



## Scheda di sintesi e confronto del contributo del CSIG

*Centro Studi Informatica Giuridica di Ivrea-Torino*

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 - **adottato dall' ANAC il 01/06/2023** Testo in consultazione fino al 15/06/2023

**con la**

**Delibera n°311 del 12 luglio 2023** 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.

**\*\*\*\***

Il Centro Studi Informatica Giuridica di Ivrea-Torino (associazione interdisciplinare indipendente e senza scopo di lucro che promuove il confronto, il dibattito e la condivisione delle esperienze, con l'obiettivo di individuare soluzioni in grado di migliorare la società e di dare impulso allo sviluppo del quadro tecnologico e normativo del nostro Paese), avendo trasmesso all' ANAC il proprio contributo allo Schema di Linee guida in epigrafe, a seguito della pubblicazione delle linee guida definitive, sintetizza in questa scheda le determinazioni dell'ANAC che è possibile rilevare in relazione a ciascuna osservazione formulata dal CSIG:

Associati che hanno collaborato nella stesura del contributo:

- Mauro Alovio
- Gabriella Molinelli

- Cristiano Ornaghi
- Giulio Ellese
- Salvatore Maugeri

Sezioni delle linee guida cui si riferisce il contributo	Osservazioni del CSIG di Ivrea e Torino	Delibera n°311 del 12 luglio 2023
<p><b>1.2 Quali sono i soggetti che godono di protezione in caso di segnalazione, denuncia o divulgazione pubblica nell'ambito del settore pubblico</b></p>	<p>Con riferimento agli Ordini e Collegi professionali, si chiede di chiarire se gli <b>Iscritti agli Ordini e ai Collegi professionali</b> possano considerarsi ricompresi tra i soggetti che godono di protezione in considerazione del fatto che essi, avendo il <b>potere di riunirsi nell'assemblea degli iscritti per eleggere i propri rappresentanti e per approvare il bilancio</b>, potrebbero essere ricompresi tra le <b>"Persone con funzione di Amministrazione o controllo"</b> ai sensi dell'art. 3, comma 3 lettera h) del D.Lgs. 2023 n.24, trattandosi di <b>soggetti collegati in senso ampio all'organizzazione nella quale la violazione si verifica</b> e nella quale <b>esercitano alcune funzioni</b>, anche in assenza di una regolare investitura (esercizio di fatto di funzioni).</p>	<p>Pg. 20  <b>Persone con funzioni di amministrazione, direzione, controllo, vigilanza o rappresentanza</b>, anche qualora tali funzioni siano esercitate in via di mero fatto presso soggetti del settore privato. Si tratta 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). Può trattarsi, ad esempio, dei componenti dei Consigli di amministrazione, anche senza incarichi esecutivi, oppure dei componenti degli Organismi di vigilanza (ODV).</p>
<p><b>1.3 Gli enti del settore privato tenuti a rispettare la disciplina</b></p>	<p>Riguardo al <b>computo della media dei lavoratori impiegati</b> nei soggetti del settore privato le linee guida precisano che, <i>"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"</i>.  Al riguardo, si chiede di precisare se non sia necessario <b>distinguere le seguenti diverse situazioni:</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li><b>enti del settore privato già esistenti e operanti alla data di entrata in vigore del decreto:</b> si potrebbe fare riferimento alla <b>media dei lavoratori impiegati nell'anno solare precedente alla data di entrata in vigore del decreto;</b></li> <li><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</b></li> </ol>	<p>Pg. 17  <b>Computo della media dei lavoratori impiegati nei soggetti del settore privato</b>  Per il calcolo della media annua dei lavoratori impiegati negli enti del settore privato, occorre fare riferimento, di volta in volta, all'ultimo anno solare precedente a quello in corso <sup>17</sup>, salvo per le imprese di nuova costituzione per le quali si considera l'anno in corso.</p> <p>Nota 17  Il primo anno da considerare è quello precedente all'entrata in vigore del presente decreto. Inoltre, ai fini del calcolo della media dei lavoratori impiegati negli enti del settore privato deve farsi riferimento al valore medio degli addetti (Elaborazione dati INPS) al 31/12 dell'anno solare precedente a quello in corso, contenuto nelle visure camerali. Quando l'impresa è di nuova costituzione,</p>

	<p><b>media prevista dal decreto:</b> per questi casi, si chiede di chiarire se l'obbligo sorge <u>immediatamente</u>, 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 <u>solo dall'anno solare successivo</u>.</p> <p>Riguardo al <b>critero di calcolo della media</b>, si chiede di precisare se possa essere utilizzato il <b>metodo delle ULA</b> (c.d. <i>unità lavorative annue</i>: calcolate riducendo il valore unitario delle posizioni lavorative a tempo parziale in equivalenti a tempo pieno) o se invece debbano utilizzarsi altri criteri.</p>	<p><i>considerato che il dato in questione viene aggiornato trimestralmente, va preso come riferimento il valore medio calcolato nell'ultima visura.</i></p>
<p><b>2.1.1 Segnalazioni con contenuti esclusi dall'applicazione della disciplina sul whistleblowing</b></p>	<p>Riguardo all'esclusione <i>delle contestazioni, rivendicazioni o richieste legate ad un <b>interesse di carattere personale</b> 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</i>, prevista dall' Art. 1, 2 comma lett. a del decreto, considerato che le <b>motivazioni di fondo</b> che spingono il segnalante ad effettuare la segnalazione <b>potrebbero essere anche molteplici</b> e riguardare <b>contemporaneamente</b> sia interessi di carattere personale, sia un <b>concomitante interesse pubblico o all'integrità</b> dell'amministrazione di appartenenza, e tenuto conto del fatto che il successivo art. 16, 2 comma dispone che <i>"I motivi che hanno indotto la persona a segnalare o denunciare o divulgare pubblicamente sono irrilevanti ai fini della sua protezione."</i>, <u>si chiede di chiarire se</u> dal combinato disposto delle due disposizioni non si possa dedurre la regola che <b>il segnalante non ha diritto alla protezione se</b> la segnalazione/denuncia è fatta <b>ESCLUSIVAMENTE</b> per un «interesse personale» o se concerne <b>UNICAMENTE</b> il «rapporto individuale di lavoro» o «il rapporto con le figure</p>	<p>Pg. 29  <i>Sono quindi escluse, ad esempio, le segnalazioni riguardanti vertenze di lavoro e fasi precontenziose, discriminazioni tra colleghi, conflitti interpersonali tra la persona segnalante e un altro lavoratore o con i superiori gerarchici, segnalazioni relative a trattamenti di dati effettuati nel contesto del rapporto individuale di lavoro in assenza di lesioni dell'interesse pubblico o dell'integrità dell'amministrazione pubblica o dell'ente privato;</i></p>

	<p>sovraordinate», o, in altri termini, se <b>MANCA del tutto un interesse pubblico di carattere collettivo da tutelare.</b></p>	
<p><b>2.1.4 Gli elementi e le caratteristiche delle segnalazioni</b></p>	<p>Si chiede di precisare come sia possibile conciliare, in concreto, l'esigenza che <i>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</i>, con il <b>principio di minimizzazione</b> previsto dall' Art. 13, 2 comma, in base al quale «<i>l dati personali che manifestamente non sono utili al trattamento di una specifica segnalazione non sono raccolti o, se raccolti accidentalmente, sono cancellati immediatamente.</i>»</p> <p>Al riguardo, si evidenzia che il sistema informatico protetto da crittografia dovrebbe anche essere <b>immodificabile</b> al fine di preservare l'<b>immutabilità</b> dei dati, il che renderebbe praticamente <u>impossibile procedere alla successiva cancellazione</u> delle informazioni spontaneamente inserite dal segnalante.</p> <p>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</p>	<p>Pg.61 <i>Garantire che i dati siano adeguati, pertinenti e limitati a quanto necessario rispetto alle finalità per le quali sono trattati («minimizzazione dei dati»).</i> A tal riguardo, il decreto precisa, infatti, che <i>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<sup>106</sup></i></p> <p>Nota 106 <i>In tal caso il soggetto deputato a valutare la manifesta inutilità dei dati è il titolare del trattamento, in persona di coloro che sono autorizzati a ricevere e a trattare le segnalazioni, sulla base di indicazioni impartite dallo stesso titolare e dalla normativa di settore in ogni caso si precisa che il principio di minimizzazione previsto dal decreto ai sensi dell'art. 13 comma 2 del dlgs 24/2023 debba essere interpretato in modo restrittivo limitando l'applicabilità della previsione ai soli casi sia palese la assoluta irrilevanza di parti della segnalazione che contengono dati personali rispetto alla vicenda segnalata restando salve le norme di settore in materia di conservazione degli atti.</i></p>
<p><b>2.2 Le segnalazioni anonime e la loro trattazione</b></p>	<p>Riguardo all'affermazione che <i>“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.”</i>, si chiede di chiarire se <b>per i soggetti del settore pubblico</b> non sussista uno <b>specifico divieto</b> di ricevere e gestire segnalazioni anonime ricavabile, in via sistematica, dal combinato disposto degli <b>articoli 45 e 65 del CAD</b> (Codice dell'amministrazione digitale) che impongono espressamente di <b>accertare la provenienza</b> dei documenti trasmessi da chiunque a</p>	<p>Pg.33 <i>I soggetti del settore pubblico e del settore privato considerano le segnalazioni anonime ricevute attraverso i canali interni alla stregua di segnalazioni ordinarie, laddove ne sia prevista la trattazione. In tali casi quindi le segnalazioni anonime saranno gestite secondo i criteri stabiliti, nei rispettivi ordinamenti, per le segnalazioni ordinarie</i> <i>In ogni caso, il segnalante o il denunciante anonimo, successivamente identificato, che ha comunicato ad ANAC di</i></p>

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 né 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.

Si vedano:

**CAD Art. 45. Valore giuridico della trasmissione**

*1. I documenti trasmessi da chiunque ad una pubblica amministrazione con qualsiasi mezzo telematico o informatico, idoneo ad accertarne la provenienza, soddisfano il requisito della forma scritta e la loro trasmissione non deve essere seguita da quella del documento originale.*

**CAD Art. 65. Istanze e dichiarazioni presentate alle pubbliche amministrazioni per via telematica**

*1. Le istanze e le dichiarazioni presentate per via telematica alle pubbliche amministrazioni e ai gestori dei servizi pubblici ai sensi dell'articolo 38, commi 1 e 3, del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445, sono valide:*

- a) se sottoscritte mediante una delle forme di cui all'articolo 20;*
- b) ovvero, quando l'istante o il dichiarante è **identificato** attraverso il sistema pubblico di identità digitale (SPID), nonché attraverso uno degli altri strumenti di cui all'articolo 64, comma 2-novies, nei limiti ivi previsti;;*
- c) ovvero sono sottoscritte e presentate unitamente alla copia del documento d'identità;;*

*c-bis) ovvero se trasmesse dall'istante o dal dichiarante dal proprio domicilio digitale purché le relative credenziali di accesso siano state rilasciate previa identificazione del titolare, anche per via telematica secondo modalità definite con regole tecniche adottate ai sensi dell'articolo 71, e ciò sia attestato dal gestore del sistema nel messaggio o in un suo allegato. In tal caso, la trasmissione costituisce elezione di domicilio speciale ai sensi dell'articolo 47 del Codice civile. Sono fatte salve le disposizioni normative che prevedono l'uso di specifici sistemi di trasmissione telematica nel settore tributario;*

*aver subito ritorsioni può beneficiare della tutela che il decreto garantisce a fronte di misure ritorsive.*  
*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 secondo i criteri generali di conservazione degli atti applicabili nei rispettivi ordinamenti 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.*

	<p>Infine, si rileva che l'affermazione secondo la quale le segnalazioni anonime andrebbero trattate <i>“alla stregua di segnalazioni “ordinarie” da trattare secondo i criteri stabiliti nei rispettivi ordinamenti”</i> (non, quindi, in base alla disciplina prevista dal decreto lgs. 2023 n.24) sembra essere in contraddizione con la successiva affermazione secondo la quale <i>“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.”</i></p> <p>Infatti, se si ritiene che le segnalazioni anonime seguano il regime “ordinario” previsto da ciascun ordinamento <b>non potrebbe farsi applicazione del citato articolo 14</b> e, qualora si ritenesse che - in base alle norme del CAD sopra richiamate - <u>per i soggetti del settore pubblico sussista il divieto di acquisire e gestire segnalazioni anonime, la relativa documentazione dovrebbe, invece, essere distrutta immediatamente</u>, salvo che ricorrano i presupposti per la sua trasmissione all’autorità giudiziaria competente.</p>	
<p><b>3. I canali di presentazione delle segnalazioni e le modalità di presentazione</b>  <b>3.1 Quali sono i canali e le condizioni per accedervi</b></p>	<p>E’ sorto il dubbio se il decreto preveda l’obbligo di istituire necessariamente <b>più canali</b> 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.</p> <p>Poiché nelle linee guida si legge che <i>“Gli enti del settore pubblico e di quello privato, come indicati nel § 1 “ambito soggettivo”, sono tenuti ad attivare <b>un canale</b> interno per la trasmissione e la gestione delle segnalazioni.”</i>, <u>si chiede di chiarire</u> se l’uso del</p>	<p>Pg. 36  <i>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.</i></p> <p>Pg. 37  <i>L’intento del legislatore è quello di incoraggiare le persone segnalanti a rivolgersi, innanzitutto, ai canali interni all’ente</i></p>

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

*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 organizzazione.*

Pg.44

*.... si pensi all’ipotesi in cui il gestore della segnalazione, ad esempio il RPCT, sia in conflitto di interessi perché la segnalazione lo riguarda direttamente, come segnalato, oppure come segnalante. In tali casi sarà possibile accedere al canale esterno onde evitare che alla segnalazione non sia dato efficace seguito;*

*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.

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, subordinata 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

Pg.37

*Si deve trattare di soggetti autonomi, requisito che per ANAC va declinato come imparzialità e indipendenza.*

Pg. 39

*Il d.P.R. n. 62 del 2013 prevede che la segnalazione possa essere presentata al superiore gerarchico<sup>60</sup>. 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.*



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 evitare il **rischio** che la segnalazione possa essere trattata come ordinaria con la conseguente impossibilità di garantire la riservatezza prevista dall'art. 12.

Pg. 39

*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 dirigente o funzionario in luogo del RPCT), laddove il segnalante dichiari 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 dichiari espressamente di voler beneficiare delle tutele, o detta volontà non sia desumibile dalla segnalazione, detta segnalazione è considerata quale segnalazione ordinaria.*

Pg.38

*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*

	<p>Si chiede di precisare se la <b>condivisione del canale</b> che in ambito pubblico è prevista espressamente solo per i Comuni che non siano capoluogo di provincia, <b>possa estendersi analogicamente anche ad altri piccoli enti, quali ad esempio Ordini e Collegi professionali.</b></p>	<p><i>la dicitura “riservata” al gestore della segnalazione (ad es. “riservata al RPCT”). La segnalazione è poi oggetto di protocollazione riservata, anche mediante autonomo registro, da parte del gestore.</i></p> <p>Pg.37 <i>ad avviso di ANAC anche per le pubbliche amministrazioni e per gli enti pubblici di piccole dimensioni (meno di 50 dipendenti come per il PIAO).</i></p> <p>pg. 42 <i>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) semplificato</i></p>
<p><b>3.2 I canali interni</b></p>	<p>Si chiede di chiarire se <b>nel caso di utilizzo di un canale diverso</b> rispetto a quelli predisposti dall’organizzazione sussista l’obbligo di trattare e gestire la segnalazione o meno, tenuto conto, in particolare, del fatto che <b>l’utilizzo di canali diversi rispetto a quelli previsti</b> può comportare elevati <b>rischi</b> di identificazione del segnalante e può compromettere la <b>riservatezza</b> del contenuto e delle altre parti che devono rimanere riservate.</p> <p>Del resto, si consideri che prevedere l’obbligo di gestire segnalazioni che siano state trasmesse attraverso canali atipici</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>vanifica le attività di progettazione</b> effettuate a monte dall’organizzazione;</li> <li>- espone l’organizzazione ad ulteriori rischi non previsti nella <b>valutazione d’impatto</b> effettuata dall’organizzazione</li> </ul>	<p>Pg.55 <i>La riservatezza va garantita anche quando la segnalazione viene effettuata attraverso modalità diverse da quelle istituite dai soggetti del settore pubblico e privato e dalla stessa ANAC in conformità al decreto o perviene a personale diverso da quello autorizzato e competente al trattamento della stessa, a cui la segnalazione va trasmessa senza ritardo.</i></p>

	<p>ai sensi della rt. 35 GDPR e dell'art. 13, 6 comma del decreto;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>incoraggia il segnalante a non tenere conto</b> 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.</li> </ul>	
<p><b>4.1 La tutela della riservatezza</b>  <b>4.1.1 La tutela della riservatezza del segnalante</b></p>	<p>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 <b>procedimento amministrativo</b> (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.</p> <p>Riguardo alla «<b>minimizzazione dei dati</b>», 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 <b>successiva cancellazione può comportare il rischio di indebite manipolazioni</b> della segnalazione e un conseguente contenzioso con il segnalante o con il segnalato circa il carattere manifestamente sovrabbondante dei dati accidentalmente raccolti.</p> <p>Al riguardo, si evidenzia che il sistema informatico protetto da crittografia dovrebbe anche essere <b>immodificabile</b> al fine di preservare <b>l'immutabilità</b> dei dati, il che renderebbe praticamente <u>impossibile procedere alla successiva cancellazione</u> delle informazioni spontaneamente inserite dal segnalante.</p> <p>Una possibile soluzione al problema potrebbe forse essere costituita dalla predisposizione a livello nazionale di un <b>form di acquisizione delle segnalazioni che preveda delle domande standardizzate</b> alle quali il segnalante dovrebbe fornire risposta in</p>	<p>Pg.61 Nota 106  <i>In tal caso il soggetto deputato a valutare la manifesta inutilità dei dati è il titolare del trattamento, in persona di coloro che sono autorizzati a ricevere e a trattare le segnalazioni, sulla base di indicazioni impartite dallo stesso titolare e dalla normativa di settore in ogni caso si precisa che il principio di minimizzazione previsto dal decreto ai sensi dell'art. 13 comma 2 del dlgs 24/2023 debba essere interpretato in modo restrittivo limitando l'applicabilità della previsione ai soli casi sia palese la assoluta irrilevanza di parti della segnalazione che contengono dati personali rispetto alla vicenda segnalata restando salve le norme di settore in materia di conservazione degli atti.</i></p>

	<p>termini contenuti in modo da evitare a monte il rischio che vengano indicati dati o informazioni manifestamente non utili per la gestione della segnalazione.</p> <p>L'art 12 comma 8 limita le richieste di accesso agli atti e accesso civico, facendo esplicito riferimento agli artt. 22 e ss. della L. 241/1990 e agli artt. 5 e ss. del D. Lgs. 33/2013. Non essendoci un espresso riferimento anche all'art.43 TUEL, che disciplina le richieste di accesso da parte dei Consiglieri Comunali, si richiede di chiarire e meglio specificare se dinanzi a tali richieste si possa opporre la limitazione prevista dall'art. 12, comma 8 del nuovo Decreto.</p>	
<p><b>4.1.3. Il trattamento dei dati personali</b></p>	<p>In riferimento all'informativa sul trattamento dei dati personali, riguardo alla precisazione che <b><i>“Non devono invece essere fornite informative ad hoc ai vari soggetti interessati.”</i></b> si chiede di <u>riconsiderare tale affermazione</u> circoscrivendola solo alle <b>informative previste dall'art. 14 del Reg. Ue 2016 n.679</b>, per i casi in cui i dati siano ottenuti da altre fonti diverse dagli interessati, perché in questi casi ricorre l'ipotesi di esclusione dall'obbligo di informativa previsto dall'art. 14, paragrafo 5 lettera d) e sussistono le ragioni indicate nella <b>nota 104</b> (<i>“Ciò anche per evitare elevati flussi informativi dai quali è possibile dedurre il coinvolgimento della persona in una segnalazione vanificando le tutele per la riservatezza approntate dal decreto (v. anche 14, par. 5, lett. b) e d), del Regolamento (UE) 2016/679, che peraltro in taluni casi, che possono sussistere nel contesto di specie, esclude l'obbligo di fornire l'informativa quando i dati non sono raccolti presso l'interessato).</i></p> <p>Invece, <b>nei casi in cui i dati vengono raccolti direttamente dal segnalante</b>, o nei casi in cui il <b>segnalante ha abbia dato il consenso alla rivelazione della propria identità</b>, o quando sia <b>terminata la fase delle indagini preliminari o dell'istruttoria del procedimento contabile, non v'è motivo per non rendere l'informativa</b>, che è obbligatoriamente prevista dagli artt. 13 e 14 del Regolamento Ue 2016 n.679.</p>	<p>Pg.62</p> <p><i>Rendere ex ante ai possibili interessati (ad es. segnalanti, segnalati, persone interessate dalla segnalazione, facilitatori, ecc.) un'informativa sul trattamento dei dati personali<sup>112</sup> mediante la pubblicazione di documenti informativi ad esempio tramite sito web, piattaforma, informative brevi in occasione dell'utilizzo degli altri canali previsti dal decreto. Nella fase di acquisizione della segnalazione e della eventuale successiva istruttoria non devono invece essere fornite informative ad hoc ai vari soggetti interessati diversi dal segnalante. Laddove all'esito dell'istruttoria sulla segnalazione si avvii un procedimento nei confronti di uno specifico soggetto segnalato, a quest'ultimo va naturalmente resa un'informativa ad hoc<sup>113</sup>.</i></p>

Si consideri, inoltre, che tale adempimento, 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.

Riguardo alla precisazione che **“la persona coinvolta o la persona menzionata nella segnalazione, con riferimento ai propri dati personali trattati nell’ambito della segnalazione, divulgazione pubblica o denuncia, non possono esercitare i diritti che normalmente il GDPR riconosce agli interessati”**, si chiede di riconsiderare tale affermazione in quanto ciò non può ritenersi valido **nei casi in cui il segnalante ha abbia dato il consenso alla rivelazione** della propria identità, o quando sia terminata la fase delle indagini preliminari o dell’istruttoria del procedimento contabile, perché **in questi casi dall’esercizio di tali diritti non potrebbe derivare un pregiudizio effettivo e concreto** alla tutela della riservatezza dell’identità della persona segnalante.

Riguardo alla precisazione che in tali casi **“al soggetto segnalato o alla persona menzionata nella segnalazione è preclusa anche la possibilità, laddove ritengano che il trattamento che li riguarda violi suddetti diritti, di rivolgersi al titolare del trattamento e, in assenza di risposta da parte di quest’ultimo, di proporre reclamo al Garante della protezione dei dati personali”**, si chiede di riconsiderare tale affermazione poiché **l’art. 2-undecies** del decreto legislativo 30 giugno 2003, n.196, al terzo comma, primo periodo, prevede che **nei casi di cui al comma 1, lettere a), b), d), e) ed f) i diritti di cui al medesimo comma sono esercitati conformemente alle disposizioni di legge o di regolamento che regolano il settore, che devono almeno recare misure dirette a disciplinare gli ambiti di cui all’articolo 23, paragrafo 2, del Regolamento e nel secondo periodo stabilisce che “in ogni caso”** (dunque anche qualora sussista un pericolo effettivo e concreto) **“L’esercizio dei medesimi diritti può, ....., essere ritardato, limitato o escluso con comunicazione motivata e resa senza ritardo all’interessato, a**

pg.59

*La persona coinvolta o la persona menzionata nella segnalazione, con riferimento ai propri dati personali trattati nell’ambito della segnalazione, divulgazione pubblica o denuncia, non possono esercitare – per il tempo e nei limiti in cui ciò costituisca una misura necessaria e proporzionata - i diritti che normalmente il Regolamento (UE) 2016/679 riconosce agli interessati (il diritto di accesso ai dati personali, il diritto a rettificarli, il diritto di ottenerne la cancellazione o cosiddetto diritto all’oblio, il diritto alla limitazione del trattamento, il diritto alla portabilità dei dati personali e quello di opposizione al trattamento). Dall’esercizio di tali diritti potrebbe derivare un pregiudizio effettivo e concreto alla tutela della riservatezza dell’identità della persona segnalante. In tali casi, dunque, al soggetto segnalato o alla persona menzionata nella segnalazione è preclusa anche la possibilità, laddove ritengano che il trattamento che li riguarda violi suddetti diritti, di rivolgersi al titolare del trattamento e, in assenza di risposta da parte di quest’ultimo, di proporre reclamo al Garante della protezione dei dati personali.*

*meno che la comunicazione possa compromettere la finalità della limitazione, per il tempo e nei limiti in cui ciò costituisca una misura necessaria e proporzionata, tenuto conto dei diritti fondamentali e dei legittimi interessi dell'interessato, al fine di salvaguardare gli interessi di cui al comma 1, lettere a), b), d), e) ed f). **In tali casi, i diritti dell'interessato possono essere esercitati anche tramite il Garante con le modalità di cui all'articolo 160.** In tale ipotesi, il Garante informa l'interessato di aver eseguito tutte le verifiche necessarie o di aver svolto un riesame, nonché 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 **possibile difficoltà di coordinamento** delle norme previste dal decreto con la disposizione **dell'art. 38, paragrafo 4 del 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."*

In concreto potrebbe accadere che l'RPD/ DPO venga contattato dal whistleblower, che in tal modo potrebbe disvelare la propria identità rendendola nota al RPD/DPO, o dalla persona segnalata o coinvolta o menzionata nella segnalazione, con evidenti difficoltà pratiche nella gestione dell'istanza dell'interessato da parte del RPD/DPO in considerazione degli obblighi di riservatezza previsti dall'art. 12 del decreto per gli addetti alla gestione della segnalazione del whistleblower.

In questi casi si ritiene che l'RPD/DPO, che ai sensi del successivo paragrafo 5 del menzionato art. 38 *"è tenuto al segreto o alla riservatezza in merito all'adempimento dei propri compiti, in conformità del diritto dell'Unione o degli Stati membri"*, debba comunque avere accesso alle sole informazioni sulla segnalazione necessarie per dare riscontro alle istanze degli interessati,

adottando le necessarie misure al fine di assicurare la riservatezza della persona segnalante, delle persone coinvolte o menzionate, del contenuto della segnalazione e della documentazione allegata. Si chiede, in proposito, di chiarire se per le eventuali comunicazioni del RPD/DPO sia opportuno prevedere l'uso della medesima piattaforma utilizzata dagli addetti alla gestione della segnalazione prevedendo un accesso specifico riservato solo al DPO per le comunicazioni che attengono alle questioni sottopostegli circa il trattamento dei loro dati personali e all'esercizio dei loro diritti derivanti dal regolamento

Analoga criticità potrebbe aversi anche nel caso in cui le **istanze di esercizio dei diritti degli interessati**, formulate ai sensi degli articoli da 15 - 22 del Reg. Ue 2016 n.679, venissero **inviate** dal segnalante o dal segnalato o dalle altre persone menzionate o coinvolte **non alle persone autorizzate a gestire la segnalazione ma alle persone autorizzate a gestire le istanze** con le quali vengono esercitati i diritti da parte degli interessati. Al riguardo, si ritiene che sia opportuno richiamare le organizzazioni ad attenzionare anche tale aspetto prevedendo tale possibilità anche nella procedura di gestione della segnalazioni e nelle informazioni da dare ai segnalanti in modo da evitare il rischio che per tale via possa essere disvelata l'identità del segnalante o delle altre persone coinvolte o menzionate.

**Sezione D: PARTE SECONDA  
– IL RUOLO DI ANAC NELLA  
GESTIONE DELLE  
SEGNALAZIONI D1.**

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

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 verificano tali modifiche e di effettuare i controlli periodici su tale aspetto.



**D9. 4. Le soluzioni tecnologiche di ANAC: la piattaforma informatica**

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.

Torino 28/07/2023

Il Presidente Avv. Mauro Alovisio