WHISTLEBLOWING - LINEE OPERATIVE

Indice

1. Il *Whistleblowing*: definizione e breve inquadramento normativo

2. Le principali novità introdotte nel 2023

3. Il *whistleblowing* quale misura di prevenzione della corruzione nell'ambito della relativa sottosezione del PIAO

4. Come adempiere all'obbligo di legge

5. Chi è responsabile: il ruolo del RPCT e delle altre componenti organizzative

6. Gestione della segnalazione sulla piattaforma

* *

1. Il *Whistleblowing*: definizione e breve inquadramento normativo

L'istituto del *whistleblowing* è uno degli strumenti di maggiore rilievo utilizzati per la prevenzione ed il contrasto della corruzione nelle pubbliche amministrazioni e nelle società private.

Tale istituto è stato oggetto della recente riforma, apportata con il D.Lgs. n. 24 del 10 marzo 2023, con il quale il Legislatore, in recepimento della Direttiva (UE) 2019/1937 del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 ottobre 2019, ha disciplinato le misure da porre in essere, a carico dei soggetti pubblici e privati, per la protezione delle persone (c.d. *whistleblower*) che segnalano violazioni di disposizioni normative nazionali o dell'Unione europea che ledono l'interesse pubblico o l'integrità dell'amministrazione di cui siano venute a conoscenza in un contesto lavorativo pubblico o privato.

Il d.lgs. 24/2023 ha previsto, inoltre, a carico dell'ANAC l'adozione di apposite Linee Guida relative alle procedure per la presentazione e la gestione delle segnalazioni esterne. Tali Linee Guida sono state approvate dall'Autorità nell'adunanza del 12 luglio 2023 con la delibera n. 311 e sono consultabili al seguente link.

L'istituto, così come novellato dalla normativa sopra richiamata, è volto, dunque, da un lato, a garantire il diritto di manifestazione della libertà di espressione e d'informazione, e dall'altro si pone quale strumento di prevenzione e contrasto della corruzione, promuovendo l'emersione di

illeciti commessi non solo all'interno della Pubblica Amministrazione, ma anche degli enti di diritto privato garantendo, al contempo, la riservatezza e l'anonimato dei soggetti segnalanti.

2. Le principali novità introdotte nel 2023

Come anticipato nel paragrafo precedente, in attuazione della Direttiva (UE) 2019/1937, è stato emanato il d.lgs. n. 24 del 10 marzo 2023 che raccoglie in un unico testo normativo l'intera disciplina dei canali di segnalazione di illeciti e delle tutele riconosciute ai segnalanti, finalizzata a una maggiore tutela del "*whistleblower*" ("informatore"), in modo che lo stesso sia maggiormente incentivato all'effettuazione di segnalazioni di illeciti nei limiti e secondo le modalità indicate nel decreto.

Tra le principali novità introdotte dal decreto legislativo deve menzionarsi, in via preliminare, l'esteso ambito soggettivo dei potenziali soggetti segnalanti.

2.1. I soggetti segnalanti

In particolare, sono legittimate a segnalare le persone che operano nel contesto lavorativo di un soggetto del settore pubblico o privato, in qualità di:

- dipendenti pubblici;
- lavoratori autonomi che svolgono la propria attività lavorativa presso soggetti del settore pubblico o del settore privato;
- collaboratori, liberi professionisti, fornitori e consulenti che prestano la propria attività presso soggetti del settore pubblico o del settore privato;
- volontari e i tirocinanti, retribuiti e non retribuiti;
- soggetti in periodo di prova o fase di colloquio;
- azionisti e le persone con funzioni di amministrazione, direzione, controllo, vigilanza o rappresentanza, anche qualora tali funzioni siano esercitate in via di mero fatto, presso soggetti del settore pubblico o del settore privato.

2.2. Oggetto della segnalazione

Secondo quanto disposto dal richiamato d.lgs. n. 24 del 10 marzo 2023, tali soggetti possono segnalare comportamenti, atti od omissioni che ledono l'interesse pubblico o l'integrità dell'amministrazione pubblica o dell'ente privato e che consistono in:

- VIOLAZIONE DI DISPOSIZIONI NORMATIVE NAZIONALI:

- illeciti amministrativi, contabili, civili o penali;
- condotte illecite rilevanti ai sensi del decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231 (reati presupposto a titolo esemplificativo: Indebita percezione di erogazioni, truffa in danno dello Stato, di un ente pubblico o dell'Unione Europea per il conseguimento di erogazioni pubbliche, frode informatica in danno dello Stato o di un ente pubblico e frode nelle pubbliche forniture), o violazioni dei modelli di organizzazione e gestione ivi previsti

➢ VIOLAZIONE DI DISPOSIZIONI NORMATIVE EUROPEE

- illeciti che rientrano nell'ambito di applicazione degli atti dell'Unione europea relativi ai seguenti settori: appalti pubblici; servizi, prodotti e mercati finanziari e prevenzione del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo; sicurezza e conformità dei prodotti; sicurezza dei trasporti; tutela dell'ambiente; radioprotezione e sicurezza nucleare; sicurezza degli alimenti e dei mangimi e salute e benessere degli animali; salute pubblica; protezione dei consumatori; tutela della vita privata e protezione dei dati personali e sicurezza delle reti e dei sistemi informativi;
- atti od omissioni che ledono gli interessi finanziari dell'Unione;
- atti od omissioni riguardanti il mercato interno (a titolo esemplificativo: violazioni in materia di concorrenza e di aiuti di Stato);
- atti o comportamenti che vanificano l'oggetto o la finalità delle disposizioni di cui agli atti dell'Unione.

Le informazioni possono riguardare sia le violazioni commesse, sia quelle non ancora commesse che il *whistleblower*, ragionevolmente, ritiene potrebbero esserlo sulla base di elementi concreti.

Possono essere oggetto di segnalazione, divulgazione pubblica o denuncia anche quegli elementi che riguardano condotte volte ad occultare le violazioni.

Non possono essere oggetto di segnalazione, divulgazione pubblica o denuncia:

➢ Le contestazioni, rivendicazioni o richieste legate ad un interesse di carattere personale della persona segnalante o della persona che ha sporto una denuncia all'Autorità giudiziaria 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.

- Le segnalazioni di violazioni laddove già disciplinate in via obbligatoria dagli atti dell'Unione europea o nazionali indicati nella parte II dell'allegato al decreto ovvero da quelli nazionali che costituiscono attuazione degli atti dell'Unione europea indicati nella parte II dell'allegato alla direttiva (UE) 2019/1937, seppur non indicati nella parte II dell'allegato al decreto.
- Le segnalazioni di violazioni in materia di sicurezza nazionale, nonché di appalti relativi ad aspetti di difesa o di sicurezza nazionale, a meno che tali aspetti rientrino nel diritto derivato pertinente dell'Unione europea

2.3. I canali di segnalazione

Il nuovo d.lgs. n. 24 del 10 marzo 2023 prevede altresì, che le segnalazioni devono essere trasmesse attraverso i canali appositamente predisposti:

1. Canale interno: il canale prioritario di segnalazione è quello interno, ossia quello costituito dall'ente di appartenenza. L'Ente mette a disposizione il seguente canale interno:
   - Link pubblicato sulla home page del sito istituzionale, "*Whistleblowing*", che rimanda a specifico portale personalizzato a cura di "*WHISTLEBLOWING* PA" (soggetto esterno censito quale responsabile del trattamento per la gestione delle segnalazioni);
2. Canale esterno: la segnalazione all'ANAC mediante la piattaforma disponibile sul sito istituzionale dell'Autorità può essere effettuata solo laddove ricorra una delle seguenti condizioni:
   - non è prevista, nell'ambito del contesto lavorativo, l'attivazione obbligatoria del canale di segnalazione interna ovvero questo, anche se obbligatorio, non è attivo o, anche se attivato, non è conforme a quanto previsto dall'articolo 4 del predetto Decreto legislativo;
   - la persona segnalante ha già effettuato una segnalazione interna e la stessa non ha avuto seguito;
   - la persona segnalante ha fondati motivi di ritenere che, se effettuasse una segnalazione interna, alla stessa non sarebbe dato efficace seguito ovvero che la stessa segnalazione possa determinare il rischio di ritorsione;
   - la persona segnalante ha fondato motivo di ritenere che la violazione possa costituire un pericolo imminente o palese per il pubblico interesse.

3. Divulgazioni pubbliche: rendere di pubblico dominio informazioni sulle violazioni tramite la stampa o mezzi elettronici o comunque tramite mezzi di diffusione in grado di raggiungere un numero elevato di persone; in questo caso il segnalante beneficia della protezione prevista dal decreto se, al momento della divulgazione pubblica, ricorrono determinate condizioni:

- la persona segnalante ha previamente effettuato una segnalazione interna ed esterna ovvero ha effettuato direttamente una segnalazione esterna e non è stato dato riscontro entro i termini stabiliti in merito alle misure previste o adottate per dare seguito alle segnalazioni;
- la persona segnalante ha fondato motivo di ritenere che la violazione possa costituire un pericolo imminente o palese per il pubblico interesse;
- la persona segnalante ha fondato motivo di ritenere che la segnalazione esterna possa comportare il rischio di ritorsioni o possa non avere efficace seguito in ragione delle specifiche circostanze del caso concreto, come quelle in cui possano essere occultate o distrutte prove oppure in cui vi sia fondato timore che chi ha ricevuto la segnalazione possa essere colluso con l'autore della violazione o coinvolto nella violazione stessa.

3. Il *whistleblowing* quale misura di prevenzione della corruzione nell'ambito della relativa sottosezione del PIAO

Come già evidenziato nel primo paragrafo, il *whistleblowing* rappresenta uno degli strumenti di maggiore rilievo utilizzato per la prevenzione ed il contrasto della corruzione nelle pubbliche amministrazioni.

Di talché, la tutela del *whistleblower* rientra a pieno titolo tra le misure generali di prevenzione della corruzione da introdurre nel PIAO di ogni amministrazione.

A tal fine, gli OPI dovranno indicare nel proprio PIAO, alla apposita sottosezione denominata "*Sottosezione di programmazione - Rischi corruttivi e trasparenza*" di aver provveduto all'adozione di un sistema di *whistleblowing* volto ad assicurare la *compliance* con il PNA, e a garantire tutto il supporto necessario ai dipendenti che intendano segnalare degli illeciti di qualsivoglia natura.

Nel PIAO dovrà indicarsi, altresì, l'adozione della apposita piattaforma in cloud *Whistleblowing*PA, che permette al RPTC di ricevere le segnalazioni di illeciti da parte dei dipendenti dell'ente e di dialogare con i segnalanti, anche in modo anonimo.

Tra le misure dovrà essere indicato, infine, che l'OPI ha provveduto all'adozione di un disciplinare per la gestione delle segnalazioni di condotte illecite e per la tutela dell'identità del segnalante (vedi modello allegato, **All. 1**).

Resta inteso che tali misure, per essere indicate nel PIAO, devono essere state effettivamente già adottate dall'Ordine.

4. Come adempiere all'obbligo di legge

Tanto premesso, devono ora evidenziarsi i principali adempimenti a cui sono chiamati gli Ordini provinciali per la *compliance* con la normativa in argomento.

Quale primo adempimento, si ritiene necessario che gli Ordini provvedano all'istituzione di un canale interno per le segnalazioni mediante l'attivazione della piattaforma denominata "*Whistleblowing*PA".

A tal fine è necessario:

i. Scaricare gratuitamente la piattaforma dal sito https://www.whistleblowing.it/

ii. procedere alla registrazione dell'ente avendo cura di compilare i campi richiesti e alle personalizzazioni necessarie quali impostazioni utente, dati del destinatario delle segnalazioni e logo dell'ente;

iii. Pubblicare, infine, il link sul proprio sito istituzionale in una pagina dedicata al *whistleblowing* all'interno della sezione Amministrazione Trasparente, rendendolo ricercabile attraverso il motore di ricerca interno al sito.

In materia di tutela della protezione dei dati personali, sono poi richiesti gli adempimenti minimi di seguito riportati:

a) realizzazione della DPIA: *ovvero* la valutazione di impatto sulla protezione dei dati personali relativa al trattamento (**All. 2**);

b) integrazione del registro dei trattamenti;

c) predisposizione e messa a disposizione della informativa sul trattamento dei dati personali da rendere disponibile sulla pagina del sito web dedicata al whistleblowing (**All. 3**),

d) autorizzazione e istruzione al trattamento: da disporsi nei confronti dei soggetti internamente coinvolti nel trattamento, oltre che del RPCT;

e) nomina responsabili del trattamento: da disporsi nei confronti dei fornitori dei mezzi del trattamento, dei consulenti o comunque soggetti esterni coinvolti.

Tali adempimenti dovranno essere predisposti con l'ausilio del consulente della *privacy* e del DPO dell'Ordine.

5. Chi è responsabile: il ruolo del RPCT e delle altre componenti organizzative

L'art. 4, co. 5, del d.lgs. n. 24/2023 prevede espressamente che "*per i soggetti del settore pubblico cui sia fatto obbligo di prevedere la figura del responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza, di cui all'articolo 1, comma 7, della legge 6 novembre 2012, n. 190, affidano a quest'ultimo, anche nelle ipotesi di condivisione di cui al comma 4, la gestione del canale di segnalazione interna*".

Di qui, la necessità per tutti gli Ordini di affidare la gestione del canale di segnalazione interna al proprio RPCT.

Il RPCT, in particolare, deve:

a) rilasciare alla persona segnalante avviso di ricevimento della segnalazione entro sette giorni dalla data di ricezione;
b) mantenere le interlocuzioni con la persona segnalante e richiedere eventualmente a quest'ultima, se necessario, integrazioni;
c) dare diligente seguito alle segnalazioni ricevute;
d) fornire riscontro 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.

Nelle proprie Linee guida, l'Anac ha precisato, ad ogni modo, che chi gestisce le segnalazioni deve possedere il requisito dell'autonomia, che va declinato in termini di imparzialità e indipendenza. Pertanto, gli OPI 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:

a) 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;

b) nel caso di soggetti esterni, questi sono responsabili del trattamento in base ad un accordo appositamente stipulato con l'amministrazione/ente.

6. Gestione della segnalazione sulla piattaforma

La procedura di segnalazione mediante l'utilizzo del canale interno è avviata dal *whistleblower* mediante l'accesso alla piattaforma e previa identificazione. Il segnalante provvede a compilare i campi obbligatori del questionario predefinito per la formulazione della segnalazione. Tali campi permettono l'indicazione di una serie di informazioni utili a circostanziare la segnalazione e a facilitare, conseguentemente, le attività di verifica e di analisi a cura del RPCT. In particolare, dalle informazioni inserite devono risultare chiare le circostanze di tempo e di luogo in cui si è verificato il fatto oggetto della segnalazione, la descrizione del fatto, le generalità o altri elementi che consentano di identificare il soggetto cui attribuire i fatti segnalati.

La procedura è poi articolata come di seguito:

a) **Esame preliminare:** il RPCT verifica la sussistenza dei presupposti e dei requisiti riferiti sia al segnalante che al contenuto della segnalazione;

b) **Istruttoria e valutazione**: l'attività istruttoria si sostanzia in attività di verifica e di analisi ed è finalizzata ad accertare l'effettiva sussistenza di quanto rappresentato nella segnalazione;

c) **Conclusione del procedimento**: a conclusione dell'istruttoria, il RPCT valuta la fondatezza della segnalazione e procede ai successivi necessari adempimenti.

Per tutti gli ulteriori approfondimenti sui termini e sulle modalità inerenti alla procedura di gestione della segnalazione si rimanda integralmente al disciplinare (**cit. All. 1**).