



Denuncia reati ambientali tramite whistleblowing: un'ipotesi di modifica normativa

di **Andrea Quaranta**,

Environmental Risk and crisis manager andrea.quaranta@naturagiuridica.com

Il termine fa storcere il naso ai "puristi" della lingua italiana, ma in effetti nella sua versione inglese riesce probabilmente meglio a rendere l'idea della

cultura sottostante: che lo si voglia tradurre con una perifrasi (l'azione dell'arbitro che soffia nel fischietto per fermare un'azione illegale), che si vo-



Nel mese di gennaio il Parlamento ha votato il suo primo "sì" alla legge sul "whistleblowing". Ecco una panoramica delle principali novità che potrebbe introdurre questo particolare strumento, in merito alla segnalazione di condotte illecite in materia di ambiente e di violazione delle norme sulla sicurezza sul lavoro.



glia utilizzare il termine giuridico “delazione” o ancora si voglia far riferimento al gergo giornalistico (“gola profonda”), la sostanza è che, in ogni caso, ancora oggi in Italia “quando andiamo nelle aziende, ma anche nelle scuole, ci accorgiamo che non è un caso se in italiano non esiste una parola per definire il «whistleblower», se non con sfumature negative, come «spione». L’idea dominante è quella che si tratti di qualcosa di sporco, di illecito. Mentre gli effetti di una loro diffusione sarebbero più che positivi per la società, non solo sul fronte della corruzione, ma anche dei reati ambientali, delle discriminazioni¹”.

All’indomani del “sì” del Parlamento, si sono susseguiti i soliti proclami politici, divisi fra i sostenitori di una legge che “permetterà di tutelare chi denuncia (anche anonimamente) la corruzione, invert[ir]e l’ordine della prova a carico del datore di lavoro”, e chi, al contrario, considera questo testo “un provvedi-

mento ignobile, una barbarie giuridica che introduce negli ambienti di lavoro, pubblici e privati, un clima invivibile di accusa segreta, di sospetto diffuso²”. Come potrebbe cambiare la normativa attualmente vigente in Italia?

La normativa ancora in vigore

L’art. 54-bis del D.Lgs. n. 165/2001, introdotto dall’art. 1, comma 51, della legge n. 190/2012 (legge Severino), tutt’ora in vigore, anche se oggetto di una modifica in fieri, prevede una tutela del dipendente pubblico, che segnala illeciti, che può essere sintetizzata nei seguenti termini:

1. denuncia

Fuori dei casi di responsabilità a titolo di calunnia o diffamazione, il pubblico dipendente che:

- denuncia all’autorità giudiziaria, alla Corte dei conti o all’ANAC, ovvero
- riferisce al proprio superiore gerarchico, condotte illecite di cui sia venuto a conoscenza in ragione del rapporto di lavoro, non può essere sanzionato, licenziato o sottoposto ad una misura discriminatoria, diretta o indiretta, avente effetti sulle condizioni di lavoro per motivi collegati direttamente o indirettamente alla denuncia;

2. identità dell’informatore

Nell’ambito del procedimento disciplinare, l’identità del segnalante non può essere rivelata, senza il suo consenso, sempre che la contestazione dell’addebito disciplinare sia fondata su accertamenti distinti e ulteriori rispetto alla segnalazione. Qualora la contestazione sia fondata, in tutto o in parte, sulla segnalazione, l’identità può essere rivelata ove la sua conoscenza sia assolutamente indispensabile per la difesa dell’inculpato;

3. iter

L’adozione di misure discriminatorie è segnalata al Dipartimento della funzione pubblica, per i provvedimenti di competenza, dall’interessa-





to o dalle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative nell'amministrazione nella quale le stesse sono state poste in essere;

4. *Diritto d'accesso*

La denuncia è sottratta all'accesso previsto dagli articoli 22 e seguenti della legge 241/90.

Anche se diretta alla tutela del (solo) dipendente pubblico che decida di segnalare illeciti, la norma sembrava – sembra – limitarsi ad introdurre dal punto di vista formale il whistleblowing nel contesto giuridico italiano.

Infatti, oltre all'incompletezza di una sola norma che in quattro stringati commi prevede la gestione di una così complessa e delicata problematica, e all'inesistenza di strumenti che promuovano il whistleblowing "in un contesto culturale tradizionalmente poco propenso alla segnalazione di attività relative alla sfera personale altrui", l'attuale normativa presenta differenti criticità, che riguardano:

- *i possibili destinatari delle segnalazioni*

Dal momento che la norma si riferisce soltanto al diretto superiore, all'autorità giudiziaria e alla corte dei conti, perché – ci si è chiesto – non indicare "se e come il whistleblower debba scegliere tra i destinatari" o creare "unità specifiche per la gestione di tali segnalazioni all'interno di questi enti"? Inoltre, perché "non includere i responsabili delle varie unità o i capo-ufficio tra i destinatari, specialmente nei casi in cui le segnalazioni riguardino proprio il diretto superiore"?

- *Le informazioni protette*

confinare a quelle acquisite in ragione del rapporto di lavoro, senza alcun riferimento "anche quelle riscontrate in occasione del rapporto di lavoro", con la conseguenza di escludere dalla possibile protezione le denunce relative a fatti conosciuti casualmente sul luogo di lavoro.

- *La protezione della riservatezza del segnalante*

Perché non estendere il divieto di accesso anche ai casi in cui "la conoscenza dell'identità del whistleblower sia assolutamente indispensabile per la conoscenza dell'incolpato"?

Si tratta, infatti, di una condizione che non dipende in alcun modo dal whistleblower, "il quale non può essere certo che la sua identità non verrà rivelata", e di conseguenza sarà disincentivato a segnalare eventuali illeciti.

- *le segnalazioni anonime, non regolamentate.*

- *le strutture di supporto e/o le procedure specifiche per la gestione delle segnalazioni*³.

La proposta di legge

Nella sua versione originaria, il DDL n. 3365 prevedeva, in estrema sintesi, il seguente articolato normativo:

1. definizioni (segnalazione di reati o irregolarità; autore);
2. tipologia di segnalazioni (quelle che possono



- provocare un danno alla collettività e di cui l'autore è venuto a conoscenza in occasione del rapporto di lavoro);
3. autori (coloro che sono a rischio di ritorsione da parte delle persone segnalate, inclusi i dipendenti e gli ex dipendenti pubblici o privati, i consulenti, gli stagisti e i volontari);
 4. buona fede (anche nell'ipotesi in cui i reati o irregolarità risultino inesistenti);
 5. esclusioni (segnalazioni di reati o irregolarità che configurano il reato di calunnia o di diffamazione);
 6. protezione dell'identità (possibilità di effettuare segnalazioni anonime, anche se queste ultime possono essere prese in esame solo qualora siano adeguatamente documentate);
 7. inversione dell'onere della prova (a carico del datore di lavoro, che deve dimostrare che ogni misura presa ai danni dell'autore è motivata da ragioni estranee alla segnalazione effettuata dal medesimo autore);
 8. organi interni autonomi (possibilità concessa agli enti, pubblici o privati, con il compito di procedere alla valutazione);
 9. destinatari della soppressione (autorità di regolamentazione del settore interessato ovvero all'autorità di polizia o giudiziaria in due specifiche ipotesi:
 - la segnalazione effettuata all'ente pubblico o privato di cui è dipendente è stata oggetto di valutazione negativa senza motivato parere;
 - l'ente pubblico o privato di cui è dipendente non offre, a parere dell'autore, le adeguate garanzie di neutralità;
 10. segnalazioni al pubblico (permesse solo nel caso in cui esse siano state già effettuate ai sensi della presente legge o siano state oggetto di valutazione negativa senza motivato parere);
 11. procedimento disciplinare (necessità della presenza di elementi certi e documentati);

12. divieto di clausole limitative;
13. diritto di accesso;
14. tutela dell'autore (riassunzione in caso di licenziamento, fatto salvo il risarcimento del danno morale, economici o di carriera, oltre alle spese legali);
15. premio (per chi segnala reati o comportamenti che comportano un danno erariale e all'immagine della P.A.);
16. ufficio per la ricezione delle segnalazioni.

Le osservazioni delle competenti commissioni parlamentari

Le commissioni parlamentari competenti hanno dato il loro nulla osta all'ulteriore corso del provvedimento, con alcune osservazioni.

In particolare, la "X commissione permanente" (attività produttive, commercio e turismo), ha affermato che:

- la Commissione europea ha rilevato che in questo campo la strategia italiana era stata per lungo tempo esclusivamente imperniata su un approccio repressivo alla corruzione, che necessita oggi di essere integrato con il ricorso a strumenti di prevenzione che abbiano l'obiettivo di promuovere un cambiamento culturale in grado di sollecitare lo spirito civico individuale, il rispetto delle regole e l'impegno di tutti i consociati a favore del bene comune.





Di qui, la necessità di “rafforzare la tutela del dipendente pubblico e privato che segnali illeciti”;

- rispetto alla proposta presentata è opportuno sopprimere le forme di «premiabilità» agli autori di segnalazioni di reati o irregolarità, “in quanto il principio di lealtà, di correttezza e servizio al bene comune dovrebbe rappresentare l’essenza stessa del pubblico dipendente [...]; che richiederebbe, inter alia, “di «mercificare» tale rapporto collaborativo rendendolo straordinario ed eventuale”;
- “si dovrebbe meglio definire il punto di equilibrio tra il diritto alla segretezza del segnalante e il diritto di conoscenza delle contestazioni rivoltegli del segnalato, anche al fine di un più pieno esercizio del diritto di difesa di quest’ultimo primo interessato a dimostrare la colpa grave e/o il dolo del whistleblower”;
- occorre chiarire – in considerazione della procedura di segnalazione concorrente – la com-

patibilità dell’articolato proposto sia con le prescrizioni del codice di procedura penale vigente che con gli strumenti ad oggi a disposizione dell’Anac.

La disciplina che verrà: la tutela del dipendente pubblico

L’ultima versione prevede una modifica diretta del cit. art. 54-bis del D.Lgs. n. 165/2001, per quanto riguarda la tutela del dipendente pubblico, e un’integrazione della disciplina relativa alla responsabilità amministrativa delle persone giuridiche, per quanto riguarda la tutela del dipendente privato.

Per quanto concerne la tutela del dipendente pubblico, la riforma prevede, in estrema sintesi, quanto sintetizzato nel seguente punto elenco.

1. Denuncia

Per quanto concerne la denuncia, il pubblico dipen-



dente⁴ che in buona fede⁵ denuncia: al responsabile della prevenzione della corruzione; all'ANAC; all'autorità giudiziaria ordinaria o a quella contabile, condotte illecite o di abuso di cui è venuto a conoscenza in ragione del proprio rapporto di lavoro, non può essere sanzionato, licenziato o sottoposto a una misura discriminatoria, diretta o indiretta, avente effetti sulle condizioni di lavoro per motivi collegati, direttamente o indirettamente, alla segnalazione⁷. La segnalazione è sottratta all'accesso previsto dalla legge n. 241/1990.

2. Identità del segnalante

L'identità del segnalante non può essere rivelata, anche se rimane fermo il "principio" per cui, "qualora la contestazione sia fondata, in tutto o in parte, sulla segnalazione, l'identità può essere rivelata ove la sua conoscenza sia assolutamente indispensabile per la difesa dell'incolpato";

3. Linee guida

Sarà l'ANAC, sentito il Garante per la protezione dei

dati personali, ad adottare apposite linee guida relative alle procedure per la presentazione e la gestione delle segnalazioni in modo da garantire, in particolare, la riservatezza dell'identità del segnalante.

4. Sanzioni

Qualora venga accertata l'adozione di misure discriminatorie da parte dell'Ente, 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 ovvero l'adozione di procedure per l'inoltro e la gestione delle segnalazioni non conformi, l'ANAC applica al responsabile la sanzione amministrativa pecuniaria da 5.000 a 20.000 euro.

5. Esclusioni

Le tutele previste dalla nuova normativa non saranno garantite nei casi in cui sia accertata, anche con sentenza di primo grado, la responsabilità penale del segnalante per i reati: a) di calunnia; b) di diffamazione.

IL CONTENUTO DEI MODELLI DI ORGANIZZAZIONE E GESTIONE NELLE PREVISIONI DELLA RIFORMA

Obbligo, a carico:

- delle 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;
- delle persone sottoposte alla direzione o alla vigilanza di uno dei soggetti di cui al punto precedente;
- di coloro che, a qualsiasi titolo, collaborano con l'ente, di presentare segnalazioni circostanziate di illeciti che in buona fede ritengano altamente probabile si siano verificati, rilevanti ai sensi del presente decreto o le violazioni del modello di organizzazione e gestione dell'ente di cui siano venuti a conoscenza in ragione delle funzioni svolte.

Canali alternativi di segnalazione, di cui almeno uno idoneo a garantire, anche con modalità informatiche la riservatezza dell'identità del segnalante.

Misure idonee a tutelare l'identità del segnalante e a mantenere la riservatezza dell'informazione in ogni contesto successivo alla segnalazione, nei limiti in cui l'anonimato e la riservatezza siano opponibili per legge.

Il divieto di atti di ritorsione o discriminatori, diretti o indiretti, nei confronti del segnalante per motivi collegati, direttamente o indirettamente, alla segnalazione.

In ogni caso deve essere fatto salvo il diritto degli aventi causa di tutelarsi qualora siano accertate in capo al segnalante, anche con sentenza di primo grado, responsabilità di natura penale per i reati di calunnia o diffamazione, o comunque per altri reati connessi con la segnalazione di cui alla lettera a), ovvero di natura civile, per lo stesso titolo, nei casi di dolo o colpa grave, derivanti dalla falsità della segnalazione.

Nel sistema disciplinare adottato sanzioni nei confronti di chi viola gli obblighi di riservatezza o compie atti di ritorsione o discriminatori nei confronti del segnalante.



mazione; c) commessi con la denuncia, ovvero la sua responsabilità civile, per lo stesso titolo, nei casi di dolo o colpa grave.

6. *Infondatezza/procedimento disciplinare*

Qualora al termine del procedimento penale, civile o contabile ovvero all'esito dell'attività di accertamento dell'ANAC risulti l'infondatezza della segnalazione e che la stessa non è stata effettuata in buona fede, il segnalante è sottoposto a procedimento disciplinare dall'Ente di appartenenza, al termine del quale, sulla base di quanto stabilito dai contratti collettivi, può essere irrogata la misura sanzionatoria anche del licenziamento senza preavviso.

7. *Premi*

Qualora si riveli fondata la segnalazione da parte del

dipendente allo stesso sono riconosciute forme di premialità, anche in relazione alla valutazione della professionalità secondo i rispettivi ordinamenti, da definirsi in sede contrattuale.

Il settore privato

Per quanto concerne la tutela del dipendente privato, invece, la riforma prevede, l'introduzione, all'interno dell'art. 6 del D.Lgs n. 231/01 ("Soggetti in posizione apicale e modelli di organizzazione dell'ente"), di tre nuovi commi:

1. il nuovo comma 2-bis stabilisce che i modelli di organizzazione e di gestione (MOG) idonei a prevenire reati (fra i quali anche quelli ambientali, dal 2011) devono comprendere il contenuto sintetizzato in Tabella 1;



2. il nuovo comma 2-ter prevede che l'adozione di misure discriminatorie nei confronti dei soggetti che effettuano le segnalazioni può essere denunciata all'Ispettorato Nazionale del Lavoro, per i provvedimenti di propria competenza, oltre che dal segnalante, anche dalla organizzazione sindacale indicata dal medesimo;
3. il nuovo comma 2-quater, infine, prevede la nullità:
 - del licenziamento ritorsivo o discriminatorio del soggetto segnalante;
 - del mutamento di mansioni;
 - di qualsiasi altra misura ritorsiva o discriminatoria adottata nei confronti del segnalante.

In tali casi quando risultano elementi di prova della natura ritorsiva e discriminatoria delle misure adottate, spetta al datore di lavoro l'onere della prova della sussistenza di legittime ragioni a fondamento della stessa.

Cosa cambia nei Modelli di Organizzazione e Gestione

In definitiva, se anche il Senato dovesse approvare questo testo, i MOG dovranno prevedere un obbligo di segnalazione circa le condotte illecite pertrattasi all'interno dell'Ente, con relative misure idonee a tutelare il segnalante da atti di ritorsione: il relativo aggiornamento dovrà necessariamente riguardare anche tutte quelle società al cui interno possono essere commessi reati ambientali e di violazione di norme sulla sicurezza sul lavoro, con la conseguenza che il whistleblowing si estenderà anche ai reati ambientali, introdotti nel corpus della "231" nel 2011 e recentemente oggetto di ulteriore modifica in seguito all'entrata in vigore della legge n. 68/2015, che ha introdotto alcuni delitti ambientali all'intero del codice penale. ■

NOTE

- 1 In questi termini, David Del Monte, direttore esecutivo di Transparency International Italia, nell'intervista rilasciata a F. Sironi, "Norberto Achille, incastrato dal 'whistleblower'. Serve una legge per la tutela degli informatori", ne "L'Espresso" del 26 maggio 2015. Per un approfondimento si veda: <http://www.whistleblowing.it/francesca%20sironi.pdf>
- 2 Per un approfondimento, si veda: <http://www.ilfattoquotidiano.it/2016/01/21/whistleblowing-si-della-camera-a-tutele-per-chi-denuncia-corruzione-asse-pd-m5s-forza-italia-vota-no-ignobile/2393591/>
- 3 In questi termini, v. G. Fraschini, "Non chiamatelo whistleblowing", <http://www.whistleblowing.it/Non%20chiamatelo%20whistleblowing.pdf>
- 4 Per dipendente pubblico si intende: a) il dipendente delle amministrazioni pubbliche; b) il dipendente di un ente pubblico economico; c) il dipendente di un ente di diritto privato sottoposto a controllo pubblico.
La disciplina si applica anche ai collaboratori o consulenti, con qualsiasi tipologia di contratto o di incarico, nonché ai lavoratori e ai collaboratori a qualsiasi titolo di imprese fornitrici di beni o servizi e che realizzano opere in favore dell'amministrazione pubblica.
- 5 È in buona fede il dipendente pubblico che effettua una segnalazione circostanziata ritenendo altamente probabile che la condotta illecita o di abuso si sia

verificata.

La buona fede è comunque esclusa qualora il segnalante abbia agito con colpa grave.

- 6 L'adozione di misure discriminatorie 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 o gli altri organismi di garanzia o di disciplina per le attività e gli eventuali provvedimenti di competenza
- 7 Nella nuova disciplina si specifica che:
 - 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;
 - 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, senza il suo consenso, sempre che la contestazione dell'addebito disciplinare sia fondata su accertamenti distinti e ulteriori rispetto alla segnalazione.