



Live Webinar Gratuito

IL WHISTLEBLOWING

tra Legislazione Italiana, Direttiva UE 2019/1937
e Norma ISO 37002



GIOVEDÌ 27 MAGGIO 2021 H 10-12

Ing. **Ciro Alessio STRAZZERI**

Il Whistleblowing: tra Legislazione Italiana, Linee Guida ANAC, Direttiva UE 2019/1937 e Norma ISO 37002:2021

22 Luglio 2021

DIGITALPA
Software & Servizi per PA e Aziende

IN COLLABORAZIONE CON


GRUPPO STRAZZERI
KNOWLEDGE SHARING

 **Asso 231**
STAKEHOLDERS A CONFRONTO

GIACC ITALY
Global Infrastructure Anti-Corruption Centre

 **Anti Bribery**
ACADEMY

IL WHISTLEBLOWING

tra Legislazione Italiana, Direttiva UE 2019/1937
e Norma ISO 37002

Ing. Ciro Alessio Strazzeri

Presidente Asso231

Unica associazione multistakeholders del settore, studia e risolve problematiche connesse all'applicazione del Decreto 231/2001.

D. Lgs. 231/2001

Esperto 231, Auditor 231,
Componente OdV certificato (KHC)

Auditor certificato

Auditor ISO 37001 certificate (KHC)
Auditor ISO 45001 certificate (KHC)



Presidente GIACC Italy

Affiliata a Global Infrastructure Anti-Corruption Centre con sede in UK, aumenta la consapevolezza della corruzione e promuove l'attuazione di misure *anti-corruzione* come parte integrante delle attività delle organizzazioni pubbliche e private,

CEO Gruppo Strazzeri Franchising

Multinazionale eroga attività di Risk&Compliance Management, Auditing e Training oltre che di consulenza per l'internazionalizzazione delle organizzazioni pubbliche e private.

Il whistleblowing: origine del termine

Con il termine “whistleblowing” si indica l’istituto di origine anglosassone, dall’inglese “to blow the whistle” – “soffiare il fischiotto”, in riferimento alla denuncia o segnalazione da parte di un individuo di attività illecite o fraudolente all’interno un’organizzazione pubblica o privata.

All’origine del termine **«whistleblower»** ci dovrebbe essere il bobbies inglese che soffia nel proprio fischiotto per destare attenzione e mettere in fuga i malintenzionati.

Tradotto letteralmente, il whistleblower è il soffiatore nel fischiotto, ovvero colui il quale “segnala” a qualcuno i comportamenti illeciti di qualcun altro.

Il **«whistleblowing»**, quindi, è un sistema di segnalazioni di violazioni, da parte del dipendente o di un terzo interessato di un’organizzazione pubblica o privata, che ha il coraggio di denunciare atti corruttivi o irregolarità di cui sia venuto a conoscenza, utilizzando canali sicuri e indipendenti per tutelare la propria identità, essendo messi al riparo da eventuali ritorsioni e discriminazioni, conseguenti la segnalazione.

Il whistleblowing: la legislazione italiana (1)

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.

La disciplina è stata integrata dal decreto legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito nella legge 11 agosto 2014, n. 114, «Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari», che ha modificato l'art. 54-bis introducendo anche ANAC quale soggetto destinatario delle segnalazioni di whistleblowing.

Il whistleblowing: la legislazione italiana (2)

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.

La legge 179 si compone di tre articoli, tra cui:

Il primo, «Modifica dell'articolo 54-bis del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, in materia di tutela del dipendente o collaboratore che segnala illeciti», riscrive integralmente l'art. 54-bis d.lgs. 165/2001.

Il secondo, «Tutela del dipendente o collaboratore che segnala illeciti nel settore privato», prevede, per la prima volta nel nostro ordinamento, specifiche misure a tutela dei whistleblower nel settore privato, aggiungendo il co. 2-bis all'interno dell'art. 6 del decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231, «Disciplina della responsabilità amministrativa delle persone giuridiche, delle società e delle associazioni anche prive di personalità giuridica, a norma dell'articolo 11 della legge 29 settembre 2000, n. 300».

Il terzo, «Integrazione della disciplina dell'obbligo di segreto d'ufficio, aziendale, professionale, scientifico e industriale», contiene una disposizione comune alle segnalazioni effettuate sia nel settore pubblico, nelle forme e nei limiti previsti dall'art. 54-bis, sia nel settore privato, nelle forme e nei limiti previsti dall'art. 6 del d.lgs. 231/2001. Si tratta di una clausola di esonero dalla responsabilità (artt. 326, 622, 623 c.p.) nel caso il segnalante riveli un segreto d'ufficio, aziendale, professionale, scientifico o industriale o violi il dovere di lealtà e fedeltà (art. 2105 c.c.).

L'inserimento del whistleblowing nei Modelli organizzativi ex d.lg. 231/2001

- **D.lg. 231/2001, art 6, comma 2-bis**, introdotto dall'art. 2 della Legge 30 novembre 2017 n. 179, in vigore dal 29 dicembre 2017:

II

I modelli organizzativi prevedono:

- a) uno o più canali che consentano ai **soggetti indicati nell'articolo 5**, comma 1, lettere a) e b), di presentare, a tutela dell'integrità dell'ente, segnalazioni circostanziate di **condotte illecite, rilevanti ai sensi del presente decreto** e fondate su elementi di fatto precisi e concordanti, o di **violazioni del modello di organizzazione e gestione** dell'ente, di cui siano venuti a conoscenza in ragione delle funzioni svolte; tali canali garantiscono la riservatezza dell'identità del segnalante nelle attività di gestione della segnalazione;
- b) almeno un canale alternativo di segnalazione idoneo a garantire, **con modalità informatiche**, la riservatezza dell'identità del segnalante;

D.Lgs. 231/01

Art. 5, comma 1

a) da persone che rivestono funzioni di rappresentanza, di amministrazione o di direzione dell'ente o di una sua unità organizzativa dotata di autonomia finanziaria e funzionale nonché da persone che esercitano, anche di fatto, la gestione e il controllo dello stesso;

b) da persone sottoposte alla direzione o alla vigilanza di uno dei soggetti di cui alla lettera a).

III

c) il divieto di atti di ritorsione o discriminatori, diretti o indiretti, nei confronti del segnalante per motivi collegati, direttamente o indirettamente, alla segnalazione;

d) nel sistema disciplinare adottato ai sensi del comma 2, lettera e), **sanzioni nei confronti di chi viola le misure di tutela del segnalante**, nonché di chi effettua con dolo o colpa grave segnalazioni che si rivelano infondate.

ANAC (1)

- Regolamento per la gestione delle segnalazioni e per l'esercizio del potere sanzionatorio, in vigore dal 3 settembre 2020
- Linee-guida in materia di tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti (**Determinazione n. 6 del 28/04/2015**)
- Si vedano anche i quattro rapporti annuali sull'applicazione del whistleblowing (22 giugno 2016; 22 giugno 2017; 28 giugno 2018; 16 luglio 2019)

ANAC (2)

- L'ANAC ha pubblicato la Delibera n. 469/2021 del 9 giugno 2021 contenente le nuove "Linee guida in materia di tutela degli autori di segnalazioni di reati o irregolarità di cui siano venuti a conoscenza in ragione di un rapporto di lavoro, ai sensi dell'art. 54-bis, del d.lgs. 165/2001 (c.d. Whistleblowing)".
- Le Linee guida sono rivolte al settore pubblico, ovvero alle pubbliche amministrazioni e alle altre organizzazioni indicate dalla legge, obbligate a prevedere misure di tutela per coloro che segnalano condotte illecite.

ANAC (3)

- Le Linee Guida 2021 offrono indicazioni sui soggetti, sulle caratteristiche e sull'oggetto della segnalazione, sulle modalità e i tempi, oltre che sulle condizioni che impediscono di beneficiare della stessa. Si ribadisce il ruolo fondamentale svolto dai RPCT e si forniscono chiare indicazioni operative sulle procedure da seguire per la gestione delle segnalazioni;
- Superano le precedenti adottate con Determinazione n. 6 del 28 aprile 2015 (e i relativi allegati), i cui effetti si intendono cessati.
- Restano pienamente valide fino a quando il legislatore non avrà recepito pienamente la Direttiva EU 1937/2019, quindi entro il 2021. Occasione in cui l'ANAC avrà modo di aggiornare le Linee Guida.

ANAC (4)

Le Linee guida sono suddivise in tre parti.

- Una prima parte dà conto dei principali cambiamenti intervenuti sull'ambito soggettivo di applicazione dell'istituto, con riferimento sia ai soggetti (pubbliche amministrazioni e altri enti) tenuti a dare attuazione alla normativa, che ai soggetti - c.d. whistleblowers - beneficiari del regime di tutela. Si forniscono anche indicazioni sulle caratteristiche e sull'oggetto della segnalazione, sulle modalità e i tempi di tutela, nonché sulle condizioni che impediscono di beneficiare della stessa.
- Nella seconda parte si declinano, in linea con quanto disposto dalla normativa, i principi di carattere generale che riguardano le modalità di gestione della segnalazione preferibilmente in via informatizzata, si chiarisce il ruolo fondamentale svolto dal RPCT e si forniscono indicazioni operative sulle procedure da seguire per la trattazione delle segnalazioni.
- Nella terza parte si dà conto delle procedure seguite da ANAC, alla quale è attribuito uno specifico potere sanzionatorio ai sensi del comma 6 dell'art. 54-bis.

Il whistleblowing nella Pubblica Amministrazione

- **D.lgs. 165/2001, art. 54-bis (Tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti)**, inserito dalla legge 190/2012, per come modificato dall'art. 1 della **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»**.

I – D.lgs. 165/2001, art. 54-bis

1. Il **pubblico dipendente** che, nell'interesse dell'integrità della pubblica amministrazione, segnala al responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza, ovvero all'ANAC, o denuncia all'autorità giudiziaria ordinaria o a quella contabile, **condotte illecite** di cui è venuto a conoscenza in ragione del proprio rapporto di lavoro non può essere sanzionato, demansionato, licenziato, trasferito, o sottoposto ad altra misura organizzativa avente effetti negativi, diretti o indiretti, sulle condizioni di lavoro determinata dalla segnalazione.

I – Linee Guida ANAC 2021 (1)

In aderenza alle linee di indirizzo offerte in termini di principio dalla Direttiva (UE) 2019/1937 si raccomanda alle amministrazioni di promuovere presso i dipendenti il ricorso al canale interno, favorendo, in prima istanza, l'inoltro della segnalazione al RPCT.

Nel caso in cui la segnalazione pervenga ad un soggetto diverso dal RPCT (ad esempio superiore gerarchico, dirigente o funzionario) è necessario che tale soggetto indichi al mittente che le segnalazioni volte ad ottenere la tutela del whistleblower vanno inoltrate al RPCT dell'amministrazione in cui si è verificato l'illecito.

È altamente raccomandato che le amministrazioni pubblicizzino adeguatamente al loro interno che il RPCT è il solo destinatario interno delle segnalazioni nonché le procedure e le modalità per presentare tali segnalazioni, proprio al fine di evitare evenienze come quella appena citata.

I – Linee Guida ANAC 2021 (2)

Un equivoco, circa il destinatario della segnalazione, può sorgere laddove il Codice di comportamento d.P.R. 62 del 2013, all'art. 8 14 e all'art. 13 15, comma 8, prevede che le segnalazioni di whistleblowing, nell'amministrazione, fermo restando l'obbligo di denuncia all'Autorità giudiziaria, debbano essere effettuate dal dipendente al proprio superiore gerarchico, competente anche per la tutela del segnalante.

L'Autorità auspica a proposito un coordinamento espresso tra l'art. 54-bis del d.lgs. 165 del 2001 e l'art. 8 e il comma 8 dell'art. 13 del d.P.R. 62 del 2013.

I – Linee Guida ANAC 2021 (3)

Resta comunque fermo, come osservato dal Consiglio di Stato nel parere reso sullo schema di linee Guida (n. 615/2020), che la novella legislativa apportata dalla l. 179 all'art. 54-bis ha carattere prevalente su quella di rango regolamentare, pertanto, ai sensi di legge, l'unico soggetto che, all'interno dell'amministrazione, può ricevere le segnalazioni di whistleblowing, con le connesse garanzie di protezione del segnalante, è il RPCT.

Nondimeno, nel caso di segnalazioni destinate unicamente al superiore gerarchico, il whistleblower non sarà tutelato ai sensi dell'art. 54-bis.

La disciplina prevista dalle suindicate norme del d.P.R. continua ad applicarsi alle ipotesi in cui il dipendente intenda fare una segnalazione senza avvalersi della protezione come whistleblower.

II – D.lgs. 165/2001, art. 54-bis

L'adozione di misure ritenute ritorsive, di cui al primo periodo, nei confronti del segnalante è comunicata in ogni caso all'ANAC dall'interessato o dalle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative nell'amministrazione nella quale le stesse sono state poste in essere.

L'ANAC informa il Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei ministri o gli altri organismi di garanzia o di disciplina per le attività e gli eventuali provvedimenti di competenza.

II – Linee Guida ANAC 2021 (1)

Nel caso in cui la comunicazione di misure ritorsive pervenga al RPCT dell'amministrazione ove le stesse si sono verificate, il RPCT offre il necessario supporto al segnalante rappresentando che la comunicazione deve essere inoltrata ad ANAC al fine di ottenere le tutele previste dall'art. 54-bis.

III

2. Ai fini del presente articolo, per dipendente pubblico si intende il dipendente delle amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, ivi compreso il dipendente di cui all'articolo 3, il dipendente di un ente pubblico economico ovvero il dipendente di un ente di diritto privato sottoposto a controllo pubblico ai sensi dell'articolo 2359 del codice civile.

La disciplina di cui al presente articolo si applica anche ai lavoratori e ai collaboratori delle imprese fornitrici di beni o servizi e che realizzano opere in favore dell'amministrazione pubblica.

IV

3. L'identità del segnalante non può essere rivelata.

Nell'ambito del procedimento penale, l'identità del segnalante è coperta dal segreto nei modi e nei limiti previsti dall'art. 329 c.p.p.

Nell'ambito del procedimento dinanzi alla Corte dei conti, l'identità del segnalante non può essere rivelata fino alla chiusura della fase istruttoria.

Nell'ambito del procedimento disciplinare l'identità del segnalante non può essere rivelata, ove la contestazione dell'addebito disciplinare sia fondata su accertamenti distinti e ulteriori rispetto alla segnalazione, anche se conseguenti alla stessa.

V

- Qualora la contestazione sia fondata, in tutto o in parte, sulla segnalazione e la conoscenza dell'identità del segnalante sia indispensabile per la difesa dell'incolpato, la segnalazione sarà utilizzabile ai fini del procedimento disciplinare solo in presenza di consenso del segnalante alla rivelazione della sua identità.

VI

4. La segnalazione è sottratta all'accesso previsto dagli artt 22 e ss. della legge n. 241/1990.

5. L'ANAC, sentito il Garante per la protezione dei dati personali, adotta apposite **linee guida** relative alle procedure per la presentazione e la gestione delle segnalazioni. Le linee guida prevedono l'utilizzo di modalità anche informatiche e promuovono il ricorso a strumenti di crittografia per garantire la riservatezza dell'identità del segnalante e per il contenuto delle segnalazioni e della relativa documentazione.

VII

6. Qualora venga accertata, nell'ambito dell'istruttoria condotta dall'ANAC, l'adozione di misure discriminatorie da parte di una delle amministrazioni pubbliche o di uno degli enti di cui al comma 2, fermi restando gli altri profili di responsabilità, l'ANAC applica al responsabile che ha adottato tale misura una sanzione amministrativa pecuniaria da 5.000 a 30.000 euro.

Qualora venga accertata l'assenza di procedure per l'inoltro e la gestione delle segnalazioni ovvero l'adozione di procedure non conformi a quelle di cui al comma 5, l'ANAC applica al responsabile la sanzione amministrativa pecuniaria da 10.000 a 50.000 euro.

Qualora venga accertato il mancato svolgimento da parte del responsabile di attività di verifica e analisi delle segnalazioni ricevute, si applica al responsabile la sanzione amministrativa pecuniaria da 10.000 a 50.000 euro. L'ANAC determina l'entità della sanzione tenuto conto delle dimensioni dell'amministrazione o dell'ente cui si riferisce la segnalazione.

VIII

7. E' a carico dell'amministrazione pubblica o dell'ente di cui al comma 2 dimostrare che le misure discriminatorie o ritorsive, adottate nei confronti del segnalante, sono motivate da ragioni estranee alla segnalazione stessa. Gli atti discriminatori o ritorsivi adottati dall'amministrazione o dall'ente sono nulli.

8. Il segnalante che sia licenziato a motivo della segnalazione è reintegrato nel posto di lavoro ai sensi dell'articolo 2 del decreto legislativo 4 marzo 2015, n. 23.

IX

9. Le tutele di cui al presente articolo non sono garantite nei casi in cui sia accertata, anche con sentenza di primo grado, la responsabilità penale del segnalante per i reati di calunnia o diffamazione o comunque per reati commessi con la denuncia di cui al comma 1 ovvero la sua responsabilità civile, per lo stesso titolo, nei casi di dolo o colpa grave.

Linee-guida ANAC

- Regolamento per la gestione delle segnalazioni e per l'esercizio del potere sanzionatorio, in vigore dal 3 settembre 2020
- Linee-guida in materia di tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti (**Determinazione n. 6 del 28/04/2015**)
- Si vedano anche i quattro rapporti annuali sull'applicazione del whistleblowing (22 giugno 2016; 22 giugno 2017; 28 giugno 2018; 16 luglio 2019)

Direttiva 2019/1937

DIRETTIVA (UE) 2019/1937 DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO del 23 ottobre 2019 riguardante la protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell'Unione

- Protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto UE
- In corso di recepimento [LEGGE 22 aprile 2021, n. 53 Delega al Governo per il recepimento delle direttive europee e l'attuazione di altri atti dell'Unione europea - Legge di delegazione europea 2019-2020. (21G00063) (GU Serie Generale n.97 del 23-04-2021) Entrata in vigore del provvedimento: 08/05/2021]

Direttiva 2019/1937 - Definizioni

Vedi Art. 5 della Direttiva

Non si usano i termini «Whistleblowing»/«Whistleblower» nelle definizioni.

Note: nei vari «Considerando» si usa spesso – «Act as whistleblowers»

Direttiva 2019/1937 - Finalità

La direttiva (UE) 2019/1937 del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 ottobre 2019, entrata in vigore il 16 dicembre 2019, reca disposizioni volte a fornire ai segnalanti (o whistleblowers) una tutela uniforme in tutti gli Stati membri e armonizzata tra i vari settori, introducendo regole comuni che impongano l'adozione di canali di segnalazione efficaci, riservati e sicuri e, al tempo stesso, garantiscano una protezione efficace degli informatori da possibili ritorsioni.

Direttiva 2019/1937 – Ambito di applicazione

Il Capo I (artt. 1-6) contiene le disposizioni relative all'ambito di applicazione, alle definizioni e alle condizioni di protezione. In particolare l'ambito di applicazione oggettivo è esteso (art. 2) a tutti i casi in cui vengano segnalate violazioni del diritto dell'Unione, definite come atti od omissioni illecite ovvero che vanificano l'oggetto e le finalità di norme dell'Unione relative agli specifici settori individuati nell'allegato alla Direttiva, relativi a settori quali gli appalti pubblici, la prevenzione del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo, la sicurezza dei prodotti, la tutela dell'ambiente e la salute pubblica etc...

Direttiva 2019/1937 – Whistleblowers

Per quanto attiene all'ambito di applicazione soggettivo il whistleblower è definito come la persona fisica che segnala o divulga informazioni sulle violazioni acquisite nell'ambito delle sue attività professionali, a prescindere dalla natura di tali attività o del fatto che il rapporto di lavoro sia nel frattempo terminato o non ancora iniziato.

Direttiva 2019/1937 – Soggetti segnalanti

Nello specifico, rientrano tra i segnalanti tutelati dalla Direttiva le persone aventi la qualifica di “lavoratori” ai sensi dell’art. 45 TFUE, ossia le persone che nel settore privato come in quello pubblico forniscono, per un certo periodo di tempo, a favore di terzi e sotto la direzione di questi, determinate prestazioni verso il corrispettivo di una retribuzione. La protezione deve, quindi, essere concessa anche ai lavoratori con contratti atipici, quali quello a tempo parziale e a tempo determinato, nonché a chi ha un contratto o un rapporto di lavoro con un’agenzia interinale, ai tirocinanti e ai volontari. Le medesime tutele devono, altresì, essere applicate a lavoratori autonomi, consulenti, subappaltatori e fornitori (esposti a ritorsioni quali la risoluzione o l’annullamento del contratto di servizi, della licenza o del permesso, il boicottaggio o l’inserimento in liste nere). Sono, infine, tutelati gli azionisti e le persone negli organi direttivi (che potrebbero subire ritorsioni in termini finanziari o danni alla reputazione).

Direttiva 2019/1937 – Soggetti terzi

Inoltre, la Direttiva (art. 4) impegna gli Stati ad estendere le misure di protezione non soltanto ai segnalanti che lavorano nel settore privato o pubblico, bensì anche ai c.d. facilitatori, ossia coloro che assistono “una persona segnalante nel processo di segnalazione in un contesto lavorativo e la cui assistenza deve essere riservata” (art. 5), ai terzi connessi con le persone segnalanti, quali ad esempio colleghi o familiari, e ai soggetti giuridici collegati al segnalante (ritorsioni indirette potrebbero essere quelle intraprese contro il soggetto giuridico di cui il segnalante sia proprietario, per cui lavori o a cui sia altrimenti connesso, quali l’annullamento della fornitura di servizi o il boicottaggio).

Direttiva 2019/1937 – Segnalazioni anonime

Fatti salvi gli obblighi vigenti di prevedere la segnalazione anonima in forza del diritto dell'Unione, la presente direttiva non pregiudica la facoltà degli Stati membri di decidere se i soggetti giuridici del settore pubblico o del settore privato e le autorità competenti debbano accettare le segnalazioni anonime di violazioni e darvi seguito.

Le persone che hanno segnalato o divulgato pubblicamente informazioni su violazioni in forma anonima, ma che successivamente sono state identificate e hanno subito ritorsioni, possono nondimeno beneficiare della protezione prevista ai sensi del capo VI, a condizione che soddisfino le condizioni di cui al paragrafo 1 dell'art. 6.

Direttiva 2019/1937 – Requisiti per tutela

Le tutele previste dalla Direttiva sono concesse nel caso in cui siano segnalate violazioni già commesse o non ancora commesse (ma che molto verosimilmente potrebbero esserlo), atti od omissioni che il segnalante abbia fondati motivi di ritenere violazioni, nonché tentativi di nascondere violazioni. Sono, tuttavia, stabiliti alcuni specifici requisiti per poter accedere alle tutele. Innanzitutto, il segnalante deve avere ragionevoli motivi, alla luce delle circostanze e delle informazioni di cui dispone al momento della segnalazione, per ritenere che i fatti che segnala siano veri. Inoltre, è necessario che il segnalante abbia fondati motivi per ritenere che le informazioni segnalate rientrino nell'ambito di applicazione della Direttiva stessa (art. 6). Tale requisito garantisce che chi fornisce deliberatamente informazioni errate o fuorvianti sia escluso dalla protezione e che, al contrario, possa beneficiare delle tutele chi effettua una segnalazione imprecisa in buona fede. Si pone, quindi, come una garanzia essenziale contro le segnalazioni dolose, futili o infondate. È necessario che il segnalante abbia fondati motivi per ritenere che le informazioni segnalate rientrino nell'ambito di applicazione della Direttiva stessa.

Direttiva 2019/1937 – Canali di segnalazione

La proposta iniziale presentata dalla Commissione Europea prevedeva che per poter godere delle tutele previste dalla Direttiva, i segnalanti dovevano, in primo luogo, utilizzare i canali interni; se questi non funzionavano o non avevano possibilità di successo, dovevano rivolgersi alle autorità esterne e, solo come ultima possibilità, potevano rendere le informazioni di dominio pubblico.

In fase di approvazione, il meccanismo, tuttavia, è stato modificato e ai whistleblowers è ora riconosciuta la facoltà di scegliere il canale che ritengono più appropriato, anche se la divulgazione al pubblico è ancora soggetta ad alcune condizioni.

Direttiva 2019/1937 – Segnalazioni interne

Il Capo II (artt. 7-9), contiene le disposizioni relative alle segnalazioni interne e al seguito delle stesse. In particolare si chiede agli Stati di “incoraggiare la segnalazione mediante canali di segnalazione interni prima di effettuare la segnalazione mediante canali di segnalazione esterni” (art. 7). Tale regola, subisce alcune eccezioni, specificamente indicate:

- nel caso in cui non si ritenga che la segnalazione possa essere gestita efficacemente a ‘livello interno’ e sussiste un rischio di ritorsione;
- nel caso in cui è ammissibile una segnalazione diretta ai media in deroga ai canali whistleblowing.

Direttiva 2019/1937 – Soggetti obbligati

La Direttiva (art. 8) impone l'obbligo di istituire canali di segnalazione interni a tutte le imprese con almeno 50 lavoratori, indipendentemente dalla natura delle loro attività, nonché a tutti i soggetti giuridici del settore pubblico, compresi quelli di proprietà o sotto il controllo degli stessi. L'esenzione delle piccole e medie imprese da tale obbligo non si applica, tuttavia, ai soggetti che operano nel settore dei servizi finanziari esposti a rischio di riciclaggio e finanziamento del terrorismo che, pertanto, dovranno istituire canali di segnalazione interni indipendentemente dalle loro dimensioni. Inoltre, a seguito di un'opportuna valutazione del rischio, è riconosciuta agli Stati membri la facoltà di esigere che anche società con un numero di dipendenti inferiore istituiscano canali di segnalazione interna in casi specifici, per esempio a causa dei notevoli rischi che possono derivare dalle loro attività. Nel settore pubblico, invece, l'obbligo di istituire canali whistleblowing potrà essere derogato - a discrezione del singolo Stato membro - per i soli Comuni con meno di 10.000 abitanti o per le società «controllate/partecipate» con meno di 50 lavoratori.

Direttiva 2019/1937 – Procedure di segnalazione

Quanto alle procedure per la segnalazione interna, sono imposti (art. 9) una serie di requisiti che gli enti devono rispettare, riconoscendo, al tempo stesso, che spetti comunque a ciascun soggetto definire il tipo di canale da istituire. Nello specifico i canali per ricevere le segnalazioni devono essere progettati, realizzati e gestiti in modo sicuro e tale da garantire la riservatezza dell'identità del segnalante, nonché di eventuali terzi citati nella segnalazione. Al whistleblower deve essere consentito di segnalare per iscritto e di trasmettere le segnalazioni per posta, mediante cassetta per i reclami o piattaforma online o di segnalare oralmente mediante linea telefonica gratuita o altro sistema di messaggistica vocale, o entrambi. Inoltre, su richiesta del segnalante, deve essere possibile effettuare segnalazioni mediante incontri di persona con i soggetti incaricati.

Direttiva 2019/1937 – Tempi di gestione

Sono altresì imposte determinate tempistiche: entro sette giorni il segnalante deve ricevere un avviso circa il ricevimento della segnalazione stessa e le procedure devono prevedere un termine ragionevole (non superiore a tre mesi) per dare un riscontro alla segnalazione.

Direttiva 2019/1937 – Soggetti gestori

I canali di segnalazione possono essere gestiti internamente da una persona o da un servizio designato a tal fine o essere messi a disposizione esternamente da terzi, purché offrano adeguate garanzie di indipendenza, riservatezza, protezione dei dati e segretezza. È, inoltre, necessario che sia designata una persona o un servizio imparziale competente per dare seguito alle segnalazioni, che potrebbe essere la stessa persona o lo stesso servizio che riceve le segnalazioni e che manterrà la comunicazione con il segnalante. Un seguito diligente, se previsto dal diritto nazionale, dovrà essere garantito anche per le segnalazioni anonime.

Direttiva 2019/1937 – Segnalazioni esterne

Il Capo III (artt. 10-14) disciplina le segnalazioni esterne e il relativo seguito. Quanto alle segnalazioni esterne, i whistleblowers possono segnalare violazioni alle autorità designate dagli Stati membri, nonché a quelle competenti a livello europeo. Sono quindi disciplinati: l'obbligo di istituire canali di segnalazione esterna e di seguito alle segnalazioni, i criteri per la progettazione dei canali di segnalazione esterna (affinché gli stessi vengano considerati indipendenti e autonomi); le informazioni sul ricevimento delle segnalazioni e relativo seguito che le autorità competenti devono pubblicare sui loro siti web, in una sezione separata, facilmente identificabile e accessibile.

Direttiva 2019/1937 – Divulgazioni pubbliche

Il Capo IV (art. 15) riconosce la possibilità di effettuare divulgazioni pubbliche in alcuni specifici casi. In particolare, in tali circostanze, i segnalanti beneficiano delle protezioni previste a condizione che:

- abbiano prima segnalato internamente ed esternamente o direttamente esternamente, ma non sia stata intrapresa un'azione appropriata in risposta alla segnalazione entro il termine di tre mesi previsto dalla direttiva oppure
- la persona segnalante aveva fondati motivi di ritenere che:
 - i) la violazione possa costituire un pericolo imminente o palese per il pubblico interesse, come nel caso in cui sussista una situazione di emergenza o il rischio di danno irreversibile; oppure
 - ii) in caso di segnalazione esterna, sussista il rischio di ritorsioni o le prospettive che la violazione sia affrontata efficacemente siano scarse per via delle circostanze del caso di specie, come quelle in cui possano essere occultate o distrutte prove oppure in cui un'autorità possa essere collusa con l'autore della violazione o coinvolta nella violazione stessa.

Direttiva 2019/1937 – Riservatezza

Il Capo V (artt. 16-18) contiene disposizioni concernenti:

- l'obbligo di riservatezza, specificando l'obbligo per gli Stati membri di provvedere affinché l'identità della persona segnalante non sia divulgata, senza il suo consenso esplicito, a nessuno che non faccia parte del personale autorizzato competente a ricevere o a dare seguito alle segnalazioni. Sono inoltre previsti specifici casi di deroga e le relative garanzie;
- il trattamento dei dati personali;
- la conservazione della documentazione inerente alle segnalazioni; tutti i dati e le informazioni relativi alla segnalazione devono essere conservati diligentemente in modo da poterle fornire alle autorità competenti se necessario.

Direttiva 2019/1937 – Documentazione telefonate

Se per la segnalazione si utilizza una linea telefonica o un altro sistema di messaggistica vocale registrato, subordinatamente al consenso della persona segnalante, i soggetti giuridici del settore privato e del settore pubblico e le autorità competenti hanno il diritto di documentare la segnalazione orale:

- a) facendo una registrazione della conversazione (per le linee registrate) su un supporto durevole che consenta l'accesso alle informazioni; o
- b) mediante una trascrizione completa e accurata della conversazione effettuata dal personale addetto al trattamento della segnalazione.

I soggetti giuridici del settore privato e del settore pubblico e le autorità competenti consentono alla persona segnalante di verificare, rettificare e approvare la trascrizione della chiamata mediante l'apposizione della propria firma.

Direttiva 2019/1937 – Documentazione incontri

Se una persona chiede un incontro con il personale dei soggetti giuridici del settore privato e del settore pubblico o delle autorità competenti ai fini di una segnalazione ai sensi dell'articolo 9, paragrafo 2, e dell'articolo 12, paragrafo 2, i soggetti giuridici del settore privato e del settore pubblico e le autorità competenti assicurano, subordinatamente al consenso della persona segnalante, che sia conservata una documentazione completa e accurata di tale incontro su un supporto durevole che consenta l'accesso alle informazioni.

I soggetti giuridici del settore privato e del settore pubblico e le autorità competenti hanno il diritto di documentare l'incontro:

- a) facendo una registrazione della conversazione su un supporto durevole che consenta l'accesso alle informazioni; o
- b) mediante un verbale dettagliato dell'incontro redatto dal personale addetto al trattamento della segnalazione.

I soggetti giuridici del settore privato e pubblico e le autorità competenti offrono alla persona segnalante la possibilità di verificare, rettificare e approvare il verbale dell'incontro mediante l'apposizione della propria firma.

Direttiva 2019/1937 – Misure di protezione

Il Capo VI (artt.19-24) concerne le misure di protezione. In particolare gli Stati membri dovranno adottare le misure necessarie per:

- vietare qualsiasi forma di ritorsione;
- garantire che siano fornite informazioni pertinenti e accurate a tale riguardo in modo chiaro e facilmente accessibile al pubblico;
- assicurare consulenze individuali, imparziali e riservate a titolo gratuito, nonché –sempre che ricorrano determinate condizioni - il patrocinio gratuito nei procedimenti penali;
- prevedere che una volta che il whistleblower abbia dimostrato di aver effettuato una segnalazione a norma della Direttiva e di aver subito un danno, l'onere della prova sia spostato sulla persona che ha compiuto l'azione ritorsiva;
- garantire l'impossibilità nei confronti del segnalante di far valere obblighi giuridici o contrattuali come le clausole di lealtà dei contratti o gli accordi di riservatezza o non divulgazione per impedire di effettuare una segnalazione, negare la protezione o penalizzare le persone segnalanti per aver effettuato la segnalazione,
- escludere, nei procedimenti giudiziari, la responsabilità del segnalante per effetto di segnalazioni o divulgazioni pubbliche;
- escludere la responsabilità dei segnalanti per l'acquisizione delle informazioni segnalate o divulgate pubblicamente né per l'accesso alle stesse, purché tale acquisizione o accesso non costituisca di per sé un reato.

Direttiva 2019/1937 – Divieto di ritorsione

Il timore di ritorsioni è il principale ostacolo alla diffusione della cultura della segnalazione delle violazioni. La Direttiva vieta qualsiasi forma di ritorsione, diretta o indiretta, attuata, incoraggiata o tollerata da parte dei datori di lavoro, dei clienti, dei destinatari dei servizi e delle persone che lavorano per l'organizzazione o per conto di quest'ultima, compresi i colleghi del segnalante e i dirigenti della stessa organizzazione o di altre organizzazioni con le quali il segnalante sia in contatto nell'ambito della sua attività professionale. Nel recepire il nuovo testo di legge, pertanto, gli Stati membri dovranno adottare le misure necessarie per vietare qualsiasi forma di ritorsione, comprese le minacce e i tentativi di ritorsione quale, per esempio, il licenziamento, la retrocessione o la mancata promozione, l'imposizione di misure disciplinari, la discriminazione, l'inserimento in liste nere, la conclusione anticipata di contratti per beni o servizi, l'annullamento di licenze o permessi, i danni, anche alla reputazione della persona, in particolare sui social media o la sottoposizione ad accertamenti psichiatrici o medici.

Direttiva 2019/1937 – Sanzioni

A tutela del sistema di protezione dei segnalanti previsto dalla Direttiva, gli Stati membri sono chiamati a prevedere sanzioni – di natura civile, penale o amministrativa – effettive, proporzionate e dissuasive nei confronti:

- di coloro che ostacolano o tentano di ostacolare le segnalazioni; attuano atti di ritorsione o procedimenti vessatori contro i segnalanti; violano l'obbligo di riservatezza sull'identità delle persone segnalanti.
- delle persone segnalanti per le quali sia accertato che hanno scientemente effettuato segnalazioni o divulgazioni pubbliche false.

Inoltre gli Stati membri provvedono affinché i diritti e i mezzi di ricorso previsti dalla presente direttiva non possano essere oggetto di rinuncia o limitazione in virtù di accordi, regimi, forme o condizioni di lavoro, compreso un accordo arbitrale precontenzioso.

Direttiva 2019/1937 – Disposizioni finali

Il Capo VII contiene le disposizioni finali.

In particolare, il termine di recepimento della Direttiva è fissato al 17 dicembre 2021; per quanto riguarda i soggetti giuridici del settore privato con più di 50 e meno di 250 lavoratori, gli Stati membri mettono in vigore le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative necessarie per conformarsi all'obbligo di stabilire un canale di segnalazione interno entro il 17 dicembre 2023 (articolo 26).

L'articolo 25 ha per oggetto il trattamento più favorevole e la clausola di non regressione. Prevede infatti che gli Stati membri possano introdurre o mantenere disposizioni più favorevoli ai diritti delle persone segnalanti di quelle previste dalla presente direttiva, e che l'attuazione di questa non possa in alcun caso costituire motivo di riduzione del livello di protezione già offerto dagli Stati membri nei settori cui si applichi la direttiva.

Confronto tra L. 179/17 e Direttiva 2019/1937

- La normativa italiana si applica, nel settore privato, solo agli enti che hanno adottato un Modello organizzativo ex d.lg. 231/2001.
- La Direttiva riguarda tutte le imprese con almeno 50 dipendenti, a prescindere dall'adozione del Modello organizzativo, nonché ai soggetti operanti nei servizi finanziari e a rischio riciclaggio/finanziamento del terrorismo, indipendentemente dalle dimensioni. Gli Stati membri possono decidere di applicare la Direttiva anche a soggetti con meno di 50 dipendenti.

||

- La legge 179 tutela il segnalante nei casi di condotte illecite rilevanti ai fini dei reati presupposto ex d.lg. 231/2001 e violazioni del Modello organizzativo.
- La Direttiva considera tutte le violazioni relative ad alcuni specifici settori del diritto dell'Unione, tra i quali rientrano appalti, servizi finanziari, sicurezza dei prodotti e dei trasporti, tutela dell'ambiente e dei consumatori.

III

- Quanto alla categoria dei segnalanti, la legge 179 tutela i destinatari del Modello organizzativo, quindi dipendenti, amministratori e terze parti.
- La Direttiva tutela gli azionisti delle società, i dipendenti, i soggetti che assistono i whistleblower, gli ex dipendenti e coloro che hanno conosciuto gli illeciti in fase di selezione o negoziazione precontrattuale.

IV

- La legge 179 richiede agli enti di adottare uno o più canali (dei quali almeno uno in forma informatica) che consentano le segnalazioni garantendo la riservatezza dell'identità del segnalante.
- Secondo la Direttiva, gli enti dovranno:
 - a) individuare un soggetto – interno o esterno – per la gestione e l'analisi delle segnalazioni nonché un soggetto che si occupi di seguire le indagini e mantenere la comunicazione con il segnalante
 - b) consentire al whistleblower di effettuare segnalazioni scritte, orali (incluso via telefono e messaggio vocale) o di persona
 - c) comunicare la ricezione della segnalazione entro 7 giorni;
 - d) prendere in carico le segnalazioni e mantenere il whistleblower informato entro un tempo ragionevole (non oltre 3 mesi)
 - e) conservare traccia e archiviare le segnalazioni e i relativi follow up
 - f) fornire informazioni chiare e dettagliate sulle procedure di segnalazione interna.

V

- La legge 179 sancisce il divieto di atti di ritorsione o discriminatori nei confronti del whistleblower, per motivi collegati, direttamente o indirettamente, alla segnalazione. Inoltre, sono nulli il licenziamento ritorsivo o discriminatorio del segnalante, nonché qualsiasi altra misura ritorsiva o discriminatoria adottata nei suoi confronti.
- Secondo la Direttiva, è vietata qualsiasi forma di ritorsione, comprese le minacce e i tentativi di ritorsione quale, per esempio, il licenziamento, l'imposizione di misure disciplinari, l'inserimento in liste nere, l'annullamento di licenze o permessi, i danni, anche alla reputazione della persona, in particolare sui social media o la sottoposizione ad accertamenti psichiatrici o medici.
- Sono, altresì, vietate le ritorsioni indirette che possono essere intraprese contro il soggetto giuridico di cui il segnalante sia proprietario, per cui lavori o a cui sia altrimenti connesso in un contesto lavorativo.

ISO 37001:2016 – Segnalazione di sospetti

8.9

Segnalazione di sospetti

L'organizzazione deve attuare procedure che:

- a) favoriscano e consentano alle persone di segnalare in buona fede o sulla base di una ragionevole convinzione atti di corruzione tentati, presunti ed effettivi, oppure qualsiasi violazione o carenza concernente il sistema di gestione per la prevenzione della corruzione alla funzione di conformità per la prevenzione della corruzione o al personale preposto (sia direttamente che mediante un parte terza appropriata);
- b) ad eccezione di un procedimento richiesto per procedere ad un'indagine, prevedano che l'organizzazione tratti le segnalazioni in via confidenziale, in modo da proteggere l'identità di chi segnala e di altri coinvolti o menzionati nella segnalazione;
- c) consentano la segnalazione in forma anonima;
- d) vietino ritorsioni e proteggano coloro che effettuano le segnalazioni dalle ritorsioni, dopo avere in buona fede, o sulla base di una convinzione ragionevole, sollevato o riferito sospetti circa atti di corruzione tentati, certi o presunti oppure violazioni concernenti la politica per la prevenzione della corruzione o il sistema di gestione per la prevenzione della corruzione;
- e) permettano al personale di ricevere consulenze da una persona appropriata su cosa fare quando ci si trova dinanzi a un sospetto o a una situazione che possa comprendere atti di corruzione.

L'organizzazione deve garantire che tutti i membri del personale siano edotti sulle procedure di segnalazione e siano in grado di utilizzarle, e che siano consapevoli dei loro diritti e delle loro tutele in base a tali procedure.

Nota 1 Tali procedure possono essere le medesime o fare parte di quelle utilizzate per segnalare altri casi sospetti (per esempio sicurezza, negligenza, illeciti o altri rischi gravi).

Nota 2 L'organizzazione può servirsi di un socio in affari per gestire il sistema per suo conto.

Nota 3 In alcune giurisdizioni, i requisiti di cui sopra ai punti b) e c) sono vietati per legge. In tali casi, l'organizzazione documenta la propria impossibilità a conformarsi.

ISO 37001:2016 – Indagini e gestione della corruzione

8.10

Indagini e gestione della corruzione

L'organizzazione deve attuare procedure che:

- a) richiedano la valutazione, e se necessario, l'indagine di qualsiasi atto di corruzione o violazione della politica di prevenzione della corruzione o al sistema di gestione per la prevenzione della corruzione, che sia riferito, rilevato o ragionevolmente presunto;
- b) richiedano azioni appropriate nel caso in cui l'indagine riveli qualsivoglia atto di corruzione o violazione della politica di prevenzione della corruzione o al sistema di gestione per la prevenzione della corruzione;
- c) diano potere e capacità d'azione agli investigatori;
- d) richiedano la collaborazione nell'ambito dell'indagine da parte del personale pertinente;
- e) richiedano che lo stato e i risultati dell'indagine siano riferiti alla funzione di conformità per la prevenzione della corruzione e alle altre funzioni di conformità, nel modo opportuno;
- f) richiedano che l'indagine sia svolta in maniera riservata e che i risultati di tale indagine siano riservati.

L'indagine deve essere condotta da parte di, e riferita a, membri del personale che non facciano parte del ruolo o della funzione oggetto di indagine. L'organizzazione può nominare un socio in affari affinché svolga l'indagine e comunichi i risultati a membri del personale che non facciano parte del ruolo o della funzione oggetto di indagine.

Nota 1 Vedere punto A.18 per una guida.

Nota 2 In alcune giurisdizioni, il requisito di cui sopra al punto f) è vietato per legge. In tal caso, l'organizzazione documenta la propria impossibilità a conformarsi.

ISO 37301:2021 – Raising concerns

8.3 Raising concerns

The organization shall establish, implement and maintain a process to encourage and enable the reporting of (in cases of reasonable grounds to believe that the information is true) attempted, suspected or actual violations of the compliance policy or compliance obligations.

This process shall:

- be visible and accessible throughout the organization;
- treat reports confidentially;
- accept anonymous reports;
- protect those making reports from retaliation;
- enable personnel to receive advice.

The organization shall ensure that all personnel are aware of the reporting procedures, their rights and protections and are able to use them.

ISO 37301:2021 – Investigation processes

8.4 Investigation processes

The organization shall develop, establish, implement and maintain processes to assess, evaluate, investigate and close reports on suspected or actual instances of noncompliance. These processes shall ensure fair and impartial decision-making.

The investigation processes shall be carried out independently and without conflict of interests by competent personnel.

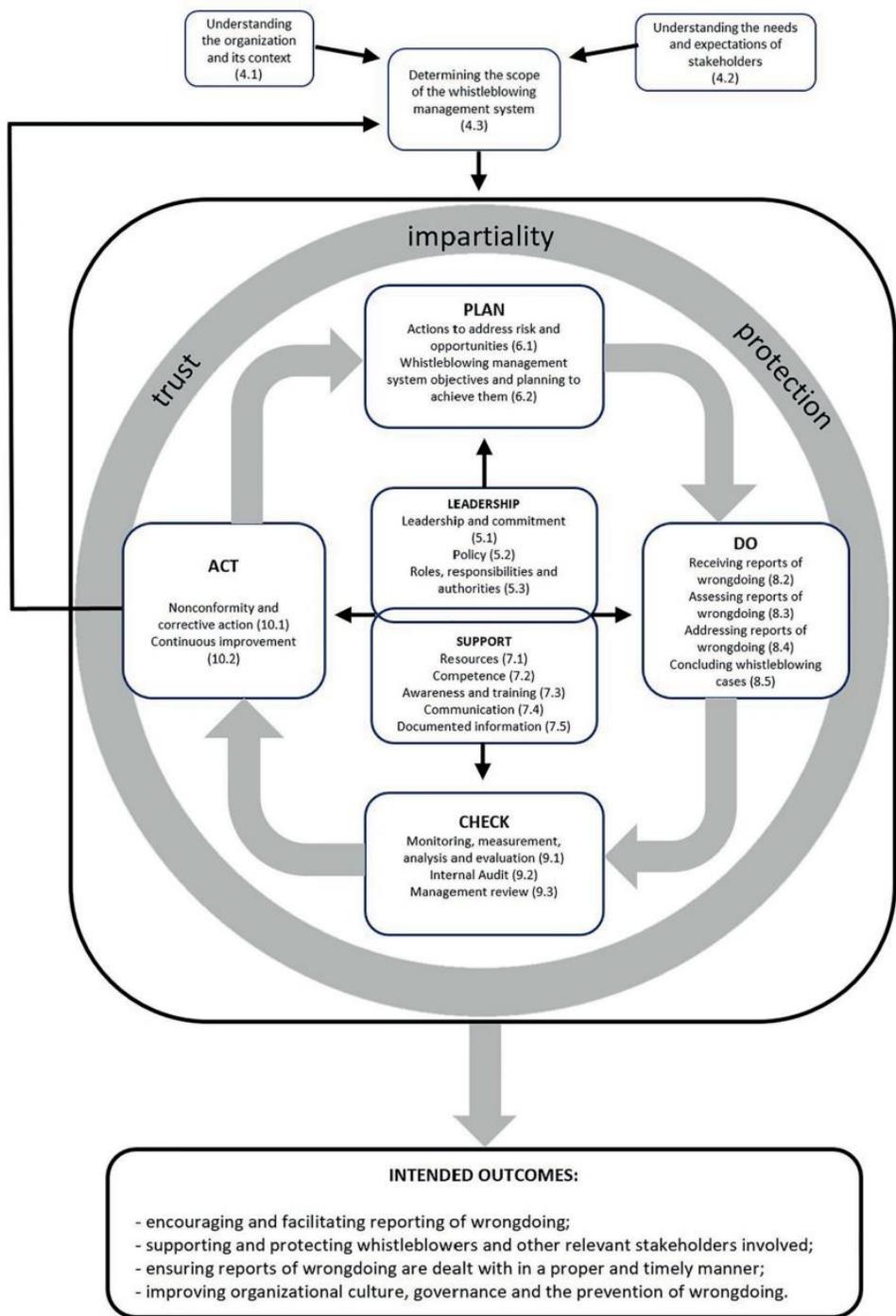
The organization shall use the outcomes of investigations for the improvement of the compliance management system as appropriate (see [Clause 10](#)).

The organization shall regularly report on the numbers and outcomes of investigations to the governing body or top management.

The organization shall retain documented information on the investigation.



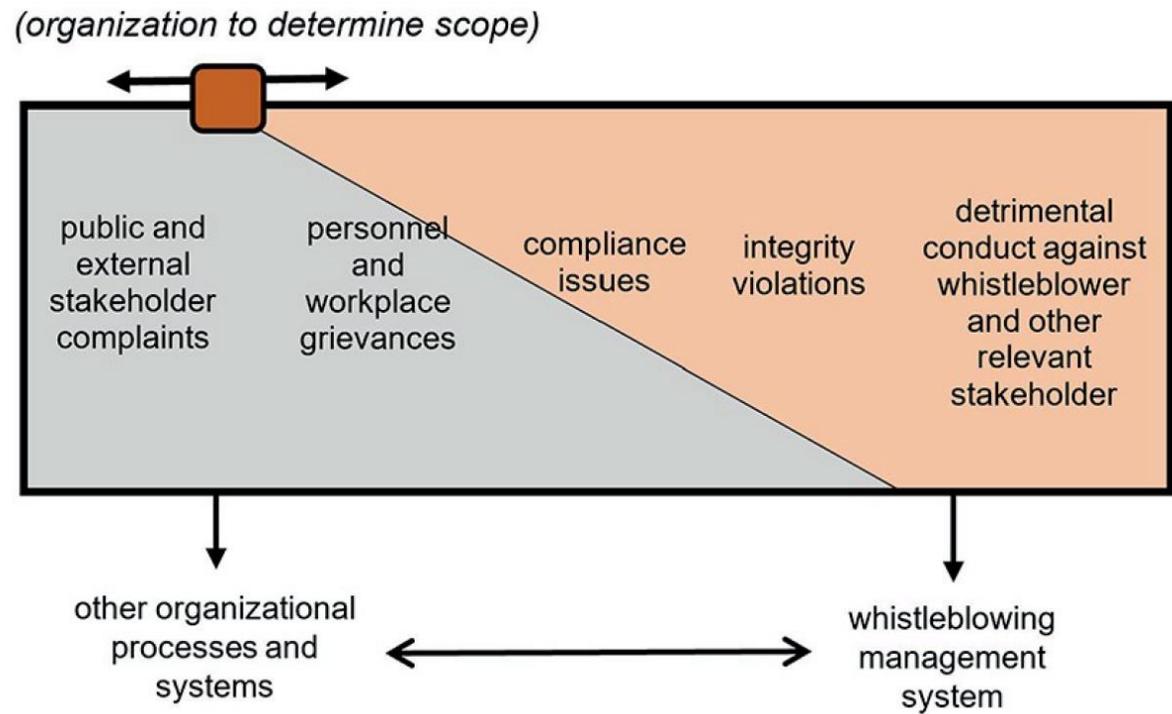
ISO
37002:2021 (?)
Management
system



IL WHISTLEBLOWING

tra Legislazione Italiana, Direttiva UE 2019/1937
e Norma ISO 37002

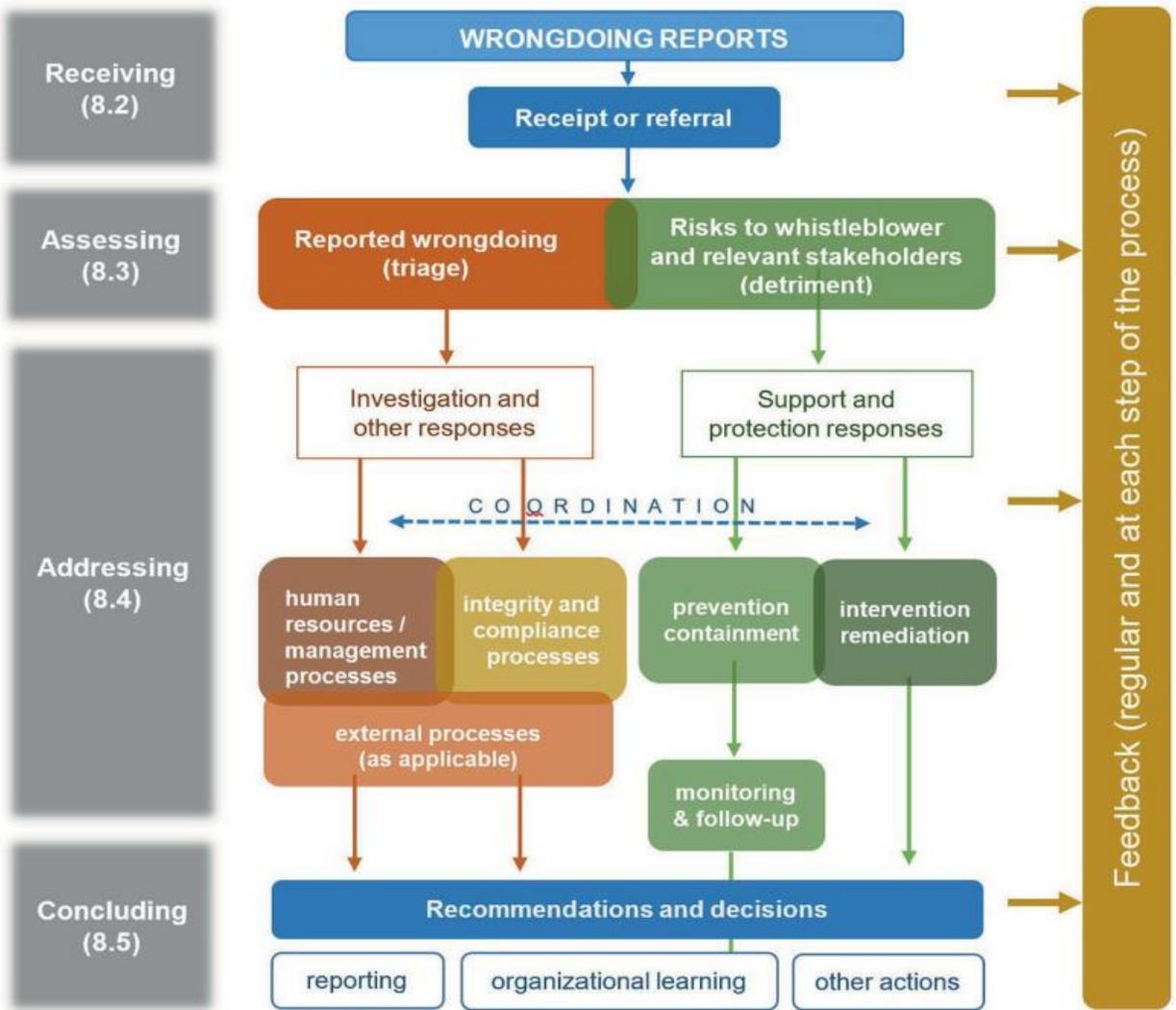
ISO
37002:2021 (?)
Determining
scope



IL WHISTLEBLOWING

tra Legislazione Italiana, Direttiva UE 2019/1937 e Norma ISO 37002

ISO 37002:2021 (?)
Operational steps



Ulteriore documentazione utile

- *La disciplina del whistleblowing: indicazioni e spunti operativi per i professionisti*, CNDCEC, 12 febbraio 2021
- *La disciplina in materia di whistleblowing*, Confindustria, 2018
- *A Best Practice Guide for Whistleblowing Legislation*, Transparency international, 2018
- *Linee guida per la predisposizione di procedure in materia di whistleblowing*, Transparency Italia, 2016

IL WHISTLEBLOWING

tra Legislazione Italiana, Direttiva UE 2019/1937
e Norma ISO 37002

Grazie per l'attenzione!



Ciro Alessio Strazzeri

Mobile: 338-8395177 - Email: info@gruppostrazzeri.it