



PROCEDURA PER LE SEGNALAZIONI DI ILLECITI E IRREGOLARITÀ

c.d. WHISTLEBLOWING

(Approvato con Determinazione dell’A.U. n. 42 del 01/06/2021)



1. Natura dello strumento e fonti normative

Il *whistleblowing*, è lo strumento a disposizione del dipendente di una amministrazione (c.d. whistleblower) per segnalare violazioni o irregolarità ai danni dell'interesse pubblico. La *ratio* è quella di favorire l'emersione di fattispecie illecite incentivando il dipendente a denunciare.

La legge 6 novembre 2012, n. 190 (Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione) per prima ha previsto lo strumento con disposizione dell'art. 1, co. 51, che introduce l'art. 54-bis nel decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), prevedendo una specifica tutela per il dipendente pubblico <<...*che denuncia all'autorità giudiziaria o alla Corte dei conti, ovvero riferisce al proprio superiore gerarchico condotte illecite di cui sia venuto a conoscenza in ragione del rapporto di lavoro*>>. Numerose linee guida ANAC si sono poi succedute per indirizzare gli enti pubblici e le Società a disciplinare correttamente ed efficacemente la materia. Il legislatore è da ultimo intervenuto con la legge n. 179, entrata in vigore in data 29 Dicembre 2017, che ha approvato in via definitiva il c.d. *Whistleblowing*, allo scopo di introdurre valide misure volte al contrasto della corruzione.

La Legge, che si compone di 3 articoli, ha modificato l'art. 54-bis del D.Lgs. 165/2001 e introdotto una tutela più pregnante per il dipendente pubblico che segnala un illecito, tutelandone l'anonimato (la segnalazione è sottratta all'accesso agli atti previsto ex L. 241/1990) e vietando all'Ente di licenziare, demansionare, trasferire il dipendente segnalante o sottoporlo ad altra misura organizzativa avente effetti negativi. Qualora venga accertata, nell'ambito dell'istruttoria condotta dall'ANAC, l'adozione di misure discriminatorie da parte di una delle amministrazioni pubbliche o degli Enti datori di lavoro, l'Autorità Anticorruzione applica al responsabile che ha adottato tale misura una sanzione amministrativa pecuniaria da 5.000 a 30.000 euro. Una sanzione sensibilmente più alta, compresa tra 10.000 e 50.000 euro, è invece prevista nel caso in cui venga accertata l'assenza di una procedura interna per la segnalazione di violazioni ovvero qualora si ravvisi che il responsabile del sistema non abbia verificato o analizzato le segnalazioni ricevute nell'ambito della propria attività. E' l'ANAC a determinare l'entità della sanzione, tenuto conto delle dimensioni dell'amministrazione o dell'ente cui si riferisce la segnalazione.

Eventuali discriminazioni o ritorsioni a carico del segnalante devono essere comunque giustificate dalla Pubblica Amministrazione, su cui grava l'onere di provare e motivare che tali provvedimenti sono stati presi per motivi estranei alla segnalazione.

Qualora venga provato che il dipendente è stato licenziato per motivi legati ad una segnalazione, quest'ultimo ha diritto ad essere reintegrato nel posto di lavoro, al risarcimento del danno ed al versamento dei contributi previdenziali eventualmente dovuti nel periodo intercorrente tra il licenziamento e la reintegrazione.

Al fine di evitare un uso distorto e/o abuso dello strumento del whistleblowing il legislatore ha previsto che non vi siano tutele per il segnalante che venga condannato, anche in primo grado, in sede penale per calunnia, diffamazione o altri reati simili commessi mediante la segnalazione ovvero qualora venga accertata la sua responsabilità civile per colpa o dolo grave.

Altra novità consiste nell'aver esteso la tutela anche ai dipendenti di enti pubblici economici e ai dipendenti di diritto privato sottoposti a controllo pubblico, ma soprattutto a collaboratori di imprese fornitrici di beni o servizi alla pubblica amministrazione, dunque a soggetti esterni in qualità di fornitori/consulenti/collaboratori dell'Ente. In tale ultimo caso il comportamento ritorsivo del datore di lavoro potrebbe consistere nella disdetta del contratto di collaborazione e la esclusione del fornitore/collaboratore da eventuali futuri incarichi.

Infine, in un'ottica di incentivazione alla segnalazione al fine di combattere la corruzione, l'art. 3 della L. 179/2017 prevede che la segnalazione di illeciti nell'interesse all'integrità delle amministrazioni (sia pubbliche che private) nonché alla prevenzione e alla repressione delle malversazioni, costituisca una giusta causa per il segnalante per rivelare notizie coperte da segreto d'ufficio, professionale (art. 622 c.p.), scientifico e industriale, nonché per violare l'obbligo di fedeltà all'imprenditore. La giusta causa opera dunque come scriminante, nel presupposto che vi sia un interesse preminente (in tal caso l'interesse all'integrità delle amministrazioni) che impone o consente tale rivelazione.

Costituisce invece violazione dell'obbligo di segreto la rivelazione con modalità eccedenti rispetto alle finalità di eliminazione dell'illecito. In questi casi non trova più applicazione la giusta causa e sussiste la fattispecie di reato a tutela del segreto.

Il 26 novembre 2019 è stata pubblicata nella Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea la direttiva 2019/1937 del Parlamento Europeo e del Consiglio, riguardante la "protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell'Unione". La direttiva, che dovrà essere recepita entro due anni, è destinata ad incidere in modo rilevante sulla normativa italiana in materia.

La *ratio* della direttiva è disciplinare la protezione dei *whistleblowers* all'interno dell'Unione, introducendo norme minime comuni volte a garantire la protezione dei cd. whistleblowers negli ordinamenti dei Paesi Membri, e costituirà il punto di riferimento normativo per quei Paesi dove non sussiste alcuna regolamentazione del fenomeno, oltre che la base di partenza per un processo di implementazione delle tutele per quei Paesi, come l'Italia, dove il fenomeno era già stato oggetto di una normazione.

La Direttiva fornisce alcune interessanti indicazioni sul ruolo che il legislatore europeo intende attribuire allo strumento del whistleblowing. Partendo dalla constatazione che le informazioni fornite dai whistleblowers sono spesso essenziali per garantire l'emersione di illeciti che sarebbero altrimenti destinati a rimanere ignoti, si afferma che la tutela apprestata nella normativa mira a "rafforzare i principi di trasparenza e responsabilità" (considerando nr. 2) e, in ultima analisi, a realizzare una funzione di prevenzione dei reati. In secondo luogo, e da tutt'altra prospettiva, si osserva che la segnalazione di illeciti di cui si è venuti a conoscenza nel contesto lavorativo deve essere tutelata in quanto manifestazione della libertà di espressione, necessaria anche a garantire la circolazione delle informazioni. In questo senso, la normativa costituisce attuazione dei principi di cui all'art. 11 della Carta dei diritti e dell'art. 10 della CEDU e si pone in linea di continuità con i principi elaborati in materia dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, nonché con la Raccomandazione sulla protezione degli informatori adottata dal Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa il 30 aprile 2014 (considerando nr. 31).

Nei settori nei quali opera, la direttiva si caratterizza per una definizione estremamente ampia di whistleblower (art. 4), volta ad includere l'insieme dei soggetti, collegati in senso ampio all'organizzazione nella quale si è verificata la violazione, che potrebbero temere ritorsioni in considerazione della situazione di vulnerabilità economica in cui si trovano. Sono infatti compresi in tale definizione i dipendenti, i lavoratori autonomi, i collaboratori esterni, coloro che svolgono tirocini retribuiti o meno, i volontari, coloro il cui rapporto di lavoro è terminato o non è ancora incominciato e tutti i soggetti che lavorano sotto la supervisione e direzione di appaltatori, sub-appaltatori e fornitori. Le misure di protezione si estendono poi anche ai c.d. facilitatori (ossia coloro che prestano assistenza al lavoratore nel processo di segnalazione), ai colleghi e persino ai parenti dei whistleblowers. Dal punto di vista soggettivo, dunque, la direttiva prevede una tutela molto più estesa rispetto a quella contemplata dalla nostra disciplina nazionale.

Quanto all'oggetto della segnalazione, la direttiva fa riferimento a "violazioni del diritto dell'Unione" nei settori elencati, senza richiedere espressamente – come invece previsto nella l. 179/2017 – la finalizzazione della segnalazione al perseguimento dell'interesse pubblico.

Senza soffermarsi oltre sulla specificità della normativa europea, destinata a modificare entro i prossimi due anni il sistema italiano in materia al momento della sua recezione sul territorio nazionale, è da rilevare l'entrata in vigore del nuovo Regolamento ANAC per la gestione delle segnalazioni e per l'esercizio del potere sanzionatorio.

Con il nuovo testo si è provveduto a modificare l'intera struttura del Regolamento per consentire all'Autorità Nazionale Anticorruzione di esercitare il potere sanzionatorio in modo più efficiente e celere e per svolgere un ruolo attivo nell'opera di emersione di fatti illeciti commessi nelle amministrazioni pubbliche.

La nuova procedura e le prerogative dell'intervento di ANAC sono meglio specificate nei paragrafi che seguono.

2.Scopo e finalità della procedura

La *ratio* della norma è quella di evitare che il dipendente/collaboratore ometta di effettuare segnalazioni di illecito per il timore di subire conseguenze pregiudizievoli.

La norma tutela l'anonimato facendo specifico riferimento al procedimento disciplinare. Essa, tuttavia, non è sinonimo di accettazione di segnalazione anonima. La misura di tutela introdotta dalla disposizione si riferisce al caso della segnalazione proveniente da dipendenti individuabili e riconoscibili, la cui identità deve essere protetta in ogni contesto successivo alla segnalazione.

Qualora il *whistleblower* ritenga di aver subito una discriminazione o ritorsione per la segnalazione (intesa come azioni disciplinari ingiustificate, le molestie sul luogo di lavoro ed ogni altra forma di ritorsione che determini condizioni di lavoro intollerabili), deve darne notizia:

1. Al Responsabile della Prevenzione della Corruzione (secondo le modalità di cui al prossimo punto 4), il quale valuta la sussistenza degli elementi per effettuare la segnalazione all'ANAC di quanto accaduto. Quest'ultima poi, all'esito dell'attività istruttoria, accertata effettivamente la misura ritorsiva, addebiterà al responsabile una sanzione amministrativa pecuniaria da 5.000 a 30.000 euro a seconda della gravità della misura.

2. Al responsabile di Funzione/superiore gerarchico del dipendente che ha operato la discriminazione, che valuta tempestivamente l'opportunità/necessità di adottare atti o provvedimenti per ripristinare la situazione e/o per rimediare agli effetti negativi della discriminazione in via amministrativa e la sussistenza degli estremi per avviare il procedimento disciplinare nei confronti del dipendente che ha operato la discriminazione (salva la facoltà di segnalazione all'ANAC);

3. All'organizzazione sindacale, che in ogni caso ne darà comunicazione all'ANAC, al fine di avviare l'attività istruttoria.

4. In ogni caso, occorre utilizzare l'apposito modulo, allegato alla presente Procedura.

In alternativa, il segnalante può a buon diritto agire in giudizio nei confronti del dipendente che ha operato la discriminazione, al fine di ottenere un provvedimento giudiziale d'urgenza finalizzato alla cessazione della misura discriminatoria e/o al ripristino immediato della situazione precedente ovvero infine il risarcimento del danno patrimoniale e non patrimoniale conseguente alla discriminazione.

3. Oggetto delle segnalazioni

Oggetto delle segnalazioni sono le «condotte illecite di cui sia venuto a conoscenza in ragione del rapporto di lavoro», secondo il novellato art. 54-bis del d.lgs. 165/2001.

Non esiste, dunque, un elenco tassativo delle condotte illecite oggetto delle segnalazioni meritevoli di tutela, poiché sono da ricomprendere anche le 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, nonché i fatti in cui – a prescindere dalla rilevanza penale – si rilevi un mal funzionamento dell'Azienda a causa dell'uso a fini privati delle funzioni attribuite. Si pensi, a titolo meramente esemplificativo, ai casi di sprechi, nepotismo, demansionamenti, ripetuto mancato rispetto dei tempi procedurali, assunzioni non trasparenti, irregolarità contabili, false dichiarazioni, violazione delle norme ambientali e di sicurezza sul lavoro.

Le tipologie di condotte che possono essere oggetto di segnalazione sono quindi più ampie delle ipotesi di corruzione (disciplinate rispettivamente agli artt. 318, 319 e 319 ter del codice penale) poiché includono anche situazioni non rilevanti penalmente ma che causano un inquinamento dell'azione aziendale.

Le condotte illecite segnalate, comunque, devono riguardare situazioni di cui il soggetto sia venuto direttamente a conoscenza «in ragione del rapporto di lavoro», ossia a causa o in occasione di esso. Si deve trattare, dunque, di fatti accaduti all'interno della propria Azienda o comunque relativi ad essa.

Non sono meritevoli di tutela le segnalazioni fondate su meri sospetti o voci: ciò in quanto è necessario sia tenere conto anche dell'interesse dei terzi oggetto delle informazioni riportate nella segnalazione, sia evitare che la società svolga attività ispettive interne che rischiano di essere poco utili e comunque dispendiose.

In ogni caso, considerato lo spirito della norma - che è quello di incentivare la collaborazione dei dipendenti per l'emersione dei fenomeni corruttivi - non è necessario che il dipendente sia certo dell'effettivo avvenimento dei fatti denunciati e dell'autore degli stessi. E' sufficiente che il dipendente, in base alle proprie conoscenze, ritenga altamente probabile l'essersi verificato un fatto illecito nel senso sopra indicato.

In questa prospettiva è opportuno che le segnalazioni siano il più possibile circostanziate e offrano il maggior numero di elementi per consentire alla società di effettuare le dovute verifiche.

4. Contenuti e modalità della segnalazione

Il dipendente deve fornire tutti gli elementi utili per poter procedere alle verifiche relative alla fondatezza della segnalazione.

A tal proposito STL ha predisposto un modello (allegato alla presente Procedura) che il *whistleblower* è tenuto a compilare meticolosamente e in modo chiaro ed esplicito. Il contenuto della segnalazione deve essere fondato su elementi di fatto precisi e concordanti, eventualmente corredati da materiale probatorio, ove possibile.

Il modulo deve essere necessariamente inviato tramite e-mail al Responsabile per la Prevenzione della Corruzione e Trasparenza all'indirizzo dedicato segnalazioni.anticorruzione@atcesercizio.it, specificando nell'oggetto della mail che trattasi di segnalazione per Sviluppo Turistico Lerici Srl.

La riservatezza del segnalante è assicurata dall'accesso blindato al suddetto indirizzo mail, consentito solamente al RPCT dietro digitazione di una password di accesso. Alla ricezione del modulo, il Responsabile provvede immediatamente ad anonimizzare il segnalante, attribuendogli un codice alfanumerico creato da un file excels all'uopo costruito e anch'esso protetto da password di accesso, ove il RPCT inserisce i dati salienti della segnalazione (data, modalità di consegna della segnalazione ecc.). Il modulo viene invece conservato in una sezione separata dal file .xls o stampato in formato cartaceo: in quest'ultimo caso il RPCT provvede ad adottare tutti gli accorgimenti necessari a garantire che nessuno possa accedere al documento (ad esempio conserverà il faldone all'interno di un armadio chiuso a chiave).

Soltanto nel caso in cui ciò non sia possibile, il modulo di segnalazione può essere consegnato in busta bianca chiusa e sigillata personalmente al RPCT o, in caso di sua temporanea assenza, al titolare del potere sostitutivo del RPCT nella persona della Dott.ssa Rossella De Gregorio. In tal caso, tuttavia, dovrà essere fornita adeguata motivazione dell'impossibilità di trasmissione via e mail.

Ove non sia attuabile neanche questa seconda opzione (ovvero il *Whistleblower* sia lo stesso RPCT) il segnalante può attuare la procedura all'uopo istituita dall'ANAC con Comunicato del 06 Febbraio 2018. Trattasi di una applicazione informatica per l'acquisizione e la gestione, nel rispetto delle garanzie di riservatezza previste dalla normativa vigente, delle segnalazioni di illeciti da parte dei pubblici dipendenti come definiti dalla nuova versione dell'art. 54 bis del d.lgs.165/2001. Al fine, quindi, di garantire la tutela della riservatezza in sede di acquisizione della segnalazione, l'identità del segnalante verrà segregata e lo stesso, grazie all'utilizzo di un codice identificativo univoco generato dal sistema, potrà "dialogare" con l'ANAC in maniera spersonalizzata tramite la piattaforma informatica. Per maggiori informazioni o per accedere alla procedura è possibile recarsi sul sito web dell'ANAC all'indirizzo <http://www.anticorruzione.it/portal/public/classic/home/RisultatoRicerca?id=70a133d60a7780421a927bed02e9a5fd&search=whistleblowing>.

Nel caso in cui il RPCT (o il Titolare del Potere Sostitutivo) non dia seguito alla segnalazione o non la tratti nel rispetto della procedura ivi prevista, l'ANAC irroga una sanzione compresa tra 10.000 e 50.000 euro, determinata tenuto conto delle dimensioni dell'amministrazione o dell'ente cui si riferisce la segnalazione.

Alla luce del nuovo Regolamento per la gestione delle segnalazioni di ANAC, approvato dal Consiglio dell'Autorità nell'adunanza del 1 luglio 2020 con Delibera n. 690 ed in vigore dal 03 settembre, al fine di regolare i procedimenti sanzionatori che l'Autorità può avviare ai sensi dell'art. 54bis D.Lgs. 165/2001 a favore del Segnalante, è stato esteso il novero dei regolamenti disciplinati e che il segnalante potrebbe avviare in alternativa alla segnalazione interna al RPCT.

Dunque, nel Regolamento si leggono quattro tipi di procedimenti per cui il segnalante può richiedere l'intervento di ANAC:

- I. Gestione delle segnalazioni di illeciti (presentate ai sensi del co. 1 dell'art. 54-bis);
- II. Accertamento dell'avvenuta adozione di misure ritorsive (avviato ai sensi del co. 6 primo periodo dell'art. 54-bis,);
- III. Accertamento dell'inerzia del Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza (RPCT) nello svolgimento di attività di verifica e analisi delle segnalazioni di illeciti (co. 6 terzo periodo dell'art. 54-bis);
- IV. Accertamento dell'assenza di procedure per l'inoltro e la gestione delle segnalazioni (co. 6 secondo periodo dell'art. 54-bis).

5. Responsabilità del whistleblower

Resta ferma la responsabilità ai sensi del codice penale e dell'art. 2043 del codice civile, del dipendente che riferisca fatti in modo diffamatorio e calunnioso.

Allo stesso modo è responsabile chiunque agisca al solo scopo di recare danno al denunciato od ad altri soggetti e in generale chiunque faccia un uso improprio o abusi della presente procedura. A tal scopo, l'Azienda si riserva di comminare sanzioni disciplinari al segnalante che, per colpa o dolo grave, sia colpevole di calunnia, diffamazione o altri reati simili commessi mediante la segnalazione.