

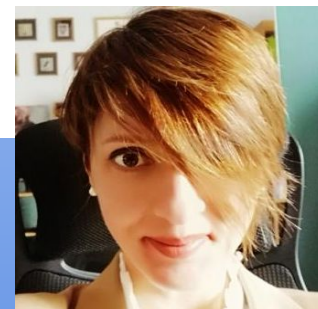
I Jolly in pillole



Monitoraggio sulle criticità nell'applicazione della disciplina whistleblowing (d.lgs. n. 24/2023)



<https://www.youtube.com/anzanisimona>
a cura di Simona Anzani



Monitoraggio sulle criticità

L'Autorità Nazionale Anticorruzione (**ANAC**), il 18 marzo il 2024, ha pubblicato il **monitoraggio sulle criticità nell'applicazione** della disciplina **whistleblowing** ai sensi del decreto legislativo 10 marzo **2023, n. 24**.

L'ANAC ha somministrato **un questionario** (dal 4 al 22 dicembre 2023) ai soggetti del **settore pubblico e del settore privato** chiamati ad attivare i **canali interni di segnalazione nelle proprie amministrazioni/enti**, al fine di rilevare le **principali problematiche affrontate o da affrontare**.

Le risposte sono state raccolte e analizzate dall'Autorità con particolare riferimento ai **canali interni di segnalazione**.

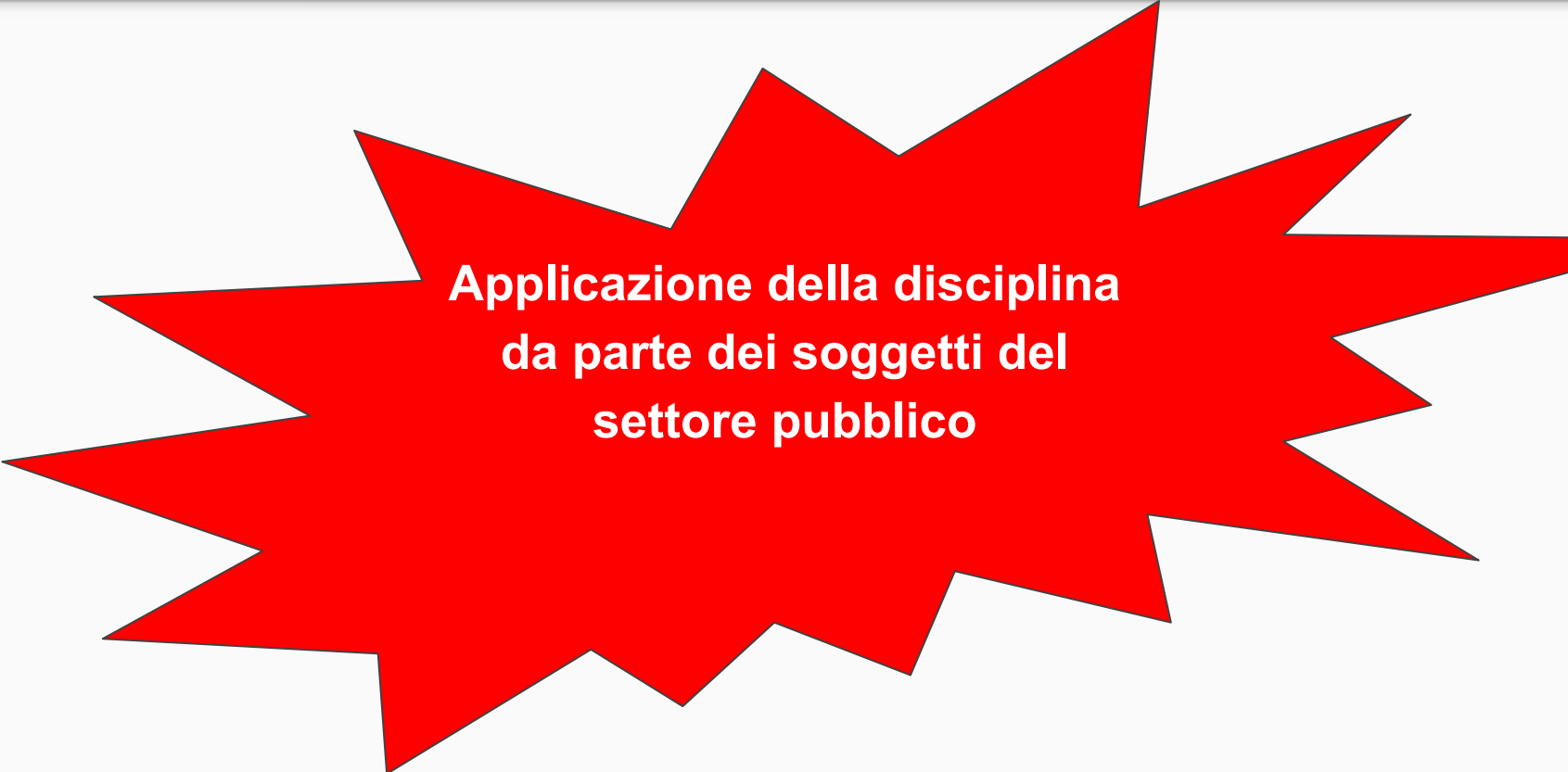
Struttura del report

Il report è suddiviso in:

- **parte prima** - applicazione della disciplina da parte dei soggetti del **settore pubblico**;
- **parte seconda** - applicazione della disciplina da parte dei soggetti del **settore privato**.

Hanno partecipato al questionario:

- n. **319 enti** (di cui 292 tenuti alla nomina del **RPCT** e 27 non tenuti) del **settore pubblico**;
- n. **213** (in particolare rispondenti con meno di 50 dipendenti, rispondenti da 50 a 249 dipendenti, rispondenti con più di 249 dipendenti) del **settore privato**;
- un'**associazione datoriale** e n. **4** soggetti **non riconducibili ad uno specifico ente**



**Applicazione della disciplina
da parte dei soggetti del
settore pubblico**

1. Coordinamento tra canali di segnalazione interni previsti da normativa speciale e canali da attivarsi ai sensi del d.lgs. n. 24/2023

- L'ente è sottoposto a **normativa speciale** su segnalazioni di illeciti/irregolarità?
- **Quale** è la normativa speciale a cui ci si riferisce?
- È stato **già attivato un canale per le segnalazioni**, ai sensi di detta normativa speciale?
- Sono state previste **forme di coordinamento tra questo canale e quello previsto per il whistleblowing ai sensi del d.lgs. n. 24/2023**?

I soggetti che hanno compilato il questionario sembra non abbiano ben inteso il **riferimento alla normativa speciale** (ad esempio alcuni hanno ritenuto normativa speciale lo stesso d.lgs. n. 24/2023 o la l. 190/2012 o il d.lgs. 231/2001, o il d.lgs. 165/2001 o la stessa direttiva 2019/1937).

Quanto alla domanda circa **l'attivazione di un canale in base alla normativa speciale**, le risposte fanno **erroneamente riferimento al canale previsto dal d.lgs. n. 24/2023**.

2. Segnalazioni anonime

- Come si stanno gestendo **le segnalazioni anonime che contengono dati rilevanti di illeciti segnalabili ai sensi del d.lgs. n. 24/2023?**
 - Non si stanno ricevendo segnalazioni anonime
 - Si stanno archiviando
 - Si stanno trattando come segnalazioni ordinarie
 - Si stanno trattando come segnalazioni whistleblowing

Dalle risposte emerge che la maggioranza dei soggetti pubblici che ha compilato il questionario **non ha ricevuto segnalazioni anonime** (si tratta di n.212/319, ovvero il 66%). Gli enti che hanno ricevuto segnalazioni anonime **le stanno gestendo principalmente come segnalazioni di whistleblowing** (73 soggetti pari al 23%). Solo 6 soggetti (2%) **hanno dichiarato di aver archiviato** le segnalazioni anonime ricevute e 28 (9%) **di trattarle come segnalazioni ordinarie.**

3. Condivisione del canale interno di segnalazione (art. 4, co. 4, d.lgs. n. 24/2023)

- Nei casi in cui l'ente sia un Comune diverso dai capoluoghi di Provincia o sia una pubblica amministrazione o un ente pubblico con meno di 50 dipendenti ci si è avvalsi della facoltà, prevista dal legislatore, di condividere il canale interno di segnalazione?
- Se pure l'ente non si è avvalso della facoltà di condividere il canale interno di segnalazione, ha comunque intenzione di avvalersene in un prossimo futuro?
- In che tempi si pensa di avviare tale condivisione?

A questa domanda hanno risposto tutti i soggetti pubblici. Alcuni dei rispondenti **non posseggono i requisiti di legge per la condivisione**. Partendo da questa premessa, l'analisi di tali dati ha messo in luce che solo 38 su 140 Comuni, pari **al 27% del totale**, si sono **avvalsi della condivisione**. Il **73% (n. 102)** invece **non ha condiviso il canale** e il **76% di questi soggetti non ha nemmeno intenzione di avvalersi della condivisione** in un prossimo futuro.

4. I segnalanti

- **Quali sono i soggetti** da cui l'ente sta ricevendo segnalazioni?
- Negli enti che hanno avuto segnalazioni, **quali sono i soggetti che le hanno fatte?** (Dipendenti della propria organizzazione; lavoratori autonomi/liberi professionisti/consulenti presso l'ente; Volontari e tirocinanti, retribuiti e non retribuiti, che prestano la propria attività presso l'ente; Azionisti (persone fisiche))

Su 319 amministrazioni rispondenti, **solo 54 hanno dichiarato di aver ricevuto segnalazioni whistleblowing** (17%) da soggetti diversi dai Dipendenti della propria organizzazione.

I soggetti, invece, che hanno precisato di non aver ricevuto segnalazioni da alcun soggetto sono 265. **I segnalanti indicati sono prevalentemente dipendenti della stessa amministrazione** (n. 51, ovvero il 71 %).

Questi dati mostrano:

- da un lato che l'istituto del whistleblowing è ancora poco utilizzato (solo 54 pubbliche amministrazioni su 319 hanno avuto segnalazioni);
- dall'altro che le poche segnalazioni ricevute provengono, nella maggioranza dei casi, dai dipendenti delle stesse pubbliche amministrazioni

5. Modalità di presentazione delle segnalazioni in forma scritta

- **È stata istituita una piattaforma informatica appositamente dedicata** all'acquisizione e gestione delle segnalazioni whistleblowing in forma scritta?
- La piattaforma informatica adottata?
- **Altre modalità** - accompagnate da misure di sicurezza aggiuntive - di presentazione delle segnalazioni in forma scritta?
- Sono stati previsti **accorgimenti atti a garantire la riservatezza dell'identità del segnalante** e del contenuto della segnalazione?
- **Motivazione della modalità di presentazione delle segnalazioni in forma scritta diverse** dalla piattaforma informatica?
- **In assenza di piattaforma informatica, come viene mantenuta l'interlocuzione con il segnalante** prevista all'art. 5 del d.lgs. n. 24/2023?

5/1 Modalità di presentazione delle segnalazioni in forma scritta

- Alcune segnalazioni **stanno pervenendo tramite canali diversi da quelli appositamente indicati dall'amministrazione/ente** per la ricezione delle segnalazioni whistleblowing?
- **Come si sta procedendo rispetto alle segnalazioni che stanno pervenendo tramite canali diversi** da quelli appositamente indicati dall'amministrazione/ente

5/2 Modalità di presentazione delle segnalazioni in forma scritta

1. Il 62% dei soggetti del settore pubblico che ha partecipato alla rilevazione ha **istituito una piattaforma informatica appositamente dedicata all'acquisizione e gestione delle segnalazioni whistleblowing in forma scritta.**

Il 38% non ha invece istituito la piattaforma.

La maggioranza dei soggetti del settore pubblico che dispone di una piattaforma ha dichiarato di utilizzare quella messa a disposizione da **Transparency International Italia** realizzata con il software **GlobaLeaks, libera e open source.**

Secondo l'ANAC, le procedure informatizzate assicurano il più elevato livello di tutela in termini di riservatezza ai segnalanti ed agli altri soggetti tutelati.

2. Quanto alle **altre modalità, diverse dalla piattaforma**, con cui le amministrazioni consentono di presentare le segnalazioni in forma scritta, sul totale dei 319 soggetti del settore pubblico rispondenti:

- il 33% (n. 106 soggetti) prevede la **PEC**;
- il 41% (n. 130 soggetti) la **PEO**;
- il 40% (n. 128 soggetti) la **raccomandata**;
- sempre il 40% (n. 129 soggetti) la **posta ordinaria**;
- il 37% (n. 119 soggetti) la **consegna diretta all'ufficio protocollo.**

5/3 Modalità di presentazione delle segnalazioni in forma scritta

3. Con riguardo invece agli **accorgimenti atti a garantire la riservatezza dell'identità** del segnalante e del contenuto della segnalazione, si è rilevato che rispetto ai 319 rispondenti:

- il 59% ha previsto la **protocollazione riservata**;
- il 46 % la **busta chiusa e protocollazione riservata**;
- il 39% la **raccolta delle segnalazioni in registro riservato e separato**.

La **conservazione in partizione disco cifrata e protetta da password** di ogni documento istruttorio la **conservazione della documentazione cartacea in cassaforte** e **limitazioni all'accesso ai locali** nei quali viene conservata la documentazione.

4. Rispetto ai soggetti che hanno dichiarato di utilizzare la PEC (n. 106) o la PEO (n. 130), **solo l'11%** (pari a 35 soggetti rispondenti) **ha previsto misure di sicurezza aggiuntive** con riferimento alla casella di posta elettronica ordinaria o certificata.

5. Quanto alla **motivazione circa la previsione di modalità di presentazione delle segnalazioni in forma scritta diverse dalla piattaforma informatica** emerge che:

- 25 soggetti hanno dichiarato che la **Piattaforma informatica è in corso di istituzione** ma non ancora completata;
- 18 soggetti hanno dichiarato che **non è stata istituita**;
- 17 soggetti hanno precisato che è **esiguo o assente il personale specializzato da dedicare alla gestione della piattaforma**.

5/4 Modalità di presentazione delle segnalazioni in forma scritta

6. Con riferimento poi alla domanda circa il modo con cui, in assenza di piattaforma informatica, viene mantenuta l'interlocuzione con il segnalante prevista all'art. 5 del d.lgs. n. 24/2023 dall'analisi delle risposte emerge che:

- la maggior parte dei soggetti ha dichiarato che le interlocuzioni avvengono principalmente via PEC, PEO o mail appositamente riservata o criptata, per telefono o tramite rapporto diretto con il RPCT che valuta la fondatezza delle circostanze rappresentate nella segnalazione, o con il soggetto da questo incaricato o con confronti orali, anche mediante fissazione di appuntamenti in presenza preventivamente calendarizzati.

- Altri usano un procedimento cartolare riservato , i recapiti che il segnalante indica nell'ambito del modulo messo a disposizione sul sito internet aziendale o le stesse modalità con cui è stata presentata la segnalazione salvo diversa indicazione del segnalante.

- È prevista anche la consegna presso l'ufficio comunale o un contatto riservato tra il segnalante e l'incaricato alla ricezione delle segnalazioni.

- Infine, alcuni hanno dichiarato di non aver previsto alcuna interlocuzione.

5/5 Modalità di presentazione delle segnalazioni in forma scritta

7. Quanto al canale da cui stanno pervenendo le segnalazioni, la maggioranza ha dichiarato che le stesse stanno giungendo **tramite il/i canale/i appositamente indicati dall'amministrazione/ente per la ricezione delle segnalazioni whistleblowing.**

Solo n. 22 soggetti (7%) hanno infatti dichiarato che **alcune segnalazioni stanno arrivando tramite canali diversi.**

6. Tempistiche di gestione delle segnalazioni

- Si stanno riscontrando problematiche sui tempi di gestione delle segnalazioni?
- Quali sono le ragioni delle problematiche sui tempi di gestione delle segnalazioni?

Nell'ambito dei soggetti del settore pubblico che hanno compilato il questionario la maggioranza ossia il 94 % **non sta riscontrando problematiche sui tempi di gestione delle segnalazioni.**

Circa il 5 % **ha dichiarato invece di avere problematiche dovute per lo più:**

alla complessità delle valutazioni e delle verifiche da svolgere per valutare l'ammissibilità della segnalazione e la sussistenza dei fatti/illeciti segnalati oppure, ad esempio, dovute alla **carenza di personale dedicato all'attività, a ritardi da parte degli uffici ai quali viene richiesto di effettuare gli accertamenti di competenza sui fatti segnalati, o alla difficoltà di rispettare i tempi in caso di assenza del RPCT.**

7. Segnalazioni orali

- È stata prevista, oltre alla possibilità di effettuare una **segnalazione in forma scritta, la possibilità di effettuare una segnalazione orale?**
- **Quali sono le modalità** attraverso le quali può essere effettuata una segnalazione orale, in modo tale da garantire la riservatezza del segnalante e del contenuto della segnalazione?
- Una volta ricevuta la segnalazione orale, **si è ritenuto opportuno tracciarla?**
- **In quale modo** viene tracciata la segnalazione orale?
- Rispetto alle modalità organizzative per consentire la segnalazione orale, si è stabilito o si intende stabilire che...?
- Laddove prevista, **la modalità di segnalazione orale è preferita dai segnalanti rispetto alla forma scritta?**

7/1 Segnalazioni orali

1. **Dall'analisi è emerso che circa il 41 % dei rispondenti ha previsto la possibilità di effettuare segnalazioni, oltre che in forma scritta, anche in forma orale.**

È da evidenziare, tuttavia, che vi è ancora una **buona percentuale di soggetti, il 52%**, che ha dichiarato di **non aver previsto la possibilità di fare segnalazioni orali.**

2. Nell'ambito dei soggetti che hanno previsto o intendono prevedere le segnalazioni anche orali, la maggioranza ha indicato **l'incontro diretto con il segnalante** in una sede riservata quale modalità per l'effettuazione delle segnalazioni orali.

Un minor numero di enti, nell'ambito delle opzioni proposte, ha invece indicato l'attivazione di una linea telefonica gratuita dedicata, con un operatore autorizzato che acquisisce la segnalazione e la registra, e l'adozione di un sistema di messaggistica vocale, attraverso un sistema di segreteria.

La preferenza per l'incontro diretto e l'attivazione di una **linea telefonica gratuita e dedicata è confermata anche analizzando le risposte aperte fornite.**

In aggiunta a queste due modalità, tuttavia, si rappresenta che diversi enti hanno fatto riferimento anche all'uso della **casella vocale su piattaforma.**

3. In merito al **tracciamento delle segnalazioni orali, la maggioranza, cioè n. 87 soggetti, ha dichiarato di tracciarle.**

8. Formazione del personale

- Sono state pianificate iniziative di **sensibilizzazione e formazione del personale** per divulgare le finalità dell'istituto del whistleblowing e la procedura per il suo utilizzo?
- È stato formato o si intende avviare la formazione del personale sulla gestione delle segnalazioni orali?

Dall'esame delle risposte è emerso che la maggior parte delle amministrazioni **ha pianificato o intende pianificare iniziative di sensibilizzazione e formazione** del personale per divulgare le finalità dell'istituto del whistleblowing e la procedura per il suo utilizzo.

Si rammenta in ogni caso che **la formazione è volta ad implementare la conoscenza normativa, le migliori pratiche e gli strumenti operativi necessari per gestire efficacemente le segnalazioni, proteggere i whistleblowers e, contemporaneamente, salvaguardare la stessa organizzazione dell'ente**. Ciò tenuto conto che **la formazione è una misura di prevenzione della corruzione**.

Dai dati risulta altresì che **sono maggiori le amministrazioni che non hanno formato il personale o non intendono farlo con riferimento alle segnalazioni orali**.

9. Codici di comportamento/codici etici e responsabilità disciplinare

- Le amministrazioni e gli enti che hanno adottato codici di comportamento/codici etici **hanno previsto forme di responsabilità disciplinare in capo ai soggetti competenti a gestire le segnalazioni in caso di violazione dell'obbligo di riservatezza dell'identità** del segnalante e degli altri soggetti la cui identità va tutelata?

Poco più della metà dei soggetti (53 %) ha previsto **nei codici di comportamento/etici forme di responsabilità disciplinare in capo ai soggetti competenti a gestire le segnalazioni in caso di violazione dell'obbligo di riservatezza dell'identità del segnalante** e degli altri soggetti la cui identità va tutelata.

10. Gestione delle segnalazioni interne: soggetti pubblici tenuti alla nomina del RPCT

- È stato istituito un **canale interno di segnalazione**?
- Indicare le ragioni della **mancata attivazione del canale interno**
- È stata disciplinata la **procedura di gestione delle segnalazioni interne** con apposito atto **organizzativo, sentite le rappresentanze sindacali**?
- Se è stato adottato l'atto organizzativo, **sono state inserite al suo interno le informazioni necessarie** ?
- **Quali sono i soggetti coinvolti, i rispettivi compiti e le modalità di coordinamento tra il RPCT e gli uffici interni all'amministrazione/ente?**
- **Se non è stato adottato l'atto organizzativo, quali motivi non lo hanno consentito?**
- Nell'ambito della gestione del canale interno di segnalazione, **il RPCT si avvale di una struttura di supporto?**
- I membri della struttura di supporto del RPCT, al fine di gestire le segnalazioni, **sono stati espressamente autorizzati a trattare i dati personali** come richiesto dall'art. 12, co. 2 del d.lgs. n. 24/2023?

10/1 Gestione delle segnalazioni interne: soggetti pubblici tenuti alla nomina del RPCT

1. Con specifico riferimento ai **soggetti tenuti alla nomina del RPCT**, dalle risposte emerge che n. 181 su 292 (e quindi il **61%**) ha istituito **un canale interno di segnalazione**.
Rimane tuttavia ancora alta la % di quelli che non l'hanno istituito pari al 38% (n.111 soggetti).
2. **Quanto alle ragioni della mancata attivazione del canale interno, n. 67 soggetti hanno dichiarato che il canale è in fase di istituzione**, i restanti n. 44 hanno invece indicato altre motivazioni, tra cui ad esempio: la **non necessità dell'istituzione**, anche per via delle esigue **dimensioni dell'ente**, o la **mancanza di risorse per i costi economici connessi e il personale in via di pensionamento che rifiuta ogni aggiornamento**. Altri hanno precisato che vi è un **canale anonimo aperto a tutti che può essere utilizzato**. **Alcuni hanno ritenuto non necessario prevedere un canale interno in quanto non ricevono segnalazioni.**
3. Molti soggetti del settore pubblico (n. 136) **hanno poi disciplinato la procedura di gestione delle segnalazioni interne con apposito atto organizzativo, sentite le rappresentanze sindacali**. Nell'atto organizzativo n. 112 **soggetti hanno individuato i soggetti coinvolti nella trattazione delle vicende segnalate**; n. 95 soggetti hanno indicato **i compiti di tali soggetti** e n. 94 anche le **modalità di coordinamento tra RPCT e gli uffici interni dell'amministrazione/ente**.
La maggioranza dei soggetti che ha compilato il questionario ha conferito il ruolo di gestore delle segnalazioni al RPCT.
4. Alcuni soggetti hanno dichiarato di aver previsto il **coinvolgimento anche di altri soggetti** come, ad esempio, **i collaboratori dello staff, i soggetti individuati dal RPCT, il Direttore Generale Responsabile, i dirigenti, l'ufficio controllo, UPD, ODV.**

10/2 Gestione delle segnalazioni interne: soggetti pubblici tenuti alla nomina del RPCT

5. Quanto ai compiti, la quasi totalità dei soggetti ha dichiarato che il gestore - il RPCT, l'ODV, o altro soggetto nominato gestore delle segnalazioni - può richiedere informazioni, atti e documenti a Dirigenti, Responsabili degli Uffici e altri dipendenti dell'Ente.

6. Infine, le principali modalità di coordinamento tra RPCT e gli uffici interni all'amministrazione/ente risultano le seguenti: un Comitato (RPCT e OdV) che segue la segnalazione o che il RPCT, nel caso di segnalazioni rilevanti ai sensi del d.lgs. 231/2001, provvede a dare informativa della ricezione della segnalazione all'OdV; alcuni enti pubblici hanno previsto interlocuzioni tra RPCT e uffici interni all'amministrazione/ente.

Sono invece n. 45 i rispondenti che **non hanno definito la procedura nell'atto organizzativo**, precisando ad esempio in alcuni casi che **l'atto è in fase di predisposizione** .

7. Altri hanno evidenziato che è stato predisposto un atto organizzativo senza sentire le rappresentanze sindacali. Altri enti hanno precisato di aver proceduto alla **redazione di un regolamento, sottoposto a controllo dell'ente sovraordinato.**

Altri ancora hanno riferito che **non esiste un regolamento interno**, ma che la materia è oggetto continuo di **aggiornamenti, approfondimenti, chiarimenti sia sulla sezione "anticorruzione e trasparenza" dei PTPCT e dei PIAO dal 2022, sia attraverso circolari, newsletter, informazioni per le vie brevi e corsi di formazione e sensibilizzazione.**

Vi è anche chi ha riferito che non è necessaria l'adozione di un atto organizzativo.

11. Gestione delle segnalazioni interne: soggetti pubblici non tenuti alla nomina del RPC

- Se i soggetti non sono tenuti alla nomina del RPCT - in quanto inquadrabili tra gli enti di cui all'art. 2-bis, co. 3 del d.lgs. 33/2013 **a chi è stata affidata la gestione del canale interno di segnalazione?**
- Laddove si sia **scelto di affidare la gestione del canale interno di segnalazione ad un soggetto interno, su chi è ricaduta tale scelta?**
- Laddove la gestione del canale interno sia stata affidata **ad un soggetto esterno, a chi è stato attribuito tale ruolo?**

Va premesso che sono n. 27 i soggetti pubblici **che hanno dichiarato di non essere tenuti alla nomina del RPCT, anche se all'interno di questi vi sono enti invece tenuti.**

Nell'ambito di tali soggetti solo n. 14 hanno risposto alla domanda, ma almeno n. 9 di questi sarebbero tenuti alla nomina. **Quindi le considerazioni dovrebbero essere svolte solo su n. 5 soggetti** (ossia enti privati in controllo pubblico e le Scuole), ma, a questo punto, il dato acquisito non sarebbe rilevante ed utile.

In ogni caso, da questi dati, emerge che la gestione è stata affidata ad un soggetto interno, scelto fra responsabile Internal audit, responsabile legale, ODV, Direttore ufficio scolastico; soggetto esterno.

Conclusioni

“Chi finge di non vedere è complice”

(Raffaele Cantone)

“Grazie per l’attenzione

Mi trovi anche su ...

<https://community.omniavis.it/>

<https://www.youtube.com/channel/UCkXXWPcvX97Trlb-1bORtLA>

<https://www.facebook.com/groups/rassegnagiuridica>

Simona Anzani