

Whistleblowing. un'opportunità per migliorare il sistema di controllo interno

Milano, 5 giugno 2019

Modulo

«Whistleblowing in pratica.

Esperienze applicative nei Modelli organizzativi di società ed enti, nella prospettiva internazionale»

Responsabilità e tutela del segnalante comparto PUBBLICO

L. 179/2017, art. 1, c.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».

Tutela segnalante:
più elevata risp. privato
(occorre attendere
sentenza civ/pen I grado)

Responsabilità e tutela del segnalante comparto PRIVATO

L. 179/2017, Art. 2, c. 1 lett. d)

Rif. al MOG di cui al d.lgs.231/2001 e al «codice sanzionatorio»

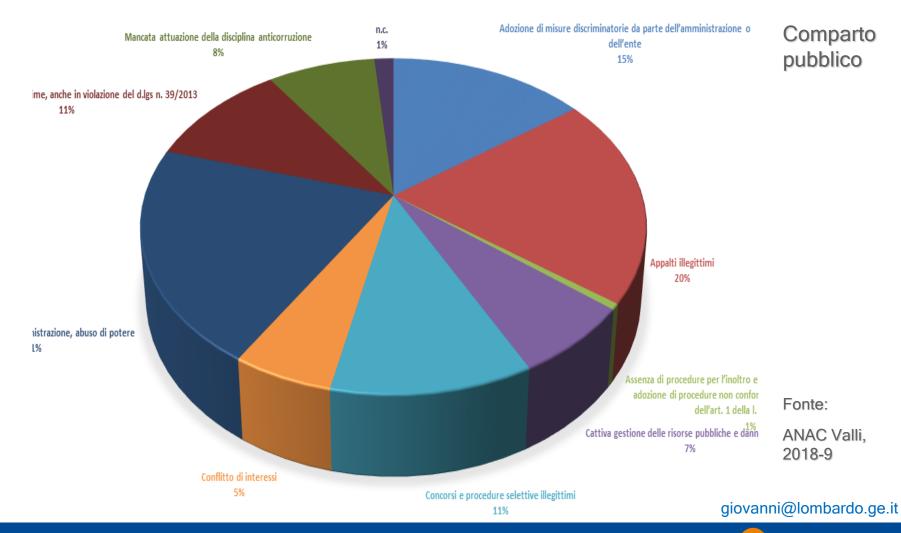
«d) nel sistema disciplinare adottato ai sensi del comma 2, lettera e), sanzioni nei confronti di chi viola le misure di tutela del segnalante, nonché di chi effettua con dolo o colpa grave segnalazioni che si rivelano infondate».

Tutela segnalante:

meno elevata risp al pubblico

(autodeterminazione privatistica)

TIPOLOGIA PREVALENTE DELLA SEGNALAZIONE - 2018





Il whistleblowing nel comparto privato

Analisi di 4 casi

Caso 1/4

Società: italiana, manifatturiera, controllata da holding estera.

Segnalazione: anonima, ma precisa e circostanziata (consentita dalla procedura).

Ambito: reati mafia, salute e sicurezza nei luoghi di lavoro, caporalato, (mancanza DPI, pause e mancata segnalazione infortuni).

Descrizione fattispecie: un apicale riceve una segnalazione scritta, anonima e non la segnala all'OdV, pur essendo previsto nel MOG. Un dipendente legge la segnalazione e la comunica all'OdV. L'OdV interviene come di seguito indicato.

Soluzione, action plan:

- ✓ Audit in loco; colloqui con apicali e con responsabili organigramma sicurezza.
- ✓ Risposta a segnalatore: mediante fatti (impossibile rintracciarlo).
- ✓ Modifica delle procedure, protocolli e flussi informativi verso l'OdV + clausola da far sottoscrivere al responsabile dei flussi informativi circa l'assenza/presenza di segnalazioni whistleblowing.
- ✓ Proposta richiami disciplinari (quantomeno, richiamo verbale) all'apicale che ha ricevuto la segnalazione senza comunicarla prontamente all'OdV. giovanni@lombardo.ge.it

Caso 2/4

Società: italiana, manifatturiera.

Segnalazione: nominativa, con protezione identità del segnalante.

Ambito: salute e sicurezza nei luoghi di lavoro, caporalato, (mancanza DPI, pause, mancato rispetto norme igiene / HACCP).

Descrizione fattispecie: l'OdV riceve una segnalazione scritta, nominativa. L'OdV contatta la persona segnalante e interviene come di seguito indicato.

Soluzione, action plan:

- ✓ Comunicazione al responsabile sistema di gestione integrato Q A S e all'*internal* auditor.
- ✓ Audit in loco.
- ✓ Colloqui con apicali e con responsabili organigramma sicurezza.
- ✓ Richiami disciplinari (quantomeno, richiamo verbale) al responsabile unità locale circa igiene e HSE.
- ✓ Programmazione di *audit* più frequenti.
- ✓ Risposta al segnalatore, in merito ai provvedimenti intrapresi.

Caso 3/4

Società: italiana, acciaieria.

Segnalazione: nominativa, inviata a OdV, RSPP e ASPP.

Ambito: errata manutenzione della «gabbia» di raffreddamento per il passaggio di profilati in acciaio incandescenti, con entrata della persona nella «gabbia» a impianto in funzione, senza previo stop. Assenza di sistema di stop automatico.

Segnalazione utile per il miglioramento continuo.

Descrizione fattispecie: l'OdV, il RSPP e il ASPP ricevono una segnalazione nominativa relativa a un *near miss* o mancato infortunio.

In azienda i «colletti blu» addetti alla parte elettrica sono in competizione con gli addetti alla parte meccanica, al fine di evitare il più possibile fermi macchina, attribuibili alla propria responsabilità.

Soluzione, action plan:

- ✓ Indagine interna relativa alla motivazione; audit in loco.
- ✓ Colloqui con apicali e con RLS, dirigenti, preposti, addetti.
- ✓ Corso di formazione relativo all'importanza della salute e sicurezza e rischi.
- ✓ Aggiornamento codice sanzionatorio.

Caso 4/4

Società: italiana, servizi e manifattura, per PA e privati.

Segnalazione: nominativa, inviata a OdV e al CdA (protezione non più possibile).

Ambito: errato smaltimento rifiuti e RAEE e pericolosi, uso del ragno e CFC, discarica abusiva, salute e sicurezza nei luoghi di lavoro, caporalato, (mancanza DPI).

Descrizione fattispecie: l'OdV riceve una segnalazione scritta, nominativa, da parte di un dipendente di una società subappaltatrice. L'OdV contatta l'OdV della società fornitrice del servizio.

Soluzione, action plan:

- ✓ Apertura indagine e collegamento con OdV società fornitrice.
- ✓ Audit in loco.
- ✓ Colloqui con apicali e con responsabili organigramma sicurezza.
- ✓ Il segnalatore non doveva trovarsi in loco poiché non era addetto a quelle mansioni
- ✓ Le procedure erano corrette (specifiche per manovra «ragno» e smaltim. CFC).
- ✓ Proposta di sanzione per il segnalatore (Cfr. MOG 231 e «codice sanzionatorio»).

MOG e codice sanzionatorio d.lgs. 231/2001

Multa

Multa non superiore a **quattro ore** della retribuzione base parametrale, per condotte commissive/omissive di entità superiore a quelle di cui il precedenti punti xxx; (**cfr. CCNL, art ...**), (<u>estratto</u>).

La multa può essere irrogata nelle ipotesi sotto specificate a titolo esemplificativo:

- recidiva rispetto a condotte/mancanze già sanzionate con l'ammonizione scritta;
- condotte/mancanze di maggiore gravità rispetto a quelle sanzionabili con l'ammonizione scritta (come ad es. quelle di cui al precedente punto xxx);
- atti di ritorsione o discriminatori (diretti o indiretti) nei confronti del whistleblower, per motivi collegati (direttamente o indirettamento) alla segnalazione;
- violazione delle misure a tutela del whistleblower;
- Per chi, con dolo o colpa grave, effettua segnalazioni che si rivelano poi infondate.
- **(...)**



L'efficacia della norma. Alcuni problemi da affrontare 1/2

Italia:

I pubblici ufficiali e gli incaricati di pubblico servizio hanno già l'obbligo di denuncia => quindi viene meno la tutela della riservatezza dell'identità.

Taluni altri ordinamenti: «Testi occulti»

...Si fa credere che esista uno strumento utile ed efficace, quando invece non è completo... (ANM) giovanni@lombardo.ge.it



L'efficacia della norma. Alcuni problemi da affrontare 2/2

MA:

...Ciò vale solo in caso di illeciti da *reato*, che presuppongono una denuncia (penale)

Il whistleblowing, tuttavia, viene utilizzato anche per:

- 1. segnalare « maladministration »
 - 2. miglioramento continuo.

La proposta di Direttiva europea

COM/2018/218 final - 2018/0106 (COD) - Numero CELEX: 52018PC0218

In data 12 marzo 2019 il Parlamento europeo e gli Stati membri hanno raggiunto un accordo provvisorio sulla proposta di Direttiva, come modificata dalla Commissione Giustizia del Parlamento Europeo.

Il 16 aprile 2019 il Parlamento ha approvato il testo della Direttiva.

Ad oggi (4 giu 2019) è necessaria l'approvazione da parte del **Consiglio**, con conseguente adozione formale della nuova norma.

La tutela del segnalante (Dir)

Articolo 16 - Obbligo di riservatezza

- 1. Gli Stati membri provvedono 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 le segnalazioni e/o a darvi seguito. Altrettanto vale per qualsiasi altra informazione da cui si possa dedurre direttamente o indirettamente l'identità della persona segnalante.
- 2. In deroga al paragrafo 1, la divulgazione dell'identità della persona segnalante e di qualsiasi altra informazione di cui al paragrafo 1 è ammessa solo qualora ciò rappresenti un obbligo necessario e proporzionato imposto dal diritto dell'Unione o nazionale nel contesto di indagini da parte delle autorità nazionali o di procedimenti giudiziari, anche al fine di salvaguardare i diritti della difesa della persona coinvolta.
- 3. Tale divulgazione è oggetto di adeguate garanzie ai sensi delle norme applicabili. In particolare, la persona segnalante è informata prima della divulgazione della sua identità, a meno che ciò non pregiudichi indagini o procedimenti giudiziari. Quando informa la persona segnalante, l'autorità competente invia a quest'ultima una motivazione scritta volta a spiegare le ragioni alla base della divulgazione dei dati riservati in questione.
- 4. Gli Stati membri provvedono affinché le autorità competenti che ricevono segnalazioni contenenti segreti commerciali non li utilizzino o divulghino per altri fini che vadano oltre quanto necessario per dare il seguito adeguato alle segnalazioni.

Protection of confidentiality

ITALIAN LAW

- In the disciplinary proceedings: the identity of the whistleblower can not be disclosed without his/her consent
- In the criminal proceedings: the identity of the whistleblower is covered by secrecy throughout the closure of the preliminary investigations (Article 329 cpp.)
- In the proceeding before the Court of *
 Audit: the identity of the whistleblower
 can not be disclosed until the end of the
 preliminary phase
- Confidentiality is not protected if the whistleblower is found guilty of slander, defamation or other crimes committed in relation to the complaint, or when her/his civil liability is established for malice or gross negligence

Fonte: ANAC, Valli, 2019

EU DIRECTIVE

- The identity of every reporting person, concerned person, and third persons referred to in the report (e.g. witnesses or colleagues) is protected at all stages of the procedure
- The duty of professional secrecy and confidentiality when transmitting the data both inside and outside of the competent authority is complied with
- The identity of the reporting person may be disclosed only where this is a necessary and proportionate obligation required by Union or national law in the context of investigations by authorities or judicial proceedings, in particular to safeguard the rights of defense of the concerned persons
 - Protection should not apply to the reporting of information which is already fully available in the public domain or of unsubstantiated rumors and hearsay

La valutazione di impatto

II RIA, Regulatory Impact Assessment, il social impact e il Social-ROI (SROI) del whistleblowing

La valutazione degli effetti e degli *outcome* del tool per il whistleblowing e delle segnalazioni dei *whistleblower*



DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE

SINTESI DELLA VALUTAZIONE D'IMPATTO

che accompagna il documento

Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio riguardante la protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell'Unione

{COM(2018) 218 final} - {SEC(2018) 198 final} - {SWD(2018) 116 final}





Scheda di sintesi

Valutazione d'impatto della proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che stabilisce norme minime di protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell'UE in settori specifici

A. Necessità di agire

Per quale motivo? Qual è il problema affrontato?

La mancanza di una valida protezione degli informatori nell'Unione incide negativamente sull'applicazione efficace del diritto dell'UE. Se da un lato i meccanismi di vigilanza e gli organi di contrasto vengono attualmente rafforzati sia a livello dell'Unione europea che nazionale attraverso azioni specifiche dell'UE (ad esempio, con la creazione di agenzie dell'UE, il sostegno ai sistemi giudiziari nazionali, ecc.), dall'altro l'individuazione, l'indagine e il perseguimento efficaci delle violazioni del diritto europeo rappresentano ancora una vera e propria sfida. In alcuni settori è difficile smascherare violazioni del diritto dell'Unione in grado di arrecare pregiudizio al pubblico

Qual è l'obiettivo di questa iniziativa?

L'obiettivo generale è affrontare il fenomeno della scarsa segnalazione di violazioni del diritto dell'UE che possono arrecare grave pregiudizio al pubblico interesse in settori in cui la protezione degli informatori può contribuire in modo significativo a denunciare, prevenire e scongiurare simili atti.

Gli **obiettivi specifici** sono i seguenti: i) rafforzare la protezione degli informatori e impedire eventuali ritorsioni nei loro confronti, ii) fornire chiarezza e certezza del diritto e iii) sostenere interventi di sensibilizzazione e di lotta ai fattori socioculturali che portano alla carenza di segnalazioni.

B. Soluzioni

Quali opzioni, di carattere legislativo e di altro tipo, sono state prese in considerazione? È stata preferita un'opzione? Per quale motivo?

- Opzione 1: mantenimento dello status quo.
- Opzione 2: una raccomandazione della Commissione contenente orientamenti per gli Stati membri su elementi chiave della protezione degli informatori, integrata da misure di accompagnamento volte a sostenere le autorità nazionali.
- Opzione 3: una direttiva che introduca la protezione degli informatori nel settore degli interessi finanziari dell'Unione, integrata da una comunicazione che definisca un quadro strategico a livello dell'UE, incluse misure di accompagnamento volte a sostenere le autorità nazionali.
- Opzione 4: una direttiva che introduca la protezione degli informatori in determinati settori del diritto dell'UE.
- Opzione 4, sotto-opzione 1: una direttiva quale quella suggerita dall'opzione 4, integrata da una
 comunicazione che definisca un quadro strategico a livello dell'UE, incluse misure di accompagnamento
 volte a sostenere le autorità nazionali. L'opzione prescelta è quest'ultima.

Chi sono i sostenitori delle varie opzioni?

Solo alcuni dei soggetti interessati consultati (autorità nazionali) ritengono che un'opzione non normativa affronterebbe pienamente il problema e le cause che lo determinano. Tra le associazioni di categoria, la metà di quelle che hanno risposto alla consultazione pubblica della Commissione è favorevole all'introduzione, nell'UE, di norme minime vincolanti, mentre le altre si accontenterebbero di norme nazionali o di una situazione di status quo. Per la stragrande maggioranza dei partecipanti, oltre alla società civile, ai sindacati e al Parlamento europeo (risoluzione dell'ottobre 2017), un quadro normativo generale dell'UE in materia di protezione degli informatori dovrebbe essere l'opzione da scegliere.

C. Impatto dell'opzione prescelta

Quali sono i vantaggi dell'opzione prescelta (se ve ne è una sola, altrimenti delle opzioni principali)?

L'opzione prescelta avrà vantaggi economici, sociali e ambientali. Contribuirà a smascherare e scoraggiare le frodi e la corruzione a danno del bilancio dell'UE (l'attuale rischio di perdita di gettito è stimato tra i 179 miliardi e i 256 miliardi di EUR). Nel settore degli appalti pubblici, i vantaggi di un'efficace protezione degli informatori nell'UE sono stimati n'arordine di 5,8-9,6 miliardi di EUR all'anno. L'opz one prescelta contribuirà anche alla lotta contro l'evasione fiscale. Secondo le stime, il trasferimento degli utili pi tra a una perdita di gettito fiscale per gli Stati membri e per l'UE pait a circa 50-70 miliardi di EUR.

Le ampie ricadute sociali previste dovrebbero inoltre incidere positivamente sui citadini e sulle imprese. L'introduzione di una solida protezione degli informatori migliorerà le condizioni di lavoro del 40% dei la voratori dell'UE, che altrimenti non godrebbero di alcuna protezione (circa 60 milioni di lavoratori). Aumenterà l'integrità e la trasparenza del settore sia pubblico che privato e favorirà una concorrenza leale nel mere to unioni sebbene i vantaggi non siano quantificabili, i fatti dimostrano che gli informatori, con le loro segnalazioni, contribuirebbero ad impedire negligenze e irregolarità, con le relative gravi ripercussioni, ad esempio, sulla protezione dell'ambiente, sulla sicurezza dei prodotti, degli alimenti e dei trasporti, sulla protezione dei consumatori e sulla salute pubblica.

Quali sono i costi dell'opzione prescelta (se ve ne è una sola, altrimenti delle opzioni principali)?

In sintesi, i costi di attuazione (in particolare, il rispetto dell'obbligo di creare canali di comunicazione interna e i relativi costi) sono i seguenti:

- per il settore pubblico, i costi totali ammontano a 204,9 milioni di EUR come costi una tantum e a 319,9 milioni di EUR come costi annuali;
- per il settore privato (medie e grandi imprese) i costi totali previsti ammontano 542,9 milioni di EUR come costi una tantum e 1 016,7 milioni di EUR come costi annuali;
- i costi complessivi per il settore sia pubblico che privato sono pari a 1 312,4 milioni di EUR.

Quale sarà l'incidenza su aziende, PMI e microimprese?

L'opzione prescelta riguarderà unicomente le medie e le grandi imprese e non avrà costi elevati – secondo le stime, i costi di attuazione e la tantum sarebbero coprossimativamente di 1 374 EUR, mente i costi operativi medi annui si aggirerebbero sui 1 054,6 EUR (compresi i costi annuali per la formazione dei lavoratori dipendenti, che potrebbe risultare non necessaria). L'opzione prescelta consentirà di esentare le piccole imprese e le microimprese dall'obbligo di creare canali di comunicazione interna (ad eccezione di quelle operanti nel settore dei servizi finanziari o esposte al pericolo di riciclaggio di denaro o di finanziamento del terrorismo e nel caso in cui gli Stati membri lo richiedano espressamente, previa valutazione del rischio basata sulla natura delle

L'impatto sui bilanci e sulle amministrazioni nazionali sarà considerevole?

Secondo le previsioni, l'aumento dei costi relativi alle spese necessarie per conformarsi alle prescrizioni normative imposte dall'opzione prescelta dovrebbe essere pari a 34 milioni di EUR (circa 15 milioni di EUR in più rispetto allo scenario di riferimento).







Giovanni Lombardo

Docente di Controllo di gestione presso l'Università di Genova

Sigma nl srl, start up innovativa

giovanni@lombardo.ge.it

Il Marchio "Spin off dell'Università degli Studi di Genova" testimonia esclusivamente il rapporto di derivazione universitaria della società spin off, pertanto, il presente documento non è direttamente ascrivibile all'Università stessa