



**Modello di gestione delle segnalazioni Whistleblowing  
ex Delibera ANAC n. 469 del 2021**

**Allegato 5 al PTPCT  
2023-2025**

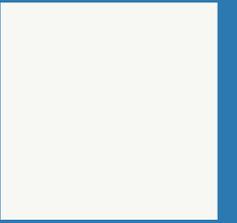
# INDICE



1. INTRODUZIONE
2. SCOPO E DESTINATARI
3. REQUISITI DELLA SEGNALAZIONE
4. OGGETTO DELLA SEGNALAZIONE
5. TUTELA DEL *WHISTLEBLOWER*
6. GESTIONE DELLA SEGNALAZIONE
7. PROCEDURA DI GESTIONE OAR
8. LINEE GUIDA ANAC N. 469 DEL 2021
6. CRITERI PER LA VALUTAZIONE DEL RPCT
7. LINK DI RIFERIMENTO



# INTRODUZIONE



In Italia, l'istituto giuridico del Whistleblowing è stato introdotto dalla legge 6 novembre 2012, n. 190 «Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione», adottata in ottemperanza a raccomandazioni e obblighi convenzionali che promanano dal contesto ONU, OCSE, Consiglio d'Europa e Unione europea.

In particolare, l'art. 1, co. 51, della richiamata legge ha inserito l'art. 54-bis all'interno del d.lgs. 30 marzo 2001 n. 165 «Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche». Tale norma prevede un regime di tutela del dipendente pubblico che segnala condotte illecite di cui sia venuto a conoscenza in ragione del rapporto di lavoro. L'ultima riforma dell'istituto si deve alla legge 30 novembre 2017 n. 179, «Disposizioni per la tutela degli autori di segnalazioni di reati o irregolarità di cui siano venuti a conoscenza nell'ambito di un rapporto di lavoro pubblico o privato», entrata in vigore il 29 dicembre 2017.

# SCOPO E DESTINATARI

L'art. 54-*bis*, co. 2, del d.lgs. 165/2001, come modificato dall'art. 1 della l. 179, individua l'ambito soggettivo di applicazione della disciplina sulla tutela del dipendente che segnala condotte illecite, ampliando la platea dei soggetti destinatari rispetto al previgente art. 54-*bis*, che si riferiva genericamente ai "dipendenti pubblici".

La nuova formulazione dell'art. 54-*bis* include espressamente, al comma 2, nella nozione di dipendente pubblico, le seguenti tipologie di lavoratori:

- i dipendenti delle amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1, comma 2 del d.lgs. n. 165 del 2001 ivi compreso il dipendente di cui all'art. 3;
- i dipendenti degli enti pubblici economici;
- i dipendenti di enti diritto privato sottoposti a controllo pubblico ai sensi dell'articolo 2359 del codice civile;
- i lavoratori e collaboratori delle imprese fornitrici di beni o servizi e che realizzano opere in favore dell'amministrazione pubblica.

# SCOPO E DESTINATARI

La nuova formulazione dell'art. 54-bis, d.lgs. n. 165 del 2001, stabilisce che la disciplina sulla tutela degli autori di segnalazioni "si applica anche ai lavoratori e ai collaboratori delle imprese fornitrici di beni o servizi e che realizzano opere in favore dell'amministrazione pubblica".

Si tratta dunque di soggetti che, pur dipendenti di enti privati, operano nel contesto lavorativo dell'amministrazione pubblica e, quindi, possono venire a conoscenza di illeciti ivi compiuti.

La disposizione sembra riferirsi a tutte quelle situazioni in cui un'impresa si trovi a fornire beni e servizi o a realizzare un'opera nei confronti dell'amministrazione anche al di fuori dell'ambito di applicazione del Codice dei contratti pubblici (d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50).

# REQUISITI DELLA SEGNALAZIONE

L'ambito oggettivo della disciplina delle segnalazioni comprende:

- **le segnalazioni di condotte illecite di cui il dipendente sia venuto a conoscenza in ragione del rapporto di lavoro;**
- **le comunicazioni di misure ritenute ritorsive adottate dall'amministrazione o dall'ente nei confronti del segnalante in ragione della segnalazione.**

Come previsto dall'art 54-bis (art. 1, co. 1), le prime possono essere inviate, a discrezione del *whistleblower*, al RPCT o all'ANAC.

Il dipendente può anche valutare di inoltrare una denuncia «all'autorità giudiziaria ordinaria o a quella contabile».

Per contro, le comunicazioni di misure ritorsive vanno inoltrata all'ANAC.

Le Linee Guida ANAC n. 469/2021 hanno fornito puntuali indicazioni sulle caratteristiche delle segnalazioni che l'Autorità ritiene necessarie ai fini dell'applicazione al loro autore dell'istituto del whistleblowing e del sistema di tutele ad esso connesse.

Perché al segnalante possa accordarsi la tutela prevista dall'art. 54-bis i presupposti sono i seguenti:

- **il segnalante deve rivestire la qualifica di "dipendente pubblico" o equiparato (cfr. infra, § 1.2);**
- **la segnalazione deve avere ad oggetto "condotte illecite";**
- **il dipendente deve essere venuto a conoscenza di tali "condotte illecite" "in ragione del proprio rapporto di lavoro";**
- **la segnalazione deve essere effettuata "nell'interesse all'integrità della pubblica amministrazione";**
- **la segnalazione deve essere inoltrata ad almeno uno delle quattro tipologie di destinatari indicati nell'art. 54-bis, co. 1 (RPCT, ANAC, Autorità giudiziaria ordinaria o contabile).**

Le segnalazioni dovranno essere sempre adeguatamente **circostanziate** al fine di consentire le dovute verifiche sui fatti evidenziati, anche a prescindere dall'individuazione del soggetto responsabile, e quindi contenere elementi fondanti dell'asserito illecito con un grado di dettaglio sufficiente a consentire di identificare elementi utili o decisivi (ad esempio tipologia di illecito commesso, periodo di riferimento, valore, cause e finalità dell'illecito, aree e persone interessate o coinvolte).

**Non sono quindi prese in considerazione segnalazioni prive di qualsiasi elemento sostanziale a loro supporto, eccessivamente vaghe o poco circostanziate.**

L'abuso o l'utilizzo in mala fede dello strumento, ad esempio per segnalare eventi di cui è già nota l'infondatezza al segnalante, questioni meramente personali ovvero segnalazioni con evidente contenuto diffamatorio o calunnioso, comporta l'applicazione del sistema sanzionatorio dell'Ordine.

# OGGETTO DELLA SEGNALAZIONE

La segnalazione può essere effettuata in qualsiasi momento e può riferirsi a fatti accaduti o in corso, apprese per ragioni legate all'attività lavorativa svolta.

Alcuni esempi, non esaustivi, di possibili segnalazioni comprendono:

- situazioni di conflitto di interesse ritenute non conosciute dall'Ordine;
- atti di corruzione di terzi verso dipendenti o da parte di questi ultimi verso terzi;
- utilizzo improprio dei beni aziendali;
- intenzionale comunicazione di informazioni false a Pubbliche Amministrazioni.

Si pensi, inoltre, a titolo meramente esemplificativo ai casi di sprechi, nepotismo, ripetuto mancato rispetto dei tempi procedurali, assunzioni non trasparenti, irregolarità contabili, false dichiarazioni, violazione delle norme ambientali e di sicurezza sul lavoro.

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<sup>16</sup>, 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.

# OGGETTO DI SEGNALAZIONE

Il contenuto del fatto segnalato, ad esempio, deve presentare elementi dai quali sia chiaramente desumibile una lesione, un pregiudizio, un ostacolo, un'alterazione del corretto ed imparziale svolgimento di un'attività o di un servizio pubblico o per il pubblico, anche sotto il profilo della credibilità e dell'immagine dell'amministrazione.

È necessario che la segnalazione sia il più possibile circostanziata al fine di consentire la delibazione dei fatti da parte del RPCT o di ANAC.

In particolare è necessario risultino 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.

È utile anche allegare documenti che possano fornire elementi di fondatezza dei fatti oggetto di segnalazione, nonché l'indicazione di altri soggetti potenzialmente a conoscenza dei fatti.

# TUTELA DEL *WHISTLEBLOWER*

Come evidenziato nelle Linee Guida ANAC n. 469/2021, il sistema di protezione che la Legge riconosce al *whistleblower* si compone di tre tipi di tutela:

- **la tutela della riservatezza dell'identità del segnalante e della segnalazione;**
- **la tutela da eventuali misure ritorsive o discriminatorie eventualmente adottate dall'ente a causa della segnalazione effettuata;**
- **l'esclusione dalla responsabilità nel caso in cui il *whistleblower* (nei limiti previsti dall'art. 3, l. 179) - sia in ambito pubblico (ex art. 54-*bis*, d.lgs. 165/2001) che privato (ex art. 6 d.lgs. 231/2001) - sveli, per giusta causa, notizie coperte dall'obbligo di segreto d'ufficio, aziendale, professionale, scientifico o industriale (artt. 326, 622, 623 c.p.) ovvero violi l'obbligo di fedeltà (art. 2105 c.c.)**

# GESTIONE DELLA SEGNALAZIONE

**Le segnalazioni possono essere inviate:**

- all'ANAC, attraverso la Piattaforma o il Protocollo generale utilizzando il “Modulo per la segnalazione di reati o irregolarità, ai sensi dell’art. 54-bis, d.lgs. 165/2001”, pubblicato sul sito ANAC, sia la trasmissione sia della segnalazione di condotte illecite, sia per la comunicazione di misure ritorsive. Resta fermo che la segnalazione/comunicazione può anche essere presentata con dichiarazione diversa da quella prevista nel modulo, purché contenente gli elementi essenziali indicati in quest’ultimo.

**<https://www.anticorruzione.it/-/whistleblowing?redirect=%2Fper-le-amministrazioni-pubbliche>**

- al RPCT, mediante la casella di posta elettronica dedicata:  
**[whistleblowing@ordineavvocati.roma.it](mailto:whistleblowing@ordineavvocati.roma.it)**

# GESTIONE DELLA SEGNALAZIONE

- al RPCT con modalità cartacea di segnalazione, mediante raccomandata in busta chiusa indirizzata al RPCT, ritenuta strumento alternativo idoneo dalla stessa Delibera ANAC n. 469 del 2021 (Parte II - paragrafo 2.2.2).

**Raccomandata in busta chiusa con la dicitura: "Riservata personale - Responsabile per la corruzione e la trasparenza dell'Ordine degli Avvocati di Roma" - Ordine degli Avvocati di Roma, Palazzo di Giustizia, Piazza Cavour, 00193, Roma.**

# PROCEDURA DI GESTIONE DELLA SEGNALAZIONE

- 1) RICEZIONE E ATTIVITA' DI VERIFICA E ANALISI DELLE SEGNALAZIONI RICEVUTE DA PARTE DEL RPCT (ATTIVITA' OBBLIGATORIA LA CUI VIOLAZIONE E' SANZIONABILE COME PRESVISTO DAL COMMA 6 DELL'ART. 54 BIS L. 179. (PRESENTAZIONE INFORMATIVA PRIVACY E RICHIESTA CONSENSO A RIVELARE L'IDENTITA')
- 2) FASE EVENTUALE, ove quanto denunciato non sia adeguatamente circostanziato o a richiesta del whistleblower.
- 3) FASE ISTRUTTORIA: VALUTAZIONE DELLE SEGNALAZIONI DA PARTE DEL RPCT.

# PROCEDURA DI GESTIONE DELLA SEGNALAZIONE

## 4) FASE DECISORIA:

- **ARCHIVIAZIONE**

Qualora venga rilevata una delle cause di archiviazione, entro e non oltre 30 giorni dall'invio dell'avviso di ricevimento, il RPCT provvede a:

- archiviare la segnalazione con adeguata motivazione. La stessa verrà, quindi, inserita e conservata all'interno dell'applicativo informatico (o, a seconda dei casi, del fascicolo riservato cartaceo o del protocollo informatico) e sarà oggetto di rendicontazione al Consiglio nell'ambito della Relazione finale di monitoraggio ai sensi dell'art. 1, c. 14, della l. n. 190/2012;
- comunicare al segnalante l'archiviazione e la relativa motivazione mediante il sistema informatico (o altro canale utilizzato per la segnalazione ed eventualmente per l'interlocuzione).

# PROCEDURA DI GESTIONE DELLA SEGNALAZIONE

- **FONDATEZZA**

Il RPCT provvede a redigere una relazione contenente le risultanze dell'istruttoria condotta ed i profili di illiceità riscontrati e ad inviarla ad uno dei seguenti soggetti per i seguiti di competenza:

- Corte dei Conti (se si tratta di ipotesi di danno erariale);
- Procura della Repubblica (se si ravvisa un'ipotesi di reato);
- Organo Collegiale per i Procedimenti Disciplinari o al dirigente responsabile del procedimento disciplinare (se si tratta di un'ipotesi di illecito disciplinare).

Il RPCT provvede, inoltre, a comunicare al segnalante l'inoltro della segnalazione ad altro ente/organo con la relativa motivazione e ad avvisarlo della eventualità che la sua identità potrà essere fornita all'Autorità giudiziaria ove questa lo richieda in conformità a quanto previsto dalla L. n.179/2017.

# PROCEDURA DI GESTIONE LINEE GUIDA ANAC 469/2021

Per tutelare il dipendente che segnala gli illeciti e garantire, quindi, l'efficacia del processo di segnalazione, la procedura di gestione delle segnalazioni utilizzata deve:

1. consentire la gestione delle segnalazioni in modo trasparente attraverso un iter procedurale definito e comunicato all'esterno con termini certi per l'avvio e la conclusione dell'istruttoria;
2. presentare al segnalante l'informativa sul trattamento dei dati personali da parte dell'Amministrazione ed eventualmente acquisire, già in fase di segnalazione, il consenso del segnalante a rivelare l'identità all'ufficio di disciplina;
3. identificare ogni segnalazione ricevuta mediante **l'attribuzione di un codice univoco progressivo**, registrando la data e l'ora di ricezione. Tali informazioni dovranno essere associate stabilmente alla segnalazione;
4. tutelare la riservatezza dell'identità del segnalante, del contenuto della segnalazione, della documentazione ad essa allegata nonché dell'identità di eventuali soggetti segnalati, garantendo l'accesso a tali informazioni solo ai soggetti autorizzati e previsti nell'iter procedurale. Nel caso in cui l'accesso all'applicazione sia mediato da dispositivi firewall o proxy, l'Amministrazione deve garantire la non tracciabilità del segnalante nel momento in cui viene stabilita la connessione anche mediante l'impiego di strumenti di anonimizzazione dei dati di navigazione (ad es. tramite protocollo di trasporto https e accesso mediato dalla rete TOR);

5. separare il contenuto della segnalazione dall'identità del segnalante;
6. rendere disponibile il solo contenuto della segnalazione ai soggetti che gestiscono l'istruttoria;
7. prevedere l'accesso sicuro e protetto all'applicazione per tutti gli utenti mediante l'adozione di sistemi di autenticazione e autorizzazione opportuni.
8. tracciare l'attività degli utenti del sistema nel rispetto delle garanzie a tutela del segnalante, al fine di evitare l'uso improprio di dati relativi alla segnalazione. I relativi log devono essere adeguatamente protetti da accessi non autorizzati e devono essere conservati per un termine congruo rispetto alle finalità di tracciamento.  
**Deve essere evitato il tracciamento di qualunque informazione che possa ricondurre all'identità o all'attività del segnalante. Il tracciamento può essere effettuato esclusivamente al fine di garantire la correttezza e la sicurezza del trattamento dei dati;**
9. consentire l'accesso del RPCT all'identità del segnalante esclusivamente dietro espresso consenso del Custode dell'identità dal segnalante;

10. consentire nel corso dell'istruttoria lo scambio di messaggi o documenti tra segnalante e istruttore mediante meccanismi interni alla piattaforma che tutelino l'identità del segnalante. E' esclusa l'adozione della posta elettronica individuale quale mezzo di notifica al segnalante; qualora la piattaforma per l'acquisizione e gestione delle segnalazioni invii messaggi (es. in caso di variazione dello stato di avanzamento dell'istruttoria, riscontro del segnalante a una richiesta di integrazione, riscontro del segnalante a una richiesta di consenso a rivelare la propria identità nell'ambito di un procedimento disciplinare, ecc.) sulla casella di posta elettronica individuale che l'amministrazione o l'ente ha assegnato al RPCT e all'istruttore, tali messaggi non devono contenere riferimenti all'identità del segnalante o all'oggetto della segnalazione;

11. consentire in qualsiasi momento, tramite l'applicazione, la fruibilità della documentazione custodita, ad es. al fine di evitare il download o, soprattutto, la stampa della stessa; rendere chiaramente visibili al segnalante, al fine di consentire l'uso consapevole e sicuro della piattaforma, le seguenti indicazioni da considerarsi requisiti minimi di buon comportamento, acquisendo dallo stesso segnalante la conferma di lettura.

# CRITERI PER LA VALUTAZIONE DELLA SEGNALAZIONE

Per la valutazione dei suddetti requisiti, il RPCT può utilizzare gli stessi criteri indicati dalle Linee Guida ANAC:

- a) manifesta mancanza di interesse all'integrità della pubblica amministrazione;**
- b) manifesta incompetenza dell'Autorità sulle questioni segnalate;**
- c) manifesta infondatezza per l'assenza di elementi di fatto idonei a giustificare accertamenti;**
- d) manifesta insussistenza dei presupposti di legge per l'esercizio dei poteri di vigilanza dell'Autorità;**
- e) accertato contenuto generico della segnalazione di illecito tale da non consentire la comprensione dei fatti, ovvero segnalazione di illeciti corredata da documentazione non appropriata o inconferente;**
- f) produzione di sola documentazione in assenza della segnalazione di condotte illecite o irregolarità;**
- g) mancanza dei dati che costituiscono elementi essenziali della segnalazione di illeciti indicati al comma 2.**

# LINK DI RIFERIMENTO

**REGOLAMENTO SANZIONATORIO ANAC WHISTLEBLOWING**

**[https://www.anticorruzione.it/portal/public/classic/AttivitaAutorita/AttiDellAutorita/\\_Atto?id=5a2f82b10a7780423014ee7070d6ddd4](https://www.anticorruzione.it/portal/public/classic/AttivitaAutorita/AttiDellAutorita/_Atto?id=5a2f82b10a7780423014ee7070d6ddd4)**

**PIATTAFORMA SEGNALAZIONI ANAC**

**<https://www.anticorruzione.it/-/whistleblowing?redirect=%2Fper-le-amministrazioni-pubbliche>**

**LINEE GUIDA N. 469/2021**

**MODULI PER LA SEGNALAZIONE ANAC**