



LINEE GUIDA PER LA PREDISPOSIZIONE DI PROCEDURE IN MATERIA DI WHISTLEBLOWING

con la collaborazione di:



AUTORI:

TRANSPARENCY INTERNATIONAL ITALIA

Davide Del Monte,
Giorgio Frascini

DLA PIPER

Raffaella Quintana,
Ilaria Curti,
Saverio Cavalcanti,
Paolo Torsello.

HERMES CENTER FOR TRANSPARENCY AND DIGITAL HUMAN RIGHTS

Alessandro Rodolfi



LINEE GUIDA PER LA PREDISPOSIZIONE DI PROCEDURE IN MATERIA DI WHISTLEBLOWING

I) PREAMBOLO || SCOPO

1) IL WHISTLEBLOWING

Il Whistleblowing (da ora in avanti **"WB"**) è uno strumento di derivazione anglosassone attraverso il quale i **dipendenti** di una organizzazione, pubblica o privata, **segnalano** a specifici individui o organismi, (compresi organi di polizia e autorità pubbliche) una possibile frode, un reato, un illecito o qualunque condotta irregolare, commessa da altri soggetti appartenenti all'organizzazione.

I dipendenti - intesi in senso ampio, come specificato meglio nel prosieguo - normalmente sono le prime persone che vengono a conoscenza di eventuali situazioni di rischio e, pertanto, sono anche le prime persone in grado di segnalarle tempestivamente all'organizzazione, prima che possano realizzarsi danni. Lo scopo del WB è quello di permettere alle organizzazioni di affrontare il problema segnalato il prima possibile, rendendo note situazioni di rischio o di danno e contribuendo alla prevenzione e al contrasto di eventuali illeciti.

La gestione virtuosa del WB contribuisce non solo ad **individuare e contrastare possibili illeciti e a diffondere la cultura dell'etica e della legalità** all'interno delle organizzazioni, ma anche a creare un clima di trasparenza ed un senso di partecipazione e appartenenza, generato dal superamento del timore dei dipendenti di subire ritorsioni da parte degli organi sociali o dei colleghi, o dal rischio di vedere inascoltata la propria segnalazione.

2) IL RUOLO DI TRANSPARENCY E DELLE LINEE GUIDA

Transparency International Italia (da ora in avanti anche **"Transparency"** o semplicemente **"TI-IT"**) ha cominciato ad occuparsi di WB nel 2009, quando ancora il termine era pressoché sconosciuto in Italia e utilizzato solamente per riferirsi ad alcune "buone pratiche" presenti negli Stati Uniti e nel mondo anglosassone.

Dalla ricerca e dalla costante attività di promozione di TI-IT sono scaturite una serie di raccomandazioni e di suggerimenti, rivolti alle imprese e alle istituzioni ed autorità pubbliche, volte a far conoscere l'efficacia del WB quale strumento utile, non solo a prevenire fenomeni di corruzione all'interno di enti o organizzazioni, ma anche a coinvolgere i cittadini

e la società civile nell'attività di controllo e contrasto all'illegalità, responsabilizzandoli e richiedendo la loro partecipazione attiva.

Già nel 2010, grazie al contributo decisivo di TI-IT, la tutela del segnalante è entrata di diritto anche nel dibattito politico: un apposito articolo per la "tutela del dipendente pubblico che segnala rischi di illecito" è stato inserito nel disegno di legge anticorruzione, che ha dato poi vita al nuovo art. 54 bis del D.Lgs. 165/2001. Pur occupandosi esclusivamente del dipendente pubblico, il nuovo articolo 54 bis ha il merito di aver impostato le fondamenta per lo sviluppo normativo del WB e, in particolare:

- Ha determinato la creazione da parte dell'Autorità Nazionale Anticorruzione (da ora in avanti anche **"ANAC"**) delle "Linee guida in materia di tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti", emanate il 28 aprile 2015;
- Ha portato la Camera ad approvare un nuovo disegno di legge, rubricato "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".

In questo nuovo panorama, le **Linee Guida di Transparency** (da ora in avanti anche **"Linee Guida"**) devono essere considerate quale **strumento integrativo e innovativo** della attuale disciplina del WB.

Integrativo, in quanto il presente documento intende rafforzare nel settore pubblico quanto già previsto dalla legge e dalle linee guida dell'ANAC.

Innovativo, perché le presenti Linee Guida si elevano a punto di riferimento per le società private che intendano sviluppare politiche aziendali di WB in linea con le best practice internazionali.

Le Linee Guida costituiscono uno strumento a disposizione delle organizzazioni utile per **contrastare** non solo la **commissione di illeciti** ma anche per **combattere la cultura del silenzio** che spinge la gran parte dei dipendenti a tacere di fronte a condotte irregolari di cui sono testimoni.

Le Linee Guida mirano a sviluppare l'idea che sul luogo di lavoro sia importante creare un clima aperto, sicuro e trasparente, in cui i lavoratori possano segnalare eventuali problematiche senza essere visti con sospetto e senza subire ritorsioni.

1) DESTINATARI DELLE LINEE GUIDA

Sono destinatari delle Linee Guida gli **enti pubblici** e le **organizzazioni private** (es. società, gruppi di società, organizzazioni non governative - onlus, fondazioni, associazioni).

2) SEGNALANTE

Chi è **testimone** di un **illecito** o di un'**irregolarità sul luogo di lavoro e decide di segnalarlo**. Può essere segnalante chiunque svolga un determinato compito o funzione in o per un ente pubblico o una organizzazione privata, come, ad esempio: i dipendenti, i dirigenti, gli amministratori, i collaboratori, i consulenti, i terzi quali i fornitori ed, in generale, gli stakeholder.

3) SEGNALAZIONE

Comunicazione del segnalante avente ad oggetto il **ragionevole e legittimo sospetto o la consapevolezza** di comportamenti **illeciti o irregolarità**, commessi da dipendenti o rappresentanti dell'organizzazione, che possano recare un danno anche solo di immagine all'organizzazione stessa nonché a terzi.

La segnalazione può essere di diversi tipi:

- Aperta, quando il segnalante solleva apertamente un problema senza limiti legati alla propria riservatezza.
- Confidenziale, quando il nome del segnalante è conosciuto, ma l'organizzazione tratta la segnalazione in maniera riservata senza rivelare l'identità del segnalante in assenza di un suo esplicito consenso;
- Anonima, quando le generalità del segnalante non sono esplicitate né sono altrimenti individuabili.

4) SEGNALATO

Chiunque sia il **soggetto** cui il segnalante attribuisce la commissione del fatto **illecito/irregolarità** rappresentato nella segnalazione.

5) DESTINATARIO DELLA SEGNALAZIONE

Soggetto/i o organo dell'organizzazione pubblica o privata avente/i il **compito di ricevere, analizzare, verificare** (anche con l'eventuale supporto di altre funzioni dell'organizzazione) le **segnalazioni**.

6) CANALI DI COMUNICAZIONE

Canali individuati dalle organizzazioni quali **mezzi, interni o esterni** all'organizzazione stessa, attraverso cui veicolare le **segnalazioni**.

7) RITORSIONI

Qualsiasi **comportamento ritorsivo o discriminatorio**, diretto o indiretto, rivolto **al segnalante** per motivi collegati, direttamente o indirettamente, alla segnalazione.

Tra questi rientrano le eventuali sanzioni disciplinari, il demansionamento, il licenziamento, il trasferimento o altre misure aventi effetti negativi sulle condizioni di lavoro determinate dalla segnalazione.

8) RICOMPENSA

Qualsiasi forma di **vantaggio per il segnalante** - che sia un bonus o un altro tipo di benefit - nel caso in cui la segnalazione dovesse trovare riscontri concreti.

1) PANORAMA INTERNAZIONALE

In ambito internazionale diversi sono stati gli interventi volti a sollecitare gli Stati ad introdurre specifiche disposizioni normative in materia di WB, tra cui hanno assunto un ruolo di rilievo:

- La **Convenzione** civile sulla **corruzione** emanata dal **Consiglio d'Europa** il 4 novembre 1999, ratificata in Italia con la legge n. 112/2012, che richiede agli Stati membri l'introduzione di meccanismi di protezione adeguata per i dipendenti che in buona fede denunciano di fatti di corruzione;
- La **Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione** del 31 ottobre 2003, ratificata in Italia con la legge n. 116/2009, che richiede agli Stati aderenti di prevedere meccanismi di tutela per le persone che segnalano fatti di corruzione;
- La "**Recommendation of the Council on Guidelines for managing conflict of interest in the public service**" dell'**OCSE** del 28 maggio 2003, che include principi generali per favorire l'adozione da parte degli Stati di procedure di WB che prevedano, da un lato, la protezione dei segnalanti da eventuali ritorsioni e, dall'altro, regole per impedire eventuali abusi dei meccanismi di denuncia.

A differenza dell'Italia, dove il percorso di assimilazione di questi principi internazionali è stato piuttosto lento e frammentario, in altri Paesi la disciplina del WB è stata puntualmente oggetto di interventi normativi. ¹

2) IN ITALIA

Le Linee Guida si inseriscono nel quadro normativo italiano piuttosto limitato in materia di WB. È noto, infatti, che solo alcune normative di settore trattano espressamente e forniscono una regolamentazione del fenomeno del WB, in particolare:

- Il **D.Lgs. 165/2001** o Testo Unico sul pubblico impiego e, segnatamente, l'art. 54 bis del D.Lgs. 165/2001 che prevede la tutela del pubblico dipendente che denuncia o riferisce condotte illecite di cui sia venuto a conoscenza in ragione del rapporto di lavoro. ²
- Il **D.Lgs. 385/1993** o Testo Unico Bancario ("**TUB**"), così come modificato dal D.Lgs. 72/2015, che richiede che le banche adottino procedure specifiche per la segnalazione da parte del personale, sia all'interno che verso l'esterno, di atti o fatti che possano costituire una violazione delle norme disciplinanti l'attività svolta; procedure che devono essere diseguate prevedendo canali specifici, autonomi e indipendenti per la segnalazione, nonché meccanismi idonei a garantire la riservatezza dei dati personali del segnalante e del segnalato e a tutelare adeguatamente il segnalante da ritorsioni (art. 52 bis). ³
- Il **D.Lgs. 58/1998** o Testo Unico sugli intermediari finanziari ("**TUF**"), così come modificato dal D.Lgs. 72/2015, che prevede che gli intermediari e le relative capogruppo adottino procedure di segnalazione aventi le stesse caratteristiche di quelle disciplinate dal TUB (art. 8 bis).

Altre fonti normative prevedono, invece, obblighi di informazione che possono, in qualche modo, essere paragonate alle segnalazioni tipiche del WB, tra queste:

- Il **D.Lgs. 231/2001**, sulla responsabilità amministrativa da reato degli enti, il quale prevede comunque degli «obblighi di informazione nei confronti dell'organismo deputato a vigilare sul funzionamento e sull'osservanza dei modelli»; ⁴
- Il **D.Lgs. 81/2008**, Testo Unico in materia di sicurezza, che prevede, tra gli obblighi dei lavoratori, quello di segnalare tempestivamente al datore di lavoro le anomalie presenti in attrezzature, sostanze, materiali e dispositivi.

NOTE

¹ A titolo puramente esemplificativo, si possono ricordare, con riferimento agli Stati Uniti, il Sarbanes-Oxley Act ("SOX") del 2002 e il Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act del 2011 ("Dodd-Frank Act") che disciplinano il WB nel settore delle organizzazioni private. Il SOX, da un lato, ha introdotto l'obbligo per le società quotate di dotarsi di procedure per la ricezione ed il trattamento di segnalazioni dei dipendenti aventi ad oggetto irregolarità e, dall'altro, ha previsto per il segnalante una serie di tutele da eventuali ritorsioni, tra cui sanzioni penali per il datore di lavoro che ponga in essere atti ritorsivi contro il segnalante stesso.

Il Dodd-Frank Act, prevede a sua volta la tutela dei soggetti che denunciano alla Security and Exchange Commission ("SEC") violazioni della normativa sugli strumenti finanziari fornendo "original information". In attuazione del Dodd-Frank Act la SEC, nel disciplinare le modalità di segnalazione, ha previsto la compilazione da parte del segnalante di un questionario e la sua dichiarazione che le informazioni riportate sono vere e corrette.

² Introdotto dalla legge anticorruzione n. 190/2012. L'Autorità Nazionale Anti Corruzione ha emanato "Linee guida in materia di tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti (Determina del 28.4.2015, n. 6)" in cui ha stabilito i dettagli per la predisposizione di schemi di WB nel settore pubblico.

³ Banca d'Italia, nell'ambito delle Disposizioni di vigilanza per le banche, ha dedicato un'apposita sezione ai "Sistemi interni di segnalazione delle violazioni", nella quale sono specificati i dettagli delle modalità attraverso cui strutturare gli schemi di WB (Circolare n. 285 del 17 dicembre 2013 - 11° Aggiornamento del 21 luglio 2015). L'Associazione Bancaria Italiana, quindi, ha pubblicato un documento di approfondimento delle previsioni in materia di procedure di WB di cui alla predetta Circolare di Banca d'Italia.

⁴ Le linee guida emanate in materia da Confindustria specificano che oggetto della comunicazione all'organismo di vigilanza debbano essere anche le «anomalie o atipicità riscontrate nell'ambito delle informazioni disponibili» e che «nel disciplinare un sistema di reporting efficace, sarà opportuno garantire la riservatezza a chi segnala le violazioni. Allo stesso tempo, sarà opportuno prevedere misure deterrenti contro ogni informativa impropria, sia in termini di contenuti che di forma». Sempre nelle linee guida di Confindustria è evidenziato come «l'obbligo di informare il datore di lavoro di eventuali comportamenti contrari al Modello organizzativo rientra nel più ampio dovere di diligenza e obbligo di fedeltà del prestatore di lavoro di cui agli articoli 2104 e 2105 del codice civile. Di conseguenza, rientrando in tali doveri, il corretto adempimento all'obbligo di informazione da parte del prestatore di lavoro non può dar luogo all'applicazione di sanzioni disciplinari».

II) LINEE GUIDA PER LA PREDISPOSIZIONE DI PROCEDURE DI WHISTLEBLOWING

AMBITO DI APPLICAZIONE, PRINCIPI CHIAVE, SOGGETTI COINVOLTI E SEGNALAZIONI

AMBITO DI APPLICAZIONE

Le procedure per la gestione del WB (da ora in avanti anche solo "Procedure") possono essere adottate sia da **enti pubblici** che da **organizzazioni private**, ove per:

- **Enti pubblici** si intendono tutte le amministrazioni pubbliche così qualificate dalla normativa vigente e, quindi, gli enti di diritto pubblico nazionali, regionali o locali, comunque denominati, istituiti, vigilati o finanziati da Pubbliche Amministrazioni. Le presenti Linee Guida possono essere di supporto, a titolo esemplificativo, a Regioni, Province, Comuni, Comunità Montane e loro consorzi e associazioni; istituti e scuole di ogni ordine e grado comprese le università; aziende ed amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo; camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e loro associazioni; tutti gli enti pubblici non economici nazionali, regionali e locali comunque denominati, istituiti, vigilati o finanziati da Pubbliche Amministrazioni; le amministrazioni, le aziende e gli enti del Servizio sanitario nazionale, nonché gli enti di diritto privato in controllo pubblico di livello nazionale e locale.

- **Enti privati** e imprese si intendono tutti gli enti forniti di personalità giuridica e tutte le società ed associazioni anche prive di personalità giuridica. Le presenti Linee Guida, si prefiggono l'obiettivo di diffondere le buone prassi in materia di WB al maggior numero possibile di organizzazioni. Pertanto, ogni impresa, ogni attività economica ogni associazione, a prescindere dalle dimensioni, si intende destinataria del presente documento.

PRINCIPI CHIAVE

È opportuno che le Procedure adottate all'interno di organizzazioni pubbliche e private siano improntate e contengano espresso richiamo ai seguenti principi fondamentali.

1) Regole chiare

La procedura di WB per essere compresa e correttamente applicata dai destinatari deve **esplicitare** nel modo più semplice e chiaro possibile i **diversi principi e passaggi rilevanti**.

In particolare nelle Procedure **deve essere chiaro**:

- *Chi sono i destinatari;*
- *Quali sono gli standard di comportamento che l'organizzazione si aspetta dal dipendente;*
- *Quali tipologie di irregolarità possono essere oggetto di segnalazione;*
- *Quali caratteristiche deve avere la segnalazione;*
- *Quali sono i canali attraverso cui effettuare la segnalazione;*
- *Quali sono le azioni che l'organizzazione intraprende a seguito della segnalazione;*
- *Quali sono le tutele che vengono garantite al segnalante e al segnalato;*
- *Quali sono le conseguenze in caso di abuso o di uso strumentale dello strumento del WB.*

2) Promozione della cultura della trasparenza (Top Level Commitment)

È fondamentale che le Procedure siano **espressione** di una precisa **volontà** e di un serio **impegno** del **vertice** dell'organizzazione ad essere **promotore** della **cultura** della **trasparenza** e ad ascoltare le segnalazioni dei dipendenti (cosiddetto Top Level Commitment - da ora in avanti anche solo "TLC")

È importante che i vertici siano percepiti come i primi soggetti che promuovono attivamente il WB e che incoraggiano l'intera organizzazione a segnalare ogni possibile situazione di rischio.

La promozione della cultura della trasparenza può essere affidata alle iniziative più varie ma deve puntare a far sì che ogni dipendente:

- Non si senta obbligato ad effettuare una segnalazione, ma si senta invogliato a farlo dal proprio management;
- Sia consapevole del fatto che le sue segnalazioni verranno prese in considerazione seriamente dall'organizzazione.

A titolo di esempio, per sviluppare il TLC, si può anche immaginare che **l'organizzazione:**

- **Realizzi una specifica formazione per ogni livello aziendale.**
- **Organizzi incontri che coinvolgano tutto lo staff - anche in più gruppi ristretti - al fine di permettere una piena conoscenza a tutti i livelli dell'importanza del WB nell'impresa;**
- **Affigga messaggi positivi e incoraggianti nelle bacheche;**
- **Utilizzi l'intranet aziendale anche con la creazione di un'apposita newsletter e FAQ mirate a spiegare le procedure di segnalazione.**

3) Riservatezza e protezione dei dati personali

Tra gli aspetti centrali che dovrebbero essere rappresentati nelle Procedure vi sono certamente la riservatezza e la protezione dei dati personali dei soggetti coinvolti.

È essenziale che le Procedure garantiscano che i destinatari della segnalazione trattino con **confidenzialità l'identità del segnalante** e del **segnalato**, nelle more dell'accertamento della sua eventuale responsabilità. I nomi di segnalante e segnalato, pertanto, non devono essere rivelati senza il loro consenso - a meno che non sia la legge a richiederlo espressamente - al fine di proteggere tali soggetti da possibili speculazioni e ritorsioni da parte dei colleghi o dei superiori.

A tale riguardo, il disegno di legge n. 2208 recante "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", trasmesso al Senato per l'approvazione,⁵ rappresenta l'unico punto di riferimento "organico" sulla materia. Non è escluso, peraltro, che il Garante per la protezione dei dati personali (da ora in avanti anche solo "**Garante**") sia interpellato nel corso dell'iter legislativo diretto all'approvazione del disegno di legge.

Il Garante, peraltro, già nel 2009 aveva auspicato - per il settore privato - l'adozione di apposite disposizioni legislative, volte a regolamentare canali di comunicazione per la segnalazione di presunti illeciti, attraverso:

- L'individuazione dei presupposti di liceità del trattamento effettuato per il tramite dei canali di comunicazione, indicando tra l'altro l'ambito soggettivo di applicazione della disciplina;
- Individuazione puntuale delle finalità che si intendono perseguire e le fattispecie oggetto di possibile "denuncia" da parte dei segnalanti;
- La definizione della portata del diritto di accesso previsto dall'art. 7 del Codice in materia di protezione dei dati personali (D.Lgs. 196/2003) da parte del segnalato, rispetto ai dati identificativi del segnalante;
- La definizione dell'eventuale ammissibilità dei trattamenti derivanti da segnalazioni anonime.

AMBITO DI APPLICAZIONE, PRINCIPI CHIAVE, SOGGETTI COINVOLTI E SEGNALAZIONI

4) Anonimato

Al fine di poter diffondere la cultura del WB ed incoraggiare le segnalazioni appare opportuno che le Procedure prevedano anche **la possibilità di effettuare segnalazioni anonime**.⁶

È importante ammettere l'anonimato per due motivi:

- Attualmente gli individui, dato il contesto culturale in cui vivono, sono ancora restii ad effettuare segnalazioni: l'anonimato, da questo punto di vista, aiuterebbe la diffusione del WB;
- La segnalazione ha precipuamente una funzione di allerta, non di denuncia: è l'ente ad essere chiamato ad approfondire, accertare e verificare i fatti segnalati, a prescindere dalla conoscenza dell'identità del segnalante.

È, in ogni modo, preferibile che le segnalazioni anonime siano tenute **distinte dalle segnalazioni confidenziali**, prevedendo, ad esempio, apposite modalità operative per la segnalazione anonima.

I segnalanti anonimi, devono essere consci del fatto che:

- La loro segnalazione potrebbe comportare per le organizzazioni maggiori difficoltà di accertamento, potendo essere più complicato per l'ente mantenere i contatti con il segnalante anonimo e chiedere, ove necessario, la sua collaborazione nonché fornire un feedback sull'andamento della verifica della segnalazione;
- Non è possibile per le organizzazioni, in assenza di dati che possano aiutare a determinare l'identità del segnalante, porre in essere tutte le tutele previste per i casi di segnalazioni confidenziali.

5) Differenze tra whistleblowing e lamentela personale

È importante che le Procedure chiariscano che la lamentela personale non può formare oggetto di segnalazione.

Le segnalazioni, infatti, riguardano tutte quelle situazioni in cui il segnalante agisce a tutela di un interesse non personale, in quanto il fatto segnalato, solitamente, attiene a pericoli o rischi che minacciano l'organizzazione nel suo complesso, altri dipendenti, i terzi, i soci o anche, in via più generale, la collettività.

Le Procedure devono, quindi, **chiarire quali sono le segnalazioni ritenute rilevanti** al fine della successiva verifica, **differenziandole dalle lamentele personali**, che non formano oggetto del processo di segnalazione.

6) Feedback

Le Procedure devono prevedere che le organizzazioni forniscano **sempre un feedback al segnalante** in merito alla gestione della segnalazione, in quanto l'assenza di riscontro potrebbe scoraggiare le segnalazioni future dei lavoratori.

È opportuno che le Procedure prevedano la possibilità per il segnalante di chiedere un aggiornamento o un riscontro in merito alla propria segnalazione, ma anche di fornire ulteriori informazioni nel caso in cui il fatto oggetto di segnalazione sia proseguito, interrotto, o addirittura aggravato.

Le Procedure dovrebbero prevedere, quanto meno, che il **segnalante sia informato**:

- *Nel momento in cui la sua segnalazione è stata presa in carico oppure nel caso in cui la stessa necessiti di dettagli ulteriori per poter essere scrutinata, ovvero*
- *Quando la verifica si è conclusa.*

7) Formazione

Una adeguata formazione è fondamentale per garantire la migliore conoscenza delle Procedure all'interno dell'organizzazione.

Le Procedure devono prevedere la strutturazione di **apposite sessioni formative per ogni singola categoria di possibili destinatari**. In particolare:

- *Per i dipendenti devono essere sottolineate le modalità con cui effettuare una segnalazione efficace e rappresentate le tutele e garanzie esistenti in caso di segnalazione;*
- *Per i dirigenti e i soggetti individuati dall'organizzazione come destinatari delle segnalazioni deve essere prevista anche una formazione su come gestire le stesse.*

8) Tutela del segnalante e del segnalato

Le Procedure devono prevedere meccanismi di tutela sia nei confronti del segnalante, sia nei confronti del segnalato, in modo che:

- ***Venga garantita la riservatezza dei dati personali dei soggetti coinvolti, salve espresse previsioni di legge;***
- ***Il segnalante venga protetto da qualsiasi azione discriminatoria e ritorsiva, quali ad esempio il demansionamento, il mobbing, il licenziamento;***
- ***Il segnalato sia protetto dalle mere delazioni da parte dei colleghi, volte solo a danneggiare la sua reputazione;***
- ***Siano evitate situazioni in cui il segnalante abusi della procedura per ottenere vantaggi personali;***
- ***Nessun procedimento disciplinare si possa basare esclusivamente sulla segnalazione***

NOTE

⁵ A soli fini di completezza, si precisa che il disegno di legge è stato assegnato alla 1ª Commissione (Affari Costituzionali) in sede referente il 3 maggio 2016; è successivamente stato congiunto con il disegno di legge S.2230, a firma della senatrice Mussini. La trattazione in Commissione è iniziata il 28 settembre

⁶ A tale riguardo, il Codice in materia di protezione dei dati personali (D.Lgs. 196/2003) definisce come “anonimo” il dato che, in origine o a seguito di trattamento, non può essere associato ad un interessato identificato o identificabile (Articolo 4, comma 1, lettera n) del Codice).

AMBITO DI APPLICAZIONE, PRINCIPI CHIAVE, SOGGETTI COINVOLTI E SEGNALAZIONI

I SOGGETTI COINVOLTI

Le procedure di WB sono rivolte al maggior numero possibile di soggetti al fine di garantire la più ampia diffusione della cultura dell'etica e della trasparenza.

È consigliabile, pertanto, che le Procedure, sia per le organizzazioni pubbliche sia per quelle private, identifichino quali **potenziali segnalanti**:

- *Il personale dell'organizzazione, categoria in cui vanno ricompresi tutti i dipendenti, a tempo indeterminato e non, i dirigenti, gli stagisti;*
- *Gli amministratori e i membri degli organi sociali;*
- *Terze parti non dipendenti, categoria in cui vanno ricompresi collaboratori, consulenti, con qualsiasi tipologia di contratto o incarico, soggetti che agiscono per conto dell'organizzazione, quali intermediari ed agenti, terzi fornitori di prodotti o servizi*

Si noti che con riferimento alle procedure di WB **nel settore bancario** i sistemi di **segnalazione** possono essere utilizzati **solo ed esclusivamente da parte del personale**⁷ e non anche da parte di soggetti estranei alla struttura aziendale.⁸

L' OGGETTO DELLA SEGNALAZIONE

È importante che le Procedure chiariscano quali siano gli **eventi meritevoli di segnalazione** e quali, invece, siano da considerarsi estranei al perimetro del WB. Rilevanti, ai fini della segnalazione, in via esemplificativa sono:

- *I fatti che possono integrare reati, illeciti, irregolarità;*
- *I comportamenti a danno dell'interesse pubblico e dell'azienda privata;*
- *Le azioni suscettibili di arrecare un pregiudizio patrimoniale o di immagine alla società, ente o amministrazione di riferimento;*
- *Le azioni suscettibili di arrecare un danno alla salute o sicurezza dei dipendenti, utenti e cittadini o di arrecare un danno all'ambiente;*
- *Le azioni poste in essere in violazione dei codici di comportamento o di altre disposizioni o procedure interne all'organizzazione sanzionabili in via disciplinare.*

Con **specifico riferimento al settore pubblico** si raccomanda che le Procedure chiariscano il **concetto di corruzione**, il quale deve essere inteso **in senso lato**, come comprensivo di tutte quelle situazioni in cui venga riscontrato l'abuso da parte di un soggetto del potere a lui affidato al fine di ottenere vantaggi privati e, quindi, tutte le situazioni in cui venga in evidenza un **malfunzionamento dell'attività amministrativa a causa dell'uso a fini privati delle funzioni attribuite**.⁹ Sia con riferimento al settore pubblico sia per il settore privato, è opportuno che le procedure chiariscano che **non saranno meritevoli di segnalazione**:

- *Le mere voci o i "sentito dire";*
- *Le doglianze di carattere personale del segnalante o sue rivendicazioni/istanze.*

IL CONTENUTO DELLA SEGNALAZIONE

Le Procedure devono chiaramente indicare che il segnalante è chiamato a **fornire elementi utili** a consentire ai soggetti preposti di procedere alle dovute ed appropriate verifiche ed accertamenti a riscontro della fondatezza dei fatti oggetto di segnalazione, sebbene non sia indispensabile che il segnalante disponga di prove sufficienti a dimostrare il fatto riportato.

A tal fine, le Procedure possono prevedere che la segnalazione debba preferibilmente contenere i seguenti elementi:

- *Le generalità del soggetto che effettua la segnalazione, con indicazione della posizione o funzione svolta nell'ambito dell'azienda;*
- *Una chiara e completa descrizione dei fatti oggetto di segnalazione;*
- *Se conosciute, le circostanze di tempo e di luogo in cui sono stati commessi i fatti segnalati;*
- *Se conosciute, le generalità o altri elementi che consentano di identificare il soggetto che ha posto in essere i fatti segnalati (ad esempio la qualifica o il settore in cui svolge l'attività);*
- *L'indicazione di eventuali altri soggetti che possono riferire sui fatti oggetto di segnalazione;*
- *Eventuali documenti che possano confermare la fondatezza dei fatti riportati;*

• **Ogni altra informazione che possa fornire un utile riscontro circa la sussistenza dei fatti segnalati.**

Al fine di poter al meglio gestire i contenuti della segnalazione, in modo che la stessa possa contenere tutte informazioni utili per la successiva verifica da parte dei soggetti preposti, è buona pratica che le Procedure prevedano, tra le possibili modalità di segnalazione, la **compilazione da parte del segnalante di un apposito modulo predisposto dall'organizzazione**. In questo modo sarà più agevole per il segnalante individuare le informazioni che l'organizzazione ritiene importanti per accertare i fatti oggetto di segnalazione.

Per poter assicurare che il processo di segnalazione sia utilizzato evitando il più possibile strumentalizzazioni, si suggerisce che il modulo preimpostato riporti anche:

- Un campo in cui il segnalante è chiamato a dichiarare o meno l'esistenza di eventuali conflitti di interesse (dichiarazione obbligatoria per il settore bancario);¹⁰
- La specificazione dell'impegno del segnalante a riferire quanto di sua conoscenza secondo verità.

LE SEGNALAZIONI ANONIME

Al fine di favorire l'emersione di segnalazioni è opportuno che le Procedure, sia nelle organizzazioni pubbliche sia in quelle private, annoverino la possibilità di verificare anche le segnalazioni anonime, ovvero quelle segnalazioni prive di elementi che consentano di identificare il loro autore.

È, quindi, **opportuno** che le Procedure:

- **Prevedano appositi canali di comunicazione nel caso in cui il segnalante non volesse rivelare la propria identità;**
- **Evidenzino come la segnalazione anonima possa comunque determinare in capo al segnalante il rischio di eventuali ritorsioni da parte del segnalato, senza, d'altra parte, permettere all'organizzazione di apprestare gli appositi strumenti di tutela previsti in caso di segnalazione confidenziale.**

Per poter assicurare che il processo di segnalazione sia utilizzato evitando il più possibile strumentalizzazioni, si suggerisce che le Procedure prevedano la presa in carico e successiva valutazione solamente delle segnalazioni:

- **Recapitate tramite le modalità previste dalla procedura interna di WB;**
- **Adeguatamente circostanziate in modo tale da far emergere fatti e situazioni relazionati a contesti determinati (indicazione di nomi o qualifiche, di uffici specifici, di eventi particolari, ecc.).**

Ove possibile, si suggerisce l'utilizzo di tecnologie (ad es. software) che possano creare un canale di comunicazione tra il segnalante anonimo e il destinatario della segnalazione.

NOTE

⁷ Ove per "personale" si intendono «i dipendenti e coloro che comunque operano sulla base di rapporti che ne determinano l'inserimento nell'organizzazione aziendale, anche in forma diversa dal rapporto di lavoro subordinato» (Art. 1, comma 2, lett. h novies, TUB).

⁸ Banca d'Italia, Disposizioni di vigilanza per le banche, Sistema dei controlli interni – Sistemi interni di segnalazione delle violazioni, Resoconto della consultazione, 2015, p. 4.

⁹ Nello stesso senso l'ANAC nel Piano Nazionale Anticorruzione (PNA) «[il concetto di corruzione] è comprensivo delle varie situazioni in cui, nel corso dell'attività amministrativa, si riscontri l'abuso da parte di un soggetto del potere a lui affidato al fine di ottenere vantaggi privati. Le situazioni rilevanti sono più ampie della fattispecie penalistica, che è disciplinata negli artt. 318, 319 e 319 ter, c.p., e sono tali da comprendere non solo l'intera gamma dei delitti contro la pubblica amministrazione disciplinati nel Titolo II, Capo I, del codice penale, ma anche le situazioni in cui - a prescindere dalla rilevanza penale - venga in evidenza un malfunzionamento dell'amministrazione a causa dell'uso a fini privati delle funzioni attribuite ovvero l'inquinamento dell'azione amministrativa ab externo, sia che tale azione abbia successo sia nel caso in cui rimanga a livello di tentativo.».

¹⁰ In relazione all'art. 52 bis del TUB, l'eventuale conflitto di interesse deve essere rilevato sulla base delle indicazioni poste dalla Circolare n. 285 del 17 dicembre 2013 della Banca di Italia, 11° aggiornamento del 21 luglio 2015.

AMBITO DI APPLICAZIONE, PRINCIPI CHIAVE, SOGGETTI COINVOLTI E SEGNALAZIONI

I DESTINATARI DELLE SEGNALAZIONI

Le Procedure devono **specificare a quale soggetto/organo vanno indirizzate** le segnalazioni.

In particolare, a seconda delle dimensioni dell'organizzazione **possono essere individuati**:

- **Il responsabile della funzione compliance;**
- **Il responsabile della funzione di internal audit;**
- **Un comitato rappresentato da soggetti appartenenti a varie funzioni (ad esempio legale, internal audit o compliance, finanziaria);**
- **Un soggetto specifico dedicato;**
- **Il datore di lavoro nelle PMI;**
- **Enti o soggetti esterni dotati di comprovata professionalità che si occupino di gestire la prima fase di ricezione delle segnalazioni in condivisione con l'organizzazione.**

Oltre ad indicare chiaramente un soggetto/organo deputato a ricevere le segnalazioni è bene che le Procedure prevedano anche la possibilità di invio della segnalazione a soggetti alternativi (detti anche "destinatari di garanzia"), quali possono essere, ad esempio, le altre funzioni sopra indicate quali destinatari preferenziali della segnalazione. La creazione dei destinatari di garanzia, infatti, ha la funzione di assicurare il più possibile che la segnalazione non sia inoltrata ad un soggetto:

- Gerarchicamente o funzionalmente subordinato all'eventuale segnalato;
- Che sia il presunto responsabile della violazione;
- Che abbia un potenziale interesse correlato alla segnalazione tale da comprometterne l'imparzialità e l'indipendenza di giudizio.

È consigliabile, inoltre, che le Procedure individuino nel **diretto superiore del segnalante** un possibile elemento di raccordo tra lo stesso segnalante e l'organismo preposto a ricevere la segnalazione, ciò nel caso in cui il segnalante si sentisse più a suo agio a riferire al diretto superiore. In tal caso, si suggerisce che sia lo stesso diretto superiore ad informare della segnalazione il soggetto preposto alla ricezione.

Da ultimo, è opportuno che le Procedure specifichino chiaramente come l'Organismo di Vigilanza ex D.lgs. 231/2001 rappresenti il destinatario dedicato delle segnalazioni che riguardano la violazione del Modello di Organizzazione, Gestione e Controllo.

Con riferimento al **settore pubblico**, le Procedure devono prevedere, secondo quanto indicato dalla normativa, che la segnalazione sia rivolta a:

- **Il Responsabile per la Prevenzione della Corruzione;**
- **L'ANAC** stessa nel caso la segnalazione riguardi direttamente il Responsabile per la Prevenzione della Corruzione.

I CANALI PER LE SEGNALAZIONI

Al fine di facilitare le segnalazioni, le Procedure devono definire **canali alternativi e dedicati** cui il segnalante può ricorrere.

La necessità di canali specifici, **autonomi e indipendenti** è stata già indicata sia nel TUB sia nel TUF, per la creazione di un efficace sistema interno di segnalazione.¹¹

Potranno pertanto essere individuati e indicati in procedura **appositi canali**, gestiti solamente dai soggetti individuati dall'organizzazione quali destinatari delle segnalazioni, quali:

- **Indirizzi di posta elettronica dedicati alle segnalazioni;**
- **Un software interno dedicato;**
- **Numeri fax o indirizzi dedicati per comunicazioni scritte;**

I canali qui elencati si possono ritenere **alternativi tra loro** e comunque validi e nel concreto vanno individuati sulla base della complessità delle organizzazioni.

Ove possibile e nei casi richiesti dalla specifica regolamentazione di settore, come nel caso delle organizzazioni pubbliche¹² è preferibile l'adozione di un sistema di WB informatizzato, che utilizzi un software per la gestione del processo di segnalazione. In tal modo, rispetto all'utilizzo di altri canali, risulta da un lato più agevole la completa proceduralizzazione degli adempimenti utili ad ottenere una segnalazione il più possibile efficace e dall'altro maggiormente garantita la riservatezza del segnalante. Attraverso un sistema informatizzato di gestione delle segnalazioni, infatti:

• I dati del segnalante e del segnalato possano essere tutelati attraverso la crittografia e

• L'accesso agli stessi e alla segnalazione può avvenire solamente attraverso l'inserimento di un codice specifico in possesso solamente dei soggetti individuati dall'organizzazione quali destinatari delle segnalazioni e responsabili della successiva verifica.

È utile, infine, che le Procedure prevedano l'utilizzo di apposite helpline per consentire ai dipendenti di chiedere chiarimenti in merito alle regole stabilite dall'organizzazione su come effettuare la segnalazione e su quali canali utilizzare.

I COMPITI E I POTERI DI CHI RICEVE LA SEGNALAZIONE

È essenziale che le Procedure indichino chiaramente non solo quali attività devono essere poste in essere dall'organo/soggetto deputato a ricevere la segnalazione ma anche quali poteri sono a questo attribuiti per la verifica delle segnalazioni.

Quanto alle attività, innanzitutto è necessario che l'organo/soggetto deputato effettui un **primo screening di ammissibilità** della segnalazione, poiché, come già evidenziato, è importante distinguere la segnalazione dalla mera lamentela personale.

Dovrà essere valutato:

• *Se la segnalazione ha lo scopo di sottoporre all'attenzione dell'organizzazione un comportamento che pone a rischio la sua attività e/o i terzi, e non una mera lamentela;*

• *Quanto è grave e urgente il rischio per l'organizzazione e/o per i terzi;*

• *Se l'oggetto della segnalazione è già stato valutato in passato dall'organizzazione, o addirittura dall'Autorità competente;*

• *Se la segnalazione contiene sufficienti elementi per poter essere verificata o se, al contrario, risulta troppo generica e priva degli elementi necessari per una successiva indagine.*

Il destinatario, valutata la segnalazione una semplice lamentela personale o verificato che il fatto riportato è già stato riscontrato dall'organizzazione o dall'Autorità competente, procederà all'archiviazione della segnalazione, informandone il segnalante.

Allo stesso modo il destinatario contatterà il segnalante - se noto - qualora ritenesse la segnalazione eccessivamente generica, al fine di chiedere di fornire elementi utili all'indagine. Il destinatario, poi, procederà all'archiviazione della segnalazione nel caso in cui non siano forniti elementi ulteriori o siano comunque forniti elementi ritenuti insufficienti.

Nel caso, invece, in cui il destinatario della segnalazione ritenga necessaria la verifica, si passerà ad **un'indagine approfondita** sui fatti oggetto della stessa, al fine di appurarne la fondatezza.

Quanto ai poteri, è opportuno che le Procedure prevedano, in capo all'organismo destinatario delle segnalazioni, il potere di ricorrere alla collaborazione con altre funzioni aziendali, ad esempio attraverso la richiesta di condivisione di specifiche informazioni e/o documenti.

È opportuno, altresì, che le Procedure prevedano:

• La compilazione da parte dei soggetti deputati di un report finale dell'indagine;

• L'archiviazione di tutta la documentazione pertinente l'indagine, incluso il report, in modo idoneo ad evitare l'accesso di terzi alle informazioni e documenti.

Le Procedure devono, infine, prevedere la necessità di fornire un feedback al segnalante in merito all'attività svolta, ciò al fine di rassicurarlo del fatto che la segnalazione è stata presa in considerazione e valutata.

NOTE

¹¹ Rispettivamente art. 52 bis TUB e 8 bis TUF.

¹² ANAC, "Linee guida in materia di tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti (Determina del 28.4.2015, n. 6)", pag. 16

LE TUTELE PER IL SEGNALANTE

Le Procedure devono prevedere apposite tutele per i diversi soggetti coinvolti nel processo di segnalazione, a partire dal segnalante.

La prima forma di tutela deve consistere nell'adottare tutte le misure necessarie al fine di garantire la riservatezza del segnalante, ad eccezione dei casi in cui sia la normativa in vigore a richiedere che venga esclusa.

È necessario, pertanto, che le Procedure assicurino che **l'identità del segnalante** rimanga **segreta** e, a tal proposito:

• Si deve prevedere una corretta informazione e formazione degli organi deputati a ricevere le segnalazioni affinché gestiscano in modo riservato le informazioni;

• Deve essere garantita l'impossibilità di accesso alla segnalazione e all'identità stessa del segnalante da parte del segnalato e di terzi che non siano stati identificati dall'organizzazione quali destinatari delle segnalazioni o quali soggetti deputati alla successiva indagine in merito ai fatti segnalati

In ambito bancario e finanziario, coerentemente con le disposizioni del TUB e del TUF¹³ le Procedure devono prevedere l'istituzione di appositi sistemi interni di segnalazione che garantiscono la riservatezza e la protezione dei dati personali del segnalante e del soggetto eventualmente segnalato, ferme restando sempre le regole che disciplinano le indagini o i procedimenti avviati dall'autorità giudiziaria in relazione ai fatti oggetto della segnalazione.¹⁴

In particolare, per le banche deve essere nominato un responsabile dei sistemi interni di segnalazione, il quale assicura il corretto svolgimento del procedimento e riferisce direttamente e senza indugio agli organi aziendali le informazioni oggetto di segnalazione, ove rilevanti.

Il suddetto responsabile, poi, unitamente a tutti i soggetti che ricevono, esaminano e valutano le segnalazioni, ha l'obbligo di garantire la confidenzialità delle informazioni ricevute, anche in merito all'identità del segnalante che, in ogni caso, deve essere opportunamente tutelato da condotte ritorsive, discriminatorie o comunque sleali conseguenti alla segnalazione.¹⁵

È fondamentale che le Procedure definiscano una serie di **rimedi contro le eventuali ritorsioni**

o comportamenti discriminatori in danno del segnalante, in ragione della segnalazione.

Il pericolo di azioni ritorsive nei confronti dei segnalanti è ciò che solitamente induce questi ultimi ad astenersi dal riportare possibili irregolarità o fatti illeciti.

Le ritorsioni di cui può essere vittima il segnalante possono consistere, ad esempio, nel:

- Licenziamento;
- Demansionamento;
- Trasferimento ingiustificato;
- Mobbing;
- Molestie sul luogo di lavoro o
- Qualsiasi altro tipo di comportamento che determini condizioni di lavoro intollerabili.

Si deve sottolineare, poi, così come affermato dall'ANAC per il settore pubblico, che la protezione accordata dalle organizzazioni può riguardare esclusivamente le ritorsioni che possono avere luogo nell'ambito del rapporto di lavoro, e non anche quelle di altro tipo.

Pertanto, le Procedure devono espressamente prevedere che non è consentita, né tollerata, alcuna forma di ritorsione o azione discriminatoria, diretta o indiretta, avente effetti sulle condizioni di lavoro del segnalante per motivi collegati direttamente o indirettamente alla segnalazione e che tali comportamenti sono passibili di sanzioni disciplinari.

Le Procedure devono, poi, chiaramente indicare che simili misure di tutela valgono esclusivamente per coloro che segnalino in buona fede, ossia per quei segnalanti che abbiano riportato la problematica ritenendo altamente probabile, sulla base alle proprie conoscenze, che si sia verificato un fatto illecito o un'irregolarità.¹⁶

EVENTUALI MECCANISMI PREMIALI

Sebbene non vi siano fonti normative nazionali - attuali ed in via di definizione - che prevedano meccanismi premiali per il segnalante, esperienze internazionali,¹⁷ indicano la possibilità per le organizzazioni di prevedere forme di incentivazione delle segnalazioni.

Si tratta di individuare efficaci meccanismi premiali che non si risolvano nella semplice remunerazione diretta per la segnalazione ma che siano utili a favorire lo sviluppo di una cultura di apertura e trasparenza. Si possono indicare, ad esempio:

- Bonus aziendali per il segnalante, nel caso in cui la segnalazione abbia determinato la reale soluzione di una problematica per l'organizzazione;
- Benefit per tutti coloro che abbiano creato un clima aperto e trasparente;
- Valutazioni positive, per tutti quei lavoratori - dirigenti o dipendenti - che abbiano partecipato attivamente ai corsi di formazione.

NOTE

¹³ Rispettivamente art. 52 bis e 8 bis.

¹⁴ Circolare n. 285 del 17 dicembre 2013 della Banca di Italia, 11° aggiornamento del 21 luglio 2015, p. 64

¹⁵ Circolare n. 285 del 17 dicembre 2013 della Banca di Italia, 11° aggiornamento del 21 luglio 2015, p. 64

¹⁶ In analogia con quanto previsto nel settore pubblico dall'ANAC - "Linee guida in materia di tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti (Determina del 28.4.2015, n. 6)", pag. 6 dove si afferma chiaramente che «non è necessario che il dipendente sia certo dell'effettivo avvenimento dei fatti denunciati e dell'autore degli stessi, essendo invece sufficiente che il dipendente, in base alle proprie conoscenze, ritenga altamente probabile che si sia verificato un fatto illecito nel senso sopra indicato».

¹⁷ In particolare il "PAS 1998:2008 Whistleblowing Arrangements Code of Practice", p. 40.

LE TUTELE PER IL SEGNALATO

È essenziale che le Procedure prevedano anche strumenti di tutela del soggetto segnalato nelle more dell'accertamento della sua eventuale responsabilità.

Le organizzazioni, infatti, devono evitare che la propria politica di WB venga utilizzata abusivamente da segnalanti in malafede.

Le Procedure devono definire chiaramente le ipotesi in cui il segnalante potrebbe abusare dello strumento della segnalazione, come nel caso di:

- Segnalante che riporti falsamente un fatto solamente al fine di danneggiare il segnalato;
- Segnalante che abbia partecipato al comportamento irregolare unitamente ad altri soggetti e attraverso la segnalazione cerchi di assicurarsi una sorta di "immunità" dalle future azioni disciplinari che l'organizzazione vorrà intraprendere;
- Segnalante che voglia utilizzare la problematica riportata come possibile strumento di scambio per ottenere la riduzione, o l'esclusione, di una precedente sanzione disciplinare o per ottenere benefici all'interno dell'organizzazione, quali, ad esempio, bonus o promozioni.

Nelle Procedure deve, quindi, essere specificato che:

- ***Le segnalazioni non devono contenere accuse che il segnalante sa essere false e che, in generale, la segnalazione non deve essere utilizzata come strumento per risolvere mere questioni personali;***
- ***La segnalazione non garantisce alcuna protezione al segnalante nel caso in cui abbia concorso alla realizzazione della condotta illecita;***
- ***L'organizzazione si impegna a tutelare il segnalante solo rispetto a possibili condotte ritorsive o discriminatorie poste in essere in ragione della segnalazione, e che sono possibili eventuali sanzioni disciplinari a cui il segnalante potrebbe essere sottoposto per comportamenti passati;***

• Impregiudicata la responsabilità penale e civile del segnalante, nell'ipotesi di segnalazione calunniosa o diffamatoria, le segnalazioni manifestamente false, opportunistiche e/o effettuate al solo scopo di danneggiare il segnalato nonché ogni altra ipotesi di abuso o strumentalizzazione intenzionale della procedura di WB sono passibili di sanzioni disciplinari¹⁸

Le Procedure, inoltre, al fine di evitare eventuali abusi, devono chiaramente prevedere che non si possa sanzionare disciplinarmente il soggetto segnalato sulla base di quanto affermato dal segnalante, senza che vi siano riscontri oggettivi e senza che si sia proceduto ad indagare i fatti oggetto di segnalazione.

Come già indicato nei paragrafi che precedono, le Procedure devono prevedere meccanismi che garantiscono la riservatezza dell'identità del segnalato, nelle more del processo interno di accertamento. In particolare è importante che le Procedure evidenzino come il feedback al segnalante non comprenda l'eventuale specifico provvedimento disciplinare erogato nei confronti del segnalato.

¹⁸ Nel settore pubblico, l'ANAC ha rilevato che la tutela del segnalante venga meno solamente in presenza di una sentenza di primo grado sfavorevole al segnalante, secondo quanto stabilito ai sensi dell'art. 54 bis, comma 1, del TU Pubblico Impiego. "Linee guida in materia di tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti (Determina del 28.4.2015, n. 6)", pag. 6

LE SANZIONI PER I DIPENDENTI/DIRIGENTI

Al fine di poter efficacemente attuare un sistema di WB è necessario che le Procedure indichino chiaramente quelle che potrebbero essere le specifiche sanzioni disciplinari non solo per il segnalato in caso di conferma dei fatti segnalati, ma anche per tutti coloro agiscono in violazione delle Procedure stesse.

In particolare, le sanzioni potranno essere previste:

- *Nel caso in cui il segnalato sia ritenuto responsabile a seguito dell'attività di indagine svolta dall'organo destinatario della segnalazione;*
- *In caso di comportamenti abusivi del segnalante;*
- *In caso di comportamenti ritorsivi o discriminatori da parte dei lavoratori - dirigenti e subordinati - nei confronti del segnalante;*
- *Nel caso in cui l'organismo preposto a ricevere la segnalazione non verifichi quanto riportato dal segnalante;*
- *In caso di violazione degli obblighi di riservatezza associati alla gestione delle segnalazioni.*

Le sanzioni verranno applicate sulla base dello **Statuto dei Lavoratori (legge n. 300/1970)** e dei singoli Contratti Collettivi Nazionali, differenziando, quindi, tra soggetti dirigenti e dipendenti.

Ogni organizzazione dovrà verificare concretamente, sulla base delle predette fonti, quale sanzione applicare.

A titolo esemplificativo potrebbero essere previsti:

- Il richiamo verbale, l'ammonizione scritta, la sanzione pecuniaria, la sospensione dal servizio, la revoca dell'incarico per i dirigenti;
- Il richiamo verbale, il richiamo scritto, la multa, la sospensione dal servizio, il licenziamento con o senza preavviso per i dipendenti.

Resta fermo il diritto dell'organizzazione di adire le autorità competenti - civili e penali - nel caso in cui rilevi che il fatto illecito sollevato dal segnalante presenti tutte le caratteristiche di un reato ovvero di un illecito civile.

LE SANZIONI PER I TERZI

Chiamati al rispetto delle Procedure sono anche tutti quei soggetti che operano all'interno, o per conto dell'organizzazione, come ad esempio collaboratori, consulenti, lavoratori somministrati, procuratori e agenti ma anche tutti i partner e fornitori.

Le Procedure dovrebbero prevedere l'inserimento di specifiche clausole nei contratti o nelle lettere di incarico, con cui vengono regolati i rapporti con i terzi, che sanciscano il rispetto delle Procedure stesse e indichino le sanzioni applicabili in caso di violazione, quali, a titolo meramente esemplificativo:

- *La diffida al puntuale rispetto delle Procedure;*
- *L'applicazione di una penale, anche in caso di mancato rispetto della diffida, prevista in misura percentuale rispetto al compenso pattuito;*
- *La risoluzione immediata del contratto.*

III) TUTELA DEI DATI PERSONALI

Sul tema della tutela dei dati personali, in assenza, allo stato, di una normativa organica attinente al settore privato, nonché di una specifica regolamentazione dei sistemi di WB da parte del Garante,¹⁹ si ritiene necessario, prendendo come punto di riferimento le disposizioni dell'European Data Protection Supervisor (da ora in avanti anche solo "EDPS"), menzionare solamente alcuni principi di base, di carattere generico, che possono essere presi quali cardini di riferimento nella redazione di procedure di WB.

L'EDPS è un'autorità europea di sorveglianza indipendente il cui obiettivo primario è garantire che le istituzioni e gli organi dell'UE rispettino i diritti fondamentali e le libertà dell'individuo, con particolare riferimento alla tutela dei dati personali.

L'EDPS svolge:

- Compiti di vigilanza;
- Compiti consultivi;
- Compiti di cooperazione.²⁰

In esecuzione della propria funzione consultiva, il 18 luglio 2016 l'EDPS ha emanato un documento intitolato "Guidelines on processing personal information within a whistleblowing procedure" allo scopo di implementare le procedure di WB all'interno delle Istituzioni Europee nel rispetto della normativa europea sulla tutela dei dati personali.²¹

Sebbene le Guidelines dell'EDPS non siano direttamente applicabili nel nostro Paese, esse stabiliscono alcune regole in tema di protezione dei dati personali che meritano di essere tenute in considerazione nella redazione di procedure di WB. Inoltre, si tenga presente che analoghi principi erano già contenuti nel Parere n. 1/2006²² del Gruppo di lavoro istituito ai sensi dell'articolo 29 della Direttiva n. 95/46/CE, in materia di protezione dei dati personali. Nello specifico le Procedure dovrebbero:

• Prevedere canali definiti sia per le segnalazioni interne, sia per le segnalazioni esterne e regole precise che definiscano chiaramente l'obiettivo della segnalazione;

• Garantire la confidenzialità delle informazioni ricevute e proteggere l'identità non solo del segnalante, ma anche di tutte le altre persone coinvolte;

• Applicare i principi di "pertinenza" e "necessità"; solo i dati personali che risultino rilevanti, pertinenti e necessari per quel caso specifico, possono essere oggetto di trattamento;

• Garantire i diritti degli interessati. In particolare, ogni soggetto: ha il diritto di sapere quali siano i dati personali²³ trattati e per quali scopi; il diritto di accedere ai propri dati personali e sapere per quale ragione vengano utilizzati; il diritto di modificare o rettificare i dati nel caso risultino errati;²⁴

• Assicurare che la richiesta di accesso alle informazioni contenute nella segnalazione non implichi assolutamente anche l'accesso ai dati personali del segnalante o degli altri soggetti coinvolti;

• Valutare gli specifici compiti dei destinatari (interni ed esterni) delle segnalazioni, nonché stabilire chiaramente le modalità di trasmissione dei dati personali ai destinatari stessi; in particolare, la trasmissione dei dati personali deve avvenire solo quando risulti assolutamente necessaria per il legittimo svolgimento dei compiti assegnati;

• Stabilire un termine massimo di conservazione dei dati trattati, prevedendo la cancellazione di tutti i dati raccolti allo spirare di tale termine;

• Realizzare ed aggiornare adeguate misure sia dal punto di vista tecnico-informatico, sia dal punto di vista organizzativo per prevenire concretamente l'accesso alle informazioni da parte di persone non autorizzate e per garantire l'integrità delle informazioni stesse.

NOTE

¹⁹ Il più recente intervento del Garante in materia di WB è rappresentato dalla “Segnalazione al Parlamento e al Governo sull’individuazione, mediante sistemi di segnalazione, degli illeciti commessi da soggetti operanti a vario titolo nell’organizzazione aziendale”, del 10 dicembre 2009.

²⁰ In attuazione del Regolamento n. 45/2001, ai sensi dell’art. 286 del trattato che istituisce la Comunità europea.

²¹ In particolare dalla Direttiva 95/46/CE del 24 ottobre 1995, modificata successivamente dal Regolamento n. 1882/2003 del 29 settembre 2003, nonché il Regolamento n. 45/2001.

²² Relativo all’applicazione della normativa UE sulla protezione dei dati alle procedure interne per la denuncia delle irregolarità riguardanti la tenuta della contabilità, i controlli contabili interni, la revisione contabile, la lotta contro la corruzione, la criminalità bancaria e finanziaria.

²³ Si precisa che la nozione di “dato personale” accolta dal Codice in materia di protezione dei dati personali è molto ampia: ricomprende, infatti, «qualunque informazione relativa a persona fisica, identificata o identificabile, anche indirettamente, mediante riferimento a qualsiasi altra informazione, ivi compreso un numero di identificazione personale» (articolo 4, comma 1, lettera b)).

²⁴ Articolo 7 del Codice in materia di protezione dei dati personali (D.Lgs. 196/2003). In Italia è bene ricordare che nel settore pubblico, secondo quanto previsto dal TU del Pubblico Impiego all’art. 54 bis, alle segnalazioni del segnalante non si applica la disciplina generale dell’accesso agli atti, stabilita dall’art. 22 della legge n. 241/1990.





Transparency International Italia

P.le Carlo Maciachini 11 -20159 Milano - Italy

Tel. +39 02 40093560

info@transparency.it

www.transparency.it