



# 2021 WHISTLEBLOWING



TRANSPARENCY  
INTERNATIONAL  
ITALIA

Associazione contro la corruzione

# WHISTLEBLOWING 2021

*Transparency International Italia* è il capitolo nazionale di *Transparency International*, l'organizzazione non governativa, no profit, leader nel mondo per le sue attività di promozione della trasparenza e di prevenzione e contrasto alla corruzione.

[www.transparency.it](http://www.transparency.it)

## **Whistleblowing 2021**

Ringraziamo per il supporto *Open Society Initiative for Europe* (OSIFE) .

Le opinioni espresse in questa pubblicazione sono solo degli autori.

Testi di:  
Giorgio Frascini  
Paola Dottor  
Caterina Rossi

Con i contributi di:  
Nicoletta Parisi  
Patrizia Parisi

Editor grafico:  
Daniela Casula



**Non ci fermiamo di fronte all'idea di poter ancora contribuire alla predisposizione di una buona legge di trasposizione della Direttiva.**



# EXECUTIVE SUMMARY

L'anno 2021 è stato caratterizzato dall'attesa di notizie in merito alla trasposizione della Direttiva Europea sul *whistleblowing*, che aveva come termine lo scorso 17 dicembre. Il Governo non ha lasciato trapelare informazioni, non ha aperto consultazioni né tavoli di lavoro e si è arrivati alla scadenza della delega parlamentare senza alcun progresso significativo. Confindustria, d'altro canto, ha pubblicato un parere e il Presidente dell'Autorità Nazionale Anticorruzione ha anticipato come il decreto di recepimento fosse "di fatto pronto". Non abbiamo dunque assistito ad un processo trasparente e partecipativo. E ciò vale ancora di più per una tematica come quella del *whistleblowing* che è stata fortemente portata avanti negli anni da diverse parti sociali, compresa la nostra Associazione, sia a livello italiano che europeo.

La trasposizione della Direttiva è attesa da molti, per diversi motivi: il settore privato è consapevole del fatto che potrebbero modificarsi sostanzialmente le disposizioni in materia, sia con l'introduzione di rafforzate tutele per i segnalanti che rispetto a nuovi obblighi per gli enti. Tuttavia, sono soprattutto i *whistleblower* (e coloro che li supportano) ad essere interessati dalle modifiche alla disciplina vigente (Legge 179/2017) che risulta avere ad oggi una limitata efficacia, nonostante sia considerata un testo all'avanguardia nel panorama europeo.

In particolare, abbiamo potuto riscontrare forti criticità rispetto alla tutela dei *whistleblower*, dopo che questi ultimi hanno subito discriminazioni: i provvedimenti sanzionatori di A.N.AC. nei confronti di chi viola la legge sono pochissimi (3), così come non sembrano rinvenirsi provvedimenti della magistratura in favore dei *whistleblower*.

In questo contesto, i nostri sforzi si sono indirizzati al supporto di tutti i soggetti interessati dall'istituto, nonché alla mappatura di queste criticità ed all'attività di ricerca per produrre raccomandazioni utili ad un miglioramento del sistema.

In primo luogo, dunque, la nostra attività si è indirizzata verso i segnalanti: il nostro canale di supporto e assistenza è sempre attivo, al fine di dare indicazioni utili a tutti coloro che ci contattano.

Preoccupa un po' la contrazione nel numero di segnalazioni ricevute, che tuttavia rispecchia anche la diminuzione di segnalazioni ricevute dalla stessa A.N.AC.. Possiamo ravvisare un crescente senso di sfiducia nell'istituto, anche alla luce delle considerazioni di cui sopra.

Allo stesso tempo, grazie a un progetto specifico portato avanti proprio con la stessa A.N.AC. nonché alla nostra iniziativa *WhistleblowingPA*, abbiamo continuato a supportare in modo sempre più consistente la Pubblica Amministrazione nell'adozione di procedure e strumenti - sicuri ed efficaci - per la ricezione delle segnalazioni. Aver superato la quota di 1.500 enti che hanno aderito al nostro progetto e che usufruiscono, nella quasi totalità, in modo gratuito non solo di un servizio conforme alla normativa ma anche di moduli formativi e documentazione utili all'ente a predisporre le proprie *policy* interne, è un risultato di cui siamo fieri. Si tratta di una tappa di un percorso continuativo con gli enti, che vuole accompagnare gli stessi a comprendere il valore dell'istituto e l'importanza di promuovere le segnalazioni interne.

Il nostro programma sul *whistleblowing* prosegue e, per il prossimo anno, continueremo a mettere in pratica azioni migliorative: non ci fermiamo di fronte all'idea di poter ancora contribuire alla predisposizione di una buona legge di trasposizione della Direttiva, così come continueremo a fare tutto il possibile per quanto riguarda l'assistenza ai segnalanti ed alle organizzazioni pubbliche e private che in questi anni hanno avuto difficoltà nel mettere in pratica le previsioni normative.

*Giorgio Fraschini - Esperto di Whistleblowing  
Transparency International Italia*

PAG. 7-50

**ALAC - ALLERTA ANTICORRUZIONE**

PAG. 51-65

**WHISTLEBLOWINGPA**

PAG. 66-82

**DIRETTIVA EUROPEA**

**WHISTLEBLOWING E**

PAG. 83-110

**ORGANIZZAZIONI INTERNAZIONALI**

— | — | — | — |  
**indice**



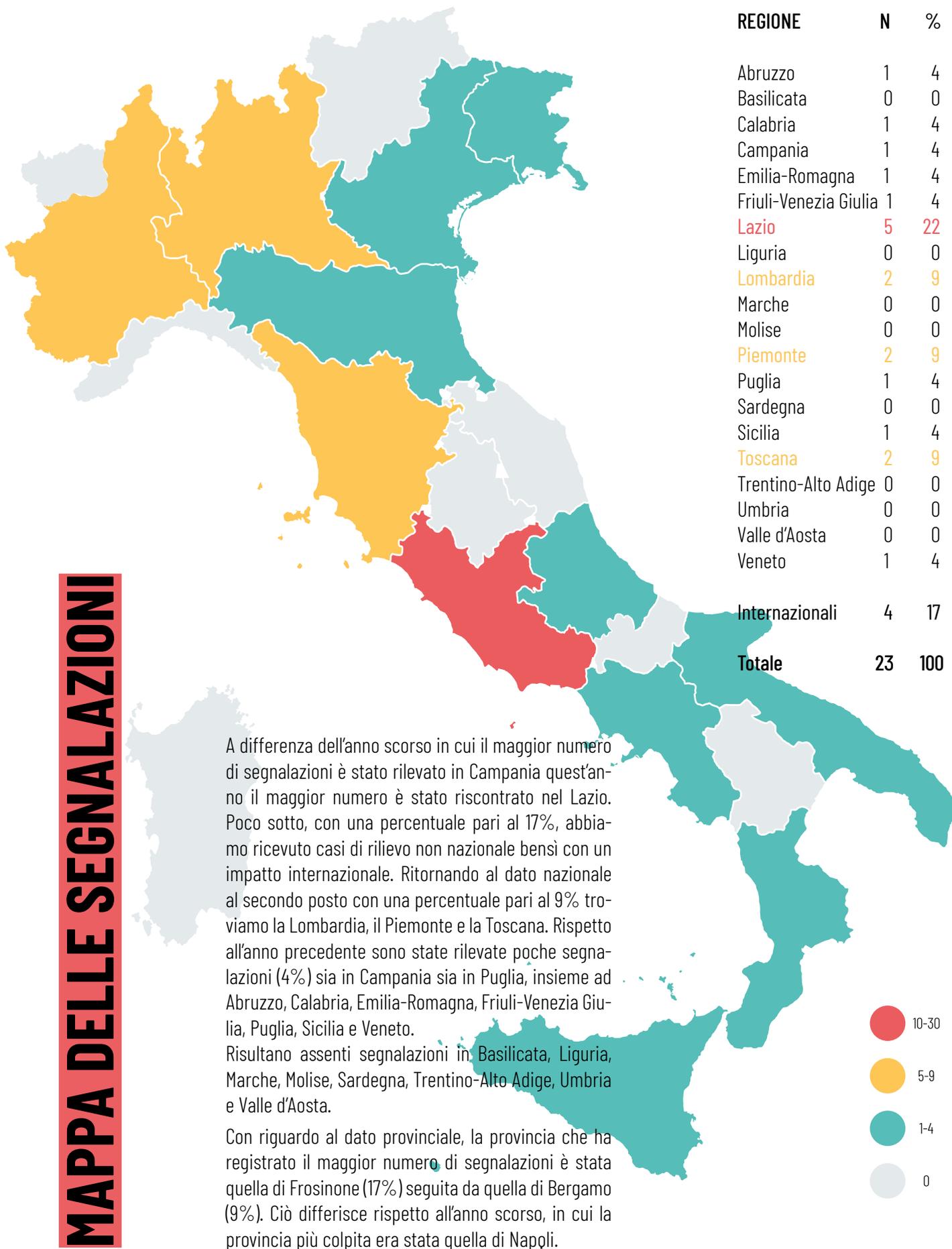
# ALAC - ALLERTA ANTICORRUZIONE

# CHI — SEGNALA?

Nel 2021 il team ALAC ha ricevuto 23 segnalazioni, decisamente in calo rispetto all'anno precedente (erano 58). Essendo il numero di segnalazioni molto differenti sarà più difficile e meno immediato fare comparazione tra i due anni e i precedenti. Quanto alle cause che possono aver contribuito a questi dati si rilevano: la nuova modalità lavorativa che vede una combinazione tra lavoro a casa e online come conseguenza della pandemia e la grande adesione da parte di enti alla piattaforma *WhistleblowingPA* da noi messa a disposizione. Quest'ultima è uno strumento attraverso cui si dà la possibilità di segnalare in modo sicuro e protetto partendo dal sito dell'ente in questione.



# MAPPA DELLE SEGNALAZIONI



A differenza dell'anno scorso in cui il maggior numero di segnalazioni è stato rilevato in Campania quest'anno il maggior numero è stato riscontrato nel Lazio. Poco sotto, con una percentuale pari al 17%, abbiamo ricevuto casi di rilievo non nazionale bensì con un impatto internazionale. Ritornando al dato nazionale al secondo posto con una percentuale pari al 9% troviamo la Lombardia, il Piemonte e la Toscana. Rispetto all'anno precedente sono state rilevate poche segnalazioni (4%) sia in Campania sia in Puglia, insieme ad Abruzzo, Calabria, Emilia-Romagna, Friuli-Venezia Giulia, Puglia, Sicilia e Veneto. Risultano assenti segnalazioni in Basilicata, Liguria, Marche, Molise, Sardegna, Trentino-Alto Adige, Umbria e Valle d'Aosta.

Con riguardo al dato provinciale, la provincia che ha registrato il maggior numero di segnalazioni è stata quella di Frosinone (17%) seguita da quella di Bergamo (9%). Ciò differisce rispetto all'anno scorso, in cui la provincia più colpita era stata quella di Napoli.



4% 15-24 ANNI  
0% 25-39 ANNI  
22% 40-54 ANNI  
9% +55 ANNI  
65% N.C.



Se l'anno scorso la metà delle segnalazioni erano in anonimo, quest'anno sono il 65% le segnalazioni anonime. Questo dato si avvicina al dato registrato nel 2019.

Se si considerano invece le segnalazioni non in anonimo il maggior numero proviene da individui che appartengono alla fascia compresa tra i 40 e i 54 anni. Ciò a motivo probabilmente della loro esperienza professionale e conoscenza dell'ambiente in cui lavorano. Ad ogni modo, il dato statistico risente dell'ampio numero di soggetti che non hanno comunicato l'informazione.

L'esperienza ci insegna che *whistleblower* in posizioni apicali hanno la possibilità di fare segnalazioni più importanti e circostanziate.

**ETÀ**



**Rispetto ai dati  
dell'anno precedente,  
la percentuale dei  
testimoni si è ridotta a  
favore delle vittime.**



**VITTIMA O TESTIMONE?**



VITTIMA - **61%**  
TESTIMONE - **39%**

Rispetto ai dati dell'anno precedente, la percentuale dei testimoni si è ridotta a favore delle vittime.

Questo dato fa riflettere, in quanto ci mostra come i segnalanti si muovano quando già sono vittime dell'accaduto. Ciò non significa che sia troppo tardi per segnalare, ma ciò che abbiamo imparato è che il tempo è decisivo. Una segnalazione tempestiva comporta due vantaggi: possibilità di porre rimedio nel breve periodo all'illecito segnalato evitando impatti diffusi e ridurre o evitare sin dall'origine pressioni o ritorsioni. La tempestività si sposa d'altro canto bene con la nostra maggiore attività: assistenza.

Per sottolineare l'importanza di questo fattore "tempo", abbiamo anche creato un video informativo in cui chiediamo al segnalante di contattarci il prima possibile.



**WHISTLEBLOWER 0**

**NON WHISTLEBLOWER?**

**È solo grazie ad un buon dialogo che i segnalanti si sentono più sicuri e si fidano. Il ruolo del *whistleblower* è fondamentale in quanto è lui ad osservare da vicino gli illeciti.**



WHISTLEBLOWER – **52%**  
NON WHISTLEBLOWER – **48%**

I *whistleblower* nonché coloro che segnalano un illecito di cui sono venuti a conoscenza sul luogo di lavoro sono poco più della metà, dato che si avvicina maggiormente a quello del 2019 rispetto a quello del 2020.

Capita di frequente che i segnalanti non si definiscano come *whistleblower* per paura di esporsi, tuttavia il dato è da qualche anno che si mantiene stabile tra il 50% e il 60% e ciò è positivo. È solo grazie ad un buon dialogo che i segnalanti si sentono più sicuri e si fidano. Il ruolo del *whistleblower* è fondamentale in quanto è lui ad osservare da vicino gli illeciti.



# CONFIDENZIALE /ANONIMO?

A differenza degli anni passati in cui le segnalazioni anonime erano maggiori rispetto a quelle confidenziali, quest'anno si riscontra una inversione di posizione per quanto di poco. Ciò significa che i segnalanti si fidano, si sentono sicuri grazie anche al messaggio che lanciamo sin dal primo approccio "puoi dialogare in modo sicuro con noi grazie a questa piattaforma crittografata".

CONFIDENZIALE- **52%**  
ANONIMO- **48%**

I **segnalanti confidenziali** sono quelli che da subito scelgono di farci sapere chi sono. Ci dicono per esempio il loro nome e cognome o ci lasciano la loro e-mail, per comunicare in modo più diretto. Noi però trattiamo la segnalazione in maniera riservata, senza riservare l'identità del segnalante a meno che non ci sia un suo esplicito consenso.

I **segnalanti anonimi**, invece, sono quelli che preferiscono non dare alcuna informazione, almeno in un primo momento. La piattaforma ALAC, infatti, permette ai segnalanti di contattarci anche in forma anonima, mantenendo aperta la possibilità di dialogo, così da approfondire e chiarire le informazioni inviate. La conoscenza o meno dell'identità del segnalante non incide sulla qualità della segnalazione in quanto il fine ultimo è il rimedio a condotte illecite. Il segnalante è dunque libero di scegliere se rivelare il suo nome, non farlo oppure farlo durante il dialogo.

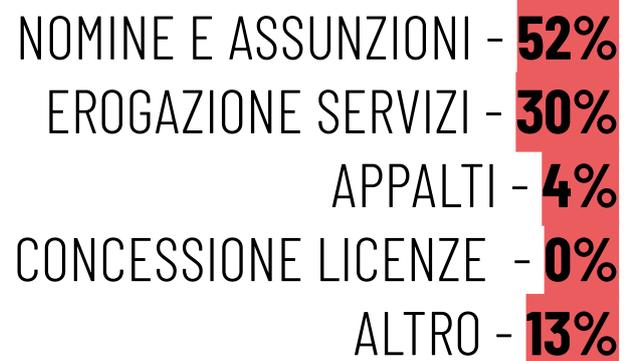
La normativa non vieta segnalazioni anonime. Anche A.N.AC. ha deciso di prenderle in considerazione.



# — QUALI — SEGNALAZIONI?



## AMBITO



Nel 2021 le segnalazioni hanno riguardato soprattutto, nonché per poco più della metà, l'ambito delle nomine e assunzioni, seguito dall'erogazione dei servizi. Rispetto all'anno scorso si rileva una preponderanza nell'ambito delle assunzioni e nomine e una decrescita negli ambiti di appalti e delle concessioni di licenze.





RILEVANZA LOCALE - **61%**  
RILEVANZA REGIONALE/PROVINCIALE - **22%**  
RILEVANZA INTERNAZIONALE - **17%**

Per quanto l'importanza della segnalazione non prescindere dal tipo di impatto che questa avrà, occorre al momento della ricezione della segnalazione rilevarne il suo impatto. Ciò al fine di capire meglio la dimensione della comunità coinvolta dalla segnalazione e il potenziale danno, oltre che per il segnalante, per la comunità stessa. Quest'anno, in linea con gli anni passati, si registra un elevato numero (61%) di casi con impatto a livello locale. Tuttavia rispetto all'anno scorso, l'accento è posto anche sui casi di rilevanza internazionale che da 1 passano ad essere 4.

Pur avendo riscontrato più casi internazionali rispetto all'anno scorso, ciò che ci preme ricordare è come il *whistleblowing* sia spesso una dinamica quotidiana e locale che comporta difficilmente il coinvolgimento di grandi attori esterni o media. Trattandosi di casi locali, questi risultano essere gestiti a livello istituzionale. Questo approccio tende a scontrarsi con le richieste pervenute dai *whistleblower* i quali, oltre a domandare tutela e pareri, vogliono che il loro caso diventi noto, vada in televisione o sui giornali. Il messaggio che si vuole lanciare, alla luce di queste considerazioni, è che tutti i casi sono importanti per quanto le dinamiche siano differenti, sottolineando come i casi locali comportino spesso delle complicità in termini di attori coinvolti ed esposti e di controlli.



## ENTE COINVOLTO

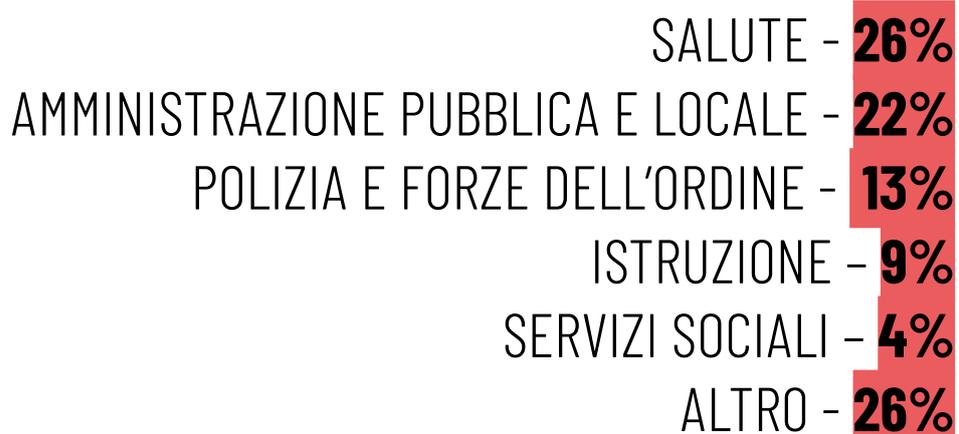
ENTE PUBBLICO - **78%**  
ORGANIZZAZIONE NO PROFIT/SOCIETÀ CIVILE - **17%**  
SETTORE PRIVATO - **4%**

Se la percentuale di segnalazioni del 2021 che provengono dalle pubbliche amministrazioni è decisamente in linea con quell'anno scorso, questo non vale per il settore privato. In quest'ultimo, inteso come piccole/medie e grandi imprese, la percentuale registrata l'anno scorso era pari al 24% contro il 4% di quest'anno. Ciò può essere riconducibile essenzialmente a due elementi:

1. il riscontro positivo da parte del settore privato al progetto di *Whistleblowing*PA che ha permesso a una moltitudine di imprese di dotarsi di una piattaforma di *whistleblowing* e quindi di incentivare le segnalazioni interne;
2. la legge n.179/2017 che ha da sempre regolamentato e promosso – sebbene in modo non esaustivo – il *whistleblowing* nel settore pubblico a differenza del settore privato ancora piuttosto lacunoso.



# SETTORE



Rispetto all'anno scorso il monitorato settore sanitario si mantiene stabile con una percentuale pari al 26%. Ciò vale, sebbene con un aumento più chiaro, anche per il settore dell'amministrazione pubblica e locale. Un settore colpito al pari della salute risulta quello relativo l'erogazione di servizi ed in particolare energia, acqua, costruzione, bancario (26%). In aumento anche il settore dell'istruzione e della polizia e delle forze dell'ordine rispetto all'anno scorso.



# DISPONIBILITÀ A RENDERE PUBBLICA

# LA SEGNALAZIONE

**Rendere pubblico un caso di segnalazione è utile anche per raccontare il percorso che i *whistleblower* potrebbero trovarsi a seguire.**



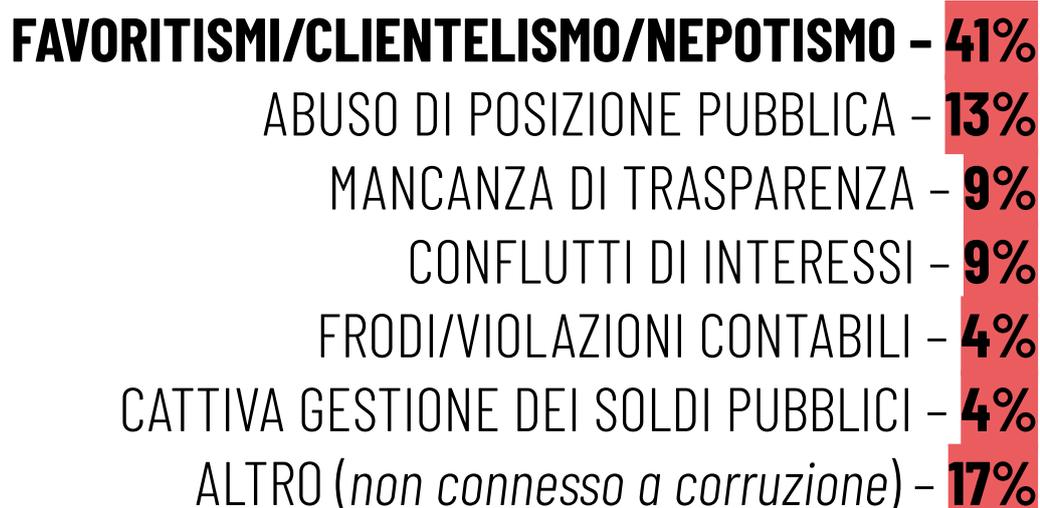
SI - **61%**  
NO - **39%**

Rispetto all'anno scorso, si conferma la tendenza dei segnalanti a rendere pubblica la segnalazione sebbene con una percentuale decisamente meno netta (nel 2021 pari al 61%, nel 2020 pari al 95%).

Tuttavia occorre precisare che nella voce "sì" rientrano anche coloro che intendono pubblicare il caso ma in forma anonima. L'idea sottostante al quesito - "possiamo rendere pubblico il caso mantenendo il tuo anonimato?" - è di capire se questi siano disposti a rendere pubblica la segnalazione, seppur in forma diversa, sempre nel rispetto e nella tutela del segnalante.

Rendere pubblico un caso di segnalazione è utile oltre che per rendere note situazioni spiacevoli in cui qualsiasi persona potrebbe trovarsi anche per raccontare il percorso che i *whistleblower* potrebbero trovarsi a seguire..





Molte delle segnalazioni ricevute da ALAC non riguardano casi di corruzione così come definiti dal Codice penale. La definizione di corruzione che dà *Transparency International* è più ampia e comprende tutte quelle condotte messe in atto da chi detiene un potere decisionale, per un proprio interesse personale a discapito dell'interesse pubblico.

In linea con gli anni passati, la tipologia di illecito maggiormente segnalato è favoritismo/clientelismo/nepotismo, seguito quest'anno dall'abuso di posizione dominante (l'anno scorso dalle frodi/violazioni contabili). Occorre tuttavia sottolineare come nell'ambito dei favoritismi rispetto all'anno scorso si registri un netto peggioramento nell'area.

Rilevato che la gran parte delle segnalazioni sono avvenute all'interno del settore pubblico, le condotte di nepotismo e di clientelismo testimoniano come certe situazioni siano lasciate all'ampia discrezionalità di pochi.



# CASI LEGATI ALLA CORRUZIONE E CASI NON LEGATI ALLA CORRUZIONE

CORRUZIONE - **83%**  
NON CORRUZIONE - **17%**

La percentuale di segnalazioni rilevanti, nonché quelle che riportano un caso di corruzione o comportamenti assimilabili, è pari a 83%. Questo risultato conferma la tendenza dell'anno scorso seppur con una percentuale più bassa.

Tuttavia non sono le uniche tipologie di segnalazioni di cui ci occupiamo. Spesso riceviamo anche segnalazioni di altro tipo a cui - per quanto non connesse a questioni di corruzione - cerchiamo di fornire una risposta, spesso indirizzandole a enti o organizzazioni più competenti in quel campo.

Il nostro obiettivo è quello di aiutare, di comprendere e di supportare il segnalante.



# ASPETTATIVE DEL SEGNALANTE

Le aspettative del segnalante non sempre possono essere soddisfatte. Ciò a causa di una serie di motivazioni che vanno dal ruolo e le attività che svolge la nostra associazione sino al contenuto della segnalazione, a volte incompleto o riferito a contesti in cui non possiamo agire senza mettere a repentaglio la sicurezza del segnalante.

Chiarite le limitazioni, dal canto nostro, alla soddisfazione delle aspettative del segnalante, occorre sottolineare come per noi rileva conoscere ciò che il segnalante si aspetta da noi. È questo uno dei motivi che ci ha spinto ad inserire sulla piattaforma ALAC la domanda - “che tipo di aiuto vorresti ricevere da noi?”



ASSISTENZA - **52%**  
DENUNCIA - **22%**  
INDAGINE - **17%**  
PUBBLICITÀ AL CASO - **9%**

## ASPETTATIVE DEL SEGNALANTE

Nel 2021, in linea con i dati del 2020, la maggior parte delle segnalazioni rientrano nell'ambito della assistenza, consulenza e parere. Quella di assistenza rimane una delle maggiori richieste, nonché punto forte ed efficace di ALAC. Tale aspettativa si concretizza principalmente nella richiesta di aiuto nella formulazione della segnalazione: quali informazioni inserire, quali evitare, a chi inviarla e con quali modalità.

Altri vogliono dare pubblicità alla vicenda, ci contattano affinché tale segnalazione sia nota al pubblico. Ciò, come si accennava sopra, rimane possibile solo in alcuni casi e varia in base ai contesti.

I segnalanti si rivolgono al nostro team con l'intento che sia proprio il team di ALAC a segnalare al loro posto. Spesso, soprattutto nel caso di segnalazioni interne agli enti, siamo noi a segnalare. In questi frangenti l'efficacia del nostro intervento dipende non solo dalla completezza delle informazioni ricevute ma anche dalla disponibilità del soggetto interpellato a trattare segnalazioni provenienti da un soggetto sicuramente collaborativo ma non istituzionalizzato dalla normativa.

L'ultima categoria di aspettative è costituita da coloro che si rivolgono ad ALAC chiedendo che questa avvii o conduca indagini approfondite sul caso presentato. Spesso il segnalante fa questa richiesta perché non pensa di poter svolgere gli accertamenti mantenendo l'anonimato; in altri casi invece i segnalanti si rivolgono ad ALAC perché alcuni accertamenti che hanno svolto non hanno dato riscontri. Va da sé, che non essendo un organo di polizia e non potendo fare questa tipologia di accertamenti, cerchiamo di spiegare al segnalante quali sono le autorità competenti a cui rivolgersi per indagini e accertamenti e quali informazioni utili fornire loro.



# COME POSSIAMO — AIUTARE?

**Il nostro compito è analizzare la segnalazione e la situazione specifica del segnalante, illustrargli le possibili opzioni e guidarlo nelle sue azioni successive.**



ALAC accompagna chi assiste a un caso di corruzione. Se da un lato si cerca di far emergere gli illeciti, dall'altro si cerca anche di dare una risposta pratica che possa essere utile al segnalante.

Per fare ciò cerchiamo di “migliorare” il procedimento di segnalazione:

- **aiutando il segnalante a circostanziare la propria segnalazione:** una segnalazione generica o poco precisa non dà la possibilità di essere analizzata efficacemente. Inoltre, qualora questa fosse anonima e quindi non potesse essere oggetto di approfondimento con il segnalante, verrebbe probabilmente scartata dagli enti di riferimento;
- **cercando di identificare il destinatario più appropriato per la segnalazione e, in caso questo sia un ente pubblico, affiancando il segnalante nell'invio se possibile.**
- **in casi specifici, prendendo in carico la segnalazione e portandola avanti per conto del soggetto segnalante.**

Il nostro ruolo ha quindi maggiore efficacia se il segnalante ci approccia **nelle prime fasi del procedimento di segnalazione**, quando ancora non si è esposto, mentre è più problematico assistere il segnalante in modo esaustivo se accede al nostro servizio dopo aver già segnalato e aver eventualmente subito atti di ritorsione (quando non ancora durante le fasi di un procedimento giudiziario o disciplinare).



## COSA NON FACCIAMO



- Non possiamo sostituirci alle istituzioni che decidono indipendentemente da quelle che possono essere le nostre indicazioni.
- Non abbiamo accesso o contatto diretto con tutti i **soggetti**, siano essi enti pubblici, privati, magistratura, i grandi media o altre organizzazioni di rilievo.
- Non forniamo rappresentanza legale ai segnalanti.
- Non possiamo fare indagini investigazioni per verificare i fatti segnalati, al di là di una verifica documentale attraverso atti pubblici.
- Pur garantendo la massima confidenzialità, non possiamo garantire che il segnalante non verrà identificato a causa della sua segnalazione, anche qualora fosse anonima, nel momento in cui verranno fatte delle azioni. La nostra piattaforma, se correttamente utilizzata, garantisce l'anonimato tecnologico ma non pone il segnalante al riparo dalla possibile identificazione fatta dai soggetti segnalati. In ogni caso, non procederemo senza aver prima ricevuto il consenso del segnalante.

Non siamo purtroppo in grado di garantire la soluzione a tutti i problemi dei segnalanti.



Il nostro supporto alla segnalazione non può comportare l'automatica soddisfazione del segnalante nonché la presa in carico della segnalazione da parte dell'ente di riferimento.

Cruciale per ottenere protezione come *whistleblower*, oltre ai requisiti riportati nella legge 179/2017, è la conoscenza dei canali a cui ci si può rivolgere per fare una segnalazione. Nella legge si menzionano essenzialmente quattro canali:

1. RPCT, responsabile per la prevenzione della trasparenza e della corruzione;
2. A.N.AC., Autorità nazionale anticorruzione;
3. Procura della Repubblica;
4. Corte dei conti.

Soltanto segnalando a uno di questi quattro canali sarà possibile essere tutelato come *whistleblower*. Occorre certo sottolineare che accanto a queste figure c'è *Transparency International Italia* che offre una piattaforma sicura, crittografata a cui gli individui possono segnalare sospette irregolarità o illecite e possono poi essere seguiti, supportati e indirizzati verso i canali di cui sopra. Ciò sempre nella finalità in ultima battuta di porre fine a irregolarità o illeciti segnalati.

Tra gli esempi di tutela venuta meno a causa di una scelta errata del canale, riportiamo quella di un segnalante in un ente pubblico. Il segnalante, anche causa di uno statuto interno poco chiaro che non identificava precisamente a chi ci si doveva rivolgere in caso di segnalazione, si è rivolto dapprima internamente al superiore gerarchico e poi alla Funzione pubblica.

Questi errori sono comprensibili nella misura in cui se il segnalante non è a conoscenza di questi canali e delle relative tutele è ammissibile che possa considerare il suo superiore o la Funzione pubblica come destinatari della sua segnalazione.

Tuttavia la legge è chiara: se non ci si avvale dei canali di cui sopra non si può ottenere tutela, perlomeno ai sensi della legge 179/2017.



## CASO UNIONE DEI COMUNI

Un caso di *whistleblowing* che ci ha colpito e che merita spazio in questo report è quello di un segnalante in una Unione di comuni. Il segnalante, dipendente nonché agente di polizia locale, ci contatta per la prima volta attraverso la piattaforma ALAC nell'aprile 2021. In questa prima corrispondenza ci riporta che durante il suo rapporto di lavoro è venuto a conoscenza di una serie di condotte all'interno dell'Ente e decide di segnalarle prontamente all'amministrazione e al servizio ispettivo del Ministero della Funzione Pubblica, chiedendo che vengano verificate situazioni che a suo parere rappresentavano un danno all'erario ed inoltre permessi di studio concessi a dipendenti senza avere un titolo in quanto non frequentati corsi universitari, indennità erogate a dipendenti non in turno, buoni pasto assegnati nello stesso modo (dicembre 2018). La persona ricevente questa segnalazione, nonché il segretario generale, figura che coincideva con il RPCT, non ritenendola rientrante nella fattispecie di *whistleblowing* ha ben pensato di notificare a tutti i dipendenti l'avvio di procedimenti di verifica. Il problema è che non viene notificato solo l'avvio di tale procedimento, ma anche la fonte che aveva segnalato queste condotte. **Il segnalante si trova quindi esposto, cosa che non dovrebbe succedere dal momento in cui la sua identità è tutelata in caso di segnalazione.**

Il segnalante, vedendo che internamente si era fatto poco, decide di segnalare ad A.N.AC. (marzo 2019) e al ministero della Funzione pubblica e ad integrare una denuncia (questa denuncia era stata fatta insieme ad un collega su altre condotte illecite) alla Guardia di Finanza (luglio 2019), quest'ultima effettuava le indagini e i sequestri di documenti, rilevando altre condotte di danno erariale. A queste segnalazioni consegue l'intensificazione di ritorsioni nei confronti del segnalante da parte del comandante e dell'Amministrazione. In particolare, si tratta di ritorsioni dirette quali il mancato fornimento di indumenti termici per servizi a rigide temperature e DPI non idonei e indirette volte a ledere anche la sua immagine e reputazione. Per quanto la natura di queste ritorsioni fosse differente la finalità era una: spingere il segnalante al licenziamento o alle dimissioni. Le ritorsioni continuano al punto che il presidente dell'Unione e il sindaco del comune ed il Comandante pongono in essere una serie di sanzioni disciplinari contestando al segnalante il mancato rispetto di regolamenti e un reato di truffa aggravata. Al segnalante, sulla base di dichiarazioni false e alterate, viene anche revocata la qualifica di agente di pubblica sicurezza e tolta l'arma, duro colpo per una persona che ricopre l'incarico di agente di polizia (settembre 2020). Il segnalante vessato decide di presentare un ricorso al TAR.



## CASO UNIONE DEI COMUNI

Nonostante le archiviazioni dei procedimenti disciplinari, del procedimento penale (assenza di tentativo di truffa da parte del segnalante - novembre 2020) e dell'ordinanza del TAR (marzo 2021) a suo favore, per il segnalante le ritorsioni continuano. Viene infatti continuamente demansionato (es. dal servizio di pattuglia a quello di mono pattuglia fino a messo notificatore) e adibito a lavori dequalificanti. La situazione era opprimente al punto che il segnalante riceve una registrazione, presumibilmente da parte di un collega che aveva partecipato ad una assemblea, in cui non si fa altro che accusare e rimproverare il segnalante proprio per il fatto di aver segnalato (ottobre 2020). E ancora il comandante farà scrivere una relazione sul segnalante al fine di farlo apparire come una persona aggressiva (marzo 2021) e riceverà valutazioni gravemente insufficienti.

Questa prima segnalazione da parte dell'agente di polizia ha visto una serie di sviluppi quest'anno: il procedimento presso la Corte dei Conti contro coloro che erano accusati di danni erariali si è concluso con la condanna di questi ultimi e il TAR ha accolto il ricorso da parte del segnalante stabilendo che la revoca della qualifica di agente di polizia era ingiustificata (maggio 2022). Queste evoluzioni dimostrano come il contenuto della segnalazione ha portato a verifiche e poi a condanne.

Per quanto riguarda invece la figura del segnalante è notizia recente (aprile 2022) che il giudice dell'udienza preliminare si sia espresso nel senso che il segnalante non sia stato riconosciuto come *whistleblower*, per una serie di motivi, e che la sua conseguente impugnazione non sia stata accolta. In particolare, questo sviluppo non è altro che l'emblema di come il giudice sembri non conoscere a sufficienza la legge sul *whistleblowing*. Nella sentenza emessa dal GUP si sottolinea, tra i vari elementi, come il segnalante - essendosi qualificato come rappresentante sindacale e non come dipendente - non possa essere riconosciuto come *whistleblower* (in realtà il segnalante era chiaramente dipendente dell'ente) e ancora di come il segnalante si sia rivolto all'amministrazione e non al RPCT (in realtà la figura dell'amministrazione e del RPCT coincidevano). Nell'impugnazione rigettata si sottolinea come si tenda a circoscrivere l'applicabilità della disciplina dell'art.54 bis del D.lgs. 165/2001 a segnalazioni circostanziate e non fondate su sospetti. La segnalazione risulterebbe quindi sostanzialmente generica, varrebbe quindi come atto di spunto per accertamenti, ma non come una dichiarazione accusatoria riferita a specifici episodi di indebita percezione di indennità. Nel maggio 2022 sulla questione si è espressa anche A.N.AC., la quale riprendendo quanto riportato nella sentenza del GUP dell'aprile 2022 ha archiviato il caso.



## CASO UNIONE DEI COMUNI

Il segnalante non si è fatto portavoce solo dell'illecito fino a qui trattato, nel gennaio 2022 ci ha contattato nuovamente per segnalare nuove forme di illecito all'interno del medesimo ente. Questa volta la segnalazione ha a che fare con affidamenti, appalti e potenziali conflitti di interesse. L'Unione di comuni e i comuni stessi dell'Unione sembrano infatti affidare opere pubbliche sempre alle stesse aziende, conoscenti e persone a loro vicine. Anche negli incarichi dati ai legali, ci sono una serie di conflitti di interesse: in un caso ad un legale viene dato l'incarico di rappresentare l'ente e il soggetto apicale oggetto della segnalazione; in un altro invece uno studio legale che prima rappresenta i lavoratori successivamente riceve l'incarico dall'ente per rispondere alle richieste di A.N.AC..

Il contenuto di questa seconda segnalazione conferma da un lato l'aria pesante che si respira in quell'area annidata di illeciti e corruzione, dall'altro rileva la difficoltà di provare concretamente favoritismi e conflitti di interesse, anche per influenze politiche indirette. Si noti anche che un ulteriore fattore che ha contribuito a questa realtà è la dimensione ridotta degli enti in questione che rende difficili i controlli e quindi facilita gli illeciti.

In conclusione ci preme fare delle considerazioni, nonché presentare le motivazioni che ci hanno spinto a scrivere riguardo a questa segnalazione. Innanzitutto esso rappresenta il tipico caso di *whistleblower*-ritorsione che vede un *whistleblower* che a seguito della sua segnalazione subisce una serie di ritorsioni. Identificata la tipologia di casistica, la domanda che sorge è la seguente: "è questo quello che si merita una persona che semplicemente segnala una condotta irregolare ai fini di maggiore trasparenza e a tutela dell'interesse pubblico?". La risposta su un piano teorico è negativa, nella pratica ciò che sempre di più riscontriamo è il contrario. Il secondo focus lo poniamo sullo stato del segnalante, da un lato tenace e combattivo e dall'altro esasperato, stressato e vessato da una situazione pesante da affrontare. Inoltre un altro punto che teniamo a portare all'attenzione del lettore è, oltre alla durata del percorso, la varietà di ambiti toccati da questa segnalazione: quello dei procedimenti disciplinari, quello penale e quello amministrativo.

Chiudiamo con il riscontro del segnalante, il quale ringrazia il nostro supporto pur rammaricandosi di non aver segnalato in tempi brevi. **La tempestività del contatto è cruciale in quanto consente di potersi informare sui propri diritti nonché sulle strade da poter seguire.**



## CASO ZAMBON

Un caso emblematico di questa lacunosa politica di *whistleblowing* all'interno delle Nazioni Unite è quello di Francesco Zambon, ricercatore dell'Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS) che nel marzo 2020 scrive un rapporto sulla risposta del Governo italiano nei primi mesi della pandemia. Questo rapporto, il cui obiettivo era quello di fornire un caso studio sui comportamenti raccomandabili agli Stati alla luce dell'esperienza italiana colpita dal virus, è stato ritirato il giorno dopo la sua pubblicazione a causa delle pressioni esercitate dal vicedirettore dell'OMS. Zambon, seguendo le procedure interne dell'organizzazione, segnala quindi possibili conflitti di interesse collegati alla scelta di ritirare il rapporto e alle pressioni ricevute per modificarlo. Tuttavia le sue segnalazioni vengono ignorate e le risposte sono insoddisfacenti. Viene in seguito isolato e costretto alle dimissioni.

Alla luce di questa breve sintesi della vicenda Zambon ci preme in questa sede sottolineare almeno due delle criticità emerse. In primis l'oggetto della segnalazione ostacolata attinente alla salute globale in un momento così delicato come la pandemia. In secondo luogo la lacunosa gestione delle segnalazioni all'interno dell'OMS, la mancanza di protezione per il *whistleblower* e l'assenza di procedimenti indipendenti. Ciò da un lato ha sicuramente impedito a Zambon di essere tutelato come *whistleblower*, dall'altro ha contribuito ad alimentare un forte senso di sfiducia nell'OMS (ma anche nelle Nazioni Unite), nonché una riduzione di segnalazioni verso questa organizzazione.

Sono questi i punti sollevati da noi e da altre organizzazioni nella lettera aperta che abbiamo inviato nel maggio 2021 a Dasho Dechen Wangmo, presidente dell'Assemblea Mondiale della Sanità. Oltre alla lettera aperta, abbiamo anche provveduto ad inviare una lettera privata indirizzata direttamente a Tedros, direttore generale dell'OMS.

### ALTRI CASI

Oltre al caso Zambon, quest'anno abbiamo ricevuto un'altra segnalazione entro il quadro delle Nazioni Unite. Questa volta si tratta di una segnalazione entro l'Ufficio delle Nazioni Unite per i servizi e progetti (UNOPS). Il segnalante, rivoltosi internamente anche ai vertici, lamentava poca trasparenza e cattiva gestione dei fondi. Chiedeva inoltre tutela come *whistleblower* a seguito di chiare ritorsioni.



**Premessa** La protezione del dipendente pubblico che segnala condotte illecite delle quali sia venuto a conoscenza in ragione del rapporto di lavoro è un istituto di recente conio, essendo stato introdotto nel nostro ordinamento dall'art. 1, co. 51 della legge 6 novembre 2012, n. 190 (cd. Legge Severino), che - in adempimento di obblighi assunti a livello internazionale<sup>1</sup> - ha innestato l'art. 54 bis nel d.lgs. 30.3.2001, n. 165 (meglio noto come Testo Unico sul pubblico impiego)<sup>2</sup>.

La normativa, dapprima integrata dall'art. 31 del d.l. 24.6.2014, n. 90, che ha inserito l'A.N.AC. tra i destinatari della segnalazione, è stata ulteriormente riformata con la legge 30 novembre 2017, n. 179, con la quale, oltre a riscrivere ex novo l'art. 54 bis, si è introdotta una tutela anche nel settore privato - aggiungendo il comma 2 bis all'art. 6 del d.lgs 8.6.2001, n. 231 - e si è prescritta una clausola di esonero da responsabilità in caso di rivelazione di segreto d'ufficio, aziendale, professionale scientifico o industriale o di violazione del dovere di lealtà o fedeltà, clausola destinata ad operare per le denunce sia in ambito pubblico che privato. Ad un decennio circa dall'esordio della fattispecie in Italia e ad un lustro quasi dalla novella che più profondamente ne ha modificato la disciplina, è possibile provare a tracciare un primo bilancio sulla sua applicazione nelle nostre aule di giustizia.

Prima di procedere con l'esame della giurisprudenza, appaiono opportune due precisazioni, l'una di tipo qualitativo, l'altra, invece, di carattere quantitativo. Sotto il primo profilo va evidenziato che le segnalazioni dei whistleblowers possono venire in rilievo in giudizi di diversa natura che coinvolgono, a vario titolo, distinti organi giurisdizionali.

Per mera comodità espositiva, possiamo qui dividere questi processi in due grandi macro aree.

1. Il riferimento in particolare è alla *Convenzione civile sulla corruzione*, firmata a Strasburgo il 4 novembre 1999 e ratificata dall'Italia con la legge 28.6.2012, n. 112, nonché alla *Convenzione delle Nazioni Unite*, varata il 31.10.2003 a Merida e ratificata nel nostro Paese con legge 3.8.2009, n. 116, contenenti la prima un obbligo, la seconda solo un suggerimento - seppure autorevole - per gli Stati aderenti di adottare una normativa in materia.
2. La primogenitura è attribuita al comma 51 dell'art. 1 della Legge Severino perché è con questa norma che, per la prima volta, si è prevista una disciplina compiuta ad hoc. Va, tuttavia, dato atto dell'esistenza nel nostro ordinamento, già prima del 2012, di prescrizioni relative a segnalazioni di dipendenti. Si trattava, però, di disposizioni settoriali e frammentarie, inidonee a creare una regolamentazione organica e comunque non rispondenti appieno alle coordinate tracciate a livello internazionale.



Nella prima rientrano tutti quei casi in cui viene in rilievo un problema di tutela del dipendente secondo le prescrizioni contenute nella legge n. 179 del 2017, vale a dire salvaguardia della riservatezza del segnalante, divieto di adozione di misure discriminatorie o ritorsive ed esenzione da responsabilità nell'ipotesi di violazione dei doveri di segreto poc'anzi elencati.

Nella seconda, invece, si possono far confluire tutte le ipotesi in cui la denuncia del *whistleblower* ha rappresentato solo l'occasione per dare il via a distinti procedimenti disciplinari, penali, civili, amministrativi o contabili. Le pronunce rientranti in questa categoria sono qui considerate solo nei limiti in cui le stesse, richiamando l'istituto, ne contengono elementi utili all'inquadramento e alla ricostruzione ermeneutica.

Per quanto concerne l'aspetto quantitativo, invece, occorre mettere in evidenza che il numero di sentenze edite sull'argomento, complessivamente già abbastanza contenuto, è destinato inevitabilmente a ridursi ove si consideri che il campo di indagine del presente contributo si limita a quelle relative al settore pubblico, rese dal giudice del lavoro in materia di misure ritorsive e di obblighi di segreto. Questa circostanza, in assenza di dati certi ed ufficiali in ordine al numero effettivo di cause celebrate in materia, non consente di esprimere valutazioni definitive (neanche statistiche) sull'andamento dell'istituto nel nostro Paese e, sotto altro punto di vista, vale a rendere solo limitatamente attendibile il bilancio che si va a tracciare. Pur con questa possibile tara, l'esame della giurisprudenza, nei margini consentiti da una pubblicazione di questo tenore, appare comunque utile quantomeno nel contribuire a tracciare i contorni di una fattispecie ancora - come si vedrà meglio nel prosieguo - per molti aspetti nebulosa.

In totale sono state analizzate sei pronunce di merito, delle quali quattro emesse in primo grado e due rese in sede di appello. Per ciascuna delle controversie - relative per lo più ad impugnazioni di licenziamenti ritenuti ritorsivi - si è dato conto brevemente delle circostanze sottese alle liti e, quindi, del *decisum* dei giudici.

Possiamo sin d'ora anticipare un dato che colpisce particolarmente: nel settore pubblico, con riferimento alle misure ritorsive, nei casi esaminati, la tutela prevista nella legge n. 179 del 2017 non è mai stata riconosciuta. Le ragioni, come si chiarirà di qui a breve, sono state molteplici.



**1. Diniego di tutela ex art. 3, co. 3, l. n. 179/ 2017.**

Nella prima vicenda analizzata, decisa dal Tribunale di Roma con sentenza del luglio 2020, la tutela del *whistleblowing* è stata invocata in relazione ad un licenziamento irrogato sulla base di quattro diverse contestazioni disciplinari.

Con la prima si contestava al dipendente un atteggiamento prepotente, arrogante, eccessivamente polemico ove non insubordinato. Nella seconda, invece, si criticava la propensione dello stesso ad innescare polemiche pretestuose e inutili, con l'effetto di avvelenare l'ambiente lavorativo, incidendo sull'efficienza dell'espletamento delle mansioni da svolgersi.

A venire in rilievo ai nostri fini, però, sono il terzo e il quarto addebito: uno concernente l'accusa al segnalante di aver divulgato a mezzo stampa notizie e documenti coperti da segreto aziendale; l'altro riguardante l'utilizzo, senza averne titolo, da parte del ricorrente, di strumenti di registrazione di conversazioni con colleghi durante l'orario di lavoro.

Di queste accuse, infatti, in sede di impugnazione del licenziamento, è stata eccepita la natura ritorsiva, per essere state entrambe mosse successivamente alla segnalazione, fatta dal dipendente all'A.N.AC., in ordine a presunte irregolarità e illeciti riscontrati sul luogo di lavoro.

All'esito dell'istruttoria, il Giudice (Trib. Roma, sez. III lav., 27.7.2020, n. 4875), ha respinto la domanda tesa alla declaratoria di illegittimità della sanzione applicata, ritenendo sussistenti solo le accuse poste alla base delle prime tre note disciplinari - ciascuna anche singolarmente considerata, integrante una "*giusta causa*" di interruzione del rapporto di lavoro - ed ha dichiarato infondati solo i fatti oggetto dell'ultima contestazione.

Non avrebbe senso ripercorrere qui tutte le argomentazioni della pronuncia. Sia sufficiente aver dato conto dell'esito del giudizio. Occorre, tuttavia, in questa sede soffermarsi sulla parte della sentenza nella quale viene in discussione l'applicazione delle guarentigie di cui alla legge n. 179.

Come poc'anzi anticipato, la questione è stata sollevata con riferimento alla terza e alla quarta contestazione.



Per comprendere appieno le valutazioni del Tribunale bisogna precisare che, pochi giorni dopo l'inoltro della segnalazione all'A.N.AC., una nota testata giornalistica nazionale aveva pubblicato sulle proprie pagine la denuncia, con l'indicazione specifica dei relativi allegati.

Questa, dunque, la divulgazione cui fa riferimento il terzo addebito disciplinare sottoposto al vaglio dell'autorità giudiziaria.

In considerazione della scansione temporale degli avvenimenti (l'articolo sul giornale è di pochi giorni successivo all'inoltro della denuncia all'A.N.AC. e precede la trasmissione degli atti alla Procura della Repubblica da parte dell'Autorità), della riservatezza garantita dal sistema di segnalazioni, della infondatezza delle giustificazioni addotte dall'opponente, il Giudice ha innanzitutto ritenuto di attribuire la paternità della fuga di notizie in capo allo stesso segnalante. Ha, quindi, negato la natura ritorsiva della contestazione perché attinente alla diffusione di notizie e documenti coperti dal segreto d'ufficio, in violazione degli obblighi di lealtà e riservatezza.

Quanto all'addebito relativo all'utilizzo da parte dell'opponente di strumenti di controllo occulto durante l'orario di lavoro e all'insaputa dei colleghi, il Tribunale, ritenuto legittimo il ricorso da parte del lavoratore a fini difensivi di strumenti di registrazione, ha, come già anticipato, dichiarato infondata la contestazione senza più soffermarsi sull'evocato intento di rappresaglia a fondamento della stessa.

La decisione di prime cure è stata confermata anche in appello (Corte app. Roma, sez. lav., 18.5.2021, n. 2043), dove è stato escluso che il licenziamento potesse costituire una "vendetta" conseguente alla disclosure all'Autorità anticorruzione.

In secondo grado, in particolare, i Giudici, considerata sufficientemente dimostrata la responsabilità del ricorrente nella "soffiata" della denuncia agli organi di stampa, hanno attribuito natura di segreto aziendale ai fatti divulgati, essendo essi relativi a vicende interne dell'ente, a criticità nello svolgimento della sua attività istituzionale ed essendo altresì potenzialmente suscettibili di determinare la responsabilità personale, a vario titolo, di dipendenti specificamente menzionati.



Così classificato l'oggetto della segnalazione, la Corte ha negato che la tutela del *whistleblower* potesse trovare cittadinanza, fondando la propria decisione sul comma 3 dell'art. 3 della legge n. 179 che, com'è noto, esclude ogni protezione per chi riveli notizie coperte da segreto aziendale, professionale o d'ufficio con modalità eccedenti rispetto alla finalità di eliminazione dell'illecito e, in particolare, non usando il canale di comunicazione appositamente predisposto.

Nel caso specifico, di fronte alla diffusione a mezzo stampa di circostanze ritenute riservate, i magistrati non hanno avuto difficoltà a ritenere che il ricorrente non potesse giovare dei benefici invocati.

Vale la pena evidenziare che, in seguito al licenziamento del segnalante, l'A.N.AC. ha attivato un procedimento per la eventuale applicazione della sanzione amministrativa pecuniaria, prevista dall'art. 54 bis, co. 6 primo periodo, d.lgs. n. 165 del 2001, a carico del responsabile della misura espulsiva.

L'Autorità, con delibera dell'ottobre 2019 (Delibera A.N.AC. n. 860 dep. il 3.10.2019), ha di fatto anticipato le conclusioni poi raggiunte dai Giudici.

In particolare, dapprima, ha attribuito al denunciante la paternità della rivelazione al giornalista della denuncia e del suo contenuto, quindi, ha ritenuto integra l'ipotesi di cui all'art. 3, comma 3, della legge n. 179, per essere la segnalazione avvenuta con modalità eccedenti rispetto alla finalità di far emergere l'illecito, con conseguente divulgazione di notizie e documenti oggetto di segreto aziendale. Da qui il riconoscimento che il licenziamento non è stato motivato da intento di rappresaglia ma da ragioni estranee alla denuncia, idonee da sole a reggere il provvedimento disciplinare e, quindi, l'archiviazione dell'iter avviato.



## 2. Diniego di tutela per responsabilità del segnalante per diffamazione.

Più articolata la seconda vicenda esaminata.

Qui il giudizio ha riguardato sia una sospensione dal servizio e dalla relativa retribuzione per 10 giorni, sia un licenziamento, irrogati sulla scorta di due diverse contestazioni disciplinari.

Alla prima misura si era arrivati in seguito ad una "nota" - inoltrata dal dipendente al Responsabile della prevenzione della corruzione dell'ente, all'A.N.AC. e ad una serie di altri soggetti istituzionali - ove si diffidava l'amministrazione dal procedere ad una nomina per un incarico (per il quale, peraltro, il segnalante rivendicava solo in capo a se stesso la titolarità a rivestirlo) e si adombrava il configurarsi di reati di abuso d'ufficio e responsabilità per danno erariale.

A fondamento della contestazione che aveva portato all'interruzione del rapporto di lavoro, invece, erano poste alcune attività svolte dal denunciante. Costui, in particolare, nonostante i richiami e i chiarimenti ricevuti, aveva ostinatamente perseverato nel proprio operato, assumendo una posizione di aperto contrasto con l'amministrazione.

La tutela del *wistleblower* è stata invocata con riferimento ad entrambe le misure adottate ma, come si vedrà meglio di qui a breve, invano.

Nel ricostruire l'iter processuale di questa vicenda occorre dare atto sia della fase sommaria che di quella successiva.

All'esito della prima, il Giudice ha accolto solo parzialmente il ricorso, da un lato, dichiarando illegittimo il licenziamento per difetto di proporzionalità e, dall'altro, disponendo la risoluzione del rapporto di lavoro con condanna dell'amministrazione al pagamento in favore dell'opponente di una indennità risarcitoria, pari a 24 mensilità dell'ultima retribuzione globale di fatto maturata dal lavoratore; ha invece respinto la domanda di declaratoria di nullità ed illegittimità relativa alla sospensione.

Avverso questa decisione il dipendente ha proposto ricorso in opposizione, rivendicando, a fronte della acclarata illegittimità della misura espulsiva, il riconoscimento, in luogo della tutela indennitaria, del diritto alla reintegrazione nel posto di lavoro e reiterando la domanda tesa all'annullamento della sospensione dal lavoro e dalla retribuzione per dieci giorni.



In questa sede, ha invocato la tutela ex art. 54 bis, d.lgs. n. 165 del 2001, sulla quale, a quanto consta, nella fase sommaria non ci si era pronunciati.

In accoglimento parziale delle censure sollevate, il Tribunale (Trib. Avezzano, sez. lav., 10.8.2021, n. 176) ha ritenuto che le condotte addebitate fossero disciplinarmente rilevanti; ha affermato, tuttavia, che esse non fossero idonee ad incrinare definitivamente il rapporto di fiducia con l'amministrazione. Ha dichiarato, quindi, l'illegittimità del licenziamento per difetto del requisito di proporzionalità e condannato l'ente - ai sensi dell'art. 63, co. 2, d.lgs. 165 del 2001 - alla reintegrazione del dipendente nel posto di lavoro e al pagamento di una indennità risarcitoria, come ridefinita dallo stesso organo giudicante<sup>3</sup>.

Accolta in questi termini la domanda proposta, il Giudice non si è pronunciato sull'applicabilità dell'art. 54 bis.

La normativa a tutela del *whistleblower*, tuttavia, è stata analizzata con riferimento all'impugnativa relativa alla sospensione dal servizio per dieci giorni.

In ordine a questa istanza, il Tribunale si è soffermato sul concetto di ritorsione, ancorato alla sussistenza di tre requisiti: un comportamento legittimo del lavoratore, una misura pregiudizievole adottata nei suoi confronti da parte del datore di lavoro e un nesso di dipendenza tra la condotta e la misura, tale da far ritenere che l'unica ragione di quest'ultima sia l'intento vendicativo.

Nel caso in esame, in particolare, è stato stigmatizzato il *modus operandi* del denunciante.

3. *L'indennità risarcitoria, nello specifico, è stata rideterminata ex officio dal Giudice ai sensi del comma 2 bis dell'art. 63 d.lgs. n. 162 del 2001, tenendo conto della gravità del comportamento e dell'interesse pubblico violato. In applicazione di questi parametri il Tribunale, ha ritenuto di applicare la sanzione della sospensione dal servizio con privazione della retribuzione per tre mesi. Si è arrivati così alla condanna al pagamento di una indennità risarcitoria commisurata all'ultima retribuzione di riferimento per il calcolo del trattamento di fine rapporto, corrispondente al periodo dal licenziamento fino all'effettiva reintegrazione, in misura comunque non superiore a ventiquattro mensilità, decurtata la retribuzione relativa al periodo di sospensione frutto della rideterminazione della sanzione disciplinare.*



Il giudice, infatti, ha ritenuto che le espressioni usate nella nota a fondamento della contestazione disciplinare avessero “senza dubbio l'intento e l'effetto di screditare, senza alcun elemento a fondamento, l'operato dell'Amministrazione” e, superando esse il limite di una contenuta critica del lavoratore, ne ha riconosciuta – ai soli fini disciplinari sub iudice – la portata diffamatoria. Censurato in tal modo il comportamento del *whistleblower*, ha riconosciuto come legittima la misura irrogata dall'Ente.

Occorre evidenziare che la decisione assunta si discosta in parte dalle deliberazioni adottate, nel dicembre del 2020, dall'A.N.AC., alla quale la vicenda è stata sottoposta per le procedure sanzionatorie di sua competenza (V. Delibere A.N.AC., nn. 1118 e 1119 del 16.12.2020). L'Autorità, infatti, con riferimento al licenziamento, ha ritenuto di archiviare il procedimento attivato, avendo riscontrato, già nella fase pre-istruttoria, che la misura era stata adottata per fatti estranei alla segnalazione, nell'ambito di un forte conflitto tra amministrazione e dipendente che ne aveva compromesso il rapporto fiduciario.

Diversa, invece, la conclusione raggiunta nell'iter avviato in ordine alla sospensione del rapporto di lavoro.

Vale la pena, sia pure molto sinteticamente, ripercorrere i tratti salienti delle argomentazioni contenute nella delibera.

In via preliminare, l'Autorità ha risolto positivamente la questione della riconoscibilità in capo al segnalante dello status di whistleblower, per essere lo stesso un dipendente pubblico.

Si è quindi soffermata sull'ascrivibilità della fattispecie all'ambito di operatività dell'art. 54 bis. Anche questo profilo è stato risolto affermativamente, in considerazione del contenuto della segnalazione, relativo a presunte condotte illecite e idoneo a far emergere la sussistenza di un interesse pubblico (a nulla rilevando la presenza di un concomitante interesse personale, coincidente con quello volto all'eliminazione dell'illecito segnalato). Ha, infine, ritenuto che l'inoltro della disclosure anche ad organi esterni e non invece solo ed esclusivamente ai soggetti indicati nell'art. 54 bis non impedisce l'applicazione del regime di tutele previsto dalla legge n. 179, rendendola anzi, ancor di più necessaria.



PATRIZIA PARISI

## IL WHISTLEBLOWING NELLA GIURISPRUDENZA DI MERITO

All'esito di queste valutazioni preliminari, l'*Authority* è passata a vagliare la natura ritorsiva della misura applicata.

Al riguardo, ha rilevato che la sanzione irrogata al dipendente era stata adottata per ragioni connesse alla segnalazione. L'amministrazione, infatti, aveva ritenuto che il report, nel rappresentare all'esterno presunte illegittimità avvenute intra moenia, avesse leso la sua immagine e reputazione e aveva quindi sospeso il lavoratore. Il modus operandi dell'Ente è stato censurato dall'A.N.AC. alla luce del comma 9 dell'art. 54 bis, che, per il diniego di tutela al *whistleblower*, richiede un accertamento, anche solo con sentenza di primo grado, della responsabilità dell'autore della denuncia per diffamazione, calunnia e reati con essa commessi. Nel caso specifico, invece, l'amministrazione aveva proceduto ad una valutazione autonoma sulla portata diffamatoria della segnalazione senza attendere, come prescritto dal comma 9, la pronuncia di un giudice terzo ed imparziale. Da qui la declaratoria della natura ritorsiva della sospensione irrogata con conseguente pena pecuniaria a carico dei responsabili della misura.



### 3. Diniego di tutela per uso improprio dell'istituto.

La protezione contro le misure ritorsive, riconosciuta dalla legge n. 179 è stata richiesta in un giudizio intentato per impugnare un licenziamento, irrogato da un Ente nazionale di ricerca nei confronti di un dipendente al quale si imputava di avere utilizzato impropriamente l'istituto del *whistleblowing*, riportando, anche a soggetti non legittimati, notizie – risultate non vere – relative alla sottrazione di fondi pubblici e di aver provocato nocumento ad un professore universitario, pubblicando sui social media una conversazione avvenuta con il medesimo e registrata senza il suo consenso.

Nella causa, incardinata davanti al Tribunale di Roma e decisa poi con sentenza nel novembre 2021 (V. Trib. Roma, 19.11.2021, n. 7622), si è contestato che la vicenda potesse essere ascritta alla fattispecie del *whistleblowing*.

Una prima questione si è posta perché la segnalazione era stata inoltrata, in difformità delle prescrizioni del Piano triennale di prevenzione della corruzione, anche a persone non qualificate a riceverla.

Il tema è stato analizzato dal magistrato adito sotto il profilo della protezione della segretezza dell'identità del segnalante.

Il Giudice, in particolare, ha reputato “non del tutto rilevante” la circostanza che la modalità utilizzata non fosse idonea a tutelare la riservatezza, in quanto la scelta di non avvalersi del canale convenzionale attestava il disinteresse dell'autore del report a vedere garantito il proprio anonimato.

La riconducibilità dell'ipotesi esaminata sotto l'alveo di operatività della legge n. 179 è stata messa in dubbio anche per avere il ricorrente utilizzato impropriamente l'istituto del *whistleblowing*, riportando circostanze risultate non vere che avevano nuociuto all'onore e alla reputazione di terzi.



La sentenza ha messo in luce l'insussistenza degli illeciti segnalati, in particolare condividendo le conclusioni del responsabile anticorruzione dell'Ente che, dopo gli accertamenti di sua competenza, aveva ritenuto trattarsi di una segnalazione a tutela di diritti nascenti dal rapporto di lavoro e connessi ad una situazione di contrasto con un collega e non a garanzia dell'interesse all'integrità della pubblica amministrazione. Ha, quindi, stigmatizzato il ricorso da parte del segnalante a trascrizioni di registrazioni relative a dialoghi con diversi colleghi, evocando sul punto anche la giurisprudenza di legittimità che ha escluso dalla tutela del *whistleblowing* l'attività di acquisizione di informazioni in violazione della legge (Cass. pen., sez. V, 26.7.2018, n. 35792).

La condotta contestata, secondo il Tribunale, ha integrato un uso improprio dell'istituto del *whistleblowing* e con esso una giusta causa di licenziamento, impedendo l'invocabilità della tutela.

Infine, dopo aver riscontrato la fondatezza nel merito anche del secondo addebito, il Giudice ha ritenuto proporzionata la sanzione comminata.



#### 4. Diniego di tutela per giusta causa di licenziamento.

Al diniego di tutela per giusta causa del licenziamento può essere ascritta la vicenda contemplata nella sentenza della Corte di appello di Roma, resa nell'estate del 2021.

La controversia prende l'avvio con un ricorso avanzato da un dipendente di una pubblica amministrazione per ottenere la declaratoria di illegittimità di un licenziamento senza preavviso, comminatogli dal datore di lavoro in seguito ad illeciti deontologici (quali l'apprensione di tangenti, l'accettazione di somme non dovute per il compimento di atti d'ufficio ecc.), che avevano portato anche all'applicazione della custodia cautelare in carcere.

In prime cure, il ricorrente ha rivendicato, fra le altre, anche la tutela ex art. 54 bis, in relazione all'attività di collaborazione dallo stesso prestata all'autorità inquirente dopo l'applicazione della misura custodiale.

Il Tribunale, però, ha disatteso la richiesta, ritenendo che l'incontestata fondatezza dei gravi fatti illeciti alla base del provvedimento espulsivo integrasse una valida ragione giustificatrice del recesso, estranea alla condotta di segnalazione.

La domanda è stata reiterata in sede di reclamo davanti alla Corte d'appello dove, tuttavia, è stata nuovamente respinta (Corte app. Roma, sez. lav., 16.6.2021, n. 2534).

Qui, i Giudici hanno innanzitutto confermato la sentenza di primo grado in ordine alla effettiva sussistenza e gravità dei fatti contestati, rispetto ai quali il ricorrente, né durante il procedimento disciplinare, né dinanzi all'Autorità giudiziaria, era riuscito ad offrire elementi istruttori utili a dimostrare l'infondatezza delle gravi accuse rivoltegli.



Si sono poi soffermati sulla eccepita natura ritorsiva della misura applicata.

Secondo la prospettazione del reclamante, alla base del licenziamento vi sarebbero state le dichiarazioni dallo stesso rese all'autorità inquirente, coinvolgenti alcuni membri dell'ufficio procedimenti disciplinari. In particolare, a suo dire, questi ultimi sarebbero stati destinatari da parte dell'amministrazione di una richiesta (scaturita appunto dalla denuncia) di restituzione di denaro illegittimamente percepito; inoltre, stando ad alcune intercettazioni telefoniche, alcuni di costoro, nella qualità di componenti di una commissione esaminatrice, starebbero stati avvicinati da politici al fine di favorire due candidati. Da qui il licenziamento poi impugnato.

La Corte ha disatteso la ricostruzione dell'opponente e ha giudicato le contestazioni sollevate - a parte ogni considerazione sulla loro obiettiva inveridicità - inidonee a ribaltare la sentenza del Tribunale laddove questa, in considerazione della gravità dei fatti addebitati, aveva negato l'intento ritorsivo, escludendo il nesso causale tra segnalazione e provvedimento sanzionatorio.



## 5. Diniego di tutela per identità tra fatti denunciati e addebiti contestati al *whistleblower*.

In sede di prime cure, va segnalata una recente pronuncia del Tribunale di Milano (Trib Milano, sez. lav., ord. 3.2.2022), relativa alla impugnazione di un provvedimento di destituzione dal servizio.

Il Giudice, pur dichiarando illegittima la misura applicata ed ordinando di provvedere alla immediata reintegrazione del lavoratore nelle mansioni precedentemente ricoperte con corresponsione anche di un'indennità risarcitoria, non ha riconosciuto la sussistenza dei requisiti per l'applicazione della disciplina di cui all'art. 54 bis.

A quanto è dato evincere dall'ordinanza, peraltro edita solo limitatamente alla parte che qui interessa, l'autorità giudiziaria adita non ha contestato il ruolo di *whistleblower* in capo al ricorrente e, in assenza di un automatismo tra attribuzione di questo status e nullità del provvedimento di destituzione, ha ritenuto di dover procedere all'accertamento richiesto sulla base del dettato normativo. Il Tribunale, ha proposto una lettura del tenore della norma in questi termini: il provvedimento ai danni del dipendente, che ha segnalato condotte illecite di cui è venuto a conoscenza in occasione dello svolgimento del suo lavoro, è nullo se è determinato dalla segnalazione.

La disposizione, secondo l'esegesi prospettata, implicherebbe una identità tra i fatti oggetto di segnalazione e quelli alla base della contestazione e, quindi, della misura disciplinare.

In quest'ottica, dunque, il Giudice pur dando atto dell'esistenza di un collegamento temporale tra la segnalazione effettuata ed il procedimento che ha portato al licenziamento, ha reputato la circostanza non dirimente e superata dalla diversità tra fatti denunciati e addebitati. Ha quindi ritenuta non preclusa per il datore di lavoro l'adozione di provvedimenti sanzionatori per condotte del dipendente diverse da quelle di cui quest'ultimo si è fatto delatore, negando la tutela.



## Conclusioni.

Le pronunce poc'anzi esaminate, pur nella esiguità del campione a disposizione, hanno consentito di testare sul campo la disciplina introdotta dalla legge n. 179 del 2017 e di mettere in evidenza alcuni dei profili problematici emersi in sede applicativa.

Criticità sono state riscontrate già nella prima vicenda analizzata nella quale, sia in Tribunale che in Corte d'appello, la tutela del *whistleblowing* è stata negata ai sensi dell'art. 3 della legge citata.

La norma, giova ricordarlo, da un lato (comma 1), in presenza delle condizioni previste (segnalazione effettuata nelle forme e nei limiti dell'art. 54 bis d.lgs. n. 165 del 2001; perseguimento dell'interesse all'integrità delle amministrazioni e alla prevenzione e repressione delle malversazioni), tiene al riparo il *whistleblower*<sup>4</sup> da responsabilità in caso di rivelazione di segreto d'ufficio, professionale, scientifico ed industriale o di violazione del dovere di fedeltà e lealtà, dall'altro (comma 3), sterilizza le immunità riconosciute, laddove la rivelazione avvenga con modalità eccedenti rispetto alle finalità dell'eliminazione dell'illecito e, in particolare, al di fuori del canale di comunicazione specificamente predisposto a tal fine.

Con un complesso ordito normativo, il legislatore ha creato un delicato equilibrio fra pesi e contrappesi, nell'ottica di un bilanciamento degli interessi in gioco: su un versante, la libertà del dipendente di riferire fatti illeciti di cui sia venuto a conoscenza nell'espletamento delle mansioni lavorative, sull'altro quella di evitare la diffusione di notizie riservate (intendendo con quest'ultimo binomio tutte le fattispecie poc'anzi dettagliatamente elencate, poste dal legislatore a presidio di specifiche esigenze).

Nella controversia considerata, i Giudici, di fronte alla pubblicazione, su un quotidiano nazionale, della denuncia e, con essa, di fatti ai quali è stata riconosciuta la natura di segreto aziendale, hanno ritenuto recessivo, in conformità con il dettato normativo, l'interesse del *whistleblower*.

4. *La tutela non si applica nel caso in cui l'obbligo di segreto professionale gravi su chi sia venuto a conoscenza della notizia in ragione del rapporto di consulenza professionale o di assistenza con l'ente, l'impresa o la persona fisica interessata (comma 2).*



Le peculiarità della vicenda portata all'attenzione della magistratura hanno consentito di risolvere il caso senza particolari indugi, oserei dire de plano.

Nello specifico non è stato necessario soffermarsi *funditus* sul significato da attribuire all'espressione "modalità eccedenti rispetto alle finalità dell'eliminazione dell'illecito".

La locuzione, in realtà, si presenta di dubbia interpretazione sia nella sua parte iniziale che in quella finale.

In merito alla prima, infatti, il binomio "modalità eccedenti" può essere inteso come riferito tanto agli aspetti contenutistici della segnalazione (per esempio la continenza nelle espressioni usate), quanto a quelli legati alle formalità dell'iter da seguire (per esempio l'uso del canale dedicato).

Con riferimento alle "finalità di eliminazione dell'illecito", invece, va rilevato come, l'obiettivo indicato sia destinato ad operare soltanto rispetto alla segnalazione di una condotta illecita ancora in itinere al momento della disclosure, e non anche relativamente ad un reato di corruzione già consumato, ormai impossibile da cancellare. Non a caso, l'A.N.AC., nelle ultime linee guida emanate in materia, in una sorta di eterogenesi dei fini, ha precisato sul punto che l'esigenza di tutelare la segretezza di certe informazioni fa sì che la loro rivelazione debba essere finalizzata unicamente alla volontà di "far emergere l'illecito" (Del. n. 469 del 9 giugno 2019, par. 3.3).

Il tema meriterebbe un approfondimento non possibile in questa sede. Valga, però, qui, avere messo in evidenza un profilo sul quale si potrebbe intervenire in termini chiarificatori in sede di trasposizione nell'ordinamento interno della Direttiva UE 2019/1937 sulla protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell'Unione, al momento, com'è noto, ancora in attesa di essere recepita.

L'attenzione del legislatore va richiamata anche su un altro aspetto della disciplina particolarmente delicato: quello relativo alla segnalazione infedele.

Nel secondo dei casi esaminati, definito dal Tribunale di Avezzano, si è visto che le garanzie approntate a presidio del *whistleblowing* non sono state riconosciute in considerazione della portata diffamatoria attribuita dal Giudice alla denuncia.



La criticità emersa nella fattispecie ruota, nei suoi termini essenziali, intorno all'interpretazione del comma 9 dell'art. 54 bis. La norma, vale la pena ribadirlo, non garantisce le tutele nello stesso articolo previste nelle ipotesi in cui sia accertata in capo al segnalante, anche con sentenza di primo grado, la responsabilità penale per i reati di calunnia, diffamazione o altri delitti commessi con la denuncia, ovvero quella civile, per lo stesso titolo, nei casi di dolo o colpa grave.

Di fronte ad istanze tra loro confliggenti (incentivazione della segnalazione vs protezione del segnalato da eventuali *malicious reports*), il legislatore individua il punto di equilibrio nell'accertamento giurisdizionale – anche solo in prime cure – sulle evenienze tipizzate. Pur apprezzandosene le intenzioni, l'accertamento richiesto pone una serie di interrogativi.

In particolare, la sentenza indicata nel comma 9 opera come condizione di procedibilità per l'applicazione di una eventuale sanzione a carico del *whistleblower*?

In altri termini, laddove la portata diffamatoria della segnalazione risulti già *ictu oculi* evidente all'amministrazione, può quest'ultima procedere con l'irrogazione della misura ritenuta idonea o deve comunque attendere il vaglio del Tribunale? È possibile, come accaduto nel caso esaminato, che l'ente valuti *ex ante* ed autonomamente la lesione all'immagine e/o alla reputazione e che il relativo accertamento giurisdizionale avvenga solo *ex post*, magari in via incidentale, in sede di impugnazione di un provvedimento disciplinare già comminato? Nell'attesa della pronuncia di un Giudice, tra il sacrificio imposto all'amministrazione di mantenere in servizio un possibile dipendente infedele e quello ricadente sul segnalante che, ove immediatamente ma ingiustamente licenziato, perde lo stipendio, quale deve prevalere?

Occorre prendere atto – come del resto dimostrato anche dalla già evidenziata disparità di vedute tra il Tribunale e l'A.N.AC. che, nei limiti delle rispettive competenze, hanno avuto modo di esprimersi sul punto – che l'attuale formulazione della norma non consente di dare una risposta chiara e netta alle domande sollevate. Eppure si tratta di questioni niente affatto secondarie ed anzi destinate a gemmare di frequente, quasi come uno spin-off, dalle segnalazioni o dalle relative controversie che vanno in scena nelle aule di giustizia. Anche questo profilo, dunque, non potrà non essere considerato dal legislatore in sede di recepimento della Direttiva europea.



L'esame della giurisprudenza ha consentito di evidenziare come le criticità attengano a tutti i profili della disciplina.

Con maggiore frequenza, tuttavia, alcuni problemi si manifestano con riferimento alla fase di inoltro della segnalazione, laddove la denuncia sia trasmessa in via concorrente anche a soggetti - interni o esterni all'amministrazione - non espressamente contemplati nell'art. 54 bis, vale a dire Responsabile della prevenzione della corruzione e trasparenza, A.N.AC. e autorità giudiziaria ordinaria o contabile.

Il dubbio, che il dettato normativo non scioglie, può essere così sintetizzato: il coinvolgimento anche di persone e/o organismi diversi da quelli elencati, implica il venir meno di tutte le tutele riconosciute dal legislatore o rende inapplicabili solo quelle a presidio della riservatezza, lasciando sopravvivere le altre? In altri termini, si può ancora parlare di *whistleblowing* quando la segnalazione prende corpo anche in un contesto più ampio di quello tipizzato?

La questione, seppure importante, non è stata affrontata *ex professo* in nessuno dei casi sopra esaminati, nei quali, va sottolineato, essa pure si è concretamente verificata.

Soltanto il Tribunale di Roma, nella pronuncia del novembre 2021, nel ritenere 'non del tutto rilevante' la circostanza della diffusione della segnalazione anche a "terzi" non legittimati, sembra attribuire alla modalità atipica utilizzata un peso unicamente rispetto alla salvaguardia della riservatezza (nei confronti della quale sarebbe lo stesso segnalante a non mostrare interesse) e non anche in ordine alle garanzie contro eventuali misure ritorsive (nel merito delle quali - pur disconoscendole - si sofferma).

Si è già visto che anche l'A.N.AC., sebbene in un caso diverso da quello deciso dal Tribunale di Roma, ha avuto modo di affrontare l'argomento.

In particolare, nelle delibere del dicembre 2020 sopra richiamate, l'Autorità, valorizzando il tenore letterale della disposizione che non limita l'inoltro del report solo ed esclusivamente ai soggetti puntualmente elencati, ha evidenziato come la trasmissione della denuncia anche a destinatari diversi da quelli enumerati dal legislatore, lungi dal rappresentare una rinuncia alla tutela contro eventuali ritorsioni, attesti in realtà - in linea con la natura propria del *whistleblower* - la volontà del dipendente di far emergere condotte illecite, rendendo in quest'ottica le garanzie ancora più importanti.



Il tema è complesso e può presentarsi anche con sfumature diverse. Basti pensare alla vicenda – pure analizzata – in cui lo status di *whistleblower* è stato invocato da un dipendente sottoposto alla misura cautelare della custodia in carcere, in relazione all'attività di collaborazione prestata all'autorità inquirente. È possibile in questo caso configurare un'ipotesi di *whistleblowing*? Il profilo, pure interessante, non è stato affrontato nello specifico, avendo il Tribunale, come si ricorderà, esaminato immediatamente l'eccezione sulla natura ritorsiva del licenziamento, respinta poi in considerazione della sussistenza di gravi fatti contestati e con essi di una giusta causa.

La questione, nonostante la disattenzione dei Giudici, appare, invece, fondamentale proprio in considerazione della sua incidenza sull'ascrivibilità delle vicende concrete all'operatività della legge 179 e, quindi, sul riconoscimento della tutela.

Non a caso, la sua importanza non è sfuggita alle istituzioni europee che, nella Direttiva da recepirsi, oltre all'obbligo di istituire canali di segnalazione interni ed esterni, hanno contemplato – seppure a condizioni molto stringenti – la possibilità di divulgazioni pubbliche<sup>5</sup>.

Resta da vedere in che modo il legislatore italiano voglia seguire le indicazioni sovranazionali, sperando non perda l'occasione per chiarire definitivamente se ed in che termini l'uso esclusivo dei canali e delle procedure siano fattori qualificanti la fattispecie.

5. A norma dell'art. 15 della Direttiva: 1. Una persona che effettua una divulgazione pubblica beneficia della protezione prevista dalla presente direttiva se ricorre una delle seguenti condizioni: a) la persona segnalante ha prima segnalato internamente ed esternamente, o direttamente esternamente conformemente ai capi II e III, ma non è stata intrapresa un'azione appropriata in risposta alla segnalazione entro il termine di cui all'articolo 9, paragrafo 1, lettera f), o all'articolo 11m paragrafo 2, lettera d); oppure b) la persona 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 possa essere occultate o distrutte prove oppure in cui un'autorità possa essere collusa con l'autore della violazione o coinvolta nella violazione stessa. 2. Il presente articolo non si applica a casi in cui una persona divulghi direttamente informazioni alla stampa conformemente a specifiche disposizioni. Nazionali che stabiliscono un sistema di protezione relativo alla libertà di espressione e d'informazione.



La sentenza del Tribunale di Roma del novembre 2021 offre lo spunto per un'ulteriore riflessione.

Nel giudizio analizzato, infatti, la protezione del *whistleblowing* è stata disconosciuta in considerazione dell'uso improprio dell'istituto.

La statuizione arriva a conclusione di una argomentazione – della quale peraltro non è agevole ricostruire tutti i passaggi – in cui, oltre a riscontrare l'insussistenza degli illeciti segnalati, si censura anche il ricorso a trascrizioni di conversazioni – registrate senza autorizzazione – e trasfuse poi sia nella denuncia che sui media.

Come già precisato, viene al riguardo richiamata una sentenza della Corte di Cassazione che, seppure in ordine alla disciplina preesistente alla riforma del 2017, ha fatto rilevare come l'art. 54 bis non fondi alcun obbligo di attiva acquisizione di informazioni, autorizzando improprie attività investigative, in violazione dei limiti posti dalla legge (nel caso esaminato dalla Suprema Corte, il presunto *whistleblower* si era introdotto abusivamente nel sistema informatico dell'ufficio pubblico cui apparteneva, adducendo di volerne sperimentare la vulnerabilità).

Preme qui evidenziare che il *dictum* dei giudici di legittimità non preclude ogni indagine ma solo quella che, per raccogliere prove, comporti violazioni di legge. La precisazione si impone ove si consideri che è ben possibile che prima di attivare un meccanismo complesso quale quello del *whistleblowing*, l'autore della segnalazione si adoperi – beninteso nel pieno rispetto della legge – per accertamenti utili ad un completo e corretto report.

Con riferimento specifico alle registrazioni va rilevato che non è possibile decretarne a priori la illegittimità ma occorre procedere caso per caso. Non meraviglia quindi che se nella pronuncia resa dal Tribunale di Roma nel novembre 2021 le stesse sono state stigmatizzate, in quella emessa sempre dal Tribunale di Roma nel luglio 2020 il ricorso da parte del lavoratore a fini difensivi a questi strumenti è stato ritenuto lecito.

Le vicende fin qui analizzate hanno consentito di mettere in luce, anche in un'ottica di invocarne una riforma, specifiche criticità.



I profili problematici di volta in volta evidenziati, come visto, pur incidendo in senso ostativo sull'applicazione della fattispecie, non ne hanno mai messo in discussione la sopravvivenza. Questa strada sembra, però, essere stata pericolosamente imboccata con l'ordinanza del Tribunale di Milano del febbraio 2022.

Il Giudice, infatti, nel caso esaminato, ha precluso l'applicabilità dell'art. 54 bis sulla base di una interpretazione che, sebbene evochi la "lettera della norma", non sembra in realtà trovare riscontro nel testo legislativo.

L'esegesi proposta, in particolare, àncora il riconoscimento della protezione del *whistleblowing* all'identità tra le circostanze oggetto della segnalazione e quelle alla base del provvedimento disciplinare irrogato. Considerando che, eccezion fatta per i casi di diffamazione e quelli di rivelazione dei segreti sopra esaminati, appare veramente arduo, immaginare che un datore di lavoro ponga a fondamento della sanzione proprio le vicende segnalate, ove una simile interpretazione attecchisse, di fatto avremmo una abrogazione in via giurisprudenziale se non totale sicuramente parziale della disciplina, vanificando così i già incerti passi avanti compiuti dalla fattispecie in questi anni.





WHISTLEBLOWING PA

# WHISTLEBLOWING PA

La legge n.179/2017 ha introdotto per tutte le pubbliche amministrazioni l'obbligo di implementare procedure interne per il *whistleblowing*. Per quanto riguarda i canali per le segnalazioni, la legge demanda all'Autorità Nazionale Anticorruzione l'onere di disciplinare le modalità a carico degli enti, raccomandando però, per la prima volta in Europa, l'utilizzo di strumenti crittografici a tutela dei segnalanti e delle informazioni contenute nelle segnalazioni stesse.

A.N.AC. non ha rilasciato in modo tempestivo le Linee Guida a implementazione della legge ma è subito emersa una forte domanda da parte dei soggetti pubblici di piattaforme informatiche che potessero rappresentare un canale conforme con la normativa.

Diverse società commerciali hanno iniziato a fornire piattaforme agli enti pubblici, non sempre in linea con le migliori pratiche, a volte mancanti dei principali requisiti di sicurezza ma, soprattutto, a costi fuori mercato rispetto ai servizi offerti.

Anche allo scopo di contrastare un'effettiva commercializzazione del *whistleblowing* e una rigidità del sistema verso un "ulteriore appesantimento" nei confronti della Pubblica Amministrazione, *Transparency International Italia* e *Whistleblowing Solutions* (l'impresa sociale del Centro Hermes per la Trasparenza e i Diritti Umani Digitali) hanno lanciato il progetto *WhistleblowingPA*, per garantire uno strumento informatico sicuro e gratuito a tutte le Pubbliche Amministrazioni che permetta la giusta comunicazione con i segnalanti, attraverso l'uso dell'anonimato.

*WhistleblowingPA* non è solo uno strumento informatico, ma permette agli enti aderenti di ottenere anche delle utili raccomandazioni sullo sviluppo e implementazione di *policy* mirate alla diffusione dello strumento.

Questo report prova a fare una fotografia del livello di adesione al progetto da parte delle Pubbliche Amministrazioni: alcuni enti hanno preferito limitarsi ad un semplice utilizzo della piattaforma, altri hanno invece implementato la maggior parte delle raccomandazioni fornite.

Dai dati raccolti è possibile anche trarre delle indicazioni sull'utilizzo dei sistemi di *whistleblowing* in generale.



# CAMPIONE DI RIFERIMENTO

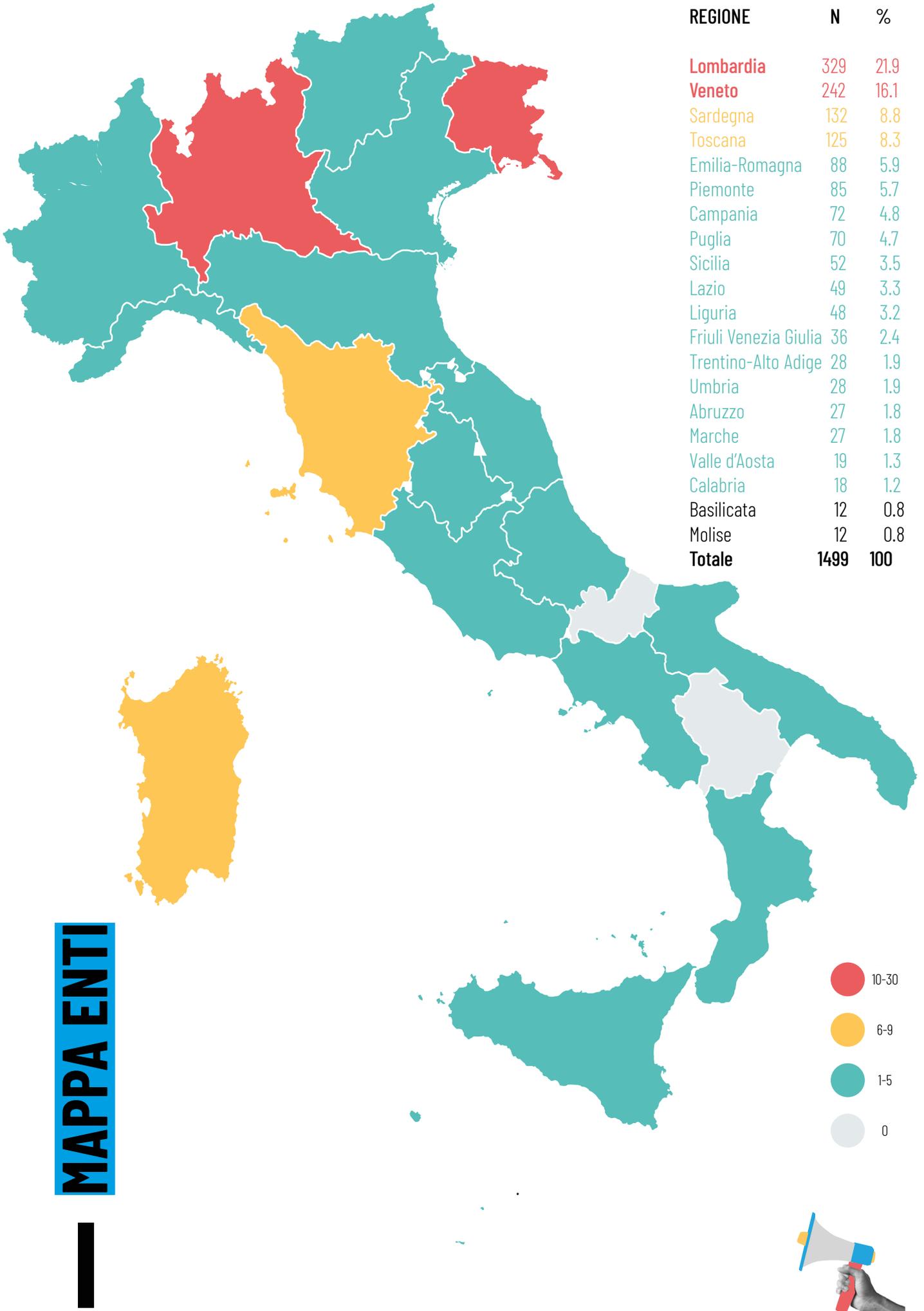


Nel momento in cui scriviamo questo rapporto (maggio 2022), gli enti aderenti al progetto sono 1.499.

Il campione considerato è di 1.235 pubbliche amministrazioni che hanno registrato una piattaforma per il *whistleblowing* entro agosto 2021, di modo che i dati raccolti possano, anche se parzialmente, essere riconducibili all'adesione al progetto.

Sono stati esclusi dalla ricerca gli enti che, anche temporaneamente, avevano rimosso la piattaforma dal sito dell'amministrazione stessa o il cui collegamento non fosse raggiungibile.





**MAPPA ENTI**



# ENTI ADERENTI - PROVINCE



PROVINCE	N	%
Milano	79	5.3
Brescia	57	3.8
Bergamo	50	3.3
Treviso	49	3.3
Verona	46	3.1
Torino	40	2.7
Vicenza	39	2.6
Belluno	37	2.5
Varese	35	2.3
Padova	34	2.3
Genova	33	2.2
Cagliari	32	2.1
Roma	32	2.1
Sassari	31	2.1
Bari	30	2.0
Bologna	29	1.9
Firenze	27	1.8
Nuoro	25	1.7
Lucca	23	1.5
Trento	23	1.5
Cuneo	22	1.5
Napoli	22	1.5
Lecco	21	1.4
Salerno	21	1.4
Udine	20	1.3
Aosta	19	1.3
Monza e Brianza	19	1.3
Rovigo	19	1.3
Oristano	18	1.2
Palermo	18	1.2
Pavia	18	1.2
Perugia	18	1.2
Como	17	1.1
Venezia	17	1.1
Mantova	16	1.1
Reggio Emilia	16	1.1
Ferrara	15	1.0
Catania	14	0.9



PROVINCE	N	%	PROVINCE	N	%
Lecce	14	0.9	Massa-Carrara	5	0.3
Pisa	14	0.9	Pistoia	5	0.3
Arezzo	13	0.9	Sulcis Iglesiente	5	0.3
Taranto	13	0.9	Verbano-Cusio-Ossola	5	0.3
Avellino	12	0.8	Campobasso	4	0.3
Caserta	11	0.7	Cremona	4	0.3
Livorno	11	0.7	Forlì-Cesena	4	0.3
Prato	11	0.7	Matera	4	0.3
Ancona	10	0.7	Medio Campidano	4	0.3
Ogliastra	10	0.7	Pescara	4	0.3
Pordenone	10	0.7	Sud Sardegna	4	0.3
Teramo	10	0.7	Trieste	4	0.3
Terni	10	0.7	Barletta-Andria-Trani	3	0.2
Reggio Calabria	9	0.6	Caltanissetta	3	0.2
Alessandria	8	0.5	Cosenza	3	0.2
Chieti	8	0.5	Crotone	3	0.2
Grosseto	8	0.5	Enna	3	0.2
Isernia	8	0.5	Fermo	3	0.2
Latina	8	0.5	Imperia	3	0.2
Potenza	8	0.5	Nord-Est Sardegna	3	0.2
Lodi	7	0.5	Piacenza	3	0.2
Messina	7	0.5	Rieti	3	0.2
Modena	7	0.5	Ascoli Piceno	2	0.1
Pesaro e Urbino	7	0.5	Catanzaro	2	0.1
Rimini	7	0.5	Gorizia	2	0.1
Savona	7	0.5	Novara	2	0.1
Siena	7	0.5	Ragusa	2	0.1
Benevento	6	0.4	Siracusa	2	0.1
Biella	6	0.4	Trapani	2	0.1
Parma	6	0.4	Agrigento	1	0.1
Sondrio	6	0.4	Asti	1	0.1
Viterbo	6	0.4	Firenze	1	0.1
Bolzano	5	0.3	Ravenna	1	0.1
Brindisi	5	0.3	Vercelli	1	0.1
Foggia	5	0.3	Vibo Valentia	1	0.1
La Spezia	5	0.3	Vicenza	1	0.1
L'Aquila	5	0.3			
Macerata	5	0.3			
				<b>1499</b>	<b>100</b>



# NUMERO DI SEGNALAZIONI



I dati relativi a questa sezione contengono le informazioni estratte dalle relazioni annuali dei responsabili anticorruzione, pubblicate nella specifica sezione di amministrazione trasparente entro il 31 gennaio 2022.

Gli enti considerati sono solo 840 rispetto al campione di 1.235, in quanto non tutti gli enti hanno pubblicato la relazione nei tempi previsti. Alcuni enti, inoltre, hanno pubblicato la relazione secondo il nuovo modulo di A.N.AC che, rispetto al vecchio modulo, non richiede informazioni statistiche e non contiene quindi il dato sul numero di segnalazioni ricevute. Purtroppo, questa novità non favorisce la raccolta di dati per un istituto che avrebbe un bisogno disperato di informazioni sull'utilizzo a livello interno.

Lo scarsissimo numero di segnalazioni fa da contraltare al numero piuttosto elevato delle segnalazioni esterne fatte all'Autorità Nazionale Anticorruzione. Lo scopo del *whistleblowing* dovrebbe essere quello di incentivare, dove possibile, le segnalazioni interne; è evidente infatti come il RPCT, rispetto a un'autorità esterna, possa agire in modo più tempestivo e con maggiore conoscenza del contesto. In questo modo verrebbero inviate esternamente solo le segnalazioni che non possono essere fatte internamente per motivi diversi, come la mancata indipendenza percepita del RPCT, l'inattività dello stesso o l'inaccessibilità a strumenti sicuri.

Da considerare anche il fatto che moltissimi degli enti considerati in questo rapporto sono piccoli enti, nei quali sia per ragione culturali, che di opportunità, che soprattutto di numeri di potenziali segnalanti, i numeri non possono essere ingenti.



## NUMERO SEGNALAZIONI **2020**

CAMPIONE DI ENTI CONSIDERATI -	<b>683</b>
ENTI CON ALMENO UNA SEGNALAZIONE -	<b>6,8%</b>
N. SEGNALAZIONI RICEVUTE -	<b>180</b>
SEGNALAZIONI PER ENTE -	<b>0,27%</b>

## NUMERO SEGNALAZIONI **2021**

CAMPIONE DI ENTI CONSIDERATI -	<b>840</b>
ENTI CON ALMENO UNA SEGNALAZIONE -	<b>5,7%</b>
N. SEGNALAZIONI RICEVUTE -	<b>200</b>
SEGNALAZIONI PER ENTE -	<b>0,23%</b>



# INFORMAZIONI SUI DIRITTI DEI WHISTLEBLOWER E POLICY INTERNE

23,9%- 0 PUNTI	<b>295</b>
12,2% - 1 PUNTO	<b>151</b>
47,9% - 2 PUNTI	<b>591</b>
16% - 3 PUNTI	<b>198</b>

Rispetto all'istituto del *whistleblowing*, non sono previsti obblighi in merito alle informazioni da dare ai soggetti segnalanti. La nostra raccomandazione è di illustrare l'istituto, spiegando diritti e modalità di segnalazione e trattamento, così come il destinatario della segnalazione, il tempo necessario per ricevere una risposta e le garanzie sulla protezione dell'anonimato.

La Direttiva Europea di prossima trasposizione all'interno del nostro ordinamento andrà a prevedere degli obblighi informativi, che sono quanto mai opportuni, soprattutto alla luce del fatto che l'istituto deve essere incentivato e promosso fortemente.

Peraltro, nonostante la mancanza di specifiche linee guida operative in materia, il Garante per la *privacy*, in un provvedimento recente, ha sanzionato una pubblica amministrazione per non aver reso note ai potenziali segnalanti le modalità previste per la protezione dei dati personali. La mancata pubblicazione di queste informazioni viola i principi generali del GDPR.

Il nostro progetto fornisce dei testi di riferimento da inserire sul sito dell'ente e anche un format per l'informativa *privacy* che deve essere predisposta dall'ente.

Abbiamo dato una valutazione a queste informazioni fornite dagli enti, dando un punteggio da 0 a 3:

- 0 punti - l'ente ha pubblicato il *link* della piattaforma, senza ulteriori informazioni;
- 1 punto - l'ente ha pubblicato solo indicazioni sommarie sulla piattaforma;
- 2 punti - l'ente ha dato qualche indicazione sull'utilizzo della piattaforma e i requisiti di sicurezza;
- 3 punti - l'ente ha fornito informazioni complete, tra cui un regolamento/*policy* per la gestione delle segnalazioni.



# NOMINA A RESPONSABILE ESTERNO DEL TRATTAMENTO DEI DATI

ENTI ADERENTI: 1499  
NOMINE RICEVUTE: 633

Tra gli atti che gli enti devono predisporre obbligatoriamente per poter essere conformi con la normativa a protezione dei dati è necessario sottolineare la nomina a responsabile esterno del trattamento dei dati.

Il progetto *WhistleblowingPA* ha predisposto una nomina specifica che gli enti devono controfirmare e restituire. Nonostante in due diversi momenti del processo di attivazione venga menzionata questa nomina e la stessa sia sempre a disposizione come primo documento sul sito del progetto, non tutti gli enti aderenti hanno completato la nomina.

Questo è un segnale che molti enti non hanno consapevolezza degli obblighi collegati all'implementazione di *policy* e strumenti per il *whistleblowing*: non sembrano essere sufficienti le Linee Guida di A.N.AC. e, soprattutto, le indicazioni del Garante per la Protezione dei Dati Personali. Quest'ultimo non ha ancora fatto una pubblicazione specifica che indichi in modo chiaro quali siano gli oneri per gli enti e le modalità di attuazione.



# DOVE TROVO LA PIATTAFORMA?

Il progetto *WhistleblowingPA* ha presentato una posizione specifica in merito ai requisiti di pubblicazione della piattaforma, andando a richiedere elementi ulteriori rispetto a quanto previsto dalle Linee Guida di A.N.AC..

Agli enti che prendono parte al progetto *WhistleblowingPA* viene chiesto di rendere visibile e facilmente accessibile sul proprio sito *web* la piattaforma informatica per le segnalazioni. Questo in conformità con la normativa che prevede la possibilità di presentare segnalazioni anche per soggetti esterni all'ente, come i dipendenti e i collaboratori delle aziende che prestano opere o servizi per la PA. Questi non avrebbero la possibilità di accedere a una sezione riservata ai dipendenti del sito della PA. Allo stesso modo la piattaforma deve essere in una posizione che non renda difficile per il potenziale segnalante poterla trovare, soprattutto per il fatto che l'istituto è una fase di scarsa conoscenza da parte dei soggetti legittimati a segnalare.

Inoltre, l'obbligo di essere autenticati al sito dell'amministrazione, o peggio ancora la possibilità di segnalare solamente da dispositivi presenti nella sede fisica della stessa, costituiscono un disincentivo enorme al *whistleblowing*.

Né A.N.AC. né altri soggetti istituzionali hanno dato raccomandazioni sul corretto posizionamento della piattaforma, che resta quindi discrezionale per l'ente.



POSIZIONAMENTO **1235** (*campione di piattaforme trovate*)

**AMMINISTRAZIONE TRASPARENTE - 72,8%** **899**

**HOMEPAGE - 14,6%** **181**

RAGGIUNGIBILE DA HOMEPAGE - 8,9% 110

RAGGIUNGIBILE DA MOTORE DI RICERCA - 3,7% 45

Come *Transparency International Italia*, consideriamo posizionamenti adeguati, per l'adesione al progetto, la sezione di prevenzione della corruzione all'interno dell'amministrazione trasparente, così come altre posizioni facilmente raggiungibili attraverso il motore di ricerca o da collegamenti sulla *homepage*.

Diversi enti hanno pubblicato la piattaforma in diverse posizioni ma, per semplicità, abbiamo considerato un solo posizionamento per ente. In questi casi di ridondanza, che a nostro avviso non rappresentano un elemento negativo, abbiamo considerato prevalente il posizionamento nel quale erano previste maggiori informazioni relative all'istituto, alle *policy* interne e/o all'utilizzo della piattaforma stessa.

Nel caso in cui la sezione raggiungibile dalla *homepage* o tramite motore di ricerca sia posizionata all'interno dell'amministrazione trasparente abbiamo comunque considerato quest'ultima categoria.



# IL CUSTODE DELL'IDENTITÀ NELLE LINEE GUIDA A.N.AC.

Le Linee Guida dell'A.N.AC. (adottate dall'Autorità con Delibera n. 469 del 9 giugno 2021) hanno previsto la funzione del cosiddetto "custode dell'identità", la cui definizione coincide con "il soggetto individuato dall'amministrazione che, dietro esplicita e motivata richiesta, consente al RPCT di accedere all'identità del segnalante. L'identità del segnalante non è nota al custode. Tale ruolo può anche coincidere con quello di RPCT. Non è coinvolto nel trattamento dati personali presenti nella segnalazione".

L'unica altra caratteristica indicata per il custode è che "la scelta del soggetto individuato quale custode dell'identità ricada su un dipendente dell'amministrazione dotato di requisiti di imparzialità e indipendenza".

Alla luce delle limitate informazioni contenute nelle Linee Guida, abbiamo chiesto alla stessa Autorità Anticorruzione alcune delucidazioni sull'istituto.

Le risposte sono state pubblicate in alcune FAQ presenti sul sito dell'A.N.AC. e nonostante non aggiungano molto a quanto già detto nelle Linee Guida, esplicitano un punto importante: la figura del custode non è da considerarsi obbligatoria.

Le Linee Guida dell'Autorità, inoltre, sono una regolamentazione di secondo livello. La legge prevede responsabilità ben precise in capo al RPCT e nel dubbio andrebbe data priorità alla norma di primo livello. La figura del custode è stata istituita pensando che nascondere l'identità del segnalante all'RPCT sia utile alla tutela del *whistleblower*.

Se il principio può avere una *ratio* per l'ufficio *whistleblowing* dell'A.N.AC. come soggetto ricevente esterno delle segnalazioni, crediamo che invece non vi sia valore aggiunto nel caso di ricevitori interni. Da un lato quindi, le tutele nei confronti di chi segnala potrebbero essere depotenziate, dall'altro le responsabilità del RPCT diventerebbero meno chiare una volta introdotto un altro soggetto nel processo di gestione della segnalazione. .



# IL CUSTODE DELL'IDENTITÀ SU WHISTLEBLOWINGPA

Il progetto *WhistleblowingPA* ha deciso quindi di non implementare, nella sua modalità *standard*, la figura del custode, sulla base di diverse motivazioni:

1. Con il custode, viene oscurata all'RPCT la conoscenza dei dati identificativi del segnalante: questa autolimitazione predisposta dal RPCT può però limitarne le responsabilità previste dalla legge. Poniamo, ad esempio, il caso che il RPCT involontariamente esponga il segnalante durante le attività istruttorie, non avendo conoscenza del nome dello stesso in quanto "protetto dal custode". Nel momento in cui un segnalante decida di identificarsi ha diritto a essere tutelato in ogni modo dall'RPCT e - a nostro avviso - quest'ultimo può certamente avere accortezze maggiori nell'istruttoria se conosce il soggetto da tutelare.
2. Il custode dovrebbe "custodire" i dati inseriti in campi precisi (es. nome/cognome) del questionario di segnalazione. Questo presuppone che negli altri campi della segnalazione non ci siano dati identificativi riconoscibili o che nome/cognome non siano contenuti in altri campi (ad es. negli allegati). Riteniamo difficile che si verifichino casi in cui elementi come il nome e il cognome non si trovino anche in altri campi della segnalazione, per questo riteniamo inadeguata questa funzione.
3. Cosa succede se nei campi "custoditi" vengono fornite indicazioni generiche come Mario o Maria Rossi? In questo caso il RPCT potrebbe pensare avere avviato l'istruttoria di una segnalazione proveniente da un segnalante noto quando invece andrebbe considerata come proveniente da un soggetto anonimo.
4. Mancano dei criteri approfonditi per la scelta del custode, non essendo l'imparzialità e l'indipendenza elementi sufficienti a definire chi potrebbe ricoprire un ruolo di questo tipo. Andrebbero inoltre indicate le motivazioni che dovrebbero permettere la rivelazione dell'identità su richiesta; questa dovrebbe essere un evento piuttosto eccezionale e non ricorrente e quindi la richiesta di rilascio dell'identità non dovrebbe essere generica. Questo soggetto non è infatti previsto dalla norma ed andrebbe quindi regolamentato in modo molto più definito (tra le altre cose non viene neanche menzionato il fatto che debba essere autorizzato al trattamento dei dati). Il *whistleblowing* è una disciplina a tutela dei segnalanti, che si basa sul presupposto che un soggetto segnali a un altro informazioni relative a possibili irregolarità o reati con la promessa che la sua identità verrà tutelata durante l'istruttoria. Il soggetto ricevente ha quindi l'onere e la responsabilità di accertare i fatti senza esporre il segnalante. Eppure, proteggere la riservatezza di un soggetto di cui non si conosce l'identità non è possibile. Sarebbe più opportuno piuttosto permettere la ricezione di segnalazioni anonime.



# TIPOLOGIA ENTI



	ENTI	N	%
Comuni e loro consorzi e associazioni -	883		58.9
Gestori di pubblici servizi -	140		9.3
Federazioni nazionali, ordini, collegi e consigli professionali -	74		4.9
Aziende sanitarie locali -	47		3.1
Unioni di Comuni e loro consorzi e associazioni -	33		2.2
Società in conto economico consolidato -	32		2.1
Aziende ospedaliere, AO Universitarie, policlinici e istituti di ricovero e cura pubblici -	30		2.0
Province e loro consorzi e associazioni -	27		1.8
Altri enti locali -	23		1.5
Aziende pubbliche di servizi alla persona -	23		1.5
Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e loro unioni regionali -	22		1.5
Comunità montane e loro consorzi e associazioni -	22		1.5
Università e istituti di istruzione universitaria pubblici -	17		1.1
Aziende e consorzi pubblici territoriali per l'edilizia residenziale -	16		1.1
Consorzi tra amministrazioni locali -	14		0.9
Agenzie ed enti regionali per la formazione, la ricerca e l'ambiente -	14		0.9
Agenzie, enti e consorzi pubblici per il diritto allo studio universitario -	10		0.7
Enti e istituzioni di ricerca pubblici -	10		0.7
Agenzie regionali sanitarie -	9		0.6
Enti di regolazione dei servizi idrici e o dei rifiuti -	6		0.4
Enti pubblici non economici -	6		0.4
Parchi nazionali, consorzi e enti gestori di parchi e aree naturali protette -	6		0.4
Regioni, Province autonome e loro consorzi e associazioni -	6		0.4
Stazioni appaltanti -	6		0.4
Agenzie ed enti per il turismo -	6		0.4
Stazioni appaltanti gestori di pubblici servizi -	5		0.3
Istituti zooprofilattici sperimentali -	5		0.3
Agenzie ed Enti regionali del lavoro -	4		0.3
Autorità portuali -	3		0.2
Presidenza del consiglio dei ministri, ministeri e avvocatura dello Stato -	3		0.2
Agenzie regionali per le erogazioni in agricoltura -	2		0.1
Città Metropolitane -	2		0.1
Enti pubblici produttori di servizi assistenziali, ricreativi e culturali -	2		0.1
Istituzioni per l'alta formazione artistica, musicale e coreutica AFAM -	1		0.1
Automobile Club federati ACI -	1		0.1
Autorità di bacino -	1		0.1
Commissari straordinari governativi -	1		0.1
Consorzi di bacino imbrifero montano -	1		0.1
Consorzi interuniversitari di Ricerca -	1		0.1
Enti di previdenza ed assistenza sociale in conto -	1		0.1
Economico consolidato privati -	1		0.1
Fondazioni lirico, sinfoniche -	1		0.1
Forze di polizia ad ordinamento civile e militare -	1		0.1

**TOTALE 1499** 100%



**DIRETTIVA EUROPEA**

## A PROPOSITO DEGLI ADEMPIMENTI ITALIANI

1. Il 17 dicembre 2021 è scaduto il termine per l'adempimento della direttiva dell'Unione riguardante la protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell'Unione<sup>1</sup>.

Non si creda che essa rappresenti un doppione della normativa italiana disposta con legge 179/2017, che ha integrato lo scarno dispositivo contenuto nell'art.1, comma 51, della "legge Severino". Molte e significative sono, infatti, le differenze fra le due discipline. Ce lo dice, anzitutto e molto chiaramente, il titolo della direttiva che individua il proprio ambito oggettivo di applicazione come riferito alle segnalazioni che attingono esclusivamente alle violazioni compiute nei confronti del diritto dell'Unione europea (come specificato puntualmente nell'Allegato che correda il testo normativo).

Il Legislatore nazionale avrebbe potuto ben scegliere di adeguare l'ordinamento interno alla direttiva conservando due distinte discipline di protezione della persona che segnala: una riservata all'emersione di illeciti e irregolarità di diritto nazionale, l'altra per le violazioni del diritto europeo. Bene ha fatto a non optare per questa scelta e a individuare già nei criteri e principi direttivi disposti con la delega al Governo contenuta nella "Legge di delegazione europea 2019-2020" - di cui si dirà - l'obbligo di riformare la normativa vigente dettando una disciplina unica per le due differenti situazioni; scelta che è stata confermata dalla Camera dei Deputati nel disegno di "Legge di delegazione europea 2021"<sup>2</sup>.

1. Secondo l'art. 26, nn. 1-2 della direttiva (UE) 2019/1937 del Parlamento e del Consiglio del 23 ottobre 2019 riguardante la protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell'Unione, il termine di adempimento è appunto il 17 dicembre 2021, con una deroga per la disciplina che riguarda i soggetti giuridici del settore privato con più di 50 e meno di 250 lavoratori, i cui termini di adempimento sono stabiliti al 17 dicembre 2023.
2. A.C. 3208/XVIII Legislatura.



## A PROPOSITO DEGLI ADEMPIMENTI ITALIANI

Ricordo anche che nel passato l'esigenza di dotare l'ordinamento nazionale di una disciplina di adeguamento a una direttiva dell'Unione ha rappresentato un utile occasione di modernizzazione dell'ordinamento stesso, divenendo il recepimento lo strumento per correggere errori e storture emerse nella fase di applicazione della normativa interna<sup>3</sup>. Cosa che è particolarmente vera per il caso che ci riguarda: come emerge dalla giurisprudenza intervenuta in tema di protezione del *whistleblower* da trattamenti ritorsivi (che possono tradursi in misure demansionati, discriminatorie o anche di licenziamento), la legge 179/2017 viene applicata in modo assai carente, talvolta viene persino ignorata, preferendo il ricorso a norme del nostro ordinamento che non riguardano il caso di segnalazioni di *whistleblowing*<sup>4</sup>.

Non è mio compito individuare puntualmente le differenze fra le due discipline, tanto più che *Transparency International Italia* ha già pubblicato un significativo intervento in materia, corredandolo anche con raccomandazioni indirizzate al nostro Legislatore<sup>5</sup>. Qui interessa piuttosto fare il punto sullo stato di avanzamento dei lavori parlamentari per dotare il nostro ordinamento di una disciplina rispettosa della direttiva europea.

3. In questo senso si è per esempio espresso Fiorentino, Prefazione, in Fiorentino e La Chimia (a cura di), *Il procurement delle pubbliche amministrazioni*, Il Mulino, Bologna, 2021, p. 10, riferendosi all'opera di modernizzazione esercitata dalle tre direttive europee in materia di appalti (nn. 23, 24 e 25/2014).
4. Si veda il contributo di Patrizia Parisi, *infra*, p. 30.
5. T.I.-Italia, *Direttiva europea sul whistleblowing 1937/2019. Analisi e raccomandazioni*, 2021



2. Ora, come noto la direttiva è un atto dell'Unione che indica agli Stati membri obblighi di risultato da conseguire nell'ordinamento nazionale. Il legislatore di ciascuno di essi conserva discrezionalità quanto alle forme e ai mezzi attraverso i quali adeguare ad essa il proprio ordinamento. Insomma, un buon adattamento nazionale alla direttiva comporta che la disciplina domestica nella materia in questione conservi una propria autonomia, ma rappresenti anche uno strumento di armonizzazione secondo i principi stabiliti dalla direttiva.

Oggi il nostro Parlamento si trova appunto di fronte all'esigenza di adempiere agli obblighi dell'atto dell'Unione. Il percorso al proposito conserva una certa complessità poiché si tratta, anzitutto, di adottare una "legge di delegazione europea" che disponga la delega al Governo per l'adempimento; in seconda battuta, di dotare l'ordinamento di una disciplina mediante un puntuale decreto legislativo che rispetti non soltanto i principi della direttiva, ma anche i criteri e i principi di diritto nazionale previsti nella legge delega.

Quanto al primo adempimento: anzitutto la "legge di delegazione europea" è un provvedimento del Parlamento che ogni anno - sulla base delle indicazioni contenute nella legge 234/2012 - disciplina il processo di partecipazione dell'Italia alla formazione delle decisioni e alla predisposizione degli atti dell'Unione europea (cd. fase ascendente del procedimento decisionale europeo) e garantisce l'adempimento degli obblighi e l'esercizio dei poteri derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione (cd. fase discendente dello stesso), stabilendo per ciascuno degli atti europei in scadenza nell'anno i criteri e i principi direttivi per il suo adempimento; risolve anche le questioni oggetto di contenzioso europeo.

Dunque, in relazione alla "nostra" direttiva (appunto scaduta nel dicembre 2021), il Parlamento aveva già provveduto con la "legge di delegazione europea 2019-2020" a dettare criteri e principi di delega al Governo in materia di trasposizione della direttiva 1937/2019<sup>6</sup>.

6. Legge 53/2021, art. 23



## A PROPOSITO DEGLI ADEMPIMENTI ITALIANI

Purtroppo quest'ultimo non riuscì ad adempiere entro il termine prescritto: peraltro, la primavera del 2021 è stato un periodo molto difficile e impegnativo per ognuno degli Stati membri dell'Unione, presi da incombenenti adempimenti dovuti all'esigenza, da una parte, di fronteggiare la pandemia da COVID-19, dall'altra, di consegnare entro il 30 aprile il progetto di Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, negoziando successivamente con la Commissione in tempi contratti le necessarie modifiche affinché potesse intervenire l'approvazione di esso da parte del Consiglio dell'Unione (in sessione Ecofin, evento che per l'Italia si è verificato il 13 luglio 2021).

Si tratta oggi, dunque, anzitutto di rinnovare la delega: cosa della quale si sta occupando il Senato<sup>7</sup>, che ha avviato la discussione sul testo di disegno di legge trasmessogli dalla Camera dei Deputati il 20 dicembre dello scorso anno e ora assegnato alla 14<sup>o</sup> commissione permanente ("Politiche dell'Unione europea"). È pertinente l'art. 13 del disegno di legge delega, che prevede quattro principi e criteri direttivi specifici per il Governo, che si aggiungono a quelli generali dettati dall'art. 32 della legge 234/2012. Essi dispongono anzitutto – e come già anticipato – la modifica della legge 179/2017; il coordinamento fra questa nuova disciplina con ogni altra norma dell'ordinamento italiano, in modo da assicurare il più alto grado di protezione del segnalante; l'esercizio dell'opzione stabilita dall'art. 25.1 della direttiva stessa, là dove essa lascia a ciascuno Stato membro la scelta del se «introdurre o mantenere disposizioni più favorevoli ai diritti delle persone segnalanti di quelle previste dalla (...) direttiva», vincolando il legislatore delegato ad assicurare il massimo livello di protezione possibile; l'obbligo di intervenire in altri settori dell'ordinamento nazionale per disciplinare comportamenti che possano compromettere la cura imparziale dell'interesse pubblico, anche tramite misure di organizzazione e gestione dell'ente.

7. Si veda A.S. 2481/XVIII Legislatura.



## A PROPOSITO DEGLI ADEMPIMENTI ITALIANI

Il Ministero della giustizia (titolare della delega parlamentare) ha già predisposto, grazie ai lavori di un tavolo tecnico, una bozza di decreto legislativo, in modo tale da rendere il più rapido possibile il già tardivo adempimento italiano ed evitare il procedimento di infrazione per mancato adeguamento a direttiva i cui termini sono appunto scaduti<sup>8</sup>, procedimento che la Commissione ha iniziato il 27 gennaio di quest'anno contro ventiquattro Stati membri, fra i quali anche l'Italia.

Ora, dal dibattito che si va svolgendo in Senato sono emersi alcuni interventi adesivi sui criteri e principi sopra espressi. È viceversa stupefacente la proposta di modifica avanzata che, fra le altre cose, sostiene l'esigenza che per l'ambito privato si preveda esclusivamente l'esistenza di canali interni di segnalazione, cancellando dunque l'ipotesi che il segnalante possa utilizzare canali istituzionali esterni individuati dal legislatore nazionale e quel residuale canale rappresentato dai mezzi di «divulgazioni pubbliche».

Secondo la disciplina europea, invece, la previsione di canali esterni all'ente di appartenenza del segnalante è vincolante<sup>9</sup> e alle divulgazioni pubbliche si può infatti ricorrere quando tanto la segnalazione interna che quella esterna non abbiano sortito effetto alcuno; quando vi sia pericolo imminente o palese per il pubblico interesse; quando vi sia rischio di ritorsioni nei confronti del segnalante; o infine quando le prospettive che la segnalazione sia affrontata efficacemente siano scarse, magari anche con il rischio di occultamento o distruzione delle prove dei fatti o delle condotte segnalate<sup>10</sup>.

È da sperare che l'aula del Senato confermi il testo votato dalla Camera dei Deputati, così da non prolungare oltre lo stato di inadempimento al quale la Commissione europea già ha richiamato l'Italia. E soprattutto che l'aula non adotti questo emendamento che metterebbe la disciplina nazionale in conflitto con la direttiva in una delle sue previsioni vincolanti e assai qualificanti.

8. Art. 258 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (d'ora innanzi TFUE).

9. Artt. 10-14 dir. (UE) 2019/1937, cit.

10. Art. 15 dir. (UE) 2019/1937, cit.



Questa disposizione è infatti la conseguenza della doppia funzione che, nella logica della disciplina europea, persegue l'istituto del *whistleblowing*: contribuire a far emergere gravi condotte improprie (o rischi che esse si riproducano: il *whistleblowing* da questa prospettiva si connota come uno strumento "government oriented"), e valorizzare la libertà di espressione e il diritto di informazione (ovvero come strumento "human right oriented")<sup>11</sup>.

Dalla prima prospettiva l'istituto è valorizzato nella convinzione, confermata dalla prassi, che un *whistleblower* ricopra entro l'ente per il quale lavora un ruolo cruciale, essendo in astratto il naturale alleato del proprio datore di lavoro nello scoraggiare e nel far emergere condotte illegali e irregolari. Dalla seconda prospettiva l'istituto è considerato strumentale a dare pienezza all'art. 1 della Costituzione: la sovranità deve infatti risiedere non i cittadini solo formalmente tali, ma in quanto siano cittadini consapevoli perché informati.

Nell'incertezza del panorama normativo, resta da dire sul tema un'ultima cosa: con il recepimento della direttiva l'attuale condizione del *whistleblower* in Italia europea non potrà subire regressioni di tutela. Lo impone la stessa direttiva, il cui art. 25, par. 2, prevede che «L'attuazione della (...) direttiva non può in alcun caso costituire motivo di riduzione del livello di protezione già offerto dagli Stati membri nei settori cui si applica la presente direttiva». Il che è certamente di conforto per il dipendente pubblico (o a questi assimilato ai sensi dell'art. 54-bis del decreto legislativo 165/2001) che sulla carta ha un tutela piuttosto robusta; ma non per il dipendente privato nei confronti del quale l'attuale assetto stabilito dalla legge 179/2017 è del tutto carente.

11. Sulla doppia dimensione dell'istituto del *whistleblowing* si veda Parisi, *La funzione del whistleblowing nel diritto internazionale ed europeo*, in La Bella e Zorzetto (a cura di), *Whistleblowing e prevenzione dell'illegalità. Atti del I convegno annuale del dipartimento di scienze giuridiche "Cesare Beccaria"*, Milano, 18-19 novembre 2019; Milano, Giuffrè, 2020, p. 3 ss



3. Resta da dire qualcosa sulla portata giuridica che la direttiva dell'Unione possiede già oggi, ancorché l'ordinamento italiano non vi si sia ancora adeguato. Anzitutto ricordo che elemento ineliminabile di questo atto dell'Unione è, come anticipato, la previsione di un termine concesso agli Stati entro il quale deve avvenire il recepimento. Il necessario intervento di un atto statale di recepimento si giustifica con il fatto che la direttiva è un atto non direttamente applicabile, che si indirizza agli Stati e non – come previsto per il regolamento – entro l'ordinamento di questi.

Per esempio, la direttiva di cui qui si tratta stabilisce che «[g]li Stati membri assicurano che i soggetti giuridici del settore privato e del settore pubblico istituiscano canali e procedure per le segnalazioni interne e per il seguito, previa consultazione e in accordo con le parti sociali se previsto dal diritto nazionale»<sup>12</sup>. Quali siano le misure da adottare per conseguire questo obiettivo non è specificato. Pertanto, prima che esse siano individuate da ciascuno dei Paesi membri con atti di recepimento interni, il comando non potrebbe essere osservato da alcuno all'interno degli ordinamenti nazionali perché incompleto. Ciò implica che prima della scadenza di tale termine, lo Stato che non l'abbia ancora recepita non possa essere ritenuto inadempiente.

12. Art. 8.1 direttiva (UE) 2019/1937 cit.



3.1. Tuttavia ciò non significa che su di esso non incombano degli obblighi per così dire collaterali, in pendenza del termine (ovvero prima della sua scadenza).

In particolare ciascuno Stato ha il dovere di non porre in essere misure interne i cui effetti siano in grado di pregiudicare gli obiettivi a cui la direttiva tende (cosiddetto obbligo di *standstill*).

Questo assetto è ben espresso dalla giurisprudenza della Corte di giustizia, che ricava tale obbligo dal principio di leale cooperazione contenuto nell'art. 4.3 del Trattato di Unione<sup>13</sup>. In ipotesi, se in pendenza del termine di recepimento venisse adottato dal Parlamento italiano un provvedimento che cancellasse la legge 179/2017, si potrebbe ben sostenere che la situazione prodotta renderebbe più difficile l'adempimento della direttiva e, conseguentemente, violerebbe il principio di leale cooperazione. Ogni singola persona che voglia segnalare potrebbe sollevare di fronte a un giudice nazionale il problema, sollecitando che sia posta alla Corte costituzionale la questione di costituzionalità del provvedimento abrogativo, capace di cancellare ogni tutela nei suoi confronti<sup>14</sup>.

Il principio di leale cooperazione di cui all'art. 4 del Trattato pretende anche che, nell'applicare l'attuale disciplina italiana in materia di protezione del *whistleblower*, tutti coloro a ciò preposti la interpretino alla luce delle norme contenute nella direttiva europea.

13. Corte giust. C-129/96, *Inter-Environnement Wallonie ASBL*, cit., p.ti 44-45.

14. Ai sensi dell'art. 117 Cost.



3.2. In secondo luogo, e nonostante la direttiva sia un atto non direttamente applicabile all'interno degli ordinamenti nazionali, essa è tuttavia in grado di produrre, in presenza di certe condizioni, una serie di effetti. In proposito bisogna distinguere due tipologie di ipotesi.

La prima tipologia attiene ai casi in cui alcune norme contenute in una direttiva siano in grado di esplicare effetti diretti. La Corte di giustizia, con l'intento di garantire che gli atti dell'Unione vengano interpretati in modo da poter raggiungere il proprio scopo (cosiddetto principio dell'effetto utile), ha ritenuto che quando uno Stato omette di recepire una direttiva o la recepisce in modo erraneo, i singoli dovrebbero poter comunque usufruire della disciplina dettata con essa, ovvero deve essere data loro la possibilità di pretendere dallo Stato, davanti a un giudice nazionale, l'osservanza dei precetti della direttiva quando tali precetti abbiano un contenuto sufficientemente chiaro, preciso e incondizionato. Ciò si verifica per esempio nel caso in cui una direttiva imponga un obbligo di *non facere*, in quanto un obbligo di tal portata non richiede, per propria natura, l'esercizio di alcuna discrezionalità<sup>15</sup>; ovvero quando una direttiva detta una disciplina che completa o chiarisce una norma dei Trattati dal contenuto chiaro, preciso e incondizionato<sup>16</sup>. Sulla base di questo orientamento, la Corte ha riconosciuto la possibilità che anche le norme contenute in direttive possano produrre effetti diretti, al pari di quanto aveva già statuito rispetto alle norme di rango primario<sup>17</sup>.

15. Corte giust. 4.12.1974, C-41/74, *van Duyn*.

16. Corte giust. 17.12.1970, C-33/70, *SACE*.

17. Corte giust. 5.2.1963, C-26/62, *Van Gend & Loos*.



Si tratta di un principio in virtù del quale nessuno Stato può legittimamente impedire l'applicazione del diritto dell'Unione, attraverso la mancata o inesatta trasposizione di esso nel proprio ordinamento per impedire che produca i propri effetti: «[sarebbe] infatti inaccettabile che lo Stato al quale il legislatore comunitario prescrive l'adozione di talune norme volte a disciplinare i suoi rapporti – o quelli degli enti statali – con i privati e a riconoscere a questi ultimi il godimento di taluni diritti potesse far valere la mancata esecuzione dei suoi obblighi al fine di privare i singoli del godimento di detti diritti»<sup>18</sup>.

Quali le conseguenze di questo assetto? Anzitutto i singoli (persone fisiche e persone giuridiche) possono pretendere l'applicazione diretta delle norme della direttiva a prescindere dall'atto di recepimento statale<sup>19</sup> e a partire dal momento in cui è scaduto il termine per il recepimento della direttiva, anche se tale recepimento sia avvenuto successivamente a tale data<sup>20</sup>. In secondo luogo, le autorità nazionali sono tenute a disapplicare la norma interna se incompatibile con le disposizioni precise e incondizionate contenute nella direttiva<sup>21</sup>. Resta inalterato comunque l'obbligo per lo Stato di adottare l'atto di recepimento.

Dalle cautele con le quali la Corte di giustizia riconosce efficacia diretta alle direttive, emerge il suo intento sanzionatorio nei confronti dello Stato inadempiente rispetto al mancato o errato recepimento di una direttiva. Così, l'efficacia in commento vive solo nella dimensione verticale, ovvero nei rapporti tra il singolo e le istituzioni nazionali, e soltanto nella prospettiva del singolo che faccia valere un diritto nei confronti dello Stato e non nella situazione inversa: il singolo può pretendere di avvalersi delle disposizioni di una direttiva solo nei confronti della pubblica amministrazione, ma questa, invece, non potrà avvalersi dell'efficacia diretta nei confronti del singolo per imporgli un certo obbligo o per infliggergli delle sanzioni<sup>22</sup>.

18. Corte giust. 14.7.1994, C-91/92, *Faccini Dori*, p.to 23.

19. Corte giust. 22.6.1989, C-103/88, *Fratelli Costanzo* e 19.1.1982, C-8/81, *Becker*.

20. Corte giust. 22.12.2010, C-444/09 e C-456/09, *Gavieiro Gavieiro e Iglesias Torres*.

21. Corte giust. 28.4.2011, C-61/11, *El Dridi*.

22. Corte giust. 8.10.1987, C-80/86, *Kolpinghuis* e 5.5.2005, C-387/02, C-391/02 e C-403/02, *Berlusconi*.



L'efficacia diretta non trova spazio nella dimensione orizzontale: un privato non potrà far valere l'efficacia diretta delle disposizioni di una direttiva nei confronti di un altro privato, il quale sarà vincolato dal precetto solo dal momento in cui lo Stato avrà recepito la direttiva<sup>23</sup>. In questa prospettiva la Corte evita di far gravare su un privato le conseguenze dell'essersi questo conformato alle norme dell'ordinamento interno nel quale la direttiva non è stata ancora trasposta.

Nella prassi normativa si sono registrati e si registrano casi nei quali una certa disciplina, nonostante sia dettata per mezzo di direttive, contenga delle prescrizioni dal contenuto chiaro, preciso e incondizionato.

La direttiva sulla protezione del segnalante sembra essere provvista di siffatte norme. Proviamo a esemplificare.

Si consideri ad esempio l'art. 21: vero è che esso dispone che gli Stati debbano adottare «le misure necessarie a garantire che le persone (...) siano protette dalle ritorsioni» e dunque la norma non si presenta come esaustiva nei propri contenuti. Tuttavia essa si fonda sul divieto sottostante di adottare provvedimenti di tal fatta: e questa sì è una norma chiara, precisa e incondizionata, in quanto contiene una disposizione di *standstill*. Dunque, nell'ipotesi in cui un segnalante venga discriminato, fatto oggetto di *mobbing*, demansionato o addirittura licenziato per aver segnalato una violazione del diritto dell'Unione europea, egli può ben pretendere la tutela della propria posizione giuridica: in mancanza di recepimento della direttiva (e dunque mancando «le misure necessarie a garantire che le persone (...) siano protette dalle ritorsioni»), il giudice al quale compete l'onere di accertare la situazione dovrebbe dare applicazione al principio generale ricavabile dall'ordinamento italiano secondo il quale provvedimenti di tal fatta sono colpiti dalla sanzione della nullità.

23. Corte giust. 26.2.1986, C-152/84, Marshall.



Inoltre reputo che abbia effetti diretti la norma che consente al segnalante di ricorrere alla stampa per divulgare notizie relative a violazioni del diritto dell'Unione, in assenza di trasposizione della direttiva e dunque in assenza di canali interni ed esterni ai quali segnalare. Infatti ai sensi della disciplina italiana attualmente vigente, questi canali possono essere utilizzati soltanto per il caso di segnalazioni che abbiano ad oggetto una violazione del diritto nazionale e non del diritto dell'Unione europea. Ne discende che l'assenza della previsione di canali istituzionali interni o esterni comporta la necessità per il segnalante di ricorrere all'unico canale già a sua disposizione, la stampa.

Tra l'altro, l'assenza di trasposizione della direttiva nell'ordinamento italiano impedisce il funzionamento della norma europea che prevede la facoltà di segnalazione di *whistleblowing* alla Commissione per errato uso delle risorse conferite, ai sensi dell'iniziativa europea *NextGenerationEU*, ai Piani Nazionali di Ripresa e Resilienza (PNRR)<sup>24</sup>.

Vero è che la disposizione in questione avverte che «Le informazioni fornite (...) sono corredate della prova che il destinatario o beneficiario finale interessato ha presentato una denuncia formale alla pertinente autorità dello Stato membro interessato»; tuttavia si crede che, mancando il recepimento della direttiva e dunque mancando l'individuazione dei canali interni ed esterni di segnalazione, la norma debba essere interpretata estensivamente consentendo al segnalante che voglia usufruire dell'opportunità di segnalare alla Commissione europea la previa utilizzazione del canale della stampa.

24. Art. 5.4. del regolamento (UE, Euratom) 2020/2092 del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 dicembre 2020 relativo a un regime generale di condizionalità per la protezione del bilancio dell'Unione.



**3.3.** La seconda tipologia di situazioni per le quali una direttiva è in grado di produrre effetti ancorché non trasposta si situa sempre nell'ottica di garantire ai singoli di potersi giovare delle norme di essa anche nell'ipotesi in cui non contenga disposizioni chiare, precise e incondizionate. In siffatta situazione il singolo rimarrebbe sfornito di tutela, dal momento che non può far valere dinanzi ai giudici nazionali le norme non direttamente applicabili dell'Unione e non essendo nella condizione di costringere lo Stato ad adeguarsi alla direttiva.

Al fine di colmare questo vuoto di tutela per i privati, la Corte di giustizia ha statuito che in capo allo Stato membro che non si sia adeguato a una direttiva i cui termini sono scaduti sorge la responsabilità per i danni cagionati dalla omessa trasposizione della direttiva, responsabilità che si traduce in un obbligo risarcitorio. Tale obbligo trova il proprio fondamento nella norma del Trattato che impone agli Stati di adottare tutte le misure di carattere generale o particolare atte ad assicurare l'esecuzione degli obblighi a essi derivanti dal diritto comunitario: tra questi obblighi si collocherebbe anche quello di eliminare le conseguenze illecite di una violazione del diritto comunitario. In definitiva, il diritto dell'Unione contempla il principio secondo cui gli Stati membri sono tenuti a risarcire i danni causati ai singoli dalle violazioni del diritto comunitario a essi imputabili<sup>25</sup>.

Questo scenario – ovvero quello di una direttiva europea il cui termine di recepimento è scaduto senza essere stato rispettato dall'ordinamento italiano – ricorre a partire dal 18 dicembre 2021. E' uno scenario che ben potrebbe consentire a una persona pregiudicata per aver segnalato violazioni del diritto europeo di ottenere il risarcimento per i danni conseguentemente subiti a motivo dell'assenza delle norme protettive contenute nella direttiva non trasposta.

25. Corte giust. 19.11.1991, C-6/90 e 9/90, Francovich e al. Affinché sorge l'obbligo risarcitorio devono ricorrere tre condizioni: 1. che il risultato prescritto dalla direttiva implichi l'attribuzione di diritti a favore dei singoli; 2. che il contenuto di tali diritti possa essere individuato sulla base delle disposizioni della direttiva; 3. che sussista un nesso di causalità tra la violazione dell'obbligo a carico dello Stato e il danno subito dai soggetti lesi. Sulla base delle richiamate caratteristiche, come emergono dal dato normativo e dalla ricostruzione giurisprudenziale che di esso ne dà la Corte di giustizia, la direttiva deve essere qualificata come un atto programmatico rivolto agli Stati che, tuttavia, è idonea a produrre effetti diretti a favore dei singoli allorquando le norme in essa contenute non siano trasposte nell'ordinamento nazionale di uno Stato, consentendo ai privati di conseguire effetti equivalenti a quelli verso i quali la direttiva tende.



4. Infine, a proposito ancora una volta delle caratteristiche della direttiva dell'Unione europea: ogni ordinamento nazionale è sovrano nell'adottare le misure di recepimento, che di conseguenza sono in parte anche diverse da quelle degli altri ordinamenti, pur nel rispetto delle norme minime imposte dall'atto comunitario. Ciò significa che, a seguire il recepimento delle direttive europee, non ci sarà una disciplina uniforme in tutti gli Stati, ma una disciplina armonizzata sulla base dei principi e degli obiettivi stabiliti dall'atto comunitario. Per tale motivo si sostiene a ragione che la direttiva è un atto meno invasivo della sovranità statale rispetto al regolamento europeo: il Paese membro partecipa, con un proprio atto interno, a completare la disciplina dettata con essa valorizzando la propria identità giuridica.

Tuttavia è interessante al proposito segnalare l'iniziativa sviluppata da una rete europea costituita dalle autorità nazionali che nei Paesi membri dell'Unione rivestono competenze in materia di *whistleblowing*: il *Network of European Integrity and Whistleblowing Authorities* (NEIWA). Fin dall'inizio della propria attività (24 maggio 2019) questa Rete si è proposta di affiancare gli Stati membri dell'Unione nell'opera di adeguamento alla (allora non ancora adottata) direttiva dell'Unione, predisponendo documenti di lavoro (da indirizzare alle istituzioni nazionali competenti in campo normativo) frutto di un processo di individuazione della soluzione migliore da dare alle singole norme in sede di recepimento della direttiva.

Si sta così assistendo a un interessante processo di armonizzazione europea a un doppio livello. Il primo è un approccio *top down*, è rappresentato, come tradizionalmente, dall'attività normativa attuata dalle istituzioni europee: esse, adottando la direttiva in oggetto, hanno indirizzato agli Stati uno strumento normativo di ravvicinamento delle disposizioni nazionali in materia di protezione del segnalante, mirando alla convergenza fra gli ordinamenti degli Stati membri ponendo principi e criteri comuni che indirizzino l'attività di recepimento della direttiva stessa. Il secondo livello di armonizzazione è, se si vuole, *bottom up*: esso è stato messo in campo, appunto, da NEIWA: riunendosi sistematicamente e periodicamente per approfondire i contenuti della direttiva, stanno suggerendo ai legislatori nazionali come procedere oltre nell'opera di convergenza degli ordinamenti nazionali all'atto dell'adozione della disciplina di recepimento della direttiva, così da assicurare una tutela del segnalante il più impermeabile possibile rispetto alla sua appartenenza a questo o a quell'altro Stato membro.

# UN CASO DI BUONA TRASPOSIZIONE LA LEGGE WASERMAN IN FRANCIA

Il 16 febbraio il parlamento francese ha emanato una nuova legge sulla tutela del *whistleblower* con la quale implementa la direttiva dell'UE.

La grande novità di questa legge sta nella sua origine: non frutto di una iniziativa del governo bensì di un membro del Parlamento (*Waserman*) in stretto contatto con la società civile ed in particolare 30 organizzazioni che gravitano attorno alla *Maison des Lanceurs d'Alerte*.

Il risultato non è stata una mera e veloce implementazione della direttiva, al contrario qualcosa di più ambizioso.

Le principali caratteristiche di questa legge sono:

- **ampio ambito di applicazione (art. 1 e 2):** non sono protetti solo i dipendenti ma qualsiasi persona fisica che rivela o segnali violazioni della legge o degli impegni internazionali, o addirittura qualsiasi minaccia per l'interesse pubblico. La definizione di *whistleblowing* nel l'attuale quadro giuridico francese secondo la legge *Sapin 2* - già considerata la più ampia del mondo - è stata mantenuta, nonostante il fatto che la direttiva si applichi solo alle persone che (1) divulgano o segnalano informazioni sulle violazioni del diritto dell'UE; e (2) dove esiste un rapporto di lavoro. Similmente dove la direttiva richiede solo la protezione delle persone fisiche che facilitano o assistono gli informatori nonché le persone terze e le entità collegate di proprietà dell'informatore, la legge francese si applica anche a qualsiasi ONG che agisce come facilitatore. Ciò significa che coloro che assistono i *whistleblower* offrendo loro supporto, in particolare assistenza legale, ricevono lo stesso livello di protezione. Infine mentre nella maggior parte delle giurisdizioni, il personale militare è escluso dalla tutela di *whistleblower*, in Francia questo godrà dello stesso livello di protezione degli altri funzionari pubblici, purché non divulghi informazioni che potrebbero danneggiare la sicurezza nazionale;
- **standard di tutela robusti:** questa legge pone in essere meccanismi di tutela che vanno ben oltre gli standard minimi di tutela della direttiva:
  - **disposizione ANTI SLAPP:** questa nuova legge stabilisce che i *whistleblower* vittime di SLAPP o ritorsioni nel contesto lavorativo, come il licenziamento possano ricevere assistenza finanziaria. L'articolo 5 della legge stabilisce che, quando un informatore, presenta una domanda al giudice che ha il potere di costringere l'organizzazione a fornire finanziamenti volti a coprire le spese legali e, se del caso, finanziamenti volti a coprire le spese di soggiorno quando la situazione finanziaria è deteriorata. Inoltre, le autorità regolatrici sono tenute a fornire assistenza finanziaria e psicologica. Il giudice può anche richiedere all'organizzazione di fornire al *whistleblower* fino a 5000 euro per aiutarlo a pagare le spese di formazione professionale;



# UN CASO DI BUONA TRASPOSIZIONE LA LEGGE WASERMAN IN FRANCIA

- **immunità dalla responsabilità penale:** mentre la direttiva stabilisce che i *whistleblower* non dovrebbero incorrere in alcuna responsabilità per quanto riguarda l'acquisizione o l'accesso alle informazioni segnalate o divulgate pubblicamente, a condizione che tale accesso o acquisizione non costituisca un reato autonomo, la legge francese va oltre. Tale legge dispone una ampia immunità per i *whistleblower*. Questi non possono essere condannati per nessun reato commesso al fine di raccogliere la prova che si è verificata una violazione o un danno all'interesse pubblico, purché ne siano venuti a conoscenza "in modo lecito".

Esempio riportato da *Waserman*: nessuno ha il diritto di mettere dei microfoni nell'ufficio del suo capo per scoprire se c'è qualcosa da trovare e segnalare ma se al segnalante viene mostrato un rapporto che dimostra una fabbrica che scarica mercurio nel fiume, questa persona ha il diritto di rubare questo rapporto per dimostrare i fatti di cui ha conoscenza;

- **sanzioni e disposizioni di assistenza:** la legge francese rafforza da un lato le sanzioni esistenti contro chi pone in essere ritorsioni contro i *whistleblower* e dall'altro la figura del difensore civico francese ad assistere i *whistleblower*.

Mentre la direttiva prevede sanzioni effettive, proporzionate e dissuasive da applicare a persone fisiche e giuridiche che pongono in essere ritorsioni contro i *whistleblower* – senza specificare quali – la legge francese impone sanzioni penali a chi pone in essere ritorsioni: una condanna di tre anni di reclusione e una multa di 45.000 euro può essere imposta contro chi ha vittimizzato o discriminato un *whistleblower*.

Oltre a ciò, i giudici possono imporre 60.000 euro di multa alle aziende che pongono in essere le SLAPP contro i *whistleblower*. I *whistleblower* possono usare anche le *class action* contro il datore di lavoro quando sono discriminati o vittimizzati. Infine il difensore civile francese – *Defenseur des Droits* vede rafforzati i suoi poteri di assistenza ai *whistleblower*. Esso può fare indagini, archiviare e formulare raccomandazioni. Esso può anche certificare che il *whistleblower* soddisfa i criteri per poter essere protetto, al fine di aiutarlo ad accedere alle misure di supporto e servizi disponibili.



# WHISTLEBLOWING E ORGANIZZAZIONI INTERNAZIONALI

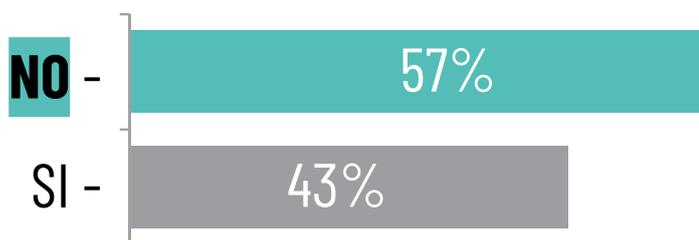
Le organizzazioni internazionali sono incaricate di affrontare sfide globali come il cambiamento climatico, le relazioni tra gli stati, lo sviluppo sostenibile e la tutela dei diritti umani. Per raggiungere obiettivi tanto ambiziosi, allocano volumi ingenti di denaro (per darvi un'idea, nel 2021, gli Stati membri delle Nazioni Unite hanno versato un contributo complessivo pari a 1.994.159.167 dollari).

Questo ci fa capire quanto sia vitale per i cittadini del mondo che le organizzazioni internazionali dispongano di meccanismi di *governance* interni robusti e di un sistema di *check and balance* che prevenga la corruzione e altre forme di cattiva condotta.

L'implementazione di canali per il *whistleblowing* sicuri e affidabili andrebbe proprio in questa direzione. Infatti, il *whistleblowing* da una parte è un importante strumento che permette di rafforzare la supervisione nei confronti degli apicali. Dall'altra, quando un *whistleblower* si espone per segnalare illeciti e frodi permette di risparmiare milioni di fondi pubblici.



“NELLA TUA ORGANIZZAZIONE  
C'È UNA FORTE **CULTURA**  
**DELLA SEGNALAZIONE?**”



FONTE: (Bartsiotas & Achamkulangare 2016 p.43)

Negli ultimi anni però sono emersi diversi casi di *whistleblower* nelle Nazioni Unite che hanno subito ritorsioni. In seguito alle loro segnalazioni hanno perso promozioni, si sono visti negare il rinnovo del contratto, sono stati molestati da colleghi, si sono visti anche revocare lo status di *whistleblower* (perdendo quindi le tutele) e a volte sono stati licenziati.

Questi casi sono emersi sia all'interno del Segretariato delle Nazioni Unite che all'interno delle agenzie specializzate e nei relativi uffici, rivelando una vera e propria questione sistemica.





FONTE: (Cronin & Afifi 2018 p.48)

Oltre alle numerose cause di ritorsione contro i *whistleblower*, dalla letteratura emerge il fatto che i meccanismi di segnalazione e di tutela nelle Nazioni Unite sono particolarmente complessi. Basti pensare che, il Segretariato e ogni agenzia specializzata seguono differenti processi. Questa complessità da un lato comporta una sostanziale deterrenza nei confronti di quanti sarebbero intenzionati a segnalare, dall'altro emergerebbe un sistema che rende i *whistleblower* vulnerabili nel caso in cui non seguano correttamente le complesse procedure di segnalazione.





*Fonte: (Cronin & Afifi 2018 p.48)*

*\*se applicabile*

A questo bisogna aggiungere che la giurisdizione secondo la quale operano le organizzazioni internazionali è vista essa stessa come una problematica. Infatti, il personale delle organizzazioni internazionali è composto da dipendenti pubblici che non sono da considerare dipendenti nazionali ma specificatamente internazionali, i quali si preoccupano dell'eventualità che la reputazione dell'organizzazione possa essere compromessa. La ritorsione da parte degli apicali e degli altri colleghi per quanto verificata dai supervisori, comporta solo in rari casi una vera tutela per il *whistleblower*.



# QUADRO DEL WHISTLEBLOWING NELLE NAZIONI UNITE

Oggi, tutte le agenzie e gli uffici delle Nazioni Unite dovrebbero aderire ad uno standard minimo per le segnalazioni e la tutela dei *whistleblower*.

- il personale deve riportare qualsiasi violazione dei regolamenti e delle regole dell'Organizzazione agli ufficiali, la cui responsabilità è quella di intraprendere azioni appropriate;
- un individuo che fa una segnalazione in buona fede ha il diritto di essere tutelato contro una ritorsione;
- la tutela contro la ritorsione si applica a qualsiasi membro del personale, indipendentemente dal tipo di nomina e dalla sua durata;
- le segnalazioni di cattive condotte dovrebbero essere fatte attraverso i meccanismi interni stabiliti e l'amministrazione tutelerà l'identità individuale nella misura massima possibile;
- la tutela contro le ritorsioni si estende al personale che segnala cattive condotte attraverso canali esterni, a patto che uno specifico criterio sia soddisfatto;
- l'*Ethics Office* deve consultarsi con il *whistleblower* sull'appropriatezza dell'azione di prevenzione da mettere in campo contro la ritorsione.

Le Nazioni Unite hanno tuttavia diversi meccanismi per segnalare cattive condotte e vari uffici sono responsabili di garantire la tutela del *whistleblower*. Questi processi inoltre variano secondo l'assetto organizzativo e le modalità di segnalazione dell'Agenzia in questione.





Le segnalazioni di cattive condotte possono essere fatte internamente, tramite meccanismi stabiliti dall'*Office of Internal Oversight Services (OIOS)*, l'assistente del Segretario Generale per la gestione delle risorse umane, il capo del dipartimento o l'ufficio designato a ricevere segnalazioni su sfruttamento e abusi sessuali.

I protocolli sulle segnalazioni variano tra le diverse Agenzie, ma in gran parte, tutti i dipendenti che gerarchicamente sono sotto il Segretario delle Nazioni Unite possono fare delle segnalazioni all'OIOS. La sua divisione investigativa dovrebbe poi rivedere le segnalazioni e decidere se investigare sulla questione oppure riferire ad un'altra entità per un'azione più appropriata.

Fuori dal sistema del Segretariato delle Nazioni Unite, i meccanismi per segnalare variano in base all'ente in questione. Ogni ufficio e agenzia ha differenti politiche interne che qualificano chi sia un *whistleblower* o meno e chi quindi abbia diritto o meno alle tutele.

È anche possibile, in teoria, segnalare esternamente se una minaccia significativa alla salute pubblica o alla sicurezza o una violazione del diritto nazionale o internazionale si è verificata e almeno 18 organi delle Nazioni Unite hanno una politica organizzativa che lo consente. Tuttavia, la previsione di segnalazione esterna varia in base agli uffici e alle agenzie e può essere particolarmente ristretta.



# TUTELE

**La ritorsione è qualsiasi azione dannosa diretta o indiretta che pregiudica l'occupazione o le condizioni lavorative, dove questa azione è presa per minacciare o comunque con lo scopo di punire, intimidire o ferire la persona che si è impegnata a segnalare. //**





L'Ethics Office del Segretariato delle Nazioni Unite (nato nel 2006) si occupa della tutela dei segnalanti rispetto alle ritorsioni. La tutela si applica a qualsiasi membro del personale, stagisti, volontari delle Nazioni Unite, appaltatore individuale o consulente che segnala cattive condotte o che coopera in buona fede con un'indagine autorizzata. Il sito dell'*Ethics Office* definisce la ritorsione come "qualsiasi azione dannosa diretta o indiretta che pregiudica l'occupazione o le condizioni lavorative, dove questa azione è presa per minacciare o comunque con lo scopo di punire, intimidire o ferire la persona che si è impegnata a segnalare".

In termini procedurali, quando una segnalazione fatta all'OIOS comporta un potenziale rischio di ritorsione, l'OIOS stesso dovrebbe informare l'*Ethics Office* dopo aver ricevuto il consenso da parte del *whistleblower*. L'*Ethics Office* a questo punto dovrebbe consultarsi con il *whistleblower* su un'appropriate azione di prevenzione contro la ritorsione e monitorare la situazione nel caso in cui qualsiasi ritorsione futura si verifichi. Gli individui stessi possono presentare direttamente all'*Ethics Office* una richiesta per essere tutelati contro la ritorsione. Dopo che il caso è stato presentato da un *whistleblower* o dall'OIOS, l'*Ethics Office* avvierà una revisione preliminare del caso. Se accertata, l'ufficio riferirà la questione all'OIOS per ulteriori indagini.



Se l'OIOS determina che un'azione dannosa diretta o indiretta, minacciata o effettivamente presa contro l'individuo sia stata posta in essere, il comportamento costituisce una cattiva condotta, quindi chi effettua la ritorsione sarà soggetto ad una possibile sanzione disciplinare o a un'azione amministrativa presa dall'Organizzazione. Dopo il completamento dell'indagine, l'Ethics Office può anche raccomandare che il Segretario Generale prenda misure appropriate per salvaguardare gli interessi del *whistleblower*.

Se il *whistleblower* è in disaccordo con la decisione presa dall'Ethics Office o dall'OIOS, può impugnarla di fronte allo *United Nations Dispute Tribunal*.

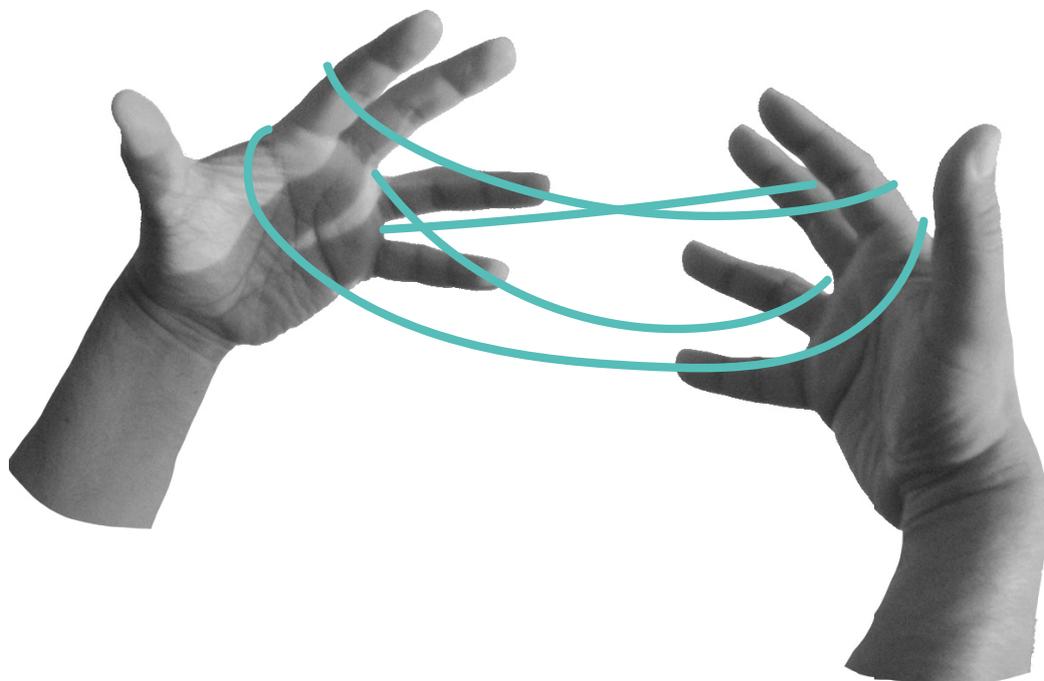
Mentre l'Ethics Office delle Nazioni Unite è responsabile per la tutela dei *whistleblower* che lavorano in qualsiasi agenzia che fa parte del Segretariato, gli organi e i programmi amministrati separatamente (ad esempio l'Assemblea Generale) hanno diritto a creare dei propri uffici etici. Quindi, i *whistleblower* impiegati presso gli organi e i programmi amministrati separatamente che non hanno istituito dei propri uffici etici sembrano essere sotto la responsabilità dall'Ethics Office.

Tuttavia, la maggior parte dei fondi e dei programmi delle Nazioni Unite sembrano aver stabilito il proprio ufficio etico.

Questi altri uffici etici specifici sono responsabili di indagare e monitorare le segnalazioni di ritorsione in un modo simile a quello dell'Ethics Office. Devono essere indipendenti, imparziali e mantenere le informazioni confidenziali rispetto ad altri funzionari o organismi delle Nazioni Unite.

Lo *United Nations Ethics Panel* è stato istituito nel 2007 e comprende i 7 capi degli uffici etici dei programmi amministrati separatamente delle Nazioni Unite, in aggiunta all'Ethics Office del Segretariato. Il Panel è presieduto dal capo dell'Ethics Office del Segretariato. Il suo obiettivo è quello di costituire un insieme unificato di standard etici per il Segretariato delle Nazioni Unite e per i programmi e fondi separatamente amministrati. A livello operativo, si prevede di consultarlo su temi importanti e particolarmente complessi, casi e questioni sollevate da qualsiasi ufficio etico rappresentato nel Panel. Esso rivede anche i report annuali degli uffici etici e fa delle raccomandazioni per futuri lavori, dove appropriato. Riceve inoltre ricorsi contro valutazioni preliminari dell'ufficio etico da parte dell'Ethics Office del Segretariato e diversi altri uffici etici delle agenzie delle Nazioni Unite.





# PROBLEMI AFFRONTATI DAI WHISTLEBLOWER DELLE NAZIONI UNITE



I dipendenti delle Organizzazioni internazionali sono incoraggiati ad utilizzare canali interni come primo passo. In alternativa possono fare segnalazioni all'agenzia regolatrice o di supervisione fuori dall'organizzazione, in specifiche e limitate circostanze. Queste includono agenzie di regolazione, forze di polizia o agenzie investigative e agenzie specializzate, istituite per ricevere segnalazioni.

Tuttavia, il processo varia nelle Organizzazioni internazionali come le Nazioni Unite, perché questo tipo di organizzazioni operano ad un livello transnazionale e non c'è una struttura parlamentare globale democratica e rappresentativa che eserciti una supervisione. I dipendenti internazionali potrebbero non avere accesso ai meccanismi di segnalazione esterna negli Stati di provenienza, e ci sono pochi meccanismi indipendenti per la risoluzione di controversie, tuttavia i dirigenti di tali organismi hanno l'autorità di decidere se questi debbano essere deferiti alle autorità statali. Inoltre, per i dipendenti a livello nazionale ci sono in genere delle sanzioni contro chi fa ritorsioni, e queste possono essere applicate nei tribunali nazionali, ma non si applicano ai dipendenti delle Nazioni Unite che possiedono l'immunità. Il sistema di segnalazione delle Nazioni Unite è interno, esiste in minor misura o addirittura nessun accesso a processi giudiziari indipendenti a livello nazionale. E, quando i casi di ritorsione sono riferiti c'è spesso una riluttanza da parte degli Stati a perseguire i dipendenti internazionali.



# RACCOMANDAZIONI

EMENDARE LA TUTELA CONTRO LA RITORSIONE  
SCOPO E CONDIZIONI PER LA TUTELA  
STABILIRE LA RITORSIONE  
RIASSUNZIONE  
PREVENZIONE ALLA RITORSIONE  
SANZIONI CONTRO CHI FA RITORSIONI  
TRASPARENZA E RESPONSABILITÀ  
RIFORME STRUTTURALI

Per prevenire ritorsioni contro i *whistleblower* che operano nelle Nazioni Unite, la Joint Inspection Unit e il *Government Accountability Project* nel 2020 hanno proposto delle raccomandazioni. Queste includono miglioramenti alle *policy* di tutela dei *whistleblower* e riforme strutturali delle Nazioni Unite.

Inoltre, queste raccomandazioni insieme alla riforma del sistema di giustizia delle Organizzazioni Internazionali, nonché una tutela effettiva del personale, dovrebbero incoraggiare le segnalazioni stesse. Con queste raccomandazioni infatti le Nazioni Unite hanno la possibilità di creare un ambiente lavorativo nel quale il personale ripone fiducia e può riportare irregolarità senza implicazioni sulla carriera.



## Emendare la tutela contro la ritorsione

Nel 2018, nella sua revisione di 23 *policy* di *whistleblowing*, il *Joint Inspection Unit* (JIU) ha trovato che nessuna ha soddisfatto le migliori pratiche e che meno del 60% degli indicatori sono stati valutati come pienamente soddisfatti. Di conseguenza, ha raccomandato alle agenzie delle Nazioni Unite di aggiornare le loro *policy* entro il 2020, affrontando le carenze.

## Scopo e condizioni per la tutela

Il *Government Accountability Project* raccomanda che le *policy* per la tutela del *whistleblower* di tutte le agenzie delle Nazioni Unite dovrebbero coprire un ventaglio più ampio di individui, per garantire che i potenziali *whistleblower* non rientrino in categorie specifiche non menzionate, perdendo quindi il diritto ad esser tutelati.

Inoltre, la richiesta che un individuo segnali in buona fede per beneficiare della tutela dovrebbe essere rimossa dalle *policy* di trattamento del *whistleblower* e sostituita con il ragionevole convincimento. Il concetto di buona fede potrebbe essere interpretato come riferito alla motivazione personale nel segnalare illeciti, il che sarebbero contro gli standard internazionali. Le motivazioni che spingono una persona dovrebbero essere irrilevanti quanto al fatto che dovrebbe ricevere tutela. Inversamente, i riferimenti alle segnalazioni in mala fede dovrebbero essere rimossi da tutte le *policy* di trattamento del *whistleblower* o essere definite come segnalazioni deliberatamente false.

## Stabilire la ritorsione

La *policy* del Segretario Generale sulle ritorsioni definisce la ritorsione come qualsiasi azione diretta o indiretta presa con l'obiettivo di punire, intimidire o ledere un individuo poiché quell'individuo si è impegnato in una attività tutelata.

La definizione di ritorsione dovrebbe essere rafforzata e coprire sia la ritorsione attiva che quella passiva, quella diretta e quella indiretta, quella compiuta e quella tentata, quella minacciata e quella tollerata.





In secondo luogo, l'enfasi sull'obiettivo delle azioni di ritorsione consente di giustificare il fatto che chi ha compiuto una ritorsione aveva un motivo alternativo per l'azione intrapresa contro il *whistleblower*, per esempio problemi di prestazione o ristrutturazione.

In aggiunta, la maggior parte delle policy delle Nazioni Unite richiede che l'*Ethics Officer* riscontri che il denunciare l'illecito sia stato un fattore che ha contribuito alla presunta ritorsione o minaccia di ritorsione. Il *Government Accountability Project* raccomanda di stabilire che se il *whistleblower* dimostra che la segnalazione è stata intrapresa sotto le tutele delle *policy*, l'onere della prova passa al datore di lavoro che deve mostrare tramite prove chiare e convincenti che lui avrebbe intrapreso la stessa azione in assenza del ricorso al *whistleblowing*, dimostrando che l'azione non è collegata in nessuno modo all'attività tutelata.

## Riassunzione

Non vi è inoltre alcun provvedimento ingiuntivo a disposizione del personale che non mantiene la propria posizione e non viene reintegrato dopo aver fatto una segnalazione (*Feinstein 2020*). Il *Government Accountability Project* raccomanda che entrambi i provvedimenti ingiuntivi siano a disposizione del personale, nonché sia garantito il reintegro con tutti i salari arretrati e le anzianità maturate (*Feinstein 2020*).

I *whistleblower* che sono stati identificati per aver subito ritorsioni dovrebbero avere diritto ad un rimborso per i ricorsi e le spese, i mancati guadagni, i danni comprensivi e qualsiasi altro sgravio necessario ad eliminare tutte le conseguenze di ritorsione dirette e indirette, includendo anche il reintegro (*Feinstein 2020, p.10*).

Inoltre, dopo il collocamento in un posto permanente, secondo l'attuale sistema, il caso del *whistleblower* è chiuso e le tutele non continuano più, nel senso che un nuovo caso dovrebbe essere aperto con l'*Ethics Office* se le ritorsioni nei suoi confronti dovessero continuare (*Feinstein 2020, p.11*). Per rimediare a ciò, la tutela contro la ritorsione dovrebbe continuare per un certo periodo, indipendentemente dal nuovo posto che il lavoratore occupa.





## Prevenzione alla ritorsione

Il *Joint Inspection Unit* raccomanda lo sviluppo degli standard per una tutela proattiva di chi segnala illeciti o cattive condotte dalla ritorsione, che dovrebbe includere una valutazione del rischio e un'identificazione chiara di meccanismi e risorse di sostegno disponibili.

## Sanzioni contro chi fa ritorsioni

Le sanzioni contro chi fa ritorsioni dovrebbero essere anche applicate, cosa non sempre frequente o obbligatoria nelle Nazioni Unite (*Feinstein 2020, p.20*). Gli autori delle ritorsioni dovrebbero essere soggetti a sanzioni professionali e a sanzioni civili (*Hunt - Matthes & Gallo 2017*).

## Trasparenza e responsabilità

La letteratura raccomanda che tutti le *policy* relative al whistleblowing dentro il sistema delle Nazioni Unite dovrebbero essere consolidate e rese più accessibili, nonché facilmente leggibili su siti esterni (*Barsiotas & Achamkulangare 2016*). Gli ex dipendenti dovrebbero avere ancora accesso alla *policy* di whistleblowing, perché in alcuni casi una volta licenziato il dipendente perde questo accesso (*Judge 2020*).

Sia il *Government Accountability Project* sia il *JIU* raccomandano la pubblicazione di rapporti annuali con informazioni sul whistleblowing e sui casi di ritorsione. Il *Government Accountability Project* raccomanda inoltre che le *policy* prevedano un processo annuale per apportare regolarmente modifiche alle politiche e alle procedure basate sulle lezioni apprese (*Feinstein 2020, p.10*).

## Riforme strutturali

Le raccomandazioni che la letteratura propone includono anche la ristrutturazione dell'*Ethics Office* e del *Panel*. Attualmente, infatti, manca di indipendenza dal Segretario Generale (*Feinstein 2020, p.15, United Nations 2015*). Inoltre, esso dovrebbe essere ristrutturato al fine di scoraggiare l'indebita influenza, rimuovendo qualsiasi potenziale pregiudizio contro i *whistleblower* che fanno una segnalazione.



Questo può essere realizzato rimuovendo il ruolo del Segretario Generale e dei capi esecutivi nel fare le raccomandazioni sui risultati delle discriminazioni (Feinstein 2020). La letteratura raccomanda anche che il lavoro e le decisioni dell'*Ethics Panel* dovrebbero essere valutate da un organo di controllo giudiziale indipendente, al posto dell'UNDT, in modo da rafforzare la sua indipendenza e responsabilità.

Altri conflitti d'interesse dovrebbero essere corretti. Per esempio, durante le indagini dell'*Ethics Office*, il dirigente nominato nella segnalazione potrebbe essere il responsabile per il collocamento temporaneo di un lavoratore che ha un caso pendente contro di lui (Feinstein 2020, p.15). Questo dovrebbe essere emendato, al fine di assicurare che non ci sia alcun conflitto d'interesse durante il periodo di indagine. Misure ad interim dovrebbero anche includere lo spostamento del *whistleblower* in dipartimenti differenti o assegnati a differenti supervisor, ma questa decisione dovrebbe essere presa con il consenso del *whistleblower* (Barsiotas & Achamkulangare 2016).

Al fine di migliorare la gestione delle segnalazioni di ritorsione, il report del 2018 della Joint Inspection Unit raccomanda lo sviluppo di standard con specifiche checklist e protocolli per indagini, supporta servizi e comunicazioni (Cronin & Afifi 2018). Il *Government Accountability Project* raccomanda inoltre una formazione obbligatoria del personale dell'*Ethics Office* e dell'OIOS sui diritti del *whistleblower* e su come migliorare la comunicazione e le relazioni con loro (Feinstein 2020, p.13).

In conclusione, secondo il *Government Accountability Project* (2020), il lavoro dell'*Ethics Office* dovrebbe essere condotto in modo più trasparente e indipendente. Per farlo si potrebbero mandare ai *whistleblower* lettere sugli accertamenti preliminari e rapporti investigativi completi insieme ai risultati, in modo che possano impugnare eventuali problemi nelle indagini prima che la sentenza finale sia emessa (Feinstein 2020, p.16). Attualmente, il personale non può impugnare la decisione di riesame preliminare e il 96% delle domande di tutela sono respinte proprio in questa fase (Hunt - Matthes & Gallo 2017).



# RACCOMANDAZIONI



Il *Joint Inspection Unit* ha trovato un deficit significativo nel sistema di tutela dei *whistleblower* in molte agenzie delle Nazioni Unite, come per esempio l'assenza di meccanismi esterni e indipendenti per la gestione dei ricorsi, fatto che rende l'*Ethics Office* l'organo che prende la decisione definitiva (*Cronin & Afifi 2018*).

Il *Joint Inspection Unit* raccomanda anche che affinché sia raggiunta l'indipendenza degli uffici etici, siano presentate relazioni annuali agli organi governativi indipendenti e gli uffici etici siano esclusi dall'averne doppi ruoli (*Cronin & Afifi 2018 pp.36-37*). Le raccomandazioni del *Government Accountability Project* volte a migliorare l'indipendenza dell'*Ethics Office* includono anche una ristrutturazione che possa assicurare una piena libertà dall'influenza del Segretario Generale o da capi di agenzie esecutive, attraverso la separazione delle risorse finanziarie, dei posti, delle promozioni, della valutazione delle prestazioni e dei rinnovi dei contratti (*Feinstein 2020, p.15*).





Le Organizzazioni Internazionali giocano un ruolo fondamentale nell'affrontare sfide globali e dunque è cruciale che abbiano un meccanismo interno robusto di *accountability*. Assicurare che il personale possa segnalare cattive condotte attraverso canali sicuri e che possa essere tutelato contro eventuali ritorsioni è dunque una chiave importante.

Tuttavia, come illustrato dai casi di alto profilo di ritorsione contro *whistleblower* e da altri numerosi studi, il sistema delle Nazioni Unite manca di un'effettiva tutela per i *whistleblower*. Anche se il Segretario Generale ha creato l'*Ethics Office* nel 2006, vi sono tuttavia ancora diverse carenze nel processo di tutela. Per esempio, permangono barriere strutturali, lacune nelle *policy* di tutela del *whistleblower*, conflitti d'interesse, problemi culturali e istituzioni che permettono che le ritorsioni continuino.

Ci sono numerose raccomandazioni fatte dal *Joint Inspection Unit*, dall'*Internal Justice Council delle Nazioni Unite*, dal *Government Accountability Project* e da parte di altri ricercatori per migliorare e rafforzare il sistema di tutela dei *whistleblower*. Il sistema di tutele nell'Onu è ancora altamente complesso per il personale, e le ricerche indicano un bisogno per tutte le *policy* e per tutti i processi che siano chiari e più facilmente accessibili. Il Segretariato dell'*Ethics Office* (e gli altri uffici etici amministrati separatamente) attualmente non è indipendente nel prendere decisioni sui casi di ritorsione e di rettifica. La letteratura raccomanda che l'*Ethics Office* sia pienamente imparziale e che potenziali conflitti di interesse con il personale vengano rimossi.

La letteratura conclude sottolineando che se questi cambiamenti strutturali e politici saranno implementati, per il sistema delle Nazioni Unite sarà possibile disporre di una tutela maggiore per il *whistleblower*. Se ciò dovesse avvenire, sarà possibile avere un numero maggiore di lavoratori disposti a segnalare cattive condotte, che in definitiva miglioreranno il lavoro delle Nazioni Unite e la sua capacità di raggiungere gli obiettivi in ambito di *peacekeeping*, sicurezza, relazioni tra gli stati, sviluppo sostenibile, tutela dei diritti umani e il mantenere una buona reputazione a livello mondiale.



# CASI STUDIO

I seguenti casi studio sono stati riportati da varie fonti negli ultimi anni.

Esemplificano i problemi che i *whistleblower* hanno dovuto affrontare all'interno delle Nazioni Unite, incluso il rifiuto di tutela da parte dell'*Ethics Office*, la perdita della posizione lavorativa, il fallimento delle procedure di tutela, l'ostracismo e i comportamenti scorretti da parte degli ufficiali, la mancanza di una revisione indipendente giudiziale e il fallimento d'incorporazione delle *policy* di *whistleblowing* nel codice di condotta.



# CASO CAROLINE HUNT-MATTHES

Matthes era una *Senior Investigation Officer* che diventò poi la prima a fare richiesta all'*Ethics Office* per essere tutelata contro una ritorsione. Con la sua segnalazione ha fornito prove di ostruzione e di interferenza da parte di ufficiali durante la sua attività di investigazione all'UNHCR (*Hunt-Matthes & Gallo 2017*). Questo le costò la perdita della sua posizione, in seguito ad una valutazione negativa della performance. La sua richiesta di tutela all'*Ethics Office* venne rifiutata perché l'ufficio era impossibilitato ad agire di fronte all'esito della valutazione della performance (*Hunt - Matthes & Gallo 2017*).

A questo punto Hunt Matthes portò il suo caso dinanzi all'UNDT, che invece ritenne la valutazione delle sue performance un atto di ritorsione per essere stata una *whistleblower*. I suoi supervisor dell'UNHCR furono chiamati a rispondere al Segretario Generale, ma nessuna azione venne intrapresa (*Hunt - Matthes & Gallo 2017*).

I giudici all'UNAT archiviarono il caso, argomentando che la ritorsione si era verificata prima che l'*Ethics Office* fosse stato creato nel 2006, nonostante l'originale segnalazione fosse stata fatta all'OIOS, che raccomandò il trasferimento all'*Ethics Office* nel 2006 (*Hunt - Matthes & Gallo 2017*).

Il caso è stato poi rinviato all'UNDT per un nuovo riesame. Il giudice ha concluso che l'*Ethics Office* non aveva valutato la sua segnalazione per la tutela in modo corretto, aveva applicato criteri sbagliati e aveva fallito nell'identificare atti ritorsivi nei suoi confronti (*Walden 2018*).



## CASO EMMA REILLY

Emma Reilly è un avvocato che ha lavorato all'UNHCR. Nel 2013, si avvale di canali interni di *whistleblowing* per segnalare che il suo capo aveva condiviso con gli ufficiali cinesi i nomi degli oppositori del governo che presero parte alle attività delle Nazioni Unite. All'inizio, fu riconosciuta come una *whistleblower* e quindi tutelata grazie alle *policy* contro la ritorsione. Reilly mantenne la sua posizione alle Nazioni Unite, ma dichiarò d'esser stata ostracizzata e molestata internamente con l'esclusione dai meeting, la diffusione di falsi rumours e revisioni di performance che contenevano informazioni false e pregiudizievoli (*Edwards 2018*). Il suo nome e il suo caso trapelarono alla stampa nel 2017, ma Reilly disse che non era partito da lei (*Edward 2018*).

Nel luglio 2021, l'*Ethics Panel* inviò a Reilly una comunicazione con la quale la informavano che le avevano retrospettivamente tolto lo status di *whistleblower*. In seguito ricevette un giudizio da parte dell'UNDT che solo parzialmente confermava le ritorsioni subite e quindi venne meno la tutela della sua posizione (*Whistleblowing International Network 2021*).

A novembre 2021 Reilly è stata licenziata dalle Nazioni Unite per aver divulgato informazioni non autorizzate alla stampa, a causa del fatto che il suo stato di *whistleblower* era venuto meno e di conseguenza anche le tutele (*Whistleblower International Network 2021*).



## CASO KAILUR RAHMAN

Kailur Rahman nel 2009 riportò al Segretario Generale dell'UNCTAD cattive condotte di alcuni consiglieri speciali. Dopo le indagini, l'*Ethics Office* scoprì che Rahman era stato vittima di varie ritorsioni da parte di ufficiali senior dell'UNCTAD. L'*Ethics Office* raccomandò di intraprendere azioni disciplinari nei confronti degli ufficiali e che Rahman fosse trasferito in un'altra agenzia (Blaylock 2014).

Gli apicali all'Onu rifiutarono le raccomandazioni dell'*Ethics Office* e Rahman fu costretto a tornare all'UNCTAD (Hunt - Matthes & Gallo 2017). Rahman dichiarò che lì lui non era stato selezionato per una promozione a causa dell'ambiente di lavoro ostile (Hunt - Matthes & Gallo 2017).

Fece ricorso all'UNDT e poi all'UNAT per via del mancato ripristino della posizione che aveva prima di fare la segnalazione, ma entrambi hanno respinto l'appello senza udienza (Hunt - Matthes & Gallo 2017).



# CASO ZAMBON

Francesco Zambon lavorava all'Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS) dove ha scritto una relazione sulla preparazione dell'Italia alla pandemia. Questa relazione è stata ritirata il giorno dopo a causa delle pressioni esercitate dal Vicedirettore dell'OMS su Zambon stesso. Zambon segnalò la cattiva condotta internamente, ma le sue segnalazioni furono ignorate, portandolo a dimettersi dalla sua posizione. Questo fatto sottolineò una volta di più la mancanza di tutele per i *whistleblower* nell'OMS .



# CASO VINCENT SMITH

Vincent Smith fu licenziato dalla sua posizione come Direttore dell'ufficio di amministrazione e servizi all'ICAO nel 2019, dopo aver fatto una segnalazione interna relativa a violazioni di garanzie attinenti alla sicurezza dell'aviazione civile a livello mondiale (*Feinstein 2019*). Anni di denunce ignorate, insabbiamenti e inazione hanno portato Smith a fare una segnalazione alla CBC News, insieme ad altri informatori dell'ICAO (*Feinstein 2019*).

Alcune fonti ritengono che il Segretario Generale e il Consiglio incolparono Smith per tutti i contenuti della segnalazione riportati alla CBC. In definitiva, egli fu licenziato per motivi pretestuosi. Fece poi ricorso al comitato interno di revisione. Dalla data di questo ricorso Smith non ha avuto alcuna udienza e non può usare la giurisdizione del *UN Appeals Tribunal* fino a quando il comitato non emette una decisione.

Il Segretario Generale Fang Liu, che è stato responsabile ufficiale decisionale per la presunta ritorsione e presunta cattiva condotta, non è più nella stessa posizione dopo la scadenza del suo incarico. La *policy* dell'ICAO non permette al personale che si lamenta dinanzi al comitato di revisione interna di utilizzare una consulenza qualificata a meno che il loro difensore non sia personale dell'ICAO o ex personale (*Feinstein 2019*).



# — SLAPP

Le SLAPP sono procedimenti legali presentati da entità private o da singoli nei confronti di uno o più individui basate su una varietà di basi giuridiche soprattutto di diritto civile e penale con lo scopo di impedire indagini e la segnalazione di violazioni di diritto, di corruzione o di altre pratiche abusive. Esse hanno molteplici impatti e hanno una natura trasversale in quanto toccano svariati ambiti dai diritti fondamentali, allo stato di diritto, al mercato interno e alla giustizia.

Pur sapendo che il tema delle SLAPP è di grande rilievo specialmente in ambito giornalistico, ci siamo accorti di quanto sia importante anche nelle segnalazioni che riceviamo ogni giorno sulla piattaforma ALAC - Allerta Anticorruzione. In particolare, in due fasi della segnalazione: quando il *whistleblower* valuta la possibilità di segnalare e quando il segnalante diventa soggetto di ritorsione.

Nella prima fase, la sola minaccia di “causa temeraria” da parte del potenziale ente segnalato potrebbe fortemente scoraggiare il *whistleblower* nel suo esporsi, perché si troverebbe a sostenere costi legali spropositati.

Per quanto riguarda invece il momento in cui il segnalante subisce ritorsioni, la SLAPP non sarebbe altro che un'ulteriore ritorsione che renderebbe il peso insopportabile. Riassumendo le SLAPP non sono mere cause per diffamazione ma sono anche minacce e ritorsioni.



**NO ALL'ABUSO DI POTERE SU CHI SI ESPONE**

**NELL'INTERESSE PUBBLICO**

**Le SLAPP, le cosiddette “cause temerarie”, sono in aumento in tutta Europa. Stabilire standard minimi per una migliore tutela di chi segnala illeciti è fondamentale per la lotta alla corruzione, nazionale e transfrontaliera.**



Per chi non lo sapesse le SLAPP (*Strategic Lawsuit Against Public Participation*) sono quell'insieme di azioni legali strategiche tese a bloccare la partecipazione pubblica. Spesso si tratta di azioni superficiali e prive di contenuto, basate su richieste esagerate e il più delle volte abusive che mirano a intimidire, screditare professionalmente e molestare i destinatari, con l'obiettivo di ricattarli e metterli a tacere.



Attraverso il nostro lavoro quotidiano con i *whistleblower*, ci siamo resi conto che esiste una dinamica ricorrente che coinvolge chi segnala illeciti. Spesso, infatti, queste persone non solo subiscono abusi di potere, ma si trovano a dover affrontare una causa penale per diffamazione da parte della persona segnalata o dall'ente stesso. Ed è qui che subito riscontriamo gli elementi che caratterizzano una SLAPP:

1. Sbilanciamento di potere e di risorse economiche tra chi dà il via ad una causa e chi la deve subire.
2. Intento intimidatorio dell'azione legale nei confronti di una persona che si è esposta nell'interesse pubblico.

Pur sapendo che il tema delle SLAPP è di grande rilievo specialmente in ambito giornalistico, ci siamo accorti di quanto sia importante anche nelle segnalazioni che riceviamo ogni giorno sulla piattaforma ALAC - Allerta Anticorruzione. In particolare, in due fasi della segnalazione: quando il *whistleblower* valuta la possibilità di segnalare e quando il segnalante diventa soggetto di ritorsione. Nella prima fase, la sola minaccia di "causa temeraria" da parte del potenziale ente segnalato potrebbe fortemente scoraggiare il *whistleblower* nel suo esporsi, perché si troverebbe a sostenere costi legali spropositati. Per quanto riguarda invece il momento in cui il segnalante subisce ritorsioni, la SLAPP non sarebbe altro che un'ulteriore ritorsione che renderebbe il peso insopportabile.

Insieme alla coalizione CASE (*Coalition Against SLAPPs in Europe*) - che sul tema delle SLAPP lavora ormai da qualche tempo - abbiamo quindi capito quanto il tema fosse rilevante sia per tutelare giornalisti, cittadini e attivisti, ma anche i *whistleblower*. Da qualche mese, inoltre, abbiamo creato un gruppo di lavoro italiano per avviare attività di *advocacy* anche nel nostro Paese. Con noi: Greenpeace Italia, l'Osservatorio Balcani e Caucaso, l'*Environmental Paper Network* e diversi esperti e altre organizzazioni che lavorano sul tema.



# COSA È SUCCESSO NEGLI ULTIMI MESI?



La Commissione europea, visto l'aumento delle cosiddette "cause temerarie" in tutta l'unione e le forti pressioni per un intervento, ha pubblicato una proposta di Direttiva anti-SLAPP che riteniamo essere un primo passo cruciale nel contrastare abusi di potere in tutta Europa.

Proprio oggi si è svolta la conferenza stampa nella quale i rappresentanti di *CASE* hanno risposto alle misure proposte dalla Commissione europea. Il testo della Direttiva si concentra sui casi transfrontalieri e riconosce che le SLAPP possono avere un impatto su tutti coloro che si espongono nell'interesse pubblico. Tra gli elementi fondamentali contenuti nella proposta di Direttiva sono incluse le garanzie che abbiamo suggerito negli ultimi anni e in particolare un meccanismo di archiviazione anticipata, un sistema di sanzioni e misure di tutela per le vittime di SLAPP.

Se il testo fa riferimento ai soli casi transfrontalieri, quello che noi chiediamo è però che gli standard minimi presenti nelle raccomandazioni - che gli Stati sono invitati a seguire fin da subito - siano applicati anche ai casi dei singoli Stati membri dell'Unione Europea.





Tutte le attività di *Transparency International Italia* a favore dei *whistleblower* sono state possibili grazie al contributo economico di:

- *Open Society Initiative for Europe*
- *Commissione Europea - DG Reform*
- *Commissione Europea - DG Migration and Home Affairs*
- *Commissione Europea - DG for Structural Reform Support*

Seguici su: Facebook, Instagram, Twitter e LinkedIn



**WHISTLEBLOWING 2022**



**TRANSPARENCY  
INTERNATIONAL  
ITALIA**

Associazione contro la corruzione