

La segnalazione di comportamenti illeciti (Whistleblowing)

Sommario

- 1 - Il Whistleblowing** 3
- 2 - Chi può effettuare la segnalazione** 3
- 3 - Cosa può essere segnalato** 4
- 4 - Quali sono le tutele del segnalante**4
- 5 - Come segnalare**6
- 6 - Cosa indicare nella segnalazione** 7
- 7 - Verifica delle segnalazioni e attività istruttorie** 7
- 8 - Le segnalazioni anonime e le altre segnalazioni** 7

1. Il Whistleblowing

Il *Whistleblowing* è un istituto di derivazione anglosassone introdotto in Italia con la legge 6 novembre 2012, n. 190 “*Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell’illegalità nella Pubblica amministrazione*”, adottata in ottemperanza alle raccomandazioni e obblighi convenzionali derivanti dal contesto ONU, OCSE, Consiglio d’Europa e Unione europea.

La disciplina è stata successivamente modificata e ridefinita. In particolare, in considerazione dei principi espressi in sede europea, il 10 marzo 2023 è stato pubblicato il Decreto Legislativo n. 24 recante “*Attuazione della 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 e recante disposizioni riguardanti la protezione delle persone che segnalano violazioni delle disposizioni normative nazionali*”, di seguito Decreto.¹

Ai sensi del combinato disposto dell’art. 1 e dell’art. 2 del citato Decreto, il *whistleblower* è la persona che segnala violazioni di disposizioni normative nazionali o dell’Unione europea che ledono l’interesse pubblico o l’integrità dell’amministrazione, di cui è venuto a conoscenza nel contesto lavorativo.

Con il citato intervento normativo, in particolare, il legislatore nazionale ha previsto un ampliamento dell’ambito soggettivo di applicazione dell’istituto, la valorizzazione del ruolo del Responsabile della prevenzione della corruzione (di seguito RPC) nella gestione delle segnalazioni ed il rafforzamento del sistema generale di tutela e protezione del segnalante.

2. Chi può effettuare la segnalazione

Le segnalazioni possono essere effettuate da:

- i dipendenti della RH BUILDER S.P.A.;
- i lavoratori autonomi, nonché i titolari di un rapporto di collaborazione, che svolgono la propria attività lavorativa presso l’Azienda;
- i lavoratori o i collaboratori di soggetti che forniscono beni o servizi o che realizzano opere in favore dell’Azienda;
- i liberi professionisti e i consulenti che prestano la propria attività presso l’Azienda;
- volontari e tirocinanti, retribuiti e non retribuiti, che prestano la propria attività presso l’Azienda;
- coloro che ancora non lavorano per l’Azienda, ma che possono aver acquisito informazioni durante le fasi di selezione o di prova, nonché gli ex dipendenti o collaboratori, se le informazioni sono state acquisite nel corso del rapporto di lavoro;
- persone con funzioni di amministrazione, direzione, controllo, vigilanza o rappresentanza dell’Azienda.

¹ Gli effetti della nuova disciplina decorrono dal 15 luglio 2023.

3. Cosa può essere segnalato

Il Decreto stabilisce le tipologie di illeciti che rilevano affinché una segnalazione possa essere presa in considerazione ai fini dell'applicabilità della disciplina.

Ai sensi dell'art. 1 del Decreto, possono essere oggetto di segnalazione comportamenti, atti od omissioni che ledono l'interesse pubblico o l'integrità dell'Azienda e che consistono in:

- violazioni di disposizioni normative nazionali (illeciti amministrativi, contabili, civili o penali);
- violazioni di disposizioni normative europee.

La segnalazione, tuttavia, non può riguardare lamentele di carattere personale del segnalante, come contestazioni, rivendicazioni o richieste che attengono alla disciplina del rapporto di lavoro o ai rapporti con i superiori o altri colleghi.

4. Quali sono le tutele del segnalante

La persona che segnala comportamenti illeciti riconducibili all'ambito del *whistleblowing* usufruisce di un particolare regime di tutela ed i motivi che hanno indotto la persona a segnalare sono irrilevanti ai fini della sua protezione.

Il Decreto ha rafforzato il sistema di protezione a favore del *whistleblower* prevedendo in particolare:

- la tutela della **riservatezza** dell'identità del segnalante, del facilitatore², della persona coinvolta e delle persone menzionate nella segnalazione (art. 4, comma 1 e art. 12, del Decreto);³
- la tutela da eventuali **misure ritorsive** adottate o anche solo tentate o minacciate dall'ente in ragione della segnalazione effettuata (artt. 17 e 19 del Decreto);
- le limitazioni della **responsabilità** rispetto alla rivelazione e alla diffusione di alcune categorie di informazioni che operano al ricorrere di determinate condizioni (art. 20 del Decreto);
- la previsione di **misure di sostegno** da parte di enti del Terzo Settore inseriti in un apposito elenco pubblicato dall'Autorità Nazionale Anticorruzione (di seguito "ANAC").⁴

²Ai sensi dell'art. 2, comma 1, lett. h) del Decreto, il facilitatore è definito come una "*persona fisica che assiste il segnalante nel processo di segnalazione, operante all'interno del medesimo contesto lavorativo e la cui assistenza deve essere mantenuta riservata.*"

³L'identità del segnalante e qualsiasi altra informazione da cui può evincersi, direttamente o indirettamente tale identità, non possono essere rivelate, senza il consenso espresso del segnalante, a persone diverse da quelle competenti a ricevere o a dare seguito alle segnalazioni espressamente autorizzate a trattare tali dati ai sensi degli articoli 29 e 32, paragrafo 4, del regolamento (UE) 2016/679 e dell'articolo 2-quaterdecies del codice in materia di protezione dei dati personali di cui al decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196.

⁴A tal proposito, il legislatore ha previsto che ANAC stipuli convenzioni con i suddetti enti affinché forniscano al segnalante misure di sostegno consistenti in informazioni, assistenza e consulenze a titolo gratuito sulle modalità di segnalazione e sulla protezione dalle ritorsioni offerta dalle disposizioni normative nazionali e da quelle dell'Unione europea, sui diritti della persona coinvolta, nonché sulle modalità e condizioni di accesso al patrocinio a spese dello Stato.

In conformità alla predetta normativa, il RPC garantisce la massima riservatezza non solo dell'identità del segnalante, ma anche di tutti gli elementi della segnalazione, inclusa la documentazione ad essa allegata, nella misura in cui il loro disvelamento possa, anche indirettamente, consentire l'identificazione del *whistleblower*.

Nel rispetto dei principi fondamentali in materia di riservatezza e protezione dei dati personali, il Decreto sancisce espressamente che le segnalazioni non possono essere utilizzate oltre quanto necessario per dare alle stesse adeguato seguito (cfr. art. 12 del Decreto).

La segnalazione e la documentazione ad essa allegata sono inoltre espressamente sottratte al diritto di accesso previsto dagli artt. 22 e seguenti della legge 7 agosto 1990, n. 241, nonché dagli articoli 5 e seguenti del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33.

La tutela della riservatezza è garantita anche in ambito giurisdizionale e disciplinare.⁵

La protezione della riservatezza è estesa all'identità delle persone coinvolte e delle persone menzionate nella segnalazione fino alla conclusione dei procedimenti avviati in ragione della segnalazione, nel rispetto delle medesime garanzie previste in favore della persona segnalante (art. 12, comma 7 del Decreto).

L'autore della segnalazione è inoltre tutelato normativamente da eventuali misure ritorsive.

Il Decreto definisce la ritorsione come *“qualsiasi comportamento, atto od omissione, anche solo tentato o minacciato, posto in essere in ragione della segnalazione, della denuncia all'autorità giudiziaria o contabile o della divulgazione pubblica e che provoca o può provocare alla persona segnalante o alla persona che ha sporto la denuncia, in via diretta o indiretta, un danno ingiusto”* (art. 2, comma 1, lett. m) del Decreto).

Si tratta quindi di una definizione ampia del concetto di ritorsione che può consistere sia in atti o provvedimenti ma anche in comportamenti od omissioni che si verificano nel contesto lavorativo e che arrecano pregiudizio ai soggetti tutelati.

Nel Decreto è, comunque, inserito un elenco semplificativo e non esaustivo di tutto ciò che può rappresentare una ritorsione.

Il legislatore ha previsto, inoltre, un'inversione dell'onere della prova, stabilendo che, laddove il segnalante dimostri di aver effettuato una segnalazione e di aver subito, a causa della stessa, una ritorsione, è posto a carico di chi ha compiuto l'atto o il comportamento ritorsivo l'onere di dimostrare che gli stessi erano motivati da ragioni estranee alla segnalazione (art. 17, comma 2, del Decreto).

⁵ Nell'ambito del procedimento penale, l'identità del segnalante è coperta dal segreto nei modi e nei limiti previsti dall'articolo 329 del codice di procedura penale, secondo cui l'obbligo del segreto sugli atti compiuti nelle indagini preliminari sussiste *«fino a quando l'imputato non ne possa avere conoscenza e, comunque, non oltre la chiusura delle indagini preliminari»* (il cui relativo avviso è previsto dall'art. 415-bis c.p.p.), mentre nel procedimento dinanzi alla Corte dei Conti l'obbligo del segreto istruttorio è previsto sino alla chiusura della fase istruttoria.

Nell'ambito del procedimento disciplinare, eventualmente attivato nei confronti dei soggetti segnalati, 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. Nel caso in cui la contestazione sia fondata, in tutto o in parte, sulla segnalazione e l'identità del segnalante risulti indispensabile alla difesa del soggetto cui è stato contestato l'addebito disciplinare, la segnalazione sarà utilizzabile ai fini del procedimento disciplinare solo in presenza del consenso espresso della persona segnalante alla rivelazione della propria identità (art 12, comma 5, del Decreto); in detta ipotesi è dato avviso per iscritto al segnalante delle ragioni della rivelazione dei dati riservati (art. 12, comma 6, del Decreto).

Affinché possa configurarsi una ritorsione e, di conseguenza, il soggetto possa beneficiare di protezione è necessario uno stretto collegamento tra la segnalazione e il comportamento/atto/omissione sfavorevole subito dal segnalante.

Eventuali misure ritenute ritorsive, anche solo tentate o minacciate, dovranno essere segnalate *esclusivamente* all'ANAC, cui è affidato il potere di accertare che la misura ritorsiva sia conseguente alla segnalazione di illeciti, con le modalità prescritte nelle Linee guida pubblicate sul suo sito.

In caso di esito positivo dell'accertamento, l'ANAC applica al responsabile della ritorsione una sanzione amministrativa da 10.000 a 50.000 euro ai sensi dell'art. 21, comma 1, lett. a) del Decreto. L'art. 19, comma 3, dello stesso Decreto dispone, inoltre, che gli atti assunti in violazione del divieto di ritorsione sono nulli.

Ai sensi dell'articolo 3, comma 4, del Decreto, le tutele previste dalla normativa sono estese anche ad altri soggetti collegati al segnalante: i facilitatori, le persone del medesimo contesto lavorativo che sono legate al segnalante da uno stabile legame affettivo o di parentela entro il quarto grado, i colleghi di lavoro del segnalante e che hanno con detta persona un rapporto abituale e corrente e le persone giuridiche in relazione con il *whistleblower*.

5. Come segnalare

Il Decreto prevede tre modalità di segnalazione: segnalazione interna, segnalazione esterna e divulgazione pubblica.

A tal proposito, si evidenzia che la scelta del canale di segnalazione non è discrezionale.

I segnalanti sono tenuti a utilizzare il canale interno e, solo al ricorrere delle condizioni previste dal Decreto, possono effettuare una segnalazione esterna (ad ANAC) o una divulgazione pubblica.

L'unico soggetto interno alla RH BUILDER S.P.A. destinatario delle segnalazioni di *whistleblowing* è il Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza.

Ai sensi dell'art. 4 del Decreto, la **segnalazione interna** è la comunicazione, scritta od orale, delle informazioni sulle violazioni, fatta al RPC dell'ente nel cui contesto lavorativo il segnalante opera.

Le modalità di inoltro della segnalazione sono indicate nella sezione “segnalazione di condotte illecite - *whistleblowing*” presente nel sito Amministrazione trasparente della RH BUILDER S.P.A. raggiungibile al seguente link: <https://www.rh-builder.it/>

La **segnalazione esterna**, invece, è la comunicazione presentata all'ANAC, in forma scritta od orale, delle informazioni sulle violazioni attivabile solo quando ricorre una delle seguenti condizioni:

- non è stata prevista, nell'ambito del contesto lavorativo, l'attivazione del canale di segnalazione interna oppure questo, anche se attivato, non è conforme a quanto previsto dall'art. 4 del Decreto;
- il segnalante ha già effettuato una segnalazione interna e la stessa non ha avuto seguito;
- il segnalante ha fondati motivi di ritenere che, se effettuasse una segnalazione interna, alla stessa non sarebbe dato efficace seguito ovvero che la stessa segnalazione possa determinare il rischio di ritorsione;
- la persona segnalante ha fondato motivo di ritenere che la violazione possa costituire un pericolo imminente o palese per il pubblico interesse.

Le informazioni su come effettuare una segnalazione esterna sono pubblicate sul sito Internet dell'ANAC.

6. Cosa indicare nella segnalazione

Al fine di consentire la corretta comprensione dei fatti e/o dei comportamenti segnalati, è opportuno che il segnalante circoscriva il più possibile la segnalazione, indicando, se conosciuti, **il tempo e il luogo in cui si è verificato il fatto, la descrizione del fatto, le generalità o altri elementi che consentano di identificare il soggetto cui attribuire quanto segnalato**. È utile anche allegare documenti che possano fornire elementi di fondatezza dei fatti oggetto di segnalazione, nonché l'indicazione di altri soggetti potenzialmente a conoscenza di quanto segnalato.

Il modulo di segnalazione disponibile sul sito internet della RH BUILDER S.P.A., già citato, prevede l'indicazione degli elementi indispensabili per verificare e valutare la fondatezza e rilevanza dei fatti e delle vicende segnalate.

Al modulo potranno essere allegati documenti a supporto della segnalazione.

7. Verifica delle segnalazioni e attività istruttorie

Acquisita la segnalazione, il RPC fornisce al segnalante un avviso di ricevimento, ordinariamente, entro il termine di sette giorni. Lo stesso RPC effettua una prima attività di verifica e di analisi (c.d. preistruttoria), volta a valutare l'ammissibilità e la fondatezza della stessa.

Una volta valutata l'ammissibilità della segnalazione, avvia l'istruttoria interna sui fatti e sulle condotte segnalate.

Qualora, a seguito dell'istruttoria, il RPC ravvisi il *fumus* di fondatezza della segnalazione, interesserà immediatamente gli organi preposti interni o esterni alla RH BUILDER S.P.A., ognuno secondo le proprie competenze.

In ogni caso, ove sia necessario coinvolgere negli accertamenti altri soggetti che abbiano conoscenza dei fatti segnalati, il RPC non trasmette la segnalazione a tali soggetti, ma solo gli esiti delle verifiche eventualmente condotte e, se del caso, estratti accuratamente anonimizzati della segnalazione, prestando la massima attenzione per evitare che dalle informazioni e dai fatti descritti si possa risalire all'identità del segnalante.

8. Le segnalazioni anonime e le altre segnalazioni

Le segnalazioni anonime, ossia quelle pervenute attraverso i canali dedicati all'istituto del *whistleblowing* prive delle generalità del segnalante, verranno prese in considerazione solo se adeguatamente circostanziate e relative a fatti riscontrabili, di particolare gravità, sufficientemente dettagliati e relazionabili a contesti determinati (in tal senso si ritengono elementi rilevanti e significativi per la segnalazione: l'indicazione di nominativi, degli estremi e dei riferimenti relativi a provvedimenti o procedure specificate o comunque facilmente individuabili, etc.).

Allo stesso modo verranno prese in considerazione le segnalazioni relative ad atti, omissioni o comportamenti che costituiscono mere irregolarità nella gestione o nell'organizzazione dell'attività, in quanto non riconducibili ad illeciti rientranti nell'ambito di applicazione del Decreto. Saranno comunque prese in carico e trattate tutelando la riservatezza del segnalante.

Il segnalante anonimo, successivamente identificato, che abbia subito ritorsioni beneficia della tutela che il Decreto garantisce a fronte di misure ritorsive.

Per saperne di più sul *Whistleblowing* visita i seguenti siti:

anticorruzione.it/-/whistleblowing

[Whistleblowing - Transparency International Italia](#)