente maggiore rispetto al numero dei dipendenti dell'Ente stesso.**

Per quanto riguarda l'oggetto della segnalazione, si osserva **che anche nelle procedure di affidamento degli appalti di minimo importo possono verificarsi irregolarità e/o violazioni della normativa meritevoli di essere segnalate; inoltre, si rammenti che le segnalazioni ex art. 54-bis non devono necessariamente avere ad oggetto soltanto i contratti pubblici.** A tal proposito, le Linee guida chiariscono che lo scopo della norma consiste nel prevenire o contrastare fenomeni tra loro diversi che comprendono sia illeciti penali che civili e amministrativi, sia irregolarità nella gestione o organizzazione dell'attività di un ente nella misura in cui tali irregolarità costituiscono un indizio sintomatico di irregolarità dell'amministrazione a causa del non corretto esercizio delle funzioni pubbliche attribuite.

I fatti illeciti oggetto delle segnalazioni whistleblowing comprendono, quindi, non solo le fattispecie riconducibili all'elemento oggettivo dell'intera gamma dei delitti contro la pubblica amministrazione di cui al Titolo II, Capo I, del codice penale, ma anche tutte le situazioni in cui, nel corso dell'attività amministrativa, si riscontrino comportamenti impropri di un funzionario pubblico che, anche al fine di curare un interesse proprio o di terzi, assuma o concorra all'adozione di una decisione che devia dalla cura imparziale dell'interesse pubblico.

D: *Nel caso di società in controllo pubblico, che quindi adottano Modelli 231, qual è il rapporto RPCT-OdV sul whistleblowing e quali i limiti di competenza?*

R: Le Linee guida non hanno affrontato il tema del rapporto tra Odv e RPCT nelle società in controllo pubblico, in tema di segnalazione *whistleblowing*. In ogni caso, si rammenta che nel settore pubblico, disciplinato dall'art. 1 della l. 179/2017, il soggetto indicato dalla legge a ricevere e gestire le segnalazioni è il RPCT. Naturalmente all'occorrenza, con riferimento alle segnalazioni di *whistleblowing*, tali soggetti possono interagire. In ogni caso, si raccomanda di disciplinare la questione delle rispettive responsabilità nel PTPCT o nel documento unitario (Mod 231) ove si prevedono le misure per la prevenzione della corruzione e della trasparenza che tiene luogo del PTPCT.



D: *Vorrei una precisazione in merito alle segnalazioni che provengono da soggetti che dichiarano di essere un dipendente (per esempio indicano nome e cognome nella missiva pervenuta per posta) ma non allegano un documento di identità. In questi casi possiamo parlare di segnalazioni assimilate alle anonime? Sorge spesso il dubbio che sia indicato il nome di un qualsiasi dipendente dell'ufficio alle cui attività si riferisce la segnalazione.*

R: Le Linee guida non prevedono l'obbligo di allegare il documento di identità alla segnalazione. Pertanto, l'assenza di tale documento non può costituire una circostanza idonea a considerare la segnalazione *sic et simpliciter* come se fosse anonima.

In caso di dubbi sulla identità del segnalante, il RPCT potrà interloquire con esso al fine di acquisire gli elementi necessari per verificare se il segnalante è realmente colui che dichiara di essere.

D: *Buongiorno, stante quello che finora è stato rappresentato, sono a richiederVi un chiarimento circa le segnalazioni anonime. Come amministrazione al momento stiamo utilizzando la piattaforma informatica per la gestione delle segnalazioni messa a disposizione da ANAC. Tale piattaforma, tuttavia, prevede la possibilità di fare segnalazioni anonime. È previsto qualche aggiornamento/modifica della piattaforma rispetto a tale aspetto?*

R: Attualmente, la piattaforma informatica di Anac consente agli utenti di effettuare sia le segnalazioni di *whistleblowing* sia le segnalazioni anonime; in merito a tale ultimo profilo, non è previsto un aggiornamento o modifica della piattaforma. Ciò in quanto anche la ricezione delle segnalazioni anonime è opportuno che venga registrata e, da questo punto di vista, la piattaforma di Anac consente di tracciare anche tali segnalazioni, costituendo essa un registro speciale di protocollazione e consentendo l'identificazione di ogni segnalazione mediante l'attribuzione di un codice univoco progressivo.

D: *Dove è possibile reperire un elenco/albo di enti aventi requisiti di capacità professionale che li rendono idonei ad erogare la formazione in materia di prevenzione della corruzione nella PA?*

R: Non è chiara questa domanda, non si comprende il nesso con l'istituto del whistleblowing che costituisce l'argomento dell'odierno dibattito.

D: *RPCT viene a conoscenza di un illecito e inizia la sua istruttoria, ma viene risposto che l'accaduto è coperto da segreto istruttorio in quanto è a mani della Procura e quindi non ha titolo a conoscere e ad avere gli atti. È corretto quanto risposto? Ovvero quali azioni RPCT deve intraprendere?*

R: Se nell'esercizio dell'attività di analisi e gestione della segnalazione, viene opposto il segreto istruttorio ai sensi dell'art. 329 cpp dall'Autorità giudiziaria al RPCT, quest'ultimo dovrà arrestare la sua attività istruttoria e provvedere a trasmettere, alla competente Procura, la segnalazione - nel rispetto della riservatezza dell'identità del segnalante - nonché gli atti istruttori sino ad allora compiuti, informando di ciò il segnalante. Ciò in quanto, come chiarito dalle Linee Guida, *“non spetta al RPCT accertare le responsabilità individuali qualunque natura esse abbiano, né svolgere controlli di legittimità o di merito su atti e provvedimenti adottati dall'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. Ciò in linea con le indicazioni già fornite nella Delibera ANAC n. 840 del 2 ottobre 2018 concernente in generale i poteri del RPCT, cui si rinvia”* (Cfr Parte II, par. I).



È bene, però, rammentare che il Responsabile potrà sempre utilizzare il contenuto delle segnalazioni per identificare le aree critiche dell'amministrazione e predisporre le misure necessarie per rafforzare il sistema di prevenzione della corruzione nell'ambito in cui è emerso il fatto segnalato.

D: *La piattaforma di Transparency International è aggiornata rispetto alle nuove linee guida?*

R: Non sono noti ad ANAC i piani di sviluppo e di aggiornamento della piattaforma di Transparency International.

D: *Come si coniuga il ruolo del RPCT con quello dell'Organismo di Vigilanza ex D.lgs 231/01?*

R: Si rinvia alla risposta già fornita sopra.

D: *All'inizio l'istituto è stato considerato come un ufficio distaccato della magistratura, grazie alla formazione fatta il dipendente adesso tiene ben distinto le competenze del RPCT, anche voi avete avuto questo riscontro?*

R: Di recente, a fronte di una maggiore consapevolezza e conoscenza dell'istituto, i dipendenti dimostrano progressivamente di comprendere i differenti ruoli assunti dal RPCT, dall'Anac e dall'Autorità giudiziaria e contabile. Ciò dimostra l'importanza di predisporre adeguati corsi di formazione rivolti ai dipendenti al fine di far comprendere loro, non solo le differenti funzioni svolte dai destinatari delle segnalazioni di whistleblowing, ma anche l'oggetto e gli elementi essenziali di tali segnalazioni nonché le condizioni in presenza delle quali è possibile ottenere le tutele e quando esse possono venir meno.

D: *Nella bozza di linee guida sottoposte a consultazione, si sosteneva che le società quotate erano sottratte alla disciplina dell'articolo 54-bis. Nel testo consolidato della delibera, invece, si legge che le stesse società sono invece soggette alla citata disciplina. Su che base giuridica si fonda questa interpretazione?*

R: Nelle Linee Guida è stato chiarito. *che l'art 54-bis, co. 2, include (...) tra i dipendenti cui si applica l'istituto del whistleblowing anche il dipendente di un ente di diritto privato sottoposto a controllo pubblico ai sensi dell'articolo 2359 del codice civile. Il rinvio espresso e non condizionato a questa disposizione del codice civile che si riferisce al controllo pubblico societario, consente, quindi, di garantire le tutele ex art. 54-bis alle segnalazioni che provengono dai dipendenti delle società quotate in controllo pubblico ex art 2359 c.c. (cfr. Linee guida. Parte I § 1.2. – capoverso dedicato agli enti di diritto privato sottoposti a controllo pubblico ai sensi dell'articolo 2359 c.c.)*

D: *Si può prevedere solo un canale informatico per le segnalazioni del whistleblowing senza preveder la segnalazione in modalità cartacea, considerato che ciò comporterebbe problemi con il protocollo?*

La questione è stata chiarita al §. 2.2. delle Linee guida ove si è rimarcato che la via da preferire è quella informatizzata. Tuttavia, per legge non possono escludersi altre modalità di trasmissione della segnalazione, oltre a quella informatizzata poiché è la stessa l. 179, art. 1, co. 5, secondo periodo recita *“le linee guida prevedono l'utilizzo di modalità anche informatiche”*.

D: *È possibile fare formazione utilizzando società esterne a pagamento?*



R: Non è chiara questa domanda, non si comprende il nesso con l'istituto del *whistleblowing* che costituisce l'argomento dell'odierno dibattito.

D: *È possibile avere delle indicazioni in merito al ruolo che assume l'amministrazione in materia di titolarità nel trattamento dei dati personali sottostanti la segnalazione posto che la gestione della piattaforma informatica sottostante il processo è affidata a terzi e che la criptazione del segnalante non consente la conoscenza dell'identità; peraltro, non ho rilevato anche in altre amministrazioni alcuna informativa propedeutica all'accesso alla procedura.*

R: I dati personali acquisiti attraverso la piattaforma sono soggetti alla normativa Comunitaria (Regolamento UE 2016/679 e nazionale (Codice in materia di protezione dei dati personali e Decreto legislativo 10 agosto 2018, n. 101). Sulla base di tale normativa l'amministrazione che riceve le segnalazioni è Titolare del trattamento con tutte le implicazioni e i doveri derivanti.

D: *Sono un RPCT per una Azienda Sanitaria Regione Sicilia arriva una segnalazione Anonima a mezzo mail, senza che vi sia allegato alcun documento di Identità, e tale segnalazione include degli aspetti indicativi che seppur anonimi descrivono alcuni processi specifici tale segnalazione a tutela de l'RPCT va inoltrata oltre le verifiche effettuate all'interno degli uffici segnalati va effettuato anche un esposto alla procura?*

R: Certamente, se la segnalazione anonima è sufficientemente circostanziata ed espone possibili profili di rilievo penale, essa dovrà essere trasmessa all'Autorità Giudiziaria competente per consentire gli accertamenti del caso.

D: *All'interno delle procedure aziendali che declinano come si applica la gestione del wb è utile contemplare anche qualcosa rispetto alla tutela del segnalato?*

R: La questione è affrontata nelle Linee guida (parte I §. 3.1 pag. 17 e §. 3.5) cui si rinvia. In generale lo stesso Garante, nel confronto svoltosi con ANAC sulle Linee guida, ha ritenuto sufficiente verso il segnalato la tutela già garantita dalla legge e, in particolare, dalla disciplina in materia di dati personali.

D: *Se il segnalante non consegna la documentazione in suo possesso richiesta dal RPCT e necessaria per l'istruttoria, cosa può fare il RPCT?*

R: Se la segnalazione non è sufficientemente circostanziata ed è priva della necessaria documentazione a supporto, il RPCT dovrà richiedere le dovute integrazioni al segnalante concedendo a quest'ultimo un termine entro cui fornire il riscontro (ad esempio l'Ufficio UWHIB dell'Anac concede un termine di 20/30 giorni). Laddove il segnalante non dovesse fornire alcun riscontro o, comunque, non dovesse fornire gli elementi richiesti indispensabili per svolgere l'istruttoria, il RPCT potrà archiviare la segnalazione per accertato contenuto generico della stessa, avendo cura di specificare che la segnalazione non solo era generica ma anche che il segnalante, nonostante le dovute richieste di integrazioni, non ha fornito il necessario riscontro.

D: *Nell'ottica di aderire alla piattaforma di Transparency, abbiamo riscontrato che le linee guida ANAC affermano che "Nel caso in cui l'applicativo utilizzato per acquisire e gestire le segnalazioni sia fornito da un soggetto terzo [...] resta fermo che tale soggetto terzo opera in qualità di autorizzato al trattamento" (pag 30) mentre nella documentazione allegata*



da Transparency ci risulta che sia individuata come responsabile del trattamento; chiedo quindi chiarimenti su questa configurazione diversa dal punto di vista giuridico del soggetto terzo.

R: Si trattava di un mero errore materiale commesso dall'Autorità che sarà sanato con un emendamento alle Linee guida.

D: *Considerato che le segnalazioni anonime non possono essere trattate nell'ambito della procedura Whistleblowing non dovrebbero rientrare nella competenza del RPCT. È così?*

R: Le segnalazioni anonime che pervengono attraverso i canali messi in atto dalle p.a. per le segnalazioni di *whistleblowing* non devono essere cestinate dal RPCT ma vengono comunque considerate dall'Amministrazione o dall'Autorità nei procedimenti di vigilanza "ordinari" (cfr. Linee guida parte II §.4).

D: *Una segnalazione (anche non a RPCT ma altro organo di governo) non per vie whistleblowing può successivamente essere classificata e trattata con le tutele del whistleblowing?*

R: È bene ricordare che solo le segnalazioni trasmesse ai soggetti indicati come destinatari dall'art. 54-bis del d.lgs. 165/01 (RPCT, Anac, Autorità Giudiziaria e/o contabile) possono essere considerate segnalazioni di *whistleblowing*. Sarebbe opportuno che, attraverso i necessari corsi di formazione, i dipendenti comprendessero l'importanza di tale profilo anche perché il rischio in cui può incorrere il dipendente trasmettendo la segnalazione ad altri soggetti è che possa rivelare notizie coperte dal segreto d'ufficio senza che ad esso possa essere, poi, riconosciuta la giusta causa di rivelazione ex art. 3 della l. 179/2017. Sul punto, si rammenta che il concetto di **«rivelazione di modalità eccedenti rispetto all'eliminazione dell'illecito» utilizzato dal predetto art. 3 della l. 179/2017 può, in assenza di chiare indicazioni legislative, essere inteso sia rispetto alle finalità della segnalazione sia rispetto alle modalità effettive con cui essa viene resa. Ci deve essere una stretta connessione tra finalità e modalità. Il legislatore, infatti, dopo aver introdotto il concetto di modalità eccedenti lo declina con riferimento, in particolare, a rivelazioni fatte «al di fuori del canale di comunicazione specificamente predisposto a tal fine» (cfr. Parte I, par. 3.3 delle Linee Guida).**

Alla luce di quanto sopra esposto, nelle Linee Guida è stato previsto che "nel caso in cui la segnalazione pervenga ad un soggetto diverso dal RPCT (ad esempio superiore gerarchico, dirigente o funzionario) è necessario che tale soggetto indichi al mittente che le segnalazioni volte ad ottenere la tutela del whistleblower vanno inoltrate al RPCT dell'amministrazione in cui si è verificato l'illecito.

È altamente raccomandato che le amministrazioni pubblicizzino adeguatamente al loro interno che il RPCT è il solo destinatario delle segnalazioni nonché le procedure e le modalità per presentare tali segnalazioni, proprio al fine di evitare evenienze come quella appena citata.

Si rammenta, infatti, che l'art. 54-bis richiede, a garanzia del whistleblower, che vi sia una relazione diretta sul piano informativo tra il dipendente - che segnala condotte illecite di cui sia venuto a conoscenza in ragione del proprio rapporto di lavoro - e il RPCT della amministrazione ove tali condotte si sono verificate, senza che vi siano intermediazioni in questo rapporto (cfr. Parte I, par. 2 delle Linee Guida).

D: *Sul trattamento dei dati se il sistema informatico è auto prodotto, ma anche se acquisito da terzi esterni quali sono le singole responsabilità dei soggetti coinvolti?*



R: I dati personali acquisiti attraverso la piattaforma sono soggetti alla normativa Comunitaria (Regolamento UE 2016/679 e nazionale (Codice in materia di protezione dei dati personali e Decreto legislativo 10 agosto 2018, n. 101). Sulla base di tale normativa l'amministrazione che riceve le segnalazioni è Titolare del trattamento con tutte le implicazioni e i doveri derivanti.