

WHISTLEBLOWING
E CULTURA
DELL'INTEGRITÀ



SNA

Presidenza del Consiglio dei Ministri
Scuola Nazionale dell'Amministrazione

ITALIA

OPEN GOV



5° Piano d'azione nazionale
2021-2023

Nonostante un quadro regolatorio che ormai riconosce e tutela il whistleblower, restano ancora nel nostro paese gravi criticità sotto il profilo operativo, applicativo e culturale. Nell'ottica di sensibilizzare e aumentare la consapevolezza su un istituto così importante per la prevenzione della corruzione, questo volume, in attuazione agli impegni assunti nel Quinto Piano d'Azione nazionale per il governo aperto promosso da Open Government Partnership Italia, presenta i risultati delle attività del primo anno della Comunità di pratica dei Responsabili della prevenzione della corruzione e trasparenza attivata presso la SNA. Grazie all'intervento di accademici ed esperti, rappresentanti delle pubbliche amministrazioni ed esponenti della società civile, il tema del whistleblowing è affrontato sotto diversi punti vista: giuridico, sociale, psicologico, comparatistico, operativo.

WHISTLEBLOWING E CULTURA DELL'INTEGRITÀ: RIFLESSIONI DI ISTITUZIONI E SOCIETÀ CIVILE PER UNA NUOVA NARRAZIONE

**Percorso di approfondimento nella Comunità
di pratica per RPCT 2022-2023**

Presentazione di Giuseppe Busia

A cura di Valentina M. Donini

ISBN 978-88-6449-004-5

Comunità
di pratica

Responsabili Prevenzione
Corruzione e Trasparenza
SNA

WHISTLEBLOWING



SNA

Presidenza del Consiglio dei Ministri
Scuola Nazionale dell'Amministrazione

ITALIA

OPEN GOV



5° Piano d'azione nazionale
2021-2023

WHISTLEBLOWING E CULTURA DELL'INTEGRITÀ:

RIFLESSIONI DI ISTITUZIONI E SOCIETÀ CIVILE PER UNA NUOVA NARRAZIONE

**Percorso di approfondimento nella Comunità
di pratica per RPCT 2022-2023**

Presentazione di Giuseppe Busia

A cura di Valentina M. Donini

Copyright © 2023 SNA

Pubblicazione non in vendita.

Nessuna riproduzione, traduzione o adattamento
può essere pubblicata senza citarne la fonte.

SNA - Scuola Nazionale dell'Amministrazione
www.sna.gov.it

**Comunità
di pratica** | **Responsabili Prevenzione
Corruzione e Trasparenza**
SNA *Presidenza del Consiglio dei Ministri*
Scuola Nazionale dell'Amministrazione

Presentazione	13		
<i>Giuseppe Busia</i>			
Introduzione	19		
<i>Valentina M. Donini, Valentina Lostorto</i>			
Il Quinto Piano d’Azione Nazionale per il governo aperto	23		
<i>Massimo Di Rienzo, Valentina M. Donini</i>			
1. Perché le politiche per il governo aperto?	23		
2. L’Italia in <i>Open Government Partnership</i>	26		
3. La strategia nazionale per il governo aperto: l’area di policy <i>Prevenzione della corruzione e cultura dell’integrità</i>	27		
4. La Comunità di pratica dei RPCT	29		
Le comunità di pratiche come metodo di consultazione partecipata. Presupposti, disegno e gestione consapevole	34		
<i>Nereo Zamaro</i>			
1. Le comunità di pratiche: il senso di una nozione	34		
2. Le comunità di pratiche in azione: dimensioni caratteristiche e alcune conseguenze	44		
3. Esiti attesi: definizione, verifica e contingenze emergenti	46		
4. Considerazioni finali	50		
Ruolo e funzione delle comunità di pratica. La Comunità dei RPCT della SNA	55		
<i>Patrizia Schifano</i>			
1. La conoscenza come fattore di successo dell’amministrazione	55		
2. Profili professionali come volano del cambiamento della PA	56		
3. Identità professionale ed <i>expertise</i> come elementi di scambio: le comunità on line	57		
4. La Comunità dei RPCT della SNA: finalità e punti di forza	59		
		5. Suggestioni per la pianificazione dello sviluppo	62
		PRIMA PARTE: INQUADRAMENTO GENERALE	
		Il whistleblowing in Italia. Dalla legge 190/2012 al decreto 24/2023	68
		<i>Nicoletta Parisi</i>	
		1. Alcuni pochi cenni introduttivi d’ordine sistematico	68
		2. Quali gli sviluppi relativi alla finalità del whistleblowing	77
		2.1. La prospettiva <i>government oriented</i>	77
		2.2. La prospettiva <i>human rights oriented</i>	83
		3. Quali i canali per segnalare	88
		4. Quali le informazioni qualificate di whistleblowing	93
		5. Quale la qualificazione di whistleblower	99
		6. Quale lo statuto di protezione del whistleblower: rinvio	103
		ANAC e il whistleblowing	107
		<i>Laura Valli</i>	
		1. La legge 190/2012	107
		2. Il decreto-legge 90/2014	109
		3. Le Linee guida del 2015	110
		4. La legge 179/2017	116
		5. La direttiva (UE) 2019/1937	119
		6. Le Linee guida del 2021	121
		7. Il decreto legislativo 24/2023	128
		8. Le Linee guida del 2023	129
		Il punto della giurisprudenza in tema di whistleblowing	137
		<i>Anna Corrado, Benedetta Gargari</i>	
		1. Premessa	137
		2. La tutela della riservatezza	140
		2.1. Le decisioni del giudice amministrativo in tema di accesso	144

2.2. L'ANAC condannata ad adempiere e a consentire l'accesso alla documentazione richiesta	149
3. Le "denunce atipiche"	151
3.1. Tutela delle segnalazioni di illeciti connesse a rivendicazioni personali del lavoratore	155
4. Sull'importanza della completezza della motivazione nell'irrogare una sanzione	158
5. La tutela da misure ritorsive	160
6. Sui licenziamenti	163

Il whistleblowing nella pubblica amministrazione 168
Maria Gentile

1. L'istituto nell'ordinamento interno	168
2. La nozione dell'istituto	170
3. Le recenti novità normative	172
4. Le tutele per il whistleblower	177
5. Le pronunce del giudice	181
6. Conclusioni	192

Il whistleblowing come strumento di governo aperto 196
Massimo Di Rienzo

1. Il whistleblowing: un'area di policy dell' <i>Open Government Partnership</i>	196
2. Le principali iniziative degli Stati membri di OGP in materia di whistleblowing	197
3. Il whistleblowing nel Quinto Piano d'Azione italiano	199

Il whistleblowing come strumento per raggiungere l'obiettivo Zero Corruption 201
Nicola Allocca

1. Introduzione	201
-----------------	-----

2. Settore privato e whistleblowing: cultura dell'integrità e strumenti innovativi quali abilitatori del cambiamento	204
2.1. Cultura	205
2.2. Strumenti	210
2.3. Fattori di successo	212
3. Conclusioni	213

SECONDA PARTE: IL DILEMMA DI SEGNALARE

Costi e benefici morali del whistleblowing. Uno schema analitico e le implicazioni di policy 219
Alberto Vannucci

1. Introduzione	219
2. Il whistleblowing e le motivazioni etico-culturali	221
3. Verso una teoria delle motivazioni etiche del whistleblowing	226
4. Alcune osservazioni conclusive: il whistleblowing come strumento anticorruzione	234

Il whistleblowing nelle organizzazioni: una lettura psicosociale per la sua comprensione e promozione 239
Maria Giuseppina Pacilli

1. Il whistleblowing: un fenomeno sociale complesso	239
2. La natura sociale della decisione di segnalare: un modello in più fasi	241
3. Quali strategie per promuovere un comportamento più etico a livello organizzativo compreso il comportamento di denuncia?	244

Il whistleblowing come istituto giuridico e come esperienza individuale 248
Andrea Ferrarini

1. Il segnalante ideale	249
-------------------------	-----

2. Il segnalante egoista	250
3. Il segnalante diviso	253
4. Conclusioni	256

Il ruolo delle organizzazioni della società civile 259
Giorgio Frascini

1. Cosa prevede la normativa	259
2. Il ruolo storico delle organizzazioni della società civile	260
3. Il dialogo con organizzazioni pubbliche e private	261
4. Un impatto concreto	263
5. Sono i whistleblower che rendono possibile il whistleblowing	265

Il ruolo delle comunità nel percorso del whistleblower 267
Paola Belloli, Mario Carlo Ferrario

1. Introduzione	267
2. La ricerca <i>Gli italiani virtuosi</i>	269
3. Motivazioni e valori	274
4. Considerazioni conclusive	277

TERZA PARTE: UNA PROSPETTIVA COMPARATISTICA

Tutele, incentivi e premialità anche in prospettiva comparata 280
Nicoletta Parisi

1. Le difficoltà di radicamento di un istituto controverso, disciplinato da una normativa complessa	280
2. Lo statuto di protezione accolto nell'ordinamento italiano	283
2.1. La riservatezza dell'identità del segnalante/denunciante	283
2.2. Il divieto di misure ritorsive	287
2.3. L'obbligo di attivare e gestire canali di segnalazione	290
2.4. Le limitazioni della responsabilità derivanti dalla rivelazione di informazioni	293

2.5. La (parziale) estensione dello statuto di tutela a persone diverse dal segnalante/denunciante/divulgatore pubblico	295
2.6. Le misure di sostegno giudiziali ed extragiudiziali	296
2.7. La cessazione della protezione	300
3. La prospettiva premiale: il contributo della direttiva europea, la scelta normativa italiana e le esperienze di altri ordinamenti, europei e non	301

Riflessioni sulla premialità 308
Priscilla Robledo

1. Premessa	308
2. Parliamo di soldi?	309
3. L'onestà non ha prezzo...	310
4. ... ma la discriminazione costa	311
5. Grazie per avere fatto il tuo dovere	312

Whistleblowing: atto di eroismo o banalità del bene? Pregiudizi, resistenze e sfide per il futuro 315
Valentina M. Donini

1. Frammenti dal passato	315
2. Oggi: confusione, sfiducia e paura	320
2.1. Il problema terminologico	327
3. Sfide per il futuro: e se non avessimo più bisogno del whistleblowing?	329

Segnalazione di operazioni sospette in materia di antiriciclaggio e segnalazione di condotte illecite (whistleblowing): modelli a confronto 336
Italo Borrello

1. Corruzione e riciclaggio: continuità tra i fenomeni e progressiva convergenza dei presidi preventivi	336
2. La segnalazione di operazione sospetta	340

3. Il whistleblowing	345
4. Ulteriori disposizioni “speciali” sul whistleblowing	350
5. Segnalazione (o comunicazione) di operazione sospetta e whistleblowing: differenze, analogie, questioni aperte	352
6. Prospettive	359

Il whistleblowing nel settore privato 364
Alessio Ubaldi

1. Introduzione	364
2. La disciplina previgente	364
3. I tipi di enti del settore privato inclusi nel perimetro applicativo della disciplina	366
4. Le persone fisiche potenziali segnalanti all'interno degli enti del settore privato	370
5. Le differenze con il settore pubblico nell'uso dei canali e del tipo di violazioni che possono essere segnalate	374
6. Le modalità di gestione del canale interno di segnalazione	377
7. Il regime transitorio	379

Reporting persons nello sport. Le specificità di contesto, retroterra, logiche e strumentazioni 380
Paolo Bertaccini Bonoli, Sabrina Vettorato

1. Retroterra e contesto	380
2. I riferimenti internazionali <i>legally binding</i> e di <i>soft law</i>	386
3. Strumenti e programmi di intervento	394
4. L'evoluzione in Italia	400
5. Studi e letteratura sulla materia	405

QUARTA PARTE: GESTIRE LA SEGNALAZIONE

Whistleblowing e strategie territoriali partecipate a supporto della prevenzione della corruzione 409
Luca Nervi

1. L'applicazione dell'istituto delle segnalazioni nel tessuto organizzativo	409
2. Piani di intervento e strumenti operativi	413
3. Le strategie territoriali partecipate a supporto dell'anticorruzione	415
4. Conclusioni	421

Profili penalistici del whistleblowing dopo la riforma (d.lgs. 10 marzo 2023, n. 24) 423
Fabio Coppola

1. Premessa	423
2. Il terzo canale di segnalazione: la divulgazione pubblica	425
3. L'obbligo di denuncia <i>nonostante</i> la segnalazione	427
4. Limiti di natura penalistica alle misure protettive per il whistleblower	428
4.1. Limite penale alla tutela della riservatezza	428
4.2. Limite penale alla tutela contro misure ritorsive	429
5. Le limitazioni di responsabilità penale	431

Buone pratiche per lo sviluppo della cultura della segnalazione 436
Agnese Morelli

1. Premessa	436
2. La prima Policy aziendale per la promozione delle segnalazioni di rischi e irregolarità nell'interesse pubblico e la tutela del segnalante	439
3. Conclusioni	448

I canali di segnalazione 450

Giovanni Pellerano, Susanna Ferro

1. Introduzione ai canali di segnalazione previsti dalla normativa 450
2. Stato della ricerca in materia di whistleblowing digitale 452
3. Principali caratteristiche delle piattaforme informatiche 454
4. Differenze tra tipologie di canale 455
5. Modelli semplificati liberamente fruibili: il progetto WhistleblowingPA 458

Comunicare con il whistleblower. Il ruolo dell'ANAC 459

Giulia Cossu

1. Premessa 460
2. Il potere regolatorio dell'ANAC. Le Linee guida e il Regolamento 465
 - 2.1. Le Linee guida 465
 - 2.2. Il nuovo Regolamento 468
3. Il potere di gestione delle segnalazioni esterne e la tutela della riservatezza 476
4. Il potere sanzionatorio dell'ANAC 487
5. Alcuni dati relativi all'attività svolta dall'ANAC dal varo della normativa al 2022 494
 - 5.1. La gestione delle segnalazioni di presunti illeciti 494
 - 5.2. Il procedimento sanzionatorio per l'adozione di ritorsioni ai danni di whistleblower 495
 - 5.3. Il procedimento sanzionatorio nei confronti del RPCT 499
 - 5.4. Il procedimento sanzionatorio in caso di mancata adozione di un sistema di gestione delle segnalazioni whistleblowing 499
6. Il contributo dell'ANAC nel quadro euro-unitario 502
7. Conclusioni 503

La tutela dell'identità personale come chiave di volta del nuovo whistleblowing 505

Laura Ferola

1. Whistleblowing e riservatezza: quel minimo comun denominatore tra disvelamento e protezione di dati personali 505
2. Protezione del segnalante e del segnalato: due identità da salvaguardare 507
3. Le criticità da superare emergenti dalla applicazione pratica della disciplina previgente 509
4. L'ammodernamento dell'istituto e il suo fondamentale raccordo con la disciplina in materia di protezione dei dati personali 511
5. Uno sguardo al futuro 521

I principi sul corretto trattamento dei dati personali nei provvedimenti del garante in materia di whistleblowing 528

Guido D'Ippolito

1. Introduzione 528
2. Whistleblowing e protezione dei dati personali 529
 - 2.1. I provvedimenti del Garante in materia di whistleblowing 532
3. Conclusioni 536

QUINTA PARTE: VERSO UNA MAGGIORE CONSAPEVOLEZZA

Come comunicare il whistleblowing? Il docufilm *La Bufera, Cronache di ordinaria corruzione* 539

Priscilla Robledo

1. Quali storie per il whistleblowing? 539
2. *La Bufera, Cronache di Ordinaria Corruzione* 543
3. Addendum 545

Il contributo della formazione nella prevenzione della corruzione. La ricerca SNA *Formare per trasformare* 547

Valentina M. Donini, Valentina Lostorto, Nereo Zamaro

1. La ricerca	547	Conclusioni	589
2. Primi risultati	552	<i>Giovanni Tartaglia Polcini</i>	
3. Riflessioni e prospettive	555		
C'è un prezzo da pagare se non si vuole avere un prezzo	558	Le autrici e gli autori	598
<i>Andrea Franzoso</i>			
1. <i>Blowing the whistle</i>	558		
2. Le due fedeltà	560		
3. Metterci la faccia	563		
4. Una storia che non è più solo la mia	565		
Per una riscrittura dell'art. 8 del codice di comportamento dei dipendenti pubblici	570		
<i>Andrea Ferrarini</i>			
1. Premessa	570		
2. La prevenzione degli illeciti	573		
3. La tutela della riservatezza	576		
4. Il divieto di ritorsione	577		
5. Le divulgazioni pubbliche	577		
6. Conclusioni	579		
Misure concrete di sostegno al whistleblower	580		
<i>Leonardo Ferrante, Giorgio Fraschini</i>			
1. I Responsabili per la prevenzione della corruzione e la trasparenza	580		
2. I laboratori della Scuola Nazionale dell'Amministrazione	581		
3. Una limitata conoscenza dell'istituto	582		
4. L'oggetto della segnalazione	583		
5. Un istituto non a forma di segnalante	584		
6. Un "sistema whistleblowing" non funzionale all'ente	585		
7. Protezione dei dati personali e accessibilità dell'istituto	586		

Presentazione

Giuseppe Busia

Il 2023 ha rappresentato certamente un momento di svolta per il whistleblowing. A livello europeo, la Direttiva (UE) 2019/1937 è stata implementata, con due sole eccezioni, in tutti gli Stati membri, molti dei quali si trovavano in precedenza del tutto sprovvisti di una legislazione in materia.

Nel nostro Paese – che invece aveva già una disciplina sul whistleblowing – non solo si sono registrate fondamentali novità sul piano normativo e regolamentare, con il decreto legislativo n. 24/2023, di recepimento della predetta direttiva, e con le nuove Linee Guida adottate da ANAC, ma si è anche assistito ad un rinnovato interesse per l'argomento, testimoniato da articoli, dibattiti ed eventi, che hanno coinvolto tanto il settore pubblico quanto quello privato.

Questo volume, grazie ai contributi di alcuni dei più autorevoli esperti del settore, corona oggi tale processo e offre un quadro approfondito ed aggiornato su tale istituto, con analisi e riflessioni, il cui interesse va ben al di là della cerchia degli addetti ai lavori.

L'avvenuto ampliamento del perimetro applicativo della disciplina, nei suoi profili soggettivi e oggettivi, ha contribuito senza dubbio alla diffusione e allo sviluppo dell'istituto. In particolare, costituiscono novità da accogliere con favore la valorizzazione dei canali interni all'organizzazione, ai quali la segnalazione va ora rivolta in via prioritaria, le maggiori tutele assicurate al whistleblower nelle svariate ipotesi di ritorsione, nonché la previsione di sanzioni non solo in capo a chi ponga in essere atti ritorsivi, ma anche a carico di chi ostacoli o tenti di ostacolare la segnalazione.

Grazie alle novità intervenute nella regolamentazione dell'istituto, si aprono inoltre nuove prospettive di interazione con la società civile. Il riferimento è, in particolare, alla previsione di

un elenco, tenuto da ANAC, degli enti del terzo settore che forniscono misure di sostegno ai potenziali soggetti segnalanti. Si tratta di un primo – seppure ancora parziale – riconoscimento del ruolo di tutte quelle organizzazioni impegnate nella promozione della legalità, che per anni hanno tenuti vivi i valori posti alla base del whistleblowing, prima ancora che la relativa disciplina fosse pienamente sviluppata e recepita.

Il vigente quadro normativo sembra dunque assicurare al whistleblower un apprezzabile grado di protezione, introducendo i presupposti per una futura ulteriore valorizzazione, nell'ottica della promozione dell'integrità a tutti i livelli e in ogni settore. In ambito pubblico, la migliore conoscenza della materia appare inoltre confermata dal più ampio ricorso ai canali di segnalazione interni, che deve probabilmente essere posto in relazione con il ruolo sempre più maturo e consapevole svolto dagli RPCT all'interno dell'organizzazione.

Se le novità normative possono dunque assicurare, soprattutto in termini di progressivo miglioramento delle tutele per chi segnala comportamenti illeciti all'interno dei luoghi di lavoro, esistono tuttavia elementi che ad oggi impediscono a questo istituto, forgiato negli ordinamenti di tradizione anglosassone, di affermarsi pienamente nel nostro Paese.

Si percepiscono, infatti, ancora resistenze di ordine culturale che frenano la valorizzazione del whistleblowing, la cui portata etica non viene ancora sufficientemente compresa, tanto che in molti ambienti la segnalazione di illeciti continua ad essere percepita come un comportamento che tradisce la coesione del gruppo ed espone i colleghi di lavoro a conseguenze negative ingiustificate.

Non sempre, l'opinione pubblica si mostra capace di apprezzare adeguatamente il valore insito nella segnalazione di illeciti la quale, a prescindere dalle ragioni che la hanno determinata, per il fatto stesso di far emergere condotte corruttive che altrimenti rimar-

rebbero nascoste, si configura come una forma nobile di servizio civico, che contribuisce all'integrità dell'agire pubblico e privato e alla realizzazione della buona amministrazione e della corretta gestione.

Il fatto stesso che nel lessico italiano non si rinvenga un termine per tradurre in modo adeguato il termine whistleblowing può essere considerato il riflesso linguistico di una mancanza che è soprattutto di natura sociale e culturale.

Per questo, il faticoso recepimento della direttiva rappresenta soltanto l'avvio di un percorso, che potrà dirsi completato quando si sarà finalmente affermata nel Paese una nuova consapevolezza, capace di valutare come un autentico atto di coraggio la condotta di un lavoratore che, venuto a conoscenza di un illecito nello svolgimento delle proprie mansioni, anche casualmente, scelga di segnalare, in forma spontanea e non anonima, anziché voltarsi dall'altra parte. Capace di apprezzare il whistleblowing come manifestazione di una cittadinanza attenta e attiva, che trova espressione in una scelta di partecipazione e condivisione.

La sfida è, dunque, culturale prima ancora che normativa, e può essere vinta solo con la convinta partecipazione di tutti gli attori, dalle istituzioni alla società civile.

Non si tratta, dunque, solamente di tutelare il whistleblower, predisponendo a tal fine adeguati presidi normativi, che gli assicurino il diritto alla riservatezza e che lo proteggano da eventuali ritorsioni, ma, ancora di più, di valorizzarne il ruolo e la funzione, nella consapevolezza che dalla sua segnalazione – e prima ancora dalla sua stessa decisione di segnalare – discende un beneficio per la collettività intera.

Nel contesto attuale, segnato dal continuo susseguirsi di circostanze emergenziali che richiedono tempestività di azione, talvolta anche in deroga rispetto alle norme ordinarie, il ruolo del whistleblower appare ancora più strategico. Al tempo stesso, la presenza di idonei canali di segnalazione, supportati da adeguate tutele, costituisce un potente fattore di deterrenza, più efficace anche dei

normali controlli affidati agli organi interni, come anche dimostrato da specifici studi in materia.

Il cittadino che segnala condotte illecite assurge a spontaneo e prezioso collaboratore delle autorità pubbliche nell'attività di contrasto di tutti quegli svariati fenomeni corruttivi e di quelle molteplici condotte di cattiva gestione delle risorse pubbliche e private che, se non intercettati tempestivamente, possono recare un grave danno alla cittadinanza e al benessere collettivo.

In tal modo egli assolve, nell'interesse della società intera, ad una duplice preziosa funzione: attivando l'azione repressiva delle autorità competenti, consente il ripristino dell'integrità pubblica e, nello stesso tempo, permettendo al sistema di innalzare la propria capacità di individuare l'illecito, potenzia gli strumenti preventivi a disposizione della collettività.

Sul piano etico, poi, il whistleblowing, in quanto scelta individuale di non conformarsi alle dinamiche del gruppo, si configura come un atto spesso eroico, di ribellione alle logiche della connivenza e del silenzio e di coraggiosa dedizione all'interesse pubblico, rispetto al quale diventa secondario anche il timore di sacrifici e ritorsioni.

Il whistleblower, mettendo a rischio se stesso, protegge la comunità e rafforza lo Stato di diritto. Compie così un atto di altruismo estremo e di profonda responsabilità nei confronti della collettività.

La comprensione piena delle grandi potenzialità insite nell'istituto ci avvicina, infatti, al senso più autentico e profondo della partecipazione civica. Non può dirsi infatti pienamente realizzata una democrazia ove il cittadino, in presenza di un sospetto illecito, preferisca il silenzio alla denuncia, sia che ciò dipenda dal timore di ritorsioni, sia che appaia invece imputabile alla mancanza di fiducia nelle istituzioni o ad uno scarso senso civico.

In linea con le raccomandazioni del Consiglio d'Europa e con la giurisprudenza della Corte europea dei Diritti dell'Uomo, inoltre, occorre guardare al whistleblowing non soltanto come

presidio anticorruzione ma anche, nella sua essenza più autentica, come protezione di un diritto fondamentale e inalienabile della persona, espressione in particolare della libera manifestazione del pensiero e del diritto all'informazione, secondo una chiave di lettura che pone l'istituto in stretta connessione con il fondamento stesso delle istituzioni democratiche.

In questa ottica di impulso ad un effettivo rinnovamento culturale, si inserisce l'iniziativa promossa dalla Scuola Nazionale dell'Amministrazione, che ha realizzato un percorso formativo interamente dedicato al tema del whistleblowing nell'ambito delle attività della Comunità di Pratica dei Responsabili per la Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza (RPCT), istituita in attuazione del Quinto Piano d'Azione Nazionale per il Governo Aperto.

Il presente volume raccoglie i contributi di esperti, provenienti da pubbliche amministrazioni, università e società civile, che nel corso dell'anno hanno animato una serie di incontri rivolti ai e alle partecipanti della Comunità di Pratica.

Il risultato è un dialogo originale in materia di whistleblowing, diretto a evidenziare non solo i profili giuridici e applicativi dell'istituto, ma anche i relativi aspetti sociali, culturali e psicologici.

Attraverso la pluralità di voci, le diversità di prospettive e i distinti approcci metodologici, che offrono una visione multidimensionale del whistleblowing, questo volume rappresenta un contributo innovativo che si rivelerà, certamente, di grande utilità per RPCT, dipendenti della Pubblica Amministrazione, avvocati, magistrati, studiosi e, in generale, per chiunque voglia avvicinarsi alla materia con l'intenzione di informarsi su un istituto così importante per il contrasto e la prevenzione della corruzione. Ciò, con la speranza che, grazie a simili iniziative di disseminazione culturale, si possano promuovere la piena valorizzazione di tale istituto, in ragione della sua straordinaria portata etica e politica.

L'auspicata rivoluzione culturale passa necessariamente attraverso il dialogo, il confronto e la condivisione di esperienze tra

tutte le anime della società, nelle sue molteplici articolazioni: istituzionali, accademiche, civili.

Il presente volume va appunto in questa direzione, nel tentativo di stimolare quella presa di coscienza collettiva che i soli strumenti del diritto non sono in grado di promuovere. Le norme, infatti, assicurano tutele, ma, da sole, non sono sufficienti a cambiare mentalità e prospettive.

In tal senso, la multidimensionalità dell'approccio vuole essere proprio la chiave per raggiungere ogni settore della società, scardinando quelle residue resistenze che si annidano, talvolta, anche in ambiti insospettabili.

La valorizzazione dell'istituto del whistleblowing è una ricchezza per la comunità intera, perché attraverso di esso trovano espressione e coronamento, nella loro forma più alta, l'affermazione dei più alti valori costituzionali. Per coloro ai quali sono affidate funzioni pubbliche, al generale obbligo di osservare le leggi, si aggiunge il dovere di adempiere ai propri compiti con disciplina e onore. E sono proprio espressione di questi a manifestarsi nell'atto dell'autentico whistleblower, a tutto vantaggio dell'imparzialità e del buon andamento dell'amministrazione, come pure del corretto funzionamento delle strutture private.

Il whistleblower, con la sua decisione di farsi parte attiva e di assumersi fino in fondo le responsabilità legate al suo ruolo, manifesta dunque nel modo più alto un profondo spirito di servizio nei confronti dell'organizzazione nella quale cui opera, aiuta a preservarne l'integrità e a farle perseguire i suoi obiettivi, ponendosi al servizio dell'interesse generale. Aiuta, direttamente o indirettamente, tutti noi.

Introduzione

Valentina M. Donini, Valentina Lostorto

Questo volume nasce come prodotto finale del primo anno di attività della Comunità di pratica dei Responsabili per la prevenzione della corruzione e trasparenza, avviata dalla Scuola Nazionale dell'Amministrazione (SNA) nel giugno del 2022, con lo scopo di riunire i principali attori della prevenzione della corruzione all'interno delle amministrazioni (i Responsabili della prevenzione della corruzione e trasparenza - RPCT) in una rete di condivisione di buone pratiche, scambio di esperienze e informazioni, disseminazione di conoscenza.

Quale osservatorio qualificato della situazione in essere, la Comunità di pratica si pone anche come luogo di sperimentazione di modelli innovativi di prevenzione della corruzione e di creazione di buone pratiche da diffondere poi all'esterno. D'altronde, la Comunità di pratica è prevista dal PNRR come intervento prioritario di sviluppo del capitale umano in quanto strumento imprescindibile per sviluppare e rafforzare le competenze della PA.

La Comunità di pratica dei RPCT non nasce solo in ottemperanza alle indicazioni contenute nel PNRR, ma è realizzata in attuazione del Quinto Piano di Azione Nazionale per il Governo Aperto promosso da Open Government Partnership, un'iniziativa multilaterale che vede uniti Governi e società civile per l'adozione di politiche pubbliche improntate alla trasparenza, alla partecipazione, alla lotta alla corruzione, all'*accountability* e all'innovazione della pubblica amministrazione.

L'impianto di prevenzione e contrasto alla corruzione, avviato dalla legge 190 del 2012 è oggi ormai consolidato, e nel momento in cui il PNRR è entrato nella delicata fase di attuazione con le ingenti risorse che ne derivano e i potenziali rischi di interferenze di natura corruttiva, è fondamentale continuare a lavorare per promuovere una

cultura dell'integrità all'interno delle amministrazioni pubbliche.

La Scuola Nazionale dell'Amministrazione svolge un ruolo chiave in questo processo, fornendo formazione e supporto ai funzionari pubblici sia al momento dell'ingresso nella pubblica amministrazione, sia per tutta la durata della loro vita lavorativa. Si tratta di una formazione obbligatoria che deriva da un obbligo internazionalmente assunto con la ratifica della Convenzione ONU contro la corruzione del 2003 per cui la formazione, a livello generale e specialistico, diventa una fondamentale misura anticorruzione, diretta a contribuire alla creazione e diffusione di una cultura dell'integrità nelle pubbliche amministrazioni.

Negli ultimi anni, la Scuola Nazionale dell'Amministrazione ha ulteriormente rafforzato la sua attenzione sul tema dell'anticorruzione, partecipando a diverse iniziative nazionali e internazionali sul tema, come ad esempio il Tavolo interistituzionale anticorruzione promosso dalla Direzione Generale per la mondializzazione e le questioni globali (DGMO) del Ministero degli Affari Esteri e Cooperazione Internazionale e, appunto, le attività di Open Government Partnership.

Nel 2021, infatti, la SNA è entrata nella *Community* di Open Government Partnership Italia, promossa dal Dipartimento della funzione pubblica, punto di riferimento imprescindibile per la discussione e promozione delle politiche per il governo aperto.

È evidente come i principi e il metodo del governo aperto siano fondamentali per promuovere la trasparenza e l'*accountability* delle pubbliche amministrazioni, oltre a rappresentare strumenti necessari per combattere la corruzione e promuovere la cultura dell'integrità.

L'interesse della SNA nelle iniziative di OGP Italia si è quindi consolidato nel corso del 2022, quando la SNA ha assunto un ruolo più attivo all'interno della *Community* di OGP, proponendosi come soggetto attuatore del Quinto Piano d'Azione Nazionale per il governo aperto, e

ancora di più quando la SNA è entrata nel Forum Multistakeholder per il governo aperto, l'organismo che realizza la governance della community di OGP Italia e che riunisce i portatori di interesse istituzionali e della società civile, assumendo il ruolo di portavoce per le PA.

All'interno del Quinto Piano d'Azione Nazionale per il governo aperto, la SNA ha assunto la responsabilità di due precisi impegni: la realizzazione di una Comunità di pratica dei Responsabili per la prevenzione della corruzione e trasparenza (RPCT), interistituzionale e aperta ai contributi della società civile, e la creazione, all'interno della CdP, di un percorso di approfondimento espressamente dedicato al tema del whistleblowing.

La dimensione interistituzionale della Comunità di pratica è rappresentata dal ruolo fondamentale e prezioso svolto sia nella fase di creazione che successivamente nella fase di proposizione dei contenuti da amministrazioni quali ANAC, UIF, MISE. In particolare, con il percorso dedicato al whistleblowing, la SNA ha avuto modo di rafforzare e implementare la pluriennale collaborazione con ANAC, con cui sin dal 2015 realizza il corso di "Diploma di esperto in appalti pubblici" e numerosi altri corsi a catalogo di formazione continua (tra i quali un seminario tematico interamente dedicato al whistleblowing): una sinergia positiva volta all'arricchimento dell'offerta didattica con un approccio di taglio pratico ed esperienziale.

La dimensione OGP si è realizzata attraverso il coinvolgimento della società civile organizzata, che ha dimostrato come il dialogo tra pubbliche amministrazioni e società civile possa produrre una sinergia virtuosa ed estremamente costruttiva, nell'interesse di tutti.

Proprio questa collaborazione tra istituzioni e società civile ha contribuito a realizzare il percorso formativo che si è svolto dal settembre 2022 al giugno 2023 e che ha avuto il duplice scopo di creare maggiore consapevolezza sul whistleblowing, un istituto che

è ancora oggi considerato negativamente da molti dipendenti pubblici, e di rafforzare le competenze dei RPCT, che sono i destinatari delle segnalazioni.

Questo volume trae origine proprio da questo percorso formativo e beneficia di tutta l'esperienza dei componenti del gruppo di lavoro OGP e della Task force OGP-DFP, grazie ai quali è stato possibile non solo realizzare la Comunità di pratica, ma anche favorire un intenso scambio di vedute, conoscenza e prospettive, straordinariamente arricchente sotto il profilo scientifico ma anche umano.

Creare una Comunità di pratica dei RPCT, in linea anche con quanto previsto nel PNRR, che vede nelle comunità di pratiche uno strumento fondamentale per la formazione collaborativa-orizzontale, lo scambio di esperienze e la condivisione di best practice, è stato un compito decisamente impegnativo e sfidante per la SNA. Questo obiettivo è stato raggiunto grazie anche alla collaborazione di numerosi uffici (tra cui il servizio ricerca, il servizio formazione, i servizi informatici, l'area comunicazione, l'E-learning lab) e soprattutto all'impegno delle tante persone coinvolte (funzionari, dirigenti e docenti), che ci hanno supportato con grande professionalità ed entusiasmo.

Ovviamente, la Comunità di pratica non esisterebbe senza tutti i partecipanti, RPCT, Referenti e i soggetti gestori dell'antiriciclaggio che la animano e la vivono, rendendola un vero luogo di scambio e condivisione di idee e buone pratiche, una piattaforma di dialogo che si avvia, questo è l'augurio, a diventare un punto di riferimento nell'ambito delle strategie di prevenzione della corruzione nel nostro paese.

Il Quinto Piano d’Azione Nazionale per il governo aperto

Massimo Di Rienzo, Valentina M. Donini

SOMMARIO: 1. Perché le politiche per il governo aperto? - 2. L’Italia in *Open Government Partnership* - 3. La strategia nazionale per il Governo Aperto: l’area di policy Prevenzione della corruzione e cultura dell’integrità - 4. La Comunità di pratica dei RPCT.

1. Perché le politiche per il governo aperto?

Se, come scriveva Bentham, il migliore antidoto alle tentazioni cui sono esposti i detentori del potere è il controllo generalizzato da parte del cittadino, questo controllo è possibile solo se il sistema garantisce un’adeguata trasparenza e accessibilità delle informazioni¹.

Trasparenza e apertura, come è noto, sono fondamentali per

¹ Bentham parla espressamente di «superintendence of the public». Interessante notare come Bentham fosse consapevole dell’esigenza di un passaggio da una mera conoscenza delle informazioni a una vera e propria *accountability*: non a caso individua nelle ragioni per la pubblicità, o trasparenza, oltre alla necessità di costringere chi ha il potere a esercitare correttamente il proprio dovere, anche l’importanza di accrescere la fiducia: il miglior progetto preparato nell’oscurità, infatti, causerebbe più preoccupazione del peggior progetto intrapreso alla luce del sole (Bentham 1788, p. 29).

accrescere la fiducia² dei governati nei confronti del potere, politico, amministrativo e burocratico, ma anche per consentire la partecipazione della società civile³.

Non a caso, trasparenza e apertura sono due pilastri del governo aperto e, nonostante siano passati circa due secoli da quando Bentham rifletteva su questi temi - e nonostante negli ultimi anni la trasparenza si sia affermata pressoché ovunque come valore e principio riconosciuto anche a livello costituzionale -, nella pratica si riscontrano ancora molte resistenze.

Di conseguenza, per alimentare la fiducia (minata da corruzione e *maladministration*) nei confronti di istituzioni e politica, diventa sempre più necessario ripensare i processi decisionali e le procedure operative delle pubbliche amministrazioni, mal abitate da una tradizione secolare di pensione al segreto e di estrema chiusura.

² Il rapporto direttamente proporzionale tra trasparenza e fiducia è stato dimostrato in numerosi studi recenti che sottolineano come la trasparenza aumenti la fiducia e diminuisca la percezione della corruzione (cfr. ad esempio Grimmelikhuijsen, Meijer 2014; Alessandro, Lagomarsino, Scartascini, Streb, Torrealdy 2021; Crepaz, Arikian 2023), per quanto in alcuni casi l’aumento della trasparenza, rivelando incompetenze, inefficienze e *maladministration* potrebbe paradossalmente incrementare la percezione della corruzione (Bauhr, Grimes 2014). In ogni caso è importante ricordare come già negli anni Cinquanta venisse teorizzata una nuova, moderna forma di governo aperto (cfr. Sparks 1957) come strumento per aumentare la fiducia dei cittadini nei confronti delle istituzioni.

³ Sempre Bentham individuava nella trasparenza non solo uno strumento per esercitare un controllo diffuso, ma anche il fattore abilitante della partecipazione dei cittadini che, solo se informati, possono dare un loro contributo attivo, e nella stessa misura in cui è auspicabile che i governati conoscano la condotta dei loro governanti, è altrettanto importante che i governanti siano consapevoli dei reali bisogni dei governati (Bentham 1788, p. 32).

Le politiche per il governo aperto rappresentano un modello caratterizzato dalla necessità di sviluppare un dialogo e una sinergia tra pubbliche amministrazioni e società civile, partendo dal presupposto che è fondamentale modificare la relazione del potere (burocratico e politico) con il cittadino.

Il governo aperto, quindi, è soprattutto uno stile, un metodo, una cultura che riguarda tanto il livello centrale quanto quello locale e, inteso come stile relazionale oltre che di leadership, dovrebbe essere praticato non solo ai livelli apicali, ma da qualunque dipendente pubblico in qualunque ufficio di qualsiasi PA per promuovere trasparenza e partecipazione. Questi principi, formalizzati nella *Open Government Directive*⁴ emanata da Barack Obama nel 2009, sono alla base della Raccomandazione dell'OCSE sul governo aperto del 2017, che mira a supportare i paesi aderenti a sviluppare e attuare strategie e iniziative efficaci in materia di Governo aperto. Secondo l'OCSE, l'*open government* rappresenta un catalizzatore del buon governo, promuovendo una cultura della *governance* fondata sui principi di trasparenza, integrità, *accountability* e partecipazione a sostegno della democrazia e della crescita inclusiva⁵.

Gli stessi principi sono alla base anche dell'*Open Government*

⁴ Che esplicita come trasparenza, partecipazione e collaborazione siano i pilastri su cui si deve fondare il nuovo concetto di amministrazione allo scopo di restituire la fiducia dei cittadini nei confronti delle amministrazioni, ma soprattutto promuovere un'amministrazione sempre più trasparente, partecipativa e collaborativa, e quindi favorire la democrazia.

⁵ Cfr. OECD, *Open Government: The Global Context and the Way Forward*, in <https://www.oecd.org/publications/open-government-9789264268104-en.htm>.

Partnership, iniziativa multilaterale istituita nel 2011, che unisce governi e società civile allo scopo di adottare politiche pubbliche improntate a trasparenza, partecipazione, lotta alla corruzione, *accountability* e innovazione della pubblica amministrazione⁶.

Dal 2011 a oggi questa sinergia tra governi e società civile ha dato vita nel mondo a circa 4000 riforme nella prospettiva del governo aperto attraverso l'adozione dei singoli piani d'azione nazionali, risultanti da un processo aperto di co-creazione con cui governi e società civile definiscono un chiaro programma della durata di due anni di impegni, azioni e risultati attesi.

2. L'Italia in *Open Government Partnership*

Sempre nel 2011, precisamente nel mese di ottobre, l'Italia ha aderito all'*Open Government Partnership*, in cui è rappresentata dal Dipartimento della funzione pubblica che agisce a livello nazionale come soggetto facilitatore nei rapporti tra i diversi attori coinvolti⁷. In ottemperanza agli impegni assunti, l'Italia ha già realizzato quattro Piani d'Azione, mentre il Quinto Piano d'Azione nazionale per il governo aperto per il biennio 2022-23, approvato nel gennaio 2022, è in chiusura al momento della stesura di questo contributo,

⁶ Stati Uniti, Regno Unito, Brasile, Indonesia, Messico, Norvegia, Filippine e Sudafrica sono i paesi fondatori. Oggi i paesi che aderiscono alla *Open Government Declaration* sono 78, i governi locali 106, e le organizzazioni della società civile sono migliaia in tutto il mondo.

⁷ Il ruolo dell'Italia nel corso degli anni si è consolidato: nel 2017 è entrata a far parte del Comitato Direttivo (con un primo mandato poi rinnovato nel 2020), nel 2020 ne ha assunto la co-presidenza insieme al rappresentante della società civile Aidan Eyakuze (Tanzania) e nel 2023 l'Italia è diventata membro della task-force per la definizione della strategia OGP 2023-2028. Il PoC, punto di contatto di OGP Italia è attualmente Sabina Bellotti, DFP.

e vede tra i soggetti responsabili di impegni anche la Scuola Nazionale dell'Amministrazione.

La Scuola Nazionale dell'Amministrazione è entrata come membro della *Community di Open Government Partnership Italia* nel 2021, e dall'ottobre dello stesso anno ha partecipato al processo di co-creazione del Quinto Piano d'Azione Nazionale per il governo aperto.

In particolare, la SNA ha assunto la responsabilità, all'interno dell'azione 2, *Prevenzione della corruzione e cultura dell'integrità*, dell'impegno relativo alla realizzazione di una Comunità di pratica per RPCT interistituzionale e aperta ai contributi della società civile.

3. La strategia nazionale per il governo aperto: l'area di policy *Prevenzione della corruzione e cultura dell'integrità*

Come noto, quest'area di policy è particolarmente delicata: la corruzione è un fenomeno sommerso, difficilmente quantificabile attraverso l'analisi dei dati giudiziari, esperienziali e percettivi. In sintesi, un evento a rischio di corruzione è una decisione, una condotta o una modalità di gestione delle informazioni che, associata ad un processo organizzativo pubblico, ne minaccia l'imparzialità, promuovendo interessi (secondari) percepiti come rilevanti. La probabilità che si verifichi un evento di corruzione dipende dall'intensità degli interessi in gioco e dalla vulnerabilità dei processi organizzativi su cui si scarica. Lo sviluppo di efficaci politiche di prevenzione può essere frenato dalla non chiara definizione del rischio che si intende prevenire. Per gestire un rischio così complesso e multiforme, soprattutto nella fase di attuazione del PNRR, c'è un bisogno feroce di conoscenze e competenze, di un continuo e sistematico scambio di informazioni e dati, di *expertise* specialistica per le diverse manifestazioni del fenomeno (corruzione sistemica, am-

ministrativa o spicciola), per i contesti in cui emerge (transnazionale, nazionale, locale), per le numerose e complesse misure di prevenzione, *detection* e contrasto. Tale avanzamento "culturale" necessita della partecipazione attiva del settore pubblico, della società civile e del settore privato.

L'obiettivo di OGP è costruire una conoscenza comune, assai più avanzata della attuale, sui fenomeni corruttivi che possono occorrere nell'ambito dell'attuazione del PNRR e sulle misure di promozione dell'integrità, di prevenzione e contrasto della corruzione che possono essere messe in campo.

Sul versante del contrasto alla corruzione, è compito della Comunità di OGP Italia costruire una strategia di ampio respiro, che integri la promozione dell'integrità pubblica con il contrasto e la prevenzione della corruzione. Si tratta di costruire e mantenere meccanismi che riducano strutturalmente le attuali asimmetrie informative tra Organizzazioni della Società Civile (OSC), Istituzioni, Pubbliche Amministrazioni e settore privato.

Nel primo disegno strategico che il processo di co-creazione ha definito nel quadro del processo di adozione del Quinto Piano di azione italiano (5NAP) sono state generate due importanti piattaforme di dialogo tra attori istituzionali e OSC. L'attuazione del Piano ha visto l'apertura di numerosi cantieri di lavoro in ottemperanza a quanto programmato, ma anche in virtù di un contesto piuttosto movimentato di modifica degli assetti di *governance* (vedi "Decreto PNRR" o "semplificazioni *bis*") e di importanti novità normative e regolamentari (vedi la trasposizione della direttiva UE sul whistleblowing, l'adozione di un nuovo Codice dei contratti pubblici, la pubblicazione della direttiva Formazione del Ministero della pubblica amministrazione, etc.).

La prima piattaforma, *Strategie e reti per l'integrità e la trasparenza*, coordinata dall'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC), ha l'obiettivo di creare una rete di attori rilevanti per rafforzare le strategie di prevenzione della corruzione, nell'ambito

dell'attuazione del PNRR. La rete accoglie le organizzazioni della società civile maggiormente impegnate nella promozione dell'integrità pubblica e si è ampliata con l'ingresso di diverse amministrazioni coinvolte nell'attuazione del PNRR.

La seconda piattaforma, *Comunità di pratica dei Responsabili della prevenzione della corruzione e trasparenza (RPCT)*, è coordinata dalla Scuola Nazionale dell'Amministrazione (SNA) ed è attiva da luglio 2022.

4. La Comunità di pratica dei RPCT

Nel corso del 2022 si sono svolti una serie di incontri del gruppo di lavoro OGP⁸ per avviare un percorso di co-creazione e pianificazione in cui è stato molto significativo il contributo delle organizzazioni della società civile.

Il primo passo è stato analizzare i fabbisogni dei potenziali partecipanti alla Comunità di pratica⁹ tramite la somministrazione di un questionario.

Obiettivo dell'analisi era rilevare le maggiori criticità e difficoltà degli RPCT, principali attuatori delle strategie decentrate di

⁸ Il gruppo di lavoro a responsabilità SNA era composto originariamente da organizzazioni della società civile quali Fondazione etica, Libenter, Libera, The Good Lobby, Transparency International Italia, Re-act, e da pubbliche amministrazioni quali ANAC, UIF, Mise (oggi MIMIT), Regione Liguria, oltre ovviamente alla Task-Force OGP-DFP. Si sono aggiunte nel corso del 2022 il Garante per la protezione dei dati personali, il Comune di Milano, Globaleaks e l'Istituto IISSS.

⁹ In questa circostanza è stata preziosa la collaborazione di ANAC che ha fatto circolare il questionario all'interno del Forum RPCT, e di Regione Liguria che ha diffuso il questionario nella rete dei RPCT degli enti regionali e alla rete dei RPCT della sanità ligure.

prevenzione della corruzione, nell'espletamento delle proprie attività istituzionali, verificare le aspettative e i bisogni, e sondare l'eventuale interesse nei confronti di un luogo, virtuale ma non solo, di confronto e scambio di esperienze.

Gli esiti dell'analisi dei fabbisogni hanno messo in evidenza da una parte, la sensazione di isolamento del RPCT, anche a causa della mancanza di collaborazione degli altri dirigenti, di uno scarso interesse sul tema della prevenzione della corruzione e della prevalenza ancora di una logica adempimentale, burocratica e formale. Dall'altra, hanno messo in luce l'esigenza di una rete per la condivisione e diffusione di buone pratiche.

Nel giugno 2022, dopo una serie di attività necessarie per la progettazione e realizzazione dell'ambiente virtuale e di pianificazione dei contenuti, la Comunità di pratica per RPCT è stata presentata nell'ambito di una giornata di studi presso la Scuola Nazionale dell'Amministrazione¹⁰ e dal successivo mese di luglio sono partite le attività.

Obiettivo della Comunità di pratica è rafforzare il ruolo dei RPCT non solo con un trasferimento di competenze, ma anche attraverso la condivisione di esperienze rilevanti su tematiche di interesse comune supportando l'apprendimento collaborativo.

Le iniziative avviate hanno carattere sperimentale ed è stato privilegiato l'impegno diretto delle OSC nel supporto alla realizzazione delle azioni¹¹.

¹⁰ <https://sna.gov.it/it/cosa-offriamo/iniziativeprogetti/comunita-di-pratica-per-rpct/eventi/incontro-22-giugno-2022/>.

¹¹ D'altronde, la partecipazione della società civile è elemento fondamentale e caratterizzante delle iniziative OGP, e nel corso degli anni è diventata sempre più importante, fino ad arrivare ad assumere, nell'ambito del Quinto Piano, a un ruolo non solo di monitoraggio, come in passato, ma co-decisionale nell'elaborazione e attuazione dei singoli impegni.

Le sperimentazioni in atto stanno producendo avanzamenti sui seguenti temi:

- il rafforzamento del whistleblowing a seguito della trasposizione della direttiva UE;
- l'integrazione tra presidi antifrode, antiriciclaggio e anticorruzione;
- la trasparenza e integrità dei processi decisionali pubblici;
- la promozione di una cultura dell'integrità nel settore pubblico.

Ad oggi la Comunità di pratica della SNA coinvolge circa 250 partecipanti tra RPCT, referenti dell'anticorruzione e gestori delle comunicazioni di operazioni sospette (proprio per rafforzare la sinergia tra anticorruzione e antiriciclaggio).

Il primo anno di attività è stato dedicato prevalentemente al tema del whistleblowing, come indicato nel Quinto Piano d'Azione, per cui all'interno della Comunità di pratica è stato immediatamente avviato un percorso formativo e laboratoriale¹² diretto ad aumentare le conoscenze e rafforzare le competenze dei RPCT che gestiscono le segnalazioni e per aumentare, in generale, la consapevolezza dell'istituto del whistleblowing tra i dipendenti pubblici¹³.

¹² Grazie all'intervento di numerosi esperti, esponenti della società civile, accademici e whistleblower che hanno raccontato la loro testimonianza, è stato presentato ai partecipanti della Comunità di pratica l'istituto del whistleblowing non solo sotto il punto di vista giuridico, ma anche operativo, sociale, psicologico, comparatistico, tecnologico. Per il calendario completo degli incontri svoltisi nel primo anno di attività della Comunità di pratica, <https://sna.gov.it/it/cosa-offriamo/iniziativeprogetti/comunita-di-pratica-per-rpct/attivita/whistleblowing/>.

¹³ In questo contesto si inserisce anche la ricerca SNA Formare per Trasformare, vedi *infra*, p. 547.

Lo stesso modello (incontri di formazione e laboratori più pratici) verrà poi applicato alle altre tematiche, per procedere attraverso una logica *bottom up*, alla realizzazione e modellizzazione di nuove buone pratiche, nei diversi ambiti della prevenzione della corruzione.

Con la speranza di poter contribuire, in questo modo, alla diffusione di una cultura dell'integrità e al superamento di vecchi paradigmi che si traducono in quella resistenza al cambiamento incarnata dal famigerato «si è sempre fatto così», ancora oggi causa di tanti problemi nelle pubbliche amministrazioni italiane.

Riferimenti bibliografici

- Alessandro M., Lagomarsino B.C., Scartascini C., Streb J., Torrealday J. (2021), *Transparency and Trust in Government. Evidence from a Survey Experiment*, IDB Working Paper Series n. 962, pp. 1-32.
- Bauhr M., Grimes M. (2014), “Indignation or Resignation: The Implications of Transparency for Societal Accountability”, *Governance*, 27(2), pp. 291–320.
- Bentham J. (1788 p.e., 1999), *Political Tactics*, Clarendon Press, Oxford.
- Brusca I., Manes Rossi F., Aversano, N. (2018), “Accountability and Transparency to Fight Against Corruption: An International Comparative Analysis”, *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 20(5), pp. 486–504.
- Carloni E. (2014), *L'amministrazione aperta. Regole, strumenti e limiti dell'Open Government*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna.
- Carloni E. (2022), *Il paradigma trasparenza. Amministrazioni, informazione, democrazia*, Il Mulino, Bologna.
- Corrado A. (2018), *Conoscere per partecipare: la strada tracciata dalla trasparenza amministrativa*, Jovene, Napoli.

- Crepaz M., Arikian G. (2023), “The effects of transparency regulation on political trust and perceived corruption: Evidence from a survey experiment”, *Regulation & Governance*, pp. 1-18.
- Gascó-Hernández M. (2014), *Open Government Opportunities and Challenges for Public Governance*, Springer, New York.
- Grimmelikhuijsen S.G., Meijer A.J. (2014), “Effects of Transparency on the Perceived Trustworthiness of a Government Organization: Evidence from an Online Experiment”, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 24(1), pp. 137–157.
- Marzano F. (2011), “La trasparenza nella Pubblica Amministrazione passa dall’*Open Data* o l’*Open Data* passa dalla trasparenza?”, in *Rivista informatica e diritto*, XX, 1-2, pp. 287-303.
- Parks W.J. (1957), “The Open Government Principle: Applying the Right to Know Under the Constitution”, *George Washington Law Review*, 26, pp. 1-77.
- Sartori L. (2013), “Open government: what else?”, *Istituzioni del federalismo*, 3, pp. 753-775.
- Scialdone A., Parisi N. (2022), “Per un monitoraggio civico del Pnrr. Una nota su trasparenza e spazi della società civile”, *Autonomie locali e servizi sociali*, 2, pp. 331-348.

Le comunità di pratiche come metodo di consultazione partecipata. Presupposti, disegno e gestione consapevole

Nereo Zamaro

SOMMARIO: 1. Le comunità di pratiche: il senso di una nozione - 2. Le comunità di pratiche in azione: dimensioni caratteristiche e alcune conseguenze - 3. Esiti attesi: definizione, verifica e contingenze emergenti - 4. Considerazioni finali.

“...we see knowledge as a matter of conversation and of social practice, rather than as an attempt to mirror nature...”

Richard Rorty (1979). *Philosophy and the Mirror of Nature* (p. 171)

1. Le comunità di pratiche: il senso di una nozione

La nozione di comunità di pratiche (CdP) rappresenta uno di quei casi in cui l’uso di una nozione nata nel contesto e a fini di ricerca (scientifica), applicata a diversi campi (istruzione, sanità, programmi di sviluppo locale, programmi per l’arricchimento professionale e così via)¹, migra in un contesto diverso per essere usata nel mondo della consulenza e/o dei *practitioner* che si occupano del

¹ Ricorrendo a Google Scholar una ricerca bibliografica impostata su *community of practice* segnala 139 mila citazioni, un numero non esorbitante. Ad esempio, il termine *leadership* è riferito a 5.350.000 pubblicazioni e *public administration* porta a 4.960.000 citazioni. I dati sono stati estratti il 16 ottobre 2023 alle ore 15.30.

management di organizzazioni pubbliche (ad esempio in Community of Practice on Results Based Management, 2009; European Commission, 2017).

Il passaggio non è scontato. Insomma, il senso originario di questa nozione deve essere spiegato soprattutto per evitare semplificazioni arbitrarie, manipolazioni improvvisate o fraintendimenti che possono essere non solo sgradevoli, ma anche fuorvianti. Soprattutto nel caso in cui proviamo ad applicare *by default* questa forma di consultazione all'interno di una qualsiasi organizzazione concreta, qualsiasi sia lo scopo formativo perseguito, con qualsiasi gruppo di riferimento.

Può essere giustificato, dunque, proporre qualche chiarimento che ci consenta, in questa sede, di dare un senso condiviso, di inquadrare e ordinare meglio l'idea di Comunità di pratica in modo da poter ancorare anche concettualmente la nostra comprensione di questa forma di apprendimento, di consultazione e anche di partecipazione organizzativa.

Lave e Wenger (1991) introducono la nozione di Comunità di pratica per illustrare come si sviluppa l'apprendimento di un mestiere, a partire dalla fase di apprendistato.

La sua applicazione è stata successivamente estesa alle organizzazioni formali (di diversa natura, dimensione e attività), per indicare quei processi che consentono la trasmissione delle conoscenze e delle abilità in uso, quali contrasti possono emergere nel corso di tali processi e come gli specifici contenuti o abilità trasmesse possano essere riprodotte, modificate o sostituite nel tempo (*processes of reproduction, transformation, and change*), soprattutto con l'arrivo di nuove generazioni di partecipanti.

I due autori, in particolare, ricorrono alla nozione di Comu-

nità di pratica per caratterizzare l'apprendimento come processo situato² all'interno di una organizzazione usando questi termini:

Learning viewed as situated activity has as its central defining characteristic a process that we call legitimate peripheral participation. By this we mean to draw attention to the point that learners inevitably participate in communities of practitioners and that the mastery of knowledge and skill requires newcomers to move toward full participation in the sociocultural practices of a community. "Legitimate peripheral participation" provides a way to speak about the relations between newcomers and old-timers, and about activities, identities, artifacts, and communities of knowledge and practice. It concerns the process by which newcomers become part of a community of practice. A person's intentions to learn are engaged and the meaning of learning is configured through the process of becoming a full participant in a sociocultural practice.

² La nozione integra quella, più tradizionale, di "socializzazione organizzativa" aveva come obiettivo quello di rappresentare in che modo le culture di una organizzazione erano interiorizzate tra i propri componenti, senza mettere in luce in modo distintivo la situazione concreta in cui tale processo capitava. In particolare, la nozione di "cultura organizzativa" cui ci si riferisce può essere individuata, usando le parole di Van Maanen e Schein 1977, come costituita da «(...) long standing rules of thumb, a somewhat special language and ideology that help edit a member's everyday experience, shared standards of relevance as to the critical aspects of the work that is being accomplished, matter-of-fact prejudices, models for social etiquette and demeanour, certain customs and rituals suggestive of how members are to relate to colleagues, subordinates, superiors, and outsiders, and a sort of residual category of some rather plain "horse sense" regarding what is appropriate and "smart" behavior within the organization and what is not. All of these cultural modes of thinking, feeling, and doing are, of course, fragmented to some degree giving rise within large organizations to various "subcultures" or organizational segments» (p. 1). Si veda anche Gerardi *et al.* 1998.

This social process includes, indeed it subsumes, the learning of knowledgeable skills. (Lave, Wenger 1991, p. 29).

Lave e Wenger ricorrono a tre parole per definire sinteticamente il loro approccio e parlano di *legitimate peripheral participation*. Che cosa intendono rappresentare?

Le tre parole vanno declinate congiuntamente. Non una ad una, ma cercando di cogliere il fatto che i processi di apprendimento dipendono da tre fattori condizionanti che incidono simultaneamente sulla sua efficacia. Si deve, inoltre, tenere conto che, secondo questa prospettiva, l'apprendimento non è un processo individuale, ma sociale: ciò che si apprende, si apprende in un contesto, secondo modalità e selezionando contenuti che si determinano (e si creano) interagendo con altre persone nella situazione data.

Lave e Wenger sottolineano, in particolare, che il processo di apprendimento, anche nelle organizzazioni, è connesso con la possibilità delle persone di sentirsi legate, di appartenere a un gruppo ben definito e che agisce insieme, un'appartenenza che rende l'apprendere un'attività giustificata agli occhi di colei/colui cui si richiede di attivarsi in questa direzione. In secondo luogo, è un processo che coinvolge tipicamente persone non centrali - quindi persone che pur essendo formalmente inquadrati in un gruppo, non sono ancora accreditate socialmente, secondo le norme che regolano il riconoscimento sociale nel gruppo professionale di riferimento, ma sono periferiche (ad esempio: nuovi arrivati o neo assunti in servizio), tenendo conto che fattori come la divisione del lavoro e la mobilità interna alla organizzazione incidono in vari modi sui processi di apprendimento. Infine, la parola partecipazione qui indica sia il livello di coinvolgimento attuale nelle attività del gruppo, sia il livello di maestria cui le persone puntano. Entrambi i fattori risentono della stabilità del gruppo e qualora nel corso del processo di apprendimento alcuni dei suoi componenti decidessero

di staccarsi dal gruppo, ciò inciderebbe sulla capacità del gruppo stesso di agire efficacemente e con la competenza richiesta nello svolgimento delle operazioni assegnate. Dunque, la composizione professionale e la stabilità del gruppo di riferimento sono fattori che influenzano in misura rilevante il processo di apprendimento.

Come mai, sotto il profilo analitico, assume importanza il processo di "apprendimento"?

Assume importanza perché, contrariamente a quanto è sostenuto da coloro che suppongono che il comportamento umano nelle organizzazioni sia in gran parte ordinabile sulla base delle regole che ne presidiano la strutturazione formale e la finalizzazione operativa, adottando il *framework* della CdP si assume che le persone operano in modo più flessibile e con una discrezionalità più ampia di quanto si pensi in prima battuta, ad esempio immaginando che esse agiscano applicando tempestivamente, sempre in modo coerente e corretto, le regole formali dell'agire amministrativo.

Il modello che si ha in mente non è di stampo platonico, in cui l'organizzazione e i suoi membri prima pensano e poi conseguentemente agiscono, ma, più pragmaticamente, quello in cui la connessione causale è rovesciata. Le organizzazioni sono luoghi in cui scelte e processi entrano costantemente in gioco e non sempre convergono. E organizzare è possibile perché le persone coinvolte nella situazione sono in grado di ricostruire attentamente il processo in cui hanno partecipato, di spiegare in modo consapevole, dettagliato e ordinato come si sono concatenati gli eventi che hanno portato alla convergenza tra decisioni prese e processi di attuazione effettivamente realizzati, in sintesi: di interpretare il senso di ciò che è capitato (Weick 1993). Inoltre, perché si fa riferimento alle comunità di pratiche? A che cosa, in particolare, si riferiscono empiricamente i due termini ("comunità" e "pratiche") usati? Quale tipo di contesto e di processo si cerca di mettere a fuoco?

I due autori (Lave, Wenger 1991, p. 98) si confrontano con il punto in vari passaggi.

Tra gli altri sottolineano che:

The concept of community underlying the notion of legitimate peripheral participation, and hence of “knowledge” and its “location” in the lived-in world, is both crucial and subtle. (...) A community of practice is a set of relations among persons, activity, and world, over time and in relation with other tangential and overlapping communities of practice. A community of practice is an intrinsic condition for the existence of knowledge, not least because it provides the interpretive support necessary for making sense of its heritage. Thus, participation in the cultural practice in which any knowledge exists is an epistemological principle of learning. The social structure of this practice, its power relations, and its conditions for legitimacy define possibilities for learning (i.e., for legitimate peripheral participation).

Il passaggio citato mette in luce una varietà di aspetti di cui è opportuno tenere conto osservando come operano le CdP intese come luogo privilegiato per l'apprendimento.

Si citano quattro elementi fattuali su cui la nozione di *legitimate peripheral participation* fa leva:

- le CdP sono ancorate a situazioni concrete (non fittizie), circoscritte e relativamente stabili;
- sono luoghi che consentono ai componenti di attivare scambi, sia su basi simmetriche (paritarie) sia su basi asimmetriche (non paritarie)
 - i due fattori, tuttavia, influiscono in misura diversa sui processi di apprendimento, rispettivamente: limitando / frustrando o ampliando / enfatizzando le opportunità di apprendimento disponibili;
- sono luoghi in cui i partecipanti possono, nel tempo, scambiare tra loro molteplici risorse: connessioni, conoscenze, risorse materiali e simboliche (*interpretive support*);
- valorizzando la presenza, anch'essa attiva, in ogni organizzazione, soprattutto se di grandi dimensioni, di molteplici CdP che spesso sovrappongono le loro attività le une con le altre.

Qui è cruciale l'uso del termine “community” e del senso di appartenenza condivisa e proattiva che, si assume, caratterizza coloro che ne fanno parte per effetto del tipo di cultura professionale e di lavoro svolto, della ricchezza e della pervasività delle interazioni (umane, ma anche tecniche) in cui sono coinvolti quotidianamente³.

La nozione di appartenenza, tuttavia, qui va intesa secondo due significati, tanto prossimi quanto distinti. Infatti, essa esprime sia il modo attraverso il quale le singole persone sentono di far parte, si sentono incluse in un gruppo i cui valori sono condivisi e nel quale il contributo di ciascuno è ritenuto importante, ovvero come *belonging* (Block 2018), sia l'idea che le persone sentono di far parte di una organizzazione che risponde ai bisogni della comunità più larga in cui è inserita, ovvero come *communityship* (neologismo introdotto da Mintzberg 2009, 2015). Quindi una *community* riesce a generare quel senso di «cittadinanza organizzativa» (de Geus *et al.* 2020) che, grazie al coinvolgimento attivo dei suoi partecipanti, può contribuire al miglioramento del funzionamento dell'amministrazione, del benessere di coloro che vi lavorano e rendere più costruttivo il rapporto tra la singola amministrazione, le altre organizzazioni con cui ciascuna di esse interagisce e coloro che usano i servizi che essa eroga, creando in questo modo “valore pubblico”⁴.

Un'ulteriore caratterizzazione importante, soprattutto ai fini

³ Sul punto, Lave e Wenger sottolineano, tra l'altro, che «To become a full member of a community of practice requires access to a wide range of ongoing activity, old-timers, and other members of the community; and to information, resources, and opportunities for participation» (1991, pp. 100-101).

⁴ In proposito si segnalano le seguenti norme di riferimento: legge 6 agosto 2021

pratici, del concetto riguarda la composizione delle *community of practice*. Lave e Wenger (1991, p. 98) delineano il seguente quadro:

We assume that members have different interests, make diverse contributions to activity, and hold varied viewpoints. In our view, participation at multiple levels is entailed in membership in a community of practice. Nor does the term community imply necessarily co-presence, a well-defined, identifiable group, or socially visible boundaries. It does imply participation in an activity system about which participants share understandings concerning what they are doing and what that means in their lives and for their communities.

Nel passaggio citato il vincolo “situazionale” è attenuato sotto il profilo della selezione dei singoli partecipanti (*the term community*

n. 113, *Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 9 giugno 2021, n. 80, recante misure urgenti per il rafforzamento della capacità amministrativa delle pubbliche amministrazioni funzionale all'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e per l'efficienza della giustizia*; Decreto-legge 9 giugno 2021, n. 80, coordinato con la legge di conversione 6 agosto 2021, n. 113, recante *Misure urgenti per il rafforzamento della capacità amministrativa delle pubbliche amministrazioni funzionale all'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e per l'efficienza della giustizia*. Presidenza del Consiglio dei Ministri e Dipartimento della funzione pubblica, Decreto n. 132 del 30 giugno 2022, *Regolamento recante definizione del contenuto del Piano integrato di attività e organizzazione*. Un tentativo recente di operationalizzare la nozione di “valore pubblico” nelle amministrazioni pubbliche (regioni) si può trovare in Formez (2023).

[does not] imply necessarily co-presence, a well-defined, identifiable group, or socially visible boundaries), ma rimane inteso che il presupposto imprescindibile è che una *community* deve essere costituita da componenti che operano all'interno del medesimo “sistema di attività” e, si assume, condividono lo stesso modo di comprendere il lavoro che stanno svolgendo e quel che significa, per loro e per il mondo in cui è inserita l'organizzazione in cui lavorano. Una scelta, quest'ultima, che non è chiarita appieno nel testo di Lave e Wenger che ha guidato la nostra riflessione fino a questo punto⁵, lasciando ampiamente inespressa la portata e il senso empirico della nozione di “sistema di attività”.

Sotto il profilo dell'apprendimento delle competenze ricercate ricorrendo allo strumento delle CdP, l'incertezza concettuale appena indicata nel testo è in parte bilanciata da alcune considerazioni che William F. Hanks segnala, nella Prefazione al volume di Lave e Wenger, a proposito dei casi di abbandono o fuoriuscita dalle CdP - quindi, nei casi in cui si immagina, che i componenti di una specifica CdP si trasferiscano in altre aree organizzative disponibili all'interno del medesimo “sistema di attività”.

In proposito si legge (1991, pp. 19-20), ad esempio, che:

⁵ A prima vista si potrebbe sostenere che la chiave di lettura più adeguata per capire che cosa intendano i due autori parlando di “sistema di attività” potrebbe essere individuata nella nozione di “cultura organizzativa”, reintroducendo quindi alla nozione di “socializzazione organizzativa”, piuttosto che di quella di “apprendimento organizzativo”. Tuttavia, una soluzione di questo tipo risulterebbe, oltre che contraddittoria rispetto al *framework* adottato nel testo, di breve respiro perché anche le “culture organizzative” non si presentano come costrutti monolitici (anche in van Maanen, Schein 1977 si citano le “subculture organizzative”), ma eterogenei e per capire nascita, costruzione e declino delle varie formazioni culturali in circolazione in una organizzazione si dovrà comunque fare riferimento a gruppi sufficientemente circoscritti e stabili di persone per le quali esse hanno un senso.

...in many learning contexts, even quite narrowly defined, participants may disengage before attaining mastery over core skills. In such cases, they may leave the learning context with some but not all of the relevant skills, transporting what they have learned into another context. The question seems to be how one describes the detachability of these skills from the participatory contexts in which they were acquired. If both learning and the subject learned are embedded in participation frameworks, then the portability of learned skills must rely on the commensurability of certain forms of participation. The employee who rises up through the ranks, performing a variety of tasks which she must later integrate as a manager, has in effect learned modes of acting and problem solving, not a system of rules or representations. Presumably, the success of a learner changing work contexts, and therefore integrating into new participation frameworks, would depend upon his or her ability to move between modes of coparticipation.

Nel brano citato il passaggio cruciale sottolinea che, in caso di allontanamento dalla comunità di apprendimento originaria, le capacità apprese possono disperdersi. Ciò dipende dal grado di *portability of learned skills* nel nuovo e/o diverso contesto organizzativo: in particolare, le specifiche competenze apprese inizialmente potranno essere usate ancora solo se saranno commensurabili con le esigenze emergenti nei nuovi contesti. Tuttavia, insiste utilmente William F. Hanks, un'abilità - tra quelle nel frattempo apprese e su cui si potrà contare ancora - è costituita dall'aver imparato almeno un modo di lavorare assieme ad altri (*coparticipation*). Il metodo, dunque, rimane e può essere usato anche altrove.

2. Le comunità di pratiche in azione: dimensioni caratteristiche e alcune conseguenze

Il breve excursus trattato nel primo paragrafo ci consente di identificare tre elementi di cui tenere conto nell'organizzare le CdP: la situazione di riferimento, il gruppo e la pratica su cui fare leva.

La *situazione* cui si fa riferimento (ad esempio: l'attività svolta in una amministrazione pubblica) è tale da circoscrivere, seppure in modo fattualmente fluido, il tipo di mentalità organizzativa e un set di competenze professionali che accomunano i componenti della comunità di pratica. In altri termini, una CdP non è una congrega di amici spensierati o un gruppo imprecisato di sconosciuti che si incontrano per caso sull'autobus in un'ora di punta, ma un gruppo consapevole delle proprie caratteristiche distintive in termini di contesto organizzativo di appartenenza (ad esempio la pubblica amministrazione) e delle competenze agite al suo interno (il *background* formativo richiesto, le forme di accesso, le forme organizzative tipiche, i profili e le abilità professionali inquadrate, e così via).

Il secondo elemento è rappresentato dal *gruppo* o *comunità* in cui *practitioner* selezionati nella stessa o in diverse organizzazioni (simili) entrano in contatto e interagiscono tra loro, svolgono attività, partecipano a discussioni, si scambiano reciprocamente informazioni, esperienze e valutazioni e grazie a tali modalità di partecipazione condivisa possono apprendere l'uno dall'altro. Gli effetti cognitivi, insomma, siano quelli programmati o meno, attesi o meno, deliberati o frutto di improvvisazione, emergono grazie alle attività che il gruppo di riferimento svolge.

Infine, il terzo fattore è costituito dalle *pratiche* condivise all'interno della comunità. Un repertorio che è costituito da una gamma di esperienze, conoscenze, storie, miti, simboli e interpretazioni vigenti nelle organizzazioni che le persone (*practitioner*)

possono e riescono a scambiarsi proprio perché appartenenti a comunità umane situate e che condividono un mondo, una mentalità, un insieme di riferimenti culturali, di codici e di classificazioni dei fatti di rilievo organizzativo che sono, per loro, significativi.

Il compito più delicato di una CdP è dare un senso condiviso a un insieme di esperienze concrete maturate in momenti diversi e in vari contesti organizzativi, senza disporre di una mappa pre-esistente che ci possa guidare nel processo (Weick 1993). L'obiettivo non è quello di cercare il "vero senso" delle cose, come se la realtà alla quale ci riferiamo fosse già ben ordinata e il nostro compito fosse quello di scoprire qual è il suo ordine (oggettivo). Nessuno, infatti, è in grado di delineare la mappa migliore. E molte mappe diverse possono essere rappresentate a seconda delle esigenze o per gli scopi di coloro che le disegnano, così molti possono essere i modi con i quali le singole persone ricostruiscono il mondo delle organizzazioni in cui operano, definiscono – di volta in volta - i compiti loro assegnati e ne interpretano la funzione, spesso in concomitanza con interpretazioni alternative, a volte incommensurabili e il cui ordinamento, dunque, è tutt'altro che scontato (ad esempio, secondo un ordine che segue un criterio di importanza gerarchica, o di successione temporale e così via).

Ai fini della ricostruzione di un senso condiviso le attività delle CdP sono impostate secondo un metodo che contempla:

- l'individuazione di una serie di momenti di confronto tra i partecipanti, coinvolti e attivi, organizzati all'occorrenza anche in piccoli gruppi distinti;
- impegnati a svolgere specifiche attività destinate a far emergere, ad esempio nel corso di conversazioni nelle quali sono coinvolti i partecipanti interessati, posizioni, considerazioni, interpretazioni e valutazioni (giustificazioni o meno) espresse a proposito delle attività svolte e che possono essere usate come segnali o tracce usabili per ancorare il senso delle scelte compiute, dei processi in cui si è coinvolti in modo più chiaro;

- consentendo poi di dare un senso condiviso a tali espressioni (storie, analogie e metafore, casi esemplari), ad esempio riconducendole, più consapevolmente e in modo più specifico di quanto fosse possibile nella fase di enunciazione iniziale (il *documento originario* l'avrebbe chiamata H. Garfinkel), a una interpretazione strutturata, condivisa e verificabile, grazie alla esplicitazione dei contenuti emersi nel corso della conversazione.

La scelta di metodo adottata condiziona il tipo di risultati conseguenti il suo uso. I contenuti espressi nelle conversazioni possono essere considerati tanto incerti, instabili e mutevoli quanto sono ambigualmente percepiti i fatti ai quali si riferiscono, di volta in volta, ovvero come razionalizzazioni ex-post di eventi intervenuti in un passato più o meno prossimo oppure, ancora, un modo per giustificare i propri atteggiamenti o le decisioni adottate.

Il punto è che sono proprio questi modi di considerare, di vivere, di rappresentare come le organizzazioni funzionano, a strutturare i comportamenti delle persone che nelle organizzazioni operano e la loro robustezza è tanto maggiore quanto più è radicata nelle pratiche organizzative. Più in generale, ricordando ciò che il teorema di W.I. Thomas segnala, «if people define a situation as real, it becomes real in its consequences», qui si assume che le organizzazioni non esistono separatamente dalle persone che le fanno funzionare.

3. Esiti attesi: definizione, verifica e contingenze emergenti

Abbiamo a più riprese delineato le CdP come gruppi fluidi nella loro formazione, ma costituite da persone che condividono il significato che ha ciò che fanno per la loro vita e, soprattutto, sono accomunate da un processo di apprendimento che fa leva su un impegno e su attività condivise. Dalla nostra analisi, inoltre, emerge che il processo di apprendimento prende corpo, al di là delle intenzioni dei partecipanti, nel corso e grazie alle pratiche di condivisione.

Come procedere, dunque, per capire se una CdP sta operando in modo coerente ed efficace?

Nello spazio riservato a questo contributo ci limiteremo a segnalare sinteticamente alcuni elementi che è bene mettere a fuoco, tenere sotto controllo, verificare costantemente, al fine di facilitare il buon funzionamento di CdP nel corso delle sue attività.

Per rispondere al quesito è opportuno, innanzitutto, selezionare alcuni momenti o dimensioni da osservare per qualificare la misurazione (intesa qui in senso lato) della coerenza e dell'efficacia dell'attività svolta dalle CdP nel ciclo del suo svolgimento (tempo):

- il disegno (quali e come selezionare i componenti; la scelta dei temi da approfondire attraverso l'interazione, il dialogo, il confronto tra i componenti del gruppo; la configurazione e la composizione delle attività da svolgere, comprese quelle autogestite);
- l'animazione delle iniziative messe in campo (modalità, organizzazione, varietà) e l'intensità della partecipazione dei componenti alle attività proposte (di persone: numero, distribuzione, durata; di azioni: numero, inclusività dei contributi, livello di proattività dei partecipanti; modalità del contatto: per contesto, in presenza o a distanza, sia tramite webinar/web-meeting/call online, sia usando tecnologie social e osservando gli effetti sul numero, durata, selettività delle comunicazioni);
- la selezione dei temi e dei problemi da risolvere, nonché delle soluzioni agibili (standard o innovative, ovvero emergenti; per estensione, analogia, imitazione, o emergenti nel corso dei lavori, per effetto delle specifiche interazioni verificatesi nel caso in esame);
- la diffusione pubblica dei risultati conseguiti, anche coinvolgendo le amministrazioni e gli altri stakeholder interessati (a quali siamo interessati? come sono individuati e selezionati? come sono coinvolti?), distinguendo tra forme tradizionali di

diffusione (documenti scritti anche messi online, via web istituzionali) o innovative (uso di tecnologie social); suddividendole tra soluzioni delegate o gestite direttamente dai partecipanti, cercando di illustrare come la diffusione è stata organizzata e quanto sia impegnativa (richieda tempo, competenze e risorse *ad hoc*).

Gli aspetti indicati dovrebbero diventare oggetto di osservazione, meglio se consapevole e rigorosa, soprattutto al fine di stabilire poi quali fattori abbiano contribuito e come al buon andamento delle attività della CdP. Consapevolezza e rigore tanto più necessari in un contesto in cui sono le piccole tracce di discontinuità, le sfumature del linguaggio, i momenti di imbarazzo nel flusso continuo delle comunicazioni, degli eventi, delle interazioni che ci fanno capire che cosa il velo dei rituali e dei convenevoli cela all'osservazione.

Secondo l'approccio qui brevemente discusso, l'assunto generale che si adotta è che l'esito dei processi di apprendimento nelle organizzazioni dipende non tanto dai contenuti trasmessi, ma dal modo in cui i gruppi di apprendimento riescono a mettere in vita e a mantenere in funzione specifici modi di partecipazione condivisa al processo di apprendimento. Il passaggio dall'impostazione secondo cui la formazione consiste nella trasmissione, rivolta a singoli individui, di contenuti disciplinati e strutture informative predefinite, a una impostazione secondo la quale i processi cognitivi (1) si strutturano nel corso delle attività che le persone svolgono, di solito in connessione con altri, (2) sono ancorati a eventi, momenti, occasioni che solo partecipando direttamente ai processi concreti nei quali capitano possono essere osservati, individuati, selezionati e compresi, implica che le attività destinate all'apprendimento si modulino secondo un *framework* alternativo nel quale si propongono situazioni in cui si promuove l'interazione continuativa e spontanea tra i partecipanti. Alcuni elementi rilevanti di tale flusso continuo di contatti, conversazioni e sensazioni connesse possono essere ulteriormente operazionalizzati tenendo conto di una serie di caratteristiche chiave (Tavola 1).

La lista esposta, oltre a chiarire in dettaglio una serie di fattori di rilievo pratico che possono contribuire al buon funzionamento di una CdP, ci consente di definire una check-list di elementi che è opportuno monitorare (cogliendo tracce e segnali emergenti nel corso delle conversazioni, delle interazioni operative che i partecipanti intrattengono tra di loro) nel corso dello svolgimento delle attività di una CdP: monitoraggio (o verifica *in itinere*) che consentirebbe poi di capire meglio, caso per caso, quali attività e forme di partecipazione hanno avuto successo o meno.

Tavola 1. Tratti caratteristici ricorrenti di una comunità di pratiche ben funzionante

Si avviano robuste relazioni reciproche, armoniose o conflittuali.
Modalità condivise nella scelta di partecipare alle attività comuni.
Diffusione rapida delle informazioni riguardanti innovazioni.
Niente preamboli, in modo da far emergere che le conversazioni e le interazioni si sviluppino in modo continuativo.
Definizione tempestiva del problema da discutere.
I partecipanti descrivono i componenti del gruppo usando le medesime formule espressive (che risultano quindi condivise).
I componenti conoscono ciò che gli altri conoscono, che cosa possono fare e come possono contribuire al risultato perseguito.
Le identità di ciascuno non sono predeterminate, ma sono costruite assieme (reciprocamente) nel corso dell'interazione.
L'abilità di valutare l'appropriatezza delle azioni e dei risultati.
Sono usati strumenti, immagini e altri artefatti specifici.
Tradizioni organizzative, storie condivise, raccontano aneddoti scherzosi (voci dall'interno dell'organizzazione) e se ne ride.
Uso di forme gergali e scorciatoie comunicative e capacità di inventarne di nuove.
Richiami comunicativi che segnalano l'appartenenza al gruppo.
Discorsi che riflettono in modo chiaro la prospettiva sul mondo.

Fonte: Elenco adattato sulla base di: Roberts (2006) e Wenger E. (1998, pp. 125–126).

4. Considerazioni finali

Osservazioni critiche sull'efficacia delle CdP nel corso degli anni sono state sollevate da vari autori (tra gli altri: Amin-Roberts, 2008; Roberts, 2006).

In alcune recenti meta-analisi dedicate a studi sul funzionamento delle CdP sono stati individuati alcuni fattori che contribuiscono al successo o meno delle comunità di pratiche. Tra questi emergono:

(1) fattori ambientali, intendendo che le CdP in cui i partecipanti sono seguiti da vicino dallo staff che gestisce i lavori, sono aiutati nella interazione con gli altri componenti, soprattutto se si tratta di partecipanti meno esperti nelle materie trattate (“periferici”, nella terminologia di Lave a Wenger) e se la posta in palio è la possibilità di interloquire con persone più in vista e “centrali” nel contesto della CdP alla quale partecipano;

(2) in secondo luogo è importante anche la possibilità offerta dalla CdP di essere coinvolti in attività nelle quali altrimenti non si sarebbe coinvolti e, a questo fine, l'individuazione di figure guida o di mentori che siano riconoscibili, con i quali sia agevole mettersi in contatto, che siano amichevoli, pazienti e che sappiano fornire un appoggio fiducioso a coloro che si interagiranno con loro, può fare la differenza soprattutto rafforzando quel senso di appartenenza che costituisce una delle leve cruciali del buon funzionamento di una comunità di pratiche;

(3) analogamente, è importante che siano individuate le situazioni nelle quali le persone anziché partecipare si estraniano, si sen-

tono messe ai margini o evitano di immergersi nei processi di partecipazione condivisa che una CdP attiva perché, magari essendo alle prime armi, sentono che le proprie capacità (nel caso, limitate o assenti) di ottenere il chiarimento ricercato possono essere frustrate: in questi casi è importante individuare e rimuovere tempestivamente le barriere che limitano o impediscono del tutto la partecipazione attiva del componenti di una CdP (Terry *et al.*, 2020). Insomma, le comunità di pratiche che funzionano bene sono inclusive, non esclusive.

Infine, ci si chiede: l'uso di tecnologie per la comunicazione online, anziché il contatto *de visu*, può influenzare, facilitare o inibire, il buon funzionamento di una comunità di pratiche?

Alcune meta-analisi della letteratura hanno cominciato a far luce sul tema delle cosiddette «virtual communities of practice», mettendo in luce, innanzitutto, che il disegno delle comunità di pratiche online può variare⁶ e che, in secondo luogo, molteplici fattori possono influenzare il processo e l'efficacia dell'apprendimento conseguito grazie alle attività svolte all'interno di una CdP che opera online. In proposito si osserva che, accanto a fattori personali e di gruppo, anche l'uso di tecnologie specifiche per la gestione delle comunicazioni gioca una parte significativa. In generale si rileva che l'accesso a tecnologie della comunicazione, ai social media, e agli Immersive Virtual Worlds (IVW) offre opportunità di connessione e di apprendimento, anche esterne alle comunità di

⁶ Noto solo di sfuggita che la nozione di CdP non necessariamente è compresa in quella di *virtual community*. Ad esempio, la nozione suggerita da Porter (2004) secondo la quale «a virtual community is defined as an aggregation of individuals or business partners who interact around a shared interest, where the interaction is at least partially supported and/or mediated by technology and guided by some protocols or norms» non si applica alle CdP poiché il criterio dello «shared interest», pur potendo ricorrere, non è sufficiente a qualificare una CdP, anche se virtuale (Wenger 1998).

pratiche impostate secondo criteri tradizionali, opportunità che si affermano seguendo percorsi, in tempi e forme nuove. Emerge altresì che la *fitness* della tecnologia usata, l'abilità del singolo partecipante nell'uso di strumenti tecnologici, la qualità dell'assistenza tecnica fornita sono tutti elementi che possono facilitare o, se gestiti in modo maldestro, frustrare la partecipazione (Hernández Soto *et al.*, 2021). Tuttavia, è opportuno considerare queste analisi e i casi di studio attualmente disponibili in materia con cautela perché sono ancora costruite su un numero limitato (per tipologia di organizzazione, settore di riferimento, tecnologia in uso) di ricerche.

Riferimenti bibliografici

- Amin A., Roberts J. (2008), “Knowing in action: Beyond Communities of Practice”, *Research policy*, 37(2), pp. 353-369.
- Block P. (2018), *Community: The Structure of Belonging*, Berrett-Koehler Publishers, Oakland CA.
- Community of Practice on Results Based Management (2009), *Sourcebook on Results Based Management in the European Structural Funds*, Brussels.
- de Geus C.J., Ingrams A., Tummers L., Pandey S.K. (2020), “Organizational Citizenship Behavior in the Public Sector: A Systematic Literature Review and Future Research Agenda”, *Public Administration Review*, 80(2), pp. 259-270.
- European Commission (2017), *Quality of Public Administration. A Toolbox for Practitioners*, Luxembourg.
- Formez (2023), *La creazione del Valore Pubblico territoriale nelle Regioni. Verso il PIAO* (<https://www.formez.it/notizie/online-documento-valore-pubblico-domande-risposte>).
- Gherardi S., Nicolini D., Odella F. (1998), “Toward a Social Understanding of How People Learn in Organizations: The

- Notion of Situated Curriculum”, *Management Learning*, 29(3), pp. 273-297.
- Hernández Soto R., Ortega M.G., Avi B.R. (2021), “Key Factors in Knowledge Sharing Behavior in Virtual Communities of Practice: A Systematic Review”, *Education in the Knowledge Society (EKS)*, (22), 2.
- Lave J., Wenger E. (1991), *Situated Learning: Legitimate Peripheral Participation*, Cambridge University Press, Cambridge [in italiano: *L'apprendimento situato. Dall'osservazione alla partecipazione attiva nei contesti sociali*, Edizioni Erickson, Trento, 2006].
- Mintzberg H. (2009), “Rebuilding Companies as Communities”, *Harvard Business Review*, 87(7/8), pp. 140-143.
- Mintzberg H. (2015), *Rebalancing society: Radical Renewal Beyond Left, Right, and Center*, Berrett-Koehler Publishers, Oakland Ca.
- Porter C.E. (2004), “A Typology of Virtual Communities: A Multi-Disciplinary Foundation for Future Research”, *Journal of Computer-Mediated Communication*, 10(1).
- Roberts J. (2006), “Limits to Communities of Practice”, *Journal of Management Studies*, 43(3), pp. 623-639.
- Rorty R. (2009), *Philosophy and the Mirror of Nature* (vol. 81), Princeton University Press, Princeton (1^a ed 1979).
- Terry D.R., Nguyen H., Peck B., Smith A., Phan H. (2020), “Communities of practice: A systematic review and meta-synthesis of what it means and how it really works among nursing students and novices”, *Journal of Clinical Nursing*, 29(3-4), pp. 370-380.
- Van Maanen J.E., Schein E.H. (1977), *Toward a Theory of Organizational Socialization*, Working Paper Sloan School of Management, pp. 960-977.
- Weick K.E. (1993), *Sensemaking in Organizations: Small Structures with Large Consequences*, in Murnighan J.K., *Social Psychology in Organizations: Advances in Theory and Research*, Prentice-Hall Inc., Englewood Cliffs, pp. 10-37 [in italiano: Weick K.E. (1995), *Senso e significato nell'organizzazione. Alla ricerca delle ambiguità e delle contraddizioni nei processi organizzativi*, Raffaello Cortina Editore, Milano].
- Wenger E. (1998), *Communities of Practice: Learning, Meaning, and Identity*. Cambridge University Press, Cambridge.

Ruolo e funzione delle comunità di pratica.

La Comunità dei RPCT della SNA

Patrizia Schifano

SOMMARIO: 1. La conoscenza come fattore di successo dell'amministrazione - 2. Profili professionali come volano del cambiamento della PA - 3. Identità professionale ed *expertise* come elementi di scambio: le comunità online - 4. La Comunità dei RPCT della SNA: finalità e punti di forza - 5. Suggerimenti per la pianificazione dello sviluppo.

1. La conoscenza come fattore di successo dell'amministrazione

La pubblica amministrazione, come le aziende private fanno ormai da tempo, ammette il principio per cui le organizzazioni sempre più sono sistemi cognitivi in grado di apprendere e poi di generare nuova conoscenza. Quindi, se da un lato si promuovono spazi e strumenti per favorire i meccanismi di partecipazione dei cittadini, dall'altro si è più attenti a valorizzare la portata della conoscenza e dell'esperienza diffusa all'interno delle amministrazioni proprio in quanto patrimonio di conoscenza, non solo operativa, consolidata e nuova.

Per quanto l'organizzazione della pubblica amministrazione rimanga ancora prevalentemente gerarchica nell'assolvere al compito prioritario di applicazione delle norme, si rileva dunque sia una maggiore attenzione verso il contesto esterno, verso l'impatto delle attività e dei servizi sui cittadini e sul tessuto produttivo, sia verso l'interno, per cui la conoscenza del contesto di lavoro (teorica, procedurale, operativa) è riconosciuta come un elemento fondamentale per il miglioramento organizzativo e una risorsa chiave per generare e promuovere innovazione.

2. Profili professionali come volano del cambiamento della PA

L'esigenza di tutela del cittadino sotto diversi profili (ad esempio privacy, correttezza e trasparenza delle procedure, accessibilità alle tecnologie digitali) richiede un livello sempre più elevato di conoscenza, competenza e pratica specialistica che ha portato, di conseguenza, alla creazione di nuovi uffici/servizi con conferimento di relative responsabilità a profili professionali con ruolo e compiti delineati nelle norme di riferimento.

A questi il legislatore, ormai da decenni, affida, oltre alla responsabilità di adempiere a una norma di legge, anche il ruolo di volano del cambiamento (ad esempio verso la transizione al digitale, verso un unico riferimento nell'interlocuzione con il mondo delle imprese, verso la prevenzione della corruzione, la protezione dei dati personali, etc.). Individuati tra i profili apicali, vengono prefigurati come profili-guida per diffondere l'innovazione dei processi (potendo incidere sull'organizzazione del lavoro), per potenziare l'utilizzo di strumenti (preferibilmente innovativi) e per modificare la cultura organizzativa (dall'adempimento al risultato) negli uffici della pubblica amministrazione. Queste figure hanno importanti compiti operativi ma, più in generale, devono rispondere alla sfida di essere attori del cambiamento e promotori d'innovazione e dunque, affinché la loro azione risulti incisiva, devono agire in collegamento con tutta o buona parte dell'amministrazione. Devono pianificare, monitorare e dare conto delle attività che mettono in campo, utilizzando modalità di lavoro collaborative al fine di coinvolgere settori dell'amministrazione nel perseguimento di risultati collegati ai loro obiettivi. La contraddizione con cui spesso si confrontano è il dover decidere e agire quasi sempre in solitudine, o con il solo conforto del personale più o meno esiguo del loro ufficio, senza possibilità di un confronto non estemporaneo, ma organizzato con i loro omologhi di altre amministrazioni. A

questa esigenza cerca di dare risposta l'approccio comunità, l'apprendimento e lo scambio collaborativo che sono diventati ineludibili strumenti di supporto a questi profili della PA che esercitano lo stesso ruolo e hanno gli stessi compiti.

3. Identità professionale ed *expertise* come elementi di scambio: le comunità on line

«Una comunità virtuale è un gruppo di persone che condividono un corpo di pratiche, attività o interessi lavorativi, e che trovano in Internet l'ambiente per accedere a specifiche informazioni per incontrarsi, per interagire e condividere esperienze e conoscenza. Esse traggono benefici dallo scambio di informazioni e dal sistema di relazioni, sviluppando collaborativamente e dinamicamente migliori pratiche, soluzioni e conoscenze» (Micelli 2000).

«Il vantaggio delle comunità virtuali è di mettere in collegamento persone che condividono i nostri stessi interessi, anche se questi ultimi sono singolari e, normalmente, di difficile condivisione». Così Howard Rheingold in uno dei primi studi significativi sulle comunità virtuali, realizzato nel 1993 in base alla sua personale esperienza di frequentazione della comunità on line WELL (Whole Earth Electronic Link), presumibilmente la prima mai costituita e tuttora attiva, a pagamento¹, con forum su vari argomenti di attualità.

Le prime comunità virtuali organizzate nascono e si diffondono soprattutto all'interno delle aziende private con l'obiettivo di collegare dipendenti che si muovono nella stessa sfera di interessi professionali. Ad esempio, per coordinare e supportare

i lavori di assistenza tecnica, per condividere soluzioni tecnologiche, per trovare rimedio a guasti e malfunzionamenti dei macchinari in assenza di figure specializzate in loco. Le comunità on line per queste aziende hanno rappresentato una notevole fonte di risparmio in termini di risorse economiche e di tempo, hanno consentito e consentono tuttora di risolvere on line le diverse criticità legate all'operatività lavorativa degli utenti.

Altro esempio di comunità di diversa tipologia, da ricordare poiché rappresenta un caso di successo italiano molto studiato, è quello della Ducati, passata dai cinquemila partecipanti del 1998 agli ottantamila del 2022. Nata con lo scopo principale da parte dei membri di trovare pezzi di ricambio originali delle famose motociclette, oggi la World Ducati Week rappresenta uno dei principali eventi al mondo di una *brand community*, ossia di una comunità di clienti identificati con uno specifico brand o con un prodotto. In realtà lo scopo di questa comunità, che riunisce i molti club "in presenza" diffusi sul territorio nazionale e internazionale, non è solo di carattere utilitaristico, perché essere *Ducatisti* significa avere molto forte il concetto di identità. E questo è un elemento che caratterizza dall'avvio le comunità che nascono spontaneamente tra persone che condividono un interesse comune, anche molto particolare o settoriale. È un elemento a doppio taglio perché, se da una parte rafforza il senso di appartenenza alla comunità, dall'altra può prefigurare il rischio che la comunità si chiuda troppo su sé stessa, penalizzando l'interazione e il confronto con il contesto esterno.

Nella nostra pubblica amministrazione le comunità professionali si sono diffuse a partire dagli ultimi anni Novanta, avvantaggiandosi delle esperienze precedenti. Formez PA è stato punto

¹ <https://www.well.com>. Cfr. anche <http://rheingold.com>.

di riferimento sia per l'elaborazione di metodologia per la progettazione², sia per l'avvio e la gestione di comunità professionali destinate al personale della pubblica amministrazione, con esempi che ancora oggi rappresentano buone prassi sia in termini quantitativi, come numero di utenti iscritti, sia in termini di produzione qualitativa, in alcuni momenti a supporto del livello istituzionale di riferimento, sia in termini di durata negli anni.

Questa modalità ha favorito la creazione di reti attraverso le attività messe in campo allo scopo da progetti, all'epoca prevalentemente finanziati dalle amministrazioni centrali, in particolare dalla Presidenza del Consiglio, mirati a promuovere l'utilizzo di piattaforme telematiche, in maniera pianificata e assistita, per sviluppare comunità on line. In alcuni casi la tecnologia ha supportato l'ampliamento e il rafforzamento di reti "reali", già esistenti, ma non formalizzate e organizzate. Le comunità di pratica on line oltre venti anni fa hanno cominciato a mettere a sistema lo scambio di informazioni, gli approfondimenti sull'armonizzazione delle norme, le soluzioni organizzative e le modalità operative ai fini di migliorare la performance lavorativa di funzionari e dirigenti formalmente nominati alla stessa responsabilità, che esercitano lo stesso ruolo e che assolvono agli stessi adempimenti di legge.

4. La Comunità dei RPCT della SNA: finalità e punti di forza

In Italia, la Comunità di pratica dei Responsabili della prevenzione della corruzione e trasparenza è stata realizzata dalla Scuola nazionale dell'amministrazione (SNA) nel 2022. È una

² Salis 2002.

comunità aperta non solo a tutti i RPCT in Italia, sia pubblici che privati, ma anche al personale del loro ufficio.

La Comunità di pratica della SNA intende promuovere lo scambio di conoscenze ed esperienze tra i partecipanti, fornire loro un luogo di supporto ai loro compiti e al loro ruolo, rafforzarne identità e orientamento alla mission.

Questa Comunità di pratica opera da oltre un anno per creare un sapere condiviso tra i propri membri, per avere in comune, rendere chiaro e informale il linguaggio in riferimento ai principali concetti di cui si tratta, per fare in modo che a temi, principi e assunti per prevenire la corruzione venga attribuito lo stesso significato e la stessa accezione da parte di tutti (un esempio per tutti, il confronto tra i membri della comunità e due esperti per condividere la definizione di conflitto d'interessi nel corso di uno dei laboratori). Lo scambio tra gli iscritti persegue, inoltre, lo scopo di valorizzare gli apporti di tutti i livelli delle amministrazioni, di rendere evidenti le diverse criticità dei territori, di rafforzare, attraverso il vissuto comune, dentro la comunità e nell'amministrazione di riferimento, l'adesione al ruolo e alla responsabilità e il senso di appartenenza identitario alla comunità.

La comunità on line è uno strumento potente per ribaltare il paradigma dell'apprendimento individuale. Nella vita reale, in tutte le sue fasi, siamo immersi in diversi contesti di comunità che frequentiamo senza troppo soffermarci ad analizzarne le caratteristiche. L'apprendimento che deriva dalla vita di tutti i giorni è prevalentemente un processo sociale in cui la conoscenza viene creata e condivisa con gli altri. La comunità on line fa sì che questo modello di apprendimento si applichi anche a livello professionale e lavorativo a tutti i membri che la compongono e che partecipano alla sua animazione e nei casi migliori che si possa riversare positivamente anche all'interno delle amministrazioni cui afferiscono i membri stessi.

La comunità RPCT, in particolare, si avvantaggia di alcuni elementi sicuramente positivi che giovano nella costruzione di conoscenza comune e collettiva e facilitano l'aiuto reciproco nelle pratiche di lavoro quotidiano, ma anche di più lungo respiro. Provo di seguito a darne una sintetica descrizione. Il gruppo di coordinamento fin dall'avvio organizza regolarmente eventi formativi e laboratori e mette a disposizione i relativi materiali didattici, anima forum online dove i partecipanti condividono informazioni ed esperienze e approfondiscono argomenti di interesse. Ciò fa sì che lo strumento comunità sia a integrazione di altri strumenti informativi, formativi e di aggiornamento, che sono poi la peculiare cifra della SNA e che contribuiscono ad alimentare l'approfondimento di temi, problemi ed esperienze comuni agli utenti. A seguire è opportuno evidenziare che questa comunità formalizza una rete³ già esistente dal 2013, da quando furono avviati i primi corsi di formazione in presenza per i primi nominati come Responsabile della Prevenzione della Corruzione a seguito dell'applicazione della legge 190/2012. Questa rete si è ampliata nel corso degli anni, in maniera informale e poco strutturata, ma pronta per confluire in uno spazio online strutturato e organizzato dallo staff di coordinamento di SNA. Inoltre, online la rete si è arricchita dell'apporto non solo dei responsabili, ma anche di coloro i quali lavorano nello staff del responsabile e possiede competenze trasversali utili per conseguire gli obiettivi di prevenzione della corruzione e di innalzamento del clima di integrità. Da ultimo, ma certamente non meno importante, il vantaggio di essere una comunità avviata in tempi

³ Progetto *Interventi mirati al contrasto della corruzione nella Pubblica Amministrazione Centrale e Locale* affidato a Formez PA dal Dipartimento della funzione pubblica, nel 2013. Formez PA ha realizzato progetti per sviluppare le competenze di anticorruzione e integrità tra i funzionari pubblici fino al 2018.

in cui lo sviluppo dei social network ha portato a massa critica la cultura dell'appartenenza a gruppi online, allo scambio tra utenti, alla selezione della propria rete di relazioni.

Questi elementi di vantaggio, gli eventi curati dallo staff di coordinamento, la partecipazione degli utenti, fanno sì che, ad oggi, la comunità RPCT possa essere considerata "vitale", cioè capace di impegnare i propri membri in discussioni stimolanti e generatrici di curiosità rispetto ai temi di pertinenza. È in questa accezione che Etienne Wenger (2007) descrive la vitalità di una comunità di pratica. Una comunità "energica" ha necessità di essere progettata per suscitare vitalità e questa progettazione ha presupposti diversi dalla comune progettazione organizzativa.

5. Suggerimenti per la pianificazione dello sviluppo

L'energia e la vitalità richiamate da Wenger possono essere punto di riferimento da assumere per una positiva evoluzione della comunità RPCT. Secondo il guru delle comunità online, la vitalità si alimenta di sette fattori declinati di seguito con riferimento alla comunità RPCT.

Progettare per l'evoluzione, decidere cioè da parte degli organizzatori cosa è importante e cosa può essere marginale all'interno della comunità. Lo staff di coordinamento può "pescare" i temi più interessanti e orientare il focus della comunità su questi, impedendo che si perdano o che abbiano scarsa rilevanza. In questo processo vanno rispettati gli orientamenti del gruppo: lo scopo non deve essere quello di imporre una direzione, ma di aiutare la comunità a svilupparsi sul binario di un apprendimento permanente, tipico delle comunità, su temi ritenuti rilevanti per costruire delle relazioni solide e avere un nucleo di membri che, più degli altri, contribuiscono a elaborare e introdurre a loro volta temi di importanza

per il gruppo. In quest'ottica argomenti quali il conflitto di interesse, la protezione del whistleblower, il rafforzamento del clima etico e dell'integrità sono già emersi come temi di sicuro interesse per i membri.

Aprire un dialogo tra prospettive interne ed esterne, inteso nel senso di apportare esperienze, conoscenze e prassi dall'esterno all'interno della comunità per avvantaggiarsi di eventuali soluzioni positive che possano essere condivise tra tutti gli utenti della comunità stessa. Il tema della prevenzione della corruzione e dello sviluppo dell'integrità ha bisogno, più in generale, di avvantaggiarsi di un livello di discussione molto ampio, non limitato ad ambiti circoscritti alle amministrazioni, ma allargato ai contesti esterni proprio perché questi contesti spesso generano i germi che corrompono l'amministrazione. Portare con regolarità testimoni del contesto esterno a dialogare con i membri della comunità può contribuire ad allargare la prospettiva rispetto alle questioni-chiave.

Favorire differenti livelli di partecipazione, gli utenti di una comunità rispondono in modo diverso alle sollecitazioni che partono dalla comunità stessa e ciò si nota sia in fase iniziale, sia nella fase di sviluppo delle comunità. D'altra parte, è illusorio pensare che tutte le persone possano partecipare in maniera uguale o con lo stesso interesse alle attività del gruppo. Di solito l'osservazione comparata di comunità on line ha portato a identificare un gruppo "core" dentro la comunità, formato da membri più attivi e che risponde di più agli stimoli dei coordinatori e dei tutor quando organizzano eventi, approfondimenti formativi e forniscono aggiornamenti. Questo gruppo è centrale rispetto alla comunità, ne costituisce il nucleo, può assumere una funzione di *leadership* insieme allo staff di coordinamento. La sua dimensione numerica può non essere rilevante, anzi quasi mai lo è, ma è fondamentale l'azione di "traino" che svolge per la maggior parte degli iscritti. C'è poi un livello successivo, quello che si

può definire di partecipanti attivi: frequentano gli incontri formativi, partecipano ai forum della comunità, ma non con la regolarità, l'intensità e il livello di approfondimento del nucleo centrale. Anche questo gruppo può non essere molto numeroso. Rimane la maggior parte dei membri, la quota più ampia della comunità che ha una partecipazione "periferica", ha un andamento non costante nella frequenza alle attività. Questi membri si tengono spesso ai margini, sono utenti passivi, anche se in realtà non sono così inattivi come appaiono. In realtà potrebbero avere una modalità di fruire di quello che succede dentro la comunità meno evidente degli altri due gruppi, ma pur sempre attenti alle idee e alle discussioni degli altri. Non bisogna trascurare la possibilità che il loro livello di apprendimento possa non essere nullo come forse appare. I membri della comunità non sono statici nella loro appartenenza a questi tre livelli di partecipazione, in realtà si muovono a seconda delle fasi che vivono dentro e fuori dalla comunità, in relazione con i loro impegni di lavoro. Anche i membri attivi possono trovarsi in situazioni che ne rallentano la partecipazione all'interno del gruppo. Una certa mobilità fra i tre livelli di partecipazione, quindi tra il nucleo centrale, i partecipanti attivi e i partecipanti più periferici in realtà aiuta a determinare vivacità all'interno del gruppo.

Sviluppare spazi di comunità sia pubblici che privati, prevedere che gli utenti, oltre che essere legati all'interno dello spazio online che condividono, abbiano anche contatti tra loro all'esterno della comunità per scambiarsi competenze, consigli, idee e risolvere problemi nella modalità "one to one". Queste occasioni possono essere create *ad hoc* come eventi pubblici organizzati dai coordinatori della comunità stessa, eventi istituzionali ricorrenti (la Giornata ANAC per i Responsabili Anticorruzione), ma possono anche svilupparsi in maniera estemporanea tra gli utenti. Ciò contribuisce a rafforzare la rete di relazione tra i membri, a delineare una mappa di possibili aree di competenza

specifica personale, a stabilire collaborazioni tra membri di amministrazioni contigue territorialmente o affini per tipologia di criticità. Naturalmente la dimensione pubblica e la dimensione privata della comunità devono essere molto correlate, le relazioni individuali si rafforzano anche attraverso eventi e momenti voluti dai coordinatori. Anche organizzare attività destinate a sottogruppi della comunità può aiutare lo sviluppo di questa dimensione.

Concentrarsi sul valore, evidenziare che le comunità funzionano se forniscono valore ai membri che ne fanno parte. Nella fase iniziale di una comunità è difficile identificare la fonte del valore, per questo si tende a fornire informazione e formazione per rendere più facile questo compito ai singoli membri. Nella fase di evoluzione la comunità si organizza e inizia a creare un proprio sistema di conoscenze accessibili a tutti i membri e dunque identificare il valore è naturalmente più facile. Progettare lo sviluppo della comunità implica prevedere queste fasi e puntare alla produzione di valore fin da subito, creare le occasioni per incoraggiare i membri a dichiarare qual è il valore che attribuiscono alla comunità organizzando discussioni e facendoli concentrare nell'individuare vantaggi (dunque, valore) che ricavano dalla partecipazione alla comunità. Risolvere problemi, migliorare la propria esperienza lavorativa, avere più consapevolezza del proprio ruolo e della propria responsabilità sono evidenti elementi di valore.

Combinare esperienze di routine ed eventi inconsueti si riferisce alla possibilità di prevedere che le comunità abbiano eventi occasionali e stimolanti che si inframezzano alle attività più di carattere più continuativo. Contribuisce a generare vitalità fare in modo che nella comunità circolino nuove persone e nuove idee nel corso di eventi organizzati proprio per dare stimolo all'attività della comunità. Le attività di routine sono fondamentali nel fornire stabilità per la costruzione delle relazioni, per la partecipazione programmata, mentre gli eventi inusuali, gli

eventi speciali, favoriscono la sensazione di partecipare a una comune avventura.

Dare ritmo alla comunità, in questo caso il consiglio è da intendersi come un'avvertenza rispetto alla velocità con cui la comunità procede, alla frequenza con cui si organizzano gli eventi, alla rilevazione del naturale ritmo con cui procede il coinvolgimento e la partecipazione degli utenti. Mantenere o modificare il ritmo con eventi periodici o occasionali (gli eventi inconsueti del punto precedente) deve avere lo scopo di supportare e favorire la partecipazione dei membri. Non esiste un ritmo valido per tutte le comunità e non c'è un ritmo sempre valido per la stessa comunità: naturalmente ci sono tempi ideali per ogni comunità e tempi ideali per le diverse fasi della stessa comunità, i coordinatori insieme al gruppo degli attivi devono captare l'andamento ottimale della comunità e cercare di mantenerlo.

Riferimenti bibliografici

- Micelli S. (2000), *Imprese, reti e comunità virtuali*, Etas libri, Milano.
- Rheingold H. (1993), *The virtual community: Homesteading at Electronic Frontier*, William Patrick book, Addison-Wesley.
- Salis S. (2002), *Comunità di pratiche, di apprendimento e professionali. Una metodologia per la progettazione*, Strumenti Formez n. 10.
- Wenger E., Dermott R.Mc, Snyder W.M. (2007), *Coltivare comunità di pratica*, Guerini e associati, Milano.

Prima parte:

INQUADRAMENTO GENERALE

Il whistleblowing in Italia.

Dalla legge 190/2012 al decreto 24/2023

Nicoletta Parisi

SOMMARIO: 1. Alcuni pochi cenni introduttivi d'ordine sistematico - 2. Quali gli sviluppi relativi alla finalità del whistleblowing - 2.1. La prospettiva *government oriented* - 2.2. La prospettiva *human rights oriented* - 3. Quali i canali per segnalare - 4. Quali le informazioni qualificate di whistleblowing - 5. Quale la qualificazione di whistleblower - 6. Quale lo statuto di protezione del whistleblower: rinvio.

1. Alcuni pochi cenni introduttivi d'ordine sistematico

Negli undici anni che separano l'approvazione della legge 190/2012 – intesa a dare una collocazione sistematica nell'ordinamento italiano allo strumento del whistleblowing – dall'adozione del decreto legislativo 24/2023 – di recepimento della direttiva dell'Unione europea 2019/1937 – l'assetto giuridico di questo istituto ha subito più di un intervento normativo. Questo capitolo è preordinato proprio a disegnare l'itinerario compiuto dal legislatore italiano.

Nel tentativo di essere maggiormente efficaci si è scelta una chiave di descrizione di questo itinerario che, prescindendo dalle tappe cronologiche (che, beninteso, sono ben tenute presenti), sottolinea il percorso che dal punto di vista sostanziale è stato compiuto in relazione alle questioni di fondo.

Saranno dunque prese in considerazione in successione le modifiche che attengono alle finalità del whistleblowing (par. 2), alla diversificazione dei canali utilizzabili per introdurre le segnalazioni (par. 3), al tipo di informazioni che qualificano una segnalazione come di whistleblowing (par. 4), all'ambito delle persone che, per aver segnalato secondo i presupposti voluti dalla legge,

sono qualificati whistleblower (par. 5) e, conseguentemente, allo statuto di protezione che essi meritano (par. 6).

Si è consapevoli che la trattazione potrà apparire in più punti frettolosa, concentrata com'è entro un solo capitolo di libro e non consegnata a un manuale o a un commentario¹. Ma si confida sugli approfondimenti che sono oggetto dei contributi che seguono questo mio, che ha una mera pretesa introduttiva.

Come si vedrà, rispetto al 2012 lo strumento dovrebbe² funzionare nell'ordinamento italiano in modo significativamente diverso oggi, a quasi dodici anni appunto dalla sua prima introduzione. Il processo di progressiva modifica è stato compiuto, a parere di chi scrive, sempre sulla spinta impressa dal diritto internazionale ed europeo, che con norme di *soft* e di *hard law* ha indirizzato i legislatori nazionali verso l'adesione a valori, principi e precetti normativi emersi nei contesti dove viene organizzata, secondo modalità anche molto diverse, la cooperazione, il coordinamento e, in casi limitati, anche l'integrazione fra ordinamenti nazionali.

Così, per tappe – e retrocedendo nel tempo per meglio dare il polso del contesto culturale e giuridico entro il quale nel 2012 questo strumento ha dovuto integrarsi nel nostro ordinamento - si può iniziare con il ricordare come in via generale «[r]eporting suspicions of foreign bribery by whistleblowers in public or private entities requires adequate safeguards to be truly effective in practice. However, comprehensive whistleblower protection is notably absent» nella grande parte degli Stati: eravamo nel 2006³.

Questa situazione di difficoltà di predisporre un adeguato statuto

¹ Per un approccio cronologico al tema si veda l'esaustiva disamina di Donini 2022, pp. 70-96.

² Al proposito si veda *infra*, pp. 280-282.

³ OECD-Directorate for financial and enterprises affairs/WGB, *Midterm Report of Phase 2 Reports*, 22 May 2006, par. 550.

di protezione di colui che segnala nell'interesse non "egoistico" ha alla radice alcuni fattori. Essa origina anzitutto da resistenze che gli Stati esercitano normalmente nei confronti dell'esatto adempimento degli obblighi internazionali in materia di istituti ignoti, quale era allora il whistleblowing per la gran parte degli ordinamenti nazionali soprattutto di quelli di *civil law*: sembrava (e forse ancora sembra) a taluni di questi che l'istituto fosse non solo estraneo ma anche contraddittorio rispetto al tessuto culturale della società civile sottostante⁴. In queste situazioni interviene, di conseguenza, l'assenza di volontà politica degli Stati di dare, all'interno dei contesti internazionali cui partecipano, l'impulso necessario all'adozione di norme vincolanti utili a indirizzare a propria volta l'attività normativa nazionale. A quanto detto si aggiungevano concrete, fondate difficoltà per gli Stati di far propria la norma internazionale che spesso, anche quando vincolante, era ed è redatta in modo vago: il ricorso a espressioni quali quelle di *reasonable grounds* poste a fondamento della decisione del dipendente di riferire⁵, *effective and appropriate protection* di quest'ultimo⁶, accompagnate

⁴ V. a proposito del contesto culturale italiano *infra*, nel testo all'altezza dell'esponente di nota 10. L'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa, nella propria risoluzione 1729 (2010), afferma di rendersi conto che «the necessary legislative improvements must be accompanied by a positive evolution of the general cultural attitude, which must be freed from its former association with disloyalty or betrayal» (punto 7).

⁵ Art. 9 *Civil Law Convention on Corruption* (1999): stipulata nel quadro del Consiglio d'Europa, essa è stata aperta alla firma il 4 novembre 1999, è entrata internazionalmente in vigore l'1 novembre 2003, per l'Italia l'1 ottobre 2013, a seguito dell'autorizzazione alla ratifica data con legge 112/2012.

⁶ Art. 22 *Criminal Law Convention on Corruption* (1999), aperta alla firma

alla mancanza di una definizione condivisa di whistleblowing e di whistleblower, nell'implicare una grande elasticità, accordano all'interprete chiamato ad applicare la norma un margine di discrezionalità suscettibile di radicare trattamenti differenziati, abusi, valutazioni non equilibrate dell'evento: in una parola di fallire l'obiettivo che ha di mira il diritto internazionale, quello di avvicinare gli ordinamenti nazionali a standard condivisi. Sono, queste, difficoltà interpretative delle locuzioni utilizzate nella normativa internazionale che ancora oggi suscitano problemi negli Stati ai fini di una corretta applicazione delle norme che le contengono, come ben emerge dall'*Evaluation Report* redatto in ambito Consiglio d'Europa nello scorso anno, al fine di valutare l'impatto – con le difficoltà connesse – negli ordinamenti degli Stati membri della raccomandazione (2014)⁷ adottata dal Comitato dei Ministri di questa Organizzazione⁷.

Per quanto riguarda specificamente l'ordinamento italiano: già l'*Alto commissario per la prevenzione e il contrasto della corruzione e delle altre forme di illecito nella pubblica amministrazione* aveva segnalato «l'urgenza di avviare una compiuta riflessione sul problema della adeguata protezione delle persone che comunicano informazioni (cd. “whistleblowers”), (...), che costi-

(nell'ambito del Consiglio d'Europa) il 27 gennaio 1999, entrata internazionalmente in vigore l'1 luglio 2002, per l'Italia l'1 ottobre 2013, a seguito della ratifica autorizzata con legge 110/2012.

⁷ *Evaluation Report on recommendation (2014)⁷ of the Committee of Ministers to Member States on the protection of whistleblowers* (prepared by Anna Myers), Strasbourg, June 2022. La raccomandazione è richiamata *infra*, nota 39.

tuisce[un aspetto per il quale] (...) non è rinvenibile nel nostro ordinamento un'adeguata disciplina»⁸.

In una prospettiva più limitata, ma non per questo meno rilevante, si era anche espresso il Garante per la protezione dei dati personali, invitando il Parlamento a colmare un vuoto normativo sul fronte della segnalazione di illeciti che si verificano all'interno di un'organizzazione, dalla prospettiva del trattamento dei dati a esse connessi⁹.

⁸ *Relazione II semestre 2007*, Roma, gennaio 2008, p. 47.

⁹ *Segnalazione al Parlamento e al Governo sull'individuazione, mediante sistemi di segnalazione, degli illeciti commessi da soggetti operanti a vario titolo nell'organizzazione aziendale - 10 dicembre 2009 (art. 154, comma 1, lett. f), d.lg. 30 giugno 2003, n. 196)*, in *Bollettino* n. 111, dicembre 2009, <https://www.garante-privacy.it/garante/doc.jsp?id=16930>. Nello specifico «il Garante segnala al Parlamento e al Governo l'opportunità che sia valutata, in relazione all'utilizzo di sistemi di segnalazione di presunti illeciti commessi da soggetti operanti a vario titolo nell'ambito di un'organizzazione aziendale, l'adozione di apposite disposizioni legislative volte a:

- individuare i presupposti di liceità del trattamento effettuato per il tramite dei citati sistemi di segnalazione, in particolare delineando una base normativa che definisca, innanzi tutto, l'ambito soggettivo di applicazione della disciplina e le finalità che si intendono perseguire;
- valutare in particolare, nel processo di perimetrazione sul piano soggettivo della disciplina, se estenderla a ogni tipo di organizzazione aziendale ovvero, per esempio, riferirla alle sole società ammesse alle negoziazioni su mercati regolamentati;
- individuare nell'ambito dei soggetti operanti a vario titolo all'interno delle società coloro che possono assumere la qualità di soggetti “segnalati”;
- individuare in modo puntuale le finalità che si intendono perseguire e le fattispecie oggetto di possibile “denuncia” da parte dei segnalanti;
- definire la portata del diritto di accesso previsto dall'art. 7 del codice da parte del soggetto al quale si riferisce la segnalazione (interessato), con riguardo ai dati

Anche nelle istituzioni internazionali l'assetto normativo italiano era valutato come carente. Si consideri esemplificativamente quanto emerge dall'attività di controllo del *Working Group on Bribery (WGB)* dell'OCSE; nel 2004 nel corso della seconda fase di valutazione del sistema-Paese dalla prospettiva del contrasto alla corruzione il WGB aveva accertato, in via generale, che «whistleblowing is not ingrained in the Italian culture because it is linked to the historical concept of *delazione* (informers)»¹⁰. Più nello specifico, aveva raccomandato «that Italy consider introducing stronger measures to protect employees who report suspicious facts involving bribery in order to encourage them to respect such facts without fear of retribution»¹¹. Nell'occasione, poi, del primo *follow-up* relativo all'adempimento degli obblighi convenzionali e delle raccomandazioni adottate nel quadro della stessa Organizzazione, il WGB aveva accertato che l'ordinamento italiano risulta non aver dato alcun seguito al suggerimento proposto¹². Infine, l'Italia, es-

identificativi dell'autore della segnalazione (denunciante);
- stabilire l'eventuale ammissibilità dei trattamenti derivanti da segnalazioni anonime».

¹⁰ OECD-Directorate for financial and enterprises affairs/WGB, *Italy: Phase 2. Report on the application of the Convention on combating bribery of foreign public officials in international business transactions and the 1997 recommendation on combating bribery in international business transactions*, 29 November 2004, punto 49 (il corsivo è nel testo).

¹¹ Recommendation no. 2, in *Report* ult. cit.

¹² OECD-Directorate for financial and enterprises affairs/WGB, *Italy: Phase 2. Follow-up Report on the implementation of the Convention on combating bribery*

sendosi impegnata a dare risposta entro un anno da tale ricognizione, aveva rilevato come essa – nonostante «is of the view that current domestic labour law (*Statuto dei Lavoratori*) would be sufficient to protect whistleblowers from wrongful dismissal» – avesse perfezionato, per iniziativa dell'Alto commissario contro la corruzione, uno studio «on measures that can be undertaken (...) to comprehensively develop whistleblowing protection (...)»; lo avesse sottoposto ai ministri della giustizia e degli affari esteri; si fosse risolta, infine, a valutare l'utilità di adottare, a completamento dello Statuto dei lavoratori, «provision such as the one envisaged by the US law (i.e. section 806 of the Sarbanes-Oxley Act) or the one envisaged by the Slovak Labour Code (section 13)»¹³.

Nell'anno successivo il GrECO aveva reso il proprio rapporto sull'adempimento da parte dell'Italia degli obblighi convenzionali promossi dal Consiglio d'Europa in materia di contrasto alla corruzione internazionale¹⁴: la diciottesima delle ventidue raccomandazioni indirizzate all'amministrazione nazionale si situa sulla stessa lunghezza d'onda accolta dal WGB dell'OCSE: essa suggerisce che «an adequate system of protection for those who, in good faith, re-

of foreign public officials in international business transactions and the 1997 recommendation on combating bribery in international business transactions, 23 March 2007, pp. 5 e 10.

¹³ *Follow-up from Italy on the Implementation of Specific Phase 2 Recommendations*, March 2008.

¹⁴ GrECO-Directorate général of human rights and legal affairs-Directorate of monitoring, *Joint First and Second Evaluation Round- Evaluation Report on Italy*, Strasbourg, 2 July 2009, Public GrECO eval i/ii Rep(2008) 2e.

port suspicions of corruption within public administration (whistle-blowers) be instituted»¹⁵. È vero, infatti, che «an important tool in the fight against corruption is the understood obligation of public officials to report corruption when they become aware of it in the course of their duties»; tuttavia, «[w]hile Italy has a provision of law which requires an official to report certain crimes, there are no standards or procedures in place to protect that official from reprisals for having made that report; it provides no “whistleblower” protection. There are provisions for witness protection for certain crimes, but that is clearly not the same as whistleblower protection»¹⁶.

Anche in tempi assai recenti il giudizio delle istituzioni internazionali, pur lusinghiero per tanti aspetti¹⁷, resta sospeso, volendosi verificare come si perfezioni il percorso legislativo che si è andato concludendo per ora con il recepimento della direttiva dell'Unione¹⁸.

Con i due Rapporti critici del WGB e del GrECO si era nel 2008-2009. I tempi erano maturi perché l'ordinamento italiano si dotasse di una disciplina in materia che trovò sede nell'art. 1, comma

¹⁵ Doc. ult. cit., p. 60.

¹⁶ *Ibid.*, punto 156.

¹⁷ Si veda esemplificativamente il *Country Report – 2019* a chiusura del “Semestre europeo 2019”: documento di lavoro dei Servizi della Commissione SWD(2019) 1011 final, specific. pp. 7, 18-19, 69, 70, 70-71.

¹⁸ Il *Country Report – 2020* a chiusura del “Semestre europeo 2020” è meno generoso poiché riscontra fra l'altro che l'attuazione del whistleblowing nel settore privato rimane problematica a causa del carattere volontario dell'adozione di un protocollo d'intesa (documento di lavoro dei Servizi della Commissione SWD(2020) 511 final, p. 9). Anche l'OCSE sospende il giudizio riscontrando criticità, in attesa del recepimento della direttiva europea in materia (OECD-Direttore, *Phase 4 Report – Italy*, per esempio pp. 15-16. Più diffusamente sulle valutazioni internazionali del sistema italiano di prevenzione della corruzione (e dunque anche sul whistleblowing) ci si permette di rinviare a Cantone, Parisi 2021, cap. 4.

51, della legge 190/2012: esso integrava il d.lgs. 165/2001 con una norma contenuta in un nuovo articolo 54-*bis*, secondo la quale il dipendente pubblico che segnala all'autorità amministrativa o denuncia all'autorità giudiziaria o a quella contabile condotte illecite non può subire trattamenti ritorsivi. La sua collocazione è sintomatica: essa manifesta infatti lo stretto collegamento fra la previsione di un codice di comportamento di cui ogni ente pubblico deve essere dotato (art. 54) e il comportamento, appunto, del dipendente che segnali e che per questo è meritevole di essere protetto. La condotta che fino ad allora era valutata come un comportamento di disvalore (delazione) con questa legge acquista una valenza positiva: la norma in questione era orientata a valorizzare l'esigenza di integrità della pubblica amministrazione e dunque a favorire l'emersione di segnalazioni che andassero in contraddizione con questa qualità.

Questa disciplina fu innovata in parte una prima volta con il d.l. 90/2014 che, istituendo l'Autorità Nazionale Anticorruzione, individuò in essa il canale esterno di segnalazione a disposizione del whistleblower, provvedendo contestualmente a sostituire, come canale interno di segnalazione, il superiore gerarchico con il RPCT; una seconda volta con la legge 179/2017 che dettò una prima disciplina di stampo volontaristico per allargare all'ambiente privato la tutela del whistleblower e irrobustì in parte la tutela anche per l'ambiente pubblico. Tutte questioni sulle quali si tornerà meglio¹⁹.

La direttiva dell'Unione europea 2019/1937/UE ha determinato l'esigenza di un proprio recepimento, che sarebbe dovuto avvenire entro il 17 dicembre 2022. Per l'ordinamento italiano esso è

¹⁹ Rispettivamente nel par. 3 e nel par. 5.

tardivamente intervenuto (ad opera del legislatore delegato dalla legge di delegazione europea²⁰) con il decreto legislativo 24/2023, che ha determinato una rivisitazione generale della materia, dotando il nostro ordinamento di un «mini testo unico»²¹ in materia. Il legislatore italiano delegante ha infatti optato, fra due diverse ipotesi da seguire, per una soluzione che si valuta razionale: non si è limitato a introdurre la disciplina di recepimento della direttiva europea dedicata alle segnalazioni suscettibili di pregiudicare l'applicazione del diritto e delle politiche dell'Unione negli specifici settori individuati; ha invece dettato un regime uniforme esteso anche alle segnalazioni che hanno un rilievo per il solo ordinamento nazionale, con ciò disegnando uno statuto di protezione del segnalante uniforme²².

2. Quali gli sviluppi relativi alla finalità del whistleblowing

2.1. La prospettiva *government oriented*

L'approccio normativo è anzitutto diffusamente sostenuto dalla convinzione - peraltro confermata dalla rilevazione della prassi²³ - che il whistleblower ricopra entro l'ente per il quale lavora un ruolo cruciale, essendo almeno in astratto il naturale alleato del proprio datore di lavoro nello scoraggiare e nel far emergere (anche solo rischi di) condotte illegali²⁴.

²⁰ Legge 127/2022, art. 13. La prima delega data con legge n. 53/2021, art. 23, è stata lasciata scadere dal Governo.

²¹ Cantone 2023, p. 118.

²² Sul punto si veda Magri 2002, pp. 555 ss.

²³ Si rinvia ai soli Stephenson, Levi 2012.

²⁴ Sul punto Vandekerckhove 2010, pp. 15 ss.; Vandekerckhove 2018. Da una prospettiva sociologica per giungere a conclusioni analoghe v. Ceva, Bocchiola 2019, pp. 83 ss.

L'ordinamento italiano si trovava perfettamente allineato al diritto internazionale: fino al recepimento della direttiva europea il whistleblowing è stato considerato uno strumento utile a conservare o ripristinare l'integrità dell'ambiente pubblico e privato. In questa prospettiva esso è strumento di *governance*: è infatti funzionale a far emergere (rischi di) condotte illegali (non solo quelle penalmente rilevanti), nonché di condotte anche soltanto irregolari in quanto siano «elementi concreti (indici sintomatici) tali da far ragionevolmente ritenere (...) che potrebbe essere commessa una delle violazioni» per la segnalazione delle quali è predisposta la procedura²⁵.

Si comprende come da questa prospettiva - cd. *government oriented* - il whistleblowing sia uno strumento versatile, perché reputato utile sul fronte tanto della repressione quanto della prevenzione.

Sono una manifestazione di questa doppia valenza, esemplificativamente, la *Civil Law Convention on Corruption*²⁶ e la *United Nations Convention against Corruption (UNCAC)*²⁷. La prima stabilisce, nel proprio art. 9, che «each Party shall provide in its internal law for appropriate protection against any unjustified sanction for employees who have reasonable grounds to suspect corruption

²⁵ La citazione è da ANAC, *Linee guida in materia di protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell'Unione e protezione delle persone che segnalano violazioni delle disposizioni normative nazionali. Procedure per la presentazione e gestione delle segnalazioni esterne*, delibera del Consiglio n. 311 del 12 luglio 2023, p. 26.

²⁶ Cit. *supra*, nota 5.

²⁷ La Convenzione è stata aperta alla firma il 9 dicembre 2003, è entrata in vigore internazionalmente il 14 dicembre 2005, per l'Italia il 5 ottobre 2009 a seguito dell'autorizzazione alla ratifica data con legge 116 di quell'anno.

and who report in good faith their suspicion to responsible persons or authorities». La seconda contiene due disposizioni simmetriche in materia: l'una (art. 33), situata nel Capitolo III rubricato «Criminalization and law enforcement», l'altra (art. 8.4), situata nel Capitolo II dedicato alle «Preventive measures». Quest'ultima - con formula di portata giuridica identica (non vincolante) e linguaggio analogo a quanto dispone l'art. 33²⁸ - dichiara che «each State Party shall also consider, in accordance with the fundamental principles of its domestic law, establishing measures and systems to facilitate the reporting by public officials of acts of corruption to appropriate authorities, when such acts come to their notice in the performance of their functions».

L'approccio internazionale *government oriented* è dovuto, indubbiamente, all'impronta che alcuni Stati — dotati di una propria legislazione in materia anche molto risalente nel tempo — hanno impresso alla cooperazione che si è andata sviluppando nel contesto delle relazioni intergovernative, in particolare nel quadro dell'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE) e del *Group of States against Corruption (GrECO)*: in queste sedi si è incominciato ad operare per individuare un minimo standard comune per la protezione di coloro che segnalano criticità o illegalità dall'interno del luogo di lavoro²⁹.

²⁸ Art. 33: «Each State Party shall consider incorporating into its domestic legal system appropriate measures to provide protection against any unjustified treatment for any person who reports in good faith and on reasonable grounds to the competent authorities any facts concerning offences established in accordance with this Convention».

²⁹ Ci si permette di rinviare a Parisi 2019b.

È insomma successo in materia di whistleblowing ciò che si è verificato quando, per esempio e sempre nell'ambito della stessa OCSE, è stato avviato il negoziato per la stipulazione di un accordo per il contrasto della corruzione nelle transazioni economiche di respiro transnazionale: l'esistenza di una normativa statunitense in materia e i suoi contenuti sono stati non solo d'impulso all'avvio dei negoziati, ma anche la falsariga lungo la quale essi si sono naturalmente incanalati. La *Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions*³⁰ si modella infatti sulla disciplina dettata nel *Foreign Corrupt Practices Act* del 1977.

La prima normativa nazionale in materia di tutela del segnalante è anch'essa statunitense: ha preso le mosse dal caso di dieci marinai che, nel 1777 (soltanto pochi mesi dopo l'adozione della Dichiarazione di indipendenza), ottennero protezione da pratiche improprie loro riservate (assimilate a tortura e trattamenti inumani e degradanti) da Esek Hopkins, comandante in capo della Continental Navy³¹. Al provvedimento legislativo (e poi alla sentenza) che nel caso ripristinò l'osservanza del diritto dei segnalanti alla tutela seguirono atti normativi indirizzati, tutti, a far emergere abusi di potere, frodi, atti di corruzione nell'amministrazione federale statunitense a partire dal primo di essi, adottato non a caso per contrastare

³⁰ La Convenzione (stipulata in ambito OCSE) *on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions* è stata aperta alla firma il 17 dicembre 1997, ed è entrata internazionalmente in vigore il 15 febbraio 1999, per l'Italia il 15 dicembre 2000 a seguito della ratifica autorizzata con legge 300 di quell'anno.

³¹ La vicenda è ripercorsa nel contributo di Kohn 2011.

eventi fraudolenti verificatisi nella fornitura all'esercito nordista di beni utili all'esercizio della guerra civile³². Analogo approccio al whistleblowing è quello accolto dal 1998 *Public Interest Disclosure Act*, adottato dal Regno Unito per proteggere da trattamenti ritorsivi il lavoratore che abbia segnalato informazioni in ordine a certe tipologie di *wrongdoings*³³. Tanti altri ordinamenti nazionali si sono incamminati in questa direzione, taluni estendendo la protezione da ritorsioni anche ai dipendenti del settore privato³⁴. In virtù di quel processo circolare che contraddistingue i rapporti sul piano normativo fra ordinamento internazionale e ordinamenti degli Stati, l'approccio *government oriented* è naturalmente trasmigrato dal tessuto normativo statale all'ambito della cooperazione intergovernativa: nonostante le recenti fibrillazioni imposte da certi Stati al concerto multilaterale, questo è un contesto giuridico che si propone come "luogo" non solo di confronto delle sovranità nazionali, ma sempre più di elaborazione di criteri guida per consentire alle singole politiche nazionali di convergere verso modelli se non condivisi almeno capaci di dialogare reciprocamente. L'assetto è indubbiamente una conseguenza sul piano giuridico del processo di globa-

³² Atti quali il 1863 *False Claims Act*, il 1912 *Lloyd-La Follette Act*, il 1989 *Whistleblowing Protection Act*, il 2009 *Fraud Enforcement and Recovery Act* e il 2012 *Whistleblowing Enhancement Act*: sull'assetto odierno del sistema statunitense di protezione del whistleblower si rinvia ai soli Chult, Aratyunyan 2015, e Himbukuro, Aige, Hitaker 2012.

³³ Integrato dal 2013 *Enterprise and Regulatory Reform Act*. In argomento v. Ummerfield 2018.

³⁴ Una rassegna comparata di ventitré ordinamenti nazionali è in Thu Sing, Forst 2016; *adde*: Apaza, Chang 2017. V. cenni anche in Stephenson, Levi 2018.

lizzazione; ma è anche il portato dell'evoluzione della comunità internazionale dal modello emerso dalla pace di Westfalia al "modello onusiano", che la stipulazione della Carta di San Francisco istitutiva delle Nazioni Unite ha determinato. Per effetto di questo processo il dialogo fra gli Stati, la condivisione di percorsi politici e giuridici tramite il confronto fra modelli, la circolazione e contaminazione di questi ultimi³⁵ sono diventati la modalità usuale di confronto fra gli Stati stessi. Per questo motivo, si rinvengono norme internazionali che dispongono nel senso di integrare l'istituto del whistleblowing nel quadro delle strategie di prevenzione della corruzione, secondo modelli e pratiche che sono introdotte nel contesto internazionale dagli Stati che li utilizzano i quali, dunque, danno la primigenia impronta al contenuto della collaborazione.

A titolo esemplificativo, si richiamano i principi guida adottati dal G20³⁶, le disposizioni contenute nelle già richiamate Convenzioni delle Nazioni Unite del 2003 e del Consiglio d'Europa del 1999, i principi elaborati nella prassi dei lavori svolti nell'ambito

³⁵ A proposito di questo processo — così evidente nel campo nelle strategie di prevenzione della corruzione — ci si permette di rinviare a Parisi, Clementucci 2019.

³⁶ Si veda *G20 Anti-Corruption Action Plan*, punto 7. I principi sono stati adottati a Seul, nel 2010.

del *Working Group on Bribery* dell'OCSE³⁷ e del *GrECO*³⁸, nonché i *Global Principles on National Security and the Right of Information*, i cosiddetti *Tshwane Principles*³⁹.

2.2. La prospettiva *human rights oriented*

In virtù di quello stesso processo normativo e del suo proprio andamento circolare appena ricordato, l'ordinamento italiano affianca

³⁷ La prassi applicativa della Convenzione OCSE si segnala come molto interessante in materia di whistleblowing. A partire dall'art. 2 della Convenzione del 1997, introduttivo del principio della responsabilità delle persone giuridiche, dall'art. 5 della stessa, che attiene alla fase dell'*enforcement*, nonché dalla 1997 *Recommendation on Combating Bribery in International Business Transactions*, l'interesse dell'OCSE per il whistleblowing si è manifestato per esempio nelle *Guidelines for Multinational Enterprises* (Parigi, 2000) e nei *Principles of Corporate Governance* (Parigi, 2004), nonché nei rapporti redatti annualmente dai "Punti di contatto nazionali" (PCN) sull'attuazione delle Guidelines. Dai lavori del suo *Working Group on Bribery* è diffusamente emersa l'esigenza che gli Stati si dotino di una normativa di portata generale specificamente indirizzata a promuovere il ruolo del - e conseguentemente a proteggere il - whistleblower.

³⁸ Si vedano esemplificativamente OECD (2012), *G20 Anti-Corruption Action Plan, Protection of Whistleblowers. Whistleblower Protection Frameworks, Compendium of Best Practices and Guiding Principles for Legislation*. Quanto al Consiglio d'Europa, si vedano: Council of Europe (2014), *Protection of Whistleblowers. Legal Instrument. Recommendation CM/Rec(2014)7 and explanatory memorandum*; ID. (2015), *Protection of Whistleblowers: a Brief Guide for Implementing a National Framework*. In dottrina sono molto interessanti le analisi comparate di Mitsilegas, Jofre 2021, e di Chordiya, Sabharwal, Relly 2020.

³⁹ I cd. *Tshwane Principles* sono stati adottati da un gruppo di organizzazioni non governative e università, <http://www.opensocietyfoundations.org/publications/global-principles-national-security-and-freedom-information-tshwane-principles>.

oggi all'approccio descritto una nuova diversa dimensione, maturata nel contesto europeo ove Consiglio d'Europa e Unione europea lavorano da tempo in sintonia sul piano del rafforzamento dei valori e dei principi dello Stato di diritto.

È accaduto infatti che davanti alla Corte europea dei diritti dell'uomo siano stati incardinati ricorsi individuali presentati da persone fisiche che, avendo segnalato all'interno del proprio ordinamento condotte illecite, ivi non solo non abbiano trovato ascolto, ma siano state anche oggetto di misure ritorsive proprio in conseguenza della segnalazione.

La Corte ha apprezzato nel caso la violazione del diritto alla libertà di espressione, protetto dall'art. 10.1 della Convenzione europea di salvaguardia, mettendo in bilanciamento sulla base del test di necessità e proporzionalità contemplato dall'art. 10.2 della stessa, il diritto dell'ente a pretendere fedeltà, riservatezza e discrezione da parte dei propri dipendenti (qualità senza dubbio funzionali al mantenimento dell'integrità dell'ente privato ovvero dell'autorità dell'ente pubblico) e il diritto alla libertà di espressione nelle sue diverse dimensioni⁴⁰. In uno dei primi casi⁴¹, la Corte ha anzitutto valutato se il ricorrente avesse avuto a disposizione canali diversi da quelli utilizzati (gli organi di stampa) per rendere note lettere riservate indirizzate a esponenti di autorità pubbliche (apparte-

⁴⁰ La dimensione attiva, che si manifesta nella libertà del singolo di esprimere il proprio pensiero anche divulgando informazioni interne all'ente alle cui dipendenze lavora; la dimensione passiva, consistente nel diritto di ciascuna persona di conoscere informazioni che rivestono un interesse pubblico, generale.

⁴¹ Sentenza 12 febbraio 2008, *Guja c. Moldova*, ric. n. 14277.

nenti all'Ufficio del Procuratore generale); se le informazioni divulgate fossero ragionevolmente fondate; se egli fosse in buona fede, mosso cioè non da interessi meramente personali, quanto piuttosto dalla volontà di rendere pubblici fatti gravi di corruzione e di traffico d'influenze illecite⁴². L'indagine fattuale ha fatto dichiarare alla Corte il buon titolo del ricorrente a informare in materia.

La Corte ha anche valutato come fondato il diritto della collettività a essere messa al corrente di fatti pregiudizievole per il corretto funzionamento di una società democratica: nel caso reso noto dal ricorrente si trattava di fatti capaci di alterare il funzionamento del principio di separazione dei poteri, concretatisi in comportamenti indebiti di esponenti politici e di pressioni degli organi di polizia nei confronti di persone ritenibili *prima facie* responsabili di detenzione illegale e trattamenti illeciti nei confronti di individui soggetti a limitazioni della propria libertà personale⁴³.

Essa ha poi verificato se una divulgazione siffatta dovesse cedere il passo di fronte all'esigenza di non pregiudicare la reputazione dell'ente implicato, concludendo nel caso di specie che la funzione giurisdizionale ricopre un ruolo così importante in una società democratica da richiedere che la fiducia nelle modalità di amministrazione di essa debba essere garantita anche tramite il dibattito pubblico di fatti disdicevoli che la riguardano⁴⁴.

Infine, la Corte ha valutato la sanzione (il licenziamento) inflitta al ricorrente per essersi appropriato (letteralmente *stolen*) di informazioni riservate in possesso dell'ente alle cui dipendenze egli

⁴² Rispettivamente parr. 80-84, 89 e 92-94 della motivazione sent. ult. cit.

⁴³ Parr. 85-88 doc. ult. cit.

⁴⁴ Parr. 90-91 doc. ult. cit.

lavorava e di averle divulgate⁴⁵ concludendo nel senso della sproporzione di essa, definendo non necessaria l'ingerenza nel diritto alla libertà di espressione⁴⁶. La Corte ha infine accertato la violazione della norma convenzionale da parte della Moldova.

È stato così inaugurato un orientamento giurisprudenziale che ha visto il segnalante continuamente⁴⁷ e costantemente⁴⁸ protetto dalla Corte europea: il whistleblowing è apprezzato dunque anche come strumento *human rights oriented*, di rafforzamento della *rule of law* nelle molte dimensioni in cui questa si declina e nel suo rapporto con democrazia e diritti fondamentali della persona⁴⁹, come «dominant or-

⁴⁵ Parr. 95-96 doc. ult. cit.

⁴⁶ Par. 97 doc. ult. cit.

⁴⁷ Il signor Guja ha introdotto un secondo ricorso alla Corte europea di Strasburgo perché, vistosi reintegrato nel proprio posto di lavoro a seguito della sentenza del 12 febbraio 2008, ha dovuto far accertare il proprio diritto a lavorare, non solo a essere riassunto (sentenza 27 febbraio 2018, ric. n. 1085/10).

⁴⁸ Da ultimo ci si limita a richiamare due fra le sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo più significative in materia: sentenza 16 febbraio 2021, *Gawlik c. Liechtenstein*, ric. n. 23922/19; sentenza 14 febbraio 2023, *Halet c. Lussemburgo*, ric. n. 21884/18.

⁴⁹ Si veda ad esempio uno fra i più recenti contributi europei proposti per delineare i contenuti della *rule of law*: Venice Commission of the Council of Europe (2016), *The Rule of Law Checklist*, 1-12 March. A livello universale si rinvia alla risoluzione dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite del 2012, che ha fatto propri gli indicatori adottati dall'Organizzazione nell'anno precedente (https://www.un.org/en/events/peacekeepersday/2011/publications/un_rule_of_law_indicators.pdf). Essi sono pragmaticamente espressi dalla Commissione europea nella Comunicazione su *Rafforzare lo Stato di diritto nell'Unione. Programma d'azione*, COM(343) 2019 del 17 luglio 2019, e sostanziano il nuovo esercizio annuale di valutazione degli Stati membri dell'Organizzazione, appunto

organisational model of modern constitutional law and international organisations (...) to regulate the exercise of public power»⁵⁰. In questa prospettiva il whistleblowing è considerato un tassello importante, in quanto strumento di rafforzamento dei sistemi democratici, che consente di valorizzare la loro *accountability* verso i governati, riconoscendo loro il godimento e l'esercizio di alcuni fondamentali diritti della persona, in particolare del diritto alla libertà di pensiero, nonché di espressione e del diritto all'informazione, che di quest'ultima libertà è considerata una declinazione⁵¹. L'esercizio di questi diritti è, a propria volta, strumentale al godimento effettivo di diritti e valori quali la trasparenza, l'integrità, il genuino funzionamento della democrazia. In questa prospettiva – non tanto, dunque, perché leva per far emergere illegalità o irregolarità – chi segnala deve essere protetto: perché esercita un diritto, non perché usa una facoltà.

Questo approccio è proprio del Consiglio d'Europa nel suo complesso: esso è stato precisato nel dialogo che si è instaurato fra Comitato dei Ministri⁵², Assemblea parlamentare⁵³ e GrECO⁵⁴: i ventinove principi contenuti nella Raccomandazione 7(2014) ne rappresentano il precipitato.

L'Unione europea ha accolto questo approccio nella direttiva 2019/1937, richiamandosi anche all'art. 11 della Carta dei diritti

dalla prospettiva del rispetto della *rule of law*: in questa sede il whistleblowing è inserito nel secondo “pillar”, *Anti-Corruption Framework: (ii) Prevention*.

⁵⁰ Venice Commission of the Council of Europe (2016), *The Rule of Law Checklist*, cit.

⁵¹ Valli 2019, Parisi 2019a p. 20.

⁵² Raccomandazione 7(2014), cit.

⁵³ Rapporto doc. n. 13791 e Risoluzione 2073/2015 del 19 maggio 2015.

⁵⁴ Decisione 8 luglio 2015.

fondamentali dell'Unione europea⁵⁵ e prevedendo consequenzialmente il diritto della persona di procedere a una divulgazione pubblica, nel rispetto di alcuni presupposti⁵⁶.

Il decreto legislativo 24/2023, adeguandosi a quest'ultima, lo disciplina nella stessa prospettiva *human rights oriented*⁵⁷.

Dunque, come si comprende, il whistleblowing nel nostro ordinamento, come in quello degli altri ventisei degli Stati membri dell'Unione, non riveste più soltanto la funzione di contribuire all'emersione di condotte di illegalità, nella prospettiva dell'esercizio di un diritto della persona al controllo sociale diffuso sull'agire di chi sia investito di un mandato di rilievo pubblicistico o comunque implicante la gestione di interessi collettivi, perché è strumentale anche all'esercizio del diritto alla libertà di espressione.

3. Quali i canali per segnalare

Alla duplice prospettiva delineata deve ispirarsi l'assetto relativo ai canali tramite i quali la persona può segnalare per essere ritenuta un whistleblower.

Oggi, alla luce della novella del 2023, essa può utilizzare anzitutto i canali che l'ente di appartenenza le mette a disposizione (cosiddetti canali di segnalazione interna)⁵⁸: l'esigenza di protezione della riservatezza circa l'esistenza della stessa segnalazione (dei suoi

⁵⁵ Consideranda nn. 31, 33 e 109 direttiva 2019/1937/UE.

⁵⁶ Art. 15 direttiva ult. cit.

⁵⁷ Art. 14 d.lgs. 24/2023.

⁵⁸ Art. 4 doc. ult. cit. Su di essi si veda Fraschini 2023a, p. 22.

contenuti, del suo autore, delle persone implicate a diverso titolo) privilegia la predisposizione di canali crittografati; ma ciò non esclude che l'ente possa anche dotarsi di canali diversi (scritti e orali: linee telefoniche, messaggistica vocale, incontri diretti).

Nel rispetto di alcuni presupposti stabiliti dalla direttiva⁵⁹, la persona che desidera informare deve poter godere di canali di segnalazione esterna⁶⁰: potrebbe infatti verificarsi l'ipotesi che il segnalante non desideri avere un referente interno all'ente di appartenenza e voglia invece sottoporre la situazione all'attenzione di autorità dotate di indipendenza, come richiede la direttiva dell'Unione europea nell'ipotesi in questione⁶¹. Il nostro ordinamento ha individuato diverse ipotesi. Una prima consiste nella facoltà di segnalare all'Autorità Nazionale Anticorruzione, quale unico canale amministrativo di diritto interno per segnalazioni appunto esterne tanto per l'ambito pubblico quanto per l'ambito privato⁶². Una seconda ipotesi è la denuncia all'autorità giudiziaria penale o all'autorità contabile⁶³. Una terza ipotesi consiste nella segnalazione alle istituzioni europee⁶⁴.

Infine, a chiusura, la normativa contempla, come anticipato, anche l'ipotesi – ritenuta «eccezionale», da considerare «in termini

⁵⁹ Art. 10.

⁶⁰ Art. 6 doc. ult. cit. Sul punto v. Fraschini 2023b, pp. 29 ss.

⁶¹ Art. 11.2, *lett. a*), dir. 2019/1937/UE.

⁶² Art. 7 d.lgs. 24/2023. In argomento si veda Parisi N. 2023, p. 81.

⁶³ Non vi è un'espressa previsione di questo canale (nemmeno nelle previsioni definitorie di cui all'art. 2.1 d.lgs. 24/2023); tuttavia nel decreto legislativo «vi è un costante richiamo, accanto al segnalante, a “colui che sporge denuncia all'autorità giudiziaria” o “contabile”»: Cantone 2023, p. 120.

⁶⁴ Art. 16.4 d.lgs. ult. cit.

di straordinarietà»⁶⁵ - della divulgazione pubblica.

Non è questa la sede per affrontare i tanti e complessi problemi interpretativi e applicativi (e anche di congruenza con quanto dispone la direttiva che con questa disciplina si vuole recepire) relativi all'assetto in materia⁶⁶. Qui importa invece valutare lo scostamento dai precedenti assetti normativi.

Una prima differenza si riscontra immediatamente confrontando il disposto dell'art. 1.51 della legge 190/2012 con il punto di arrivo rappresentato dalla disciplina attuale. Lì si disponeva in termini di segnalazione al superiore gerarchico e di denuncia all'autorità giudiziaria o contabile. La previsione si deve essere dimostrata immediatamente inadeguata e per taluni aspetti incongruente. Difficile è infatti ritenere adeguata la previsione di un solo canale amministrativo di segnalazione all'interno del nostro ordinamento, per di più consegnato alla persona che, ricoprendo un ruolo direttivo entro l'organizzazione, può non offrire garanzie di corretta amministrazione della segnalazione stessa. Fu così che a breve distanza di tempo la norma fu innovata profondamente: complice l'istituzione dell'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC)⁶⁷, fu stabilita la facoltà di segnalazione interna, questa volta più coerentemente al Responsabile per la prevenzione della corruzione e per la trasparenza, ma anche di segnalazione esterna, appunto all'ANAC, conservando la previsione della facoltà di denuncia all'autorità giudiziaria e contabile. Resta tuttavia incomprensibile perché non si sia colta l'occasione per intervenire già allora sull'art. 8 del d.P.R. 62/2013, correggendo la norma che ancora oggi – nonostante l'intervento normativo disposto con decreto legislativo 81/2023

⁶⁵ Così correttamente Parisi P. 2023, p. 51.

⁶⁶ *Infra*, in questo stesso par., plt. cpv, per alcuni cenni sul tema.

⁶⁷ Art. 19 d.l. 90/2014.

– prevede l’obbligo (non la facoltà) del dipendente pubblico di segnalare ancora una volta al solo superiore gerarchico.

La legge 179/2017 ha confermato da questa prospettiva l’assetto pubblicistico delineato nel 2014; per il comparto privato essa è intervenuta imponendo agli enti che si fossero volontariamente dotati di un modello di *compliance* basato sul decreto legislativo 231/2001 di istituire un canale interno utile a ricevere informazioni da whistleblowers⁶⁸, nulla dicendo a proposito di un canale per la segnalazione esterna all’ente.

A quest’ultimo proposito occorre dunque nuovamente rimarcare il ruolo che ANAC ricopre oggi in materia: il legislatore ha attuato un’estensione della sua competenza ad amministrare segnalazioni esterne anche quando provengano dal comparto privato. Questa è una novità di grandissimo rilievo: è ben vero che l’Autorità Nazionale Anticorruzione ha già esercitato e continua a esercitare talune competenze anche nei confronti di enti privati (si pensi alle SOA e alle società in controllo pubblico, solo per fare qualche esempio fra i più significativi), ma soltanto quando essi rivestano funzioni di rilievo pubblicistico. Nel caso che qui ci occupa questo collegamento non è presente: ANAC è divenuta l’unico interlocutore sul piano interno all’ordinamento italiano per le segnalazioni di whistleblower che emergano da enti privati *tout court*.

Nulla si diceva nella legislazione pregressa a proposito della possibilità di considerare whistleblower anche colui che segnalasse utilizzando canali diversi rispetto a quelli dedicati, quindi rivolgendosi a enti diversi da questi rassegnati o, addirittura, alla stampa. La

⁶⁸ Art. 2 l. legge 79/2017.

questione nella prassi si era prestata a interpretazioni differenti, vedendo anche l’intervento di ANAC che ha valorizzato nelle ipotesi in questione l’evidente volontà del segnalante di contribuire all’emersione di condotte illecite⁶⁹. L’introduzione della divulgazione pubblica ha il pregio di sgombrare il terreno da difficoltà applicative relative a questo aspetto.

Tuttavia, non si può non sottolineare a proposito dell’assetto conseguito circa i canali di segnalazione una situazione che a giudizio di alcuni rappresenta una regressione rispetto al passato. È indubbio, infatti, che tanto la legge 190/2012 (con le modifiche introdotte dal d.l. 90/2014) quanto la legge 179/2017 lasciavano all’esclusiva decisione del segnalante/denunciante la scelta fra quattro diversi canali – due di tipo amministrativo, uno interno all’amministrazione di appartenenza, l’altro esterno, due di tipo giudiziario – potendo egli utilizzarli a propria discrezione anche congiuntamente, senza alcun ordine di priorità. Viceversa, il nostro legislatore ha introdotto taluni presupposti per l’abbandono della via interna a favore dell’esterna, presupposti che non solo segnano un percorso obbligato per il segnalante, ma lo caricano anche dell’onere di motivare la propria scelta di attivare il canale esterno di segnalazione: situazione prima certamente non contemplata⁷⁰.

Con ciò il legislatore ha forse caricato di significati diversi quanto dice la direttiva nel proprio art. 7.2 ove stabilisce che «gli Stati membri incoraggiano le segnalazioni mediante canali di segnalazione interna» (in funzione di valorizzare la costruzione di un tessuto integro dell’ente che parta dall’interno e non venga invece imposto dall’alto); o forse non è stato in grado di trovare altre vie

⁶⁹ Delibere del Consiglio ANAC 1118 e 1119/2020: vedile in sintesi in Parisi N. 2023, pp. 99-100.

⁷⁰ Art. 6 d.lgs. 24/2023. Sul punto v. Frascini 2023b, p. 33, con il quale si concorda: v. Parisi N. 2023, pp. 83, 91-96.

per incoraggiare il segnalante a rivolgersi confidente al proprio interno. Sul punto si tornerà quando si affronterà la questione delle misure incentivanti delle quali dovrebbe poter godere uno strumento indubbiamente controverso. E comunque il nostro Legislatore sembra abbia trascurato di egualmente valorizzare il considerando 33 della direttiva, dove si dice che «la persona segnalante dovrebbe poter scegliere il canale di segnalazione più adeguato in funzione delle circostanze specifiche del caso».

4. Quali le informazioni qualificate di whistleblowing

Come anticipato, nel determinare i principi e i criteri direttivi per il recepimento della normativa europea, il legislatore delegante ha individuato la necessità di dotare l'ordinamento italiano di una disciplina uniforme tanto per le segnalazioni che hanno un rilievo per il solo diritto dell'Unione, quanto per quelle che riguardano l'ordinamento nazionale.

Ne deriva che oggetto delle segnalazioni sono le informazioni che riguardano violazioni tanto del diritto dell'Unione, quanto dell'ordinamento interno, con specificazioni importanti che perimetrano l'individuazione dell'ambito oggettivo della disciplina.

Anzitutto viene data una definizione di violazione, intendendosi con essa il comportamento, l'atto o l'omissione che lede un interesse pubblico, ovvero l'integrità dell'amministrazione pubblica o dell'ente privato⁷¹.

Descrivendo in modo assai sintetico il quadro: la violazione ricade nell'ambito oggettivo di applicazione del decreto 24/2023

quando consista in un illecito che riguarda l'applicazione di atti comunitari in tema di contrasto alle frodi agli interessi finanziari dell'Unione, in materia di mercato interno, ovvero specificamente riguardati nell'allegato della direttiva perché relativi a dieci settori di competenza dell'Unione stessa (contratti pubblici, servizi, prodotti e mercati finanziari, ivi compresa la prevenzione del riciclaggio e del finanziamento al terrorismo, sicurezza e conformità dei prodotti, sicurezza dei trasporti, tutela dell'ambiente, radioprotezione e sicurezza nucleare, sicurezza degli alimenti e dei mangimi, compresi il benessere e la salute degli animali, salute pubblica, protezione dei consumatori, tutela della vita privata anche attraverso la protezione dei dati personali nonché la sicurezza delle reti e dei sistemi informativi). Si aggiunge che possono essere oggetto di segnalazione anche comportamenti o atti che vanifichino l'oggetto o le finalità della menzionata disciplina europea, ovvero che attengano ad atti interni di applicazione della normativa europea sopra individuata⁷².

È poi violazione suscettibile di essere segnalata quella che attiene a illeciti amministrativi, contabili, penali e civili riguardati come tali dall'ordinamento italiano⁷³.

Infine, è violazione oggetto di possibile segnalazione la condotta illecita rilevante ai sensi del d.lgs. 231/2001 che, come noto, riguarda il tema della responsabilità penale-amministrativa degli enti privati e i modelli di *compliance* per prevenire la commissione di condotte di reato⁷⁴.

⁷² Art. 2.1, nn. 3-6, doc. ult. cit.

⁷³ Art. 2.1, n. 1, doc. ult. cit.

⁷⁴ Art. 2.1, n. 2, doc. ult. cit.

⁷¹ Art. 2 doc. ult. cit.

Vi sono poi specifiche previsioni che sottraggono alcune tipologie di segnalazioni all'ambito di applicazione della disciplina in questione⁷⁵: quelle che non abbiano un qualche rilievo per l'interesse della pubblica amministrazione o dell'ente privato, ma che rispondano soltanto a una rivendicazione di tipo personale⁷⁶; che ricadano nell'ambito di applicazione di altra normativa europea o nazionale; che riguardino la sicurezza nazionale, ivi compresi i contratti pubblici in materia di difesa e sicurezza nazionale.

La direttiva europea (e conseguentemente il diritto italiano⁷⁷) fa salve le norme nazionali in materia di protezione delle informazioni classificate, del segreto professionale, medico e forense, della segretezza delle deliberazioni degli organi giudiziari; e consente una riserva a favore della disciplina degli Stati membri in materia di procedura penale, di autonomia e indipendenza dell'ordine giudiziario, di funzioni e attribuzioni del Consiglio Superiore della Magistratura di sicurezza pubblica, di ordine e di difesa nazionale⁷⁸.

Prescindendo dalle segnalazioni che attengono a violazioni connesse all'ordinamento dell'Unione - che rappresentano una situazione del tutto nuova -, non è possibile non apprezzare la grande differenza rispetto alla primitiva disposizione italiana in materia di whistleblowing, la quale si limitava a individuare l'oggetto delle segnalazioni nelle «condotte illecite» di cui il pubblico dipendente

fosse venuto a conoscenza in ragione del proprio rapporto di lavoro⁷⁹. E anche rispetto alla novella del 2017 è dato riscontrare un ampliamento consistente dell'ambito oggettivo di applicazione della disciplina di protezione del segnalante: gli veniva infatti riconosciuta la facoltà di segnalare violazioni suscettibili di pregiudicare, parimenti a oggi, «l'integrità della pubblica amministrazione»⁸⁰ o «l'integrità dell'ente»⁸¹; tuttavia, quanto all'ambito privato, le violazioni segnalabili dovevano riferirsi alle sole «condotte illecite, rilevanti ai sensi del (...) decreto [231/2001] e fondate su elementi di fatto precisi e concordanti, o di violazioni del modello di organizzazione e gestione dell'ente»⁸².

Infine, la normativa attuale bene ha fatto a specificare che anche i «fondati sospetti» di violazioni non ancora commesse possono essere oggetto di segnalazione, se il whistleblower, ragionevolmente, ritiene ciò sulla base di elementi concreti⁸³: elementi che possono essere anche «irregolarità e anomalie (indici sintomatici) che il segnalante ritiene possano dar luogo ad una delle violazioni previste dal decreto»⁸⁴. Ciò facendo ci si è adattati ai principi emersi dalle buone prassi internazionali secondo le quali

⁷⁵ Art. 1 doc. ult. cit.

⁷⁶ Sul punto si veda la delibera dell'Autorità Nazionale Anticorruzione 469/2021.

⁷⁷ Art. 1.3 d.lgs. 24/2023, recependo l'art. 3.3 della direttiva.

⁷⁸ Art. 3.2-3 della direttiva, recepito nell'art. 1.4 d.lgs. 24/2023.

⁷⁹ Art. 54-bis, n. 1, d.lgs. 165/2001.

⁸⁰ Art. 54-bis, n. 1, d.lgs. 165/2001, come modificato appunto nel 2017.

⁸¹ Art. 2 legge 179/2017.

⁸² Art. 2 legge 179/2017.

⁸³ Art. 2.1, lett. a), d.lgs. 24/2023.

⁸⁴ Delibera n. 311 del 12 luglio 2023, *Linee guida in materia di protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell'Unione e protezione delle persone che segnalano violazioni delle disposizioni normative nazionali. Procedure per la presentazione e gestione delle segnalazioni esterne*, p. 24.

la segnalazione dà «information on a threat or harm to the public interest»⁸⁵.

Diversa questione è se oggetto della segnalazione possano essere anche le irregolarità, ovvero quei «comportamenti impropri di un funzionario pubblico che, anche al fine di curare un interesse proprio o di terzi, assuma o concorra all'adozione di una decisione che devia dalla cura imparziale dell'interesse pubblico»⁸⁶. Ciò sembra escluso, stando alle indicazioni date dall'Autorità Nazionale Anticorruzione secondo la quale la nuova disciplina non le include come violazioni, ma le considera esclusivamente alla stregua di «“elementi concreti” (indici sintomatici) (...) tali da far ritenere al segnalante che potrebbe essere commessa una delle violazioni previste dal decreto»⁸⁷. L'assetto rappresenta una regressione rispetto a quanto stabilito con la legge 179/2017, secondo anche l'interpretazione datane allora dalla stessa Autorità⁸⁸.

Resta da dire di un requisito relativo alla segnalazione, oggi richiesto e non previsto nelle norme che hanno preceduto la vigente disciplina: il segnalante deve infatti avere il fondato motivo di ritenere che le informazioni sulle violazioni segnalate, divulgate pubblicamente o denunciate siano vere⁸⁹, mentre in precedenza non si

richiedeva al segnalante alcuna valutazione sulla fondatezza delle informazioni. Si tratta di una disposizione, quella attuale, mutuata dalla direttiva⁹⁰ e come tale conforme al disposto europeo; pur tuttavia rappresenta una regressione entro l'ordinamento italiano rispetto alla disciplina precedente, che sembrerebbe andare contro la norma europea che pone il divieto di regressione⁹¹. Tuttavia, occorre anche considerare che questo criterio va sostituendosi a quello della buona fede del segnalante, pur affermato in molti documenti internazionali⁹²: quest'ultimo tende sempre più a essere considerato ininfluenza, poiché si considera che l'attenzione dovrebbe essere spostata dalla persona del segnalante (la sua buona fede, appunto) alla segnalazione in quanto tale (la fondatezza delle informazioni che si segnalano). Tanto è vero che già la Raccomandazione del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa n. 7(2014) non prevede più come necessario questo presupposto. Viene invece diffusamente considerato presupposto rilevante la ragionevolezza della convinzione del segnalante circa l'esistenza (o il rischio di) fatti illegittimi, illeciti o anche solo irregolari.

⁸⁵ Secondo la definizione contenuta - *sub* lettera (a) - nelle *Definitions*, premesse ai Principi contenuti nella Raccomandazione n. 7(2014) cit.

⁸⁶ Così la definizione di irregolarità che dà ANAC: delibera ult. cit., p. 26.

⁸⁷ Delibera ult. cit., pp. 25-26.

⁸⁸ Delibera ANAC 469 del 9 giugno 2021, *Linee guida in materia di tutela degli autori di segnalazioni di reati o irregolarità di cui siano venuti a conoscenza in ragione di un rapporto di lavoro, ai sensi dell'art. 54-bis, del d.lgs. 165/2001 (c.d. whistleblowing)*, pp. 12-17.

⁸⁹ Art. 16.1 d.lgs. 24/2023.

⁹⁰ Art. 6.1, *lett. a*).

⁹¹ Art. 25.1 dir. UE,

⁹² Art. 9 della Civil Law Convention on Corruption, cit.; OECD (2012), *G20 Anti-Corruption Action Plan*, cit., pp. 7-8; Horowitz & Co. 2014; nonché la sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo del 12 febbraio 2008 nel caso *Guja v. Moldova*, cit., par. 77.

5. Quale la qualificazione di whistleblower

È «segnalante la persona fisica che [informa] (...) sulle violazioni acquisite nell'ambito del proprio contesto lavorativo» senza distinzione fra ambito pubblico e privato⁹³. A nulla rilevano i motivi personali che abbiano spinto la persona a segnalare⁹⁴.

Così come nelle precedenti formulazioni normative, la disciplina italiana in vigore distingue fra segnalante e denunciante assimilandoli. Tuttavia, mentre il primo trova in essa una definizione⁹⁵, norme che individuano tanto i presupposti perché quella definizione si attagli alla persona quanto il suo *status*, il secondo non viene considerato nella disposizione dedicata appunto alle definizioni; egli viene tuttavia ripetutamente nominato in diverse disposizioni del decreto ove ci si riferisce a chi «sporge denuncia all'autorità giudiziaria» o a quella «contabile»⁹⁶.

La definizione accolta dalla normativa italiana è mutuata dalla direttiva, la quale si ispira al contesto del Consiglio d'Europa ove è segnalante «any person who reports or discloses information on a threat or harm to the public interest^[97] in the context of their work-based relationship, whether it be in the public or private sector»⁹⁸.

⁹³ Art. 3 d.lgs. 24/2023.

⁹⁴ Art. 16.2 d.lgs. 24/2023.

⁹⁵ Art. 2.1, *lett. g*), doc. ult. cit.

⁹⁶ Per esempio, già nell'art. 3.1 doc. ult. cit.

⁹⁷ Di questo presupposto si è detto *supra*, par. 4, in fine.

⁹⁸ V. doc. loc. cit. *supra*, in nota 85.

Occorre tuttavia fin da subito precisare che non tutti i lavoratori che intendono introdurre una segnalazione possono essere considerati whistleblower. Da quanto sin qui rassegnato si sarà già compreso che la disciplina vigente stabilisce alcuni rigidi presupposti per individuare quali persone (e appartenenti a quali enti) possano essere considerati tali: la questione è molto importante perché soltanto se tali presupposti ricorrono tutti la persona sarà protetta dalle garanzie stabilite⁹⁹. Sinteticamente riassumendo, il whistleblower è soltanto una persona fisica; nella sua segnalazione deve ricorrere – anche se non in via esclusiva – un interesse pubblico o collettivo (l'integrità della pubblica amministrazione o dell'ente privato di appartenenza); egli deve utilizzare i canali interni ed esterni predisposti, dovendo altresì rispettare i presupposti per abbandonare i primi a favore dei secondi e, infine, a favore della divulgazione pubblica; a base della segnalazione deve esservi il fondato motivo per considerare vero il fatto/condotta che si intende segnalare. A quanti qui rassegnati occorre infine aggiungere un ulteriore presupposto: la persona deve avere un rapporto di lavoro con un ente (pubblico o privato) appartenente alle tante categorie individuate dalla normativa.

In ambito pubblico è segnalante/denunciante/divulgatore pubblico qualsiasi lavoratore appartenente alla pubblica amministrazione o a ente ad essa assimilato¹⁰⁰, ivi compreso il volontario e il tirocinante retribuito e non, anche - e a certe condizioni - quando il rapporto di lavoro non sia ancora iniziato, durante il periodo di

⁹⁹ *Infra*, par. 6.

¹⁰⁰ La norma (contenuta nell'art. 2.1, *lett. p*), doc. ult. cit.) contiene l'elenco delle tipologie di essi ricondotti all'ambito pubblicistico.

prova o successivamente al suo scioglimento¹⁰¹. La norma, pur complessa nella sua lettura, ha rispetto all'assetto passato il pregio tanto di introdurre modifiche sostanziali, quanto di superare alcune gravi incertezze interpretative soprattutto relative a volontari e tirocinanti e agli aspetti temporali riferiti al rapporto di lavoro.

È in verità per l'ambito privato – al quale appartengono le persone individuate per esclusione, in quanto dunque non appartenenti all'ambito pubblico¹⁰² - che si rileva un assetto veramente nuovo, che “apre” a una profonda modifica della disciplina pregressa: nulla si diceva per esso nella legge 190/2012, la quale intendeva disciplinare le modalità organizzative della pubblica amministrazione a fronte del rischio di condotte illegali, e non anche quelle riguardanti il comparto privato; la legge 179/2017 ha inteso occuparsi soltanto degli enti dotatisi di un “modello 231”.

Il punto d'approdo sul piano normativo non è tuttavia lineare, essendo data ad ognuna delle categorie di informatori individuate la facoltà di segnalare secondo modalità per così dire “a geometria variabile”.

Solo in ambito pubblicistico alle persone sono aperti canali interni, canali esterni, divulgazioni pubbliche e denunce, in relazione a qualunque tipo di violazione rilevi, nell'osservanza della definizione di essa.

La seconda categoria è invece assai frastagliata, suddivisa com'è in tre diverse situazioni. A una prima di esse appartengono i

¹⁰¹ Art. 3.4 d.lgs. 24/2023.

¹⁰² Art. 2.1, *lett.* q), doc. ult. cit.

lavoratori (nella prospettiva estensiva abbracciata per l'ambito pubblicistico) di enti privati che abbiano avuto nell'anno precedente una media di dipendenti di almeno cinquanta unità, ovvero di enti che, indipendentemente da questo presupposto quantitativo, rientrino nell'ambito di applicazione di atti dell'Unione europea indicati nell'Allegato (parti I.B e II): ad essi si riconosce la facoltà di informare esclusivamente in ordine a violazioni del diritto europeo, utilizzando qualsivoglia tipo di canale di segnalazione o denuncia¹⁰³. A una seconda categoria appartengono i lavoratori in enti che si siano dotati di un “modello 231” con una consistenza numerica dei propri dipendenti inferiori alle cinquanta unità mediamente nell'anno precedente alla segnalazione: ai potenziali whistleblower sono aperti solo i canali di segnalazione interna e limitatamente a violazioni che concretano illeciti rilevanti per il decreto legislativo 231/2001, violazioni del “modello 231” con esclusione delle condotte che costituiscano violazioni del diritto europeo¹⁰⁴. A una terza categoria appartengono i lavoratori degli enti di cui alla seconda categoria che invece abbiano impiegato nell'anno precedente alla segnalazione una media di almeno cinquanta dipendenti: a tali lavoratori sono aperti tutti i canali di segnalazioni e di denunce, ma esclusivamente per condotte che consistano in violazioni rilevanti ai sensi del d.lgs. 231/2001, dei “modelli 231” stessi, ovvero del diritto europeo¹⁰⁵.

Questo assetto ha certo il pregio di valorizzare lo strumento entro il settore privato ove esso era certamente poco valorizzato. Tuttavia, è certo possibile intravedere già ora - seppure ancora in assenza di prassi applicativa – il pericolo che questo pregio venga

¹⁰³ Art. 3.2, *lett.* a), doc. ult. cit.

¹⁰⁴ Art. 3.2, *lett.* b), doc. ult. cit.

¹⁰⁵ Art. ult. cit. Sul complesso quadro giuridico così sinteticamente delineato si veda Ubaldi 2023, pp. 13-19.

vanificato dall'evidente difficoltà che incontra il lavoratore nel chiarire a se stesso il quadro delle conseguenze alle quali andrà incontro segnalando o denunciando, tramite quali canali, quali tipo di condotte: un errore a questo proposito rende inutile la segnalazione, vanifica la protezione e mette a rischio ritorsione la persona. A questo titolo risulta particolarmente utile l'aver previsto (adempiendo alla direttiva dell'Unione) alcune specifiche misure di sostegno al segnalante/denunciante offerte da enti del Terzo Settore accreditati nel registro istituito presso l'Autorità Nazionale Anticorruzione: misure consistenti in «informazioni, assistenza e consulenza a titolo gratuito sulle modalità di segnalazione e sulla protezione dalle ritorsioni offerta dalle disposizioni normative nazionali e da quelle dell'Unione europea, sui diritti della persona coinvolta, nonché sulle modalità e condizioni di accesso al patrocinio a spese dello Stato»¹⁰⁶.

6. Quale lo statuto di protezione del whistleblower: rinvio

Dall'accertamento della qualità di segnalante consegue l'applicazione dello statuto di protezione nei confronti della persona che segnala/denuncia/divulga pubblicamente a fronte di trattamenti discriminatori.

Recependo la direttiva il nostro ordinamento si è dotato di un complesso di misure in astratto capaci di dare concretezza allo strumento che da questa prospettiva è indubbiamente migliorato negli anni. Tuttavia, qui ci si interrompe, per rinviare il lettore ad altra parte di questo volume¹⁰⁷ dove la trattazione del tema sarà affrontata anche alla luce degli insegnamenti che provengono da esperienze diverse di

¹⁰⁶ Art. 18.2 d.lgs. 24/2023.

¹⁰⁷ Pp. 280 e ss.

altri ordinamenti giuridici, sospendendo anche le valutazioni sull'efficacia del nostro assetto in generale a contribuire al radicamento di un istituto così utile per l'emersione di condotte illecite e per la tutela del diritto alla libertà di espressione.

Riferimenti bibliografici

- Apaza C.R.A., Chang Y. eds. (2017), *Whistleblowing in the World. Government Policy, Mass Media and the Law*, Palgrave Macmillan, Cham.
- Cantone R. (2023), *I riflessi penalistici*, in Tambasco D. (a cura di), *La nuova disciplina del whistleblowing dopo il D.lgs. n. 24/2023*, Giuffrè-Lefebvre, Milano.
- Cantone R., Parisi N. (2021), *L'Autorità Nazionale Anticorruzione e la vita di relazione internazionale. L'esperienza innovativa di ANAC dal 2014 al 2020*, ESI, Napoli.
- Ceva E., Bocchiola M. (2019), *Is Whistleblowing a Duty?*, Polity Press, Cambridge.
- Chordiya R., Sabharwal M., Relly J.E., Berman E.M. (2020), "Organizational protection of Whistleblowers: A cross-national study", *Public Management Review*, 22, 4, pp. 527-552.
- Chult D.S., Aratyunyan K.H. (2015), "Combating Corruption: The Development of Whistleblowing Laws in the United States, Europe, and Armenia", *International Comparative Jurisprudence*, I, 2, pp. 87-97.
- Donini V.M. (2022), *Prevenzione della corruzione. Strategie, sfide, obiettivi*, Carocci, Roma.
- Fraschini G. (2023a), *I canali di segnalazione interna*, in Tambasco D. (a cura di), *La nuova disciplina del whistleblowing*, pp. 22-28.
- Fraschini G. (2023b), *I canali di segnalazione esterna*, in Tambasco D. (a cura di), *La nuova disciplina del whistleblowing*, pp. 29-39.

- Himbukuro J.O.S, Aige L.P., Hitaker W. (2012), *Whistleblower Protections Under Federal Law: An Overview*, Congressional Research Service, Washington.
- Horowitz & Co. (2014), "Requirement of good faith from whistleblowing-Commentary", *Lexology*.
- Kohn S.M. (2011), "The Whistle-Blowers of 1777", in *The New York Times*, June 12.
- Magri P. (2022), "La direttiva europea sul whistleblowing e la sua trasposizione nell'ordinamento italiano", *Istituzioni del federalismo*, 3, pp. 555-597.
- Mitsilegas V., Jofre S.W. (2021), *The Law of Whistleblowing*, Brill, Nijhoff.
- Parisi N. (2019a), "La prevenzione della corruzione nel modello internazionale ed europeo", *Federalismi.it, Rivista di diritto pubblico italiano, comparato, europeo*, 9, pp. 2-36.
- Parisi N. (2019b), *La trasparenza amministrativa, strumento di prevenzione della corruzione*, in *La trasparenza (im)possibile. Tutto quello che c'è da sapere sul diritto d'accesso in Italia*, a cura di Avviso Pubblico.
- Parisi N. (2023), *Il ruolo dell'Autorità Nazionale Anticorruzione*, in Tambasco D. (a cura di), *La nuova disciplina del whistleblowing*, pp. 81-101.
- Parisi N., Clementucci F. (2019), "Assessment of the effectiveness of anti-corruption measures for the public sector and for private entities", *Italian Journal of Public Law*, 11, 1, pp. 267-301.
- Parisi P. (2023), *La divulgazione pubblica*, in Tambasco D. (a cura di), *La nuova disciplina del whistleblowing*, pp. 40-51.
- Stephenson P., Levi M. (2012), *The Protection of Whistleblowers: a study on the feasibility of a legal instrument on the protection of employees who make disclosures in the public interest*, CDCJ (2012) 9 Final.
- Tambasco D. (2023), *La nuova disciplina del whistleblowing dopo il D.lgs. n. 24/2023*, Giuffrè-Lefebvre, Milano.
- Thu Sing G., Forst G. (2016), *Whistleblowing. A Comparative Study*, Springer, Cham.
- Ubaldi A. (2023), *Ambito di applicazione oggettivo e soggettivo della nuova disciplina del whistleblowing*, in Tambasco D., *La nuova disciplina del whistleblowing*, pp. 9-21.
- Ummerfield R.S. (2018), "Whistleblowing in the UK", *Financier Worldwide Magazine*, February.
- Valli L. (2019), "Whistleblowing, verità e democrazia: una riflessione", *www.iusinitinere.it*, 1.
- Vandekerckhove W. (2010), *European Whistleblower Protection: Tiers or Tears?*, in Lewis D., *A Global Approach to Public Interest Disclosure*, Cheltenham/Northampton, Edward Elgar, pp. 15-35.
- Vandekerckhove W. (2018), "Whistleblowing and Information Ethics: Facilitation, Entropy, and Ecopoiesis", *Journal of Business Ethics*, 152, pp. 15-25.

ANAC e il whistleblowing

Laura Valli

SOMMARIO: 1. La legge 190/2012 - 2. Il decreto-legge 90/2014 - 3. Le Linee guida del 2015 - 4. La legge 179/2017 - 5. La direttiva (UE) 2019/1937 - 6. Le Linee guida del 2021 - 7. Il decreto legislativo 24/2023 - 8. Le Linee guida del 2023.

1. La legge 190/2012

Come ormai noto, è con la legge n. 190 del 2012, *Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione*, che viene introdotta in Italia, sia pure in relazione alla sola pubblica amministrazione, una prima generale disciplina sulla protezione del dipendente che segnala illeciti di cui sia venuto a conoscenza in ragione del rapporto di lavoro (whistleblowing).

Tale normativa raccoglie gli indirizzi e le raccomandazioni di varie convenzioni internazionali¹, alla luce dei quali l'assetto normativo italiano risultava carente. Già nel 2004, la valutazione dell'Italia ad opera del Working Group dell'OCSE, partendo dalla considerazione che «whistleblowing is not ingrained in the Italian

¹ La Convenzione ONU contro la corruzione del 2003 (UNCAC), la Convenzione del Consiglio d'Europa sulla corruzione del 2005, la Convenzione contro la corruzione di pubblici ufficiali stranieri dell'OCSE del 1997, le raccomandazioni del GRECO e del G20 Anti-corruption working group.

culture because it is linked to the historical concept of “delazione” (informers)²» aveva suggerito «that Italy consider introducing stronger measures to protect employees who report suspicious facts involving bribery in order to encourage them to respect such facts without fear of retribution³».

E, nel 2009, il GRECO, a chiusura della *peer review* per il primo e secondo ciclo in tema di adempimento da parte dell'Italia degli obblighi convenzionali promossi dal Consiglio d'Europa in materia di contrasto alla corruzione, aveva suggerito che «an adequate system of protection for those who, in good faith, report suspicions of corruption within public administration (whistleblowers) be instituted⁴».

La legge 190/2012 ha dunque recepito tali sollecitazioni, sia pure limitatamente all'ambito della pubblica amministrazione, con l'introduzione dell'art. 54-bis nel decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, *Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche*, che prevede: «fuori dei casi di responsabilità a titolo di calunnia o diffamazione, ovvero per lo stesso titolo ai sensi dell'articolo 2043 del codice civile, il pubblico dipendente che denuncia all'autorità giudiziaria o alla Corte dei conti, ovvero riferisce al proprio superiore gerarchico condotte illecite di cui sia venuto a conoscenza in ragione del rapporto di lavoro, non può essere sanzionato, licenziato o sottoposto ad una

² OECD - Directorate for financial and enterprises affairs/WGB, Italy: Phase 2. *Report on the application of the Convention on combating bribery of foreign public officials in international business transactions and the 1997 recommendation on combating bribery in international business transactions*, 29 November 2004, punto 49.

³ Raccomandazione No. 2, in Report ult. cit.

⁴ GRECO-Directorate general of human rights and legal affairs-Directorate of monitoring, Joint First and Second Evaluation Round-Evaluation report on Italy, Strasbourg, 2 July 2009, Public Greco Eval i/ii Rep (2008), p. 60.

misura discriminatoria, diretta o indiretta, avente effetti sulle condizioni di lavoro per motivi collegati direttamente o indirettamente alla denuncia».

La stessa norma disciplina poi, nei successivi commi, la competenza del Dipartimento della funzione pubblica a vigilare su eventuali procedimenti disciplinari discriminatori, il divieto di rivelazione del nome del segnalante nei procedimenti disciplinari e la sottrazione delle segnalazioni dal diritto di accesso di cui alla legge 7 agosto 1990, n. 241, *Nuove norme sul procedimento amministrativo*.

2. Il decreto-legge 90/2014

È però solo nel 2014 che all'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC) viene riconosciuta una competenza in questo campo. Il decreto-legge 24 giugno 2014 n. 90, *Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari*, convertito nella legge 11 agosto 2014, n. 114, infatti, modificando il testo dell'art. 54-*bis*, stabilisce che l'Autorità «riceve notizie e segnalazioni di illeciti, anche nelle forme di cui all'art. 54-*bis* del decreto legislativo 30 marzo 2011, n. 165⁵». Da quel momento, quindi, ANAC è chiamata a gestire, oltre alle segnalazioni provenienti dai propri dipendenti per fatti illeciti avvenuti all'interno dell'Autorità, anche quelle che i dipendenti di altre amministrazioni possono indirizzarle ai sensi del richiamato articolo 54-*bis*. La novità legislativa impone, dunque, ad ANAC l'onere di disciplinare le procedure attraverso le quali l'Autorità riceve e gestisce tali segnalazioni.

⁵ Legge 114/2014, art. 19, comma 5.

3. Le Linee guida del 2015

La succinta legislazione appena descritta lascia ad ANAC il gravoso compito di delineare un sistema di ricezione e gestione delle segnalazioni che sia di indirizzo per le pubbliche amministrazioni e che protegga per quanto possibile l'identità dei segnalanti. La protezione da ritorsioni, infatti, rimane per ora in capo al Dipartimento della funzione pubblica.

Con l'adozione della Determinazione n. 6 del 28 aprile 2015, *Linee guida in materia di tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti (c.d. whistleblower)*, l'Autorità si propone di superare «l'incertezza del dettato normativo che caratterizza la materia» attraverso un atto di regolazione di portata generale. Le Linee guida, infatti, «da un lato, si prefiggono di fornire indicazioni in ordine alle misure che le pubbliche amministrazioni devono approntare per tutelare la riservatezza dell'identità dei dipendenti che segnalano condotte illecite e, dall'altro, danno conto delle procedure sviluppate da ANAC per la tutela della riservatezza dell'identità sia dei dipendenti delle altre amministrazioni che trasmettano all'Autorità una segnalazione, sia dei propri dipendenti che segnalano condotte illecite⁶».

Poiché né la legge 190/2012, né il decreto legge 90/2014 prevedevano l'adozione di linee guida o atti ad esso equiparati, ANAC chiarisce nella Determinazione n. 6 che il «generale potere di regolazione relativo alla tutela del dipendente pubblico che segnala condotte illecite [...] si inquadra in quello di indirizzo sulle misure di

⁶ Determinazione n. 6 del 28 aprile 2015, *Linee guida in materia di tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti (c.d. whistleblower)*, p. 3.

prevenzione della corruzione nei confronti di tutte le pubbliche amministrazioni e degli enti privati controllati, partecipati, regolati o finanziati dallo Stato, ai sensi dell'art. 19, comma 15, del d.l. 90/2014⁷».

Come accennato, le Linee guida si preoccupano principalmente di: a) gestire le segnalazioni in modo trasparente attraverso un *iter* procedurale definito e comunicato e b) tutelare la riservatezza dell'identità del dipendente che effettua la segnalazione. Questi obiettivi sono perseguiti attraverso l'adozione di una propria procedura per la gestione automatizzata delle segnalazioni che separa i dati identificativi del segnalante dal contenuto della segnalazione, prevedendo l'adozione di codici sostitutivi dei dati identificativi, in modo che la segnalazione possa essere processata in modalità anonima. Ciò permette di preservare l'identità del segnalante e di mantenere riservato, anche in riferimento alle esigenze istruttorie, il contenuto della segnalazione durante l'intera fase di gestione della stessa.

Ma lo sforzo di ANAC di gettare le basi di un sistema di whistleblowing il più possibile avanzato e sintonizzato con la strategia anticorruzione del paese, si riflette in alcune operazioni interpretative che, a partire dalle Linee guida del 2015 e, successivamente, con alcune decisioni del Consiglio sui procedimenti sanzionatori e le Linee guida successive, tenderanno a colmare i vuoti lasciati dal legislatore nella direzione del rafforzamento delle tutele.

⁷ *Ivi*, pp. 2-3.

a) *Superiore gerarchico vs RPCT*

In materia di canali di segnalazione a disposizione dei segnalanti, la legge 190/2012 prevedeva la «denuncia all'autorità giudiziaria o alla Corte dei conti», ovvero il riferimento delle condotte illecite «al proprio superiore gerarchico⁸».

Con riguardo a quest'ultima previsione, le Linee guida del 2015 introducono l'idea che «il flusso di gestione delle segnalazioni» dovesse «avviarsi con l'invio della segnalazione al Responsabile della prevenzione della corruzione⁹» (RPCT), anticipando in tal modo la legislazione successiva in materia.

Ad avviso dell'Autorità, infatti, il RPCT, quale perno del sistema di prevenzione della corruzione disciplinato nella legge 190/2012 a cui è affidato il compito di proporre strumenti e misure per contrastare fenomeni corruttivi, è da considerarsi anche il soggetto funzionalmente competente a conoscere di eventuali fatti illeciti al fine di predisporre le misure volte a rafforzare il Piano di prevenzione della corruzione. Inoltre, secondo ANAC, la complessità di certe amministrazioni con molteplici uffici e relativi livelli gerarchici potrebbe rendere difficile la realizzazione di un efficace sistema di tutela dell'identità dei segnalanti. Pertanto, l'Autorità ritiene «altamente auspicabile che le amministrazioni e gli enti prevedano che le segnalazioni vengano inviate direttamente al Responsabile della prevenzione della corruzione. Qualora le segnalazioni riguardino il Responsabile della prevenzione della corruzione gli interessati possono inviare le stesse direttamente all'ANAC¹⁰».

⁸ Legge 190/2012, art. 51, comma 1.

⁹ Linee guida del 2015, p. 7.

¹⁰ *Id.*, p. 8.

b) Cessazione delle tutele

Un altro aspetto lacunoso della legge 190/2012 riguardava la cessazione della tutela nei «casi di responsabilità a titolo di calunnia o diffamazione o per lo stesso titolo ai sensi dell'art. 2043 del codice civile¹¹». Se la tutela del segnalante era chiaramente esclusa nei casi in cui la segnalazione riportasse informazioni false rese con dolo o colpa, la norma non chiariva invece quale fosse il momento in cui tale garanzia venisse meno.

Nel tentativo di colmare tale lacuna e tenuto conto della necessità di fornire indicazioni interpretative alle Amministrazioni per consentire l'applicazione della norma, le Linee guida stabiliscono che la tutela cessa «solo in presenza di una sentenza di primo grado sfavorevole al segnalante¹²». Anche questa indicazione interpretativa, come vedremo, verrà raccolta dalla legislazione successiva, oltre che confermata dalle decisioni di ANAC¹³.

¹¹ Legge 190/2012, art. 51, comma 1.

¹² Linee guida del 2015, p. 6.

¹³ Cfr. delibera ANAC n. 1118/2020 che, in un caso di lamentata ritorsione nei confronti di un whistleblower ha accertato che: a) l'unico motivo posto a base della sanzione nei confronti del whistleblower fosse il fatto che il dipendente, attraverso la segnalazione, avesse diffamato l'Amministrazione; c) tale provvedimento era stato adottato in violazione del comma 9 dell'articolo 54-*bis*, in quanto posto in essere dall'Amministrazione in assenza di una pronuncia di un giudice che affermasse la responsabilità civile o penale del dipendente per la condotta diffamatoria o calunniosa posta in essere attraverso la segnalazione presentata.

c) Definizione di “condotte illecite”

Le Linee guida del 2015 si preoccupano anche di definire quali siano le condotte illecite che possono formare oggetto di segnalazioni meritevoli di tutela. In linea con la definizione di corruzione quale «abuso di funzioni pubbliche o private per fini privati», condivisa a livello internazionale¹⁴ e presa a riferimento dal Dipartimento della funzione pubblica nel 2013¹⁵, le Linee guida includono in tale definizione «non solo i delitti contro la pubblica amministrazione di cui al Titolo II, Capo I, del codice penale (ossia le ipotesi di corruzione per l'esercizio della funzione, corruzione per atto contrario ai doveri d'ufficio e corruzione in atti giudiziari, disciplinate rispettivamente agli artt. 318, 319 e 319-*ter* del predetto codice), ma anche le situazioni in cui, nel corso dell'attività amministrativa, venga riscontrato un «abuso da parte di un soggetto del potere a lui

¹⁴ OECD 2008, *A glossary of international standards in criminal law*, p. 22.

¹⁵ La circolare del Dipartimento della funzione pubblica n. 1/2013 stabilisce che: «Per quanto riguarda il campo di azione della legge e delle iniziative di competenza del Dipartimento della funzione pubblica, la legge non contiene una definizione della “corruzione”, che viene quindi data per presupposta. In questo contesto, il concetto di corruzione deve essere inteso in senso lato, come comprensivo delle varie situazioni in cui, nel corso dell'attività amministrativa, si riscontri l'abuso da parte di un soggetto del potere a lui affidato al fine di ottenere vantaggi privati. Le situazioni rilevanti sono quindi evidentemente più ampie della fattispecie penalistica che, come noto, è disciplinata negli artt. 318, 319 e 319-*ter*, c.p., e sono tali da comprendere non solo l'intera gamma dei delitti contro la pubblica amministrazione disciplinati nel Titolo II, Capo I del codice penale, ma anche le situazioni in cui - a prescindere dalla rilevanza penale - venga in evidenza un malfunzionamento dell'amministrazione a causa dell'uso a fini privati delle funzioni attribuite».

affidato al fine di ottenere vantaggi privati»¹⁶.

Inoltre, ANAC include nella nozione di illeciti segnalabili «tutti i fatti in cui – a prescindere dalla rilevanza penale – venga in evidenza un mal funzionamento dell'amministrazione a causa dell'uso a fini privati delle funzioni attribuite, ivi compreso l'inquinamento dell'azione amministrativa dall'esterno, nonché i casi di sprechi, nepotismo, ripetuto mancato rispetto dei tempi procedurali, assunzioni non trasparenti, irregolarità contabili, false dichiarazioni, violazione delle norme ambientali e di sicurezza sul lavoro»¹⁷.

d) Estensione delle tutele

La tutela garantita dalla legge 190 riguardava specificamente i «dipendenti pubblici» delle amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2, del d.lgs. 165/2001. A questo proposito, le Linee guida richiamano l'attenzione del legislatore sui quei soggetti che, pur non potendo essere ricompresi fra i dipendenti pubblici, svolgono tuttavia la propria attività professionale all'interno dei pubblici uffici, come ad esempio i collaboratori o consulenti, i titolari di organi e di incarichi negli uffici di diretta collaborazione con le autorità politiche e i collaboratori di imprese fornitrici di beni o servizi e che realizzano opere in favore dell'amministrazione.

L'Autorità auspica quindi un intervento del legislatore volto a estendere misure di tutela analoghe a quelle previste dall'art. 54-bis del d.lgs. 165/2001 anche alle menzionate categorie di soggetti, in costanza di rapporto di lavoro o collaborazione¹⁸.

¹⁶ Linee guida del 2015, p. 5.

¹⁷ Id.

¹⁸ Id., p. 15.

Anche questo suggerimento verrà colto dal legislatore del 2017¹⁹.

4. La legge 179/2017

Nel novembre 2015, la Camera dei deputati avviava la discussione sul testo della proposta di legge n. 3365 contenente *Disposizioni per la tutela degli autori di segnalazioni di reati o irregolarità di cui siano venuti a conoscenza nell'ambito di un rapporto di lavoro pubblico o privato*, elaborata dalle Commissioni riunite Giustizia e Lavoro.

La Proposta, volta a introdurre misure di protezione degli autori di segnalazioni di reati o irregolarità nell'interesse pubblico tanto nella pubblica amministrazione quanto nel settore privato, rispondeva ancora una volta all'esigenza di allineare l'ordinamento italiano alle raccomandazioni internazionali, come quelle formulate dal Rapporto OCSE sull'integrità in Italia del 2013²⁰ e dalla relazione dell'Unione sulla lotta alla corruzione adottata dalla Commissione europea nel 2014²¹. Quest'ultima, in particolare, rilevava il carattere «piuttosto generico e non esaustivo» delle norme sul whistleblowing, che «non coprono tutti gli aspetti della segnalazione o tutti i tipi di tutela da concedere in queste circostanze. Non è inoltre

¹⁹ La legge 179/2017 prevederà la tutela per i lavoratori legati da rapporti di collaborazione con le imprese appaltanti, ma non per i lavoratori autonomi che collaborano direttamente con gli enti pubblici. V. sul punto Pizzuti 2019, pp. 102 e ss.

²⁰ OCSE, Rapporto sull'integrità in Italia, 2013.

²¹ Commissione Europea, Relazione sulla lotta alla corruzione, Allegato sull'Italia, 2014.

contemplato il whistleblowing nel settore privato. Per la piena funzionalità del dispositivo di tutela dei segnalanti, sono ancora necessarie altre misure, tra cui precisazioni sui canali di segnalazione, dispositivi di protezione e campagne di sensibilizzazione²²».

La promulgazione della legge 179 nel novembre 2017 segna una svolta decisiva nella protezione dei whistleblower in Italia. Tra le modifiche di maggior rilievo apportate dalla stessa all'art. 54-*bis* - molte delle quali, come visto, in recepimento delle Linee guida ANAC n. 6 del 2015 - rilevano: l'estensione delle tutele al settore privato seppur limitatamente agli enti destinatari del d.lgs. 231/2001 che avessero adottato un modello organizzativo; il riconoscimento del ruolo del RPCT nella ricezione e gestione delle segnalazioni; il sistema di protezione del segnalante che comprende la garanzia di riservatezza sull'identità e la protezione da eventuali misure ritorsive adottate dalle amministrazioni o enti a causa della segnalazione - prevedendo l'onere della prova a carico del datore di lavoro²³ -, nonché la qualificazione della segnalazione effettuata dal whistleblower come "giusta causa" di rivelazione di un segreto d'ufficio, aziendale, professionale, scientifico o industriale o di violazione del dovere di lealtà e fedeltà. In relazione all'aspetto applicativo, sono ricompresi nell'ambito della tutela anche i dipendenti degli enti sottoposti a controllo pubblico, nonché i lavoratori e i collaboratori delle imprese fornitrici della pubblica amministrazione²⁴.

Ad ANAC viene riconosciuto un ruolo centrale.

²² Id., p. 4.

²³ Cfr. Peruzzi 2020, pp. 33-50.

²⁴ Cfr. Talenti, Rivera 2018; Pezzuto 2018; Santanico 2018.

L'Autorità è ora competente a ricevere non solo le segnalazioni di illeciti nel settore pubblico, ma anche le comunicazioni di misure ritorsive adottate nei confronti dei segnalanti a causa della segnalazione effettuata²⁵. Ad ANAC viene anche riconosciuto un potere regolatorio, essendo direttamente investita dalla legge 179/2017 del compito di adottare apposite linee guida che «specificano le procedure per la presentazione e la gestione delle segnalazioni²⁶», nonché sanzionatorio per: a) il mancato svolgimento di attività di verifica e analisi delle segnalazioni ricevute; b) l'assenza o non conformità (rispetto alle modalità delineate nelle linee guida) di procedure per l'inoltro e la gestione delle segnalazioni e c) l'adozione di misure discriminatorie nei confronti del segnalante²⁷.

Con il riconoscimento ad ANAC del potere sanzionatorio, l'istituto del whistleblowing si avvia verso una nuova stagione. Se, infatti, «all'alba della introduzione dell'istituto nel nostro ordinamento giuridico il dipendente sapeva di poter contare solo su di un generico divieto di ritorsioni da parte dell'amministrazione, la cui violazione non era in alcun modo sanzionata, oggi, e in modo sempre più convinto, il dipendente si rivolge ad ANAC nella consapevolezza di ottenere giustizia, ogniqualvolta si trova a subire ritorsioni per aver avuto il coraggio di denunciare comportamenti e prassi, magari consolidatisi nel tempo, magari accettati dai più, ma dannosi per la collettività e per quella integrità della pubblica am-

²⁵ Legge 179/2017, art. 1, comma 1.

²⁶ Id., comma 5.

²⁷ Id., comma 6.

ministrazione che il legislatore ha inteso e voluto fortemente tutelare disciplinando l'istituto *de quo*²⁸».

5. La direttiva (UE) 2019/1937

Il successivo fattore dirompente nella disciplina della materia è rappresentato dalla direttiva UE 2019/1937 (Direttiva)²⁹.

Oltre a rivestire la funzione di misura di prevenzione della corruzione, il whistleblowing viene ora riconosciuto anche come espressione del diritto fondamentale dell'individuo alla manifestazione del pensiero e all'informazione. La Direttiva statuisce infatti che «Coloro che segnalano minacce o pregiudizi al pubblico interesse di cui sono venuti a sapere nell'ambito delle loro attività professionali esercitano il diritto alla libertà di espressione. Il diritto alla libertà di espressione e d'informazione, sancito dall'articolo 11 della Carta e dall'articolo 10 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, comprende il diritto di ricevere o di comunicare informazioni nonché la libertà e il pluralismo dei media³⁰».

A tal fine, la Direttiva chiarisce di basarsi sulla «giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo (CEDU) relativa

al diritto alla libertà di espressione³¹ e ai principi elaborati su tale base dal Consiglio d'Europa nella Raccomandazione sulla protezione dei segnalanti adottata dal Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa il 30 aprile 2014³²». Il riferimento a tale Raccomandazione è particolarmente rilevante nella parte in cui incoraggia «un cambio paradigmatico: dal whistleblowing come atto di slealtà ad atto di responsabilità democratica», riconoscendo «il valore del whistleblowing nello scoraggiare e prevenire la commissione di illeciti e nel rafforzare la responsabilità delle istituzioni democratiche e la trasparenza. Il whistleblowing è un aspetto fondamentale della libertà di espressione e della libertà di coscienza ed è importante nella lotta contro la corruzione e la mala amministrazione nel settore pubblico e privato³³».

Per quanto riguarda le novità introdotte, la Direttiva amplia il novero dei soggetti tenuti al rispetto della disciplina includendo anche le aziende del settore privato con più di 50 dipendenti ed estende la nozione di “segnalante” a una vasta platea di soggetti; vengono stabiliti tre canali di segnalazione di illeciti, compresa la possibilità di divulgare la segnalazione attraverso la stampa e i social media; vengono inoltre introdotte nuove fattispecie sanzionatorie, con il preciso obbligo per gli Stati di prevedere sanzioni effettive, proporzionate e dissuasive, applicabili alle persone fisiche o giuridiche, che

²⁸ Relazione ANAC al Parlamento, giugno 2022.

²⁹ Direttiva (UE) 2019/1937 del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 ottobre 2019, riguardante la protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell'Unione.

³⁰ Id., Preambolo, Considerando 31.

³¹ Cfr. tra le altre, Ct EDU, Grand Chamber, *Guja v. Moldova*, 12 febbraio 2008 e la più recente *Halet v. Luxembourg* [GC] - 21884/18 Judgment 14 febbraio 2023.

³² Direttiva, Considerando 31.

³³ Memorandum Esplicativo della Raccomandazione del Consiglio d'Europa CM/Rec (2014)7, art. 1.

ostacolano o tentano di ostacolare le segnalazioni e che violano l'obbligo di riservatezza sull'identità delle persone segnalanti, nonché sanzioni per i segnalanti che volontariamente effettuano false segnalazioni o divulgazioni di informazioni. Viene infine previsto l'obbligo di proteggere i segnalanti da qualsiasi forma di ritorsione, diretta o indiretta, attuata, incoraggiata o tollerata da parte del loro datore di lavoro.

Al termine di un lungo e tortuoso percorso, la Direttiva verrà trasposta nell'ordinamento italiano con il decreto legislativo 24/2023³⁴.

6. Le Linee guida del 2021

Nel frattempo, ANAC, oltre a proseguire nel proprio lavoro di gestione di segnalazioni e comunicazioni ricevute in crescita esponenziale³⁵, si preoccupa di fornire indicazioni e spunti interpretativi sulla legge 179/2017, sia attraverso le delibere del Consiglio nei propri procedimenti sanzionatori, che mediante l'approvazione delle nuove Linee guida nel giugno 2021³⁶, ora emanate in

³⁴ Cfr. Cossu, Valli 2023.

³⁵ Dal 2015 al 2019 le segnalazioni ricevute da ANAC sono passate da 215 a 873. Dal 2020 al 2021, anche a causa dell'emergenza pandemica conseguente alla diffusione del Covid-19, si è registrato un calo di tale andamento esponenziale: il numero delle segnalazioni di illeciti e delle comunicazioni di misure ritorsive pervenute ad ANAC nel corso dell'anno 2021 è stato pari a 529, con una riduzione del 14,95% rispetto all'anno precedente.

³⁶ Delibera ANAC n. 469 del 9 giugno 2021, recante *Linee guida in materia di tutela degli autori di segnalazioni di reati o irregolarità di cui siano venuti a*

base all'art. 54-bis, comma 5, del d.lgs. 165/2001, sentito il Garante per la protezione dei dati personali.

Ciò tenendo in considerazione e anticipando, quando possibile e necessario, i principi espressi dalla Direttiva.

a) Interesse pubblico/personale

Sebbene la legge 179/2017 richiedesse che le segnalazioni venissero inoltrate «nell'interesse della pubblica amministrazione»³⁷, la stessa nulla diceva sulle conseguenze di una eventuale co-sussistenza di interessi personali del segnalante al momento della segnalazione.

Le Linee guida del giugno 2021, pur ribadendo che «lamentele di carattere personale del segnalante come contestazioni, rivendicazioni o richieste che attengono alla disciplina del rapporto di lavoro o ai rapporti con superiori gerarchici o colleghi non possono generalmente essere considerate segnalazioni di whistleblowers»³⁸, e che «sarebbe quanto mai opportuno che il segnalante dichiarasse dall'inizio la presenza di un eventuale interesse privato collegato alla segnalazione e circostanziasse, quanto più possibile, i fatti al fine di consentire a chi tratta la segnalazione di comprendere e valutare la sussistenza dell'interesse generale all'integrità della pubblica amministrazione», stabilivano che «alla luce della *ratio* che ispira la legislazione in materia di prevenzione della corruzione, non si possano escludere a priori dalla tutela ex art. 54-bis

conoscenza in ragione di un rapporto di lavoro, ai sensi dell'art. 54-bis, del d.lgs. 165/2001 (c.d. whistleblowing).

³⁷ Legge 179/2017, art. 1, comma 1.

³⁸ Linee guida del 2021, p. 14.

le segnalazioni nelle quali un interesse personale concorra con quello alla salvaguardia dell'integrità della pubblica amministrazione³⁹».

Principio, questo, poi accolto e sviluppato ulteriormente dalla Direttiva, la quale, nell'intento di focalizzare l'attenzione sul contenuto della segnalazione piuttosto che sulla persona del segnalante⁴⁰, statuirà che «l'interesse personale del segnalante non rileva ai fini della valutazione della segnalazione⁴¹».

Il principio ha trovato applicazione in alcune delibere di ANAC, tra cui quella n. 1119/2020, la cui massima recita: «Il dettato letterale dell'art. 54-*bis*, lungi dal predicare l'esclusività nell'animo del segnalante dell'interesse pubblico, si limita a richiederne la sussistenza senza alcuna ulteriore specificazione rispetto a eventuali interessi privati concorrenti. Interpretare l'art 54-*bis* come se affermasse «esclusivamente nell'interesse all'integrità della p.a.» sarebbe incoerente sia con la *ratio* cui si ispira l'art 54-*bis*, ossia quella di incrementare l'emersione, ad opera del dipendente pubblico, di fenomeni corruttivi e illeciti, sia con il diritto euro-unitario e, in particolare, con quanto disposto dalla recente direttiva Europea 2019/1937 la quale, nel prevedere, al considerando n. 32, che «I motivi che hanno indotto le persone segnalanti a effettuare la segnalazione dovrebbero essere irrilevanti al fine di decidere sulla concessione della protezione» salda evidentemente il riconoscimento delle tutele ad una valutazione oggettiva dei fatti segnalati e priva di rilevanza gli interessi personali del whistleblower⁴²».

³⁹ Id., pp. 14-15.

⁴⁰ Cfr. Cossu, Valli 2023.

⁴¹ Direttiva, Considerando 32.

⁴² Delibera ANAC n. 1119/2020.

b) Ragionevolezza

Un altro fondamentale concetto fatto proprio dalle Linee guida del 2021 è quello della ragionevolezza. Ovvero: considerato lo spirito della legislazione sul whistleblowing - che è quello di incentivare la collaborazione di chi lavora all'interno delle pubbliche amministrazioni al fine di far emergere possibili fenomeni corruttivi - l'Autorità afferma che «non è necessario che il dipendente sia certo dell'effettivo accadimento dei fatti denunciati e/o dell'identità dell'autore degli stessi, ma solo che ne sia ragionevolmente convinto. Resta fermo che la tutela ex art. 54-*bis* non si applica alle segnalazioni di informazioni che sono già totalmente di dominio pubblico, alle notizie prive di fondamento e alle c.d. «voci di corridoio»⁴³».

Con ciò, ANAC fa proprio lo spirito e il contenuto della Direttiva che, all'art. 6, afferma: «Le persone segnalanti beneficiano di protezione a norma della presente direttiva, a condizione che: a) abbiano avuto fondati motivi di ritenere che le informazioni segnalate fossero vere al momento della segnalazione e che tali informazioni rientrassero nell'ambito di applicazione della presente direttiva⁴⁴».

c) Illeciti non ancora commessi

Nello spirito dell'istituto, che è quello di prevenire possibili fatti di corruzione, le Linee guida del 2021 ricomprendono nella cate-

⁴³ Linee guida del 2021, p. 14.

⁴⁴ Direttiva, art. 6.

goria dei fatti illeciti segnalabili «anche la configurazione del tentativo, ove ne sia prevista la punibilità. Possono pertanto formare oggetto di segnalazione attività illecite non ancora compiute ma che il whistleblower ritenga ragionevolmente possano verificarsi in presenza di elementi precisi e concordanti⁴⁵».

La Direttiva, dal canto suo, estende tale previsione, contemplando l'ipotesi che il contenuto della segnalazione sia rappresentato da «violazioni che sono già state commesse, violazioni che non sono ancora state commesse ma molto verosimilmente potrebbero esserlo, atti od omissioni che la persona segnalante abbia fondati motivi di ritenere violazioni, nonché tentativi di nascondere violazioni. Per gli stessi motivi la protezione è giustificata anche per le persone che non forniscono prove certe, ma espongono ragionevoli preoccupazioni o sospetti⁴⁶».

d) Misure organizzative vs. comportamenti ritorsivi

La legge 179/2017 stabiliva che il segnalante «non può essere sanzionato, demansionato, licenziato, trasferito, o sottoposto ad altra misura organizzativa avente effetti negativi, diretti o indiretti, sulle condizioni di lavoro determinata dalla segnalazione⁴⁷». L'interpretazione sistematica di questa disposizione ha consentito all'Autorità di ampliare il concetto di misura organizzativa, includendo nella stessa non solo gli atti e provvedimenti, ma anche i «comportamenti o omissioni posti in essere dall'amministrazione nei confronti del dipendente/segnalante, volti a limitare e/o comprimere l'esercizio

⁴⁵ Linee guida del 2021, p. 13.

⁴⁶ Direttiva, Considerando 43.

⁴⁷ Legge 179/2017, art. 1, comma 1.

delle funzioni proprie del lavoratore in guisa tale da disvelare un intento vessatorio o comunque da peggiorare la situazione lavorativa; ovvero in omissioni da parte dell'Amministrazione che abbiano la stessa connotazione⁴⁸».

Anche questa interpretazione troverà conferma nella Direttiva, per la quale trattamento ritorsivo è «ogni omissione o atto diretto o indiretto, che si verifica nel contesto lavorativo in conseguenza della segnalazione e che provoca danni ingiustificati alla persona segnalante⁴⁹».

e) Soggetti responsabili delle ritorsioni

Le Linee guida in esame precisano altresì che responsabile della misura ritorsiva deve ritenersi non solo il soggetto che abbia formalmente adottato il provvedimento ritorsivo o il soggetto a cui è imputabile il comportamento e/o l'omissione, ma anche il «soggetto che ha suggerito o proposto l'adozione di una qualsiasi forma di ritorsione nei confronti del whistleblower, così producendo un effetto negativo indiretto sulla sua posizione (ad esempio, proposta di sanzione disciplinare)⁵⁰».

Tema, questo, già trattato da una delibera sanzionatoria di ANAC⁵¹ e contemplato dalla stessa Direttiva nella parte in cui sta-

⁴⁸ Linee guida del 2021, p. 21.

⁴⁹ Direttiva, artt. 5, n. 11, e 19.

⁵⁰ Linee guida del 2021, p. 23.

⁵¹ Con delibera n. 1119/2020, ANAC ha affermato che la responsabilità dell'autore della ritorsione vada estesa anche a chi «suggerisce o propone l'adozione di una qualsiasi forma di ritorsione nei confronti del whistleblower».

tuisce: «le persone segnalanti dovrebbero essere protette da qualsiasi forma di ritorsione, diretta o indiretta, attuata, incoraggiata o tollerata da parte del loro datore di lavoro (...)»⁵²».

f) Segnalazioni al canale non competente

In merito alle segnalazioni inoltrate dal dipendente pubblico al superiore gerarchico, nelle Linee guida si legge: «Nel caso in cui la segnalazione pervenga ad un soggetto diverso dal RPCT (ad esempio superiore gerarchico, dirigente o funzionario) è necessario che tale soggetto indichi al mittente che le segnalazioni volte ad ottenere la tutela del whistleblower vanno inoltrate al RPCT dell'amministrazione in cui si è verificato l'illecito»⁵³».

Le Linee guida si occupano anche di risolvere l'asimmetria creatasi tra l'art 54-*bis* del d.lgs. 165 del 2001 e l'art. 8 e il comma 8 dell'art. 13 del d.P.R. 62 del 2013, laddove quest'ultimo prevede che le segnalazioni di whistleblowing, fermo restando l'obbligo di denuncia all'Autorità giudiziaria, debbano essere effettuate dal dipendente al proprio superiore gerarchico, competente anche per la tutela del segnalante⁵⁴. L'Autorità auspicava a questo proposito un intervento legislativo, citando il parere Consiglio di Stato che, nella sentenza n. 615/2020, aveva stabilito il carattere prevalente della novella legislativa apportata dalla legge 179/2017 all'art. 54-*bis* sulla norma di rango regolamentare⁵⁵.

⁵² Direttiva, Considerando 72.

⁵³ Linee guida del 2021, pp. 11-12.

⁵⁴ Per un approfondimento sul riflesso di questa normativa sul personale militare, cfr. Cossu, D'Ettore 2022.

⁵⁵ Consiglio di Stato, Sez. I, sentenza n. 615 del 24 marzo 2020.

7. Il decreto legislativo 24/2023

Come già accennato, a seguito di un complesso iter di trasposizione cui ANAC ha prestato un continuo contributo⁵⁶, il 10 marzo 2023 viene approvato il decreto legislativo n. 24, che traspone la Direttiva (UE) 2019/1937 nell'ordinamento italiano⁵⁷.

Il decreto riflette in massima parte le raccomandazioni della Direttiva, in particolare per quanto riguarda l'estensione della disciplina ad alcuni enti di diritto privato, l'istituzione di tre canali di segnalazione (interno, esterno e divulgazione pubblica), l'ampliamento del novero delle persone fisiche tutelate, l'indicazione di diverse modalità di presentazione delle segnalazioni, la disciplina dettagliata degli obblighi di riservatezza e del trattamento dei dati personali, l'ampliamento della casistica dei comportamenti ritorsivi e la conferma dell'inversione dell'onere probatorio, l'introduzione di misure di sostegno per le persone segnalanti

⁵⁶ L'Autorità ha formulato proposte e osservazioni agli organi interessati durante l'iter di approvazione del disegno di legge recante lo *Schema di decreto legislativo recante attuazione della direttiva (UE) 2019/1937 riguardante la protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell'Unione e recante disposizioni riguardanti la protezione delle persone che segnalano violazioni delle disposizioni normative nazionali*.

⁵⁷ Decreto legislativo 10 marzo 2023, n. 24, recante *Attuazione della direttiva (UE) 2019/1937 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2019, riguardante la protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell'Unione e recante disposizioni riguardanti la protezione delle persone che segnalano violazioni delle disposizioni normative nazionali*, adottato in attuazione della legge 4 agosto 2022, n. 127, *Delega al Governo per il recepimento delle direttive europee e l'attuazione di altri atti normativi dell'Unione europea - Legge di delegazione europea 2021*.

e il coinvolgimento, a tal fine, di enti del Terzo Settore che abbiano competenze adeguate e che prestino la loro attività a titolo gratuito, nonché la revisione della disciplina delle sanzioni applicabili da ANAC e l'introduzione di possibili sanzioni in capo ai segnalanti.

8. Le Linee guida del 2023

Immediatamente dopo la pubblicazione del d.lgs. 24/2013, l'Autorità ha avviato tutta l'attività necessaria ad assicurare la piena attuazione delle disposizioni innovative in esso contenute. Ciò è avvenuto sia mediante l'adeguamento della piattaforma per la ricezione delle segnalazioni⁵⁸, che con l'adozione delle Linee guida relative alle procedure per la presentazione e la gestione di tali segnalazioni⁵⁹, come previste dall'art. 10 del d.lgs. 24/2023. Nonostante la previsione legislativa facesse riferimento solo alle segnalazioni esterne (cioè a quelle presentate ad ANAC), le Linee guida forniscono indicazioni e principi di cui anche i canali interni possono tener conto⁶⁰.

a) Condotte segnalabili

Mentre il decreto 24/2023 include tra gli oggetti di segnalazione,

⁵⁸ La nuova versione rappresenta un'evoluzione importante della vecchia piattaforma in termini architetture e di sicurezza, e implementa i nuovi moduli di segnalazione (ambito pubblico e privato) adeguati alle previsioni del d.lgs. 24/2023 (<https://whistleblowing.anticorruzione.it/> - /).

⁵⁹ Delibera n. 311 del 12 luglio 2023: *Linee guida in materia di protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell'Unione e protezione delle persone che segnalano violazioni delle disposizioni normative nazionali. Procedure per la presentazione e gestione delle segnalazioni esterne.*

⁶⁰ Linee guida del 2023, pp. 7-8.

denuncia e divulgazione pubblica anche quegli elementi che riguardano condotte volte ad occultare le violazioni (ad esempio, l'occultamento o la distruzione di prove circa la commissione della violazione), lo stesso non annovera tra le condotte segnalabili quelle irregolarità che abbiamo visto essere oggetto delle precedenti Linee guida di ANAC, quali le situazioni in cui, nel corso dell'attività amministrativa, si riscontrino comportamenti impropri di un funzionario pubblico che, anche al fine di curare un interesse proprio o di terzi, assuma o concorra all'adozione di una decisione che devia dalla cura imparziale dell'interesse pubblico.

Le Linee guida del 2023 hanno comunque stabilito che tali irregolarità possono costituire quegli "elementi concreti" (indici sintomatici) tali da far ritenere ragionevolmente al whistleblower che potrebbe essere commessa una delle violazioni previste dal decreto. La *ratio* di fondo è quella di «valorizzare i principi costituzionali di buon andamento e imparzialità dell'azione amministrativa di cui all'art. 97 Cost., nonché quella della correttezza dell'azione all'interno dei soggetti che operano nell'ambito di un ente pubblico o privato, rafforzando i principi di legalità nonché della libertà di iniziativa economica e di libera concorrenza tutelati ai sensi dell'art. 41 Cost.⁶¹».

b) Segnalazioni anonime

Con il decreto 24/2023, il trattamento delle segnalazioni anonime non subisce modifiche rispetto alla legislazione precedente. Tuttavia, poiché il segnalante o il denunciante anonimo, successivamente identificato, che comunica ad ANAC di aver subito ritorsioni può beneficiare della tutela che il decreto garantisce a fronte di misure

⁶¹ Id., p. 26.

ritorsive (16, comma 4, del d.lgs. 24/2023), le Linee guida raccomandano agli enti del settore pubblico e privato che ricevono le segnalazioni attraverso canali interni e alla stessa Autorità di registrare le segnalazioni anonime ricevute e conservare la relativa documentazione secondo i criteri generali di conservazione degli atti applicabili nei rispettivi ordinamenti, rendendo così possibile rintracciarle nel caso in cui il segnalante comunichi ad ANAC di aver subito misure ritorsive a causa di quella segnalazione o denuncia anonima⁶².

c) Segnalazioni al canale non competente

In linea con quanto già previsto dalle Linee guida del 2021 e dal decreto 24/2023, le odierne Linee guida prevedono che, qualora la segnalazione sia presentata a un soggetto diverso da quello previsto dalla legge (ad esempio nelle amministrazioni pubbliche ad altro dirigente o funzionario in luogo del RPCT), laddove il segnalante dichiara espressamente di voler beneficiare delle tutele in materia whistleblowing o tale volontà sia desumibile dalla segnalazione, la segnalazione è considerata “segnalazione whistleblowing” e va trasmessa, entro sette giorni dal suo ricevimento, al soggetto competente, dando contestuale notizia della trasmissione alla persona segnalante⁶³.

Diversamente, nel caso in cui il segnalante non dichiara espressamente di voler beneficiare delle tutele o detta volontà non sia desumibile dalla segnalazione, detta segnalazione è considerata quale segnalazione ordinaria. Ciò vale anche per le segnalazioni presentate al superiore gerarchico in base al d.P.R. n. 62 del 2013⁶⁴.

⁶² Linee guida del 2023, p. 32.

⁶³ Id., p. 38.

⁶⁴ Id.

Le Linee guida precisano, comunque, che una segnalazione presentata ad un soggetto non competente può essere considerata di whistleblowing anche nel caso in cui la volontà di avvalersi delle tutele si desuma da comportamenti concludenti (per esempio dall'utilizzo di una modulistica apposita per le segnalazioni di whistleblowing o dal richiamo alla normativa in materia)⁶⁵.

d) Condivisione dei canali di segnalazione

Al fine di ottimizzare e specializzare il lavoro sulle segnalazioni whistleblowing, il d.lgs. 24/2023 consente a enti di minori dimensioni di condividere il canale di segnalazione interna e la relativa gestione. Ciò, naturalmente, senza pregiudicare l'obbligo di garantire la riservatezza, di fornire un riscontro e di gestire la violazione segnalata. La condivisione del canale è prevista, in particolare, per i comuni diversi dai capoluoghi di provincia e per i soggetti del settore privato che hanno impiegato, nell'ultimo anno, una media di lavoratori subordinati, con contratto di lavoro a tempo determinato o indeterminato, non superiore a duecentoquarantanove⁶⁶.

Secondo le Linee guida di ANAC, in una logica di semplificazione degli oneri e considerato che il whistleblowing rientra fra le misure di prevenzione della corruzione, anche le pubbliche amministrazioni e gli enti pubblici di piccole dimensioni devono poter scegliere di condividere il canale interno di segnalazione e la relativa gestione⁶⁷. Per l'individuazione di tali enti, le Linee guida fanno riferimento alla soglia di meno di cinquanta dipendenti indicata dal legislatore per l'adozione del Piano Integrato di Attività e Organizzazione (PIAO) semplificato (art. 6 d.l. 80/2021).

Le Linee guida precisano anche che, nei casi di condivisione

⁶⁵ Id., pp. 38-39.

⁶⁶ D.lgs. 24/2023, art. 4, comma 4.

⁶⁷ Linee guida del luglio 2023, p. 41.

del canale interno, gli enti coinvolti sono considerati contitolari del trattamento dei dati personali. Inoltre, è necessario garantire che ciascun ente acceda esclusivamente alle segnalazioni di propria spettanza tenuto anche conto della attribuzione della relativa responsabilità. Pertanto, dovranno essere adottate misure tecniche e organizzative per garantire che ciascun ente abbia accesso solo alle segnalazioni di propria competenza⁶⁸.

e) Divulgazione pubblica vs. informazione per giornalisti

In armonia con la previsione del decreto 24/2023⁶⁹, le odierne Linee guida prevedono che il soggetto che effettua una divulgazione pubblica debba considerarsi distinto da chi costituisce fonte di informazione per i giornalisti. La *ratio* di tale previsione risiede nel fatto che, in tal caso, il soggetto che fornisce informazioni costituisce una fonte per il giornalismo di inchiesta ed esula dalle finalità perseguite con il d.lgs. 24/2023⁷⁰.

f) Il divieto di rinunce e transazioni

Si tratta di un principio innovativo introdotto dal d.lgs. 24/2023, che impedisce la restrizione, anche contrattuale, del diritto alla segnalazione e delle forme di tutele previste⁷¹. Ne consegue che non sono validi gli atti di rinuncia e le transazioni, sia integrali che parziali

⁶⁸ Id.

⁶⁹ All'art. 15, comma 2, il d.lgs. 24/2023 prevede che restino ferme le norme sul segreto professionale degli esercenti la professione giornalistica, con riferimento alla fonte della notizia.

⁷⁰ Linee guida del 2023, p. 44.

⁷¹ D.lgs. 24/2023, art. 22.

(ad esempio in virtù di accordi o altre condizioni contrattuali) aventi ad oggetto il diritto di effettuare segnalazioni, divulgazioni pubbliche o denunce nel rispetto delle previsioni di legge.

Analogamente, non è consentito imporre al whistleblower, così come agli altri soggetti tutelati, di privarsi della possibilità di accedere a mezzi di tutela cui hanno diritto. A maggior ragione tali tutele non possono essere oggetto di rinuncia volontaria⁷². Le Linee guida sottolineano che la *ratio* sottesa a tali previsioni è quella di evitare che il segnalante e gli altri soggetti considerati dalla disciplina possano essere esposti al rischio di dismettere alcuni diritti per via di una situazione di squilibrio o timore, anche sotto il profilo di eventuali ritorsioni. Occorre tuttavia precisare che quanto sopra detto non vale invece per le rinunce e transazioni sottoscritte in sedi protette (giudiziarie, amministrative sindacali)⁷³.

g) Le ritorsioni

La nuova legislazione fa innanzi tutto riferimento unicamente alle ritorsioni, superando la già trattata suddivisione tra misure discriminatorie e ritorsioni presente nella legge 179/2017 e amplia notevolmente l'elencazione esemplificativa delle fattispecie che possono costituire ritorsioni⁷⁴. Inoltre, in coerenza con la Direttiva, il d.lgs. 24/2023, include nella definizione di ritorsione «qualsiasi comportamento, atto od omissione, anche solo tentato o minacciato, posto in essere in ragione della segnalazione, della denuncia all'autorità giudiziaria o contabile o della divulgazione pubblica⁷⁵».

Le Linee guida del 2023, dal canto loro, indicano che, oltre a quelle espressamente indicate nel d.lgs. 24/2023, possono costituire

⁷² Linee guida del 2023, pp. 48-49.

⁷³ Id.

⁷⁴ D.lgs. 24/2023, art. 17, comma 4.

⁷⁵ Id., art. 2, lett. m).

ritorsioni anche, ad esempio, la pretesa di risultati impossibili da raggiungere nei modi e nei tempi indicati; una valutazione della performance artatamente negativa; una revoca ingiustificata di incarichi; un ingiustificato mancato conferimento di incarichi con contestuale attribuzione ad altro soggetto; il reiterato rigetto di richieste (ad esempio ferie, congedi); la sospensione ingiustificata di brevetti, licenze, etc.⁷⁶

La definizione di ritorsione contempla non solo le ipotesi in cui la ritorsione si sia già verificata, ma anche quelle in cui sia soltanto “tentata” oppure “minacciata”. Si consideri, quale esemplificazione di una ritorsione tentata, il licenziamento come conseguenza di una segnalazione, denuncia o divulgazione pubblica che il datore di lavoro non è riuscito a realizzare per un mero vizio formale commesso nella procedura di licenziamento; oppure, come esempio di minaccia, la prospettazione del licenziamento o del mutamento delle funzioni avvenuta nel corso di un colloquio che chi ha segnalato, denunciato o effettuato una divulgazione ha avuto con il proprio datore di lavoro⁷⁷.

h) Le misure di sostegno

Ad ulteriore rafforzamento della protezione del segnalante, il legislatore per la prima volta ha previsto la possibilità che ANAC stipuli convenzioni con enti del Terzo Settore che forniscono misure di sostegno al segnalante a titolo gratuito. In particolare, tali enti, inseriti in un apposito elenco pubblicato da ANAC sul proprio sito

⁷⁶ Linee guida del 2023, p. 63.

⁷⁷ Id.

istituzionale, possono prestare assistenza e consulenza sulle modalità di segnalazione, sulla protezione dalle ritorsioni riconosciuta dalle disposizioni normative nazionali e da quelle dell’Unione europea, sui diritti della persona coinvolta, nonché sulle modalità e condizioni di accesso al patrocinio a spese dello Stato⁷⁸.

Riferimenti bibliografici

- Cossu G., D’Ettore S. (2022), “L’applicabilità dell’art. 54-bis d.lgs. 165/2001 al personale militare”, *Lavoro, Diritti, Europa*, 1, pp. 1-18.
- Cossu G., Valli L. (2023), “Il whistleblowing: dalla Direttiva 1937/2019 al Decreto Legislativo 24/2023”, *Federalismi.it, rivista di diritto pubblico italiano, comparato, europeo*, 19, pp. 155-185.
- Peruzzi M. (2020), “La prova del licenziamento ritorsivo nella legge 179/2017 sul whistleblowing”, *Lavoro e Diritto*, 1, pp. 33-50.
- Pezzuto A. (2018), “Brevi note sulla disciplina del Whistleblowing”, *www.tidona.com*.
- Pizzuti P. (2019), *Whistleblowing e rapporto di lavoro*, Giappichelli, Torino.
- Santanicola R. (2018), “Whistleblowing: analisi della nuova disciplina e problematiche applicative”, *www.iusinitinere.it*.
- Talenti A., Rivera G. (2018), “La Legge n. 179 del 30 novembre 2017: accresciute le tutele del whistleblower”, *www.diritto24.ilsole24ore.com*.

⁷⁸ Id., p. 71.

Il punto della giurisprudenza in tema di whistleblowing

Anna Corrado, Benedetta Gargari

SOMMARIO: 1. Premessa - 2. La tutela della riservatezza - 2.1. Le decisioni del giudice amministrativo in tema di accesso - 2.2. L'ANAC condannata ad adempiere e a consentire l'accesso alla documentazione richiesta - 3. Le denunce "atipiche" - 3.1. Tutela delle segnalazioni di illeciti connessi a rivendicazioni personali del lavoratore - 4. Sull'importanza della completezza della motivazione nell'irrogare una sanzione - 5. La tutela da misure ritorsive - 6. Sui licenziamenti.

1. Premessa

Il decreto legislativo 10 marzo 2023, n. 24 è stato adottato con la finalità di introdurre per la prima volta nell'ordinamento una normativa omogenea e organica dell'istituto del whistleblowing¹; un solo testo che contenesse tutta la frastagliata disciplina dei canali esterni e interni di segnalazione e degli strumenti di tutela riconosciuti al segnalante sia nel settore privato che nel settore pubblico².

¹ Per eventuali approfondimenti in tema di whistleblowing si rinvia a Sandulli, Corrado 2021; V.M. Donini 2022; Corrado, Valli 2019; Valli, Cossu 2023; Barbieri, Mamprin 2023.

² La *ratio* del decreto è quella di equiparare - tenendo conto sempre di alcune eccezioni - la disciplina tra il settore pubblico e il settore privato prima regolati dai decreti legislativi 20 marzo 2001, n. 165 all'articolo 54-*bis* e 8 giugno 2001,

Nello specifico il decreto, attuato in virtù della direttiva n. 1937 del 2019³ sulla protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell'Unione Europea, ha ampliato il campo di applicazione oggettivo prevedendo la protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell'Unione Europea.

Per quel che qui rileva, con riguardo a questa fase di analisi, occorre specificare che il nuovo decreto 24/2023, amplia, rispetto alle precedenti norme, la platea dei destinatari del regime di protezione dei segnalanti e dunque dei soggetti legittimati a segnalare, inglobando nella tutela anche coloro che operano nello stesso contesto di lavoro⁴ delle persone segnalanti e che sono legate ad essi da uno stabile legame affettivo o da un rapporto di parentela entro il quarto grado.

Inoltre, il decreto ha previsto una novità, applicando il regime di protezione e delle tutele anche a una categoria nuova di soggetti, la c.d. categoria dei facilitatori⁵.

n. 231, e dalla legge 30 novembre 2017 n. 179 a cui si farà riferimento nell'analisi della giurisprudenza, poiché il giudice ha correttamente applicato la disciplina vigente al momento del fatto non avendo ancora effetto a quel tempo il nuovo decreto.

³ Direttiva (UE) 2019/1937 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 23 ottobre 2019 riguardante la protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell'Unione.

⁴ Vedasi l'articolo 2 *lett i*) per "contesto lavorativo" si intendono le attività lavorative o professionali, presenti o passate, svolte nell'ambito dei rapporti di cui all'articolo 3, commi 3 o 4, attraverso le quali, indipendentemente dalla natura di tali attività, una persona acquisisce informazioni sulle violazioni e nel cui ambito potrebbe rischiare di subire ritorsioni in caso di segnalazione o di divulgazione pubblica o di denuncia all'autorità giudiziaria o contabile.

⁵ Il facilitatore è una figura innovativa introdotta dalla Direttiva UE 1937/2019,

L'articolo 2 chiarisce, infine, sempre per ciò che concerne l'ambito soggettivo, che i soggetti del settore pubblico sono «le amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, le autorità amministrative indipendenti di garanzia, vigilanza o regolazione, gli enti pubblici economici, gli organismi di diritto pubblico, i concessionari di pubblico servizio, le società a controllo pubblico e le società *in house*».

I soggetti del settore privato coinvolti nell'applicazione della direttiva sono stati individuati, invece, con diversi criteri tenendo conto della consistenza del personale, dell'adozione di modelli organizzativi e dello svolgimento di attività in settori la cui disciplina appartiene al diritto dell'Unione Europea⁶.

In particolare, soggetti diversi da quelli rientranti nella definizione di soggetti del settore pubblico secondo l'articolo 2 sono quelli che hanno impiegato, nell'ultimo anno, la media di almeno cinquanta lavoratori subordinati con contratti di lavoro a tempo indeterminato o determinato.

Per quanto concerne il regime di attuazione, il decreto legislativo suddetto ha previsto anche un regime transitorio in ragione del fatto che le nuove disposizioni⁷ hanno avuto effetto a decorrere dal 15 luglio 2023. Nello specifico, nel periodo transitorio⁸ sino alla produ-

definito dall'art. 2, comma 1, *lett. h*) come «la persona fisica che assiste il segnalante nel processo di segnalazione, operante nel medesimo contesto lavorativo e la cui assistenza deve essere mantenuta riservata».

⁶ Per ulteriori approfondimenti sulla normativa e sulla natura della direttiva attuata tardivamente nell'ordinamento nazionale, vedasi l'articolo di Valli, Cossu 2023.

⁷ Si veda Petrucci 2023.

⁸ Occorre sottolineare che l'articolo 24 del presente decreto, per quanto riguarda i soggetti del settore privato che hanno impiegato una media non inferiore a 50 e

zione degli effetti del nuovo decreto, si è continuato ad applicare l'articolo 54-*bis* del decreto legislativo n. 165 del 2001, nonché il decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231 e la legge 30 novembre 2017 n. 179.

Fatto questo breve richiamo ad alcune delle novità della disciplina di cui al d.lgs. 24/2023, il tema del presente contributo riguarda l'esame della giurisprudenza più significativa che si è registrata negli ultimi anni in materia di whistleblowing. Attraverso l'analisi dei casi concreti si cercherà di evidenziare come il giudice ha, quindi, interpretato le norme.

2. La tutela della riservatezza

Alla luce della sistematizzazione introdotta dalla nuova normativa, occorre prendere in considerazione la prima delle misure di protezione garantita da sempre ai segnalanti e cioè la tutela della riservatezza, soffermandosi sulle differenze con il previgente articolo 54-*bis* e sull'analisi delle decisioni del giudice amministrativo come riflesso dell'applicazione delle norme.

L'articolo 12 del d.lgs. 24/2023⁹ prevede il divieto di rivelare

non superiore a 249 lavoratori subordinati, con contratti di lavoro a tempo indeterminato o determinato, prevede che l'obbligo di istituzione del canale di segnalazione interna, ha effetto dal 17 dicembre 2023. Dunque, continua ad applicarsi l'articolo 6, comma 2-*bis*, lettere *a*) e *b*) della legge 231/2001 nella previgente formulazione sino a tale data.

⁹ L'articolo 12 prevede che «1. Le segnalazioni non possono essere utilizzate oltre quanto necessario per dare adeguato seguito alle stesse. 2. L'identità della persona segnalante e qualsiasi altra informazione da cui può evincersi, direttamente o indirettamente, tale identità non possono essere rivelate, senza il consenso espresso

della stessa persona segnalante, a persone diverse da quelle competenti a ricevere o a dare seguito alle segnalazioni, espressamente autorizzate a trattare tali dati ai sensi degli articoli 29 e 32, paragrafo 4, del regolamento (UE) 2016/679 e dell'articolo 2-*quaterdecies* del codice in materia di protezione dei dati personali di cui al decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196. 3. Nell'ambito del procedimento penale, l'identità della persona segnalante è coperta dal segreto nei modi e nei limiti previsti dall'articolo 329 del codice di procedura penale. 4. Nell'ambito del procedimento dinanzi alla Corte dei conti, l'identità della persona segnalante non può essere rivelata fino alla chiusura della fase istruttoria. 5. Nell'ambito del procedimento disciplinare, l'identità della persona segnalante non può essere rivelata, ove la contestazione dell'addebito disciplinare sia fondata su accertamenti distinti e ulteriori rispetto alla segnalazione, anche se conseguenti alla stessa. Qualora la contestazione sia fondata, in tutto o in parte, sulla segnalazione e la conoscenza dell'identità della persona segnalante sia indispensabile per la difesa dell'incolpato, la segnalazione sarà utilizzabile ai fini del procedimento disciplinare solo in presenza del consenso espresso della persona segnalante alla rivelazione della propria identità. 6. È dato avviso alla persona segnalante mediante comunicazione scritta delle ragioni della rivelazione dei dati riservati, nella ipotesi di cui al comma 5, secondo periodo, nonché nelle procedure di segnalazione interna ed esterna di cui al presente capo quando la rivelazione della identità della persona segnalante e delle informazioni di cui al comma 2 è indispensabile anche ai fini della difesa della persona coinvolta. 7. I soggetti del settore pubblico e del settore privato, l'ANAC, nonché le autorità amministrative cui l'ANAC trasmette le segnalazioni esterne di loro competenza, tutelano l'identità delle persone coinvolte e delle persone menzionate nella segnalazione fino alla conclusione dei procedimenti avviati in ragione della segnalazione nel rispetto delle medesime garanzie previste in favore della persona segnalante. 8. La segnalazione è sottratta all'accesso previsto dagli articoli 22 e seguenti della legge 7 agosto 1990, n. 241, nonché dagli articoli 5 e seguenti del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33. 9. Ferma la previsione dei commi da 1 a 8, nelle procedure di segnalazione interna ed esterna di cui al presente capo, la persona coinvolta può essere sentita, ovvero, su sua richiesta, è sentita, anche mediante procedimento cartolare attraverso l'acquisizione di osservazioni scritte e documenti».

l'identità del segnalante senza il suo consenso garantendone la riservatezza.

Ebbene, il divieto previsto dal comma 2 riguarda qualunque informazione anche implicita dalla quale può desumersi, anche in modo indiretto, il nominativo o l'identificazione del segnalante. Questa fattispecie ricalca la disposizione di cui al previgente articolo 54-*bis* secondo cui l'identità del segnalante non può essere rivelata senza il suo consenso.

In secondo luogo, il legislatore ha ribadito la sottrazione della segnalazione e di tutta la documentazione di interesse all'esercizio del diritto di accesso documentale proprio come da sempre previsto dall'articolo 54-*bis* del d.lgs. 165/2001¹⁰.

Tra le novità della disciplina oggi vigente rispetto a quella precedente, va considerata l'introduzione, accanto al divieto di accesso documentale, anche della limitazione assoluta all'accesso civico generalizzato di cui agli articoli 5 e ss. del decreto legislativo 14 marzo 2013 n. 33¹¹.

Inoltre, nel decreto in parola all'articolo 13 emerge esplicitamente il richiamo al rispetto di tutta la normativa in materia di protezione dei dati personali¹².

¹⁰ Questa limitazione era già stata prevista con l'introduzione dell'art. 54-*bis* del d.lgs. 165/2001 da parte della legge anticorruzione, legge 190 del 6 novembre 2012.

¹¹ Si tratta di una delle ipotesi di limitazione riconducibili all'art. 5-*bis*, comma 3 del d.lgs. 33/2013. Sull'istituto dell'accesso documentale e civico si veda *ex multis* Corrado 2023; Corrado 2018; Corrado 2021; Califano, Colapietro 2014.

¹² L'articolo 13 prevede che «Ogni trattamento dei dati personali, compresa la comunicazione tra le autorità competenti, previsto dal presente decreto, deve essere effettuato a norma del regolamento (UE) 2016/679, del decreto legislativo 30

La tutela della riservatezza è un principio al quale il giudice fa riferimento nelle sue decisioni, essendo chiamato a esprimersi in

giugno 2003, n. 196 e del decreto legislativo 18 maggio 2018, n. 51. La comunicazione di dati personali da parte delle istituzioni, degli organi o degli organismi dell'Unione europea è effettuata in conformità del regolamento (UE) 2018/1725. 2. I dati personali che manifestamente non sono utili al trattamento di una specifica segnalazione non sono raccolti o, se raccolti accidentalmente, sono cancellati immediatamente. 3. I diritti di cui agli articoli da 15 a 22 del regolamento (UE) 2016/679 possono essere esercitati nei limiti di quanto previsto dall'articolo 2-undecies del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196. 4. I trattamenti di dati personali relativi al ricevimento e alla gestione delle segnalazioni sono effettuati dai soggetti di cui all'articolo 4, in qualità di titolari del trattamento, nel rispetto dei principi di cui agli articoli 5 e 25 del regolamento (UE) 2016/679 o agli articoli 3 e 16 del decreto legislativo n. 51 del 2018, fornendo idonee informazioni alle persone segnalanti e alle persone coinvolte ai sensi degli articoli 13 e 14 del medesimo regolamento (UE) 2016/679 o dell'articolo 11 del citato decreto legislativo n. 51 del 2018, nonché adottando misure appropriate a tutela dei diritti e delle libertà degli interessati. 5. I soggetti del settore pubblico e i soggetti del settore privato che condividono risorse per il ricevimento e la gestione delle segnalazioni, ai sensi dell'articolo 4, comma 4, determinano in modo trasparente, mediante un accordo interno, le rispettive responsabilità in merito all'osservanza degli obblighi in materia di protezione dei dati personali, ai sensi dell'articolo 26 del regolamento (UE) 2016/679 o dell'articolo 23 del decreto legislativo n. 51 del 2018. 6. I soggetti di cui all'articolo 4 definiscono il proprio modello di ricevimento e gestione delle segnalazioni interne, individuando misure tecniche e organizzative idonee a garantire un livello di sicurezza adeguato agli specifici rischi derivanti dai trattamenti effettuati, sulla base di una valutazione d'impatto sulla protezione dei dati, e disciplinando il rapporto con eventuali fornitori esterni che trattano dati personali per loro conto ai sensi dell'articolo 28 del regolamento (UE) 2016/679 o dell'articolo 18 del decreto legislativo n. 51 del 2018».

tema di bilanciamento tra i contrapposti interessi, per tutelare i propri interessi giuridici e di protezione dei dati personali¹³. Le pronunce qui riportate (antecedenti all'entrata in vigore del decreto legislativo 24/2023), mostrano come il giudice ha in alcune ipotesi assicurato l'ostensione richiesta mancando i presupposti necessari per limitare l'ostensione, mentre in altre l'ha negata, considerando il momento della proposizione della segnalazione quale discriminante per valutare l'ostensibilità o meno della segnalazione.

2.1. Le decisioni del giudice amministrativo in tema di accesso

La prima pronuncia che va considerata sul tema in questione, e che costituisce una sorta di pietra miliare nel senso della corretta portata della tutela da assicurare al segnalante, appartiene al TAR Campania¹⁴, pronuncia che ha chiarito subito che la disposizione di cui all'art. 54-*bis*, del d.lgs. 165/2001 va riferita alla condotta del dipendente pubblico che, essendo venuto a conoscenza per ragioni di ufficio della commissione di illeciti da parte di altri dipendenti, segnali tali illeciti «nell'interesse dell'integrità della pubblica amministrazione» denunciandoli al responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza ovvero all'Autorità nazionale anti-corruzione o all'autorità giudiziaria ordinaria o a quella contabile.

Il giudice amministrativo, perimetrando l'ambito di applicazione della disciplina dell'accesso ai documenti, ha ancora in via preliminare statuito che l'istituto del whistleblowing non è utilizzabile per scopi di carattere personale e che se ogni mera denuncia di

¹³ Sul tema della riservatezza e dei dati personali vedasi Califano, Colapietro 2017, p. 139; Calzolaio 2017, pp. 611 e 612; De Siervo 2003; Corrado 2018; Caramazza 1995, pp. 941 e ss.; Califano, Colapietro 2014; Patroni Griffi 2013.

¹⁴ TAR Campania, sez. VI, 8 giugno 2018, n. 3880.

violazione dei diritti dei lavoratori, scaturita da situazioni di conflitto con i superiori, dovesse ascriversi alla detta fattispecie (che nasce anche da esigenze di contrasto di fenomeni corruttivi) e di conseguenza i relativi atti dovessero ritenersi sottratti all'ostensione, ne deriverebbe una «irragionevole compressione del diritto di accesso ai documenti che costituisce *principio generale dell'attività amministrativa*».

Nel caso deciso dal giudice amministrativo, l'esposto non era stato inviato ad alcuna delle autorità indicate nell'articolo 54-*bis* e la ricorrente non aveva agito a tutela dell'interesse all'integrità della pubblica amministrazione, ma a tutela dei diritti nascenti dal proprio rapporto di lavoro asseritamente lesi nel contesto di una situazione di contrasto non peculiare ma ordinaria e tipica dei rapporti di lavoro.

Trattandosi di questione da inquadrarsi al di fuori della disciplina regolata dall'articolo 54-*bis* del d.lgs. 165/2001 che, al fine di tutelare il dipendente pubblico che segnali illeciti, garantisce l'anonimato del denunciante e sottrae ad accesso la segnalazione dell'illecito, il TAR ha ritenuto non applicabile la tutela della limitazione dell'accesso¹⁵.

¹⁵ TAR Campania, sez. VI, 20 marzo 2019 n. 1553. Il TAR Campania ha confermato lo stesso principio di diritto: «La fattispecie all'esame non è riconducibile alla normativa dell'articolo 54-*bis* citata; la disposizione in questione infatti si riferisce ad una fattispecie diversa che è quella del dipendente pubblico che, essendo venuto a conoscenza per ragioni di ufficio della commissione di illeciti da parte di altri dipendenti, pur essendo esposto al rischio di possibili ritorsioni, si risolva a segnalare tali illeciti “nell'interesse dell'integrità della pubblica amministrazione” denunciandoli al responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza (...) ovvero all'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC), o ...all'autorità giudiziaria ordinaria o a quella contabile. In tale caso il dipendente

Non dissimile l'esito di altra controversia decisa dal Tribunale amministrativo ligure¹⁶ riguardante il ricorso avverso il diniego di accesso ai documenti inerente un procedimento disciplinare avviato nei confronti di un dipendente comunale e conclusosi con l'irrogazione di una sanzione disciplinare di cinque giorni di sospensione dal servizio.

Anche in questo caso, il Collegio ha rilevato che la specifica motivazione addotta dal Comune a fondamento del diniego non era pertinente, in quanto, a prescindere dalla questione se segnalazioni relative a illeciti non aventi un rilievo di natura anche solo latamente penale e corruttiva rientrassero o meno nell'ambito applicativo dell'art. 54-*bis* citato, nella questione all'attenzione del giudice si sarebbe trattato di segnalazioni non effettuate con le modalità previste dalla disciplina del whistleblowing, essendo state indirizzate non al responsabile della prevenzione della corruzione, ma al

(cd. whistleblower) è tutelato dalla norma dell'articolo 54-*bis* da ritorsioni, in primo luogo garantendo il suo anonimato e (tra l'altro) sottraendo ad accesso la segnalazione dell'illecito. Nel caso all'esame, la signora-OMISSIS-con il suo esposto - che oltretutto non è stato inviato ad alcuna delle autorità indicate nell'articolo 54-*bis* - non ha agito a tutela dell'interesse all'integrità della pubblica amministrazione ma a tutela dei diritti nascenti dal proprio rapporto di lavoro asseritamente lesi dalla ricorrente nel contesto di una annosa situazione di contrasto che la vede opposta a quest'ultima; in sostanza l'esposto in questione si inserisce in una “ordinaria” controversia di lavoro; se ogni denuncia di violazione dei diritti di lavoratori scaturita da situazioni di conflitto con i superiori fosse ascritta alla fattispecie del whistleblowing (che nasce, anche storicamente, da esigenze di contrasto di fenomeni corruttivi) e di conseguenza i relativi atti fossero sottratti ad accesso ne deriverebbe una irragionevole compressione del diritto di accesso ai documenti che costituisce *principio generale dell'attività amministrativa*».

¹⁶ TAR Liguria, sez. I, 30 luglio 2019, n. 683.

Sindaco e al Responsabile dell'Ufficio nell'ambito del quale il ricorrente prestava il proprio servizio. In tale ipotesi occorre tener conto del fatto che, nel corso del procedimento disciplinare, non solo non era stata preservata l'identità del soggetto segnalante (specificamente nominato), ma nel testo del provvedimento finale del procedimento medesimo erano stati riportati stralci delle missive dallo stesso inviate. In definitiva, per il giudice, non doveva essere richiamato l'articolo 54-*bis*.

I principi sopra richiamati sono stati confermati dal giudice di appello¹⁷ il quale, in tema di applicazione dell'istituto del whistleblowing, ha ritenuto che ogni qualvolta si sia in presenza di una segnalazione non indirizzata ai soggetti ivi indicati (RPCT; ANAC; autorità giudiziaria ordinaria o contabile) e non motivata «nell'interesse dell'integrità della pubblica amministrazione» (come avviene quando vi confluiscano scopi essenzialmente di carattere personale o per contestazioni o rivendicazioni inerenti al rapporto di lavoro), la segnalazione stessa non è sottratta all'accesso previsto dagli articoli 22 e seguenti della legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni¹⁸. Va infatti tenuto conto che la disciplina di

¹⁷ Cons. Stato sez. VI, 2 gennaio 2020, n. 28. Gli stessi principi trovano conferma anche nella giurisprudenza successiva nelle ipotesi in cui non risulta dimostrato che si sia trattato di segnalazioni indirizzate anche alle autorità specificatamente indicate nell'articolo 54-*bis* e che, inoltre, la contestazione, appare fondata, almeno in parte, su tali segnalazioni (TAR Abruzzo, sez. I, 4 aprile 2020, n. 121).

¹⁸ Di interesse sul tema risulta anche la sentenza del CGA, 17 maggio 2021, n. 436, che ha il pregio di ribadire un principio importante e cioè che «la *ratio* sottostante la norma di cui all'art. 54-*bis* del d.lgs. n. 165 del 2001 sarebbe evidentemente quella di tutelare il dipendente pubblico che segnali alle autorità un fatto illecito commesso da un proprio superiore al fine di evitare condotte ritorsive di quest'ultimo sul primo,

cui all'art. 54-*bis* si pone in rapporto di eccezione rispetto al principio generale di accessibilità nei casi in cui sussista un interesse giuridicamente rilevante¹⁹. Tale eccezionalità è suffragata proprio dalla lettura della disposizione stessa, che ricollega il particolare regime derogatorio ad una serie di presupposti molto stringenti, tra i quali, in particolare, l'interesse all'integrità della pubblica amministrazione e il ruolo dei soggetti tassativamente indicati come destinatari della segnalazione, cui si associa la previsione di specifiche forme funzionali ad assicurare la protezione del dipendente pubblico che segnala gli illeciti, tramite anche puntuali tempistiche riferite alla rilevazione dell'identità del segnalante.

Da quanto sopra, deriva pertanto che ogni qualvolta siano assenti i descritti presupposti sostanziali e formali, ovvero, rispettivamente, la finalità della segnalazione all'interesse all'integrità della pubblica amministrazione da intendersi come interesse a prevenire

mentre l'appellante non avrebbe mai chiesto di conoscere l'identità dell'esponevole/dialogante/dichiarante, bensì ha chiesto di conoscere la documentazione sulla base della quale gli ispettori hanno redatto la relazione, fonte di addebito disciplinare». Infine più di recente, in una sentenza del TAR Lazio, sez. II, 21 luglio 2022, n. 10400, il giudice amministrativo ha affermato che il fatto che la documentazione di cui si chiede l'ostensione rientri nel divieto di accesso *ex art. 54-*bis**, quarto comma, del d.lgs. n. 165 del 2001, «basta a giustificare la reiezione dell'istanza di accesso, con conseguente irrilevanza delle ulteriori motivazioni dedotte a sostegno di tale reiezione». La parte, nella sostanza, aveva operato un richiamo a generiche esigenze difensive, senza riuscire a dare concretamente conto del perché in sede disciplinare (prima) e in sede giudiziaria civile (poi) il suo diritto di difesa sarebbe stato reso più difficoltoso.

¹⁹ TAR Lazio, sez. II *bis*, 3 novembre 2020, n. 11327.

fenomeni di corruzione (e, più in generale, fenomeni c.d. di *maladministration*) e la riserva della segnalazione esclusivamente ai soggetti ivi indicati, non opererà la sottrazione all'accesso previsto dagli articoli 22 e seguenti della legge 241/1990.

2.2. L'ANAC condannata ad adempiere e a consentire

L'accesso alla documentazione richiesta

Val la pena riportare qui anche una particolare pronuncia del giudice amministrativo²⁰ che ha riguardato l'Autorità Nazionale Anticorruzione.

Il procedimento di cui al contenzioso era stato generato da un esposto presentato dal Responsabile per la prevenzione della corruzione, il quale aveva ricevuto, da un whistleblower, le informazioni poi riversate nell'esposto. Nella comunicazione di avvio del procedimento, l'ANAC rappresentava al ricorrente che, tra le facoltà concessegli per formulare le proprie osservazioni, vi era anche quella di accedere agli atti e ai documenti detenuti dalla stessa ANAC; il ricorrente, in ragione di ciò, inviava un'istanza con cui chiedeva di accedere ed estrarre copia dell'esposto e di ulteriori documenti. Veniva quindi impugnata la nota con cui si comunicava che il documento richiesto dal ricorrente non era ostensibile poiché rientrante nell'ambito di tutela di cui all'art. 54-*bis* del d.lgs. 165/2001 e dell'art. 22 comma 3 del regolamento ANAC sui procedimenti relativi all'accesso civico e ai documenti detenuti dall'ANAC. Inoltre, si impugnava anche la delibera del Consiglio dell'Autorità con cui era stato negato l'accesso per le suddette motivazioni.

La pronuncia in questione riveste particolare interesse perché contribuisce a delimitare l'ambito applicativo della disciplina che

²⁰ TAR Lazio, sez. I, 10 dicembre 2019, n. 14129.

limita l'accesso documentale in caso di segnalazione attratta nell'ambito dell'art. 54-*bis*.

Il Collegio ha rilevato, infatti, che, l'ANAC avrebbe operato «un'erronea sovrapposizione fra la figura del “segnalante”, ossia il whistleblower, a presidio del cui anonimato sono dettate le prescrizioni innanzi ricordate, e colui che ha ricevuto la notizia dell'illecito, in qualità di Responsabile per la prevenzione della corruzione all'interno dell'amministrazione interessata (soggetto deputato a ricevere la notizia di illecito che la legge espressamente equipara, esclusivamente con riferimento a tale specifica funzione, all'ANAC e all'autorità giudiziaria ordinaria o contabile) e ha materialmente redatto l'esposto per poi inviarlo all'ANAC; costui, con tutta evidenza persona diversa dal segnalante, è un soggetto al quale non è accordata nessuna specifica tutela atteso che, non essendo egli l'autore della denuncia, non può essere vittima delle temute azioni ritorsive».

In proposito è stato rilevato che l'identità di chi ha materialmente redatto e inviato l'esposto all'ANAC, era conosciuta sin dal principio del procedimento, al quale ha regolarmente partecipato e, in quanto destinatario della notifica del ricorso, vi aveva partecipato liberamente senza alcun timore ritorsivo.

Secondo il Collegio, il diniego opposto doveva considerarsi illegittimo e sussistente l'obbligo per l'ANAC di dare ostensione agli atti richiesti, ivi compreso l'esposto redatto previo oscuramento dei dati riguardanti l'identità del segnalante e i fatti materiali ivi riportati, dai quali era possibile risalire all'identità del segnalante, a nulla rilevando che, per sommi capi, tali fatti potevano essere stati resi noti nell'ambito del procedimento istruttorio svoltosi presso l'ANAC.

In definitiva, il giudice ha ricordato che ragionando diversamente «si finirebbe con l'allargare, a piacimento dell'amministrazione, le maglie della previsione normativa di cui al più volte citato art. 54-*bis* del d.lgs. 165/2001, operazione questa non consentita alla

stregua del generale canone che rende tassative e, quindi, di stretta interpretazione le ipotesi di deroga o sottrazione all'accesso e tenuto, altresì, conto che specifiche esigenze di tutela della riservatezza di soggetti terzi, anche normativamente previste, possono essere salvaguardate mediante oscuramento delle relative informazioni, senza pregiudicare complessivamente l'accesso».

3. Le “denunce atipiche”

Due sentenze particolarmente rilevanti in tema di whistleblowing sono state di recente pronunciate dal Tar Lazio.

Una dipendente comunale responsabile dell'Ufficio di Polizia Locale trasmetteva al Sindaco, alla Giunta Comunale, al Consiglio Comunale e al Responsabile Anticorruzione e dell'Ufficio del personale, un atto di diffida e contestuale messa in mora con cui lamentava la sua reiterata adibizione alle mansioni superiori di Comandante della Polizia Locale. Intimava inoltre all'amministrazione comunale «di cessare immediatamente ogni nomina, anche temporanea di Comandante della Polizia Locale effettuata a favore di soggetti non inquadrati nei ruoli stessi della Polizia Locale», rivendicando per sé l'attribuzione di tale ruolo. Successivamente, il Sindaco invitava il Segretario Comunale a valutare in sede disciplinare il comportamento «fortemente denigratorio nei confronti dell'amministrazione, la grave lesione dell'immagine dell'ente presso terzi e autorità pubbliche, nonché il carattere oltraggioso dell'onore, del prestigio e del decoro degli amministratori nonché infine il carattere intimidatorio della missiva».

In ragione di ciò, il Segretario Comunale riteneva di dover avviare un procedimento disciplinare nei confronti della dipendente. Di conseguenza, all'esito del procedimento disciplinare veniva irrogata alla stessa la sanzione della sospensione dal servizio pari a 10 giorni, atteso che la condotta della dipendente «aveva cagionato un danno evidente all'ente costituendo un grave vulnus al

decoro e al prestigio dell'amministrazione». Successivamente, con un ulteriore provvedimento disciplinare ne veniva disposto il licenziamento con preavviso della dipendente in relazione a un'ulteriore e diversa vicenda relativa alla mancata trasmissione alla Procura della Repubblica di un «verbale di acquisizione di atti, documenti o cose, dalla stessa redatto ai sensi dell'art. 256 c.p.p.» – per avere la dipendente «posto in essere una grave violazione dei doveri professionali, aggravata dall'atteggiamento di totale indisponibilità tenuto dalla dipendente nella presente fattispecie» e in considerazione dell'esistenza del precedente provvedimento disciplinare.

La dipendente segnalava all'ANAC la circostanza che i provvedimenti adottati nei suoi confronti erano stati adottati per ragioni ritorsive «per avere denunciato provvedimenti e condotte illecite della convenuta PA all'Autorità Giudiziaria e agli organismi amministrativi di controllo dell'attività della medesima P.A.», chiedendo, quindi, all'Autorità «di attivare i poteri (anche sanzionatori) di cui all'articolo 54-*bis* del d.lgs. 165/2001».

La pronuncia del Tar Lazio è interessante perché affronta il tema delle segnalazioni “atipiche”.

Infatti, quella al centro della vicenda contenziosa pur contenendo il riferimento a condotte e comportamenti che potevano integrare degli illeciti e pur essendo stata inviata ad almeno uno dei soggetti di cui all'art. 54-*bis*, costituiva senz'altro una segnalazione “atipica”, rispetto al modello di segnalazione previsto (e tutelato) dall'art. 54-*bis*, d.lgs. 165/2001, atteso che la stessa aveva avuto la forma di un «atto di diffida e contestuale messa in mora. Con specifica istanza di interruzione dei termini di prescrizione e/o decadenza ai sensi e per gli effetti di legge», con la quale l'istante lamentava la sua «reiterata adibizione formale e non a mansioni superiori di Comandante/Responsabile della Polizia Locale ad opera del datore di lavoro» ha intimato all'ente locale «di cessare immediatamente ogni nomina di Comandante/Responsabile della Polizia Locale di -OMISSIS-, effettuata a favore di soggetti non inquadrati

nei ruoli stessi della Polizia Locale», rivendicando per sé tale ruolo. Inoltre, la stessa era stata inviata in via principale a una molteplicità di soggetti (ivi compresi gli organi politici dell'ente locale, ovvero il Consiglio comunale e la Giunta) non rientranti nel novero dei soggetti indicati dall'art. 54-*bis* – tanto da assumere i caratteri di una denuncia pubblica – trasmessa all'ANAC e alla Corte dei conti solo per conoscenza.

Il giudice amministrativo ha, quindi, evidenziato che non tutte le segnalazioni cd. “atipiche” sono necessariamente escluse dall'ambito di applicazione delle tutele avverso gli atti ritorsivi previste dall'art. 54-*bis*, d.lgs. 165/2001. Queste non devono ritenersi escluse automaticamente dalle tutele avverso gli atti ritorsivi previste dall'art. 54-*bis* per quelle segnalazioni che – pur rivestendo una forma impropria (ad esempio, la forma di una diffida) – siano volte a sottoporre agli organi di controllo (interni, RPCT, ed esterni, autorità giudiziaria e ANAC) condotte che integrano contemporaneamente una violazione dei diritti del lavoratore e al contempo fatti illeciti (e per ciò stesso lesive degli interessi pubblici).

Di conseguenza, ai fini dell'applicabilità del regime di tutela avverso gli atti ritorsivi previsto dalla normativa in materia di whistleblowing, non è necessario che i motivi dell'agire del segnalante siano disinteressati. Pertanto, le disposizioni di cui agli artt. 54-*bis*, commi 6 e 7, d.lgs. 165/2001 si applicano anche in relazione alle segnalazioni di illeciti connesse a rivendicazioni personali del lavoratore, fatta salva l'ipotesi in cui – per l'inconsistenza delle accuse e per le concrete modalità di utilizzo della segnalazione da parte del lavoratore – possa ragionevolmente affermarsi che la segnalazione non sia in alcun modo orientata a promuovere anche «l'integrità della pubblica amministrazione», ma sia finalizzata solo a generare pressioni sul datore di lavoro al fine di perseguire un interesse privato del lavoratore, ovvero abbia un carattere del tutto strumentale e non in linea con la *ratio* dell'art. 54-*bis* che, se da un lato non richiede il disinteresse del segnalante, certamente presuppone la

buona fede della segnalazione (cfr. – a tale ultimo proposito – Consiglio di Stato, V, 4 novembre 2022, n. 9694 che richiama il divieto di abuso di ogni posizione soggettiva ex artt. 2 Cost. e 1175 c.c.).

Per quel che qui rileva, il Collegio ha precisato che propendere per una soluzione restrittiva (che limiti l'applicazione alle sole segnalazioni inviate ai soli soggetti individuati ex art. 54-*bis*, d.lgs. 165/2001 a mezzo dei canali tipici) rischierebbe di escludere irragionevolmente dal regime di tutela segnalazioni che rispondono sostanzialmente alla finalità di cui alla normativa sopra richiamata e propendere per una soluzione espansiva (che applichi le tutele ex art. 54-*bis* a tutte le segnalazioni atipiche/pubbliche, senza una valutazione sulla natura proporzionata e adeguata dello strumento di trasmissione utilizzato) esporrebbe le PA al rischio di non poter sanzionare – se non dopo la condanna penale del segnalante o l'accertamento della sua responsabilità civile per dolo o colpa grave (cfr. art. 54-*bis*, comma 9, d.lgs. 165/2001) – in alcun modo il dipendente infedele che rivolga nei confronti delle stesse delle accuse pubbliche prive di fondamento (con ciò che ne conseguirebbe in termini di pregiudizio all'immagine e al buon andamento della PA). Nonostante la portata interpretativa della pronuncia, il Collegio ha ritenuto che le tutele previste dall'art. 54-*bis*, d.lgs. 165/2001 nel caso alla sua attenzione non potevano trovare applicazione con riferimento alla segnalazione inoltrata: «a) per l'essere stata inviata a una pluralità di soggetti estranei alla previsione di cui all'art. 54-*bis*, d.lgs. n. 165/2001, tanto da assumere il carattere di denuncia pubblica, in violazione dei principi di proporzionalità e adeguatezza, ovvero in assenza di uno dei motivi che giustificerebbero l'utilizzo di tale modalità; b) per il contenere rilievi privi di un adeguato *fumus* di fondatezza; c) per l'apparire – in ragione dei due elementi sopra indicati e in considerazione del fatto che la stessa è contenuta nell'ambito di una rivendicazione essenzialmente di carattere personale – meramente strumentale ed estranea alla logica di cui all'art. 54-*bis*, d.lgs. 165/2001».

3.1. Tutela delle segnalazioni di illeciti connesse a rivendicazioni personali del lavoratore

Il TAR Lazio²¹ ha ripreso quanto sostenuto nelle sentenze di cui al precedente paragrafo con una successiva pronuncia con la quale, oltre a confermare quanto già evidenziato in ordine al fatto che non debbono ritenersi escluse automaticamente dalle tutele avverso gli atti ritorsivi previste dall'art. 54-*bis*, d.lgs. 165/2001 (ovvero dalla disposizione applicata nella presente vicenda) «quelle segnalazioni che – pur rivestendo una forma impropria (ad esempio, la forma di una diffida) – siano volte a sottoporre agli organi di controllo (interni, RPCT, e esterni, autorità giudiziaria e ANAC) condotte che integrano contemporaneamente una violazione dei diritti del lavoratore e al contempo fatti illeciti (e per ciò stesso lesive degli interessi pubblici)²²», ha anche tenuto conto del regime giuridico applicabile in ragione della nuova disciplina introdotta con il d.lgs. 24/2023.

In primo luogo va ripreso quanto già sottolineato, secondo cui «se è vero che le garanzie previste dall'art. 54-*bis*, d.lgs. 165/2001 devono essere riservate alle sole segnalazioni che abbiano ad oggetto condotte lesive di un interesse collettivo o diffuso, a esclusione, quindi, di tutte quelle che riferiscono comportamenti lesivi di interessi meramente personali (*egoistic blowers*), è condivisibile quanto affermato da ANAC – in ordine al fatto che l'art. 54-*bis* non richiede che la segnalazione avvenga nell'esclusivo interesse della PA e che, quindi, le tutele previste nella citata disposizione trovano

²¹ TAR Lazio, sez. I *quater*, 19 aprile 2023, n. 6775.

²² TAR Lazio, sez. I *quater*, 7 gennaio 2023 n. 235.

applicazione anche quando l'interesse all'integrità della PA coincide o si accompagna con l'interesse privato del segnalante».

Ma come anticipato, questa pronuncia assume rilievo anche perché per la prima volta il giudice inizia a tener conto del nuovo quadro normativo²³, affermando che una siffatta interpretazione della disciplina al tempo vigente in materia di whistleblowing appare coerente con quanto ora previsto dal d.lgs. 24/2023 – che ha recentemente riordinato la disciplina in materia, in attuazione della direttiva (UE) 2019/1937 – all'art. 1, comma 2, *lett. d*), del quale è stato chiarito che le tutele in materia di whistleblowing si applicano ai dipendenti che «segnalano violazioni di disposizioni normative nazionali o dell'Unione europea che ledono l'interesse pubblico o l'integrità dell'amministrazione pubblica o dell'ente privato, di cui siano venute a conoscenza in un contesto lavorativo pubblico o privato», e che sono escluse dal regime di tutela le segnalazioni legate a un interesse di carattere personale del segnalante «che attengono esclusivamente ai propri rapporti individuali di lavoro o di impiego pubblico» (con ciò che ne consegue in termine di applicabilità delle tutele a segnalazioni che, pur intercettando un interesse personale del segnalante, non riguardano esclusivamente il suo rapporto di lavoro, ma sono finalizzate anche a promuovere l'interesse pubblico e l'integrità della p.a.).

Va confermato, quindi, che «ai fini dell'applicabilità del regime di tutela avverso gli atti ritorsivi previsto dalla normativa in materia di cd. whistleblowing, non è necessario che i motivi

²³ Decreto Legislativo 10 marzo 2023 n. 24, *Attuazione della direttiva UE 2019/1937 del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2019, riguardante la protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell'Unione e recante disposizioni riguardanti la protezione delle persone che segnalano violazioni delle disposizioni normative nazionali.*

dell'agire del segnalante siano disinteressati, e che, pertanto, le disposizioni di cui agli artt. 54-*bis*, commi 6 e 7, d.lgs. 165/2001 si applicano anche in relazione alle segnalazioni di illeciti connesse a rivendicazioni personali del lavoratore purché non mosse nel suo esclusivo interesse, fatta salva l'ipotesi in cui – per l'inconsistenza delle accuse e per le concrete modalità di utilizzo della segnalazione da parte del lavoratore – possa ragionevolmente affermarsi che la segnalazione non sia in alcun modo orientata a promuovere anche l'integrità della pubblica amministrazione ma sia finalizzata solo a generare pressioni sul datore di lavoro al fine di perseguire un interesse privato del lavoratore, ovvero abbia un carattere del tutto strumentale e non in linea con la *ratio* dell'art. 54-*bis* che, se da un lato non richiede il disinteresse del segnalante, certamente presuppone la buona fede della segnalazione» (cfr. – a tale ultimo proposito – Consiglio di Stato, V, 4 novembre 2022, n. 9694 che richiama il divieto di abuso di ogni posizione soggettiva ex artt. 2 Cost. e 1175 c.c.).

Nel caso alla sua attenzione, il Collegio ha ritenuto che le tutele previste dall'art. 54-*bis* non potevano trovare applicazione con riferimento alla segnalazione di presunti illeciti contenuta all'interno dell'esposto, in quanto la stessa si caratterizza per l'essere stata inviata a una pluralità di soggetti estranei alla previsione di cui all'art. 54-*bis*, d.lgs. 165/2001, tanto da assumere il carattere di denuncia pubblica proposta in violazione dei principi di proporzionalità e adeguatezza, dunque in assenza di uno dei gravi motivi che giustificerebbero l'utilizzo di tale modalità. Segnatamente, il Collegio ha rilevato che «la scelta di segnalare i presunti illeciti commessi dall'amministrazione con una denuncia pubblica (come, a tutt'evidenza, può essere qualificato un esposto inviato anche alla Presidenza della Repubblica e alla Presidenza del Consiglio dei Ministri oltretutto a tutti gli ulteriori destinatari individuati dal -OMIS-SIS-) non era affatto giustificata dalla sussistenza di un pericolo imminente e palese per l'interesse pubblico, né da una precedente inerzia degli organi di controllo, né da alcun altro giustificato motivo

tra quelli indicati dall'art. 15 della direttiva (UE) 2019/1937 (e, oggi, dall'art. 15, d.lgs. 24/2023)».

L'insussistenza di alcuno dei motivi che avrebbero potuto giustificare la decisione di procedere a una segnalazione pubblica (peraltro non caratterizzata neppure da un adeguato *fumus* di fondatezza, così come dimostra la tempestiva archiviazione dell'esposto da parte della Procura della Corte dei conti) ha reso evidente, per il Collegio, che l'iniziativa era stata del tutto sproporzionata e inadeguata rispetto alle finalità di cui all'art. 54-*bis*, d.lgs. 165/2001, con ciò che ne conseguiva in termini di non applicazione alla stessa delle tutele previste dalla disciplina in materia di whistleblowing.

4. Sull'importanza della completezza della motivazione nell'irrogare una sanzione

Una delle sentenze più recenti sull'istituto, giunta lo scorso settembre sempre dal tribunale amministrativo capitolino²⁴, ha riguardato il ricorso proposto per l'annullamento di una delibera di ANAC che accertava la natura ritorsiva, e conseguente nullità ai sensi dell'articolo 54-*bis* d.lgs. 165/2001, del provvedimento che disponeva il trasferimento di un soggetto e irrogava, ai sensi della stessa norma, la sanzione di euro 5.000. Il provvedimento, basato su un'istruttoria incompleta e privo di adeguata motivazione, è stato ritenuto illegittimo. Nello specifico, un medico aveva effettuato una segnalazione all'ANAC lamentando che il suo trasferimento presso un'altra sede doveva ritenersi ritorsivo in quanto conseguente a segnalazioni da lui effettuate, sempre all'Autorità, di illeciti commessi dal suo diri-

²⁴ TAR Lazio sez. I *quater*, 18 settembre 2023, n. 13838.

gente. Il ricorrente ha ritenuto che l'ANAC avrebbe adottato la delibera «nel difetto dei presupposti per l'operatività delle forme di tutela del cd. whistleblower», in particolare sostenendo che lo stesso non fosse a conoscenza delle segnalazioni effettuate nei suoi confronti e che erroneamente e non motivatamente l'Autorità considerava ritorsivo un provvedimento non recante alcun pregiudizio al segnalante. Il TAR ha ritenuto fondato il ricorso, evidenziando che la normativa applicabile alla vicenda oggetto del giudizio è quella di cui all'art. 54-bis. Nello specifico, soffermandosi sul comma 7²⁵ dell'articolo 54-bis, e così come evidenziato nelle Linee guida approvate da ANAC con delibera 9 giugno 2021, n. 469, è possibile desumere che il legislatore ha previsto «un'inversione dell'onere probatorio stabilendo al comma 7 dell'art. 54-bis che, laddove il segnalante dimostri di avere effettuato una segnalazione di illeciti di cui all'art 54-bis e di aver subito, a causa della segnalazione, una misura ritorsiva o discriminatoria, l'onere della prova grava sulla persona che ha posto in essere tale misura», sicché è quest'ultima a essere tenuta a dimostrare che l'azione intrapresa non è in alcun modo connessa alla segnalazione. In particolare, sono proprio le Linee guida di ANAC a chiarire esaurientemente che «è fondamentale che il presunto responsabile fornisca tutti gli elementi da cui dedurre l'assenza della natura ritorsiva della misura adottata nei confronti del segnalante». Nel caso di specie, il Collegio ha accolto il ricorso, specificando che le conclusioni cui è giunta l'Autorità con riferimento sia alla conoscenza delle segnalazioni

²⁵ La norma prevede che «è a carico dell'amministrazione pubblica o dell'ente di cui al comma 2 dimostrare che le misure discriminatorie o ritorsive, adottate nei confronti del segnalante, sono motivate da ragioni estranee alla segnalazione stessa» (comma 7, primo periodo); «gli atti discriminatori o ritorsivi adottati dall'amministrazione o dall'ente sono nulli (comma 7, secondo periodo)».

che della pretestuosità del trasferimento per incompatibilità ambientale «tenuto conto, peraltro, dell'ampia discrezionalità di cui gode la PA nell'esercizio del potere di trasferimento per incompatibilità ambientale, risultano supportate da una istruttoria non completa e, quindi, insufficientemente motivate». In definitiva, quello che emerge dalla lettura di questa recente sentenza del giudice amministrativo è l'importanza di una motivazione adeguata, completa e il più possibile esaustiva del provvedimento con cui si commina la sanzione per comportamento ritorsivo.

5. La tutela da misure ritorsive

L'articolo 17 del d.lgs. 24/2023 prevede che: «Gli enti o le persone di cui all'articolo 3 non possono subire alcuna ritorsione. Nell'ambito di procedimenti giudiziari o amministrativi o comunque di controversie stragiudiziali aventi ad oggetto l'accertamento dei comportamenti, atti o omissioni vietati ai sensi del presente articolo nei confronti delle persone di cui all'articolo 3, commi 1, 2, 3 e 4, si presume che gli stessi siano stati posti in essere a causa della segnalazione, della divulgazione pubblica o della denuncia all'autorità giudiziaria o contabile. L'onere di provare che tali condotte o atti sono motivati da ragioni estranee alla segnalazione, alla divulgazione pubblica o alla denuncia, è a carico di colui che li ha posti in essere. In caso di domanda risarcitoria presentata all'autorità giudiziaria dalle persone di cui all'articolo 3, commi 1, 2, 3 e 4, se tali persone dimostrano di aver effettuato, ai sensi del presente decreto, una segnalazione, una divulgazione pubblica o una denuncia all'autorità giudiziaria o contabile e di aver subito un danno, si presume, salvo prova contraria, che il danno sia conseguenza di tale segnalazione, divulgazione pubblica o denuncia all'autorità giudiziaria o contabile».

All'articolo 17 del d.lgs. 24/2023²⁶ è prevista una «presunzione di nullità» di ogni misura adottata in modo pregiudizievole nei riguardi del segnalante successivamente alla segnalazione o alla denuncia, salvo che il datore di lavoro non dia prova che le misure siano state adottate per ragioni estranee e diverse dalla segnalazione.

La *ratio* della norma è quella di allargare le maglie della tutela da misure ritorsive non solo in favore del segnalante ma anche di altri soggetti vicini allo stesso (colleghi che lavorano nello stesso contesto lavorativo, facilitatori e parenti entro il quarto grado)²⁷.

Di recente, sul tema della tutela del lavoratore da misure ritorsive si è espressa la Corte di Cassazione²⁸, delimitando l'applicazione della normativa a protezione del segnalante quando lo stesso abbia compiuto delle condotte illecite anche se in concorso con altri soggetti. Nello specifico, un'infermiera dipendente di un ospedale pubblico veniva sanzionata con la sospensione disciplinare di quattro mesi per aver svolto oltre al suo incarico pubblico, un incarico non autorizzato presso una struttura privata per circa otto anni percependo, quindi, uno stipendio ulteriore. L'infermiera impugnava la sanzione disciplinare ritenuta ritorsiva ai sensi dell'articolo 54-*bis* del d.lgs. 165/2001 (*ratione temporis* applicabile). L'infermiera riteneva la sanzione ritorsiva poiché anteriormente all'irrogazione della sanzione aveva segnalato al proprio datore di lavoro il compimento degli stessi atti da parte dei suoi colleghi, commessi in concorso con la stessa.

Il Collegio ha ritenuto che, nonostante la stessa avesse segnalato una condotta illecita dei colleghi e dunque che si fosse comportata secondo buona fede, il suo comportamento comunque non po-

teva ritenersi idoneo a scriminare la sua condotta e la sua responsabilità. Il suo comportamento poteva considerarsi tutt'al più rilevante in virtù del principio di proporzionalità, nella ridefinizione della sanzione, proprio in virtù della condotta collaborativa che la stessa aveva avuto.

Con riferimento invece ad ulteriori pronunce sempre rilevanti sul tema, occorre prendere in esame, in primo luogo, la sentenza della Corte di Cassazione, della sezione lavoro²⁹ in tema di licenziamento, con cui il giudice ordinario ha affermato che è da considerarsi giusta causa di licenziamento, secondo l'articolo 2119 c.c., la condotta tenuta dal dipendente che riferisce al soggetto preposto alla verifica e alla prevenzione di reati fatti compromettenti riguardanti il proprio datore di lavoro.

Tale comportamento, infatti, è stato ritenuto lesivo del rapporto di fiducia instaurato con il proprio datore, sostanziando un comportamento idoneo a ledere "gravemente" proprio il vincolo fiduciario.

Con riferimento invece al tema delle denunce c.d. "atipiche" esaminate nell'analisi riguardante le pronunce del giudice amministrativo, la Corte di Cassazione, sez. lavoro³⁰, nell'ambito di un procedimento disciplinare ha considerato legittimo il licenziamento del soggetto (dipendente pubblico) che aveva inviato alla Corte dei conti, alla Prefettura una denuncia considerata (atipica).

In altri termini, trattandosi di una denuncia priva di fondamento e astratta, volta solo a denigrare l'amministrazione per cui il dipendente lavorava, il giudice ha ritenuto non riconducibile la denuncia tra quelle di whistleblowing, con conseguente non applicazione dell'articolo 54-*bis*.

²⁶ Per un approfondimento sulle novità del nuovo decreto vedasi Tambasco 2023.

²⁷ Si veda art. 3, comma 5, d.lgs. 24/2023.

²⁸ Cass. Civ., sez. lav., 31 marzo 2023, n. 9148.

²⁹ Cass. Civ., sez. lav., 26 maggio 2016, n. 10943.

³⁰ Cass. Civ., sez. lav., 24 gennaio 2017 n. 1752.

6. Sui licenziamenti

In tema di tutela dei lavoratori segnalanti vanno considerate due importanti sentenze pronunciate da due tribunali lombardi: la sentenza n. 2 del 7 gennaio 2022 del Tribunale di Bergamo³¹ e l'ordinanza del 3 febbraio 2022 del Tribunale di Milano, sezione lavoro³².

Partendo dall'esame di quest'ultima ordinanza, si trattava dell'impugnativa di un licenziamento da parte di un dipendente di un'azienda che esercitava un servizio pubblico.

Il lavoratore aveva provato a segnalare al suo datore di lavoro la circostanza che alcuni dipendenti emettevano dei biglietti non contabilizzati ma, non ricevendo alcun riscontro alla sua segnalazione, aveva denunciato l'accaduto all'autorità giudiziaria. Il lavoratore aveva subito diverse ritorsioni, in particolare procedimenti disciplinari che avevano determinato anche il suo licenziamento.

In ragione di ciò il lavoratore aveva, quindi, deciso di impugnare il licenziamento davanti al Tribunale di Milano, invocando la tutela prevista dall'articolo 54-*bis* del d.lgs. 165/2001 richiedendo appunto in applicazione della normativa richiamata, che venisse accertata la nullità del provvedimento di licenziamento che gli era stato irrogato.

Il giudice di Milano ha accolto in parte il ricorso e affermato il principio di diritto secondo cui: «la sola presentazione della denuncia non assicura al dipendente una totale immunità e impunità rispetto ai comportamenti estranei ai fatti denunciati». In ragione di ciò il Tribunale ha ritenuto di non poter considerare il lavoratore un whistleblower e, dunque, di non poter applicare la relativa disciplina prevista dal d.lgs. 165/2001. In definitiva, per far sì che il

provvedimento considerato ritorsivo nei confronti del lavoratore fosse colpito da nullità, occorre che la condotta relativa alla segnalazione e al procedimento disciplinare fosse collegata o connessa. In altri termini il giudice, per accordare la tutela richiesta, ha individuato dei caratteri molto pregnanti in virtù dei quali le condotte del datore di lavoro seppur ritorsive in astratto nei confronti del lavoratore, non lo sono risultate in concreto.

Anche per quanto riguarda la sentenza del Tribunale di Bergamo, i fatti segnalati, secondo il giudice, devono coincidere con quelli della misura ritorsiva.

Nello specifico il giudice ha chiarito che il segnalante «è tutelato in caso di adozione di misure discriminatorie, dirette o indirette, per motivi collegati alla segnalazione. Qualora il whistleblower sia un dipendente è esente da conseguenze pregiudizievoli aventi effetti sulle condizioni di lavoro, ovvero in ambito disciplinare». Inoltre, è richiesto che «le segnalazioni siano il più possibile circostanziate e offrano il maggior numero di elementi, al fine di consentire alle Società di effettuare le necessarie indagini e i dovuti accertamenti», anche tramite «l'indicazione di documenti che possano confermare la fondatezza di tali comportamenti»; è precisato che «non verrà dato seguito a segnalazioni anonime o fondate su meri sospetti o voci³³».

Ancora più nello specifico, ha rilevato il giudice che «l'allegazione dei documenti indicati dalla convenuta alla denuncia del ricorrente non ha alcun rilievo disciplinare, pertanto, anche il licenziamento condizionato è da ritenersi illegittimo per insussistenza del fatto materiale».

³¹ Tribunale di Bergamo, sez. lav., 7 gennaio 2022 n. 2.

³² Tribunale di Milano, sez. lav., 3 febbraio 2022.

³³ Si segnala anche la sentenza della Corte d'appello di Milano che ha affermato un importante principio di diritto, nello specifico sostenendo che «il giudice dell'opposizione non può sostituirsi all'amministrazione nel valutare l'opportunità di atti istruttori» (Corte d'appello di Milano, 7 settembre 2021, n. 2753).

In ragione di ciò ha ritenuto di dover annullare entrambi i licenziamenti e di dover condannare il datore di lavoro a reintegrare il ricorrente nel posto di lavoro, oltre che al pagamento di un'indennità risarcitoria commisurata all'ultima retribuzione globale di fatto dal giorno del licenziamento sino a quello dell'effettiva reintegrazione, dedotto l'*aliunde perceptum*.

Da ultimo è possibile concludere la presente analisi considerando una pronuncia che si esprime in termini di rafforzamento della tutela da riservarsi al segnalante.

Il Tribunale di Milano, sezione lavoro, con un'ordinanza depositata in cancelleria il 20 agosto 2023 ha concesso, infatti, la tutela cautelare a un whistleblower coinvolto in diversi procedimenti disciplinari che gli determinavano un forte disagio. Il Tribunale ha ritenuto sussistente il *fumus boni iuris* concedendo allo stesso una tutela cautelare proprio in virtù del danno psicofisico³⁴ per i plurimi procedimenti disciplinari.

In definitiva, il lavoratore è stato reinserito nell'azienda e con l'ordinanza in commento il giudice ha sospeso i provvedimenti disciplinari nei suoi confronti lesivi della sua integrità psicofisica.

Il ricorrente lavoratore invocava in primo luogo la nuova tutela cautelare prevista dall'articolo 19 comma 4 del d.lgs. 24/2023³⁵ e in secondo luogo la tutela cautelare prevista ai sensi dell'articolo 700 c.p.c.

Il Collegio ha ritenuto che le segnalazioni effettuate fossero tutte anteriori alla data di entrata in vigore del nuovo decreto e dunque la

³⁴ Per un maggiore approfondimento vedasi Tambasco 2023b.

³⁵ Art. 19 intitolato «Protezione dalle ritorsioni» al comma 4 prevede che: «L'autorità giudiziaria adita adotta tutte le misure, anche provvisorie, necessarie ad assicurare la tutela alla situazione giuridica soggettiva azionata, ivi compresi il risarcimento del danno, la reintegrazione nel posto di lavoro, l'ordine di cessazione della condotta posta in essere in violazione dell'articolo 17 e la dichiarazione di nullità degli atti adottati in violazione del medesimo articolo».

nuova disciplina cautelare non poteva essere concessa.

Tuttavia, secondo il Giudice, un lavoratore coinvolto in una vicenda giudiziaria della durata di cinque anni privato del proprio lavoro e della propria retribuzione può considerarsi in «pieno dissesto economico oltre che in presenza di un forte disagio psicofisico».

In ragione di ciò, ha ordinato l'immediata sospensione della delibera di destituzione dal servizio e dalla retribuzione con immediata reintegra in servizio del ricorrente e condanna della società datrice alla corresponsione delle retribuzioni maturate.

In conclusione, questo primo provvedimento cautelare d'urgenza reso in favore di un whistleblower fa concludere il presente lavoro dedicato alle pronunce dei giudici con una nota positiva per il futuro, lasciando ben sperare che la giurisprudenza si esprima sempre di più nel senso di supportare il rafforzamento delle tutele previste dal decreto legislativo 24/2023.

Riferimenti bibliografici

- Barbieri L., Mamprin A. (2023), “Whistleblowing: Linee guida di Anac”, *Diritto & Pratica del Lavoro*, pp. 32–33.
- Califano L. Colapietro C. (2014), *Le nuove frontiere della trasparenza nella dimensione costituzionale*, Editoriale Scientifica, Napoli.
- Califano L. Colapietro C. (2017), *Innovazione tecnologica e valore della persona. Il diritto alla protezione dei dati personali nel Regolamento UE 2016/679*, Editoriale Scientifica, Napoli.
- Calzolaio S. (2017), *Protezione dei dati personali, Dig. disc. pubbl., aggiornamento*, Utet, Torino, pp. 594-635.
- Caramazza F. (1995), “Dal principio di segretezza al principio di trasparenza. Profili generali di una riforma”, *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, XLV, 4, pp. 941-958.
- Corrado A. (2018), *Conoscere per partecipare: la strada tracciata dalla trasparenza amministrativa*, Jovene, Napoli.

- Corrado A. (2023), *Il principio di trasparenza*, in Sandulli M.A., *Principi e regole dell'azione amministrativa*, Giuffrè, Milano, pp. 123-152.
- Corrado A. (2021), “Il tramonto dell'accesso generalizzato come accesso egoistico”, *Federalismi.it, rivista di diritto pubblico italiano, comparato, europeo*, 11.
- Corrado A., Valli L. (2019), “Anac e il whistleblowing, qualche dato”, *LavorodirittiEuropa.it – Rivista nuova di diritto del lavoro*, 3.
- Cossu G., Valli L., (2023), “Il Whistleblowing: dalla direttiva 1937/2019 al Decreto Legislativo 24/2023”, *Federalismi.it – Osservatorio sulla Trasparenza*, 19, pp. 155-185.
- De Siervo U. (2003), *Tutela dei dati personali e riservatezza*, in *Diritti, nuove tecnologie, trasformazioni sociali. Scritti in memoria di Paolo Barile*, Cedam, Padova.
- Donini V.M. (2022), *Prevenzione della corruzione. Strategie, sfide, obiettivi*, Carocci, Roma.
- Patroni Griffi F. (2013), “La trasparenza della Pubblica Amministrazione tra accessibilità totale e riservatezza”, *Federalismi.it, rivista di diritto pubblico italiano, comparato, europeo*, 8.
- Petrucci C. (2023), “Mentre il TAR fornisce altri chiarimenti arriva una disciplina unica e organica”, *Guida al diritto – Il Sole 24 ore*, n. 12.
- Sandulli M.A., Corrado A. (2021), *La normativa di Prevenzione della corruzione*, in Cagnazzo A., Toschei S., Tuccari F.F., *La vigilanza e la procedura di irrogazione delle sanzioni amministrative*, Giuffrè, Milano.
- Tambasco D. (2023a), “Whistleblowing: la protezione dalle ritorsioni nei recenti orientamenti giurisprudenziali e nella nuova disciplina del D.lgs. n. 24/2023”, *IUS Lavoro*, ius.giuffrefl.it.
- Tambasco D. (2023b), “L'evidente difficoltà della situazione economica e psicofisica giustifica la tutela cautelare ex articolo 700 c.p.c.”, *IUS Lavoro*, ius.giuffrefl.it.

Il whistleblowing nella pubblica amministrazione

Maria Gentile

SOMMARIO: 1. L'istituto nell'ordinamento interno - 2. La nozione dell'istituto - 3. Le recenti novità normative - 4. Le tutele per il whistleblower - 5. Le pronunce del giudice - 6. Conclusioni.

1. L'istituto nell'ordinamento interno

Il whistleblowing, istituto giuridico di matrice anglosassone, è stato introdotto in Italia dalla legge n. 190 del 2012 che, all'art. 1, comma 51, ha previsto l'introduzione nel d.lgs. n. 165 del 2001 dell'art. 54-bis, secondo cui il pubblico dipendente che, nell'interesse dell'integrità della pubblica amministrazione, segnala al responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza, ovvero all'ANAC, o denuncia all'autorità giudiziaria ordinaria o a quella contabile, condotte illecite di cui sia venuto a conoscenza in ragione del proprio rapporto di lavoro, non può essere sanzionato, demansionato, licenziato, trasferito, o sottoposto ad altra misura organizzativa avente effetti negativi, diretti o indiretti, sulle condizioni di lavoro determinata dalla segnalazione. Già a partire dal Piano Nazionale Anticorruzione 2013, la tutela del dipendente che effettua segnalazioni di condotte illecite, è diventata una misura da considerare nell'ambito dei Piani triennali per la prevenzione della corruzione e trasparenza. Successivamente, il d.l. 24 giugno 2014, n. 90, convertito in legge 11 agosto 2014, n. 114, ha attribuito all'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC) il potere di ricevere le segnalazioni dei dipendenti pubblici nonché di applicare sanzioni in caso di adozione di misure discriminatorie.

Il d.lgs. 165/2001, aveva dato vita a una disciplina della materia ritenuta carente e incompleta, suscitando perplessità e critiche,

alle quali si era replicato sostenendo che la vigenza dello Statuto dei lavoratori, di cui alla legge n. 300 del 1970, già garantiva le tutele adeguate¹ e che, ad ogni modo, si sarebbe provveduto a integrare la disciplina con elementi di maggiore specificità e tutela per i whistleblower.

La materia è stata poi riformata con la legge 30 novembre 2017, n. 179, che intervenendo sul testo dell'art. 54-*bis* del d.lgs. 165/2001, ha previsto una disciplina di tutela del whistleblower nel settore pubblico più articolata e ha, altresì, modificato l'art. 6 del d.lgs. 8 giugno 2001, n. 231 - recante la disciplina della responsabilità amministrativa delle persone giuridiche, delle società e delle associazioni anche prive di personalità giuridica, a norma dell'articolo 11 della legge 29 settembre 2000, n. 300 - allo scopo di estendere le tutele per il whistleblower anche al settore privato. La legge 179/2017 ha introdotto, infine, una speciale causa di giustificazione per il whistleblower che abbia rivelato notizie coperte dal segreto, nel rispetto dei limiti e delle forme previste dalla legge.

A seguito dell'emanazione del d.lgs. 10 marzo 2023, n. 24, che ha recepito la direttiva UE 1937/2019, concernente la protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell'Unione europea, l'art. 54-*bis* del d.lgs. n. 165/2001 è stato abrogato; il legislatore interno, nell'introdurre una nuova disciplina allo scopo di armonizzare il quadro normativo italiano con quello dell'Unione europea, ha ampliato e rafforzato le modalità e le tutele in relazione ai casi di segnalazione di condotte illecite relative al contesto di lavoro.

¹ Sul percorso della giurisprudenza in materia, cfr. Riccio 2017, p. 140.

2. La nozione dell'istituto

Prima di esaminare gli aspetti di maggiore interesse della nuova disciplina con riferimento alle amministrazioni pubbliche, è opportuno premettere brevi considerazioni sulla nozione di whistleblowing. È noto come, per lungo tempo, tale istituto sia stato considerato con diffidenza poiché, più volte, il whistleblower è stato identificato come quel soggetto che rivela notizie riguardanti il proprio ambito lavorativo, venendo meno agli obblighi di fedeltà, lealtà e riservatezza nei confronti dell'organizzazione di appartenenza, che incombono su qualsiasi prestatore d'opera².

La figura è stata nel tempo rivalutata tanto da essere identificata in quella di colui che, antepoendo l'interesse generale a quello dell'organizzazione di appartenenza, segnala le varie illiceità, illegittimità, irregolarità e ogni disfunzione che nella stessa organizzazione si verificano, esponendosi, senza esserne né tenuto né richiesto, a rischi personali e professionali.

Il diritto internazionale³ ha, invece, considerato l'istituto del whistleblowing in una duplice prospettiva: quella di strumento del contrasto alla corruzione e quella, affermatasi all'esito della spinta proveniente dal diritto dell'Unione europea, della promozione e salvaguardia dei diritti fondamentali di espressione e di informazione nei confronti della comunità amministrata relativamente al malfunzionamento dei pubblici poteri⁴.

Questo ultimo aspetto è quello maggiormente valorizzato dalla direttiva (UE) 2019/1937, che ha conferito all'istituto del whistleblowing una maggiore specificità e autonomia rispetto ad altri

² Tuccari 2020.

³ Cfr., ad esempio, gli artt. 8 e 33 della Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione (Convenzione di Merida del 31 ottobre 2003)

⁴ Cfr. Parisi 2020.

istituti, avendo identificato il segnalante nel lavoratore pubblico o privato che abbia acquisito informazioni all'interno dei contesti lavorativi interessati dalla segnalazione, dei quali fa parte a qualunque titolo, anche quando il rapporto di lavoro non sia ancora iniziato o sia nel frattempo terminato; in queste due ultime ipotesi ricevendo protezione in ragione delle informazioni acquisite in fase di selezione o di trattative precontrattuali ovvero in costanza di rapporto⁵.

Dalla lettura combinata dei Considerando 2 e 31 della direttiva si evince che la tutela del whistleblowing rappresenta l'attuazione dei principi di cui all'articolo 11 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e dall'articolo 10 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, ponendosi in linea di continuità con i principi elaborati nella materia dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo⁶ e con i principi elaborati su tale base dal Consiglio d'Europa nella Raccomandazione sulla protezione degli informatori adottata dal Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa il 30 aprile 2014.

Il legislatore italiano si è mosso in ritardo rispetto al panorama internazionale per ragioni soprattutto di ordine culturale; difatti, mentre la segnalazione dell'illecito che si verifica sul luogo di lavoro da parte del singolo lavoratore, in un'ottica di tutela dell'interesse pubblico o dell'organizzazione di appartenenza, è apparsa del tutto naturale in alcuni contesti, in altri, invece, è stata disapprovata, essendo la denuncia stessa percepita come una delazione che tradisce la coesione e lo spirito di complicità del gruppo, esponendo

⁵ Considerando 36-41 e art. 4 Dir. 2019/1937

⁶ Cfr. Corte EDU, *Guja c. Moldavia*, ricorso n. 14277/04, sentenza 12 febbraio 2008.

i colleghi di lavoro a conseguenze negative e ciò tanto più quando la delazione possa riguardare fenomeni, come quelli corruttivi o più in generale concernenti la criminalità economica, il cui disvalore è difficilmente percepito nel nostro ordinamento⁷.

L'istituto del whistleblowing deve, tuttavia, essere considerato uno dei più importanti strumenti di contrasto al fenomeno corruttivo e ciò in quanto la segnalazione di chi opera all'interno dell'organizzazione costituisce un fondamentale mezzo di emersione di illeciti che in essa si realizzano e che potrebbero sfuggire a qualsiasi altro tipo di accertamento. In quanto strumento di contrasto al fenomeno corruttivo, al whistleblowing può essere collegata anche una funzione di tipo preventivo; l'ordinamento, infatti, nel tutelare dalle ritorsioni colui che segnala la commissione di illeciti o di prassi irregolari all'interno del contesto lavorativo, vuole valorizzare tale condotta in maniera da incoraggiare un processo di responsabilizzazione del privato cittadino nella cura del bene pubblico e promuovere una cultura della legalità nei luoghi di lavoro⁸. Non di minore valore è poi la ricordata funzione del whistleblowing quale strumento funzionale a garantire l'esercizio di alcuni diritti fondamentali della persona in uno Stato democratico e, in particolare, del diritto alla libertà di espressione e del diritto della collettività a essere informata su notizie di pubblico interesse.

3. Le recenti novità normative

All'esito dell'intervenuta abrogazione dell'art. 54-*bis* del d.lgs. 165/2001, il d.lgs. 24/2023 rappresenta ora per le pubbliche ammi-

⁷ Sul punto cfr. Mucciarelli 2020.

⁸ Della Bella 2020.

nistrazioni il principale riferimento normativo in materia di whistleblowing. Tra le novità più significative apportate dalla nuova normativa, in primo luogo, è da segnalare l'ampliamento del complesso delle persone fisiche che possono essere protette per le segnalazioni, denunce o divulgazioni pubbliche, nell'ambito delle quali, l'art. 3 del d.lgs. 24/2023, contempla: i dipendenti delle pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2, del d.lgs. 165/2001, ivi compresi i dipendenti di cui all'art. 3 del medesimo decreto, nonché i dipendenti delle autorità amministrative indipendenti di garanzia, vigilanza o regolazione; i lavoratori autonomi, nonché i titolari di un rapporto di collaborazione di cui all'art. 409 c.p.c. e all'art. 2 del d.lgs. 81/2015, che svolgono la propria attività lavorativa presso soggetti del settore pubblico o del settore privato; i lavoratori o i collaboratori che svolgono la propria attività lavorativa presso soggetti del settore pubblico o del settore privato che forniscono beni o servizi o che realizzano opere in favore di terzi; i liberi professionisti e i consulenti che prestano la propria attività presso soggetti del settore pubblico o del settore privato; i volontari e i tirocinanti, retribuiti e non retribuiti, che prestano la propria attività presso soggetti del settore pubblico o del settore privato.

Parimenti risulta ampliato l'ambito oggettivo, ossia ciò che è considerato violazione rilevante ai fini della protezione da accordare e, dunque, la distinzione tra ciò che può essere oggetto di protezione e ciò che, invece, non lo è. In ossequio alla direttiva europea che si è recepita, l'art. 1 del d.lgs. 24/2023 ha esteso il contenuto della segnalazione a qualsiasi violazione delle disposizioni normative nazionali o dell'Unione europea, di cui si sia venuti a conoscenza all'interno del contesto lavorativo, con specifico riferimento a un pregiudizio all'interesse pubblico o all'integrità dell'amministrazione pubblica; in particolare, al successivo art. 3, vengono identificate le ulteriori tipologie di violazione consistenti nel compimento di un illecito amministrativo, contabile, civile o penale, nel

verificarsi di una condotta illecita relativa al d.lgs. 231/2001, nel verificarsi di una condotta illecita compresa tra quelle che la stessa direttiva indica quale ambito di applicazione dell'Unione europea e nell'approvazione di atti od omissioni che ledono gli interessi finanziari dell'Unione europea e il suo mercato interno. Resta fermo il principio secondo cui la segnalazione, oltre a dover indicare condotte illecite, deve essere effettuata per la salvaguardia dell'interesse all'integrità della pubblica amministrazione. Sono conseguentemente escluse dall'ambito di applicazione oggettivo della nuova disciplina le contestazioni, rivendicazioni o richieste legate a un interesse di carattere personale della persona segnalante o della persona che ha sporto una denuncia all'autorità giudiziaria o contabile, che attengono esclusivamente ai rapporti individuali di lavoro o di impiego pubblico della persona stessa ovvero che siano inerenti ai rapporti di lavoro o di impiego pubblico con le figure gerarchicamente sovraordinate.

Ulteriore innovazione concerne la disciplina dei canali di segnalazione e delle condizioni per accedervi⁹; la segnalazione, che, a norma della *lett. c)* dell'art. 2 del d.lgs. 24/2023, consiste nella comunicazione scritta od orale di informazioni sulle violazioni, può ora essere effettuata secondo tre canali alternativi. Il primo è interno ed è privilegiato, in quanto più prossimo all'origine delle questioni oggetto della segnalazione; deve essere strutturato dall'amministrazione e può essere affidato, alternativamente, a una persona interna, a un ufficio con personale appositamente dedicato o a un soggetto esterno. Quale novità rispetto alla precedente normativa, il d.lgs. 24/2023 consente a enti di minori dimensioni di "condividere" il canale di segnalazione interna e la relativa gestione, senza pregiudicare l'obbligo di garantire la riservatezza, di fornire un riscontro

⁹ Cfr. sul punto Bisio 2023, p. 737.

e di affrontare la violazione segnalata; la condivisione del canale è possibile per i Comuni diversi dai capoluoghi di Provincia. Nelle pubbliche amministrazioni la gestione del canale interno è affidata al RPCT, quale figura centrale nella procedura di whistleblowing, in base alle disposizioni contenute nel comma 7 dell'art. 1 della legge 190/2012. L'art. 4 del d.lgs. 24/2023, ai commi 5 e 6, stabilisce che, qualora la segnalazione venga presentata a un soggetto diverso, vi è l'obbligo, entro sette giorni dal suo ricevimento, di trasmetterla al menzionato Responsabile, dando contestuale notizia della trasmissione al segnalante. È il RPCT che fornisce riscontro alla segnalazione entro tre mesi dalla data dell'avviso di ricevimento o, in mancanza dell'avviso, entro tre mesi dalla scadenza del termine di sette giorni dalla presentazione della segnalazione.

Il ricorso al "canale esterno", attivato presso l'Autorità Nazionale Anticorruzione e la cui gestione è interamente in capo alla medesima, è consentito qualora quello interno non sia attivo o non risulti conforme a quanto previsto dalla vigente normativa ovvero se il segnalante abbia già effettuato una segnalazione interna e la stessa non abbia avuto seguito da parte della persona o dell'ufficio designati oppure ove il segnalante abbia fondati motivi di ritenere, sulla base di circostanze concrete allegare e informazioni effettivamente acquisibili - e, quindi, non su mere illazioni - che, qualora egli effettui una segnalazione interna, ad essa non sarebbe dato efficace seguito oppure che la segnalazione medesima possa determinare il rischio di ritorsione e, infine, ove il segnalante abbia fondato motivo di ritenere che la violazione possa costituire un pericolo imminente o palese per il pubblico interesse.

In attuazione di quanto previsto dal d.lgs. 24/2023, l'ANAC, con delibera del 12 luglio 2023, n. 311, ha approvato le *Linee guida in materia di protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell'Unione e protezione delle persone che segnalano violazioni delle disposizioni normative nazionali - procedure per la presentazione e gestione delle segnalazioni*

esterne, contenente le indicazioni per la presentazione all'Autorità delle segnalazioni esterne e per la relativa gestione, come stabilito dall'art. 10 del medesimo decreto. Le nuove Linee guida sostituiscono quelle adottate dall'Autorità con delibera n. 469 del 2021, fatto salvo quanto previsto con riferimento al regime transitorio. L'ANAC ha reso disponibile, sul portale istituzionale, la nuova versione della piattaforma di whistleblowing, che rappresenta una significativa evoluzione della precedente anche in termini di sicurezza e ha introdotto nuovi moduli di segnalazione, adeguati alle previsioni del d.lgs. 24/2023.

Il terzo canale è quello più innovativo della divulgazione pubblica, mediante il quale le informazioni sulle violazioni sono rese di pubblico dominio tramite la stampa o mezzi elettronici o comunque attraverso mezzi di diffusione in grado di raggiungere un numero elevato di persone. Tale tipologia di segnalazione ha carattere residuale ed eccezionale ed è disciplinata dall'art. 15 del d.lgs. 24/2023, che individua in modo stringente i casi che consentono al whistleblower di godere delle tutele previste dalla normativa per l'ipotesi in cui egli utilizzi tale modalità di segnalazione. La divulgazione pubblica può intervenire esclusivamente se il segnalante ha previamente effettuato una segnalazione interna o esterna, cui non sia stato dato riscontro nei termini previsti ovvero abbia fondato motivo di ritenere che la violazione possa costituire un pericolo imminente o palese per il pubblico interesse oppure se il segnalante medesimo abbia fondato motivo di ritenere che la segnalazione esterna possa comportare il rischio di ritorsioni o possa non avere efficace seguito in ragione delle specifiche circostanze del caso concreto, quali quelle in cui possano essere occultate o distrutte prove ovvero vi sia fondato timore che chi ha ricevuto la segnalazione possa essere colluso con l'autore della violazione o coinvolto nella violazione stessa.

Il decreto 24/2023 conferma il diritto dei soggetti tutelati di

rivolgersi alle Autorità nazionali competenti, giudiziarie e contabili, per inoltrare una denuncia di condotte illecite di cui essi siano venuti a conoscenza nel contesto lavorativo.

4. Le tutele per il whistleblower

Un aspetto particolarmente significativo della nuova disciplina introdotta dal d.lgs. 24/2023 è rappresentato dal sistema di tutele offerte a colui che segnala, effettua una divulgazione pubblica o denuncia violazioni; tutele che si estendono anche a soggetti diversi dal segnalante e denunciante i quali, proprio in ragione del ruolo assunto nell'ambito del processo di segnalazione ovvero del particolare rapporto che li lega al segnalante, potrebbero essere destinatari di ritorsioni. A norma del comma 5 dell'art. 3 del d.lgs. 24/2023, infatti, le misure di protezione si estendono ai facilitatori; alle persone del medesimo contesto lavorativo della persona segnalante, di colui che ha sporto una denuncia all'autorità giudiziaria o contabile o di colui che ha effettuato una divulgazione pubblica e che sono legate ad essi da uno stabile legame affettivo o di parentela entro il quarto grado; ai colleghi di lavoro della persona segnalante o della persona che ha sporto una denuncia all'autorità giudiziaria o contabile o effettuato una divulgazione pubblica, che lavorano nel medesimo contesto lavorativo della stessa e che hanno con detta persona un rapporto abituale e corrente; agli enti di proprietà della persona segnalante o della persona che ha sporto una denuncia all'autorità giudiziaria o contabile o che ha effettuato una divulgazione pubblica o per i quali le stesse persone lavorano, nonché agli enti che operano nel medesimo contesto lavorativo delle predette persone.

Il sistema di protezione si compone di diversi tipi di tutela; una prima concerne la riservatezza del segnalante, del facilitatore,

della persona coinvolta e delle persone menzionate nella segnalazione; la riservatezza viene garantita anche nel caso di segnalazioni - interne o esterne - effettuate in forma orale attraverso linee telefoniche o, in alternativa, sistemi di messaggistica vocale ovvero, su richiesta della persona segnalante, mediante un incontro diretto con chi tratta la segnalazione.

L'art. 12 del d.lgs. 24/2023, nel definire gli obblighi di riservatezza che l'Amministrazione deve garantire nella gestione della segnalazione, afferma che l'identità della persona segnalante e qualsiasi altra informazione da cui può evincersi, direttamente o indirettamente, tale identità non possono essere rivelate, senza il consenso espresso della stessa persona segnalante, a persone diverse da quelle competenti a ricevere o a dare seguito alle segnalazioni, espressamente autorizzate a trattare tali dati. Le informazioni presenti nella segnalazione non possono essere utilizzate oltre quanto necessario per dare adeguato seguito alle stesse¹⁰, mentre, a norma del comma 2 del successivo art. 13 del decreto, i dati personali manifestamente non utili al trattamento di una specifica segnalazione non sono raccolti o, se accidentalmente raccolti, sono immediatamente cancellati¹¹. Il comma 7 del menzionato art. 12 del decreto garantisce una protezione dei dati personali più ampia rispetto a quella offerta dalla normativa previgente e stabilisce che chi riceve la segnalazione ha l'obbligo di tutelare l'identità delle persone coinvolte e delle persone menzionate nella segnalazione fino alla conclusione dei procedimenti avviati in ragione della segnalazione, nel rispetto delle medesime garanzie previste in favore della persona segnalante.

Altra forma di tutela è quella da eventuali misure ritorsive

¹⁰ Principio di limitazione delle finalità.

¹¹ Principio di minimizzazione.

adottate dall'ente in ragione della segnalazione, divulgazione pubblica o denuncia effettuata e le condizioni per la sua applicazione. Il riferimento è a ritorsioni anche tentate o minacciate; la nuova disciplina non richiama più le misure discriminatorie e le misure organizzative aventi effetti diretti o indiretti sulle condizioni di lavoro determinate dalla segnalazione, bensì elenca tipologie molto più ampie rispetto alla precedente disciplina. Le possibili ritorsioni sono individuate nelle seguenti: licenziamento, sospensione o misure equivalenti; retrocessione di grado o mancata promozione; mutamento di funzioni, cambiamento del luogo di lavoro, riduzione dello stipendio, modifica dell'orario di lavoro; sospensione della formazione o qualsiasi restrizione dell'accesso alla stessa; note di demerito o referenze negative; adozione di misure disciplinari o di altra sanzione, anche pecuniaria; coercizione, intimidazione, molestie o ostracismo; discriminazione o comunque trattamento sfavorevole; mancata conversione di un contratto di lavoro a termine in un contratto di lavoro a tempo indeterminato, laddove il lavoratore avesse una legittima aspettativa a detta conversione; mancato rinnovo o risoluzione anticipata di un contratto di lavoro a termine; danni, anche alla reputazione della persona, in particolare sui social media, o pregiudizi economici o finanziari, comprese la perdita di opportunità economiche e la perdita di redditi; inserimento in elenchi impropri sulla base di un accordo settoriale o industriale formale o informale, che può comportare l'impossibilità per la persona di trovare un'occupazione nel settore o nell'industria in futuro; conclusione anticipata o annullamento del contratto di fornitura di beni o servizi; annullamento di una licenza o di un permesso; richiesta di sottoposizione ad accertamenti psichiatrici o medici. Tale elencazione, peraltro, non riveste carattere tassativo.

L'art. 19 del d.lgs. 24/2023 ribadisce sia la posizione dell'ANAC quale destinatario delle comunicazioni di eventuali misure di ritorsione subite dal segnalante, che l'onere di informare

tempestivamente il Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei ministri nonché gli eventuali organismi di garanzia o di disciplina, per i provvedimenti di loro competenza. L'Autorità anticorruzione, pur potendo avvalersi della collaborazione dell'Ispettorato della funzione pubblica e dell'Ispettorato nazionale del lavoro, ha la competenza esclusiva in ordine alla valutazione degli elementi acquisiti in fase istruttoria e dell'eventuale applicazione delle sanzioni amministrative, previste all'art. 21 dello stesso decreto. Qualora l'ANAC accerti l'esistenza di una misura di ritorsione, è l'Autorità giudiziaria adita che è chiamata a adottare tutte le misure, anche provvisorie, necessarie ad assicurare la tutela della situazione giuridica soggettiva azionata, quali: il risarcimento del danno; la reintegrazione nel posto di lavoro; l'ordine di cessazione della condotta posta in essere in violazione del d.lgs. 24/2023; la dichiarazione di nullità degli atti adottati in violazione della disciplina del whistleblowing. Come già statuito dalla disciplina previgente, è prevista l'inversione dell'onere della prova: la ritorsione si presume ed è onere di chi ha compiuto l'atto o il comportamento dimostrare che era dovuto a ragioni estranee alla segnalazione.

Tra le tutele accordate al segnalante dalla nuova disciplina, vi è la previsione di misure di sostegno da parte di enti del Terzo Settore inseriti in un apposito elenco pubblicato dall'ANAC, che prestano assistenza e consulenza a titolo gratuito sulle modalità di segnalazione, sulla protezione dalle ritorsioni riconosciuta dalle disposizioni normative nazionali e da quelle dell'UE, sui diritti della persona coinvolta, sulle modalità e condizioni di accesso al patrocinio a spese dello Stato. Gli enti del Terzo Settore, a norma dell'art. 5, comma 1, *lett. v)* e *w)*, del d.lgs. 117/2017, c.d. Codice del Terzo Settore, possono, infatti, esercitare attività di interesse generale per il perseguimento, senza scopo di lucro, di finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale, tra le quali la promozione della cultura della legalità e dei diritti umani, civili, sociali e politici, nonché dei diritti dei consumatori e degli utenti delle attività

di interesse generale. Detti enti possono stipulare delle convenzioni con l'ANAC per fornire supporto ai segnalanti mediante le richiamate misure di sostegno, individuate dall'art. 18 del d.lgs. 24/2023.

5. Le pronunce del giudice

Successivamente all'entrata in vigore dell'art. 54-*bis* del d.lgs. 165/2001, la giurisprudenza ha avuto più volte modo di confrontarsi con l'istituto del whistleblowing.

Con pronuncia del 19 febbraio 2015, la Corte d'Appello di Brescia¹², adita su una vicenda in cui era invocata la disposizione di cui all'art. 54-*bis* del d.lgs. 165/2001, nella versione introdotta dall'art.1, comma 51, della legge n. 190/2012, finalizzata a far accertare la discriminatorietà, per intento ritorsivo, di alcuni atti dell'amministrazione comunale emanati nei confronti di un suo dipendente, dopo aver illustrato tutti gli elementi costitutivi della disposizione che tutela il dipendente pubblico che segnala illeciti, ha precisato come la disposizione esaminata introduca un nuovo tipo di discriminazione tutelata e preveda delle particolari garanzie per i dipendenti che si siano trovati, per senso del dovere, nella condizione di denunciare condotte illecite di cui siano venuti a conoscenza; nell'occasione, lo stesso giudice ha illustrato dettagliatamente gli strumenti di protezione approntati dal legislatore in favore del lavoratore contro le eventuali ritorsioni di colleghi o superiori.

¹² Corte d'Appello Brescia, sentenza 19 febbraio 2015, in *Azienditalia. Il Personale*, 4, 2016, pp. 259 e ss.

La Corte di Cassazione¹³, in occasione dell'esame di una vicenda concernente un dipendente pubblico, architetto addetto all'ufficio tecnico di un Comune, al quale era stato intimato il licenziamento per aver inviato una memoria difensiva - preparata a giustificazione di una precedente contestazione disciplinare - alla Procura della Repubblica, alla Prefettura e alla competente Soprintendenza ai beni architettonici, in quanto tale comportamento era stato ritenuto illegittimo per violazione dell'obbligo di fedeltà, sancito dall'art. 2105 c.c. e dei più generali principi di correttezza e buona fede previsti dagli artt. 1175 e 1375 c.c., pur respingendo il ricorso per avere omesso il ricorrente di censurare, in sede di gravame, il difetto di motivazione del giudice del rinvio - elemento decisivo ai fini del giudizio di Cassazione - nelle conclusioni della sentenza, riferendosi all'art. 54-*bis* del d.lgs. 165/2001, ha esplicitamente affermato che è doverosa la cooperazione del pubblico dipendente per l'emersione di fatti illeciti o comunque illegittimi, di interesse collettivo, posti in essere dalla pubblica amministrazione.

La giurisprudenza sia amministrativa che penale si è poi occupata della problematica connessa alla tutela dell'anonimato del segnalante. La Corte di Cassazione con due sentenze gemelle¹⁴ ha innanzitutto avuto modo di chiarire che «l'anonimato del denunciante [...] opera unicamente in ambito disciplinare». Le due pronunce riguardavano alcuni dipendenti pubblici, i quali avevano incassato indebitamente somme di denaro relative a diritti di accesso, la cui vicenda era stata portata alla luce grazie alla segnalazione anonima da parte di un altro dipendente al RPCT, secondo il canale della segnalazione interna all'amministrazione. Tale segnalazione

¹³ Cass. civ., sez. lav., 24 gennaio 2017, n. 1752, in *Lavoro nella Giur.*, 2017, 6, p. 579.

¹⁴ Cass. pen., sez. VI, 27 febbraio 2018, nn. 9041 (Rv. 272387) e 9047 (Rv. 272484).

aveva rappresentato lo spunto per successive investigazioni a seguito delle quali prima il Gip e successivamente il Tribunale della libertà avevano emesso alcune ordinanze cautelari avverso le quali gli indagati avevano proposto ricorso dinanzi alla Corte di Cassazione. Il giudice di legittimità ha riconosciuto dignità probatoria alla segnalazione, affermando che il «riserbo sulle generalità [...] opera unicamente in ambito disciplinare [...] ne consegue che, in caso di utilizzo della segnalazione in ambito penale, non vi è alcuno spazio per l'anonimato [...]». Tale assunto, a dire del giudice, trova riscontro tangibile nella modifica apportata dalla legge 179/2017 al testo dell'art. 54-*bis* del d.lgs. 165/2001, nell'ambito del quale, coerentemente alla finalità perseguita di apprestare una efficace tutela del dipendente pubblico che riveli illeciti, è stato precisato con disciplina puntuale che «nell'ambito del procedimento penale l'identità del segnalante è coperta dal segreto nei modi e nei limiti previsti dall'art. 329 c.p.p.». In relazione al valore probatorio delle dichiarazioni rese in forma riservata, il giudice di legittimità, confermando l'interpretazione del Tribunale del riesame, ha stabilito che il contenuto delle rivelazioni del whistleblower non costituisce mero spunto investigativo, bensì assurge al rango di vera e propria dichiarazione accusatoria.

Il TAR Campania¹⁵, in tema di diritto di accesso agli atti amministrativi, ha poi affermato che l'accesso non può essere escluso invocando l'art. 54-*bis* «per scopi essenzialmente di carattere personale o per contestazioni o rivendicazioni inerenti al rapporto di lavoro nei confronti di superiori. Questo tipo di conflitti infatti sono disciplinati da altre normative e da altre procedure»; ciò, in quanto l'art. 54-*bis* è dettato a tutela «del dipendente pubblico che, venuto

¹⁵ TAR Campania - Napoli, sez. VI, 8 giugno 2018, n. 3880, in *www.leggiditalia.it*.

a conoscenza per ragioni di ufficio della commissione di illeciti da parte di altri dipendenti [...] si risolva a segnalare tali illeciti nell'interesse della pubblica amministrazione». Nel caso di specie, il giudice amministrativo richiama anche le circolari n. 64/2015 dell'Inail e n. 54/2018 dell'Inps secondo le quali le segnalazioni [tutelate dall'art. 54-*bis*] non possono riguardare lamentele di carattere «personale del segnalante o richieste che attengono alla disciplina del rapporto di lavoro o ai rapporti con superiori gerarchici o colleghi, disciplinate da altre procedure». Se ogni denuncia di violazione dei diritti di lavoratori scaturita da situazioni di conflitto con i superiori fosse ascritta alla fattispecie del whistleblowing - che storicamente nasce da esigenze di contrasto di fenomeni corruttivi - e di conseguenza i relativi atti fossero sottratti ad accesso ne deriverebbe una irragionevole compressione del diritto di accesso ai documenti che costituisce «principio generale dell'attività amministrativa».

Conformemente all'indicato indirizzo il Consiglio di Stato¹⁶ ha innanzitutto confermato che l'art. 54-*bis* trova applicazione solo quando la segnalazione sia motivata nell'interesse dell'integrità della pubblica amministrazione, non anche quando vi confluiscano anche scopi essenzialmente di carattere personale o in presenza di contestazioni o rivendicazioni inerenti al rapporto di lavoro; ha affermato, inoltre, che la richiamata norma viene in rilievo solo nel caso in cui la denuncia sia indirizzata ai soggetti da essa indicati, ossia il Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza, l'Autorità nazionale anticorruzione e l'Autorità giudiziaria.

¹⁶ Cons. St., sez. VI, 2 gennaio 2020, n. 28, in *Quotidiano Giuridico*, 2020.

ria ordinaria o contabile, diversamente, la segnalazione è ostensibile ex art. 22 della legge 7 agosto 1990, n. 241.

In linea con tale pronunciamento, il TAR Abruzzo¹⁷ ha osservato che la disciplina dell'art. 54-*bis* del d.lgs. 165/2001 è derogatoria rispetto a quella generale in tema di ostensibilità degli atti della pubblica amministrazione; tale eccezionalità comporta che l'istituto contemplato dal menzionato articolo non può avere applicazione «oltre i casi e i tempi in esse considerati», secondo la regola di cui all'art. 14 delle disposizioni sulla legge in generale. L'applicazione dell'istituto del whistleblowing, disciplinato dall'art. 54-*bis* del d.lgs. 165/2001, trova applicazione solo in presenza di una segnalazione indirizzata ai soggetti ivi indicati e, peraltro, nei limiti in cui essa sia motivata «nell'interesse dell'integrità della pubblica amministrazione».

Due recenti pronunce del Tar del Lazio¹⁸, tuttavia, disattendendo in qualche modo le precedenti statuizioni dello stesso giudice amministrativo, hanno affermato che l'applicabilità dell'art. 54-*bis*, del d.lgs. 165/2001 non richiede che la segnalazione delle condotte illecite venga effettuata nell'interesse della sola amministrazione e le tutele previste avverso gli atti ritorsivi da tale normativa previste si applicano anche quando l'interesse all'integrità della PA coincida o si accompagni con l'interesse privato del segnalante. Nella specie, il Tar capitolino si è espresso sulla disciplina del whistleblowing e ha ritenuto che la stessa debba sussistere anche qualora il whistleblower faccia segnalazioni anche nel proprio personale interesse.

Nelle pronunce in esame il giudice amministrativo ha osser-

vato che l'applicabilità dell'art. 54-*bis* del d.lgs. 165/2001, in relazione al regime di tutela dei dipendenti pubblici che segnalano illeciti, non richiede che la segnalazione delle condotte illecite venga effettuata nell'interesse della sola amministrazione. Le tutele previste avverso gli atti ritorsivi nel citato art. 54-*bis* si applicano anche quando l'interesse all'integrità della PA coincide o si accompagna con l'interesse privato del segnalante.

In altri termini, le tutele avverso gli atti ritorsivi si applicano anche alle segnalazioni che - pur rivestendo una forma impropria (ad esempio, la forma di una diffida) - sono volte a sottoporre agli organi di controllo (interni, RPCT, ed esterni, autorità giudiziaria e ANAC) condotte che integrano contemporaneamente una violazione dei diritti del lavoratore e al contempo fatti illeciti lesivi e per ciò stesso lesive degli interessi pubblici.

Il Consiglio di Stato¹⁹ aveva già avuto modo di chiarire che le disposizioni di cui agli artt. 54-*bis*, commi 6 e 7, del d.lgs. 165/2001, possano trovare applicazione anche in relazione alle segnalazioni di illeciti connesse a rivendicazioni personali del lavoratore, fatta salva l'ipotesi in cui - per l'inconsistenza delle accuse e per le concrete modalità di utilizzo della segnalazione da parte del lavoratore - possa ragionevolmente affermarsi che la segnalazione non sia in alcun modo orientata a promuovere anche «l'integrità della pubblica amministrazione», ma sia finalizzata solo a generare pressioni sul datore di lavoro al fine di perseguire un interesse privato del lavoratore, ovvero abbia un carattere del tutto strumentale e non in linea con la *ratio* dell'art. 54-*bis*, che, se da un lato non pretende il disinteresse del segnalante, certamente presuppone la “buona fede” della segnalazione.

¹⁷ TAR. Abruzzo sez. I - Pescara, 04/04/2020, n. 121, in *Foro Amministrativo* (II) 2020, 4, p. 886.

¹⁸ TAR. Lazio Roma, sez. I *quater*, 7 gennaio 2023, nn. 235 e 236, in *Quotidiano Giuridico*, 2023.

¹⁹ Cons. Stato, sez. V, 4 novembre 2022, n. 9694, in *www.leggiditalia.it*.

L'applicabilità delle tutele avverso le indicate misure ritorsive non richiede che la segnalazione sia inviata solo ai soggetti espressamente indicati da tale disposizione (ferma la necessità che sia inviata ad almeno uno di questi), né che la segnalazione stessa sia necessariamente caratterizzata da una natura riservata. La segnalazione può, infatti, essere avanzata con ogni mezzo (ovvero anche in maniera non riservata) purché le modalità di trasmissione e diffusione della segnalazione siano rispettose dei principi di proporzionalità (in relazione alla gravità dell'illecito segnalato e alla consistenza degli elementi posti a sostegno della segnalazione) e di adeguatezza (in relazione alla finalità di garantire una tutela effettiva degli interessi pubblici che vengono in rilievo nella specifica vicenda). Secondo il Consiglio di Stato, si deve ammettere in via generale e astratta la possibilità di applicare le tutele di cui all'art. 54-*bis*, del d.lgs. 165/2001 anche a segnalazioni non riservate o pubbliche (ovvero inoltrate al di fuori degli appositi canali a ciò preposti) nei casi in cui le modalità e l'ambito di diffusione delle accuse contenute nella segnalazione atipica siano giustificati dalla ricorrenza di uno dei ragionevoli motivi previsti dall'art. 15 della direttiva (UE) 2019/1937 per la divulgazione pubblica o comunque dalla sussistenza di un adeguato *fumus* di fondatezza delle stesse. Il mancato coinvolgimento nel procedimento sanzionatorio di cui all'art. 54-*bis*, comma 6, del d.lgs. 165/2001 di tutti i soggetti che hanno concorso all'adozione della misura ritenuta ritorsiva è però circostanza idonea a menomare la piena, effettiva e serena istruttoria e il diritto di difesa, atteso che una piena comprensione della vicenda e una complessiva valutazione della stessa sono possibili solo attraverso il contestuale apporto delle difese e deduzioni di tutti i soggetti che hanno concorso all'irrogazione del provvedimento di cui è in contestazione la natura ritorsiva.

La Corte di Cassazione, sempre in tema di pubblico impiego, ha avuto poi modo di chiarire²⁰ che la normativa di tutela del dipendente pubblico che segnala condotte illecite di cui sia venuto a conoscenza in ragione del proprio rapporto di lavoro, ex art. 54-*bis*, d.lgs. 165/2001, salvaguarda il lavoratore da reazioni ritorsive dirette e indirette provocate dalla sua denuncia e dall'applicazione di sanzioni disciplinari ad essa conseguenti, ma non istituisce un'esimente generalizzata per tutte le violazioni disciplinari che il dipendente, da solo o in concorso con altri, abbia commesso, al più potendosi valorizzare, ai fini della scelta della sanzione da irrogare, il suo ravvedimento operoso e l'attività collaborativa svolta nella fase di accertamento dei fatti. Il giudice di appello aveva ritenuto che la denuncia di chi fosse, a propria volta, responsabile di condotte disciplinarmente rilevanti poteva costituire al più un'esimente rispetto al concorso nel medesimo fatto illecito; la ricorrente si era resa, infatti, responsabile dello svolgimento, senza autorizzazione, di attività infermieristiche all'esterno dell'organizzazione datoriale per un lungo periodo pluriennale, e aveva sporto denuncia presso il medesimo datore di lavoro rispetto ad analoghe condotte di altri colleghi. La Corte di Cassazione, prescindendo dalla questione in ordine all'effettiva applicabilità *ratione temporis* dell'art. 54-*bis* (gli illeciti addebitati alla ricorrente risalivano al 2003-2011), ha condiviso la soluzione data dalla Corte territoriale. La fattispecie delineata dall'art. 54-*bis* esclude dal proprio novero le condotte calunniose o diffamatorie (secondo il testo novellato dalla legge 179/2017, in presenza almeno di colpa grave), per ricomprendere invece le segnalazioni effettuate dal dipendente ai propri superiori di illeciti altrui, con l'effetto di impedire che il medesimo, in ragione di tali

²⁰ Cassazione civ., sez. lav., 31 marzo 2023, n. 9148, in *Ced Cassazione*, rv. 667173.

segnalazioni, possa essere sanzionato, licenziato o sottoposto a misure direttamente o indirettamente discriminatorie aventi effetti sulle condizioni di lavoro per motivi collegati in modo diretto o indiretto alla denuncia. A dire del giudice, l'applicazione al dipendente di una sanzione per comportamenti illeciti suoi propri resta al di fuori della copertura fornita dalla norma, che non esime da responsabilità chi commetta un illecito disciplinare per il solo fatto di denunciare la commissione del medesimo fatto o di fatti analoghi ad opera di altri dipendenti. Nel caso di specie, la Corte di Cassazione ha preso in esame, assumendone la innegabile valenza interpretativa, la direttiva (UE) 2019-1937 che, all'art. 19, definisce la protezione cui gli Stati membri devono indirizzare i loro interventi nel senso del «divieto di qualsiasi forma di ritorsione» e ha affermato che tale protezione è finalizzata a impedire conseguenze sfavorevoli per il fatto in sé di avere segnalato illeciti, ma certamente non costruisce esimenti rispetto agli illeciti che la medesima persona autonomamente e altrimenti avesse in ipotesi commesso, da sola o in concorso. Come osservato dalla Corte territoriale, nulla vieta all'ordinamento di riconoscere eventuali attenuanti oppure, quando possibile, di valorizzare il "pentimento" sotto il profilo della valutazione di proporzionalità, come è normale che sia per il ravvedimento che può dimostrare ciò, ma l'art. 54-*bis* non riconosce e né lo Stato è tenuto a riconoscere, un'esimente rispetto a tali autonomi illeciti²¹. Il ricorso è stato pertanto disatteso con regolazione delle spese di giudizio secondo soccombenza.

La Corte di Cassazione ha di recente anche affrontato la questione²² se la segnalazione ex art. 54-*bis*, del d.lgs. 165/2001 sottrae alla reazione disciplinare del datore di lavoro tutte quelle condotte

²¹ Cfr. Corso 2023.

²² Cassazione civ., sez. lav., 22 maggio 2023, n. 14093.

che, per quanto rilevanti persino sotto il profilo penale, siano funzionalmente correlate alla denuncia dell'illecito, risultando riconducibili alla causa di esonero da responsabilità disciplinare, di cui alla norma invocata. La ricorrente denunciava la violazione e falsa applicazione dell'art. 54-*bis* del d.lgs. 165/2001: lamentava la non conformità a diritto della pronuncia impugnata della Corte d'appello circa la non riconducibilità alla causa di esonero da responsabilità disciplinare di cui al citato art. 54-*bis* della sanzione irrogata, per aver effettuato un accesso ingiustificato a documenti riservati, non disponibili in ragione delle sue mansioni, al fine di denunciare una condotta illecita di cui era venuta a conoscenza. Assumeva inoltre la ricorrenza, nella specie, di tutti i presupposti che, alla luce della norma invocata, possono valere a sottrarre la condotta del dipendente finalizzata alla denuncia di comportamenti illeciti rilevati nell'ambiente di lavoro alla reazione disciplinare del datore di lavoro. Il giudice di legittimità ha condiviso una lettura dell'art. 54-*bis* del d.lgs. 165/2001 per la quale l'esonero dalla responsabilità disciplinare legittima la segnalazione di condotte illecite di cui il dipendente sia, comunque, venuto a conoscenza diretta «in ragione del rapporto di lavoro», ovvero che siano state apprese, non solo in ragione dell'ufficio rivestito, ma anche casualmente, in occasione e/o a causa delle mansioni espletate e investite tutte quelle condotte - come nel caso di specie la ricerca di documentazione a corredo della segnalazione inoltrata *extra moenia* - che, per quanto rilevanti persino sotto il profilo penale (la ricorrente risultava essere stata assolta dall'imputazione di abuso di ufficio), siano funzionalmente correlate alla denuncia dell'illecito, la cui legittimità trova limite soltanto dall'intento calunnioso o diffamatorio sotteso alla segnalazione, che nel caso esaminato era stato palesemente escluso in sede giudiziaria. Sulla base di tale interpretazione, la Corte di Cassazione ha accolto il ricorso e, cassata la sentenza impugnata, ha deciso la causa nel merito con l'annullamento del procedimento e della sanzione disciplinare irrogata.

Con riferimento esplicito alla nuova disciplina sull'istituto del whistleblowing, introdotta dal d.lgs. 24/2023, è stata di recente pubblicata una pronuncia del Tribunale di Milano²³ nell'ambito di un ricorso, proposto in via d'urgenza da un lavoratore privato avverso le delibere adottate dal Consiglio di Disciplina della società datrice di lavoro. Il lavoratore si trovava coinvolto in una vicenda giudiziaria che aveva visto susseguirsi più giudizi di merito in sede penale, confermati in appello, e vicende disciplinari a tali procedimenti riconnesse in seguito alle denunce presentate dallo stesso lavoratore agli organi di garanzia e sicurezza della società datrice di lavoro circa gravi irregolarità commesse da alcuni colleghi. Presentato ricorso ex art. 700 c.p.c., il lavoratore ricorrente ha chiesto al Tribunale di Milano di sospendere la delibera della destituzione dal servizio, la delibera di sospensione per dieci giorni dal servizio e dalla retribuzione nonché tutti i provvedimenti aziendali presupposti e/o conseguenti a essi, condannando la società datrice di lavoro a reintegrarlo immediatamente in servizio e a corrispondergli le retribuzioni maturate per tutta la durata della sospensione cautelare. Il menzionato ricorrente aveva supportato le proprie richieste con una dettagliata descrizione degli elementi che costituivano il *fumus* della propria pretesa di illegittimità dei provvedimenti e il *periculum* in cui egli versava, nonché aveva sostenuto l'illegittimità degli stessi provvedimenti, ai sensi dell'art. 19, comma 4, del d.lgs. 24/2023. Il giudice non ha, però, ritenuto applicabile la nuova normativa alla luce del disposto di cui al comma 1 dell'art. 24 del d.lgs. 24/2023, ai sensi del quale: «1. Le disposizioni di cui al presente decreto hanno effetto a decorrere dal 15 luglio 2023. Alle segnalazioni o alle denunce all'autorità giudiziaria o contabile effettuate precedentemente alla data di entrata in

²³ Tribunale di Milano, sez. lav., sentenza 20 agosto 2023, www.altalex.com, 10, 2023.

vigore del presente decreto, nonché a quelle effettuate fino al 14 luglio 2023, continuano ad applicarsi le disposizioni di cui all'art. 54-bis del d.lgs. 165/2001, all'articolo 6, commi 2-bis, 2-ter e 2-quater, del d.lgs. e all'articolo 3 della legge 179/2017» e ha affermato che, nel caso esaminato, non trovasse applicazione il principio *tempus regit actum*, posto che la stessa disposizione chiarisce a partire da quale momento “segnalazioni” e “denunce” (dunque, non procedimenti) sono assoggettabili alla nuova disciplina.

Dopo approfondita valutazione, tuttavia, il Tribunale ha ritenuto comunque sussistere i presupposti per accogliere il ricorso ex art. 700 c.p.c. e ha ordinato alla società datrice di lavoro di sospendere le delibere della destituzione dal servizio adottata dal Consiglio di Disciplina, nonché il provvedimento cautelare di sospensione dal servizio e dalla retribuzione e tutti i successivi e conseguenti provvedimenti adottati nei confronti del ricorrente, con immediata reintegra in servizio del ricorrente e condanna della società datrice di lavoro alla corresponsione delle retribuzioni maturate per tutta la durata della sospensione cautelare. Il Tribunale, dunque, nella fattispecie esaminata, pur avendo ritenuto inapplicabile la normativa di cui al d.lgs. 24/2023, ha accolto il ricorso sulla base della previgente normativa introdotta dal d.lgs. 165/2001, seguendo principi di diritto suscettibili di trovare eguale applicazione anche nel nuovo impianto descritto dalla vigente normativa.

6. Conclusioni

La Corte di Cassazione, chiamata a conoscere di un caso in cui un lavoratore privato era stato licenziato per giusta causa per aver duramente criticato, in un esposto presentato alla Procura della Repubblica, la società datrice di lavoro che aveva fatto impropriamente ricorso a procedure di cassa integrazione guadagni straordinaria e di mobilità, realizzando gli estremi di una truffa a danno

dello Stato, aveva affermato che «lo Stato di diritto, infatti, attribuisce valore civico e sociale all'iniziativa del privato che solleciti l'intervento dell'autorità giudiziaria di fronte alla violazione della legge penale, e, sebbene ritiene doverosa detta iniziativa solo nei casi in cui vengono in rilievo delitti di particolare gravità, guarda con favore la collaborazione prestata dal cittadino, in quanto finalizzata alla realizzazione dell'interesse pubblico alla repressione dei fatti illeciti²⁴». L'obbligo di fedeltà di cui all'art. 2105 c.c., interpretato alla luce dei canoni generali di correttezza e buona fede di cui agli artt. 1175 e 1375 c.c., non può essere esteso sino a imporre al lavoratore di astenersi dalla denuncia di fatti illeciti che egli ritenga essere stati consumati all'interno dell'azienda, giacché in tal caso si correrebbe il rischio di riconoscere implicitamente una sorta di “dovere di omertà” che, ovviamente, non può trovare la benché minima cittadinanza nel nostro ordinamento.

La presenza di interessi pubblici superiori porta a escludere, secondo la Suprema Corte, che nell'ambito del rapporto di lavoro la sola denuncia all'autorità giudiziaria di fatti astrattamente integranti ipotesi di reato, possa essere fonte di responsabilità disciplinare e giustificare il licenziamento per giusta causa, fatta eccezione per l'ipotesi in cui l'iniziativa sia stata strumentalmente presa nella consapevolezza della insussistenza del fatto o della assenza di responsabilità del datore. In tale prospettiva, anche qualora la denuncia si rilevi infondata o il procedimento penale venga definito con l'archiviazione della *notizia criminis* o con la sentenza di assoluzione, conclude la sentenza in esame, le riferite circostanze, non sono sufficienti a dimostrare il carattere calunnioso della denuncia

²⁴ Cass. civ., sez. lav., 16 febbraio 2017, n. 4125, in *Giur. It.*, 2017, 3, 707.

stessa. La sentenza in argomento non si pronuncia sul possibile carattere ritorsivo del licenziamento intimato nei confronti del lavoratore, non essendo stata formulata nel giudizio la domanda di nullità del licenziamento, ma precisa in modo inequivoco che la denuncia di episodi integranti astrattamente ipotesi di reato nell'ambito del rapporto di lavoro non possa giustificare l'adozione di misure sanzionatorie nei confronti del denunciante, versandosi in tema di esercizio del diritto di denuncia penale.

Dalla disamina della pronuncia richiamata emerge come il giudice in tale occasione, in cui si faceva questione del rapporto tra obbligo di fedeltà e diritto di critica del lavoratore, abbia inteso riconoscere la tutela del lavoratore che, in ragione della posizione rivestita, sia venuto a conoscenza di condotte illecite e, avendone fatto segnalazione, sia incorso in sanzioni o altro tipo di misure ritorsive.

Alla luce della vigente normativa che, recependo il contenuto della direttiva UE n. 1937 del 2019, in linea con la legislazione internazionale in materia, ha introdotto nel nostro ordinamento una disciplina organica dell'istituto del whistleblowing, c'è da augurarsi che nel prossimo futuro possa provenire anche dalle indicazioni dei giudici un ulteriore incentivo alla collaborazione da parte dei dipendenti nel far emergere episodi di malamministrazione, garantendo al segnalante effettiva protezione.

Riferimenti bibliografici

- Bisio L. (2023), “Il Whistleblowing nella P.A. alla luce delle novità del d.lgs. n. 24/2023”, *Azienditalia*, 5, pp. 737-743.
- Corso S.M. (2023), “La protezione riservata a chi segnala violazioni nel contesto lavorativo non si applica alla segnalazione di illeciti propri”, *Giurisprudenza Italiana*, 8-9, pp. 1884-1891.

- Della Bella A. (2020), “Il whistleblowing nell’ordinamento italiano: quadro attuale e prospettive per il prossimo futuro”, *Rivista Italiana Diritto e procedura penale*, 1, I marzo.
- Mucciarelli F. (2020), *Il whistleblowing e il contrasto dei reati contro la Pubblica Amministrazione. Note minime fra teoria e prassi devianti*, in Della Bella A., Zorzetto S., *Whistleblowing e prevenzione dell’illegalità: 1° Convegno Annuale del Dipartimento di Scienze Giuridiche C. Beccaria*, Giuffrè, Milano.
- Parisi N. (2020), *La funzione del whistleblowing nel diritto internazionale ed europeo*, in Della Bella A., Zorzetto S., *Whistleblowing e prevenzione dell’illegalità: 1° Convegno Annuale del Dipartimento di Scienze Giuridiche C. Beccaria*, Giuffrè, Milano.
- Riccio A. (2017), “La tutela del whistleblower in Italia”, *Giornale di diritto del lavoro e delle relazioni industriali*, 1, pp. 139-147.
- Tuccari F.F. (2020), “Il whistleblowing tra intelligenza della corruzione e conoscenza della (mal)amministrazione”, *Rivista giuridica Ambiente Diritto*, 4, pp. 854-888

Il whistleblowing come strumento di governo aperto

Massimo Di Rienzo

SOMMARIO: 1. Il whistleblowing: un’area di policy dell’*Open Government Partnership* - 2. Le principali iniziative degli Stati membri di OGP in materia di whistleblowing - 3. Il whistleblowing nel Quinto Piano d’Azione italiano.

1. Il whistleblowing: un’area di policy dell’*Open Government Partnership*

In 10 anni di *Open Government Partnership* (2011-2021), sono stati più di 50 gli impegni sul whistleblowing portati avanti dagli Stati facenti parte della Partnership, tanto che una specifica area di policy è stata costituita per contenere le diverse attività.

Dopo il 2021, anche grazie all’adozione da parte dell’Unione europea della direttiva 2019/1937, abbiamo assistito ad un ulteriore rilancio delle iniziative tanto che molti Piani nazionali dei Paesi europei facenti parte dell’Unione europea contengono azioni sul whistleblowing a testimonianza di come una legislazione nuova, seppur foriera di elementi di forte innovazione, necessita di una spinta propulsiva che solo un’azione collettiva orizzontale e multilivello come *Open Government* può garantire.

Ci sono diverse azioni che sono state messe in atto attraverso lo strumento dell’*Open Government*: in molti casi si tratta di iniziative volte a garantire la protezione dei segnalanti sia in ambito pubblico che privato; in altri casi, si tratta di estendere il cosiddetto “ambito oggettivo” delle segnalazioni, comprendendo condotte che non siano immediatamente riconducibili ad un reato, ma che minacciano l’interesse pubblico.

L'Open Government, in materia di whistleblowing ha aperto la strada a iniziative volte a garantire maggiori tutele al segnalante di genere femminile che è maggiormente esposto a ritorsioni, anche di diversa natura rispetto al segnalante di genere maschile.

Gli impegni hanno spesso accompagnato i Paesi membri di OGP nel lungo e impervio processo di acquisizione di strumenti normativi e regolamentari, ma probabilmente, le iniziative più interessanti e promettenti si trovano in quei Piani nazionali, compreso il Quinto Piano d'Azione italiano, che hanno da una parte enfatizzato il ruolo della società civile nell'accompagnare il segnalante nel suo difficile percorso (pre e post segnalazione) e che dall'altra hanno provato a promuovere la cultura della segnalazione, sia nel settore pubblico che in quello privato. Non è un caso che la recente adozione del d.lgs. 10 marzo 2023, n. 24 di recepimento della direttiva europea contenga, ad esempio, una specifica regola, l'articolo 18, che stabilisce l'istituzione presso l'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC) dell'elenco degli enti del Terzo Settore che forniscono alle persone segnalanti misure di sostegno.

2. Le principali iniziative degli Stati membri di OGP in materia di whistleblowing

Entrando nel merito delle singole iniziative degli Stati membri di OGP, segnaliamo l'iniziativa della Repubblica di Corea. Nel Piano di Azione 2023-2027, lo Stato coreano si impegna, infatti, a «eliminare i punti ciechi della normativa» che attualmente prevede forme di tutela differenziate se la segnalazione riguarda interessi pubblici che non sono coperti dal *Public Interest Whistleblower Protection Act*. In questi casi, infatti, il segnalante non beneficia della protezione e del supporto e per questo l'iniziativa coreana mira a ridurre sempre più questi coni d'ombra attraverso un processo di revisione della normativa e di allargamento degli ambiti di tutela e supporto.

Inoltre, l'obiettivo è di rafforzare il sistema premiale che in Corea è basato sul riconoscimento di somme di denaro (negli ultimi sette anni la Corea ha erogato circa 44 milioni di dollari ai segnalanti).

In ambito europeo, come si anticipava, la trasposizione della direttiva 1937 si trova al centro di diverse iniziative degli Stati membri di OGP. In particolare, il Piano di Azione nazionale della Grecia (2022-2024) mira a implementare una piattaforma di segnalazione unica sia per il settore pubblico che privato che garantisca l'anonimato del segnalante. Per questo Stato membro è necessario costruire un'infrastruttura di base in grado di accogliere le segnalazioni per poi, eventualmente, promuovere iniziative volte alla consapevolezza degli attori.

Di contro, la Repubblica della Slovacchia ha puntato su una collaborazione attiva tra istituzioni e società civile nel monitorare l'attuazione della normativa sul whistleblowing (legge 54/2019) che, a quanto dichiarato dagli estensori del Piano nazionale 2022-2024, ha visto una conformazione da parte delle organizzazioni meramente formale e adempimentale: le piattaforme sono state adottate, ma non vengono utilizzate nella pratica per veicolare segnalazioni.

La Croazia ha espresso la necessità, nel Piano nazionale 2022-2024, di armonizzare la propria normativa sulla protezione di chi segnala irregolarità con la direttiva europea. Inoltre, sono previste numerose attività di formazione sia a beneficio della platea di possibili segnalanti sia a beneficio del corpo giudiziario, dei sindacati dei legali, etc.

Analogamente, la Repubblica Ceca ha inserito nel Piano nazionale 2022-2024 uno specifico impegno orientato al recepimento della direttiva europea. A corollario di tale iniziativa, il Governo ceco punta a sviluppare iniziative di natura educativa e informativa che mirano a modificare la percezione sociale del whistleblowing influenzate negativamente dall'esperienza del secolo scorso quando la Repubblica ceca faceva parte del blocco sovietico.

Da segnalare, infine, le iniziative:

- dell'Estonia che nel Piano nazionale 2020-2022 ha costituito una *hotline* dedicata ai segnalanti e ha formato gli operatori di supporto;
- della Spagna che nell'attuale Piano nazionale (2020-2024) ha previsto una specifica azione di trasposizione della direttiva europea;
- della Lettonia in cui le riforme normative in materia di protezione dei segnalanti sono supportate da campagne pubbliche di informazione.

whistleblowing, l'azione 2.01 del Quinto Piano nazionale ha costituito uno specifico gruppo di lavoro che attualmente coinvolge rappresentanti di istituzioni e Organizzazioni della Società Civile.

A valle della costituzione, da parte della Scuola Nazionale dell'Amministrazione, della Comunità di pratica dei Responsabili della Prevenzione della Corruzione (Azione 2.02) sono stati promossi scambi di esperienze e realizzati percorsi formativi per aumentare le conoscenze e rafforzare le competenze dei RPCT che gestiscono le segnalazioni.

3. Il whistleblowing nel Quinto Piano d'Azione italiano

Nel nostro Paese, esiste un generale fabbisogno di condivisione e di scambio di esperienze, nonché di luoghi di apprendimento collaborativo tra i vari attori della prevenzione della corruzione. L'efficace gestione delle segnalazioni di condotte illecite (whistleblowing) e il supporto ai potenziali segnalanti (whistleblower), così come il corretto adempimento dei doveri di comunicazione di operazioni sospette ai sensi della normativa antiriciclaggio, rappresentano, soprattutto nella fase di attuazione di Piani strategici complessi come il PNRR, attività cruciali per la sorveglianza sulla qualità delle opere e dei servizi, sull'economicità della spesa, sull'integrità delle procedure, in generale sulla presenza di anomalie, conflitti di interessi, eventi corruttivi.

A tal fine, il Quinto Piano di Azione nazionale ha introdotto misure volte a rafforzare le competenze dei soggetti che gestiscono le segnalazioni (RPCT), così come la conoscenza dei servizi civici di supporto alle persone che vivono il dilemma della segnalazione. Le iniziative, inoltre, mirano a condividere pratiche, esperienza e metodologie innovative.

Anche a seguito del recepimento della direttiva europea sul

Il whistleblowing come strumento per raggiungere l'obiettivo *Zero Corruption*

Nicola Allocca

SOMMARIO: 1. Introduzione - 2. Settore privato e whistleblowing: cultura dell'integrità e strumenti innovativi quali abilitatori del cambiamento - 2.1. Cultura - 2.2. Strumenti - 2.3. Fattori di successo - 3. Conclusioni.

1. Introduzione

In qualità di Presidente del Comitato Anticorruzione del Business all'OCSE (BIAC)¹, mi sento investito di una considerevole responsabilità. Anzi, sono profondamente convinto che ciascuno di noi abbia un ruolo chiave nell'affrontare una *issue* globale e trasversale per assicurare un futuro equo e sostenibile e indirizzare le sfide a lungo termine.

Privare le prossime generazioni di risorse chiave quali sanità, istruzione, sicurezza, benessere sociale e tutela dell'ambiente, divorate dalla corruzione, è la più alta forma di disegualianza che possiamo lasciare ai nostri figli.

Per tale motivo bisogna avere il coraggio di ammettere che è possibile eliminare la corruzione e, insieme, avere l'onestà intellettuale di inserire il contrasto ad essa come obiettivo specifico

¹ Il Business at OECD (BIAC) è lo stakeholder istituzionale dell'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo (OCSE) che rappresenta il settore privato con oltre nove milioni di aziende in più di 55 paesi. È strutturato in comitati tra cui il Comitato Anticorruzione, che riunisce esperti di *business integrity* provenienti da diverse industrie con l'obiettivo di sostenere gli sforzi dell'OCSE nella lotta alla corruzione e nella promozione dell'integrità a livello globale.

nell'Agenda SDG 2030 delle Nazioni Unite.

In coerenza con tale visione, e al fine di tradurre l'impegno in azione, il Comitato Anticorruzione del Business all'OCSE ha redatto il *Manifesto Zero Corruption*. Il documento raccoglie e integra in un quadro organico le 10 *golden rules* per il raggiungimento dell'obiettivo "Zero Corruzione". Tali azioni si basano sulle *best practice* di organismi internazionali quali, a titolo esemplificativo, OCSE, B20 e Transparency International.

Si tratta di un *multistakeholder paper*, che ha l'ambizione di rompere pregiudizi e abbattere le barriere culturali.



Può essere promosso da organizzazioni pubbliche e private, aziende e rappresentanti del mondo del business come uno dei principali strumenti per sponsorizzare il 18° SDG *Zero Corruption*. All'interno del Manifesto viene dedicata particolare attenzione alla questione del whistleblowing. Nello specifico, la regola n. 5 *Incentivate & Protect Brave Voices* ne caratterizza i requisiti minimi, delineandolo come uno strumento essenziale per contrastare l'illegalità.

L'istituto del whistleblowing rappresenta, pertanto, una linea di difesa imprescindibile per tutelare e salvaguardare l'interesse pubblico². In tale contesto, un sistema di gestione delle segnalazioni così come delineato dal recente d.lgs. 24/2023 di recepimento della direttiva UE 1937/2019, se efficacemente applicato, è diventato un'opportunità a disposizione del Paese per aumentare la sua capacità di risposta a illegalità e malaffare.

MANIFESTO
How can we "TRANSLATE COMMITMENT INTO ACTION"?

5 VOICES
INCENTIVATE & PROTECT BRAVE VOICES
Support and defend individuals that have the courage to speak up and take actions towards a different direction, ensuring a psychologically safe environment

Whistleblowing systems are key instruments for organizations in the fight against corruption. In order to implement a reliable whistleblowing process, organizations must consider:

- ✓ Sponsoring a speak-up culture and assuring follow up
- ✓ Implementing multi-channel tools
- ✓ Adopt a whistleblowing protection framework, creating a stimulating, safe and comfortable environment for whistleblowers
- ✓ Introduce incentives and motivational mechanisms fostering psychological safety

BUSINESSatOECD

L'introduzione di previsioni legislative, tuttavia, deve essere costantemente supportata da un intenso impegno dei settori pubblico e privato nel promuovere nei luoghi di lavoro la cultura

² Cfr. Committing to Effective Whistleblower Protection, OECD, (2016).

dell'integrità, della responsabilità e della fiducia, nonché nell'implementare strumenti innovativi, semplici e condivisi. Inoltre, diventa essenziale instaurare un ambiente favorevole nel quale i whistleblower si sentano al sicuro nel segnalare gli illeciti, senza il rischio di ritorsioni materiali e morali.

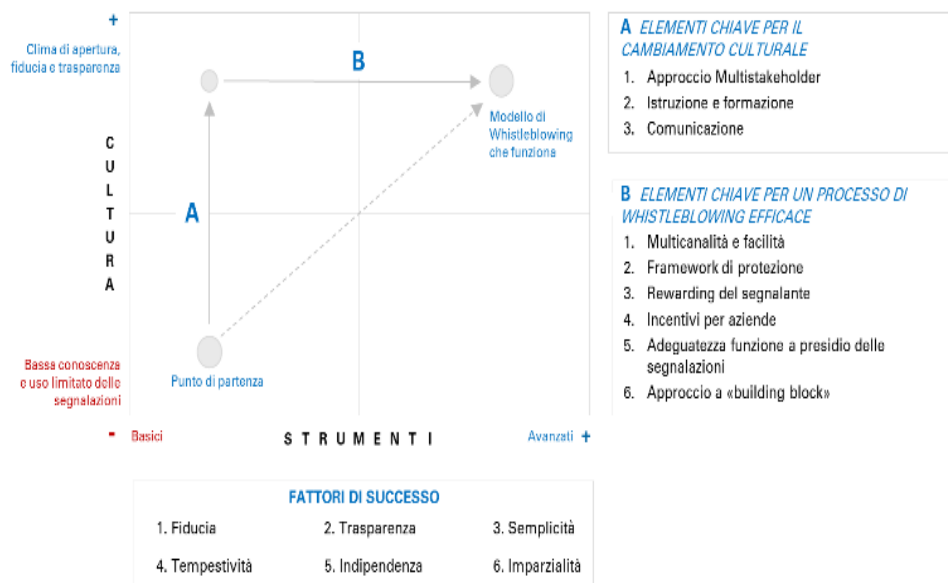
2. Settore privato e whistleblowing: cultura dell'integrità e strumenti innovativi quali abilitatori del cambiamento

Al fine di massimizzare l'efficacia dell'istituto e assicurarne una concreta applicazione nei luoghi di lavoro, è opportuno agire attraverso la diffusione della cultura dell'integrità e l'implementazione di strumenti avanzati quali abilitatori del cambiamento.

Nel grafico sottostante, in cui sono visibili le direttrici e i *key success factor*, viene rappresentato il percorso virtuoso per sviluppare un modello di whistleblowing che funziona.

A tal fine è necessario creare un clima di apertura, fiducia e trasparenza, in cui sia incentivata la c.d. "speak up culture"; e implementare elementi chiave, prevedendo anche incentivi *ad hoc*, per facilitare l'invio delle segnalazioni rafforzando al contempo il Sistema di Controllo Interno.

Inoltre, fiducia, trasparenza, semplicità, tempestività, indipendenza e imparzialità rappresentano fattori critici di successo per lo sviluppo del modello di whistleblowing.



2.1. Cultura

Sviluppare la cultura dell'integrità, della fiducia e della responsabilità nei luoghi di lavoro è oggi un obiettivo imprescindibile per aumentare la maturità e sensibilità sul tema delle segnalazioni.

Se le nuove disposizioni recepite dal Decreto in attuazione

della direttiva UE 1937/2019 vanno nella direzione di un rafforzamento della tutela giuridica dei whistleblower³, è nel contesto socio-economico italiano e sul terreno culturale che però risiede la sfida decisiva. Segno emblematico di tale ultima circostanza è - ad esempio - l'assenza stessa, nel lessico italiano, di un termine che traduca in maniera adeguata la parola whistleblower⁴. Né è purtroppo raro leggere ancora oggi notizie di cronaca relativamente a vere e proprie ritorsioni nei confronti dei segnalanti (e.g. licenziamento)⁵. Secondo i dati relativi al 2022 raccolti dalla Piattaforma *Alac – Allerta Anticorruzione* di Transparency International, ri-

³ Si tenga presente anche il rafforzato ruolo di ANAC nel sistema disegnato dal nuovo d.lgs. 24/2023, con la previsione di un canale esterno, con l'ampliamento delle fattispecie che possono costituire ritorsioni nei confronti del whistleblower - ora anche solo tentate o minacciate - e con una estensione della protezione per i soggetti tutelati. Cfr. ANAC (2023), *Linee guida in materia di protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell'Unione e protezione delle persone che segnalano violazioni delle disposizioni normative nazionali. Procedure per la presentazione e gestione delle segnalazioni esterne*, pp. 62-71.

⁴ Significativo l'intervento in ambito dell'Accademia della Crusca (<https://accademiaellacrusca.it/it/consulenza/che-cosa-indica-e-come-si-traduce-la-parola-inglese-whistleblower/918>) secondo la quale «manca la parola, ma è innanzitutto il concetto designato a essere poco familiare presso l'opinione pubblica italiana. L'assenza di un traduttore adeguato è, in effetti, il riflesso linguistico della mancanza, all'interno del contesto socio-culturale italiano, di un riconoscimento stabile della *cosa* a cui la parola fa riferimento».

⁵ Rif. Ordinanza del Tribunale di Milano del 20 agosto 2023 con la quale è stata concessa la sospensione cautelare della destituzione dal servizio e l'immediata reintegra. L'applicazione dell'art. 707 c.p.c. e non anche dell'art. 19 del nuovo decreto, pur invocato dal ricorrente, è suscettibile di alimentare il dibattito circa la diffidenza del sistema Paese nei confronti del whistleblowing.

petto all'anno precedente il numero delle segnalazioni risulta ancora ridotto, mentre il 64% delle stesse proviene dalle vittime dell'accaduto⁶. Numeri, questi, che danno un'idea del rischio a cui è esposta l'efficacia delle misure legislative da ultimo trasposte nell'ordinamento italiano dal d.lgs. 24/2023.

In tale quadro, il settore privato può tuttavia svolgere un ruolo decisivo sia sul piano dello sviluppo di approcci pratici al tema ma anche, e soprattutto, su quello culturale, al fine di superare diffidenze e pregiudizi che ruotano intorno alla figura del whistleblower.

Occorre agire senza esitazioni sul piano sostanziale, oltre che su quello formale. È opportuno, quindi, favorire la costruzione di un ambiente lavorativo all'interno del quale il segnalante si senta libero di parlare. Per fare ciò, è necessario promuovere nel contesto aziendale la cultura dell'integrità. Tale concetto travalica il mero e formale rispetto delle regole afferente alla nozione di "legalità". L'integrità richiede, infatti, un'aderenza convinta e non solo formale alle regole, la consapevolezza di comportarsi in modo etico non in quanto "conveniente", ma perché "giusto". Tale approccio implica l'aver raggiunto un adeguato grado di consapevolezza del proprio ruolo in un sistema complesso come quello aziendale secondo i principi di responsabilità e fiducia. È in tale contesto che la segnalazione può essere percepita, anche da parte di tutti gli altri stakeholder diversi dal segnalante (*i.e.* azienda, manager, colleghe/i

⁶ Report Whistleblowing 2022, reperibile al seguente indirizzo internet: https://transparency.it/images/pdf_pubblicazioni/report-whistleblowing-2022.-pdf, pp. 7 e 11.

etc.), come "la cosa giusta da fare". In altri termini, occorre promuovere una profonda trasformazione all'interno del contesto socio-culturale nazionale, in cui il ruolo dell'informatore è ancora stigmatizzato, al fine di raggiungere un allineamento con i più elevati standard internazionali⁷. L'obiettivo deve essere rivolto all'eliminazione di questa barriera culturale agendo fattivamente per implementare un'evoluzione che, attraverso l'aumento della consapevolezza, consenta un vero e proprio esercizio di *c.d. breaking bias* (disobbedienza visionaria). Per abilitare tale cambiamento culturale sotteso a una sostenibile applicazione del Decreto è opportuno considerare tre fattori chiave:

1. approccio multistakeholder⁸: stabilire relazioni tra Governi,

⁷ L'azione numero 5 del Manifesto *Incentivate & Protect Brave Voices*.

⁸ Sono state già sperimentate sinergie e collaborazioni pubblico-privato, ad esempio: l'Italian Business Integrity Day (IBID), forum organizzato periodicamente dalle ambasciate italiane all'estero volto a diffondere anche temi legati al whistleblowing e *best practice* riconosciute dalla valutazione OCSE; il Business Integrity Forum (BIF), iniziativa di Transparency International Italia che riunisce grandi aziende italiane già attive sui temi dell'integrità e della trasparenza che attraverso il BIF si impegnano a prevenire e combattere la corruzione nelle pratiche di business adottando e diffondendo strumenti e pratiche anticorruzione, e una maggiore cultura dell'integrità; il Tavolo inter-istituzionale Anticorruzione, attivo presso la Direzione Generale per la mondializzazione e le questioni globali (DGMO) del Ministero degli Affari Esteri e Cooperazione Internazionale che rappresenta occasione di confronto tra le istituzioni pubbliche e gli enti interessati ad analizzare le strategie globali volte al contrasto della corruzione, concentrandosi, nello specifico, sulla promozione dell'integrità nelle iniziative di sviluppo infrastrutturale, sul superamento degli indici percettivi nella misurazione della corruzione e sulla protezione dei whistleblower.

Società civile e Business, inclusi i rappresentanti dei lavoratori, per l'armonizzazione delle buone pratiche in un'ottica di *collective actions*⁹;

2. istruzione e formazione:
 - a) scuole: integrare l'offerta formativa con programmi speciali di integrità, trasparenza, etica e cultura positiva della segnalazione;
 - b) università: integrare i corsi di laurea con specifici moduli formativi su tematiche relative alla condotta di business responsabile;
 - c) istituzioni: prevedere dei corsi di alta formazione sul tema per le figure chiave delle istituzioni (magistrati, dirigenti pubblica amministrazione, sindaci, enti locali) anche con il supporto di manager provenienti dal mondo del business¹⁰;
3. comunicazione: utilizzare canali e mezzi di comunicazione *ad hoc* per:
 - a) aumentare la sensibilità degli stakeholder sulla *speak-up culture* (es. campagne nazionali di sensibilizzazione, *integrity days*, pubblicità progresso, etc.);
 - b) informare i destinatari della norma su requisiti, diritti, tutele e soluzioni disponibili (es. bacheca dell'integrità, video pillole, e-mail dedicate, etc.).

⁹ Cfr. Raccomandazioni OCSE (2021) sezioni IV, punto ii) e XII punto iv); Annex II par. B, punto 4). Sul punto anche l'azione n. 6 del Manifesto *Collective actions for a multistakeholder approach*.

¹⁰ Cfr. OECD/B20 Argentina Trust in Business Initiative su partenariato pubblico privato.

2.2. Strumenti

Altrettanto fondamentale risulta implementare un modello di whistleblowing affidabile, basato su strumenti condivisi e innovativi. È necessario prevedere un processo di segnalazione caratterizzato dai seguenti elementi/requisiti:

1. Multicanalità e facilità di accesso e di compilazione, anche tramite l'utilizzo di soluzioni digitali innovative¹¹.
2. *Framework* di protezione¹² in termini di:
 - a) riservatezza e confidenzialità (segnalante, segnalato, facilitatori, altri soggetti assimilati e contenuto segnalazione);
 - b) rimedio alla ritorsione (es. ripristino dello *status quo* anche in altro contesto lavorativo; supporto legale

¹¹ Sul punto, e nello specifico sul ruolo della digitalizzazione nel facilitare la chiarezza e l'accessibilità ai canali di segnalazione, garantendo al contempo una più efficace protezione per il segnalante, si veda Business at OECD, 2022, *Stepping up the game: Digital technologies for the promotion of the fight against corruption – a business perspective*, secondo cui «Whistleblowing platforms, specifically high-level reporting mechanisms, provide a way for citizens to report on corruption and wrongdoings on the part of public officials and contribute directly to the fight against “demand” side corruption. Digital solutions can play an important role in making whistleblowing channels more accessible, lowering the psychological barrier associated with reporting, and assuring the protection of those “blowing the whistle”. As with more traditional reporting channels, finding a balance between protecting anonymity and ensuring continued cooperation with the whistle-blower to obtain all information is critical. The challenges, therefore, lie in the technologically appropriate design of such platforms». In tal senso anche l'azione n. 7 del Manifesto *Tech for trust and transparency*.

¹² Cfr. Raccomandazioni OCSE (2021) sezione XXII punti iii, v, vi, vii.

e psicologico; riconoscimento danni reputazionali, professionali, sociali, fisiologici e fisici, psicologici; rimborso spese di relocation, spese legali, etc.).

3. *Rewarding* del segnalante¹³ prevedendo la possibilità di riconoscere incentivi morali che sottolineano il contributo etico degli informatori (onorificenze pubbliche, certificati di merito, istituzione della giornata nazionale dell'integrità con premiazioni, etc.), in coerenza con i principi contenuti nel *framework* di protezione.
4. Incentivi per le aziende che adottano principi di buona governance e strumenti digitali per aumentare la propria *compliance capacity* (es. industria 4.0 per la *digital compliance*¹⁴, programmi in ambito integrità) in modo da aumentare l'efficacia nel contrastare la cd. *supply side of bribery*.
5. Adeguatezza del mandato, livello di autorità e autonomia di gestione di spesa della funzione a presidio delle segnalazioni (in termini di inquadramento, posizione organizzativa, risorse, competenze, retribuzione e budget).
6. Adozione di un *building block approach*, che garantisca la messa a terra di sistemi di segnalazione implementabili in maniera sostenibile anche nelle piccole e medie imprese¹⁵.

¹³ Cfr. Raccomandazioni OCSE (2021) sezione XXII punto xi.

¹⁴ Cfr. Business at OECD, 2022, *Stepping up the game: Digital technologies for the promotion of the fight against corruption – a business perspective*.

¹⁵ Per una visione olistica di quanto raccomandato in ambito internazionale a favore delle piccole e medie imprese cfr. OECD, (2022) *Recommendation of the Council on SME and Entrepreneurship Policy*. In merito anche l'azione n. 8 del Manifesto *Think global and act local*.

2.3. Fattori di successo

Un modello di whistleblowing che funziona deve avere alla base i seguenti fattori chiave:

- Fiducia: ciascun individuo deve potersi sentire libero di segnalare perché confidente nei canali di segnalazione, nel processo di gestione delle stesse e negli organi/soggetti ad esso deputati; in altri termini, la fiducia è essenziale affinché i dipendenti siano incentivati a segnalare condotte e pratiche illecite, in quanto rassicurati sulla riservatezza del processo e sulla garanzia di non incorrere in alcun tipo di ritorsione per quanto riportato.
- Trasparenza: ciascun dipendente deve essere consapevole delle modalità con le quali vengono effettuate e gestite le segnalazioni; le procedure e le misure adottate nel processo di segnalazione e nella lotta alla corruzione devono essere chiare, diffuse e condivise.
- Semplicità: i canali di segnalazione devono essere di semplice consultazione e accessibili; procedure complesse possono scoraggiare i segnalanti e impedire la circolazione di informazioni chiave.
- Tempestività: le segnalazioni devono essere gestite in modo veloce e tempestivo; i ritardi, per qualsivoglia ragione, possono sminuire l'efficacia dell'istruttoria e delle indagini, minare la fiducia dei dipendenti e compromettere la gestione del processo.
- Indipendenza: al fine di garantire efficacia e integrità al processo, l'attività di istruttoria e tutte le indagini svolte devono essere condotte senza conflitti di interessi o influenze interne/esterne.
- Imparzialità: ogni dipendente deve essere trattato in modo imparziale; le misure disciplinari conseguenti alla segnalazione devono essere prese sulla base delle prove addotte e

delle normative aziendali, eliminando e condannando qualsiasi tipo di favoritismo o discriminazione.

È essenziale porre particolare enfasi su elementi quali la fiducia, la trasparenza e la semplicità, al fine di stimolare un utilizzo consapevole ed efficiente dell'istituto. Una delle maggiori criticità del whistleblowing risiede nella circostanza che molte segnalazioni risultano non analizzabili, in quanto non circostanziate, generiche e/o non supportate da evidenze documentali. Tale condizione impedisce una concreta istruttoria e gestione della segnalazione e, unita al fatto che le stesse segnalazioni sono spesso effettuate in modalità anonima, impedisce anche la richiesta di ulteriori informazioni al whistleblower. Lavorando sulla fiducia e rassicurando il segnalante in relazione alla sua posizione nel processo di segnalazione, possiamo diminuire l'utilizzo di segnalazioni anonime e incentivare il numero di segnalazioni processabili.

3. Conclusioni

L'istituto del whistleblowing diventa uno strumento fondamentale sia per eliminare la c.d. *supply side of bribery*, rappresentata dal settore privato, che la c.d. *demand side*, rappresentata da quello pubblico¹⁶.

In tale cornice, il settore privato è chiamato a svolgere un ruolo di forza trainante nella messa a terra delle iniziative atte a diffondere le buone pratiche in ambito whistleblowing e a sensibilizzare sull'importanza del tema. Diventa fondamentale implementare iniziative che favoriscano un cambiamento culturale, da realizzare per il tramite di un esercizio di *disobbedienza visionaria* volto a rompere il *bias* dell'informatore – delatore. Inoltre, in un contesto

¹⁶ Cfr. Raccomandazioni OCSE (2021) sezione XII, XII e XIV.

estremamente volatile, incerto, complesso e ambiguo, le aziende hanno la responsabilità di implementare sistemi di *Governance* volti a semplificare, velocizzare ed efficientare i processi, incluso quello di gestione delle segnalazioni, come componente strategica di moderni Sistemi di Controllo Interno¹⁷. Il whistleblowing diventa, così, anche uno strumento abilitante il miglioramento delle performance e dei processi aziendali grazie allo sviluppo di azioni correttive conseguenti ad una segnalazione.

Il disegno di un modello di whistleblowing integrato nel Sistema di Controllo Interno e gestito da funzioni di controllo indipendenti, multidisciplinari, che utilizzano strumenti innovativi, quali ad esempio sistemi avanzati di intelligenza artificiale, diventa condizione necessaria ma non sufficiente per risolvere la c.d. *offerta di corruzione*; e se il terreno dell'offerta diventa meno fertile, la medesima sorte incombe anche sulla c.d. *demand side of bribery*, portandoci più vicini all'obiettivo *Zero Corruzione*.

¹⁷ Allocca 2018. L'approccio tradizionale ai sistemi di controllo interno e di *Risk Management* è obsoleto, inadeguato all'evoluzione dei contesti lavorativi e degli scenari economici e non idoneo al raggiungimento degli obiettivi aziendali. È quindi necessario promuovere una vera e propria rivoluzione della *Governance* dei rischi aziendali, che porti ad un'evoluzione culturale, agendo principalmente su tre aree: cambio di *vision*, inserendo tra le priorità del *top management* l'integrazione tra *performance* e *compliance*, risultati e regole, *business* e valori, al fine di ottimizzare i profitti, evitando la c.d. burocratizzazione della gestione del rischio; nomina, all'interno dell'organizzazione aziendale, di un direttore/apicale del Sistema di Controllo Interno, in ottica di facilitazione e ottimizzazione dei processi, creando sinergie operative tra i diversi *process owner* e garantendo ruoli e responsabilità chiari, nonché un linguaggio comune per tutti gli stakeholder; gestione integrata dei rischi e integrazione dei controlli, anche tramite l'utilizzo di soluzioni digitali innovative in grado di garantire un monitoraggio continuo, al fine di identificare tempestivamente qualsiasi minaccia e individuare opportunità di creazione di valore, per salvaguardare l'azienda e abilitare il raggiungimento degli obiettivi che si prefigge.

Zero Corruption è una grande responsabilità collettiva. Per arrivarci dobbiamo lavorare insieme. Rappresenta una *milestone* essenziale per abilitare un'economia reale resiliente e sostenibile.



Pertanto, è essenziale attribuire la giusta dignità a tale obiettivo nell'Agenda 2030 delle Nazioni Unite. Eliminare la corruzione è possibile, ma ci vuole coraggio.

Riferimenti bibliografici

- Allocca N. (2018), *The failure of the traditional Internal Control Systems (ICS) #Governance Revolution*.
- Business at OECD (2022), *Stepping up the game: Digital technologies for the promotion of the fight against corruption: a business perspective*.
- Business at OECD (2020), *Connecting the anti-corruption and human rights agendas: A guide for business and employers' organizations*.
- B20 Indonesia Task Force (2021), *Integrity & Compliance Policy Paper*.
- B20 Italy Task Force (2020), *Integrity & Compliance Policy Paper*.
- B20 Argentina Task Force (2018), *Integrity & Compliance Policy Paper*.

- G20 Anti-Corruption Working Group (2019), *High-Level Principles for the effective Protection of Whistleblowers*.
- OECD (2016), *Committing to Effective Whistleblower Protection*.
- OECD (2020), *Corporate Anti-Corruption Compliance Drivers, Mechanisms, and Ideas for Change*.
- OECD (2023), *Guidelines for Multinational Enterprises*.
- OECD (2019), *Guidelines on Anti-Corruption and Integrity in State-Owned Enterprises*.
- OECD (2022), *Recommendation of the Council on SME and Entrepreneurship Policy*.
- OECD (2021), *Recommendation of the Council for Further Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions*.
- OECD (2019), *Resolving Foreign Bribery Cases with Non-Trial Resolutions*.
- OECD (2020), *Tackling Bribe Solicitation Using the High-Level Reporting Mechanism for Preventing Bribery*.



MANIFESTO

To spread the ambition of zero corruption by 2030 by stimulating a culture of responsible and sustainable growth, making the world "a better living place".

How can we "TRANSLATE COMMITMENT INTO ACTION"?

- 1** **RACING TO ZERO**
Breaking biases that corruption cannot be eliminated
- 2** **ZERO TOLERANCE**
Spread an anticorruption culture within all legislations (it is a serious crime, regardless what the local regulations provide)
- 3** **STIMULATE RESPONSIBLE CONDUCT**
Developing an anticorruption culture within any context, any entity, any government, any jurisdiction is vital
- 4** **HUMAN RIGHTS & ANTICORRUPTION**
Corruption is a crime that can also undermine human rights, contributing to an abusive and unrespectful ecosystem
- 5** **TRUST, WHATEVER IT TAKES**
Establishing trustworthy relationships is crucial. Without "trust", efforts to be made and mindset changes would find resistances and barriers
- 6** **INCENTIVATE & PROTECT BRAVE VOICES**
Support and defend individuals that have the courage to make actions towards a different direction, ensuring a psychologically safe environment
- 7** **TECH FOR TRUST**
Technology is becoming a gamechanger in the fight against corruption. It is critical to seize the opportunities coming from digital compliance solutions, using a build-block approach
- 8** **COLLECTIVE ACTIONS FOR A MULTISTAKEHOLDER APPROACH**
Enable the commitment of corporations, governments, institutions etc. to maximize the contribution in the "race to zero" levelling the playing field
- 9** **REPUTATION AS AN ASSET**
Ensure freedom of press defining a secure ecosystem and a protection framework (vigilant media)
- 10** **CROSS CUTTING ISSUE**
The benefits from zero corruption have a positive impact on the achievement of other SDGs

Seconda parte:

IL DILEMMA DI SEGNALARE

Costi e benefici morali del whistleblowing. Uno schema analitico e le implicazioni di policy

Alberto Vannucci

SOMMARIO: 1. Introduzione - 2. Il whistleblowing e le motivazioni etico-culturali - 3. Verso una teoria delle motivazioni etiche del whistleblowing - 4. Alcune osservazioni conclusive: il whistleblowing come strumento anticorruzione.

1. Introduzione

Il whistleblowing consiste nella segnalazione riservata di comportamenti illegali, immorali o pericolosi all'interno delle organizzazioni. Secondo una definizione ampiamente utilizzata, esso si traduce «nell'atto di una persona che all'interno di un'organizzazione rivela informazioni relative a comportamenti illegali, immorali o non etici ai responsabili interni o a un'entità esterna competente, con l'intento di prevenire il danno all'organizzazione o alla società». (Miceli e Near 1985). Utilizzando i concetti applicati da Hirschman (1970) all'analisi delle possibili reazioni al deteriorarsi della qualità di beni e servizi offerti da un'organizzazione, potremmo guardare al whistleblowing come forma molto peculiare di *voice*. Anziché cercare la massima risonanza presso il pubblico, la "voce" del segnalante viene *sussurrata* direttamente all'orecchio dei vertici dell'organizzazione per denunciare la sussistenza di condotte in violazione di regole o principi, oppure *urlata* all'esterno. La preoccupazione del segnalante, che dovrebbe essere condivisa dai destinatari dei responsabili interni o esterni del controllo sul funzionamento dell'organizzazione, è che tali condotte ne inducano

o aggravino il malfunzionamento, oppure producano altri effetti socialmente negativi¹. Se la speranza di interventi correttivi va delusa e prevalgono logiche di rappresaglia interna, l'effetto per il segnalante – analogamente a quanto previsto dal modello di Hirschman – rischia di diventare l'*exit* forzata dall'organizzazione. Ciò determina il disinnescarsi dei potenziali correttivi al declino dei suoi processi decisionali, che ne risulta dunque accentuato o accelerato.

Si comprende come al whistleblowing sia stata riconosciuta la funzione di potenziale strumento di contrasto della corruzione, tanto nelle organizzazioni pubbliche che in quelle private. Per rafforzarne la valenza sono stati sperimentati svariati meccanismi per incoraggiare le segnalazioni, ad esempio istituzionalizzandoli tramite procedure e canali di comunicazione dedicati, assicurando forme più o meno rigorose di riservatezza o anonimato, tutelando la salvaguardia del whistleblower da possibili rappresaglie, garantendogli premi o incentivi, anche di natura economica. Si tratta dunque di strumenti che assumono anche una valenza anticorruzione (Ashton 2015; Su e Ni 2018), oltre a rappresentare un possibile correttivo al malfunzionamento organizzativo. La ricerca accademica sul whistleblowing si è per questo focalizzata sui fattori sociali e sulle motivazioni individuali che si associano alle decisioni dei potenziali whistleblower di "soffiare" (o meno) il fischietto. Una scelta che, quale che ne sia l'esito, solleva questioni etiche significative (Boot 2019).

¹ Non si affronta in questa sede la questione, pure rilevante, della natura etica delle segnalazioni di whistleblower che diffondono informazioni riservate su attività governative (od organizzative in genere) formalmente regolari, ma riservate (o segrete) e ritenute immorali, rendendone così consapevole l'opinione pubblica (Delmas 2015). Si prenda, ad esempio, il caso di Edward Joseph Snowden, che ha svelato al pubblico informazioni con dettagli di programmi segreti di sorveglianza di massa del governo statunitense e di quello britannico.

Analizzare il whistleblowing come strumento anticorruzione nel contesto italiano impone poi il preliminare riconoscimento di una lacuna linguistica: l'assenza di un termine che qualifichi il "soffiatore nel fischietto" in forma non dispregiativa. Risulta ampia la gamma di potenziali traduzioni: da delatore a spia, giuda, infame, corvo, venduto, e così via. Purtroppo, tutte quante, senza eccezione, riversano sul "segnalante" una connotazione negativa, che più o meno implicitamente si carica di valenza (im)morale. Le parole costituiscono il codice di comunicazione che imbeve di sé e riempie di significato l'esperienza umana, parte integrante – per certi versi architrave – di quella stratificazione di conoscenze, credenze, costumi, valori, principi e prassi sociali che chiamiamo cultura. Per questo, dopo una breve rassegna degli studi esistenti (par. 1), in questo contributo sono sviluppati alcuni spunti di riflessione teorica sulle radici culturali ed etiche delle motivazioni alla condotta dei potenziali whistleblower, muovendo dalla teoria dei costi morali della corruzione di Pizzorno (1992) (par.2). Sono infine presentate alcune considerazioni conclusive, che cercano di cogliere le implicazioni in termini di policy dell'analisi precedente (par.3).

2. Il whistleblowing e le motivazioni etico-culturali

La decisione del whistleblower di far emergere – tramite la denuncia – un potenziale illecito è di norma guidata anche da valori etici, in particolare in quegli assetti istituzionali – come quello italiano – nei quali non sono previsti incentivi – monetari o di carriera – alla decisione di segnalare potenziali illeciti. La natura perlopiù "protettiva" degli strumenti regolativi posti a difesa di potenziali rappresaglie contro il segnalante – come la garanzia di riservatezza o anonimato, o la salvaguardia da ricadute avverse sulla carriera – danno il segno della rilevanza di un ordine di motivazioni fondato non sull'aspettativa di gra-

tificazioni e vantaggi materiali, bensì sulle preferenze morali degli individui. In altri termini, spiegare la scelta di segnalare chiama in causa il grado di lealtà – per restare alle categorie analitiche di Hirshman – verso l'organizzazione cui si appartiene, ovvero nei confronti di altri soggetti collettivi – come lo Stato – potenzialmente danneggiati da "cattive pratiche" organizzative.

La ricerca si è preoccupata di identificare – anche in chiave prescrittiva – quali meccanismi di riconoscimento etico-sociale e quali fattori di ordine valoriale contribuiscano a orientare la scelta individuale di ricorrere al whistleblowing, ponderandoli rispetto ad altri incentivi materiali. Come Hersh (2002) osserva, ridotto all'osso il dilemma interpretativo si riduce alla questione morale della qualifica del whistleblower in termini di riconoscimento sociale: *eroe o traditore*? L'osservabile lacerazione tra diversi tipo di lealtà individuale e organizzativa, come mostreremo nel prossimo paragrafo, impone un approfondimento teorico che ne individui i fattori facilitanti, ma è comunque la base di partenza per le ricerche empiriche che hanno cercato di evidenziare i fattori motivazionali, organizzativi e istituzionali, rilevanti nelle scelte del whistleblower. Ad esempio, Sims e Keenan (1998) studiano il peso relativo di alcune variabili – in particolare, sia quelle organizzative che quelle "intrapersonali" – che hanno dimostrato di influenzare la decisione di un dipendente di segnalare un illecito. Il whistleblowing interno è risultato significativamente correlato al supporto dei supervisori, alle politiche informali dell'azienda, al genere e ai valori ideali del dipendente. La propensione al whistleblowing esterno, al contrario, risulta indipendente dalle politiche formali dell'azienda, dalla durata della permanenza nell'organizzazione, dall'età, dall'istruzione, dal grado di soddisfazione o dall'impegno del dipendente. Johannsen e Pedersen (2020), in una ricerca condotta tra i funzionari pubblici dei Paesi Baltici, mostrano come l'affermarsi di una nozione di "dovere pubblico" fondato su processi di reclutamento meritocratici e l'adesione ai valori di "libera concorrenza" si associano

a un rafforzarsi delle motivazioni del whistleblower. Si rileva poi un effetto apparentemente paradossale: quando a livello organizzativo si cerca di intaccare alla radice la “motivazione etica” inasprando le sanzioni formali o informali per scoraggiare il whistleblowing, si finisce per ottenere una reazione opposta, ossia una rinnovata disponibilità alla denuncia, come a raccogliere una sfida.

Il modello analitico proposto da Jones (1991) postula che l'intensità morale di una questione sia l'elemento qualificante il processo decisionale etico: quest'ultimo è contingente a ciascun problema, mentre le caratteristiche della stessa questione morale influenzano sia le percezioni che le intenzioni etiche dell'agente che in base a quei fattori orienta le sue decisioni. Si tratta di un modello che ha chiare implicazioni nell'analisi delle scelte dei potenziali whistleblower. Applicando questo schema teorico, alcune ricerche confermano che i giudizi di eticità dipendono dall'intensità percepita di una questione morale, determinante nel comportamento del whistleblower. In particolare, l'empatia provata nei confronti delle potenziali vittime predice la probabilità di denunciare un comportamento illecito. Inoltre, il giudizio etico su un'azione illecita è correlato al grado di empatia provata nel caso in cui le potenziali vittime siano psicologicamente e fisicamente contigue (Singer, Mitchell e Turner 1998). Dungan, Young and Waytz (2019) hanno utilizzato un vasto campione di impiegati del governo federale statunitense per studiare il peso relativo delle diverse componenti motivazionali nella scelta del whistleblower. Le preoccupazioni morali dei dipendenti pubblici predicono in modo coerente le decisioni di segnalazione e denuncia, al di là di altri fattori organizzativi e situazionali. In particolare, la scelta di denunciare è associata a un compromesso tra preoccupazioni morali differenti, per cui l'attenzione nei confronti del trattamento equo di altri individui esterni alla propria organizzazione spinge verso la segnalazione di comportamenti non etici; al contrario, un più marcato senso di lealtà verso la propria organizzazione è associato alla mancata denuncia.

I fattori interni, ad esempio il fatto che l'organizzazione istruisca i propri dipendenti sui meccanismi di segnalazione degli illeciti, hanno mostrato una correlazione più debole con le decisioni di denuncia. La ricerca mostra, in altri termini, la rilevanza cruciale delle motivazioni psicologiche alla base del whistleblowing, evidenziando il potere delle preoccupazioni morali in queste decisioni: il whistleblowing dovrebbe essere quindi concettualizzato come espressione di “coraggio morale”.

A risultati analoghi giungono Valentine e Godkin (2019), che confermano il nesso esistente tra la percezione dell'intensità dell'impegno morale degli individui, il «processo decisionale etico» e le intenzioni di denunciare gli illeciti. Alcune dimensioni prese quali indicatori di intensità morale, in particolare la gravità delle conseguenze attese e il consenso sociale, risultano positivamente correlate alle componenti del processo decisionale etico, ovvero il riconoscimento e l'importanza percepita di una questione etica, il giudizio corrispondente e le motivazioni del potenziale whistleblower ad agire coerentemente (con la denuncia). Il riconoscimento dell'importanza percepita di una questione etica, la gravità delle conseguenze della condotta illecita e il giudizio che ne consegue sono infatti positivamente associati all'intenzione di denunciare.

Shawner e Shawner (2018) differenziano – in uno studio sperimentale – l'impatto del livello di «ragionamento morale» degli individui nelle loro intenzioni di denunciare (o meno) gli illeciti (nello specifico: le frodi di bilancio nelle aziende) all'interno o all'esterno della stessa organizzazione. Come prevedibile, il grado di adesione a valori morali di un individuo condiziona significativamente la sua decisione di denunciare, ma solo tramite segnalazione alla direzione interna dell'impresa. Al contrario, l'intensità del suo «ragionamento morale» non sembra avere effetti sulla sua propensione a denunciare la frode all'esterno. Altra dimensione di possibile differenziazione è il carattere pubblico e privato dell'organizzazione in cui opera il potenziale whistleblower. In uno studio

condotto in Turchia emerge che i dipendenti del settore pubblico risultano nel contempo più idealisti e meno inclini a denunciare all'esterno dell'organizzazione e in forma anonima; i dipendenti del settore privato sono invece più relativisti e orientati alla denuncia attraverso canali esterni e anonimi (Nayır, Rehg e Asa, 2018).

Questa rassegna estremamente parziale di un'estesa letteratura sul whistleblowing – peraltro in significativa crescita negli ultimi anni, a conferma di un interesse scientifico che si va accentuando² – vale a confermare un risultato cui tutti gli studi convergono: la conferma, comprovata dall'analisi empirica, della rilevanza delle motivazioni etiche nella decisione del whistleblower di segnalare condotte ritenute illecite, irregolari o immorali all'interno delle organizzazioni dove operano. Per comprendere la logica del whistleblowing, in altri termini, *la dimensione etica conta*, così come i valori culturali che le sono sottesi. Sembra però ancora in larga misura da sviluppare una riflessione analitica utile a spiegare il peso relativo e mutevole di tali fattori, da prendersi non come un dato “esogeno” e parametrico, ma come una variabile cruciale da studiare. Alcuni spunti in questa direzione vengono sviluppati nel prossimo paragrafo.

² Nicholls *et al.* (2021) forniscono una rassegna sistematica di 217 studi empirici sui fattori che favoriscono il whistleblowing, suddivisi in otto dimensioni: fattori personali, fattori organizzativi, costi e benefici attesi, aspettative di risultato, tipologia di reati, meccanismi di segnalazione, identità di quelli che commettono gli illeciti, fattori sociali.

3. Verso una teoria delle motivazioni etiche del whistleblowing

Le preferenze etiche alla radice della scelta del potenziale whistleblower di segnalare o meno – internamente o all'esterno dell'organizzazione di cui fa parte – i comportamenti irregolari, illeciti o immorali rilevati sono evidentemente speculari rispetto ai fattori motivazionali che invece orientano, al contrario, la sua decisione di astenersi dal denunciare, o dal porre in essere analoghe condotte. In altri termini, a parità di incentivi materiali, si può ipotizzare che la scelta del membro di un'organizzazione di farsi corrompere (ovvero attuare altre condotte irregolari e illecite) sia orientata da “preferenze etiche” opposte rispetto a quelle che lo spingono a respingere questa opportunità, ovvero a denunciare l'altrui corruzione al netto di condotte opportunistiche, come la denuncia a fini di ritorsione personale, ovvero per danneggiare potenziali concorrenti in attività illecite. Per questo la riflessione teorica sui fattori etici che possono indurre un attore a praticare o comunque ad accettare la corruzione – così come altre pratiche irregolari, illecite o immorali – può essere utilmente applicata anche allo studio del whistleblowing.

Pizzorno (1992) ha sviluppato un “abbozzo di teoria” del *costo morale* della corruzione, laddove quest'ultimo è definito come la variabile che rispecchia le preferenze morali degli individui che, accanto ai vantaggi e ai costi materiali attesi, orientano le loro scelte di “entrare in transazioni corrotte”. Qualsiasi teoria della corruzione, e di converso qualsiasi teoria del whistleblowing, deve affrontare il problema delle condizioni che fanno variare – nel tempo, tra organizzazioni diverse, per individui differenti, etc. – il costo morale della corruzione. Un costo morale elevato è una barriera potente, talvolta invalicabile, contro le “tentazioni”, ossia le occasioni vantaggiose di corruzione. Al tempo stesso, esso rappresenta un fattore che può incoraggiare la denuncia del whistleblower.

Una teoria del costo morale richiede dunque l'individuazione

delle origini di diversi fonti di moralità o, meglio, delle fonti di *riconoscimento morale* dell'individuo, ossia dei fattori che accrescono o diminuiscono il "valore" percepito degli effetti delle proprie scelte che hanno implicazioni morali: «si deve pensare, infatti, che la corruzione perde di attrattiva, quando il praticarla costringe un individuo a estraniarsi dalle cerchie sociali da cui ambisce di essere apprezzato. Diventa, invece, più facile quando esse s'indeboliscono» (Pizzorno 1992, 16).

Emergono così alcune categorie analitiche utili a identificare i fattori motivazionali di matrice etica che possono incoraggiare od ostacolare la segnalazione del potenziale whistleblower. È interessante notare che, in questa prospettiva, per quanto rilevanti siano i fattori di ordine macro-analitico, come i valori culturali o subculturali prevalenti in un determinato contesto socio-istituzionale, dal "familismo amorale" di Banfield (1958) al grado di diffusione della "cultura civica" – *civiness* – individuata da Putnam (1993), è in una dimensione meso-analitica che si colloca la variabile esplicativa cruciale. A fare la differenza, infatti, sono le diverse *cerchie sociali di riconoscimento* all'interno delle quali un individuo viene socializzato, interiorizzandone valori e modelli di condotta prevalenti. Accanto a quella familiare, dove si realizza la socializzazione primaria, si pensi alle ulteriori fonti di riconoscimento morale orientate dallo *spirito di corpo*, interne alla burocrazia; o allo *spirito di partito*, per chi pratica l'attività politica; ma anche ad «altre fonti di moralità culturali, religiose, o variamente ideologiche, che in questo o quel momento storico siano in grado di suscitare forti fonti di lealtà e di trasmettere norme interiorizzabili, e mettano questa forza al servizio dello Stato, o, in genere, all'osservanza della legge» (Pizzorno 1992, p. 16). Spiegare le scelte di integrità o di corruzione, così come quelle di denuncia od omertà dei potenziali whistleblower, impone allora un'attenzione analitica che va oltre le relazioni tra l'individuo, il mercato e l'apparato normativo-istituzionale, arene nelle quali la struttura degli incentivi, costi e benefici

materiali attesi, orienta il calcolo massimizzante dell'utilità. Occorre guardare anche – e soprattutto – alle condizioni specifiche che condizionano la rilevanza o la debolezza delle diverse fonti di riconoscimento morale, nonché al loro grado di sovrapponibilità al valore attribuito all'osservanza delle leggi, alla lealtà nei confronti dello Stato.

Naturalmente le diverse cerchie sociali di riconoscimento morale cui l'individuo è socializzato sono contraddistinte da strutture valoriali e modelli etici tra loro non necessariamente omogenei e congruenti. Anzi, di norma essi sono differenziati, e potenzialmente contrapposti. In qualche caso, quello che chiamiamo "costo morale" (della corruzione, così come del whistleblower) può addirittura convertirsi in un "beneficio morale" – si pensi al caso di un politico che coi proventi della corruzione finanzia l'attività del proprio partito, favorendo la realizzazione di obiettivi ideologici o programmatici cui attribuisce un valore superiore al rispetto delle norme dello Stato; o al funzionario che con i proventi delle tangenti soddisfa esigenze familiari che gli assicurano una gratificazione morale superiore alla lealtà verso il suo ruolo nell'apparato pubblico.

Una teoria del costo morale – della corruzione, così come del whistleblowing – deve dunque tenere conto dei principali fattori di variazione, che incidono su tali cerchie di riconoscimento morale. Seguendo Pizzorno (1992, p. 49) si possono individuare almeno tre elementi essenziali:

- a) Lo status sociale della cerchia nella quale si è svolta la socializzazione (primaria o secondaria) di un individuo;
- b) il grado di omogeneità dei valori sostenuti da quelle cerchie ai valori civili, ossia al valore attribuito all'osservanza della legge e alla lealtà allo Stato (ovvero all'organizzazione entro la quale l'individuo opera);
- c) il tempo trascorso durante il quale la costruzione dell'identità di un individuo – e dunque anche del suo "carattere mo-

rale” – è dipesa in modo significativo o prevalente dal riconoscimento interno a quella cerchia.

Il costo (ovvero il beneficio) morale della corruzione, e in modo corrispondente – ma speculare – quello del whistleblowing, risponde dunque a questi fattori. A scoraggiare sotto un profilo etico la corruzione, e viceversa a incoraggiare il whistleblowing, è infatti la considerazione del giudizio che verrebbe espresso in relazione alle sue condotte dai componenti delle cerchie sociali di soggetti che determinano la struttura di valori etici cui anch’egli ha aderito. Una condotta dissonante con quei principi etici comporterebbe la necessaria *exit* da quella cerchia di riconoscimento morale. Come osserva Pizzorno (1992, p. 49), il costo morale di entrare in transazioni corrotte è tanto più alto, in conseguenza di a), b) e c): «quanto più penoso è per quella persona l’*exit* da quella cerchia, e il conseguente abbandono dei criteri riconosciuti che gli permettono di valutare la propria condotta».

Queste considerazioni analitiche consentono allora di proporre un elementare schema teorico (vedi tabella 1) per mostrare le diverse probabili soluzioni al “dilemma morale” incontrato dal potenziale whistleblower. Si prenda, il caso di un individuo operante all’interno di un’organizzazione pubblica. Possiamo ipotizzare che vi sia un elevato beneficio morale del whistleblowing rispetto alla cerchia sociale di riconoscimento morale quanto più elevato è il suo status sociale; maggiore il grado di omogeneità dei valori etici prevalenti in quella cerchia coi valori civili e alto il senso di lealtà verso lo Stato; maggiore la durata della sua socializzazione all’interno di quella cerchia. In questi casi, infatti, la mancata denuncia potrebbe comportare un giudizio stigmatizzante – e conseguentemente una *exit* indesiderata – da quelle cerchie di riconoscimento morale che “danno senso” e valore alle sue scelte di lealtà allo Stato.

Esiste però anche un’altra potenziale cerchia sociale di riconoscimento morale, formata dagli agenti coinvolti in pratiche cor-

rotte, irregolari, illecite – ad esempio, i colleghi del medesimo ufficio, o compagni di partito, i componenti del proprio nucleo familiare, etc. Rispetto a questa cerchia ulteriore di riconoscimento morale acquisiscono significato i giudizi avversi – anch’essi per paradosso “eticamente motivati” – di *traditore, spia, giuda, delatore*, etc., tipicamente espressi nei confronti del whistleblower, il quale va a rompere un patto implicito di solidarietà primaria che all’interno di quella cerchia viene connotato di valore morale.

Il whistleblower che denuncia, oltre che a possibili rappresaglie in termini materiali, si espone dunque alla necessaria *exit* da quelle cerchie, che in qualche forma hanno plasmato la sua identità. Anche in questo caso per semplicità possiamo ipotizzare che vi siano due casi: alti “costi morali” del whistleblowing, quando il potenziale whistleblower (di basso status sociale, esposto per lungo tempo alla socializzazione informale interna alla cerchia dei componenti dell’organizzazione coinvolti in pratiche illecite, etc.) percepisce il rischio di una forte penalizzazione in caso di “rottura” con quei soggetti, che conseguirebbe alla sua violazione delle prassi informali di omertà che avallano la corruzione o altre pratiche irregolari/illecite. Alternativamente, bassi costi morali corrispondono a una situazione nella quale il condizionamento della cerchia di riconoscimento morale maturata tra gli agenti corrotti è scarsamente rilevante, in quanto l’individuo ne è fino ad allora rimasto ai margini.

Incrociando queste due variabili si ottiene una tipologia dei potenziali whistleblower, cui corrispondono quattro casi distinti. Nel primo vi sono bassi benefici morali della segnalazione rispetto a una cerchia sociale differente, esterna rispetto a quella degli agenti corrotti: l’agente attribuisce un debole valore morale positivo al giudizio di chi potrebbe apprezzare la segnalazione. Al tempo stesso, il costo morale della denuncia è alto rispetto alla cerchia dei corrotti, cui sente di appartenere, e il cui giudizio negativo peserebbe sul (dis)valore attribuito alla scelta di denunciare. L’esito prevedibile è quello di un potenziale whistleblower *paralizzato*, quasi

sicuramente non disposto a utilizzare i canali di segnalazione – per quanto siano forniti incentivi materiali o approntati meccanismi di salvaguardia personale dell’anonimato.

Un secondo caso vede invece un agente lacerato tra due fonti di lealtà e di riconoscimento morale contrapposte: tanto quella che si incarna nel rispetto della legge e nella lealtà allo Stato, e dunque giudicherebbe positivamente l’eventuale segnalazione, che quella di solidarietà e lealtà alla cerchia di soggetti che avallano le prassi informali congruenti alle pratiche di corruzione. L’esito apparentemente paradossale è quello di un whistleblower *schizofrenico*, che teme il giudizio negativo dei pari coinvolti nella corruzione, e al tempo stesso avverte l’importanza del riconoscimento sociale positivo del whistleblowing. L’esito è del tutto imprevedibile, a seconda di quale orientamento prevalga, in modo contingente, quando si presenta l’occasione (o l’opportunità) per segnalare.

Un terzo caso è quello in cui l’agente non rilevi elementi di giudizio morale significativo né all’interno della cerchia “interna” coinvolta nelle pratiche di corruzione, né in quella esterna che le avversa, e apprezzerrebbe il valore della denuncia. Immerso in una sorta di limbo morale, emerge il caso di un potenziale whistleblower *apatico*, la cui denuncia risulta in definitiva improbabile per mancanza di motivazioni adeguate, mentre l’omertà è perlopiù il frutto di distacco e disinteresse, più che del timore di un giudizio sprezzante proveniente dalla “cerchia” dei corrotti.

Da ultimo, si può ipotizzare il caso in cui per il potenziale whistleblower abbiano scarso peso i vincoli di connivenza o solidarietà interni al gruppo dei soggetti coinvolti nella corruzione – e dunque non tema l’uscita da quelle cerchie di riconoscimento sociale – mentre al contrario attribuisca valore al giudizio della cerchia di riconoscimento morale che guarda con favore al rispetto delle regole formali, e dunque valuterebbe positivamente la segnalazione di violazioni di regole a tutela dell’interesse collettivo. Il potenziale whistleblower in questo caso è dunque *motivato* – sotto

un profilo etico – e per questo la denuncia è molto probabile, laddove se ne presenti l’opportunità.

La tipologia presentata fornisce uno schema analitico estremamente semplificato. Esso permette tuttavia di catturare, proiettandolo quale chiave di lettura teorica, il dilemma che orienta la ricerca scientifica, sintetizzato in questi termini: *whistleblower, eroe o traditore?*

La risposta – tanto a livello sociale, che di percezione individuale – non può che dipendere da natura e caratteristiche delle cerchie sociali di riconoscimento morale rilevanti nell’attribuire un giudizio favorevole o negativo alla decisione di segnalare, ovvero di non segnalare, del potenziale whistleblower.

Riconoscere le radici morali di tale dilemma significa cogliere il fondamento sociale, profondamente innervato nei circuiti intersoggettivi di attribuzione di valore e di giudizio morale, della scelta del potenziale whistleblower – sia quella di omertà verso i corrotti, che quella di denuncia – spesso impropriamente descritta come frutto di un processo decisionale individuale.

Tabella 1: Una tipologia di potenziali <i>whistleblower</i> (wb)			
		<i>Benefici morali del WB nella cerchia di riconoscimento esterna agli agenti corrotti, incarnata dal rispetto di regole e procedure formali</i>	
		<i>bassi</i>	<i>alti</i>
<i>Costi morali del WB nella cerchia di riconoscimento interna degli agenti corrotti, incarnata dal rispetto di prassi informali di omertà che avallano la corruzione</i>	<i>alti</i>	Potenziale wb paralizzato L'agente ha cerchie potenti di riconoscimento che gli fanno temere il giudizio negativo dei pari nell'organizzazione; non trova elementi di riconoscimento della condotta virtuosa in alcuna collettività più ampia <i>Esito: denuncia estremamente improbabile</i>	Potenziale wb schizofrenico L'agente ha cerchie potenti di riconoscimento che gli fanno temere il giudizio negativo dei pari nell'organizzazione; al tempo stesso avverte l'importanza del riconoscimento pubblico di una denuncia da parte dei valori a sostegno del rispetto delle regole ufficiali <i>Esito: denuncia imprevedibile</i>
	<i>bassi</i>	Potenziale wb apatico L'agente non trova elementi morali forti che avvalorino né la denuncia né la connivenza <i>Esito: denuncia improbabile</i>	Potenziale wb motivato L'agente non conosce vincoli di connivenza o solidarietà interni, mentre avverte un valore etico nella segnalazione della violazione di regole di interesse collettivo <i>Esito: denuncia probabile</i>

4. Alcune osservazioni conclusive: il whistleblowing come strumento anticorruzione

Il rapporto tra dimensione etica e whistleblowing è complesso e multidimensionale. Le decisioni degli aspiranti whistleblower sono guidate da valori etici personali, che a loro volta rispecchiano l'esito di processi di apprendimento culturale e di dinamiche sociali, organizzative e istituzionali. In questo contributo, dopo una breve rassegna della letteratura sul tema, si è proceduto a schematizzare quattro tipi diversi di interazione tra cerchie sociali di riconoscimento morale, entro il quale maturano le condizioni per le decisioni del whistleblower. Il potenziale whistleblower si trova così a operare all'interno o ai confini di queste ultime, avvertendone gradi diversi di condizionamento – in base al timore di una *exit* forzata e indesiderata, conseguente a condotte che lo porrebbero in rotta di collisione coi valori e i principi etici che le connotano. Ne scaturiscono alcune implicazioni, da considerarsi tanto come agenda di ricerca che quali possibili prescrizioni di policy.

In primo luogo, una teoria dei costi morali della corruzione (della Porta e Vannucci, 2012) può essere utilmente associata – tanto a livello analitico, che nella raccolta di evidenza empirica – al parallelo sviluppo di una riflessione sui benefici (ovvero costi) morali del whistleblowing. Come si è mostrato, si tratta di due profili sovrapponibili del corredo motivazionale che plasma le preferenze morali degli individui, orientandone le scelte di corruzione/integrità così come di denuncia/connivenza.

Nonostante la natura esplorativa di questo lavoro, da esso si possono ricavare alcune possibili indicazioni di policy, finalizzate ad accrescere l'efficacia del whistleblowing come strumento di contrasto alle "cattive pratiche" e alla corruzione, sia all'interno dello Stato che di altre organizzazioni private. Ne emerge innanzitutto la centralità degli strumenti educativi quale strumento per consolidare nelle diverse cerchie di riconoscimento sociale il grado di

congruenza al rispetto di norme e procedure sancite dallo Stato, attraverso processi di socializzazione secondaria che rafforzino il senso di lealtà verso l'organizzazione pubblica e i valori di interesse collettivo sottesi al suo funzionamento. Inoltre, la predisposizione di sofisticate piattaforme di segnalazione riservata o anonima in molti casi – quelli che abbiamo descritto come whistleblower *paralizzato, schizofrenico, apatico* – rischia di non produrre alcun effetto. Neppure la più rigorosa tutela dell'anonimato può spingere alla denuncia, dal momento che – secondo il modello di Pizzorno – l'*exit* penosa dalle cerchie di riconoscimento morale dei praticanti o dei conniventi con la corruzione cui si è stati socializzati, che ne conseguirebbe, prescinde dalla loro consapevolezza: sarebbe infatti la “coscienza” del whistleblower ad emettere una sentenza di condanna di sé stesso quali *traditore*.

L'attività di “formazione etica” interna agli apparati pubblici, così come alle organizzazioni partitiche, assume allora un peso centrale, purché sia caratterizzata da continuità nel corso del tempo e da condivisione di tali percorsi tra soggetti operanti nei medesimi contesti organizzativi. L'obiettivo, infatti, è quello di costruire circuiti sociali di reciproco riconoscimento e “rinforzo” positivo del valore della lealtà verso l'organizzazione pubblica nella quale si opera, rendendo nel contempo più robuste le barriere morali interiorizzate contro la corruzione e le motivazioni etiche verso la segnalazione di irregolarità o illeciti di cui si sia testimoni. In questa prospettiva anche gli incentivi materiali ai whistleblower, correlati o meno all'eventuale vantaggio patrimoniale che la segnalazione assicura ai bilanci dello Stato, possono assumere una funzione diversa: più che il peso economico, infatti, entra qui in gioco la dimensione immateriale del valore sociale della denuncia, simbolicamente convertito in “moneta”, da intendersi come riconoscimento “premiante” della loro lealtà nei confronti dell'organizzazione pubblica cui appartengono.

Da ultimo, occorre sottolineare come il whistleblowing sia

prevalentemente concepito come atto – in certi contesti di natura pressoché “eroica” – di contrapposizione individuale a una realtà organizzativa contraddistinta da irregolarità organizzative, corruzione, illeciti. L'approfondimento teorico che si è fornito, al contrario, induce a riconsiderare la dimensione sociale entro la quale le fonti di riconoscimento morale, che sono il principale motore del whistleblowing, si vanno plasmando nel corso del tempo.

Occorre allora riscoprire, nelle politiche anticorruzione, la forza vincolante dei legami interindividuali capaci di consolidare le cerchie sociali – in ambito lavorativo, professionale, associativo, politico, sindacale, religioso, etc. – nelle quali la segnalazione viene incoraggiata e reciprocamente sostenuta, anche attraverso l'espressione in sede pubblica di giudizi etici positivi sulle scelte dei whistleblower e sulle ricadute socialmente positive delle loro azioni. Si può persino ipotizzare l'istituzione di forme di whistleblowing collettivo, in cui la segnalazione di potenziali illeciti o irregolarità viene “filtrata” e trasmessa grazie all'intervento di “formazioni sociali” e corpi intermedi. Alla luce dell'apparente contrapposizione tra l'auspicabile “normalità” e l'odierna “eccezionalità” – con tratti descritti come “eroici” – dell'attività del whistleblower, si può allora leggere il noto dialogo del *Galileo* di Bertolt Brecht. Di fronte all'allievo che afferma: «Sventurata la terra che non ha eroi», lo scienziato replica: «No. Sventurata la terra che ha bisogno di eroi».

Riferimenti bibliografici

- Ashton J. (2015), “15 years of Whistleblowing Protection under the Public Interest Disclosure Act 1998: Are We Still Shooting the Messenger?”, *Industrial Law Journal*, 44, 1, pp. 29–52.
- Banfield E.C. (1958), *The Moral Basis of a Backward Society*, The Free Press, Glencoe, IL.

- Boot E.R. (2019), *The Ethics of Whistleblowing*, Routledge, London.
- Della Porta D., A. Vannucci (2012), *The Hidden Order of Corruption*, Ashgate, Farnham.
- Delmas C. (2015), “The Ethics of Government Whistleblowing”, *Social Theory and Practice*, 41, 1, pp. 77-105.
- Dungan J., L. Young, A. Waytz (2010), “The Power of Moral Concerns in Predicting Whistleblowing Decisions”, *Journal of Experimental Social Psychology*, 85.
- Hersh M.A. (2002), “Whistleblowers – heroes or traitors? Individual and collective responsibility for ethical behaviour”, *Annual Reviews in Control*, 26(2), pp. 243-262.
- Hirschman A.O. (1970), *Exit, Voice and Loyalty*, Harvard University Press, Cambridge, Mass.
- Johannsen L., Pedersen K.H. (2020), “Tell-tale tit: retaliation on whistleblowers in public administration”, *Crime Law & Social Change*, 73, pp. 457–473.
- Jones T.M (1991), “Ethical Decision Making by Individuals in Organizations: An Issue-Contingent Model”, *Academy of Management Review*, 16, 2, pp. 366-395.
- Miceli M.P., Near J.P. (1985), “Whistleblowing: Myth and Reality”, *Journal of Management*, 11(1), pp. 5-20.
- Nayır D.Z., Rehg M.T., Asa Y. (2018), “Influence of Ethical Position on Whistleblowing Behaviour: Do Preferred Channels in Private and Public Sectors Differ?”, *Journal of Business Ethics*, 149(1), pp. 147-167.
- Nicholls A.R., Fairs L.R.W., Toner J., Jones L., Mantis C., Barkoukis V., Perry J.L, Micle A.V., Theodorou N.C., Shakhverdieva S., Stoicescu M., Vesic M.V., Dikic N., Andjelkovic M., Grimau E.G., Amigo J.A., Schomöller A. (2021), “Snitches Get Stitches and End Up in Ditches: A Systematic Review of the Factors Associated With Whistleblowing Intentions”, *Frontiers of Psychology*, October, 12, pp. 1-20.
- Pizzorno A. (1992), *La corruzione nel sistema politico*, in Della Porta D., *Lo scambio occulto*, Il Mulino, Bologna, pp. 13-74.
- Putnam R.D. (1993), *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton University Press, Princeton.
- Shawver T.J., Shawver T.A. (2018), *The Impact of Moral Reasoning on Whistleblowing Intentions*, in Jeffrey C. (ed.), *Research on Professional Responsibility and Ethics in Accounting*, Emerald Publishing Limited, Bingley, pp. 153-168.
- Singer M., Mitchell S., Turner J. (1998), “Consideration of Moral Intensity in Ethicality Judgements: Its Relationship with Whistle-blowing and Need-for-Cognition”, *Journal of Business Ethics*, 17(5), pp. 527-541.
- Sims R.L., Keenan J.P. (1998), “Predictors of External Whistleblowing: Organizational and Intrapersonal Variables”, *Journal of Business Ethics*, 17, pp. 411–421.
- Su X., Ni X. (2018), “Citizens on Patrol: Understanding Public Whistleblowing Against Government Corruption”, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 28(3), pp. 406-422.
- Valentine S., Godkin L. (2019), “Moral intensity, ethical decision making, and whistleblowing intention”, *Journal of Business Research*, vol. 98, pp. 277-288.

Il whistleblowing nelle organizzazioni: una lettura psicosociale per la sua comprensione e promozione

Maria Giuseppina Pacilli

SOMMARIO: 1. Il whistleblowing: un fenomeno sociale complesso - 2. La natura sociale della decisione di segnalare: un modello in più fasi - 3. Quali strategie per promuovere un comportamento più etico a livello organizzativo compreso il comportamento di denuncia?

1. Il whistleblowing: un fenomeno sociale complesso

Il whistleblowing è l'azione attraverso cui i membri di un'organizzazione segnalano comportamenti scorretti che avvengono nel proprio ambiente di lavoro ad altre persone all'interno o all'esterno dell'organizzazione (Dungan *et al.* 2015). Sebbene l'aspetto della decisione individuale sia cruciale, per comprendere a fondo il whistleblowing e promuoverlo all'interno delle organizzazioni, è necessario operare un cambio di prospettiva. L'obiettivo del presente contributo è, pertanto, quello di illustrare la centralità del carattere psicosociale di questo fenomeno. Per capire infatti che cosa spinge le persone a segnalare e quali sono i fattori che possono aiutarci a promuovere questo tipo di comportamento è importante assumere una visione che tenga conto di numerosi aspetti psicosociali, dal nostro rapporto di esseri umani con l'autorità, al nostro rapporto con i gruppi, alla tendenza a conformarci all'opinione altrui, fino alla nostra inclinazione a considerarci ostinatamente morali anche quando l'evidenza va in direzione contraria. Per questioni di spazio a disposizione, qui mi soffermerò solo su alcuni di questi aspetti.

Il whistleblowing suscita spesso reazioni ambivalenti: se da un lato il suo valore sociale è spesso celebrato pubblicamente,

dall'altro lato, non mancano purtroppo casi di esperienze molto negative vissute e raccontate da chi ha scelto di denunciare. Un caso emblematico è quello di Joe Darby, il soldato americano che, nel 2004, ha denunciato le torture compiute da alcuni soldati americani contro dei prigionieri iracheni. Nonostante, nel 2005, Darby sia stato onorato con il prestigioso *J.F. Kennedy Profile in Courage award*, è stato bersaglio di gravi ritorsioni da parte dei suoi colleghi dell'esercito. Un altro esempio emblematico, riferito questa volta al contesto italiano, è quello di Andrea Franzoso, ex funzionario dell'internal audit di Ferrovie Nord Milano. Nel 2015 Franzoso, dopo aver scoperto che il presidente dell'azienda usava denaro pubblico per i propri interessi, lo denuncia alle forze dell'ordine. Sebbene quella denuncia avvierà un'inchiesta che vedrà condannare il presidente, Franzoso verrà prima trasferito in altro ufficio per poi alla fine perdere il lavoro (Franzoso 2021). Questi aneddoti individuali sono coerenti con le analisi giuridiche e con la ricerca organizzativa che mostra come la scelta di segnalare e denunciare comporti spesso ritorsioni sul posto di lavoro (Cantone, Carloni 2018; Pacilli *et al.* 2022b). Lo stesso Andrea Franzoso ha riassunto, in modo assai efficace, la complessità della reazione nei confronti di questo fenomeno sottolineando come il whistleblowing ci piace molto come idea generale ma i whistleblower ci piacciono molto meno.

Le rappresaglie contro i whistleblower possono assumere forme diverse. Quelle più facilmente riconoscibili consistono nel danneggiare la carriera, bloccandola o ridimensionandola, nel demansionamento, affidamento di responsabilità ingestibili o perfino licenziamento. Le rappresaglie informali sono più sottili e difficili da riconoscere, e prevedono attacchi alla competenza e alla credibilità delle persone che hanno segnalato, tentativi di isolamento e ostracismo. Le norme giuridiche possono contenere fino ad arrivare a eliminare del tutto le rappresaglie formali; diversamente, avvalen-

dosi solo degli strumenti giuridici, è più difficile prevenire o contrastare le ritorsioni informali poiché queste dipendono da complessi fattori psicosociali nella percezione del whistleblowing e dei whistleblower.

2. La natura sociale della decisione di segnalare: un modello in più fasi

Il whistleblowing è spesso rappresentato e descritto con un *focus* specifico sul comportamento individuale di segnalazione o non segnalazione. Tuttavia, prima di arrivare alla segnalazione vera e propria ci sono dei passi importanti da compiere, un vero e proprio percorso a ostacoli in termini decisionali, in cui l'azione di segnalare o meno costituisce solo l'ultimo passaggio. La comprensione di questi passaggi è fondamentale per capire appieno questo fenomeno e per poterne promuovere la sua espressione. In questo senso, la mia proposta è che nel caso del whistleblowing, sia possibile identificare quattro macrofasi nel processo decisionale: 1) *la consapevolezza del comportamento non etico nella propria organizzazione*; 2) *il riconoscimento di quel comportamento nella sua rilevanza etica e nella sua problematicità*; 3) *la conoscenza su come intervenire e segnalare*; 4) *il dilemma della denuncia o del silenzio*.

Prima fase: *La consapevolezza del comportamento non etico*. La fretta, la pressione temporale, un grande carico di lavoro, il *focus* su un obiettivo pressante da raggiungere possono impedire di rendersi conto di quello che sta accadendo nell'organizzazione in cui si svolge la propria attività lavorativa. Non a caso una dimensione fondamentale della cultura etica di un'organizzazione è proprio la *praticabilità* ossia il grado in cui in un'organizzazione sono presenti sufficiente tempo, risorse, informazioni disponibili perché le lavoratrici e i lavoratori possano svolgere il proprio lavoro in modo adeguato (Kaptein 2011). Se in un'organizzazione le persone sono

chiamate a svolgere il proprio compito con scarse risorse materiali e temporali, si riduce drasticamente la possibilità di soffermare la propria attenzione su possibili illeciti in atto (e su come riconoscerli sia a livello individuale sia a livello di gruppo).

Ancora, quando un cambiamento si verifica in maniera lenta può sfuggire alla nostra consapevolezza e non suscitare nessuna reazione di allarme. Quanto detto aiuta a comprendere che, talvolta, l'omissione di segnalazione non avviene necessariamente per negligenza, omertà, complicità e così via, ma semplicemente perché non ci si è resi del tutto conto di quello che stava avvenendo.

Secondo step: *Il riconoscimento del comportamento nella sua rilevanza etica e nella sua problematicità*. Ammettiamo che la prima fase e i relativi ostacoli siano stati superati e in effetti ci si sia resi conto che qualcosa di anomalo si sta verificando. Questo primo passaggio è un passaggio necessario ma non sufficiente. Una volta che l'anomalia è entrata nel nostro campo di attenzione, è necessario, infatti, riconoscere la stessa nella sua rilevanza etica, aspetto tutt'altro che scontato o semplice. Dall'inconsapevolezza morale della prima tappa, passiamo infatti alla giustificazione morale. Se l'inconsapevolezza morale ha a che fare con l'assenza parziale o totale di consapevolezza rispetto alla portata morale (negativa) delle nostre azioni o delle azioni che osserviamo, la giustificazione morale si riferisce a un processo diverso, al processo per cui cerchiamo di giustificare un'azione della cui immoralità abbiamo chiara consapevolezza. La giustifichiamo in tanti modi sia a livello individuale sia a livello di norme sociali. Pensiamo, ad esempio, che, se tutti si comportano così, non è in fondo così grave. Ci abbandoniamo all'illusione etica per cui se tutti sono colpevoli, nessuno, quindi, lo è veramente. Nelle organizzazioni spesso, ci sono delle regole non scritte, informali che normalizzano i comportamenti non etici: se è vero che quel comportamento, da un punto di vista giuridico, è sbagliato e illegittimo, può diventare difficile riconoscerlo come problematico se tutti si comportano in quel modo.

Possiamo anche giustificare quell'azione non etica confrontando in modo strategico l'azione specifica ad azioni peggiori così da sembrarci in termini relativi meno grave, o ancora possiamo usare un linguaggio per definire quell'azione che ci fa apparire l'azione stessa come meno grave e negativa. Insomma, adottiamo molteplici strategie di disimpegno morale che consentono di sentirci meno a disagio e garantiscono alla fine l'illusione di un'autoassoluzione (Bandura 1990).

Terzo step: *La conoscenza su come intervenire e segnalare*. Una volta intercettata con la nostra attenzione la situazione anomala (prima fase e relativi ostacoli superati), una volta compresa la serietà della stessa (seconda fase e relativi ostacoli superati), si arriva alla terza fase in cui è necessario sapere cosa fare, a chi rivolgersi, quali canali di segnalazione usare, etc. Il whistleblowing si verifica più spesso nelle organizzazioni percepite dai/dalle dipendenti come responsive alle lamentele e ai reclami (Near, Miceli 2008). Questo punto è fondamentale perché illustra bene quanto sia importante il sostegno organizzativo alla segnalazione. Solo dopo questo percorso a ostacoli possiamo arrivare alla decisione di denunciare o no.

Quarta fase: *il dilemma della denuncia o del silenzio*. In un mondo ideale, la scelta di denunciare non dovrebbe essere complicata. Di fronte ad azioni scorrette e illegali, accertata l'illegalità di quelle azioni, il passo successivo, come evoluzione naturale, dovrebbe essere quello di segnalarle, senza se e senza ma. Tuttavia, il fatto che, nella realtà quotidiana, spesso le persone scelgono di restare in silenzio dimostra come questo tipo di scelta non sia così semplice. Come comprendere questo silenzio? Un primo elemento fondamentale da ribadire per comprendere la difficoltà delle persone riguarda la natura sociale del whistleblowing. Le persone non scelgono nel vuoto sociale. Nella propria vita professionale le persone sono inserite in una fitta trama di relazioni e interconnessioni con le persone che lavorano nella propria organizzazione e queste interconnessioni sono fondamentali per comprendere la difficoltà

della segnalazione. È un errore considerare che per il/la potenziale whistleblower il dilemma in gioco sia solo fra il segnalare e il non segnalare, poiché si ritiene in questo modo che le persone siano incerte fra una scelta morale, quella della denuncia, e una scelta immorale quella del silenzio. In realtà il whistleblowing è così difficile perché comporta una tensione fra due istanze diverse ma entrambi morali: la giustizia e la lealtà (Andrade 2015; Dungan *et al.* 2015). La giustizia prevede che tutte le persone, a prescindere dal proprio gruppo di appartenenza, siano trattate e si comportino in modo corretto. La lealtà prevede un'attenzione speciale nei confronti delle persone che fanno parte del proprio gruppo di appartenenza. Chiarito che il dilemma del/della whistleblower ruota attorno alla scelta tra lealtà e giustizia, potrebbe sembrare facilmente risolvibile poiché la soluzione da privilegiare dovrebbe essere la giustizia rispetto alla lealtà. Tuttavia, la questione non è così semplice poiché non è corretto ignorare completamente il valore della lealtà all'interno delle organizzazioni intesa come cura e attenzione alle relazioni, aspetto essenziale non solo per il benessere organizzativo ma anche per garantire l'efficienza lavorativa di un gruppo (Pacilli *et al.* 2022a). Così come descritto, la questione sembra un dilemma irrisolvibile ma in realtà abbiamo a disposizione strategie e strumenti per uscire dall'*impasse*.

3. Quali strategie per promuovere un comportamento più etico a livello organizzativo compreso il comportamento di denuncia?

Se da un lato il whistleblowing è uno strumento fondamentale per contrastare la corruzione, di fatto esso emerge, per definizione, in un contesto in cui la corruzione di fatto è già presente e si è già sviluppata. Come osserva Donini (2022, p. 84), il whistleblowing è una delle misure umane anticorruzione ma, allo stesso tempo, è

un indicatore del fallimento delle misure organizzative che hanno permesso all'evento corruttivo di generarsi all'interno dell'organizzazione stessa. In questo senso, mutuando il linguaggio della salute pubblica, esso si configura come un intervento di prevenzione terziaria. Così come nella salute pubblica, un intervento di prevenzione terziaria si concentra sulla gestione e la riduzione dell'impatto delle malattie croniche già presenti, in ambito organizzativo il whistleblowing si verifica quando la corruzione è già avvenuta. Per tale motivo, risulta importante promuovere interventi di prevenzione primaria della corruzione all'interno delle organizzazioni, agendo tempestivamente e in modo proattivo, e riducendo così la necessità di ricorrere al whistleblowing come segnalazione di una corruzione già in essere. Analogamente alla prevenzione primaria in ambito sanitario, che si propone di evitare lo sviluppo di malattie attraverso l'adozione di comportamenti salutarie e l'eliminazione dei fattori di rischio conosciuti, l'approccio della prevenzione primaria nella lotta alla corruzione dovrebbe mirare a impedire che i comportamenti problematici si trasformino in illeciti, contribuendo così a promuovere un ambiente organizzativo etico.

La buona notizia è che, lavorando in un'ottica di prevenzione primaria della corruzione, si può arrivare anche a favorire una cultura del whistleblowing all'interno delle organizzazioni. Andrò a descrivere tre strategie.

1) *Lavorare su un'idea più concreta e precisa di lealtà.* Se le persone percepiscono che nella cultura organizzativa del proprio luogo di lavoro si dà importanza e valore alla segnalazione di irregolarità intesa come un atto di lealtà verso l'organizzazione si sentiranno più motivate e protette a compiere questo tipo di scelta. Per motivare una fascia più ampia di individui verso la segnalazione di condotte non etiche, anche sul nascere, prima ancora che presentino una rilevanza giuridica, le organizzazioni dovrebbero lavorare sui vantaggi pratici del *dissenso costruttivo*. Valorizzare la critica costruttiva all'interno

di un gruppo di lavoro (ossia dire quello che non va e segnalare anche come dovrebbe andare) può comportare anche una più efficace risoluzione dei problemi all'interno del gruppo di lavoro stesso. Quindi, in una cultura in cui si promuove il dissenso costruttivo, le persone potrebbero arrivare a considerare il whistleblowing come una parte essenziale di ciò che significa essere un membro fedele, leale e produttivo della propria organizzazione.

2) *Riflettere non su casi astratti ma su casi concreti di whistleblowing.* Un'indicazione su come favorire attivamente e concretamente la segnalazione di comportamenti non etici è quella di lavorare su un'idea di segnalazione più specifica e vicina alla propria attività professionale. Riflettere su casi lontani dalle esperienze professionali delle persone, suscita risposte di solito molto positive nei confronti sia della segnalazione sia di chi segnala. Sebbene questo sia senza dubbio un dato incoraggiante, non va trascurato che il modo in cui percepiamo i/le whistleblowers all'interno della nostra organizzazione, rispetto a quelli all'esterno e più lontani/e, può essere molto diverso. Piuttosto che riflettere su casi astratti e generali di whistleblowing, è fondamentale allora lavorare su casi concreti e specifici, vicini alle esperienze lavorative delle persone, per rendere più visibile la complessità del fenomeno (Pacilli *et al.* 2022b).

3) *Umiltà morale.* L'umiltà morale è una piccola rivoluzione antropologica perché comporta un cambio di prospettiva nel modo in cui ci relazioniamo a noi stessi/e e alle altre persone (Smith, Kouchaki 2018). L'umiltà morale richiede di pensare alla moralità come a una dimensione malleabile in relazione al contesto, è una qualità che non va mai data per scontata perché il rischio è di sopravvalutare la virtuosità etica del nostro io presente e futuro. Per praticare umiltà morale, a livello concreto, è necessario prepararsi in anticipo alle possibili sfide morali che possiamo incontrare. I contesti in cui siamo inseriti sono spesso complessi e non di facile comprensione. Nel momento in cui stiamo facendo delle valutazioni, la situazione potrebbe essere tutt'altro che semplice e leggibile rispetto alle scelte

da compiere. Tuttavia, guardando quei contesti con il senno del poi, l'errore cognitivo del cosiddetto giudizio retrospettivo, ci fa apparire chiara e limpida quale dovesse essere la direzione da prendere in termini di onestà vs. disonestà. In realtà, poiché la decisione giusta non è sempre pronta e leggibile nel contesto, diventa fondamentale il confronto con le colleghe e i colleghi. A tal fine è necessario, a livello organizzativo, sviluppare un clima sicuro in cui le dipendenti e i dipendenti percepiscano di poter parlare degli errori che erano sul punto di commettere e che sono riuscite a evitare o anche degli errori che hanno effettivamente commesso. Ciò non significa invitare le persone a compiere azioni scorrette o a lavorare nell'illegalità in nome della comprensione degli errori, ma vuol dire piuttosto creare un contesto organizzativo in cui ci sia uno spazio definito e regolare di riflessione sugli errori anche da un punto di vista etico. Il luogo di lavoro va inteso per usare le parole di Isaac Smith come un laboratorio etico, un luogo, cioè, che consente agli individui di impegnarsi continuamente in un percorso di apprendimento etico.

Riferimenti bibliografici

- Andrade J.A. (2015), "Reconceptualising Whistleblowing in a Complex World", *Journal of Business Ethics*, 128, pp. 321-335.
- Bandura A. (1990), "Mechanisms of Moral Disengagement", in Reich W., ed., *Origins of Terrorism: Psychologies, ideologies, States of Mind*, Cambridge University Press, New York, pp. 161-191.
- Donini V.M. (2022), *Prevenzione della corruzione. Strategie, sfide e obiettivi*, Carocci, Roma.
- Dungan J., Waytz A. & Young L. (2015), "The psychology of whistleblowing", *Current Opinion in Psychology*, 6, pp. 129-133.

- Franzoso A. (2021), *Il disobbediente. Trovare il coraggio di denunciare quando tutti vogliono il silenzio*, Bur Rizzoli, Milano.
- Kaptein M. (2011), "From Inaction to External Whistleblowing: The Influence of the Ethical Culture of Organizations on Employee Responses to Observed Wrongdoing", *Journal of Business Ethics*, 98, pp. 513-530.
- Near J.P., Miceli M.P. (2008), "Wrongdoing, Whistleblowing, and Retaliation in the US Government: What Have Researchers Learned from the Merit Systems Protection Board (MSPB) Survey Results?", *Review of Public Personnel Administration*, 28, pp. 263-281.
- Pacilli M.G., Spaccatini F., Giovannelli I. (2022a), "Quale relazione fra mascolinità tradizionale e corruzione? Una prospettiva psicosociale", *Etica pubblica*, 1, pp. 53-68.
- Pacilli M.G., Giovannelli I., Spaccatini F., Pagliaro S., Brambilla M., Barreto M., Sacchi S. (2022b), "Heroes or traitors? Perception of whistleblowers depends on the self-relevance of the group being reported", *Group Processes & Intergroup Relations*, 26, 7, pp. 1478-1498.
- Smith I. H., Kouchaki M. (2018), "Moral humility: In life and at work", *Research in Organizational Behavior*, 38, pp. 77-94.

Il whistleblowing come istituto giuridico e come esperienza individuale

Andrea Ferrarini

SOMMARIO: 1. Il segnalante ideale - 2. Il segnalante egoista - 3. Il segnalante diviso - 4. Conclusioni.

1. Il segnalante ideale

Ogni giorno, in molte parti del mondo, donne e uomini denunciano o segnalano che è stato commesso un illecito all'interno della loro organizzazione. Meriterebbero un premio, o almeno un encomio, ma non è così: i whistleblower sono perseguitati, demansionati, mobbizzati, sanzionati e spesso licenziati! Per salvare i segnalanti¹ dal loro triste destino, sono state adottate direttive europee² e normative nazionali³ che vietano azioni ritorsive; sono state elaborate Linee guida⁴ e sono stati stipulati accordi internazionali⁵; e infine si sono diffusi applicativi

¹ In queste pagine, userò “whistleblower” e “segnalante” come sinonimi.

² Direttiva (UE) 2019/1937 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2019.

³ Decreto legislativo n. 24/2023 e legge n. 179/2017.

⁴ Delibera ANAC n. 311/2023.

⁵ Convenzione dell'Organizzazione delle Nazioni Unite contro la corruzione, art. 33 (Protezione delle persone che comunicano informazioni). Convenzione Civile sulla Corruzione, art. 9 (Tutela dei dipendenti).

informatici che consentono ai segnalanti di mantenere riservata la propria identità.

Questo immane sforzo collettivo di “normalizzazione del whistleblowing”, finalizzato a proteggere le persone (promuovendo, al contempo, la libertà di espressione⁶, la legalità, l'integrità del sistema pubblico e la responsabilità delle organizzazioni del settore privato), ha prodotto l'ologramma di un “segnalante ideale”, che si sovrappone alle esperienze individuali dei “segnalanti reali”, come un modello da seguire; e che suggerisce alle persone cosa denunciare, attraverso quali canali e come difendersi dalle ritorsioni.

La normalizzazione del whistleblowing è senza dubbio un atto di responsabilità e di civiltà. Come qualunque altro istituto giuridico, il sistema di protezione introdotto dal d.lgs. 24/2023 cerca di disciplinare e dare ordine alla variabilità dei fenomeni, facilita i percorsi dei segnalanti dentro le organizzazioni e rende meno effettato il destino di chi “suona il fischiello”. Tuttavia, l'istituto del whistleblowing deve adattarsi alla variabilità dei percorsi individuali che conducono alcuni dipendenti del settore pubblico e privato a “diventare” dei whistleblower. Deve essere al servizio dei segnalanti. Il contrario non ha mai funzionato!

2. Il segnalante egoista

Qual è la molla che scatta dentro a certe persone, che le spinge a uscire dal branco e segnalare violazioni che spesso sono note a tutti, ma che vengono tollerate o ignorate? Ai sensi dell'art. 16, comma

⁶ Direttiva (UE) 2019/1937, considerando 31: «Coloro che segnalano minacce o pregiudizi al pubblico interesse di cui sono venuti a sapere nell'ambito delle loro attività professionali esercitano il diritto alla libertà di espressione».

3 del d.lgs. 24/2023 «i motivi che hanno indotto la persona a segnalare o denunciare o divulgare pubblicamente sono irrilevanti ai fini della sua protezione». Le ragioni dei segnalanti sono giustamente ignorate dai meccanismi di tutela previsti dal whistleblowing, inteso come istituto giuridico. Ma se vogliamo comprendere il whistleblowing, inteso come esperienza individuale, non possiamo prescindere da una breve analisi delle ragioni che conducono ad una segnalazione.

In certi casi il segnalante può essere mosso da interessi personali. Nel 2020, per esempio, una dipendente ha segnalato alla sua amministrazione e ad ANAC presunte illegittimità nell'attribuzione di un incarico, perseguendo «scopi essenzialmente personali, riconducibili a posizioni scaturenti dal contratto nazionale di categoria e, dunque, dal contratto di lavoro⁷».

Oppure, a muovere i segnalanti è la volontà di non tradire certi valori personali che vengono percepiti come non negoziabili. Un classico esempio di questa tipologia di segnalante è Andrea Franzoso, che nel 2015 ha denunciato le “spese pazze” dell'allora presidente delle Ferrovie Nord Milano; e che ha pagato pesantemente la sua decisione⁸. In una intervista⁹ rilasciata nel 2017 Franzoso ha messo in connessione la sua scelta di denunciare con la spiritualità monastica che «insiste sull'importanza del “custodire la cella”, che non è solo quella fisica, ma soprattutto quella interiore.

⁷ ANAC, delibera n. 1119/2020. L'Autorità ha chiarito che non è possibile escludere dall'istituto del whistleblowing «le segnalazioni nelle quali un interesse personale concorra con quello alla salvaguardia dell'integrità della pubblica amministrazione».

⁸ Andrea Franzoso ha raccontato la sua storia nel libro *Il disobbediente*, edito nel 2017 da Paper First e nel 2021 da Rizzoli. Nell'autunno del 2017, l'eco mediatica suscitata da questo libro ha permesso di far approvare la legge n. 179.

⁹ Paolo Pegoraro, *Andrea Franzoso: «Ho denunciato la corruzione per essere libero»*, Famiglia Cristiana, 26/10/2017.

Dopo la vicenda della denuncia, e di quanto ne è seguito, mi hanno chiesto: - Ma cosa ci hai guadagnato? - . Ci ho guadagnato me stesso. Ho custodito la mia integrità, ossia ciò che la corruzione avrebbe distrutto».

Infine, i segnalanti possono entrare in azione semplicemente perché vogliono svolgere nel migliore dei modi la propria funzione. Nel 2021 il dipendente di una camera di commercio, gestendo un procedimento che gli era stato assegnato, ha rilevato un possibile errore nel calcolo dei diritti di segreteria che le imprese dovevano versare alla sua amministrazione: venivano richiesti 90 euro, anziché 180 euro. Dopo aver segnalato questa anomalia al suo responsabile, senza esito, il dipendente ha deciso di accedere alla banca dati dell'ufficio, ha esaminato ben 96 procedimenti, analoghi a quello che stava gestendo, e ha scoperto che, in tutti i casi, i diritti di segreteria erano inferiori a quanto sarebbe stato presumibilmente dovuto¹⁰.

¹⁰ ANAC, delibera n. 717/2021. Il dipendente ha effettuato una segnalazione al Segretario Generale, ma è stato sanzionato e assegnato ad altro ufficio, per avere svolto attività di indagine non autorizzate. ANAC ha ritenuto non ritorsiva la sanzione, in quanto la normativa sul whistleblowing protegge «il segnalante che acquisisca, nel contesto lavorativo, notizia di un'attività illecita, senza fondare alcun obbligo di attiva acquisizione di informazioni, autorizzando improprie attività investigative, in violazione dei limiti posti dalla legge» (cfr. Cassazione penale, sez. V, sentenza n. 35792/2018 e delibera ANAC n. 236/2020). Va da sé che questo orientamento rischia letteralmente di “tagliare le gambe” a diversi segnalanti, essendo spesso labile (e sempre soggettivo) il confine tra “acquisizione passiva” ed “acquisizione attiva” di informazioni nel contesto lavorativo. Tale orientamento, tuttavia, potrebbe essere in parte superato, alla luce dell'art. 20, comma 3 del d.lgs. 24/2023, in virtù del quale «salvo che il fatto costituisca reato, l'ente o la persona di cui all'articolo 3 non incorre in alcuna responsabilità, anche di natura civile o

In sintesi, la decisione di segnalare o denunciare un illecito è sempre guidata da interessi personali, riconducibili alla sfera privata, alla sfera professionale o alla sfera morale. Indubbiamente, per alcuni di noi un whistleblower che agisce per difendere dei valori è preferibile a un whistleblower che ricava un guadagno dalla sua segnalazione. Ma in ogni caso, la decisione di segnalare sembra essere guidata da ragioni personali e non è mai totalmente “disinteressata”.

3. Il segnalante diviso

La vigente normativa sul whistleblowing prevede l’istituzione di canali interni¹¹ ed esterni¹² di segnalazione protetti, mentre la divulgazione pubblica di informazioni su presunte violazioni è considerata una sorta di *extrema ratio*¹³. La preferenza accordata alle segnalazioni interne ed esterne, che garantiscono la riservatezza, pre-

amministrativa, per l’acquisizione delle informazioni sulle violazioni o per l’accesso alle stesse».

¹¹ D.lgs. 24/2023, artt. 4 e 5. Nelle pubbliche amministrazioni la gestione dei canali di segnalazione interna deve essere affidata agli RPCT.

¹² D.lgs. 24/2023, artt. 6, 7, 8, 9 e 10. È prevista l’istituzione di un solo canale esterno, gestito da ANAC.

¹³ Ai sensi dell’art. 15, c. 1 del d.lgs. 24/2023 chi effettua una divulgazione pubblica beneficia delle protezioni previste dalla normativa sul whistleblowing, se ricorre (almeno) una delle seguenti condizioni: (a) ha già effettuato una segnalazione interna e/o esterna, senza un riscontro nei termini previsti; (b) ha fondato motivo di ritenere che ci sia un pericolo imminente o palese per il pubblico interesse; (c) ha fondato motivo di ritenere che la segnalazione esterna non avrà seguito o lo esporrà al rischio di ritorsioni.

suppone, tra l’altro, che tutte le segnalazioni espongano i whistleblower ai medesimi rischi di ritorsione.

Nella realtà, invece, esistono segnalazioni che sono più a rischio di altre, e il rischio di ritorsione dipende dalla relazione che si instaura tra il contenuto della segnalazione e l’*ethos*¹⁴ dell’organizzazione.

Le segnalazioni dei whistleblower possono essere “convergenti” con l’*ethos*, “complementari” all’*ethos*, oppure “divergenti” dall’*ethos*.

Le segnalazioni “convergenti” hanno ad oggetto comportamenti che sono già stigmatizzati dall’*ethos* dell’organizzazione. Ecco un esempio di segnalazione “convergente”:

Fabio Fedele, infermiere dipendente dell’Azienda Ospedaliera “San Derubato Martire”, segnala alla Direzione Sanitaria che un suo collega, Antonio Azzardo, sottrae i farmaci destinati ai pazienti e poi li rivende “in nero”, ricavando un illecito profitto personale

La condotta di Antonio Azzardo danneggia gli interessi dei pazienti e dell’Azienda Ospedaliera e inoltre ha una evidente rilevanza penale¹⁵: è altamente improbabile che Fabio Fedele subisca delle ritorsioni per aver segnalato il suo collega¹⁶!

¹⁴ Uso il termine *ethos* nel significato che ha in inglese, cioè per indicare l’insieme delle credenze, delle idee e dei valori espressi dalle organizzazioni, che generano delle aspettative diffuse sui comportamenti che possono o non possono essere adottati.

¹⁵ Reati di peculato (art. 314 c.p.) e di somministrazione di medicinali in modo pericoloso per la salute pubblica (art. 455 c.p.)

¹⁶ Ovviamente, la segnalazione in oggetto sarà “convergente” a patto che non ci siano connivenze tra Antonio Azzardo e i vertici dell’Azienda Sanitaria. In caso

Le segnalazioni “complementari”, invece, non hanno ad oggetto comportamenti, ma situazioni a rischio che possono essere assimilati e stigmatizzati dall’ethos organizzativo, come nel caso seguente:

Fabio Fedele è dipendente di un’Agenzia Regionale, che eroga contributi pubblici al settore agricolo. Fabio Fedele segnala al suo responsabile che nell’applicativo informatico Kola.Broad, adottato dall’Agenzia per gestire i pagamenti, sono stati inseriti i dati di aziende agricole inesistenti. Nessuna violazione è stata ancora commessa, ma è assai verosimile che il dirigente attiverà dei controlli, per ridurre il rischio che l’Agenzia autorizzi dei pagamenti non dovuti¹⁷.

Le segnalazioni “divergenti”, infine, hanno ad oggetto situazioni o comportamenti che sembrano compatibili con l’ethos e sono, di conseguenza, avallati, giustificati o addirittura auspicati da chi opera all’interno dell’amministrazione. È proprio quello che accade nel caso seguente¹⁸:

Fabio Fedele, dipendente del Comune di Incauto a Monte, presenta un esposto alla Procura della Repubblica, denunciando una illecita ingerenza del Sindaco. Quest’ultimo ha condiviso con il presidente di una società controllata dal Comune la bozza del bando di gara per la gestione di un impianto sportivo, al fine di

contrario, il povero Fabio Fedele rischia delle ritorsioni, perché la sua segnalazione sarà percepita come “divergente” dall’ethos (degenerato e criminale) della sua organizzazione!

¹⁷ Come nel caso precedente, se l’applicativo è stato volutamente manipolato, per consentire pagamenti non dovuti, e se il dirigente è connivente, allora la segnalazione sarà “divergente” e Fabio Fedele rischia delle ritorsioni.

¹⁸ L’esempio è solo teorico e frutto della fantasia dell’autore. Ogni riferimento a cose, persone o Sindaci assolti per la particolare tenuità del fatto è puramente casuale.

avvantaggiare la società controllata. L’interferenza degli amministratori nei procedimenti degli uffici potrebbe essere un dato di fatto, tollerato all’interno del Comune; e il sindaco, evidentemente, agisce per tutelare gli interessi della società pubblica e quindi, indirettamente, gli interessi dell’amministrazione: questi due elementi contribuiscono a rendere “divergente” la segnalazione, aumentando il rischio che l’organizzazione metta in atto delle ritorsioni ai danni di Federico Fedele, come forma di difesa, perché non vuole (o non può) sottoporre a revisione il proprio ethos.

4. Conclusioni

L’istituto del whistleblowing, dopo il recepimento della direttiva (UE) 2019/1937, potrebbe garantire una migliore protezione dei segnalanti e una maggiore tutela dell’integrità, sia nel settore pubblico, che in quello privato. Tuttavia, per evitare che le opportunità del whistleblowing “istituzionalizzato” rimangano solo sulla carta, è necessario focalizzarsi sulle esperienze individuali del whistleblowing, aumentando la propensione dei dipendenti a segnalare e rendendo le organizzazioni dei contesti favorevoli ai segnalanti.

Incidere su queste dinamiche «non è impresa da pigliare a gabbo¹⁹» ed è certamente prioritario agire sulla dimensione organizzativa: se nei contesti lavorativi si mettono in atto ritorsioni nei confronti di chi segnala illeciti, ovviamente i dipendenti e i collaboratori saranno indotti a non segnalare.

¹⁹ Dante Alighieri, Inferno, Canto XXXII.

Abbiamo visto che i whistleblower possono essere spinti da motivazioni di tipo personale (promuovere i propri interessi), morale (difendere i propri valori) o professionale (agire il proprio ruolo). Gli interessi e i valori personali hanno le loro radici nel «guazzabuglio del cuore umano²⁰», nella dimensione psicologica dei bisogni individuali, e sono di conseguenza difficilmente orientabili dall'esterno. È invece possibile agire sulle motivazioni di tipo professionale: i Codici di comportamento e i Codici etici delle organizzazioni devono chiarire, una volta per tutte, che “segnalare illeciti” e “proteggere chi segnala” non sono scelte individuali, ma standard di comportamento naturalmente associati al ruolo lavorativo²¹.

Ma definire delle regole di comportamento è solo un primo, piccolo passo: bisogna anche presidiare la gestione delle segnalazioni e l'*ethos* delle organizzazioni. Sarebbe urgente, per esempio, elaborare delle Linee guida, per supportare i gestori dei canali di segnalazione interna, per aiutarli a riconoscere tempestivamente le segnalazioni “divergenti” e garantire ai whistleblower regimi rafforzati di protezione dalle ritorsioni che, quasi inevitabilmente, potrebbero subire. E con altrettanta urgenza sarebbe auspicabile avviare una riflessione sulle dinamiche di emersione e manutenzione dell'*ethos* organizzativo²²: quali soggetti definiscono l'*ethos* delle organizzazioni? Gli organi di indirizzo? I dirigenti? I dipendenti? I clienti? I cittadini?

²⁰ Alessandro Manzoni, *I Promessi Sposi*, Capitolo X.

²¹ È questa la logica che ha caratterizzato il “Laboratorio di riscrittura dell'art. 8 del Codice di comportamento dei dipendenti pubblici (DPR n. 62/2013)”, realizzato nel 2023 dalla Comunità di pratica per RPCT della SNA, di cui si parla nell'ultima parte di questo volume.

²² La Comunità di pratica per RPCT della SNA potrebbe dare un importante contributo all'avvio di questa riflessione in ambito pubblico.

Seguendo il sentiero impervio tracciato dalle vicende individuali dei segnalanti, si ha come l'impressione che l'*ethos* sia poco autonomo, ancora troppo influenzato dalle relazioni di potere e dagli interessi, e che le organizzazioni non siano consapevoli del momento in cui vengono colonizzate dagli interessi estranei, diventando un luogo invivibile. La riforma dell'istituto del whistleblowing, oltre a difendere l'integrità e la libertà di espressione, potrebbe contribuire a democratizzare il processo di costruzione dell'*ethos* delle organizzazioni, tenendo in considerazione le ragioni e i valori non negoziabili delle persone.

Il ruolo delle organizzazioni della società civile

Giorgio Frascini

SOMMARIO: 1. Cosa prevede la normativa - 2. Il ruolo storico delle organizzazioni della società civile - 3. Il dialogo con organizzazioni pubbliche e private - 4. Un impatto concreto - 5. Sono i whistleblower che rendono possibile il whistleblowing.

1. Cosa prevede la normativa

Il decreto legislativo 24/2023 prevede un articolo 18 chiamato «Misure di sostegno». Questo articolo prevede che, presso l'ANAC, venga istituito un albo di enti del Terzo Settore che forniscano ai potenziali soggetti segnalanti misure di sostegno. Queste misure consistono in informazioni, assistenza e consulenze a titolo gratuito in merito alle modalità di segnalazione e alle forme di protezione contro le ritorsioni, nonché rispetto ai diritti delle persone coinvolte.

Si tratta dell'unica menzione fatta relativamente ai soggetti del Terzo Settore nella normativa. Non è sorprendente pensare a un ruolo utile, ma comunque limitato, e necessariamente erogato in forma gratuita, da parte dei soggetti del Terzo Settore, il cui lavoro e conoscenza della materia sono stati quasi totalmente ignorati durante il processo legislativo di trasposizione della direttiva Europea nel nostro ordinamento.

La direttiva menziona anche le organizzazioni del Terzo Settore tra i possibili riceventi delle divulgazioni pubbliche (preambolo n. 45), e come destinatari di eventuali misure di sicurezza qualora subissero discriminazioni per questo ruolo di assistenza (preambolo n. 89). Questi due aspetti non sono stati considerati nel testo della normativa nazionale di recepimento.

La mancata apertura partecipativa alla società civile durante

i lavori per la trasposizione della direttiva è ancor più incomprensibile alla luce del ruolo svolto dalle stesse sia a livello nazionale per l'approvazione della prima legge in materia di whistleblowing (legge 179/2017) che a livello internazionale per l'adozione della direttiva Europea 1937/2019 proprio in materia di whistleblowing.

2. Il ruolo storico delle organizzazioni della società civile

Al di là di quanto previsto dalla normativa, le organizzazioni del Terzo Settore hanno costituito il motore del whistleblowing per anni, con azioni che hanno provato a mettere insieme le diverse parti che sarebbero state interessate dall'istituto. L'utilizzo del passato non è casuale, in quanto fino a una decina di anni fa l'istituto non era assolutamente noto in Italia, ed è stato grazie all'importante lavoro di diffusione e disseminazione dell'istituto che ha iniziato a essere introdotto a operatori e cittadini.

Come responsabile dei progetti sul whistleblowing di Transparency International Italia, ho avuto l'opportunità di testimoniare e soprattutto essere attore e promotore dello sviluppo di questo istituto nel nostro paese. Le prime attività di ricerca e convegnistiche risalgono al 2009, ancora prima di alcuna regolamentazione in materia e quando ancora non era stata nemmeno pensata la prima legge anticorruzione in Italia (la legge 190/2012 arriverà solo a novembre di tre anni dopo).

Nel corso degli anni sono state queste organizzazioni a creare un contesto di riferimento sulla materia, con attività eterogenee. Tra queste le principali sono state:

- ricerca su normative interessate dal tema a livello nazionale;
- analisi comparatistiche con casi di migliore pratiche a livello internazionale;
- assistenza a coloro che testimoniavano casi di corruzione su quali fossero le strade percorribili e i rischi legati alle segnalazioni;

- advocacy normativa per promuovere disegni di legge in materia di whistleblowing;
- predisposizione di procedure di whistleblowing presso aziende private (in particolare società internazionali);
- progetti pioneristici per il whistleblowing nel settore pubblico e poi predisposizione di procedure di segnalazione per la pubblica amministrazione;
- formazione per i dipendenti;
- training per i soggetti designati come riceventi delle segnalazioni;
- sperimentazione e sviluppo di piattaforme informatiche crittografate per garantire la riservatezza tecnologica dell'identità del segnalante e del contenuto delle segnalazioni;
- collaborazione con l'Autorità Nazionale Anticorruzione.

Aver potuto dialogare negli anni con attori così diversificati e su sotto-tematiche ampie ha permesso alle organizzazioni della società civile attive sulla materia di ottenere un punto di vista e un'esperienza privilegiata e completa che, ragionevolmente, altri attori non hanno l'occasione di considerare.

3. Il dialogo con organizzazioni pubbliche e private

Il posizionamento della società civile come attore terzo e indipendente ha permesso alla stessa di promuovere l'istituto in maniera organica, richiedendo sforzi per aumentare le tutele dei segnalanti ma anche considerando gli interessi dei soggetti segnalati e menzionati nelle segnalazioni, nonché gli oneri amministrativi e organizzativi a carico dei soggetti attuatori della norma.

È quindi possibile comprendere le criticità riscontrate dai diversi attori coinvolti nei processi di whistleblowing, la più evidente delle quali è il difficile dialogo. Il whistleblower è spesso il soggetto debole, non considerato nel processo, a cui vengono messi a disposizione dei canali, che viene (non sempre) invitato a segnalare ma

che non è in alcun modo coinvolto nella predisposizione dei canali e delle procedure per le segnalazioni, per non parlare dell'attività normativa o regolamentare.

Al tempo stesso le organizzazioni si vedono calate dall'alto nuove normative a cui dare seguito; norme non sempre chiare, aperte a molteplici interpretazioni, a cui è complicato dare in molti casi applicazioni pratiche. Gli interventi regolamentari non tempestivi affaticano ancora di più le amministrazioni, senza contare il fatto che la disciplina è già di per sé estremamente complicata, in quanto prevede aspetti giuslavoristici, amministrativi, penali, protezione dei dati personali e altro.

Uno scollamento che si vede anche tra istituzioni, con l'assenza di protocolli definiti per esempio tra l'ANAC e le altre autorità coinvolte, a diversi livelli, nella gestione del whistleblowing. Pensiamo ad esempio al rapporto tra ANAC e le procure. Un livello di incomprensione reciproca testimoniato anche dal fatto che due delle pochissime determinazioni di ANAC a sanzionare ritorsioni contro i whistleblower sono state poi disapplicate dai giudici del lavoro. Il mondo giudiziario sembra poi essere fuori contesto rispetto a quello più "amministrativo", in quanto la lettura delle poche sentenze di merito emerse in questi anni conferma una scarsissima conoscenza dell'istituto e della norma, con disapplicazione anche degli articoli di legge che a qualsiasi esperto del settore non presterebbero particolari dubbi interpretativi.

La società civile può inserirsi in questo solco, provando a facilitare il dialogo tra attori molto diversi e facilitando un utilizzo dell'istituto non finalizzato al tornaconto personale ma all'efficacia complessiva del sistema.

Iniziative come quelle dell'*Open Government Partnership* vanno esattamente in questa direzione: le istituzioni si stanno aprendo al fatto che il livello di esperienza e di maturazione accumulato negli anni da questi attori possa rappresentare una risorsa da sfruttare.

4. Un impatto concreto

Oltre al fondamentale lavoro collaborativo in tavoli permanenti, webinar e iniziative rivolte a migliorare le policy in materia di whistleblowing, la società civile riesce a fare realmente la differenza quando può dare risposte di pronto utilizzo. In particolare, nei confronti di due categorie di soggetti, i potenziali segnalanti e le organizzazioni che hanno l'obbligo di attivare canali interni per la ricezione e gestione delle segnalazioni.

Per quanto riguarda i segnalanti, sia Transparency International Italia con il servizio *ALAC – Allerta Anticorruzione*¹ che Libera con il suo *Linea Libera*² svolgono attività di assistenza e supporto diretto ai segnalanti, quella stessa attività di supporto che la legge prevede dovrebbe essere istituzionalizzata e in base alla quale ANAC creerà uno specifico registro.

Transparency ha dal 2014 assistito oltre 800 persone che hanno testimoniato possibili casi di corruzione, analizzando i casi in modo individuale, descrivendo i diritti previsti dalla normativa, i requisiti per beneficiare delle tutele ma anche i rischi collegati alle segnalazioni. Ha anche aiutato a predisporre le segnalazioni e si è posta, ove possibile come soggetto intermediario e facilitatore tra organizzazioni o le istituzioni e i segnalanti. Questo ruolo di raccordo è stato svolto in maniera totalmente informale, in quanto non legittimato da alcuna norma, ed è stato lasciato, negli anni, proprio alle organizzazioni private ma soprattutto pubbliche la scelta di collaborare o meno con queste realtà. In molti casi gli enti sono stati ben felici di dialogare con un soggetto credibile e qualificato, anche

alla luce del fatto che le segnalazioni ricevute attraverso canali interni sono state spesso di numeri modesti.

Questa attività è svolta con grande senso di responsabilità ma anche con sforzi non indifferenti da parte delle associazioni, in quanto un servizio serio di assistenza non può essere improvvisato e richiede tempo e competenze.

La nuova norma ha previsto ulteriori oneri per queste associazioni che devono stipulare specifiche convenzioni con ANAC, guadagneranno certamente in visibilità e ragionevolmente attrarranno un numero maggiore di richieste. Allo stesso tempo, né le associazioni né gli operatori delle stesse vengono qualificati dalla legge come soggetti facilitatori e non usufruiranno di alcun tipo di tutela. Al fine di migliorare il livello del servizio offerto sarebbe utile che ANAC creasse un tavolo di lavoro permanente con incontri periodici per condividere esperienze e buone pratiche e per poter mantenere le associazioni aggiornate sui profili interpretativi più recenti.

D'altra parte, il lavoro della società civile consiste anche in un servizio nei confronti delle organizzazioni, specialmente quelle meno strutturate, che non hanno i mezzi e le competenze per attivare un sistema di whistleblowing allineato alle migliori pratiche. A questo fine Transparency International Italia ha lanciato il progetto WhistleblowingPA³ per mettere a disposizione gratuita di tutte le pubbliche amministrazioni italiane una piattaforma crittografata, gestita dalla stessa associazione insieme all'impresa sociale Whistleblowing Solutions. Insieme alla piattaforma informatica, sono forniti testi tipo, documentazione specifica per la protezione dei dati, materiali formativi per i RPCT e una serie di misure di assistenza che vanno al di là del software informatico. Si crea un

¹ Per i dettagli sul servizio, <https://www.transparency.it/cosa-facciamo/supporto-ai-segnalanti>.

² Per i dettagli sul servizio, <https://www.libera.it/schede-536-linea-libera>.

³ Per i dettagli sul servizio, <https://www.whistleblowing.it/>.

rapporto di fiducia tra RPCT e società civile, per cui gli stessi responsabili anticorruzione vedono queste realtà competenti ed estremamente accessibili, alle quali richiedere anche aspetti di natura molto pratica e operativa.

5. Sono i whistleblower che rendono possibile il whistleblowing

Quello che fa certamente la società civile è, in ogni caso, non dimenticare e continuare a rappresentare la centralità, o per meglio dire la necessità di tutela, della figura del whistleblower nell'intero processo. Senza il whistleblower non ci sarebbe alcuna segnalazione e molte violazioni rimarrebbero sommerse. Il whistleblower è, tuttavia, il soggetto più a rischio nell'intero processo, in quanto si espone a conseguenze personali, lavorative e non, a cui non andrebbe incontro qualora decidesse di rimanere silente.

Il mancato coinvolgimento dei segnalanti in qualunque contesto decisionale resta una grave pecca. Raramente sono invitati nei convegni e non sono mai convocati a far parte di tavoli di lavoro istituzionali per produrre policy. È bene quindi che ci siano invece le organizzazioni della società civile che, in modo indiretto, possano tutelarne gli interessi. È importante tenere a mente che un sistema basato sui soli processi e non sulle persone sarà un sistema monco. È necessario ragionare a un sistema che vada a riequilibrare quello che è un naturale squilibrio rappresentato nel whistleblowing, così come nella realtà lavorativa. Il sistema sanzionatorio esistente, ad esempio, non è in grado di bilanciare un'ingiustizia di fondo: il whistleblower subisce discriminazioni, può aver conseguenze economiche e di carriera consistenti, per non parlare dei danni psicologici. D'altra parte, invece, coloro che compiono le ritorsioni sono sanzionati poco spesso, con penalità esigue e con il beneficio della segretezza rispetto al provvedimento subito. Questi

due pesi anche nell'esposizione dei soggetti è in particolar modo ingiusta: tutti i colleghi del whistleblower vedono le conseguenze negative delle sue azioni; chi compie ritorsioni, nei pochi casi in cui viene sanzionato, viene però mantenuto indenne anche e soprattutto a livello reputazionale.

Un'altra raccomandazione che possiamo fare è anche quella di parlare con i segnalanti *ex post*, con interviste specifiche per chiedere, a freddo, quale sia stata la loro esperienza come whistleblower, le difficoltà affrontate e quello che può essere migliorato anche a livello di processi.

Necessario poi che tutto sia accompagnato dalla misura più importante: un'informazione e una formazione specifica e continua nei confronti dei potenziali whistleblower, per metterli nelle condizioni migliori di operare una scelta consapevole.

Quello che certamente si augurano le associazioni che operano come centri di assistenza è di non dover più essere nella posizione di dover raccomandare ai segnalanti di rimanere silenti e di non esporsi. Spesso infatti succede che, nel contesto attuale, sia assolutamente sconsigliabile che un whistleblower si faccia avanti, anche in casi in cui abbia una conoscenza certa delle violazioni. I rischi e le conseguenze per i segnalanti, in molti contesti, sono ancora troppi. Come società civile, possiamo solo contribuire a invertire questa tendenza insensata.

È necessario farlo subito, perché ogni whistleblower è una persona; la vita non solo lavorativa di nessuna persona dovrebbe essere sacrificata mentre il sistema "impara" come comportarsi.

Il ruolo delle comunità nel percorso del whistleblower

Paola Belloli, Mario Carlo Ferrario

SOMMARIO: 1. Introduzione - 2. La ricerca *Gli italiani virtuosi* - 3. Motivazioni e valori - 4. Considerazioni conclusive.

1. Introduzione

Il whistleblower, in un sistema giuridico moderno, è una figura meritevole di protezione e sostegno, nonostante la tradizionale rappresentazione lo considerasse appartenente alla categoria dei traditori i quali, come notava Publio Cornelio Tacito, «sono odiosi anche a quelli che favoriscono».

Storicamente nella nostra cultura il whistleblower non ha (quasi mai) goduto di una buona reputazione ed è stato spesso considerato un infame che ha tradito l'originale patto di lealtà con i soggetti con cui era in relazione, sia che si trattasse di una relazione gerarchica nel contesto lavorativo-professionale, sia in ambito familiare o comunitario.

Solo di recente, nel quadro di una crescente attenzione allo Stato di diritto in termini più ampi e sostanziali, e della correlata idea di sovranità sottoposta alla legge (il cosiddetto “governo delle leggi”, corrispondente dell'anglosassone *rule of law*), è emersa una visione più civica dello Stato e il whistleblower è stato riconosciuto come un agente benefico per la comunità legale e pertanto degno di tutela o, come ci pare più corretto, degno di *empowerment* (spagnolo: *empoderamiento*). L'*empowerment* (che significa potenziare, rendere capace di, dare strumenti per) comprende il concetto di tutela, ma è più ampio nella sua portata, perché descrive meglio l'idea, che riteniamo di cruciale importanza, che il whistleblower

debba essere aiutato a dotarsi di risorse che gli consentano di svolgere pienamente il suo ruolo, piuttosto che essere semplicemente tutelato (per lo più in modo astratto e temporaneo). In altre parole, il whistleblower deve essere messo in grado di attivare i fattori che sono essenziali per la sua protezione e per l'efficacia delle sue segnalazioni, cosa che richiede un approccio più completo al fenomeno. Ad esempio, il whistleblower deve essere aiutato a stabilire relazioni strategiche. Queste possono includere il rapporto con i media o con figure politiche influenti, o con avvocati esperti, o con interlocutori del mondo delle istituzioni o delle imprese. Queste relazioni non solo possono aumentare la sua protezione, ma anche potenziare l'efficacia delle sue azioni, in un circuito che, in definitiva, o è virtuoso e rafforza gradualmente sia l'una che l'altra componente, o è vizioso, e le indebolisce entrambe.

Non va poi dimenticato che esistono diversi tipi e profili di whistleblower e quando ci accostiamo a loro non possiamo prescindere dalle caratteristiche specifiche di ciascuno, quali il retroterra culturale, il vissuto personale, il tipo di famiglia da cui provengono, i tratti della personalità, l'ambiente in cui agiscono, il tipo di rivelazioni che hanno fatto o che faranno, etc. Tutte caratteristiche che non possono essere trascurate se ci si vuole porre nella prospettiva di fornire loro un supporto efficace, e non una semplice ottica formale generalizzata. In buona sostanza, ogni whistleblower fa in definitiva caso a sé, e richiede un approccio cucito su misura da parte di operatori in grado di condurre sia l'analisi del caso specifico, sia l'elaborazione della strategica di supporto, senza applicare formule preconfezionate in astratto.

Un elemento che in genere accomuna i diversi whistleblower è che le loro azioni non si limitano a semplici segnalazioni, ma tendono a trasformarsi in vere e proprie collaborazioni che accompagnano il processo di identificazione dei responsabili dell'illecito e il processo di repressione o contrasto dell'illecito stesso.

2. La ricerca *Gli italiani virtuosi*

Questi dati e queste riflessioni sono emerse anche alla luce dei dieci anni di organizzazione di Premio Giorgio Ambrosoli. Tale iniziativa, fra le più qualificanti e peculiari negli ultimi quarant'anni di impegno della società civile nel contrasto al malaffare, proprio per la sua focalizzazione sul ruolo chiave delle persone, ha consentito di entrare in contatto con circa settanta segnalatori e/o figure che si sono espresse con specifiche assunzioni di responsabilità su illeciti e reati, oltre a circa altri cento in fase di valutazione per l'assegnazione dei riconoscimenti e di esaminare in modo analitico i loro casi concreti. L'operato dell'Osservatorio del Premio ha infine consentito di acquisire dati ed elementi più in generale sui processi di evoluzione culturale nella società italiana in merito al ruolo dei cittadini per il contrasto alle mafie e alla corruzione.

In particolare, questi casi concreti sono stati oggetto di una prima ricerca quali-quantitativa (dal titolo *Gli italiani virtuosi*) delle buone pratiche in Italia in materia di tutela dello Stato di diritto, realizzata in occasione della VIII/IX Edizione di Premio Giorgio Ambrosoli dall'Osservatorio omonimo¹, basata su interviste ai premiati, dalla quale sono emersi diversi elementi di particolare rilevanza, tra cui:

1. l'incidenza delle competenze dei whistleblower e del loro *mindset*;
2. l'importanza del ruolo delle reti informali o delle comunità di appartenenza dei whistleblower.

¹ Cfr. Osservatorio Premio Giorgio Ambrosoli, *Gli italiani virtuosi* (2019), in collaborazione con Università Cattolica del Sacro Cuore, a cura di Paolo Bertaccini, Toni Giorgi, Caterina Gozzoli, Amalia De Leo. Cfr. anche: Roberto Biorcio, Tommaso Viale, *Italia Civile. Associazionismo, partecipazione e politica*, Donzelli, 2016.

Questo saggio si concentra in modo particolare sulla rilevanza del ruolo delle comunità - intese in senso ampio, come si dirà - lungo il percorso dei whistleblower, sia prima della segnalazione, sia durante, sia dopo.

Si legge nella ricerca che «un primo elemento emergente dalle interviste riguarda l'importanza di essere parte di una rete, di una comunità in genere; questo permette di sperimentare il supporto, la protezione e la stima necessari per proseguire nel proprio lavoro e allontanare il senso di solitudine».

Per “comunità” gli intervistati hanno inteso una varietà di contesti dai quali hanno ricevuto supporto, che si possono racchiudere in tre sfere di vita: personale-famigliare, istituzionale e sociale.

«Nella prima rientrano i familiari, che solitamente appoggiano l'impegno e condividono le difficoltà e le soddisfazioni, gli amici più stretti e alcuni colleghi di lavoro, i quali, non solo offrono sostegno morale, ma sono anche attivi nel portare avanti la battaglia a favore della legalità con dedizione e sacrificio. La sfera istituzionale comprende lo Stato nelle sue declinazioni e, spesso, vengono citate figure specifiche appartenenti a diverse istituzioni, soprattutto alla politica e alle forze dell'ordine. Questo contesto offre la possibilità di potersi muovere senza ostacoli istituzionali, garantendo lo Stato di diritto. Infine, all'interno dell'area sociale si trovano la comunità - in particolare modo i cittadini che riconoscono e ammirano l'impegno di chi si fa portavoce a nome della collettività - l'associazionismo, nelle sue diverse forme e servizi, e la scorta mediatica, in quanto alcuni giornalisti si impegnano a diffondere l'onestà di chi denuncia, utilizzando gli strumenti di inchiesta».

I premiati intervistati hanno poi sottolineato l'importanza di percepire la vicinanza, il senso di gratitudine e il riconoscimento concreto o morale per il loro operato da parte di persone, istituzioni o organizzazioni durante la propria esperienza.

I vissuti emotivi che accompagnano il senso di vicinanza sono relativi alla riconoscenza per la fiducia ricevuta, al supporto

morale o concreto, ad esempio quello economico, oppure il costituirsi parte civile nei processi. Avere l'appoggio degli altri ha permesso di sentirsi persone "normali" che cercano di dare il proprio contributo per la giustizia. Emerge trasversalmente il bisogno di sentirsi gruppo nella lotta all'ingiustizia; il poter sperimentare un senso del "Noi" risulta essere un grande punto di forza, evitando il rischio di sentirsi soli e impotenti e ritrovare, così, il coraggio nei momenti di difficoltà.

È poi interessante notare come l'altra faccia della medaglia, specularmente al senso benefico che produce il sentirsi protetti dalla comunità, è costituita dall'allontanamento da parte di amici, parenti, istituzioni o persone sulle quali il whistleblower sperava di poter contare e dal senso di desertificazione relazionale causato dalla sensazione di essere stato abbandonato da persone che prima gli erano vicine: «L'esperienza emotiva che accompagna il vissuto di allontanamento è intrisa di sofferenza legata alla profonda tristezza e al dolore per la perdita di persone fidate in seguito alle denunce effettuate, con un conseguente senso di emarginazione e di solitudine, che spesso si traduce in una reazione di rabbia e disprezzo verso la società, che in questo modo continua ad alimentare l'omertà, l'omissione e l'illegalità. Talvolta, alcuni familiari e amici hanno voltato loro le spalle, prendendo le distanze anche affettivamente. Allo stesso modo, alcuni colleghi li hanno abbandonati per opportunismo e paura di ritorsioni, arrivando a diffamarli per evitare di essere coinvolti. A livello istituzionale, alcuni dei protagonisti hanno avvertito uno Stato assente e una politica avversa, per il tasso di corruzione e il disimpegno che si traduce spesso in tempi burocratici e processuali eccessivamente lunghi. A livello sociale, la comunità di appartenenza è risultata in questi casi ostile, determinando un isolamento per le persone che hanno portato avanti il loro impegno civile. Anche le associazioni di diverso genere talvolta non hanno tutelato gli interessi di chi si è affidato a loro; allo stesso modo, alcuni hanno percepito i giornalisti come diffamanti rispetto

alle proprie posizioni e ciò sembra potersi attribuire all'esistenza di un sistema corrotto che alimenta le dinamiche di desertificazione relazionale».

Secondo gli intervistati, «l'atto di denuncia comporta spesso l'allontanamento e talvolta anche l'abbandono di persone vicine, dalle quali ci si aspetterebbero sostegno morale ma anche concreto. Spesso sono proprio le istituzioni, che dovrebbero occuparsi della tutela dei diritti dei cittadini, a essere assenti, non fornendo aiuto alle persone che si rivolgono a loro in casi di emergenza o prolungando eccessivamente la burocrazia. A ciò si aggiunge il ruolo della comunità che, talvolta, contribuisce a isolare chi invece, con la propria azione, prova a difendere il bene comune, voltandosi dall'altra parte e ignorando gli eventi.

Accanto all'isolamento sociale si riscontra un'azione diffamatoria che, oltre a lasciare sola la persona, alimenta la diffusione di un giudizio negativo, che può portare alla perdita di credibilità rispetto alla professione che si svolge e alla denuncia. Il mondo civile diventa, così, un nemico, anziché un compagno di battaglia; questo è un aspetto che genera molta sofferenza perché, mentre dai sistemi illegali ci si aspetta un'avversione nei propri confronti, dalla società ci si aspetterebbe vicinanza e comprensione.

Queste difficoltà portano a sperimentare un sentimento di sconforto verso il sociale e le istituzioni. Gran parte della giornata è avvolta dalla paura per sé e per la propria famiglia, causata da un vissuto persecutorio di costante pericolo, il quale compromette le abitudini quotidiane, anche le più banali».

Nonostante le numerose difficoltà, i partecipanti alla ricerca hanno evidenziato anche momenti di grande soddisfazione, che per alcuni sono il motore per il continuo impegno civile. Tra questi momenti di soddisfazione, tutti ricordano con orgoglio quello del riconoscimento del Premio Giorgio Ambrosoli.

«È possibile riconoscere nelle narrazioni alcune sotto categorie

che esplicano l'appagamento sperimentato; tra queste emergono i successi ottenuti a livello comunitario, ossia i traguardi conseguiti nel contrasto all'illegalità a tutela della giustizia civile - ad esempio attraverso l'approvazione di nuove leggi a tutela dello Stato di diritto, la stipula di protocolli tra enti e istituzioni con l'obiettivo di creare una rete di supporto, legale e morale, attorno alle vittime, e l'avanzamento di indagini avviate proprio a partire dalle denunce di alcuni intervistati, che, in alcuni casi, hanno portato alla condanna di truffatori e delinquenti. Tali esiti consentono di non percepire il proprio impegno come vano e di verificare che il proprio atteggiamento sia servito e abbia funzionato. Un ulteriore aspetto gratificante riguarda il poter osservare, spesso grazie agli incontri nelle scuole, un avvicinamento da parte delle giovani generazioni verso l'essere cittadini attivi, impegnati nelle molteplici attività di promozione della legalità, della giustizia e dei diritti umani. Collegato a quest'ultimo punto, emerge da parte di alcuni dei Premiati intervistati il riconoscimento, durante gli anni del proprio operato, di una crescita di iniziative, promosse dai cittadini, dalle istituzioni e dalle diverse associazioni presenti sul territorio, finalizzate a mantenere vivo e attivo l'impegno nel contrasto alle diverse forme di ingiustizia e anticostituzionalità».

Un altro livello riportato da alcuni degli intervistati, come elemento di soddisfazione, è rappresentato dalla riconoscenza conseguita dal sociale, ovvero la gratitudine e la stima manifestata da parte di cittadini comuni con i quali non persiste alcun legame affettivo personale, colleghi di lavoro e membri delle forze dell'ordine, che hanno riconosciuto l'impegno prestato per l'intera comunità e che concorrono alla diffusione di una positiva reputazione che talvolta, per alcuni intervistati, tutela di fronte alle forti spinte diffamatorie. La stessa riconoscenza si esprime nell'orgoglio di essere stati premiati, elemento che accomuna tutti gli intervistati essendo stati riconosciuti dalla Fondazione Giorgio Ambrosoli, ma anche, per alcuni, di essere stati valorizzati dalle Istituzioni con onorificenze a livello nazionale, ad esempio il conferimento della carica di Cavaliere della Repubblica.

Insomma, il supporto sociale ricevuto genera soddisfazione per l'impegno prestato. L'essere sostenuti da parte della collettività, talvolta dalle Istituzioni, dalle associazioni locali e nazionali, da amici e familiari, permette di superare il senso di solitudine che spesso accompagna il whistleblower durante il suo percorso: «Poter contare sull'appoggio di una rete garantisce la possibilità di percepirsi parte di una collettività e quindi, soprattutto nei momenti di più profonda difficoltà, consente di avere un aiuto sia morale, dato ad esempio dalle dimostrazioni di solidarietà ricevute, sia concreto, come il sostegno legale o economico. Tutto ciò alimenta la fiducia, sia nella comunità, in veste di attore sociale attivo per il cambiamento, sia in se stessi, in qualità di cittadini che lottano per garantire la giustizia privata e collettiva».

3. Motivazioni e valori

Nelle interviste-conversazioni è stato poi indagato il costrutto di "motivazione", con l'obiettivo di comprendere cosa abbia spinto gli intervistati a perseguire con impegno il proprio dovere di cittadini o di professionisti.

Sono emerse la volontà e la speranza di rompere il sistema disfunzionale che l'illegalità produce nel territorio. Da un lato alcuni intervistati, che hanno avuto a che fare con la criminalità, riconoscono un sistema corruttivo in grado di infiltrarsi anche all'interno di una parte dello Stato e delle istituzioni. Pertanto, il sistema che sono motivati a combattere non è solo quello delinquenziale, ma anche l'illegalità all'interno delle istituzioni che dovrebbero tutelare la collettività.

Una seconda motivazione che emerge dalla ricerca è il desiderio che le proprie azioni siano utili alla collettività, a tutela dei cittadini e dei lavoratori. «Emerge una concezione della politica nel suo significato più profondo e originario del termine: come sguardo

al bene comune e alla collettività attraverso l'impegno e la responsabilità civile di ogni cittadino. Gli intervistati riportano di essere spinti dalla speranza di cambiamento attraverso l'essere da esempio per le altre persone, sostenendo i cittadini anche nella paura che il contatto con l'illegalità, soprattutto quella mafiosa, suscita. Tra le motivazioni ricorre l'amore per la propria terra che ha come conseguenza il rifiuto di scappare dal territorio e dai propri doveri per promuovere lo sviluppo locale; ciò comporta rompere l'omertà attraverso la denuncia».

Un terzo fattore motivazionale si rintraccia nei propri vissuti interiori. «Tra questi si ritrovano il bisogno di coerenza interna per mantenere "la coscienza pulita", la passione per il proprio lavoro; una predisposizione ottimistica verso il futuro e il forte desiderio di perseguire l'impegno intrapreso dalla propria famiglia nel contrasto alle mafie e all'illegalità. Inoltre, un ruolo rilevante assume la propria formazione professionale, l'educazione familiare e quella religiosa».

La ricerca ha poi indagato il ruolo dei "valori" degli intervistati, intesi come le convinzioni morali ed etiche acquisite nel corso della vita, che li hanno orientati nel loro comportamento e che tendenzialmente sono rimasti stabili e coerenti nel tempo.

«Un primo valore è legato al senso del dovere. Gli intervistati vivono il loro ruolo come una missione finalizzata a un cambiamento sociale che promuova sviluppo culturale. Spesso è emerso che il senso del dovere si rispecchi soprattutto nello svolgimento del proprio lavoro, in modo particolare quando la mansione ha come obiettivo la garanzia del rispetto delle leggi.

Un secondo valore è legato al senso della legalità e della giustizia, riconosciuto come un sentimento profondo che si traduce in comportamenti etici e di valorizzazione dell'alterità, per riuscire ad abbattere l'omertà. La legalità e la giustizia implicano il valore dell'onestà, che si caratterizza per la trasparenza e la coerenza nelle proprie condotte professionali e comunitarie, per il rispetto dell'altro e del bene comune».

I valori personali sono indicati a volte come una predisposizione ontologica, a volte come l'effetto dell'educazione familiare ricevuta, a volte come ispirati da persone esemplari impegnate nel contrasto alla criminalità, altre volte ancora come facenti parte della propria inclinazione politica.

Dalle narrazioni dei premiati emergono diverse fonti che hanno ispirato il loro impegno. Tra queste vi è spesso l'impressione suscitata da storie di persone venute a mancare per vicende criminali, e dalla tenacia dei loro familiari, che si sono battuti per la giustizia e la legalità. Tra le persone esemplari sono emerse alcune figure religiose, come Papa Francesco, don Pino Puglisi e don Bosco, ma anche molte figure professionali come Giovanni Falcone, Paolo Borsellino, Antonino Caponnetto, Giorgio Ambrosoli; alcuni giornalisti, come Giovanni Spampinato, ma anche le forze dell'ordine, in particolare gli uomini delle scorte. Infine, tra i politici spiccano le figure di Aldo Moro, Enrico Berlinguer, Piersanti Mattarella, Pio La Torre.

Infine, molti premiati hanno svolto riflessioni sul sistema normativo del nostro Paese: la maggior parte di loro ritiene che sia necessario apportare delle modifiche e degli aggiornamenti alla legislazione. Alcuni mettono in luce quanto sia difficoltosa una corretta applicazione delle leggi in vigore, stigmatizzando la lentezza dei processi. Spesso le lunghe attese per ottenere giustizia determinano, infatti, un sentimento di sfiducia nelle istituzioni che si intensifica nei casi in cui i processi non si concludano con la condanna dei colpevoli. Una parte degli intervistati spiega tali ingiustizie ipotizzando la corruzione delle stesse istituzioni preposte alla giustizia.

4. Considerazioni conclusive

Il whistleblower è una figura che ha acquisito rilevanza e legittimità nella società moderna grazie al progresso e all'evoluzione dello Stato di diritto quale pilastro fondante delle convivenze umane, cui sempre più il cittadino in prima persona concorre in forma attiva e non come semplice destinatario passivo. Tuttavia, per massimizzare l'impatto delle sue azioni e garantire la migliore protezione a lungo termine, è essenziale fornirgli non solo una tutela legale e psicologica, ma anche strumenti e competenze di auto-tutela necessari per agire in modo efficace, all'interno di una comunità, in cui si possa sentire accolto e valorizzato. Per ampliare il numero di persone coinvolte nel whistleblowing e aumentare l'efficacia del loro ruolo, le comunità, cioè tutti quegli ambienti territoriali e non, ristretti o allargati a cui l'individuo ritiene di appartenere e con cui interagisce, devono riconoscerne il valore culturale e organizzarsi per fornire ai segnalanti gli strumenti necessari ancor prima che si verifichi una segnalazione. E per fare questo occorre creare delle centrali di formazione preventiva e di assistenza dei whistleblower². Questo contribuirà a garantire che il whistleblowing sia un processo efficace e robusto, integrato e riconosciuto socialmente, al servizio della giustizia e dell'integrità, e non un "corpo estraneo", per quanto presente.

Per raggiungere questo obiettivo, è necessario preparare le persone prima che effettuino le segnalazioni e sostenerle successivamente, pur senza cadere nell'idea paternalistica che sia compito

esclusivo della società supportarli e aiutarli. La società, e in particolare le comunità locali, su scala territoriale, sono chiamate a creare un ambiente favorevole da una parte, e da un'altra il whistleblower stesso deve essere adeguatamente equipaggiato e attrezzato di competenze per attivare il processo di segnalazione in modo efficace nel suo complesso, incluse le fasi preparatorie e successive alla segnalazione. Occorre che lo Stato e la società civile promuovano la creazione di "luoghi e dinamiche" che consentano alle diverse tipologie di segnalanti di effettuare segnalazioni che risultino poi efficaci negli effetti, superando l'idea che il whistleblower sia una sorta di minore da accompagnare per mano, bensì rafforzando le condizioni affinché divenga un segnalante robusto. Insomma, si deve operare affinché il primo tutore del whistleblower sia il whistleblower stesso.

Nella visione di chi scrive, e dei gruppi di lavoro che hanno affiancato le concrete esperienze maturate negli scorsi anni, è cruciale riconoscere che ogni cittadino dovrebbe essere un presidio del civismo e che a tale fine sono necessari percorsi di predisposizione e formazione; al tempo stesso non bisogna dimenticare gli obblighi delle istituzioni pubbliche e delle aziende (pubbliche e private), le quali non devono vedere nel whistleblowing una comoda "via di uscita" per scaricare le proprie responsabilità di prevenzione e contrasto agli illeciti sui cittadini di buona volontà.

² È la linea di indirizzo su cui gradualmente si stanno orientando le più qualificate e credibili organizzazioni del Terzo Settore attive al riguardo. Tra le altre, fra cui la ben nota Libera, è utile segnalare il concetto e l'impostazione innovativa dell'ETS Italia Civile, basata proprio sull'esperienza diretta e concreta degli stessi whistleblower (cfr. www.italiacivile.it).

Terza parte:

UNA PROSPETTIVA COMPARATISTICA

Tutele, incentivi e premialità anche in prospettiva comparata

Nicoletta Parisi

SOMMARIO: 1. Le difficoltà di radicamento di un istituto controverso, disciplinato da una normativa complessa - 2. Lo statuto di protezione accolto nell'ordinamento italiano - 2.1. La riservatezza dell'identità del segnalante/denunciante - 2.2. Il divieto di misure ritorsive - 2.3. L'obbligo di attivare e gestire canali di segnalazione - 2.4. Le limitazioni della responsabilità derivanti dalla rivelazione di informazioni - 2.5. La (parziale) estensione dello statuto di tutela a persone diverse dal segnalante/denunciante/divulgatore pubblico - 2.6. Le misure di sostegno giudiziali ed extragiudiziali - 2.7. La cessazione della protezione - 3. La prospettiva premiale: il contributo della direttiva europea, la scelta normativa italiana e le esperienze di altri ordinamenti, europei e non.

1. Le difficoltà di radicamento di un istituto controverso, disciplinato da una normativa complessa

Chi ha continuato a leggere fino a questo punto il volume si sarà certamente reso conto di quanto il quadro normativo che la riforma ci propone sia complesso. Certamente ciò è dovuto ai tanti (tendenzialmente anche confliggenti) interessi implicati, alla giovane età di questo strumento e dunque alla conseguente scarsa consuetudine con le corrette modalità di applicazione di un istituto importato da culture giuridiche diverse dalla nostra.

Chi ha consuetudine con l'istituto per averlo utilizzato o per averlo dovuto gestire nell'ambito della propria attività professionale non può non aver maturato un giudizio analogo.

Peraltro, la prassi giurisprudenziale¹ ci ha segnalato tutte le difficoltà in cui si dibatte l'applicazione di norme che talvolta presentano anche aspetti di oscurità o di criticità, che in altra sede si è tentato di mettere in luce² e che comunque anche se chiare sembrano essere scritte per soli esperti di diritto: il whistleblower è viceversa una persona alla quale non si deve chiedere questo tipo di competenze. Dovrebbe poter godere di un dispositivo semplice che lo aiuti a determinarsi.

Ancora, nel descrivere l'assetto giuridico di questo istituto occorre aver presente la profonda differenza fra *law in books* e *law in action*³: le norme dovrebbero funzionare secondo il registro previsto dal Legislatore, ma è possibile che esse subiscano una torsione a motivo della reazione ad esse del contesto sociale al quale si indirizzano. È addirittura banale ricordare che le norme si inverano non soltanto perché approvate e pubblicate sul giornale ufficiale di uno Stato o di un'Organizzazione internazionale, bensì nella prassi quotidiana che ne permette il radicamento e la concreta loro applicazione. Ciò è particolarmente vero per la disciplina di un istituto che, quando ha fatto ingresso nel nostro ordinamento, andava anche in contraddizione con un tessuto valoriale molto distante⁴.

Tuttavia, come da altri e da tempo autorevolmente sostenuto, la legge, e dunque anche le procedure che essa mette in campo, possono rivelarsi un potente mezzo per avviare un approccio culturale

diverso da quello accolto: dunque la nuova disciplina sul whistleblowing potrebbe operare in questa direzione. Ma un nuovo e profondamente differente assetto giuridico ha bisogno di incentivi per riuscire a radicarsi avviando un approccio culturale nella società in cui centrale sia la consapevolezza del nuovo valore da accettare⁵. A proposito del tema che qui interessa, l'obiettivo dovrebbe essere quello di far penetrare nella coscienza collettiva la convinzione che il contrasto alla illegalità sia "vantaggioso", anche quando implica un arduo impegno individuale. La consapevolezza non può che maturare dalla conoscenza della gravità dei danni che comporta un livello di corruzione alto e pervasivo quanto quello che affligge da tempo tante aree del mondo, arrecando danni non solo economici, ma soprattutto sociali e politici, in quanto suscettibile di rompere il rapporto di fiducia fra persone e istituzioni di governo posto a fondamento di un ordinamento di impronta costituzionale. Un approccio culturale, insomma, tramite il quale siano percepibili i "costi" della corruzione e vi sia la consapevolezza della portata riprovevole delle condotte implicate⁶.

Ecco allora che centrale nell'attuale assetto giuridico in materia di whistleblowing risulta essere il complesso delle norme che danno vita a uno statuto di protezione della persona che segnala e che lo incentivino a informare sulle violazioni delle quali venga a conoscenza.

¹ Si veda il capitolo a cura di Anna Corrado. *Adde* Parisi 2022, pp. 30 ss.

² *Supra*, pp. 68-103.

³ Halperin 2011, pp. 46 ss.

⁴ *Supra*, pp. 70-75.

⁵ Sulla funzione promozionale del diritto v. Bobbio 1977.

⁶ Sottolineano la carenza nella società italiana di questa impronta culturale De Vergottini 2012, p. 2 e Spangher 2012, p. 44.

2. Lo statuto di protezione accolto nell'ordinamento italiano

A partire da queste premesse ci si ripropone di valutare la portata delle misure messe in campo per valorizzare il ruolo di colui che si determina a segnalare, a denunciare o ricorrere alla divulgazione pubblica - sottolineando anche i miglioramenti conseguiti -, nella loro progressione cronologico-normativa.

2.1. La riservatezza dell'identità del segnalante/denunciante

Un primo tassello del complesso *puzzle* in cui consiste tale statuto attiene all'esigenza di mantenere riservata la segnalazione/denuncia, i suoi contenuti, insieme all'identità delle persone implicate, non del solo segnalante.

La legge 190/2012 disponeva che l'identità del segnalante nell'ambito del procedimento disciplinare non potesse essere rivelata senza il suo consenso, aggiungendo tuttavia che, quando «la contestazione (...) [fosse] fondata, in tutto o in parte, sulla segnalazione, l'identità (...) [poteva] essere rivelata ove la sua conoscenza (...) [fosse] assolutamente indispensabile per la difesa dell'incolpato» (comma 2).

Più protettiva era la legge 179/2017, per la quale l'identità del segnalante non poteva essere rivelata ad alcun titolo a meno che non fosse intervenuto il suo consenso espresso (comma 3), nemmeno nell'ambito del procedimento disciplinare: in relazione a quest'ultimo, infatti, si disponeva identicamente alla primitiva formulazione dell'art. 54-*bis*.

Ai fini del mantenimento della riservatezza si disponeva - in ambedue le occasioni normative - il divieto di utilizzare l'accesso documentale, così da impedire la conoscenza dei contenuti della segnalazione o della denuncia (co. 4). Si comprende la *ratio* di questa previsione: quando fu scritta nel 2012 nulla ancora esisteva nel no-

stro ordinamento in termini di accesso civico; risulta tuttavia incomprendibile che essa sia rimasta inalterata nella legge 179/2017, essendo nel frattempo intervenute le norme tanto sull'accesso civico semplice⁷ che su quello generalizzato⁸.

La prassi si era comunque orientata nel senso del mantenimento della riservatezza in ordine a ogni contenuto della segnalazione, tanto che l'Autorità Nazionale Anticorruzione - quando necessitata di interloquire con altri enti della pubblica amministrazione in relazione a una segnalazione - inoltrava informazioni relative alle verifiche degli esiti da essa stessa condotte senza inviare il testo della segnalazione⁹. E l'assetto odierno riproduce in argomento il disposto precedente¹⁰.

Anche per l'ambito privato l'esigenza della riservatezza veniva tenuta presente, tanto da richiedere all'ente che si fosse dotato di canali di segnalazione interni di garantire la riservatezza dell'identità del segnalante nelle attività di gestione della segnalazione¹¹.

In relazione alla denuncia si disponeva un'attenuazione della sfera di riservatezza, stabilendo che la riservatezza dell'identità del segnalante dovesse essere coperta dal segreto nei modi e nei limiti previsti dall'articolo 329 del codice di procedura penale. Nell'ambito del procedimento dinanzi alla Corte dei conti, l'identità del segnalante non poteva essere rivelata fino alla chiusura della fase istruttoria.

⁷ D.lgs. 33/2013.

⁸ D.lgs. 97/2016.

⁹ Si veda la delibera ANAC 468, cit., p. 37, nonché il regolamento sanzionatorio ANAC adottato con delibera 690/2020, capo II, art. 8.

¹⁰ Art. 12.5 d.lgs. 24/2023.

¹¹ Così l'art. 6 del d.lgs. 231/2001 come modificato dall'art. 2 della legge 179/2017.

La disciplina vigente, riprendendo quanto in precedenza disposto, impone all'ente che riceve una segnalazione (indipendentemente che esso appartenga al comparto pubblico o a quello privato, e pure indipendentemente che sia utilizzato un canale interno piuttosto che esterno) di garantire la riservatezza dell'identità del segnalante. Ci si adegua dunque alla direttiva europea che obbliga gli Stati a provvedere affinché esistano nell'ordinamento interno canali (esterni e interni) «progettati, realizzati e gestiti in modo sicuro e tali da garantire la riservatezza dell'identità della persona segnalante»¹². Si tratta di una garanzia che gli Stati membri devono provvedere ad assicurare, anche tenendo riservata qualsiasi altra informazione dalla quale l'identità del segnalante possa essere dedotta direttamente o indirettamente, fatte salve le deroghe che si rendano necessarie nel contesto di indagini da parte delle autorità nazionali o di procedimenti giudiziari¹³. Dall'intero contesto della direttiva si comprende che l'obbligo di riservatezza copre non soltanto l'identità del segnalante, ma anche l'identità di altre persone segnalate o diversamente implicate nella segnalazione, almeno fintantoché «sono in corso indagini avviate dalla segnalazione o dalla divulgazione pubblica», nonché le informazioni contenute nella segnalazione¹⁴.

In questo senso dispone ora la legislazione italiana¹⁵, che collega la riservatezza anche alla necessità di rispettare il principio di adeguatezza: si stabilisce, infatti, che le segnalazioni non possono essere utilizzate oltre quanto necessario per dare adeguato seguito alle stesse¹⁶.

¹² Art. 9.1, *lett. a*), direttiva.

¹³ Art. 16.1-2 direttiva.

¹⁴ Art. 22.2-3 direttiva.

¹⁵ Art. 12.2 d.lgs. 24/2023.

¹⁶ Art. 12.1 doc. ult. cit.

Quanto alla denuncia nell'ambito del procedimento penale e nel procedimento di fronte alla Corte dei conti, l'assetto precedente viene pedissequamente confermato.

Qualcosa c'è infine da dire sulla differenza fra riservatezza e anonimato: ciò non perché anonimato e riservatezza siano situazioni analoghe o addirittura identiche (come spesso si tende a confondere), ma perché le segnalazioni anonime pongono questioni non solo di loro qualificazione, ma soprattutto di applicazione dello statuto di tutela al segnalante, in particolare allorché la sua identità non resti più segreta, venga disvelata in un momento successivo all'inoltro della segnalazione, come talvolta è accaduto. La direttiva «non pregiudica la facoltà degli Stati membri di decidere se i soggetti giuridici del settore pubblico o del settore privato e le autorità competenti debbano accettar[le] (...) e darvi seguito»¹⁷.

Il Legislatore italiano ha optato per non prendere in considerazione il regime da accordare alle segnalazioni anonime, con ciò lasciando a ciascun ente del comparto pubblico e privato la decisione in materia. La prassi dell'Autorità Nazionale Anticorruzione ai sensi della pregressa disciplina va nella direzione di non qualificare come di whistleblowing le segnalazioni anonime. Chi fornisce informazioni in via anonima non ha bisogno di protezione alcuna: l'anonimato è in grado di coprire la sua identità. Tuttavia, la prassi va anche nella direzione di utilizzare le informazioni che da tali segnalazioni si ricavano, affidandone la gestione all'ufficio di vigilanza competente per la specifica materia implicata.

¹⁷ Art. 6.2 direttiva europea; *adde* il suo art. 9.1, *lett. e*), e *Considerando* n. 34 direttiva.

Coerentemente con lo spirito della direttiva, le norme spostano l'attenzione dal tipo di segnalazione ai diritti del segnalante stabilendo che la protezione di quest'ultimo deve essere assicurata quando l'identità del segnalante venga disvelata in un secondo momento: lo statuto di protezione stabilito a tutela del whistleblower si estende anche alle misure eventualmente ritorsive adottate a partire dall'avvenuta segnalazione ancorché anonima¹⁸.

2.2. Il divieto di misure ritorsive

Un secondo tassello dello statuto di protezione è costituito dal divieto di applicare nei confronti del segnalante/denunciante/divulgatore pubblico misure ritorsive, definite come «qualsiasi comportamento, atto od omissione, anche solo tentato o minacciato, posto in essere in ragione della segnalazione, della denuncia all'autorità giudiziaria o contabile o della divulgazione pubblica e che provoca o può provocare alla persona segnalante o alla persona che ha sporto la denuncia, in via diretta o indiretta, un danno ingiusto»¹⁹.

Nella propria originaria versione l'art. 54-*bis* del decreto legislativo 165/2001 si limitava a dichiarare il divieto di misure sanzionatorie, di licenziamento, a contenuto discriminatorio, dirette o indirette, aventi effetti sulle condizioni di lavoro per motivi collegati direttamente o indirettamente alla segnalazione stessa (comma 1), aggiungendo che l'adozione di esse doveva essere segnalata al Dipartimento della funzione pubblica dall'interessato o dalle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative entro l'amministrazione pubblica implicata, perché venissero assunti i provvedimenti di competenza (comma 3).

La legge 179/2017 intervenne sull'art. 54-*bis* aggiungendo

previsioni interessanti conseguenti all'istituzione di ANAC avvenuta nel 2014. Anzitutto si pose il principio che la comunicazione delle misure (sempre da parte del segnalante o delle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative entro l'ente implicato) dovesse avvenire nei confronti dell'Autorità Nazionale Anticorruzione, richiesta di informare alternativamente il Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei ministri o gli altri organismi di garanzia o di disciplina per le attività e gli eventuali provvedimenti di competenza (comma 1).

In secondo luogo, essa conferì ad ANAC un potere sanzionatorio nei confronti del responsabile di siffatte misure (comma 6), disponendo anche in termini di inversione dell'onere della prova: veniva infatti messo a carico dell'ente pubblico ritenuto presuntivamente responsabile dell'adozione di queste misure il compito di dimostrare che esse erano motivate da ragioni estranee alla segnalazione stessa (comma 7). Comminò poi la sanzione della nullità degli atti discriminatori o ritorsivi (comma 7) e l'obbligo del reintegro nel posto di lavoro del segnalante licenziato a motivo della segnalazione (comma 8).

Per l'ambito privato la legge 179/2017 affermò il divieto di atti di ritorsione o discriminatori, diretti o indiretti, nei confronti del segnalante/denunciante per motivi collegati, direttamente o indirettamente, alla segnalazione, nonché la nullità del licenziamento ritorsivo o discriminatorio e delle misure ritorsive e discriminatorie, anche quelle che disponessero in termini di mutamento delle mansioni; dispose la facoltà di denuncia dell'adozione di siffatte misure all'Ispettorato nazionale del lavoro, perché potesse assumere i provvedimenti di propria competenza, ponendo a carico del datore di la-

¹⁸ Art. 16.4 doc. ult. cit.

¹⁹ Art. 1.1, *lett. m*), doc. ult. cit.

voro l'onere di dimostrare che le misure adottate si fondavano su ragioni estranee alla presentazione della segnalazione²⁰.

La disciplina vigente conferma tutto l'impianto pubblicistico precedente estendendolo al comparto privato e rafforzandolo. Essa contiene una prima semplificazione nel senso di riferirsi alle sole misure (omissive e commissive) di ritorsione (categoria che comprende anche quelle discriminatorie) realizzate, tentate o minacciate, esemplificando con l'indicazione di una lista di specifici tipi di atti o di omissioni, sulla base della prassi più ricorrente.

Il decreto conferma la presunzione di ritorsività e dunque, il regime di inversione dell'onere della prova. Introduce la previsione di quest'ultima anche in sede giudiziaria nell'occasione di una domanda risarcitoria per danni. Una criticità è certo rappresentata dalla previsione secondo la quale incombe al ricorrente l'onere di dimostrare che la misura determina un danno ingiusto. La direttiva impiega la locuzione «danno ingiustificato», molto meno tecnica; la normativa precedente non considerava rilevante l'esistenza di un qualche danno. Qui si adombra dunque il rischio di una regressione rispetto all'assetto precedente e comunque di non esatta trasposizione della direttiva: nell'ordinamento italiano la locuzione di «danno ingiusto» ancora il proprio accertamento ai presupposti assai stretti dell'art. 2043 del codice civile²¹.

Anche la protezione giurisdizionale in sede civile a fronte di misure ritorsive viene confermata, disponendo la nullità di esse e l'obbligo del reintegro nel posto di lavoro in caso di licenziamento²².

²⁰ Così l'art. 6 d.lgs. 231/2001 ult. cit.

²¹ Sul punto si veda Tambasco 2023a, p. 65.

²² Art. 19 doc. ult. cit. Sull'intera questione (ivi compresa l'interferenza fra la

Eguualmente accade sul fronte della tutela amministrativa, essendo confermato il ruolo dell'Autorità Nazionale Anticorruzione nel ricevere comunicazione delle misure ritorsive (anche da parte di dipendenti di enti privati), nell'accertarne la ritorsività e nel comminare le sanzioni correlate²³.

2.3. L'obbligo di attivare e gestire canali di segnalazione

Un terzo strumento di tutela del segnalante consiste nell'obbligo fatto agli enti pubblici e privati riguardati dal decreto di attivare canali di segnalazione, di gestire queste ultime nonché di utilizzare modalità di trattazione di esse efficaci. Il silenzio della prima versione dell'art. 54-*bis* del d.lgs. 165/2001 venne colmato dal legislatore del 2017: egli dettò norme indirizzate a presidiare l'assetto sul punto in oggetto in due diverse direzioni.

Anzitutto conferì all'Autorità Nazionale Anticorruzione un potere sanzionatorio nei confronti di colui che entro l'ente pubblico implicato fosse da ritenere responsabile per l'assenza di procedure utili al ricevimento delle segnalazioni, per l'adozione di procedure non conformi a quanto stabilito nelle apposite linee guida da adottarsi da parte di ANAC, ovvero per il mancato svolgimento delle attività di verifica e analisi delle segnalazioni stesse²⁴. Ciò significava stabilire il principio dell'obbligo dell'ente di creare canali di

disciplina del whistleblowing e quella dettata da altre disposizioni poste a tutela del lavoratore) si veda Tambasco 2023a, pp. 60-77.

²³ Artt. 19.1 e 21 doc. ult. cit. Sul punto Parisi 2023.

²⁴ Art. 54-*bis*, comma 6 d.lgs. 165/2001.

segnalazione e di amministrarli secondo certe modalità di efficienza; obbligo affermato e meglio specificato dal Legislatore del 2023²⁵, che conferma sostanzialmente anche il regime sanzionatorio, salvo qualche lieve modifica²⁶.

Qui si ricollega la seconda misura adottata dal Legislatore del 2017: in quell'occasione egli aveva conferito ad ANAC un potere regolatorio di portata vincolante, da esercitare, dopo aver sentito il Garante per la protezione dei dati personali, tramite l'adozione di Linee guida relative alle procedure che gli enti della PA avrebbero dovuto utilizzare nell'occasione del ricevimento di segnalazioni e della loro gestione²⁷. Le Linee guida avevano «l'obiettivo di integrare la normativa di settore, indicando alle amministrazioni misure concrete per una corretta gestione delle segnalazioni di illeciti e per una interpretazione dell'istituto [del whistleblowing] compatibile con l'ordinamento generale e in linea con lo spirito e la *ratio* della normativa specifica»²⁸. Esse avevano certamente anche lo scopo di spiegare a colui che avesse voluto fare una segnalazione esterna al proprio ente, dunque ad ANAC, secondo quali modalità essa l'avrebbe gestita²⁹. A questi fini era stata adottata da ultimo la delibera 469/2021 (in sostituzione della determinazione 6/2015). Lo scostamento delle procedure utilizzate dall'ente pubblico rispetto alle indicazioni di ANAC avrebbe potuto determinare l'esercizio

²⁵ Artt. 4-5 (per le segnalazioni interne) e 7-8 (per le segnalazioni esterne) doc. ult. cit.

²⁶ Sul punto si vedano Fraschini 2023, pp. 103-107; Parisi 2023, pp. 99-102.

²⁷ Art. 54-bis, d.lgs. 165/2001.

²⁸ ANAC (2022), *Relazione annuale 2021*, Roma, pp. 115-116.

²⁹ Doc. loc. ult. cit.

del potere sanzionatorio da essa detenuto, del quale si è detto appena sopra.

La disciplina vigente contiene già le modalità di costruzione del canale interno e di gestione delle segnalazioni ad esso pertinenti³⁰. Dunque, l'ambito di operatività delle linee guida di ANAC - pur previste³¹ - è profondamente mutato: esse consistono in atti di auto-organizzazione (e non di regolamentazione indirizzata ad altri) in quanto destinate a indicare le modalità secondo le quali viene costruito e gestito il canale di segnalazione esterna, dunque il canale che trasmette ad ANAC segnalazioni di whistleblowing e comunicazioni di misure ritorsive.

ANAC vi ha provveduto entro i tre mesi dall'entrata in vigore del decreto, con delibera 311 del 12 luglio 2023, accompagnando le Linee guida con un rinnovato regolamento di vigilanza e sanzionatorio³². Nella prima parte di esse sono presenti indicazioni anche in materia di canali per le segnalazioni interne: questa previsione non integra un comportamento *ultra vires*, dal momento che l'Autorità può discrezionalmente esercitare una funzione regolatoria, di indirizzo, nei confronti di enti in relazione ai quali essa esercita la propria vigilanza. Tuttavia, occorre anche prendere atto che questa parte delle Linee guida non funge più da parametro di valutazione dell'idoneità delle procedure interne di cui si sia dotato un ente pubblico nelle attività di ricezione e gestione di una segnalazione, come invece avveniva ai sensi della legge 179/2017.

L'assetto conseguito indebolisce l'impianto sanzionatorio di cui si è detto, il ruolo di ANAC nel suo complesso e i presidi preventivi in generale: le indicazioni date nel passato tramite le due

³⁰ Artt. 4-5 d.lgs. 24/2023.

³¹ Art. 10.1 d.lgs. 24/2023.

³² Delibera 310 del 12 luglio 2023.

diverse generazioni di Linee guida hanno senz'altro aiutato a evitare il ricorrere di ipotesi di inadempimento per errata costruzione del canale interno di segnalazione di sua gestione e di trattazione delle segnalazioni.

2.4. Le limitazioni della responsabilità derivanti dalla rivelazione di informazioni

Il Legislatore del 2017 si era posto il problema di quali conseguenze negative potessero derivare per il segnalante/denunciante dalla rivelazione di informazioni coperte da riservatezza (in quanto connesse al rapporto di lavoro sia pubblico sia privato) o anche da obblighi di segretezza, introducendo, a certe condizioni, una scriminante della responsabilità in caso di rivelazione e utilizzazione di segreti d'ufficio, di rivelazione di segreti professionali, nonché di segreti scientifici e industriali³³. È probabile che si sia tenuto conto di alcune criticità che erano nel frattempo emerse in sede giudiziaria penale, difficili da amministrare a motivo del silenzio tenuto dalla legge 190/2012³⁴.

Il decreto legislativo interviene sul punto modificando integralmente la disciplina, sulla scorta delle indicazioni contenute nella direttiva³⁵. Ne deriva un assetto assai più robusto nel senso della protezione del segnalante/denunciante/divulgatore pubblico (anche se non scevro da problemi interpretativi) articolato in cinque punti.

³³ Art. 3 legge 179/2017.

³⁴ Si veda ad esempio il giudizio conclusivo con sentenza di Corte di Cassazione, VI sez. pen., 21 maggio 2018, n. 35972.

³⁵ Art. 20 di recepimento dell'art. 21 della direttiva europea.

Anzitutto vengono stabiliti due presupposti per beneficiare della limitazione della responsabilità a questo titolo: la convinzione del segnalante/denunciante che ricorrano fondati motivi per ritenere necessaria la rivelazione dei segreti ai fini di rendere nota la violazione; il rispetto delle condizioni stabilite dal decreto ai fini dell'introduzione della segnalazione/denuncia/divulgazione pubblica³⁶.

Con riguardo all'ambito soggettivo di applicazione della norma, la scriminante opera nei confronti delle persone fisiche ma anche degli enti, in considerazione del fatto che viene implicata la disciplina stabilita dal d.lgs. 231/2001 in materia di responsabilità di questi.

Con riguardo all'ambito oggettivo vengono prese in considerazione non le singole condotte di reato, bensì i comportamenti (delle persone fisiche che segnalano e degli enti) meritevoli di tutela, ossia (a certe condizioni) la rivelazione e la diffusione di informazioni relative a violazioni coperte dall'obbligo di segretezza in materia di tutela del diritto d'autore, di protezione dei dati personali, ovvero suscettibili di rivelare e diffondere informazioni che offendono la reputazione della persona coinvolta nella segnalazione/denuncia.

Si stabilisce infine che l'attività di acquisizione delle informazioni da segnalare in quanto tale non integri una condotta di reato, sempre che non siano implicate condotte che viceversa consistano in fattispecie illecite: questa è una disposizione che peraltro conferma un indirizzo giurisprudenziale già emerso³⁷.

³⁶ Il presupposto è di difficile ricostruzione a motivo della non chiarezza dei rinvii alle disposizioni implicate: sul punto si veda Cantone 2023, p. 127.

³⁷ Sentenza Corte di Cassazione ult. cit.

2.5. La (parziale) estensione dello statuto di tutela a persone diverse dal segnalante/denunciante/divulgatore pubblico

A quanto sinora rassegnato – che rappresenta il miglioramento di quanto già esistente - il decreto di recepimento aggiunge qualche altro tassello.

Un significativo sviluppo nella direzione del potenziamento dello strumento del whistleblowing si ricava dalla previsione secondo la quale nello statuto di protezione del whistleblower sono a qualche titolo coinvolte anche persone diverse dal segnalante/denunciante/divulgatore pubblico, in particolare i «facilitatori», altre persone appartenenti al medesimo contesto lavorativo e legate al segnalante/denunciante/divulgatore pubblico da uno stabile legame affettivo o di parentela entro il quarto grado, il suo collega di lavoro se legato da un rapporto abituale e corrente, gli enti di sua proprietà o che operano nel suo contesto lavorativo³⁸. Il fatto che sia a tutti questi soggetti riconosciuto il diritto di informare, al pari di quanto potrebbe fare direttamente il segnalante, è già di per sé un progresso, al quale si aggiungono il divieto di adottare nei loro confronti anzitutto misure discriminatorie e il loro diritto di attingere alle misure di sostegno.

A quest'ultimo proposito occorre tuttavia osservare che il Legislatore ha optato per un regime ridotto: per essi lo statuto di protezione gode infatti di alcune limitazioni, rappresentate anzitutto dalla mancata inversione dell'onere della prova nel caso di misure che si pretende siano ritorsive³⁹.

³⁸ Art. 3, ult. comma, d.lgs. 24/2023.

³⁹ Così l'interpretazione che dà ANAC del disposto dell'art. 17.2 doc. ult. cit., che

La medesima situazione sembra ricorrere quando si tratti di domanda risarcitoria per danni conseguenti a misura ritorsiva⁴⁰.

Analogamente deve dirsi per le misure di sostegno di cui si tratterà appena oltre: esse, infatti, stando al disposto letterale della norma, sembrano potersi applicare soltanto alle «persone segnalanti»⁴¹ e dunque non alle persone fisiche diverse da queste, dai denunciatori e da chi ricorra alla divulgazione pubblica. Questa soluzione contrasta tuttavia con la direttiva dell'Unione che considera che tutto il «pacchetto» di misure di sostegno sia a disposizione di ognuna delle «persone di cui all'art. 4»⁴², dunque anche a quanti sono invece esclusi dalla normativa italiana di recepimento.

2.6. Le misure di sostegno giudiziali ed extragiudiziali

Recependo la direttiva – che al proposito non lascia alternative, disponendo in modo vincolante – sono state introdotte misure di sostegno per i segnalanti/denunciatori/divulgatori pubblici.

Già si è detto – sebbene molto succintamente⁴³ - qualcosa in particolare a proposito dell'obbligo di mettere a disposizione di chi si determina a segnalare, denunciare o utilizzare la divulgazione pubblica «informazioni e consulenze esaustive e indipendenti, facilmente accessibili al pubblico e a titolo gratuito, sulle procedure

non considera coperte dall'inversione dell'onere della prova le persone riguardate dal comma 5 dell'art. 3 (Delibera 311/2023, p. 68).

⁴⁰ Art. 17.3 d.lgs. 24/2023.

⁴¹ Art. 18.1 doc. ult. cit.

⁴² Art. 10.1 direttiva europea.

⁴³ *Supra*, p. 103.

e i mezzi di ricorso disponibili in materia di protezione dalle ritorsioni e sui diritti della persona coinvolta»⁴⁴.

La caratteristica di indipendenza richiesta dalla norma europea ha indirizzato il Legislatore italiano verso una scelta per certi versi obbligata: quella di conferire ad ANAC la responsabilità in materia. L'Autorità deve adempiere tramite la tenuta di un registro contenente «l'elenco degli enti del Terzo Settore che forniscono [*rectius*: che siano in grado di fornire] alle persone segnalanti misure di sostegno».

L'iscrizione al registro è aperta ad alcune categorie di enti previste nel Codice del Terzo Settore⁴⁵: in particolare a quelli fra essi che svolgano attività di interesse generale nel settore relativo alla «promozione della cultura della legalità, della pace tra i popoli, della non violenza e della difesa non armata» e in quello che attiene alla «promozione e tutela dei diritti umani, civili, sociali e politici, nonché dei diritti dei consumatori e degli utenti delle attività di interesse generale (...), promozione delle pari opportunità e delle iniziative di aiuto reciproco (...)»⁴⁶.

ANAC deve dunque valutare le singole richieste di iscrizione e solo dopo tale valutazione potrà stipulare le convenzioni di cui alla previsione normativa. All'ente che offre la propria collaborazione incombe conseguentemente l'obbligo — ripreso quasi testualmente dalla direttiva — di fornire «informazioni, assistenza e consulenze a titolo gratuito⁴⁷ sulle modalità di segnalazione e sulla

⁴⁴ Art. 22.1.

⁴⁵ Art. 5, comma 1, d.lgs. 117/2017, cd. Codice del Terzo Settore.

⁴⁶ Art. 18.1 d.lgs. 24/2023.

⁴⁷ La direttiva in verità richiede che sia lo Stato membro a fornire queste misure

protezione dalle ritorsioni offerta dalle disposizioni normative nazionali e da quelle dell'Unione europea, sui diritti della persona coinvolta, nonché sulle modalità e condizioni di accesso al patrocinio a spese dello Stato»⁴⁸.

L'assetto messo in campo dal decreto si presenta come interessante da più di una prospettiva.

Anzitutto esso può essere messo in correlazione con il divieto fatto al segnalante di rinunciare ai propri diritti e alle tutele disposte per legge, anche tramite accordi transattivi⁴⁹: l'attività informativa svolta dagli enti del Terzo Settore dovrà farsi carico anche di questo versante, per evitare di determinare situazioni di nullità per conflitto con norma che ha portata imperativa.

In secondo luogo, se l'Autorità si affiderà a enti competenti e già esperti nell'affrontare le difficili problematiche che si pongono a fronte delle aspettative e delle concrete esigenze del segnalante, l'assetto aiuterà a innalzare la consapevolezza di quest'ultimo circa le difficoltà alle quali egli è destinato ad andare incontro, a scegliere la procedura più adatta al caso concreto, ad aumentare il grado di chiarezza nell'esposizione delle informazioni che si vogliono condividere, a ridurre i casi di inammissibilità della segnalazione introdotta per errori nella sua stesura: in una parola, esso contribuirà a rendere più effettiva l'azione del whistleblower.

Anche in altri ordinamenti europei — e ben prima del recepimento della direttiva — questa via di sostegno del segnalante era stata sperimentata con un buon grado di successo. Si segnala a titolo meramente esemplificativo la prassi maturata in virtù dell'attività

di sostegno alla persona a titolo gratuito: il Legislatore ha trasferito la gratuità “a valle”, sulle spalle degli enti del Terzo Settore che abbiano preso iscrizione nel registro.

⁴⁸ Art. 22.2 doc. ult. cit.

⁴⁹ Art. 22 doc. ult. cit.

svolta dalla *IAW (Integrity at Work Initiative* irlandese), una rete di circa venticinque enti che lavora a contatto con *Transparency Legal Advice Center di T.I.-Ireland* per offrire assistenza legale al whistleblower, sulla base del *Protected Disclosures Act (2014)*; nonché de *La Maison des Lanceurs d'allert* in Francia, rete di una trentina di enti privati che - senza alcuna previsione normativa in materia - offre varie misure di sostegno al segnalante; analogamente accade nei Paesi Bassi con la legge che istituisce la “casa del whistleblower”, nella quale sono offerte anche misure di sostegno e di consulenza sia legale che psicologica.

Il registro messo a disposizione dalla legislazione di settore si affianca a quanto già preesiste in via generale nel nostro ordinamento, in particolare alla facoltà di ricorso al gratuito patrocinio senza alcun limite reddituale da parte delle vittime di atti persecutori⁵⁰; nonché alla facoltà degli enti accreditati nel registro di cui sopra di intervenire *ad adiuvandum* nel giudizio contro atti ritorsivi promosso dal segnalante/denunciante/divulgatore pubblico⁵¹.

⁵⁰ Art. 76.4-ter d.P.R. 115/2000.

⁵¹ Art. 106 cpc. Sul punto si veda Tambasco 2023b, pp. 78-80.

2.7. La cessazione della protezione

Già nella primitiva formulazione dell'art. 54-bis si disponeva che le tutele a favore del whistleblower cedessero a fronte di una sua condanna anche in primo grado (in sede tanto civile che penale) per calunnia o diffamazione⁵².

Le criticità interpretative che questa disposizione suscitò⁵³ non furono superate nemmeno con la legge 179/2017: restava infatti il nodo interpretativo relativo al trattamento della persona che si rendesse responsabile di *malicious reports*, ovvero che avesse fornito notizie false consapevolmente⁵⁴.

Nel riprodurre la direttiva europea, il decreto legislativo subordina – come già anzidetto – il riconoscimento della qualifica di whistleblower alla persona che, «al momento della segnalazione o della denuncia all'autorità giudiziaria o contabile o della divulgazione pubblica aveva fondato motivo di ritenere che le informazioni (...) fossero vere (...)»⁵⁵. Questa disposizione è integrata dalla previsione che una condanna penale in primo grado per calunnia o diffamazione esclude il ricorso alle misure di protezione, aggiungendo l'obbligo di irrogare nei confronti del segnalante una sanzione disciplinare⁵⁶.

⁵² Così l'apertura dell'art. 54-bis, come introdotto dall'art. 1.51 della legge 190/2012.

⁵³ Per le quali si veda Cantone 2023, p. 122.

⁵⁴ Art. 54-bis. 8 dell'art. come modificato dalla legge 179/2017.

⁵⁵ Art. 16.1, lett. a), che recepisce l'art. 6.1 della direttiva europea.

⁵⁶ Art. 16.3 d.lgs. 24/2023.

3. La prospettiva premiale: il contributo della direttiva europea, la scelta normativa italiana e le esperienze di altri ordinamenti, europei e non

Il legislatore italiano che ha recepito la direttiva europea non utilizza la facoltà - che questa prevede⁵⁷ - di accordare una tutela più alta rispetto allo standard minimo stabilito da essa stessa, dando attuazione alla disposizione secondo la quale: «Gli Stati membri possono prevedere misure di assistenza finanziaria e sostegno, anche psicologico, per le persone segnalanti nell'ambito dei procedimenti giudiziari»⁵⁸.

A proposito del sostegno finanziario, nell'ordinamento italiano una proposta di accoglimento di questa prospettiva era emersa nel quadro dei lavori della Commissione Garofoli⁵⁹, per essere poi cancellata nei lavori che portarono all'adozione della legge 190/2012: opzione confermata anche dalla legge 179/2017, e già accolta per l'ambito privato dal d.lgs. 231/2001.

Dunque, l'assetto attuale non innova da questa prospettiva⁶⁰.

Al proposito vale la pena di aprire una riflessione riprendendo il discorso con cui si è voluto aprire questo contributo relati-

vamente all'approccio incentivante che meriterebbero norme di difficile accoglimento nel contesto sociale al quale si indirizzano: nel caso si tratterebbe di valutare l'utilità di incentivi atti a contro-bilanciare lo stigma culturale e i danni anche (ma non solo) economici che si subiscono direttamente o indirettamente a motivo dell'aver segnalato.

Come appare evidente dalla trattazione che si va concludendo, l'assetto dato dal nostro Legislatore manifesta un approccio di tipo compensativo, facendo leva, oltre che su altre misure di protezione, sull'unico vantaggio economico derivante dal diritto al risarcimento dei danni e non raccogliendo lo spunto circa una "retribuzione" di tipo finanziaria suggerito dalla direttiva europea.

Questo secondo approccio - definito premiale⁶¹ - consiste nell'attribuzione appunto di un "premio" in denaro a chi informi a fini di far emergere e reprimere condotte di illegalità.

La prassi in materia è assai varia⁶², a cominciare da quella statunitense: è noto che ai sensi del *Dodd-Frank Act* del 2011, se le informazioni ricevute dal segnalante sono originali e rilevanti e se ad esse consegue un'azione che comporta sanzioni di almeno 1 milione di dollari, al whistleblower spetta un premio che va dal 10 al 30% della somma che l'amministrazione pubblica incamera⁶³.

In altri ordinamenti giuridici la prassi va orientandosi verso

⁵⁷ Art. 25.1 direttiva europea

⁵⁸ Art. 20.2 doc. ult. cit.

⁵⁹ Si veda il testo dell'art. 4-bis contenuto nel documento che riporta le proposte di emendamenti al disegno di legge A.C. 4434, allegato a Commissione per lo studio e l'elaborazione di proposte in tema di trasparenza e prevenzione della corruzione nella pubblica amministrazione, *Prime riflessioni e proposte emendative*, in http://www.rivistacorteconti.it/export/sites/rivistaweb/RepositoryPdf/Rivista-Cartacea/2012/rivista_1/rivistacdc_1_2_2012_07_06_documentazione.pdf.

⁶⁰ Per il comparto privato si veda Grasso, Ripepi. Un regime di premialità è normato - a vantaggio del collaboratore di giustizia - dall'art. 58-ter legge 354/1975 sull'ordinamento penitenziario, legge 6/2018 e art. 8 d.l. 152/1991.

⁶¹ Per tutti si veda Zorzetto 2020.

⁶² Per una comparazione si veda Turksen 2020.

⁶³ Parisi 2020. Per dare qualche numero sul fenomeno: nel periodo 2010-2020 4,8 miliardi di dollari sono stati incassati dall'amministrazione federale, a fronte di 1 miliardo di dollari erogato a favore di 207 whistleblower. (I dati sono tratti da <https://valori.it/sec-premi-whistleblower/>).

l'accoglimento di un sistema misto, compensativo e premiale insieme. Si consideri per esempio l'assetto stabilito nel Regno Unito di Gran Bretagna: il *Public Interest Disclosure Act* del 1998 stabilisce che il whistleblower può ricevere un *uncapped award* anche in funzione di risarcimento dei danni subiti sulla base della decisione dell'*Employment Tribunal*.

Nell'ordinamento canadese la persona che subisce una discriminazione a motivo della segnalazione può introdurre un *complaint* all'*Integrity Commission*⁶⁴; in aggiunta il *Public Servant Disclosure Protection Act* stabilisce che colui che segnala può ottenere una somma pari al compenso che gli sarebbe dovuto dal datore di lavoro; e che può ottenere una compensazione per le spese sostenute e le perdite (anche di opportunità) subite⁶⁵.

Anche il sistema adottato nella Corea del Sud si presenta come misto: il *Public Interest Whistleblower Act* accorda premi in denaro e una compensazione finanziaria per le spese sostenute e per le perdite di opportunità.

Il *Public Interest Disclosure Act* (2013) australiano stabilisce che il whistleblower non dovrà pagare le spese legali sostenute in conseguenza di azioni discriminatorie (c.d. *reprisal*) se non abbia agito con dolo.

Fra i Paesi dell'Unione europea si segnala la Slovenia, il cui *Integrity and Prevention of Corruption Act* prevede che il whistleblower abbia diritto a essere risarcito per i danni morali e materiali, nonché per le perdite di guadagno passate, presenti e future determinate dalle misure discriminatorie.

Le differenze culturali e le profonde diversità giuridiche fra ordinamento italiano e ordinamento statunitense hanno suggerito al

⁶⁴ Sect. 738 Criminal Code.

⁶⁵ Art. 21.7.

legislatore domestico di non importare il modello premiale d'oltre-atlantico. E però il Legislatore domestico avrebbe potuto dare vita a un assetto che, ispirandosi alla prospettiva premiale, non utilizzasse le dinamiche sottostanti al sistema statunitense: infatti i vantaggi della premialità non possono essere sottovalutati, svolgendo essa una funzione generale di promozione dell'istituto. E non è detto che essa debba esaurirsi con misure di portata economico-finanziaria. Questa, degli incentivi reputazionali, era peraltro una soluzione già emersa nel corso del 2017 in Parlamento nel quadro delle audizioni informali dell'ANAC nel corso del dibattito sul progetto di legge che sarebbe poi diventata la legge 179/2017. Ci si sarebbe potuti indirizzare verso l'adozione di forme di riconoscimento sociale, pubbliche, che abbiano ricadute positive sulla carriera del dipendente così da premiarlo indirettamente, innalzando la sua reputazione, per essersi esposto in prima persona a vantaggio di un bene collettivo, l'integrità dell'ente di appartenenza e del contesto in cui egli lavora.

Nel dibattito dottrinale odierno⁶⁶ oltre a questa via si prefigura una diversa e complementare soluzione. Mentre nel sistema statunitense il whistleblower è alleato delle pubbliche istituzioni contro l'ente al quale appartiene, nell'ordinamento italiano sarebbe necessario valorizzare la naturale "alleanza" che dovrebbe essere stretta tra la persona che segnala e il suo ente di appartenenza⁶⁷: il whistleblower dovrebbe essere valorizzato da ogni ente che amministra una segnalazione perché è un strumento di controllo per così dire "di primo livello", interno all'ente, collaborando, grazie alle

⁶⁶ Si vedano le considerazioni di A. Della Bella, nella relazione all'evento *Officina del diritto. La nuova disciplina del whistleblowing fra Italia e Unione europea*, Università Cattolica S.C., Milano, 24 ottobre 2023 (registrazione disponibile nel sito di Radio Radicale).

⁶⁷ V. *supra*, p. 77.

informazioni che ha, con i vertici di esso per mantenere l'ambiente di lavoro integro, contribuendo a che l'ente stesso adotti iniziative di *compliance*. Il Legislatore italiano del 2023 ha perso questa opportunità. Si auspica che essa possa essere colta quando si tornerà a riflettere su alcuni nodi interpretativi e applicativi delle norme contenute nel decreto legislativo 24/2023, magari anche nell'occasione del necessario contraddittorio che si instaurerà con la Commissione europea chiamata a vigilare sul corretto adempimento della direttiva 2019/1937, nonché sul suo buon funzionamento: in questo quadro, essa sarà chiamata a suggerire tanto al legislatore europeo quanto a quelli nazionali una correzione della disciplina in senso migliorativo⁶⁸. Dunque, il Legislatore domestico potrebbe approfittare dell'intervallo di tempo che ci separa da questo confronto per riflettere anche – ma non solo – sui vantaggi di un sistema di “premiabilità reputazionale” a favore del whistleblower.

⁶⁸ Ai sensi dell'art. 27.3 della direttiva, la Commissione «entro il 17 dicembre 2025 e tenendo conto della sua relazione presentata ai sensi del paragrafo 1 e delle statistiche degli Stati membri trasmesse ai sensi del paragrafo 2 (...) presenta al Parlamento europeo e al Consiglio una relazione che valuta l'impatto della normativa nazionale di recepimento della presente direttiva. La relazione valuta il funzionamento della presente direttiva e l'eventuale necessità di provvedimenti aggiuntivi, comprese, ove appropriato, modifiche al fine di estendere l'ambito di applicazione della presente direttiva ad altri settori o atti dell'Unione, in particolare il miglioramento dell'ambiente di lavoro allo scopo di tutelare la sicurezza e la salute dei lavoratori e le condizioni di lavoro.

Oltre alla valutazione di cui al primo comma, la relazione valuta il modo in cui gli Stati membri si avvalgono dei meccanismi di cooperazione esistenti quale parte dei loro obblighi di dare seguito alle relazioni riguardanti le violazioni che rientrano nell'ambito di applicazione della presente direttiva e, più in generale, le modalità di cooperazione da essi seguite in caso di violazioni con dimensione transfrontaliera».

Riferimenti bibliografici

- Bobbio N. (1977), *Dalla struttura alla funzione. Nuovi studi di teoria generale del diritto*, Laterza, Roma.
- Cantone R. (2023), *I riflessi penalistici*, in Tambasco D. (a cura di), *La nuova disciplina del whistleblowing dopo il D.lgs. n. 24/2023*, Giuffrè-Lefebvre, Milano, pp. 118-129.
- De Vergottini G. (2012), “Editoriale”, *Corruzione contro Costituzione*, Padova, 1-2.
- Fraschini G. (2023), *Le sanzioni*, in Tambasco D. (a cura di), *La nuova disciplina del whistleblowing*, pp. 103-107.
- Grasso G., Ripepi A. (2023), “Il whistleblowing: un istituto in evoluzione nel disegno (dai tratti incerti) del legislatore”, *Giurisprudenza penale Web*, 7-8.
- Halperin J.-L. (2011), “Law in Books and Law in Action: The Problem of the Legal Change”, *Maine Law Review*, vol. 64/1, pp. 46-76.
- Parisi N. (2023), *Il ruolo dell'Autorità Nazionale Anticorruzione*, in Tambasco D. (a cura di), *La nuova disciplina del whistleblowing*, pp. 81-101.
- Parisi N. (2020), *La funzione del whistleblowing del diritto internazionale ed europeo*, in Della Bella A., Zorzetto S. (a cura di), *Whistleblowing e prevenzione dell'illegalità: 1° Convegno Annuale del Dipartimento di Scienze Giuridiche C. Beccaria*, Giuffrè, Milano, pp. 3-40.
- Parisi P. (2022), *Il whistleblowing nella giurisprudenza di merito*, in Transparency International, *Whistleblowing 2021*, Milano.
- Spangher G. (2012), “Il “contrasto” alla corruzione nell'orizzonte della politica criminale”, *Corruzione contro Costituzione*, Padova, 1-2.
- Tambasco D. (2023a), *Divieto di ritorsione e protezione dalle ritorsioni*, in Tambasco D. (a cura di), *La nuova disciplina del whistleblowing*, pp. 60-77.

- Tambasco D. (2023b), *Misure di sostegno, rinunce e transazioni*, in Tambasco D. (a cura di), *La nuova disciplina del whistleblowing*, pp. 78-80.
- Turksen U. (2020), *Whistle-blower Protection in the EU: Critical Analysis of Challenges and Future Prospects*, in Della Bella A., Zorzetto S. (a cura di), *Whistleblowing e prevenzione dell'illegalità*, pp. 41-124.
- Zorzetto S. (2020), *Costi e benefici del whistleblowing: questioni di policy e premiali*, in Della Bella A., Zorzetto S. (a cura di), *Whistleblowing e prevenzione dell'illegalità*, pp. 457-491.

Riflessioni sulla premialità

Priscilla Robledo

SOMMARIO: 1. Premessa - 2. Parliamo di soldi? - 3. L'onestà non ha prezzo... - 4. ...ma la discriminazione costa - 5. Grazie per aver fatto il tuo dovere.

1. Premessa

Il contributo che segue non ha pretese accademiche, essendovi numerosi/e professionisti/e e studiosi/e ben più competenti di chi scrive nell'espone la disciplina della premialità in seguito a fondate segnalazioni da whistleblowing. L'obiettivo delle pagine che seguono è quello di aprire una riflessione, senza necessariamente volerla chiudere, dal momento che, come noto, il tema della premialità non è di facile soluzione.

A tal proposito mi colpì un recente intervento proprio della prof.ssa Donini nel quale disse che con riferimento all'opportunità e alla disciplina della premialità, cambiava opinione ogni giorno. Un'affermazione coraggiosa, in un mondo che ci spinge a prendere sempre posizione e rivendicarla con sicumera, senza dare adito a dubbi e incertezze, nella convinzione manichea che la soluzione giusta non abbia macchie e sia una sola e o stai dalla parte della ragione, o sei nel torto.

E invece, il tema della premialità abbraccia una complessità che non può ridursi ad essere pro o contro. Se non altro perché in mezzo ci sono i soldi.

2. Parliamo di soldi?

Parlare di soldi non è mai facile perché non si sa mai bene come farlo.

Mostrare un attaccamento troppo smodato al denaro non è elegante, ma non farne è da stolti.

I soldi non fanno la felicità. Eppure, ti permettono di vivere una vita più comoda, concetto che per molte persone si avvicina alla felicità.

Chi ne fa parecchi, non lo dice. Come la beneficenza. Ma se non hai, mostrarsi in stato di bisogno è disdicevole. Io penso che i motivi intorno alla reticenza nel parlare di soldi nel nostro paese siano molteplici, ma un fattore comune è la scarsa conoscenza di quanti soldi si disponga in Italia: tra chi pensa che l'ammontare dello stipendio sia un dato personale (*spoiler*: non lo è!) e chi evade sistematicamente le tasse, nessuno ne sai mai nulla. E allora via di fantasia, proiezioni sui guadagni altrui, frustrazioni personali, invidia, desiderio di guadagnare di più¹, vergogna di dirlo.

Sullo sfondo di tutto ciò, c'è un paese sempre più impoverito,

¹ Vale la pena ricordare la teoria dei fattori igienici e motivanti di Frederick Herzberg (1969), che misura il grado di soddisfazione (e quindi di performance) delle persone sul luogo di lavoro. I fattori motivanti sono quelli che portano alla soddisfazione del lavoratore e lo spingono a lavorare meglio e raggiungere gli obiettivi. Riguardano in particolare il piacere di svolgere il proprio lavoro, il riconoscimento del proprio operato, la progressione di carriera, il coinvolgimento nelle scelte aziendali, etc. I fattori igienici sono invece elementi che possono portare a mancanza di motivazione e soddisfazione sebbene siano considerati necessari componenti dell'attività lavorativa (la routine, il carico di lavoro, il rapporto con i colleghi, etc) e che dunque in ottica manageriale devono essere oggetto di miglioramento costante. In questo scenario, Herzberg riconosce la complessità della questione salariale e conclude che il denaro è un fattore dapprima motivante (ad esempio, la prospettiva di uno stipendio migliore mi spinge a cambiare lavoro) ma diventa subito igienico (dopo essermi insediata nel nuovo lavoro, in breve tempo mi convincerò che quel salario mi spetta di diritto e anzi meriterei di più).

con divari salariali che determinano forti ineguaglianze e attentano allo sviluppo, che non cresce, non progetta e non spera, e che si ripiega su se stesso nel comfort di quei (pochi) diritti acquisiti (ma chissà per quanto: non ci si può accontentare di avere ottenuto un diritto, perché se poi non lo si rivendica o non lo si agisce, esso si perderà). E, come noto, quando un bene è scarso l'uomo (o la donna) si fa lupo.

3. L'onestà non ha prezzo...

Se quanto precede ha una valenza in qualche modo fisiologica, e cioè legata a condizioni di lavoro e di vita che possiamo chiamare ordinarie, nella dinamica patologica del whistleblowing, in cui si esce dall'ordinario per entrare in terreno minato, il discorso si fa ancora più complesso perché a considerazioni venali si aggiungono giudizi morali.

Whistleblowing e denaro non suonano bene nella stessa frase. I motivi che spingono un/a whistleblower a segnalare non rilevano, ma se questi motivi sono i soldi, allora sì che rilevano, anzi diventano immediatamente l'unico motivo: "l'ha fatto (solo) per i soldi" e quindi diventa lecito chiedersi, se non avesse avuto la prospettiva economica, quel/la whistleblower avrebbe segnalato lo stesso? Che valore - civile ed economico - dare a quella segnalazione?

Secondo questo ragionamento una segnalazione deve essere motivata solo dalla gloria, o meglio - dal senso di giustizia, dalla volontà di perseguire finalità di tipo civile, etico e morale, non sporcate dalla promessa del vile denaro.

La ricompensa renderebbe l'atto di segnalare una mera *transaction*, uno scambio di servizi, che non ha posto nella strada verso la legalità.

Infine, una serie di argomentazioni contro la premialità mettono in dubbio la qualità stessa della segnalazione, sostenendo che

la prospettiva di fare dei soldi aprirebbe la strada a valanghe di segnalazioni infondate.

È veramente così?

4. ... ma la discriminazione costa

La (corposa) letteratura sul whistleblowing ci racconta che le discriminazioni di cui può cadere vittima il/la whistleblower sono anche economiche.

Al rischio concreto di perdere il lavoro, e dunque lo stipendio, si aggiunge quello di non riuscire a trovarne un altro, perché la reputazione del/la whistleblower lo/a precede e nessun ente ha interesse a mettersi in casa un *watchdog*.

Inoltre, la dinamica patologica del/la whistleblower impone alla persona in questione di cercare assistenza legale, che ha un costo, e probabilmente anche supporto psicologico, e anch'esso ha un costo. Queste sono spese impreviste che aumentano la frustrazione di una persona che già sta vivendo in un contesto ostile, e della sua famiglia che probabilmente si chiederà se ne è valsa la pena. La mancanza di soldi aumenta la paura e la sfiducia. Queste emozioni minano la tenuta mentale ed energetica del/la whistleblower e possono dunque avere un impatto esponenziale, a 360 gradi, sul destino del/la whistleblower oltre che avere un effetto deterrente su potenziali futuri/e whistleblower.

Per questo motivo, The Good Lobby² chiedeva che venisse

² Con il nome precedente *Riparte il futuro*, The Good Lobby Italia ha condotto con successo la campagna *Voci di giustizia* insieme a Transparency International che ha portato all'approvazione in Italia della legge 179/2017 e la campagna per l'approvazione della direttiva europea 2019/1937 insieme a centinaia di organizzazioni della società civile europea.

istituito almeno un fondo di sostegno e ristoro economico per chi decide di segnalare, per aiutarlo/a a sostenere le spese impreviste in cui incorrerà per la propria tutela lavorativa e mentale.

Il legislatore comunitario non ha escluso questa possibilità, lasciando agli Stati membri la discrezionalità nel decidere se erogare tali misure. La soluzione che ha prevalso nel nostro ordinamento è stata quella di prevedere in favore dei/delle whistleblowers attività di assistenza informativa e legale gratuita erogata da associazioni in partnership con ANAC: una soluzione che presenta certamente interessanti elementi di creatività, ma che non fornisce soluzioni concrete ai problemi altrettanto concreti sopra descritti.

5. Grazie per avere fatto il tuo dovere

È lecito porsi questa domanda: se la paura della miseria è una paura concreta, prevedere un premio in denaro può avere un effetto incentivante sulle segnalazioni?

Il dispositivo premiale è cosa diversa dal ristoro economico: quest'ultimo si può considerare un rimborso, il primo un ringraziamento. Se ringraziamento è, esso non può che seguire a una segnalazione fondata, che ha portato un recupero di somme, o a un'attività di prevenzione, o a ogni modo alla rimozione di una violazione (con buona pace di chi pensa che aprendo alla premialità il whistleblowing verrebbe considerato solo un modo di fare soldi).

Negli Stati Uniti, un sistema economico e un ordinamento giuridico in cui non vi è alcuna vergogna a parlare di soldi e anzi averne tanti è segnale di successo, i/le whistleblowers che segnalano in specifici ambiti hanno diritto a ricevere una percentuale sulle somme che la loro segnalazione ha permesso allo Stato di recuperare. Questa logica ha portato la Securities and Exchange Commission ad accordare la cifra da capogiro di \$279 milioni di dollari

a un/a whistleblower nel maggio 2023³.

Pochi altri paesi, fra cui la Slovenia e la Corea del Sud, prevedono ricompense economiche.

Quando si parla di questo tema, chi non ha mai effettuato una segnalazione si dichiara spesso contro la premialità. Chi invece ha avuto esperienze dirette o affini ad una segnalazione da whistleblowing, non esita a dichiararla fondamentale. Il primo gruppo pensa che il whistleblowing non possa avere una controprestazione, il secondo gruppo ricorda che con l'onestà non si mangia. In mezzo sta chi immagina soluzioni di policy, che quindi devono potersi applicare *erga omnes*; consapevole che la premialità è uno strumento di incentivo e dunque dipende da come viene applicata, e che al contempo serve riflettere proprio su come incentivare le segnalazioni da whistleblowing perché esso è lo strumento più efficace (lo dicono i dati, non ultimi quelli pubblicati annualmente da ACFE⁴) per la prevenzione di frodi e corruzioni.

Consapevole della complessità sia del tema sia dell'operatività concrete di certe soluzioni, credo occorra pensare a come incentivare le segnalazioni di qualità. Senza dover per forza ricalcare soluzioni maturate in altri ordinamenti e dunque in altri contesti, una via mediana potrebbe essere quella di incoraggiare l'avvio di una *best practice* fino a farla, con il tempo, diventare *standard practice*. Si potrebbero prevedere forme premiali a livello interno all'ente, che potrebbero consistere in riconoscimenti di varia natura, o esterno, e cioè misure che garantiscano l'occupabilità, ai/alle dipendenti che hanno effettuato segnalazioni che si sono rivelate fondate e utili e hanno portato ad un miglioramento interno all'ente o

alla rimozione di una situazione di violazione.

In altre parole, indipendentemente dalla forma che rivestirà il premio, quello che occorre intraprendere è uno spostamento della prospettiva: nel nuovo paradigma del dipendente pubblico, che è chiamato a integrare competenze tecniche con competenze per l'integrità, la performance di un/a dipendente non va valutata solo in base a criteri economici, ma anche etici. Un servitore dello Stato, talvolta deve (poter essere messo in grado di) denunciare il potere.

³ <https://www.sec.gov/news/press-release/2023-89>: nel comunicato stampa si legge che il contributo della persona segnalante - la cui identità è riservata - è stato determinante per il successo dell'indagine.

⁴ [2022 ACFE Report to the Nations](#).

Whistleblowing: atto di eroismo o banalità del bene? Pregiudizi, resistenze e sfide per il futuro

Valentina M. Donini

SOMMARIO: 1. Frammenti dal passato 2. Oggi: confusione, sfiducia e paura 2.1. Il problema terminologico 3. Sfide per il futuro: e se non avessimo più bisogno del whistleblowing?.

1. Frammenti dal passato

Dalle parti di corso Vittorio a Roma, precisamente in via Monte della Farina, c'è una targa che non tutti notano, distratti dalla bellezza e, spesso, dalla confusione dei luoghi. Una targa che però è molto interessante perché rappresenta, forse, la smentita di quello che sembrava quasi il dogma assoluto dell'estraneità e lontananza del whistleblowing rispetto alla nostra sensibilità culturale e sociale, tale da giustificare la diffidenza, se non addirittura l'ostilità, con cui l'istituto è stato accolto nel nostro ordinamento.

Eppure, questa targa rivela qualcosa di diverso, cioè che già nel lontano 1727 ci si era posti il problema di proteggere l'identità dei cittadini che segnalavano comportamenti disonesti, scorretti, illegittimi (in questo caso con riferimento alla gestione dei rifiuti, tema anche questo attualissimo) e di incentivarli attraverso una gratificazione economica¹. Tanto la garanzia dell'anonimato, quanto

¹ «Si proibisce espressamente a qualunque persona di gettare immondezza di sorta alcuna intorno detta chiavica sotto pena di scudi 10 da applicarsi un terzo all'accusatore che sarà tenuto segreto ed altre pene corporali in conformità dell'editto pubblicato da Monsig Presidente delle strade sotto li XXVI settembre MDCXXVII».

l'incentivo economico erano giustificati dalla necessità di tutelare l'interesse pubblico, in questo caso la salubrità del luogo, scoraggiando altresì ulteriormente eventuali trasgressori.

D'altronde, qualcosa di simile all'odierno whistleblowing esisteva già nel diritto romano, ove si prevedeva che il privato cittadino potesse segnalare alle autorità eventuali fatti illeciti, in modo da contribuire alla lotta alla criminalità. La *Lex Iulia Maiestatis* addirittura riconosceva al *delator*² una somma di denaro che poteva arrivare fino a un quarto dei beni del reo, come ringraziamento per il suo contributo nel contrasto al malaffare.

Possiamo quindi considerare i *delatores* del diritto romano³ - che a loro volta si ispiravano alla figura del sicofante dell'antica Grecia (Pizzuti, 2019, p. XIII) e che originariamente non avevano alcuna connotazione dispregiativa⁴ - come dei moderni whistleblower?

Si trattava, in fondo, dell'espressione della collaborazione attiva dei cittadini che, con la loro denuncia, contribuivano ad affermare la giustizia (Frisone, p. 21) dal momento che non esisteva una figura equivalente a quello che è oggi il pubblico ministero: se

² Un informatore della *notitia criminis* non coinvolto nei fatti, che diventa un pubblico accusatore, da non confondersi con l'*index*, che era invece un correo dissociato che aspirava all'impunità o altre misure premiali, o alla libertà, qualora a denunciare fosse uno schiavo. Tutti vantaggi che venivano concessi in un'ottica di pubblica utilità. (Pettraccia, 2014, Rutledge, 2001).

³ Diverso dal *delator* era il ruolo dell'*index*, cioè colui che in cambio dell'impunità denunciava delitti in cui era coinvolto, quindi in pratica un pentito.

⁴ Tale connotazione negativa subentrerà successivamente, e se in Grecia il sicofante si trasformò in una vera e propria maschera comica, fortemente negativa (Pellegrino, 2019), nell'antica Roma l'imperatore Costantino espressamente proibì la delazione, prevedendo anche severe sanzioni in caso di trasgressione.

lo Stato non assumeva il ruolo di accusatore nei processi⁵ era un privato cittadino ad avviare le cause di interesse collettivo.

Ma è evidente che la necessità di coinvolgere un privato cittadino nella lotta alla criminalità⁶, se da una parte è sintomo dell'esigenza di responsabilizzare il singolo chiamandolo a rappresentare gli interessi pubblici collettivi, dall'altra indica l'avvio di un processo di privatizzazione e decentralizzazione della giustizia che però finisce, inevitabilmente, per rivelare una fragilità intrinseca del sistema. Ciò è palese soprattutto quando il cittadino non è mosso da autentica cura dell'interesse pubblico, ma da motivazioni legate al proprio tornaconto personale, come è accaduto a un certo punto nell'antica Grecia, poi nel diritto romano e anche, secoli dopo, nella *common law* con la degenerazione della figura del *common informer* (Beck 2000).

Va considerato, infatti, che se la moderna concettualizzazione del whistleblowing è nata negli Stati Uniti nel diciannovesimo secolo con il *False Claims Act*⁷, in realtà l'istituto affonda le

⁵ D'altronde anche Licurgo aveva specificato espressamente che ruolo della legge è prescrivere quel che non si deve fare, mentre è l'accusatore (un privato cittadino) che deve denunciare coloro che sono passibili delle pene stabilite dalle leggi. E solo in seguito sarà il giudice a punire coloro che gli sono stati indicati dall'una e dall'altro: in questo modo né la legge, né il voto dei giudici hanno valore senza chi consegna loro i colpevoli. Da qui si deduce che la degenerazione del ruolo dell'accusatore in persona di pochi scrupoli che con la minaccia della denuncia estorce denaro a persone innocenti è quindi successiva (Frisone, 21).

⁶ Trasformando e amplificando il suo ruolo da mero testimone o segnalante a parte direttamente e attivamente coinvolta in un processo, che agisce in nome e per conto dello Stato.

⁷ Con una significativa "anticipazione" nel 1777, quando gli ufficiali di marina

sue radici nel diritto medievale inglese, in particolare nel *writ of qui tam*⁸.

L'istituto costituiva, in realtà, un espediente per garantire il rispetto della legge anche nelle periferie del regno, dove il re non poteva intervenire direttamente e l'applicazione delle leggi veniva demandata a pubblici ufficiali del posto che, però, non erano sempre corretti, onesti o capaci.

Ciò innestava, di conseguenza, un conflitto tra politiche nazionali e locali che, nel corso del tempo, divenne sempre più teso. Il *writ of qui tam*, invece, consentiva al re di utilizzare il privato cittadino come un suo agente che, davanti all'inerzia del pubblico ufficiale, interveniva per difendere gli interessi della corona. Il cittadino, che in questa sua veste di "delegato del re" assumeva il nome di *common informer*, si faceva carico non solo di segnalare eventuali fatti illeciti, ma anche di agire in giudizio per conto del re. Di conseguenza, visto l'impegno richiesto (che non si limitava, quindi, alla mera denuncia), al *common informer* veniva riconosciuta una percentuale su quanto recuperato grazie al suo intervento.

Se, in una prima fase, l'attività del cittadino *common informer*

Richard Marven e Samuel Shaw denunciarono il loro comandante Esek Hopkins, accusandolo di corruzione e abuso di potere e per questo furono arrestati per insubordinazione e solo dopo un'aspra battaglia legale furono scarcerati. Come conseguenza di questo scandalo, il Congresso dei neonati Stati Uniti affermò il dovere dei cittadini di denunciare violazioni e fatti illeciti da parte dei funzionari dello Stato e il diritto di essere supportati e tutelati anche sotto il profilo economico. Cfr. Coyle 1922.

⁸ Azione che si ispira al brocardo latino: «*Qui tam pro domino rege quam pro se ipso in hac parte sequitur*», cioè colui che agisce tanto per il sovrano quanto per sé stesso.

era circoscritta a pratiche private e commerciali⁹, in seguito il sistema consentì la segnalazione di illeciti non solo allo scopo di prevenire e contrastare corruzione e malaffare, ma anche di limitare il potere delle autorità locali. Tuttavia, nel corso del tempo questo sistema mostrò tutti i suoi limiti, dal momento che si prestava facilmente ad abusi e storture: il *qui tam*, infatti, dava al privato cittadino il potere di rappresentare l'interesse pubblico (del re) in giudizio, "pubblicizzando" in questo modo il ruolo del singolo; ma, allo stesso tempo, la previsione di una ricompensa costituiva per il cittadino un interesse privato di tipo economico. Questo conflitto potenziale tra tutela dell'interesse pubblico e perseguimento di un fine economico privato poteva sfociare in segnalazioni false o pretestuose da parte di alcuni *common informer* senza scrupoli, che denunciavano (o minacciavano di denunciare) non più per contribuire all'applicazione della giustizia, ma per tornaconto personale e avidità.

La degenerazione dell'istituto e la trasformazione del *common informer* da onesto cittadino a *turbidum hominum genus*¹⁰, come lo definì Edward Coke nel celebre *Third Part of the Institutes of the Laws of England* (1644), comportò un crescente malcontento e un diffuso

⁹ Un primo riferimento normativa in materia è lo *Statute of York* del 1318, riguardante il prezzo del vino e dei prodotti alimentari fissato dal parlamento, ma spesso non rispettato dalle autorità locali. Aveva un contenuto simile lo *Statute of Northampton* del 1328, che riguardava la durata delle fiere e prevedeva un incentivo al cittadino che segnalava eventuali violazioni della norma. Ma si vedano anche altri testi, quali il *Sale of Wares Act* (1331) o successivamente, il *Wine Licences Act* del 1743.

¹⁰ Dello stesso tenore il giudizio del celebre scrittore Jonathan Swift, che descriveva il *common informer* come il rappresentante di una categoria di persone detestabili.

discredito del *writ of qui tam*, che si avviò così verso un lento declino. Declino accelerato poi dallo sviluppo dell'apparato amministrativo e del sistema giudiziario inglese che, con la centralizzazione della giustizia, non aveva più bisogno di subappaltare al privato cittadino la gestione degli interessi della corona¹¹.

Tuttavia, l'istituto intanto era stato esportato negli Stati Uniti, sia per l'applicazione diretta della *common law* inglese nei tribunali coloniali, sia per le legislazioni coloniali che riproducevano al loro interno espresse disposizioni *qui tam*. E questo stato dei fatti permase fino alla promulgazione del *False Claims Act* nel 1863, che legittimava il cosiddetto *relator* ad agire per conto dello Stato (anche in assenza di un danno diretto, quindi in deroga alle regole dello *standing* o *locus standi* che sull'accesso dei privati al giudice) e, quindi, a essere ricompensato¹².

2. Oggi: confusione, sfiducia e paura

Alla luce di questa ricostruzione, per cui è possibile rinvenire un lontano antenato del whistleblowing nel diritto romano e quindi considerare l'istituto come non completamente alieno e avulso

¹¹ L'istituto venne formalmente e definitivamente abrogato solo nel 1951 con il *Common Informers Act*. Come affermò Edwards (1951, p. 462): «scrivere un necrologio è normalmente qualcosa di triste e doloroso, ma se il soggetto della dipartita è il *common informer*, allora questo dovere diventa un compito estremamente piacevole». Una volta eliminato questo retaggio storico con il suo ingombrante passato di abusi e storture, restava però il problema di incentivare il singolo a segnalare eventuali fatti illeciti, così nel 1998, fu promulgato il *Public Interest Disclosure Act* (PIDA), la prima normativa in Europa in materia di whistleblowing, attualmente in fase di riforma. Per una disamina sull'evoluzione dell'istituto nel Regno Unito e la sua recezione negli Stati Uniti, cfr. Donini 2022a.

¹² Sulla premialità nel diritto statunitense e il *False Claims Act*, cfr. Beck 2019.

dall'esperienza giuridico-sociale italiana, rimane però innegabile il fatto che ancora oggi ci siano delle resistenze di ordine culturale che ne impediscono l'accettazione. In particolare, il fatto che nell'immaginario collettivo il whistleblower sia tuttora spesso assimilato al delatore e non venga invece considerato, come dovrebbe essere, una persona dotata di grande senso civico.

Ancora oggi, a tutti i livelli, permane una confusione concettuale prima ancora che terminologica, su cosa sia veramente il whistleblowing. Perché per molti non è chiara la differenza con la delazione, mentre dovrebbe essere superfluo ricordare come le due cose non abbiano nulla in comune, trattandosi nel primo caso di una persona che denuncia per il proprio tornaconto personale, mentre nel caso del whistleblower, di qualcuno che sacrifica il proprio benessere personale in nome dell'interesse pubblico.

In seconda battuta, va considerato anche il fattore, assolutamente comprensibile, della paura. Sarebbe ingenuo, se non addirittura ipocrita, raccontare il whistleblowing come una storia di successi. Chi segnala si trova inevitabilmente ad affrontare una serie di conseguenze negative, e se il quadro legislativo è cambiato negli ultimi anni per meglio specificare regole e tutele, queste non impediscono nei fatti il verificarsi di situazioni di grossa sofferenza, in primo luogo lavorativa, ma anche personale e affettiva per il whistleblower.

Per non parlare dello stigma sociale che ancora circonda questa figura, "colpevole" di rompere un presunto patto di solidarietà tra colleghi, che potrebbe essere però definito come una vera e propria omertà.

Infine, non va trascurato un ultimo fattore: la rassegnazione. Troppo spesso si ritiene che sia inutile segnalare, perché "tanto non cambierà nulla", perché il sistema è ormai profondamente corrotto e non c'è più alcuna speranza di miglioramento. Questo "furto" di fiducia è forse il peggior danno causato dalla corruzione, perché

impedisce ogni cambiamento e nel momento in cui prevale la convinzione che sono tutti corrotti e non c'è niente da fare, inevitabilmente si toglie forza e autorevolezza anche a chi, invece, avrebbe ancora voglia di battersi per l'integrità.

Dal momento che il whistleblowing è uno strumento per il cambiamento, oltre che uno straordinario strumento per promuovere l'*accountability* di un'amministrazione, ma è anche un atto di fiducia che mira a salvaguardare l'integrità di un'amministrazione, ben si comprende come cinismo e nichilismo ne impediscano accettazione e diffusione¹³.

La fiducia è, infatti, un elemento da non sottovalutare dal momento che il whistleblower, segnalando un illecito, compie un gesto di grande speranza, dettato da un impulso etico, dalla coscienza, dal senso del dovere, e forse (come descritto da Kenny 2019, p. 51) anche da un «appassionato attaccamento» nei confronti della sua organizzazione (Kenny, Fotaki, Vandekerckhove 2020). Il dipendente, confidando nel fatto che l'amministrazione apprezzerà il suo gesto, immagina che non sarà esposto a conseguenze negative, ma qualora queste ci dovessero essere, si aspetta (legittimamente) che l'amministrazione lo protegga.

D'altronde, è proprio il diritto in generale a chiederci di "fidarci" nel momento in cui ci aspettiamo che gli altri (intesi come persone, ma anche come organizzazioni) si comportino secondo quanto previsto dall'ordinamento, quando «stabilisce quali sono i diritti e i doveri reciproci all'interno di una qualsiasi relazione da esso regolata». (Greco 2021, p. 6).

Questa fiducia nel prossimo purtroppo può venire tradita, e in tal caso dovrebbe essere proprio il diritto o l'ordinamento a ristabilire

¹³ Questo perché il whistleblowing non va interpretato necessariamente come un'azione contro qualcuno, ma come un intervento a favore dell'integrità dell'amministrazione.

la fiducia, prevedendo dei rimedi a tutela del soggetto “tradito”. Ma se un tradimento tra pari è qualcosa che ci si può aspettare, il tradimento dell’organizzazione di appartenenza (che invece di ringraziare e proteggere il whistleblower lo espone a terribili conseguenze), è qualcosa di molto più difficile da immaginare e accettare, perché rappresenta la rottura di un patto di fiducia nei confronti del diritto stesso, oltre che la negazione di una reciprocità di impegno.

Proprio questa lacerazione della fiducia nei confronti dell’organizzazione di appartenenza, dei superiori e del diritto in senso lato, produce paura. Il dipendente, infatti, consapevole che la sua fiducia potrebbe essere malriposta, sa benissimo che con la sua segnalazione si espone inevitabilmente a dei rischi. E ciò si verifica nonostante un sistema normativo in continua evoluzione¹⁴ per cercare di proteggere maggiormente il whistleblower.

D’altronde, per come è costruito oggi l’impianto normativo, che prevede per il whistleblower solo una protezione (e non un “ringraziamento”, come pure ci si potrebbe aspettare, vista l’importanza del whistleblowing come strumento di prevenzione della corruzione!), si evince come la segnalazione sia considerata un’attività estremamente pericolosa che espone il whistleblower a tutta una se-

¹⁴ O forse è proprio tale mutevolezza a produrre ulteriore incertezza: un quadro regolamentare in continua evoluzione e con qualche problema di coordinamento con il sistema previgente (si consideri l’inspiegabile mancata modifica dell’art. 8 del codice di comportamento dei dipendenti pubblici che ancora oggi non risulta allineato e coerente con tutto l’impianto normativo, continuando a prevedere il superiore gerarchico come destinatario della segnalazione, cfr. Donini, Ragone 2023) non contribuisce a produrre chiarezza e fiducia.

rie di rischi, non solo lavorativi, dal momento che è tutta la sua esistenza a essere travolta dalle conseguenze della segnalazione¹⁵.

Il whistleblowing dovrebbe invece essere considerato semplicemente un mero dovere di ogni dipendente pubblico, perché solo in questo modo si riuscirebbe a spostare l’attenzione dall’etica individuale e personale (che però può esporre il whistleblower a stigmatizzazione sociale) a quella pubblica.

Considerare il whistleblowing come un dovere, e non come un atto supererogatorio, vuol dire da una parte liberare il whistleblower da ogni critica e stigma e, dall’altra, riconoscergli il suo ruolo fondamentale come strumento di trasparenza e *accountability* (Ceva, Pecchiolla 2019, p. 83).

Il whistleblowing è infatti uno strumento che può contribuire

¹⁵ Ci sono purtroppo molti casi di whistleblower che a seguito della segnalazione non hanno perso solo il lavoro, la carriera e la posizione economica, ma anche la famiglia: non è detto, infatti, che un coniuge riesca a reggere a tutto lo stress che ne deriva e a essere solidale, e quindi vanno annoverati tra i danni anche separazioni e divorzi. Emblematici in tal senso i casi descritti in Alford 2001, o la drammatica vicenda di Jonathan Taylor, cittadino britannico, che lavorava per una multinazionale del petrolio con sede nel Principato di Monaco. Dopo aver denunciato un’enorme rete di corruzione internazionale legata all’industria petrolifera e aver collaborato con gli inquirenti di diverse nazioni, non solo ha perso il posto di lavoro, ma a distanza di 7 anni dall’inizio dei fatti è stato arrestato con l’accusa (falsa) di corruzione, e ha subito un anno di detenzione illegittima in Croazia. <https://whistleblowingnetwork.org/Our-Work/Spotlight/Stories/The-UK-Government-must-intervene-in-Taylor-case>.

a dare significato concreto, attraverso un semplice passaggio logico, a un concetto, quello dell'*accountability*¹⁶, che a volte può rimanere su un piano astratto. Occorre infatti domandarsi *chi* rende *accountable* una pubblica amministrazione, *chi* ha il compito di promuovere *l'accountability* all'interno di un'amministrazione. La risposta, a questa domanda forse retorica, è ovvia: sono le persone che ne fanno parte, che compongono l'amministrazione.

D'altronde, ciò è esplicitamente previsto nel nostro ordinamento dal modello decentrato di prevenzione della corruzione, per cui tutti i dipendenti partecipano alla gestione del rischio di corruzione sotto un duplice profilo: adempimentale, rispettando le normative, i piani, le misure, e proattivo, collaborando con il RPCT e segnalando illeciti. Di conseguenza, nel momento in cui le altre misure di prevenzione della corruzione sono fallite, il ruolo del whistleblower diventa fondamentale come misura umana di anticorruzione, proprio allo scopo di ristabilire la fiducia tradita e ricostruire *l'accountability* che l'evento illecito ha inevitabilmente ferito.

In quest'ottica ben si capisce come il whistleblowing sia, quindi, non solo una misura anticorruzione, ma uno strumento fondamentale per promuovere i principi del governo aperto e dare anche valore e contenuto al principio contenuto al secondo comma dell'art. 4 della Costituzione: «Ogni cittadino ha il dovere di svolgere, secondo le proprie possibilità e la propria scelta, un'attività o una funzione che concorra al progresso materiale o spirituale della società».

¹⁶ D'altronde oggi è evidente il legame tra *accountability* e whistleblowing, soprattutto se si considera quest'ultimo come strumento per promuovere i principi del governo aperto, e se si considera come un sistema che tutela del whistleblower è un sistema in grado di garantire un buon livello di *accountability*. Cfr. Ceva, Bocchiola 2019; Hunt 2006; Valli, 2019, Vandekerckhove, Tsahuridu, 2010.

Ma, per fare ciò, è necessario spostare l'attenzione dalla dimensione individuale a quella collettiva. Non si può continuare a rappresentare il whistleblowing come fenomeno individuale, per cui la scelta di segnalare diventa una sorta di atto di dissenso, personale e a volte eroico, motivato dalla propria coscienza etica e dal proprio senso di giustizia.

È proprio questa narrazione del whistleblower-eroe a creare un grosso ostacolo alla diffusione dell'istituto, perché lascia intendere che la segnalazione sia qualcosa che solo le persone eccezionali, con una forte consapevolezza e sensibilità etica possono fare. Come se si trattasse di un dovere supererogatorio che chiaramente non può essere imposto perché eccede i normali standard etici e rimane invece confinato nell'alveo dell'inclinazione personale¹⁷.

Occorre, piuttosto, riconoscere al whistleblower il suo ruolo sociale, di persona che agisce per il benessere collettivo, ma anche il suo ruolo particolare di dipendente di un'organizzazione che ha un accesso privilegiato a delle informazioni relative a illeciti o irregolarità. Quindi, se a una situazione di asimmetria informativa corrisponde un'asimmetria di potere, il whistleblowing riequilibra queste due posizioni, dal momento che il segnalante ha delle informazioni ma non ha il potere di intervenire e, quindi, si deve rivolgere a chi ha il potere ma non ha le informazioni, trasferendo queste informazioni¹⁸.

¹⁷ D'altronde Kant nella sua Critica della ragion pratica era stato abbastanza chiaro sul valore degli atti nobilissimi ma supererogatori, che aspirando a una perfezione irraggiungibile producono «meri eroi da romanzo», ma alcun obbligo morale. Sull'esigibilità del supererogatorio, considerato come un *massimo necessario*, vedi Biancu 2020. Sulla necessità di non considerare il whistleblowing come un atto supererogatorio: Ceva, Bocchiola 2019, p. 50.

¹⁸ Cfr. la celebre definizione di Miceli e Near (1985): «il whistleblowing è la rivelazione da parte di membri dell'organizzazione di pratiche illegali, illecite o immorali a persone che *hanno il potere* di fare qualcosa».

In questo modo la segnalazione diventa una prassi organizzativa normale (non una procedura di emergenza) e il whistleblower, di conseguenza, è tenuto a conformarsi a un'etica pubblica che si traduce in pratiche chiare, per cui chi scopre qualcosa è obbligato a segnalarlo. Anche in assenza di un esplicito obbligo di legge (Ceva, Bocchiola 2019, p. 53).

2.1 Il problema terminologico

Un altro fattore “culturale” impedisce la diffusione dell'istituto del whistleblowing, ed è quello linguistico: l'utilizzo di un termine straniero allontana inevitabilmente e ulteriormente il concetto di whistleblower dal sentire comune e porta le persone a domandarsi come mai non sia possibile trovare un equivalente italiano.

Effettivamente, la corretta traduzione giuridica è una sfida per il giurista e soprattutto per il comparatista¹⁹ che, davanti a un termine straniero, si trova di fronte a più scelte:

- provare a tradurlo con un termine che dica «quasi la stessa cosa» (Eco 2003), dal momento che un'assoluta equivalenza è pressoché impossibile.
- utilizzare una perifrasi che spieghi il concetto, sacrificando però l'immediatezza di un termine singolo, e nei testi magari abusare con le note.
- rinunciare a tradurre, perché quel termine non ha un equivalente semantico e concettuale equivalente.

¹⁹ Come scriveva Rodolfo Sacco, «la comparazione ci fa scoprire le incertezze legate alle categorie che utilizziamo nel discorso giuridico» (Sacco, 2000, p. 133). Di conseguenza, se la traduzione giuridica è un fatto di lingua, e la lingua giuridica è nota al solo giurista, la conoscenza critica delle identità e diversità concettuali appartiene solo al comparatista. Cfr. Sacco 1992, pp. 30 e ss.

Rinunciare a tradurre non è quindi un ripiego, ma una precisa scelta metodologica, assolutamente scevra di ogni esterofilia, in alcuni casi inevitabile quando si parla di diritto. Se per la poesia e la letteratura, per dirla con Italo Calvino, il traduttore è colui che mette in gioco tutto sé stesso per tradurre l'intraducibile, attraverso un processo creativo e inventivo che porta giustamente a tradire e stravolgere il testo originale in nome dell'arte, nella traduzione giuridica questo meccanismo non può funzionare, perché non si sta facendo riferimento a una dimensione artistica, ma al diritto, che richiede precisione ed esattezza.

Sappiamo bene che le categorie concettuali dell'ordinamento di partenza potrebbero non sovrapporsi perfettamente a quelle dell'ordinamento di arrivo: ogni termine si riferisce a un contesto che è inevitabilmente diverso in ogni sistema giuridico. In questi casi, quindi, la presunzione di tradurre tutto è dannosa, perché non ci può essere esatta corrispondenza tra i termini, proprio perché non ci può essere corrispondenza tra concetti giuridici.

Tradurre un termine giuridico implica fare riferimento a un sistema giuridico nel complesso, e una traduzione solo letterale potrebbe non essere in grado di restituire il significato complessivo del termine di partenza. Quindi, se è possibile tradurre “contratto” con il corrispondente termine inglese, francese, tedesco, arabo (*contract*, *contrat*, *vertrag*, *'aqd*) perché in buona sostanza la parola indica più o meno ovunque l'accordo tra più parti per costituire, regolare o estinguere rapporti giuridici patrimoniali, altri termini rimangono invece intraducibili, perché nella lingua di arrivo non esiste il concetto che si cerca di trasferire dalla lingua di partenza. Proprio per questo motivo termini stranieri entrano poi in uso comune nel linguaggio (specialistico o meno), e nessuno si stupisce se oggi parliamo di *zar*, *knesset* o *shari'a*, mentre non ci verrebbe mai in mente di parlare del *King* inglese, del *Parliament* francese o della *ley* spagnola, perché in questi ultimi casi esiste una precisa traduzione giuridica, mentre nei primi, una traduzione precisa a livello di significante e di significato non c'è.

E così per il whistleblowing: per quanto la parola segnalante possa essere formalmente valida e aderente al termine *reporting person* utilizzato nella Convenzione ONU contro la corruzione, non contiene però la connotazione altamente etica e virtuosa insita nel termine inglese. Per questo motivo, quindi, diventa necessario, almeno nel nostro paese²⁰, rinunciare a tradurre e ricorrere al termine originale.

Di conseguenza, è forse venuto il momento di smettere di colpevolizzarci perché utilizziamo un termine straniero, e adoperarci, piuttosto, per far diventare questo termine di uso comune, così come sono parole ormai italianizzate computer, goal o e-mail.

Per ottenere questo risultato è quindi necessario parlare del whistleblowing, spiegarlo e farlo conoscere anche al di fuori dall'ambito specialistico, attraverso una seria azione di sensibilizzazione che inizi però precocemente, già nei primi anni di scuola, per non demandare la costruzione del bagaglio etico del cittadino/dipendente pubblico alla successiva formazione professionale (Donini, 2023).

3. Sfide per il futuro: e se non avessimo più bisogno del whistleblowing?

Come più volte ribadito nel corso dei vari incontri della Comunità di pratica, il whistleblowing è una misura umana anticorruzione. Ciò vuol dire che è una misura che interviene nel momento in cui è fallito l'impianto di prevenzione e contrasto alla corruzione come previsto dalla legge 190/2012 e successivi interventi del legislatore.

Come è noto, infatti, la legge 190/2012 rappresenta una vera

²⁰ Diversamente da altri paesi in cui sono presenti delle traduzioni interessanti, come ad esempio *Klokkenluider* in olandese (colui che suona un campanello/campana), *lanceur d'alerte* in francese, *alertador* in spagnolo.

e propria rivoluzione, introducendo nel nostro paese (su impulso delle Convenzioni internazionali che l'Italia aveva ratificato), un nuovo approccio preventivo nella lotta alla corruzione. Questo impianto interviene, in modo inedito, sui due pilastri del cosiddetto triangolo della frode, cioè il fattore organizzativo e quello culturale, che in passato non erano considerati da un approccio prevalentemente repressivo e quindi concentrato esclusivamente sulla motivazione attraverso un sistema di sanzioni e premi.

Intervenire sull'organizzazione, invece, vuol dire rendere un'amministrazione il più possibile impermeabile a interferenze di natura corruttiva, mentre intervenire sul fattore culturale implica formare i dipendenti in modo che siano in grado di individuare i rischi di corruzione e di gestirli correttamente.

In un mondo ideale, dove tutto funziona alla perfezione, non dovrebbe esserci spazio per eventi di natura corruttiva perché le amministrazioni sono "blindate" e tutti i dipendenti hanno una forte consapevolezza etica. E, di conseguenza, sempre in un mondo ideale, non avremmo bisogno di whistleblower che segnalano falle nel sistema, criticità o eventi potenzialmente pericolosi o illeciti. Però sappiamo bene che, per quanto ottimo possa essere un piano di prevenzione (PTPCT o PIAO), purtroppo non è possibile eliminare ogni rischio corruttivo e, quindi, un evento di natura corruttiva potrebbe comunque verificarsi.

Ed è a questo punto che subentra il ruolo del whistleblower, cioè un dipendente che, avendo scoperto questo evento, decide di non far finta di nulla e di segnalare, non avendo il potere di intervenire direttamente, a qualcuno che ha questo potere.

Ma è anche vero che, in un mondo ideale (o un po' meno ideale perché esisterebbe ancora la corruzione), segnalare dovrebbe essere considerata veramente l'*extrema ratio*, da riservarsi in relazione a casi molto gravi che espongono il potenziale segnalante a un forte pericolo di ritorsioni, o per organizzazioni eccessivamente

gerarchizzate (come, ad esempio, quelle militari²¹).

Altrimenti, in questo mondo ideale o quasi ideale sarebbe bello immaginare un clima talmente etico sul posto di lavoro, che fa sì che tutti i dipendenti non abbiano paura di sollevare apertamente questioni, ma possano tranquillamente parlarne con i superiori, senza timore di ritorsioni o conseguenze, perché sanno che è compito dell'organizzazione assicurare il benessere organizzativo²².

Nel nostro mondo reale e poco ideale, invece, sembrerebbe che tale funzione venga purtroppo demandata alla capacità del singolo di gestire le proprie emozioni nel momento in cui il benessere organizzativo per vari motivi non c'è.

D'altronde, è anche vero che il clima etico di un'organizzazione si costruisce in base a diversi fattori²³, tra cui la capacità di mantenere un alto livello di *discussability*, cioè di discutere di problemi etici sul posto di lavoro e di ottenere riscontri e sostegno, in un'ottica di autocorrezione che è una manifestazione del principio di fiducia. Ed è proprio la *discussability* a essere fondamentale in un processo di innovazione e apertura delle organizzazioni, oltre che di promozione dell'integrità (Riivari, Lämsä 2019).

Ma vista la mancanza di fiducia indotta dall'esperienza (per

²¹ Amministrazioni in cui il whistleblowing incontra delle difficoltà oggettive nel momento in cui la procedura richiede un aggiramento della catena di comando. Si veda a questo proposito la delibera ANAC n. 311 del 21 giugno 2022 che ribadisce espressamente come la normativa in materia di whistleblowing si applichi anche al personale militare. Si veda anche l'ordinanza del TAR che conferma tale delibera, 22 settembre 2022, n. 5754. Cfr. Cossu, D'Ettore 2022.

²² Come previsto dal d.lgs. 150/2009 che ha attribuito agli OIV il compito di curare annualmente la realizzazione di indagini sul personale dipendente volte a rilevare il livello di benessere organizzativo.

²³ Cioè chiarezza, coerenza, fattibilità, sostenibilità, trasparenza, sanzionabilità e, appunto, *discussability*. (Kaptein 2008).

cui si è consapevoli dei rischi) che a sua volta genera paura e rassegnazione, ovviamente un futuro senza whistleblower appare più come utopia che come realistica possibilità, dal momento che sarà sempre necessario proteggere i moderni *parresiasi*, coloro che hanno il coraggio di parlare senza paura (Mansbach 2011).

Per questo, facendo i conti con la (dura) realtà, il whistleblower è ancora uno strumento fondamentale per aumentare la capacità dell'amministrazione di scoprire e prevenire eventuali fenomeni corruttivi.

Ma allo stato attuale sono ancora troppe le criticità di una normativa che, seppure sempre più dettagliata e protettiva, non corrisponde a un sentire sociale diffuso e viene ancora percepita come innaturale e calata dall'alto.

Ed è su questo fattore che sarebbe opportuno lavorare per normalizzare l'istituto e liberarlo da ogni stigmatizzazione sociale. Perché, se come scriveva Bertolt Brecht, è «sventurata la terra che ha bisogno di eroi», ancor più sventurato è il paese incapace di proteggere e incoraggiare le persone per bene.

Riferimenti bibliografici

- Alford C.F. (2001), *Whistleblowers: Broken Lives and Organizational power*, Cornell University Press, New York.
- Beck R. (2000), "The False Claims Act and the English Eradication of Qui Tam Legislation", *North Carolina Law Review*, 78, 3, pp. 539-641.
- Beck R. (2018), "Promoting Executive Accountability Through Qui Tam Legislation", *Chapman Law Review*, 21, 1, pp. 41-55.
- Biancu S. (2020), *Il massimo necessario. L'etica alla prova dell'amore*, Mimesis, Milano.
- Ceva E., Bocchiola M. (2019), *Is Whistleblowing a Duty?*, Polity Press, Cambridge.

- Cossu G., D'Ettore S. (2022), "L'applicabilità dell'art. 54-bis d.lgs. 165/2001 al personale militare", *Lavoro, Diritti, Europa*, 1, pp.1-18.
- Coyle J.G. (1922), "The Suspension of Esek Hopkins, Commander of the Revolutionary Navy", *The Journal: the American-Irish Historical Society*, XXI, pp. 224-225.
- Donini V.M. (2022), "La tutela del whistleblower tra etica e pragmatismo. La logica premiale del modello statunitense: un modello da seguire?", *Amministrativ@mente, rivista scientifica trimestrale di diritto amministrativo*, n. 1, 2022, pp. 216-242.
- Donini V.M. (2023), "L'esposizione precoce alla cultura dell'integrità come strumento di prevenzione e contrasto alla corruzione", in *Amministrativ@mente, rivista scientifica trimestrale di diritto amministrativo*, n. 2, pp. 691-706.
- Donini V.M., Ragone M. (2023), "Dipendenti pubblici: in vigore le modifiche al Codice di Comportamento. Tutte le novità e qualche riflessione", in *ForumPa*, <https://www.forumpa.it/riforma-pa/dipendenti-pubblici-in-vigore-le-modifiche-al-codice-di-comportamento-tutte-le-novita-e-qualche-riflessione/>.
- Eco U. (2003), *Dire quasi la stessa cosa*, Bompiani, Milano.
- Frisone F. (2011), "La polis greca: gli anticorpi della comunità solidale fra delazione e pentitismo", *Juris Antiqui Historia, an International Journal of Ancient Law*, 3, pp. 17-32.
- Greco T. (2021), *La legge della fiducia: alle radici del diritto*, Laterza, Bari-Roma.
- Haskett D.L. (1981), "Locus Standi and the Public Interest", *Canada United States Law Journal*, 4, pp. 39-89.
- Hunt G. (2006), *The Principle of Complementarity: Freedom of Information, Public Accountability and Whistleblowing*, in Chapman R.A., Hunt M., *Open Government in a Theoretical and Practical Context*, Routledge, London.
- Kaptein M. (2008), "Developing and Testing a Measure for the Ethical Culture of Organizations: The Corporate Ethical Virtues Model", *Journal of Organizational Behavior*, 29, 7, pp. 923-947.
- Kenny K. (2019), *Whistleblowing. Toward a new theory*, Harvard University Press, Cambridge.
- Kenny K., Fotaki M., Vandekerckhove W. (2020), "Whistleblower subjectivities: Organization and passionate attachment", *Organization Studies*, 41, 3, pp. 323-343.
- Mansbach A. (2011), *Whistleblowing as Fearless Speech: the Radical Democratic Effects of Late Modern Parrhesia*, in D. Lewis, W. Vandekerckhove (eds.), *Whistleblowing and Democratic Values*, The International Whistleblowing Research Network.
- Miceli M.P., Near J.P. (1985), "Organizational Dissidence: The Case of Whistleblowing", *Journal of Business Ethics*, 4, pp. 1-16.
- Pellegrino M. (2010), *La maschera comica del Sicofante*, Pensa Multimedia, Lecce.
- Petraccia M.F. (2014), *Indices e delatores nell'antica Roma. Occultiore indicio proditus; in occultas delatus insidias*, Led Edizioni, Milano.
- Pizzuti P. (2019), *Whistleblowing e rapporto di lavoro*, Giappichelli, Torino.
- Poncibò C. (2010), *Interesse collettivo. Modelli di tutela giurisdizionale in diritto comparato*, Giappichelli, Torino.
- Riivari E., Lämsä A.M. (2019), "Organizational Ethical Virtues of Innovativeness", *Journal of Business Ethics*, 155, pp. 223-240.
- Rutledge S.H. (2001), *Imperial Inquisitions: Prosecutors and Informants from Tiberius to Domitian*, Routledge, London-New York.

- Sacco R. (1992), *Trattato di diritto comparato. Introduzione al diritto comparato*, UTET, Torino, 1992.
- Sacco R. (2000), “Lingua e diritto”, *Ars Interpretandi – Rivista di Ermeneutica Giuridica*, pp. 117-134.
- Sawyer K.R., Johnson J., Holub M. (2010), “The Necessary Illegitimacy of the Whistleblower”, *Business & Professional Ethics Journal*, 29, 1/4, pp. 85-107.
- Sciortino S. (2011), “Gli indices nel processo criminale extra ordinem”, *Iuris Antiqui Historia, an International Journal of Ancient Law*, 3, pp. 49-62.
- Valli L. (2019), “Whistleblowing, verità e democrazia: una riflessione”, *Rivista semestrale di diritto*, 1, pp. 49-61.
- Vandekerckhove W. (2016), “Freedom of expression as the ‘broken promise’ of whistleblower protection”, *La revue des droits de l’homme*, 10.
- Vandekerckhove W., Tsahuridu E.E. (2010), “Risky Rescues and the Duty to Blow the Whistle”, *Journal of Business Ethics*, 97, pp. 365-380.

Segnalazione di operazioni sospette in materia di antiriciclaggio e segnalazione di condotte illecite (whistleblowing): modelli a confronto

Italo Borrello¹

SOMMARIO: 1. Corruzione e riciclaggio: continuità tra i fenomeni e progressiva convergenza dei presidi preventivi - 2. La segnalazione di operazione sospetta - 3. Il whistleblowing - 4. Ulteriori disposizioni “speciali” sul whistleblowing - 5. Segnalazione (o comunicazione) di operazione sospetta e whistleblowing: differenze, analogie, questioni aperte - 6. Prospettive.

“Ritirarsi dalle proprie responsabilità, fingere di non vedere, non è un comportamento neutrale: al contrario costituisce un obiettivo e concreto aiuto all’illegalità e a chi la coltiva”.

Intervento del Presidente della Repubblica Sergio Mattarella in occasione della VII edizione del Premio “Giorgio Ambrosoli”, Milano, 24 giugno 2019.

1. Corruzione e riciclaggio: continuità tra i fenomeni e progressiva convergenza dei presidi preventivi

La pericolosità sociale della corruzione e del riciclaggio deriva dal

¹ Banca d’Italia. Roma – Le opinioni espresse non impegnano l’Istituzione di appartenenza. Il presente scritto riprende taluni contenuti della lezione tenuta il 30 maggio 2023 per la Scuola Nazionale dell’Amministrazione nell’ambito del percorso formativo dedicato alla Comunità di pratica dei Responsabili della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza.

fatto che entrambi sono in grado di determinare distorsioni nell'economia legale, alterando il lineare svolgimento delle attività economiche, le condizioni di concorrenza, il corretto funzionamento dei rapporti tra operatori.

Corruzione e riciclaggio sono inoltre legati da un nesso di continuità che ne rende gli effetti ancora più pervasivi. Ciò trova conferma, tra l'altro, negli esercizi di Analisi nazionale dei rischi di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo (*National Risk Assessment*), condotti nel 2014 e nel 2018 dal Comitato di Sicurezza Finanziaria, in cui si sottolinea come la corruzione costituisca una delle minacce più significative per il sistema legale nazionale, collocandosi tra i reati dai quali derivano le più ingenti quantità di risorse da riciclare.

Dunque, quanto più cresce e si diffonde la corruzione, tanto più si innalza il rischio di riciclaggio. Ne consegue che un'efficace azione di prevenzione e contrasto della corruzione contribuisce in modo sostanziale a ridurre tale rischio. Per converso, l'azione antiriciclaggio è indicata come uno dei modi più efficaci per combattere la corruzione, poiché essa, ostacolando il reimpiego dei relativi proventi, la rende meno agevole.

Tenendo presenti tali connessioni, le valutazioni sull'Italia da parte dei principali consessi internazionali anticorruzione e antiriciclaggio (GAFI e *Working Group on Bribery*, presso l'OCSE; UNODC, presso l'ONU; GRECO, presso il Consiglio d'Europa) si soffermano sistematicamente sull'efficacia del complessivo sistema di presidi di prevenzione in vigore nel nostro Paese, sottolineando l'importanza che le strategie su cui essi si basano siano integrate e alimentate dalla collaborazione di tutte le autorità pubbliche coinvolte.

La crescente complementarità tra i presidi antiriciclaggio e gli strumenti di prevenzione e contrasto della corruzione, entrambi preordinati al mantenimento di condizioni di integrità nel settore pubblico, nell'economia e nei mercati, è uno dei tratti caratteristici

della legislazione degli ultimi anni, nella quale si rinviene un numero crescente di disposizioni e misure volte a proteggere l'economia – e le imprese che vi operano – da ogni possibile sfruttamento a scopi illeciti. Vi si collegano, inoltre, garanzie sempre più ampie di trasparenza del sistema economico e finanziario, basate su strumenti atti a consentire la verifica dell'identità degli operatori e dei titolari effettivi delle transazioni, la tracciabilità delle operazioni, la trasparenza degli assetti proprietari delle società e degli enti.

Il sistema anticorruzione poggia su un tessuto consolidato di attività e obblighi che ha comportato, per l'intero settore pubblico, un nuovo approccio alla gestione dei rischi e alla pianificazione dei relativi presidi, imponendo alle amministrazioni pubbliche assetti organizzativi, procedure e controlli funzionali a garantire la prevenzione di fenomeni di *mala gestio*, la gestione di conflitti di interessi, l'isolamento di comportamenti “devianti” che possano verificarsi al loro interno.

Il sistema antiriciclaggio, in coerenza con i principi internazionali e con la normativa europea, si basa sulla collaborazione tra operatori, autorità amministrative e autorità investigative, sull'attivazione di meccanismi di reazione interni al sistema economico-finanziario e sulla responsabilizzazione di numerose categorie di soggetti, chiamati ad assicurare, in ragione dell'attività svolta, l'approfondita conoscenza della clientela, la conservazione dei dati relativi alle transazioni effettuate e la pronta rilevazione e segnalazione di operazioni sospette alle autorità competenti.

La prevenzione anticorruzione e quella antiriciclaggio traducono due dimensioni della tutela dell'integrità che richiedono un'attuazione organica e complementare: entrambe, infatti, impongono il censimento e l'analisi dei rischi di esposizione a illeciti in modo da prevenirne il verificarsi, la predisposizione di efficaci contesti organizzativi e procedurali, l'attivazione di strumenti di responsabilità e controllo per la verifica della legittimità dei comportamenti, della trasparenza dei meccanismi decisionali, della

corretta allocazione e gestione delle risorse economiche.

Un ulteriore *trait d'union* tra le due discipline è costituito dal fatto che tra le categorie di operatori chiamati ad applicare i presidi antiriciclaggio il legislatore italiano include anche taluni soggetti pubblici, ritenuti in posizione privilegiata per individuare, e quindi prevenire, fenomeni illeciti: si tratta degli «uffici delle pubbliche amministrazioni competenti allo svolgimento di compiti di amministrazione attiva o di controllo, nell'ambito dei procedimenti finalizzati all'adozione di provvedimenti di autorizzazione o concessione, delle procedure di scelta del contraente per l'affidamento di lavori, forniture e servizi secondo le disposizioni del codice dei contratti pubblici, dei procedimenti di concessione ed erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari, nonché attribuzioni di vantaggi economici di qualunque genere a persone fisiche ed enti pubblici e privati» (art. 10, d.lgs. 231/2007). Tali soggetti devono mettere a fuoco i rischi cui sono esposti e apprestare presidi organizzativi e procedurali atti a intercettare e comunicare «dati e informazioni concernenti le operazioni sospette di cui vengano a conoscenza nell'esercizio della propria attività istituzionale». La scelta del legislatore si giustifica considerando il rapporto che la pubblica amministrazione, nel perseguimento dell'interesse pubblico, intrattiene con soggetti portatori di interessi particolari (imprenditoriali o professionali), il cui *modus operandi* può presentare profili di anomalia, destare il sospetto di un coinvolgimento in attività illecite, rivelare l'intenzione di insinuarsi nelle maglie di procedimenti amministrativi per inquinare lo svolgimento, sfruttando l'ausilio inconsapevole di amministratori pubblici responsabili dei procedimenti o dei relativi compiti di controllo.

Lo stretto legame tra presidi antiriciclaggio e anticorruzione, con particolare riferimento al ruolo che in entrambi possono svolgere le pubbliche amministrazioni, viene in evidenza nel Piano Nazionale Anticorruzione per il triennio 2022-24, nel quale l'ANAC

sottolinea come le misure di prevenzione del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo che le pubbliche amministrazioni sono tenute ad adottare, al pari dei presidi anticorruzione, siano da intendersi come «strumento di creazione di valore pubblico» (concetto che permea l'intero Piano), essendo volte a fronteggiare il rischio che l'amministrazione entri in contatto con soggetti coinvolti in attività criminali.

La prevenzione anticorruzione e quella antiriciclaggio, infine, poggiano su forme di collaborazione con l'autorità pubblica incentrate sull'attivazione di canali di comunicazione e segnalazione di possibili fattispecie illecite. Si tratta di canali preordinati, in entrambi i casi, a favorire l'emersione di comportamenti antiggiuridici, ma declinati in istituti differenti a seconda che ci si trovi nell'apparato antiriciclaggio o in quello anticorruzione: la segnalazione di operazione sospetta nel primo caso, il whistleblowing nel secondo.

I due istituti presentano caratteristiche peculiari, riferite principalmente alle basi concettuali e ai presupposti, ai soggetti abilitati, ai contenuti, ai destinatari e alle modalità di inoltro, alle forme di tutela della riservatezza apprestate dall'ordinamento.

2. La segnalazione di operazione sospetta

Nell'apparato antiriciclaggio, l'obbligo di segnalare operazioni sospette esiste fin dal 1991. A quell'anno, risale, infatti, la prima legislazione di prevenzione del riciclaggio, la quale si incentrava sulla segnalazione alle questure delle operazioni che «inducessero a ritenere» la provenienza del denaro, dei beni o delle utilità dai delitti di riciclaggio di cui ai corrispondenti articoli del codice penale allora vigente (artt. 648-*bis* e *ter*).

Nell'evoluzione successiva, l'obbligo di segnalazione è andato collegandosi a un concetto più ampio di sospetto, emergente

dal corretto assolvimento degli altri obblighi pure previsti dal sistema: quelli di adeguata verifica della clientela (non limitati alla sola fase di avvio del rapporto con il cliente, ma estesi a tutta la durata della relazione e preordinati all'acquisizione di dati relativi anche al titolare effettivo) e quelli di conservazione e registrazione dei dati acquisiti nel corso delle transazioni, volti a garantirne la tracciabilità. In base all'articolo 35 del d.lgs. 231/2007, l'obbligo di segnalazione sorge quando i soggetti obbligati «sanno, sospettano o hanno motivi ragionevoli per sospettare» che siano in corso o che siano state compiute o tentate operazioni di riciclaggio, attività collegabili a qualsiasi reato presupposto associato, ovvero ipotesi di finanziamento del terrorismo. La segnalazione scaturisce, quindi, anche da uno stato di dubbio o di non sufficiente sicurezza circa l'effettiva esistenza di un illecito. Essa, inoltre, è il portato di un continuo processo di valutazione del profilo soggettivo e dell'operatività del cliente (o della controparte), condotto attraverso l'adeguata verifica e la registrazione, dal quale emergano profili di anomalia non spiegabili alla luce delle informazioni a disposizione del segnalante. Lo stesso legislatore chiarisce che il sospetto è desunto «dalle caratteristiche, entità, natura dell'operazione o da qualsivoglia altra circostanza conosciuta in ragione delle funzioni esercitate, tenuto conto anche della capacità economica e dell'attività svolta dal soggetto cui è riferita, in base agli elementi a disposizione dei segnalanti acquisiti nell'ambito dell'attività svolta ovvero a seguito del conferimento di un incarico».

L'obbligo di segnalazione, come tutti gli altri che caratterizzano l'apparato antiriciclaggio, grava su numerose categorie di soggetti, presi in considerazione per via del ruolo fondamentale che essi svolgono nella gestione e nel trasferimento di risorse finanziarie all'interno del sistema economico: intermediari bancari e altri soggetti che svolgono attività finanziaria; professionisti (esenti, tuttavia, dall'obbligo con riferimento alle informazioni ricevute nel

corso dell'esame della posizione giuridica dei clienti o dell'espletamento dei compiti di difesa o di rappresentanza in giudizio); altri operatori che svolgono attività ritenute suscettibili di essere utilizzate a fini di riciclaggio (ad esempio, recupero di crediti, custodia e trasporto di denaro contante o altri valori, intermediazione immobiliare, gestione di case d'asta e di case da gioco, giochi, scommesse o concorsi con vincite di denaro). Il diretto coinvolgimento in settori nevralgici per l'economia pone tali operatori nella condizione di intercettare provenienza e destinazione dei flussi finanziari generati nel sistema economico (salvo che per i trasferimenti che si realizzano attraverso il passaggio diretto di contante tra privati, unico canale di trasferimento non tracciabile e per ciò stesso sottoposto a ulteriori vincoli normativi). L'ordinamento ne valorizza, dunque, il ruolo di *gatekeepers* a presidio della legalità, nell'azione volta a intercettare i tentativi di accesso della ricchezza illecita ai servizi finanziari e all'economia legale.

Le segnalazioni devono essere effettuate senza ritardo e, ove possibile, prima di eseguire l'operazione. La legge descrive puntualmente le modalità di segnalazione applicabili agli intermediari bancari e finanziari, agli altri operatori finanziari e ai professionisti. Il contenuto delle segnalazioni è definito dall'Unità di Informazione Finanziaria per l'Italia (UIF) con proprie Istruzioni, volte ad assicurare, tra l'altro, tempestività informativa, omogeneità, completezza e standardizzazione dei contenuti, integrazione tra dati, sinteticità degli elementi descrittivi dell'operatività segnalata, tutela della riservatezza del segnalante. In base alle stesse Istruzioni, la trasmissione delle segnalazioni alla UIF avviene tramite un apposito portale Internet dedicato, previa registrazione e abilitazione del segnalante al sistema telematico di segnalazione. Sempre la UIF, per agevolare i segnalanti nell'individuazione delle operazioni sospette, ha il compito, in base alla legge, di emanare e aggiornare indicatori di anomalia, nonché modelli e schemi rappresentativi di comportamento anomalo.

Le segnalazioni di operazioni sospette hanno, quale destinatario unico e diretto, la UIF, alla quale la legge assegna il compito di svolgerne l'analisi e l'approfondimento dal punto di vista finanziario e di trasmetterle, unitamente agli esiti dell'analisi, ai competenti organi investigativi (Nucleo Speciale di Polizia Valutaria della Guardia di Finanza e Direzione Investigativa Antimafia). La UIF, attraverso l'accesso a numerose basi dati e all'incrocio delle relative informazioni, accerta l'origine e la destinazione dei fondi, verifica l'eventuale riconducibilità degli schemi operativi utilizzati a contesti criminali, ricostruisce le tracce dei movimenti finanziari e delle catene societarie, anche complesse, che portano all'effettivo beneficiario di beni e transazioni. Queste funzioni, sintetizzabili nel concetto di *intelligence* finanziaria, si distinguono nettamente rispetto alla vera e propria investigazione e qualificano la stessa Unità come autorità specializzata, autonoma e indipendente dal punto di vista operativo, le cui funzioni si rivelano tanto più efficaci quanto più sono in grado di supportare la successiva e distinta attività investigativa.

La segnalazione non rappresenta la denuncia di un reato, ma una forma di collaborazione richiesta a soggetti dotati di conoscenze in grado di agevolare l'accertamento di eventuali illeciti penali. Essa costituisce uno spunto per le indagini, un'informativa che merita approfondimento da parte degli organi inquirenti, in seguito alla quale un'attività distinta e preliminare rispetto all'investigazione potrà trasformarsi, eventualmente, in una *notitia criminis*. La segnalazione, inoltre, oltre ad avere funzione preventiva, perché intercetta operazioni potenzialmente illecite poste in essere da soggetti che chiedono accesso al sistema legale, è utile anche in chiave repressiva, perché fornisce lo spunto investigativo per indagini che consentono di risalire al reato presupposto partendo dalla sua manifestazione finanziaria.

La legge detta un rigoroso regime di riservatezza, a tutela del segnalante, imponendo l'adozione di «tutte le misure idonee ad assicurare la riservatezza dell'identità delle persone che effettuano la segnalazione», assegnando anche specifiche responsabilità per la custodia degli atti e dei documenti contenenti le generalità del segnalante. Anche l'Autorità Giudiziaria è tenuta ad adottare «le misure necessarie ad assicurare che l'invio della segnalazione, il contenuto della medesima e l'identità del segnalante siano mantenuti riservati»: i dati identificativi dei segnalanti non possono essere inseriti nel fascicolo del Pubblico Ministero né in quello per il dibattimento, né possono essere in altro modo rivelati, salvo che ciò risulti indispensabile ai fini dell'accertamento dei reati per i quali si procede (in tal caso, l'Autorità Giudiziaria provvede con decreto motivato, adottando le cautele necessarie ad assicurare la tutela del segnalante e, ove possibile, la riservatezza della segnalazione).

In aggiunta, la rivelazione indebita dell'identità del segnalante ovvero di notizie riguardanti l'invio della segnalazione e di altre informazioni, se le notizie rivelate sono idonee a consentire l'identificazione del segnalante, configura una vera e propria fattispecie di reato, punita con la reclusione da due a sei anni.

Sempre nell'ottica della tutela della riservatezza, la legge stabilisce che la trasmissione delle segnalazioni di operazioni sospette, le eventuali richieste di approfondimenti, nonché gli scambi di informazioni attinenti alle operazioni sospette segnalate tra le autorità antiriciclaggio avvengono per via telematica, con modalità idonee a garantire la tutela della riservatezza, la riferibilità della trasmissione dei dati ai soli soggetti interessati, nonché l'integrità delle informazioni trasmesse.

3. Il whistleblowing

L'istituto del whistleblowing, di derivazione anglosassone, è andato affermandosi nei sistemi nazionali anticorruzione quale strumento di controllo dell'operato pubblico, attivabile da parte degli stessi dipendenti dell'amministrazione per portare all'attenzione pratiche illegali o episodi di *maladministration* che si verificano all'interno dell'organizzazione.

La disciplina dell'istituto si rinviene, in Italia, nell'art. 54-*bis* del d.lgs. 165/2001, introdotto dalla legge 190/2012 e poi modificato dalla legge 179/2017, secondo il quale «il pubblico dipendente che, nell'interesse dell'integrità della pubblica amministrazione, segnala al responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza di cui all'articolo 1, comma 7, della legge 6 novembre 2012, n. 190, ovvero all'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC), o denuncia all'autorità giudiziaria ordinaria o a quella contabile, condotte illecite di cui è venuto a conoscenza in ragione del proprio rapporto di lavoro non può essere sanzionato, demansionato, licenziato, trasferito, o sottoposto ad altra misura organizzativa avente effetti negativi, diretti o indiretti, sulle condizioni di lavoro determinata dalla segnalazione».

Il whistleblowing ha avuto, fin dalla sua prima introduzione, una declinazione in termini di tutela e protezione del segnalante, con caratteristiche e strumenti che hanno conosciuto un definitivo e sostanziale consolidamento, da ultimo, con il d.lgs. 24/2023, che ha recepito in Italia la direttiva (UE) 2019/1937 *riguardante la protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell'Unione*.

Alla luce di un'evoluzione che abbraccia lo spazio di poco più di un decennio, la disciplina del whistleblowing non solo conferma e rende esplicita la natura dell'istituto quale strumento volto a prevenire e contrastare la corruzione e la cattiva amministrazione,

ma appare altresì orientata a evidenziarne il carattere di manifestazione della libertà di espressione e di informazione, comprendente il diritto di ricevere e di comunicare informazioni suscettibili di condurre all'indagine, all'accertamento e al perseguimento di casi di violazione delle norme.

La disciplina in questione appare prevalentemente incentrata sul tema della tutela della riservatezza dell'identità del segnalante e della sua protezione da ritorsioni. Tali garanzie riguardano non solo il settore pubblico, ma anche quello privato, poiché intendono favorire l'emersione di illeciti commessi anche all'interno di imprese o aziende private operanti in svariati ambiti del mercato. Tra questi ultimi, specifica considerazione ricevono gli enti operanti in taluni settori cd. "sensibili" (tra cui quelli racchiusi nella formula, invero poco precisa, dei «servizi, prodotti e mercati finanziari e prevenzione del riciclaggio o del finanziamento del terrorismo») e quelli tenuti ad adottare modelli di organizzazione per la prevenzione di reati ai sensi del d.lgs. 231/2001. Vi sono ricompresi, tra l'altro, i dipendenti delle pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2, del d.lgs. 165/2001, delle autorità amministrative indipendenti, degli enti pubblici economici, delle società in controllo pubblico e di quelle *in house* anche se quotate, degli altri enti di diritto privato in controllo pubblico (associazioni, fondazioni e enti di diritto privato comunque denominati), degli organismi di diritto pubblico e dei concessionari di pubblico servizio, nonché i lavoratori subordinati, autonomi o i collaboratori che svolgono la propria attività presso soggetti del settore pubblico o privato, i liberi professionisti e consulenti per soggetti del settore pubblico o privato, i volontari e tirocinanti, retribuiti e non retribuiti, gli azionisti (persone fisiche) e le persone con funzioni di amministrazione, direzione, controllo, vigilanza o rappresentanza, anche di fatto, presso soggetti del settore pubblico o privato.

A tali soggetti si applicano dettagliate previsioni circa gli obblighi di riservatezza e di trattamento dei dati personali ricevuti,

gestiti e comunicati da terzi o a terzi. Al riguardo, l'identità del segnalante non può essere rivelata a persone diverse da quelle competenti a ricevere o a dare seguito alle segnalazioni. La protezione riguarda non solo il nominativo del segnalante ma anche tutti gli elementi della segnalazione dai quali si possa ricavare, anche indirettamente, l'identificazione del segnalante. Inoltre, la segnalazione è sottratta all'accesso agli atti amministrativi e al diritto di accesso civico generalizzato.

La protezione, inoltre, appare ulteriormente rafforzata poiché si estende a soggetti diversi dal segnalante, come il «facilitatore o le persone menzionate nella segnalazione», a conferma dell'intenzione del legislatore di creare le condizioni perché l'istituto del whistleblowing si affermi e si sviluppi quale presidio per la legalità e il buon andamento delle amministrazioni e degli enti.

Quanto all'oggetto della segnalazione, esso riguarda, in generale, violazioni intese come «comportamenti, atti od omissioni che ledono l'interesse pubblico o l'integrità dell'amministrazione pubblica o dell'ente privato». Vi rientrano, tra l'altro, illeciti amministrativi, contabili, civili o penali, casi di condotta illecita rilevante ai sensi del d.lgs. 231/2001, ovvero di violazione dei modelli di organizzazione previsti dallo stesso decreto, altri illeciti, atti od omissioni specificamente indicati in allegato allo stesso d.lgs. 24/2023 (ivi compresi quelli perpetrati nei già citati settori sensibili). L'oggetto della segnalazione si estende alle «informazioni sulle violazioni», intendendosi come tali anche «i fondati sospetti, riguardanti violazioni commesse o che, sulla base di elementi concreti, potrebbero essere commesse nell'organizzazione con cui la persona segnalante o colui che sporge denuncia all'autorità giudiziaria o contabile intrattiene un rapporto giuridico, nonché gli elementi riguardanti condotte volte ad occultare tali violazioni».

La gamma di condotte segnalabili appare quindi piuttosto ampia. Nelle Linee guida in materia, emanate il 12 luglio 2023 (decreto n. 311), l'ANAC ha chiarito che le condotte illecite oggetto

delle segnalazioni comprendono non solo tutti i delitti contro la pubblica amministrazione, ma anche situazioni in cui, nel corso dell'attività amministrativa, «si riscontri l'abuso da parte di un soggetto del potere a lui affidato al fine di ottenere vantaggi privati, nonché i fatti in cui – a prescindere dalla rilevanza penale – venga in evidenza un mal funzionamento dell'amministrazione a causa dell'uso a fini privati delle funzioni attribuite, ivi compreso l'inquinamento dell'azione amministrativa *ab externo*». Le condotte illecite oggetto di segnalazione devono in ogni caso riferirsi a situazioni di cui il soggetto sia venuto a conoscenza direttamente «in ragione del rapporto di lavoro» e, quindi, in virtù dell'ufficio rivestito o in occasione e/o a causa dello svolgimento delle mansioni lavorative. L'ANAC ha altresì sottolineato che «non sono meritevoli di tutela le segnalazioni fondate su meri sospetti o voci», per le quali occorre tener conto dell'interesse dei terzi oggetto delle informazioni riportate nella segnalazione ed evitare di svolgere attività ispettive interne che rischiano di essere poco utili e comunque dispendiose. Le Linee guida hanno infine chiarito che non è necessario che il dipendente sia certo dell'effettivo avvenimento dei fatti denunciati e dell'autore degli stessi, essendo sufficiente che egli, in base alle proprie conoscenze, ritenga altamente probabile che si sia verificato un fatto illecito. In questa prospettiva, le stesse Linee guida sottolineano l'opportunità che le segnalazioni siano il più possibile circostanziate e offrano il maggior numero di elementi al fine di consentire all'amministrazione di effettuare le dovute verifiche.

La nuova disciplina ha regolato anche la scelta del canale attraverso il quale effettuare la segnalazione. Questa non è più rimessa alla discrezione del whistleblower, poiché in via prioritaria la legge favorisce l'utilizzo del canale interno. A tal fine, i soggetti del settore pubblico e del settore privato, sentite le rappresentanze o le organizzazioni sindacali, devono attivare propri canali che garantiscano, anche tramite il ricorso a strumenti di crittografia, la

riservatezza dell'identità della persona segnalante, della persona coinvolta e della persona comunque menzionata nella segnalazione, nonché del contenuto della segnalazione e della relativa documentazione.

La gestione del canale di segnalazione è affidata a un soggetto autonomo dedicato (e con personale specificamente formato) che, nel caso degli enti pubblici obbligati a istituirlo, coincide con il Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza (RPCT). Sono possibili, sia per gli enti di minore dimensione che per i soggetti del settore privato, forme di condivisione del canale di segnalazione interna e della relativa gestione.

Il d.lgs. 24/2023 prevede anche un canale esterno per la trasmissione e ricezione delle segnalazioni (anche quelle provenienti dal settore privato), rappresentato dall'ANAC e utilizzabile solo nei casi di mancata attivazione (o non conformità) del canale di segnalazione interna, ovvero quando il segnalante abbia già effettuato una segnalazione interna che non ha avuto seguito o abbia fondati motivi di ritenere che, se effettuasse una segnalazione interna, alla stessa non sarebbe dato efficace seguito o essa lo esporrebbe a ritorsioni, o, ancora, quando il segnalante abbia fondato motivo di ritenere che la violazione possa costituire un pericolo imminente o palese per il pubblico interesse. L'ANAC avvisa il segnalante circa il ricevimento della segnalazione (salvo richiesta contraria dello stesso segnalante o salva l'ipotesi che ciò pregiudichi la protezione della riservatezza), richiede eventuali integrazioni alle segnalazioni, ne svolge l'istruttoria, anche mediante audizioni e acquisizione di documenti, e comunica, infine, l'esito finale.

Un ulteriore canale di segnalazione, pure previsto dalla legge, è quello della cd. divulgazione pubblica, che rende di pubblico dominio informazioni sulle violazioni tramite la stampa o mezzi elettronici o comunque tramite mezzi di diffusione in grado di raggiungere un numero elevato di persone.

La disciplina del whistleblowing di cui al d.lgs. 24/2023 si completa con norme in materia di protezione delle persone segnalanti o che comunicano misure ritorsive offerta sia dall'ANAC che dall'Autorità Giudiziaria, di responsabilità del segnalante, di scriminanti e di sanzioni applicabili da parte di ANAC. Essa contiene anche misure di sostegno a favore dei segnalanti, che prevedono il coinvolgimento di enti del cd. Terzo Settore con competenze adeguate e che prestino la loro attività a titolo gratuito.

4. Ulteriori disposizioni “speciali” sul whistleblowing

L'ordinamento contempla ulteriori fattispecie di whistleblowing attivabili da particolari categorie di soggetti.

Una di queste riguarda proprio il sistema antiriciclaggio, poiché l'art. 48, comma 1, del d.lgs. 231/2007, come modificato dal d.lgs. 90/2017, di recepimento della direttiva (UE) 2015/849 (cd. “quarta” direttiva antiriciclaggio), impone ai destinatari degli obblighi antiriciclaggio di adottare procedure per la segnalazione al proprio interno da parte di dipendenti o di persone in posizione comparabile (secondo una nozione ampia, comprendente anche soggetti inseriti nell'organizzazione aziendale in modo diverso dal vero e proprio rapporto di lavoro subordinato) di «violazioni, potenziali o effettive, delle disposizioni dettate in funzione di prevenzione del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo».

Le procedure in questione devono garantire la tutela della riservatezza dell'identità del segnalante e del presunto responsabile delle violazioni (ferme restando le regole per indagini e procedimenti avviati dall'Autorità Giudiziaria sui fatti segnalati), nonché la protezione da condotte «ritorsive, discriminatorie o comunque sleali» conseguenti alla segnalazione.

I soggetti obbligati sono altresì tenuti a sviluppare specifici canali di segnalazione, anonimi e indipendenti, proporzionati alla

loro natura e dimensione, differenziati dalle ordinarie modalità di *reporting* aziendale.

Lo stesso art. 48 chiarisce, inoltre, che la segnalazione non costituisce violazione degli obblighi derivanti dal rapporto contrattuale e stabilisce l'inapplicabilità delle norme che prevedono il diritto dell'interessato (in questo caso, del segnalato) ad avere conoscenza del trattamento dei dati che lo riguardano ovvero accesso a tali dati.

È evidente la differenza tra tali segnalazioni e quelle di operazioni sospette: le prime sono infatti tese a fare emergere violazioni della normativa antiriciclaggio commesse all'interno dell'organizzazione del soggetto obbligato, mentre le seconde portano all'attenzione della funzione antiriciclaggio aziendale e, tramite questa, della UIF, sospetti di riciclaggio, di reati presupposto associati o di finanziamento del terrorismo riferibili alla clientela.

L'art. 48 del d.lgs. n. 231/2007 contempla tuttavia il solo whistleblowing "interno", escludendo invece qualsivoglia modalità di segnalazione "esterna" delle violazioni riscontrate. Tale "limitata" declinazione dello strumento sembra disattendere le indicazioni della stessa direttiva europea, la quale, all'art. 61, raccomandava invece l'adozione di «meccanismi efficaci e affidabili per incoraggiare la segnalazione».

Anche nel settore del credito e della finanza vengono in considerazione disposizioni che disciplinano la segnalazione alle competenti autorità di vigilanza (Banca d'Italia e Consob) di violazioni delle disposizioni in materia bancaria e finanziaria.

Il d.lgs. 72/2015, nel recepire la direttiva 2013/36/UE (cd. CRD IV), ha introdotto nel d.lgs. 385/1993 (cd. Testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia - TUB) gli artt. 52-*bis* e 52-*ter*, i quali prevedono procedure di segnalazione sia "interna" agli intermediari che "esterna" alla Banca d'Italia nella veste di autorità di vigilanza prudenziale. Le segnalazioni, trasmesse dal personale delle banche e delle relative capogruppo e riferite a violazioni di

norme che disciplinano l'attività bancaria, possono essere utilizzate dalla Banca d'Italia, ove rilevanti, per l'esercizio delle funzioni di vigilanza e, in particolare, per il perseguimento delle finalità di «sana e prudente gestione dei soggetti vigilati, stabilità complessiva, efficienza e competitività del sistema finanziario, nonché osservanza delle disposizioni in materia creditizia».

Analoga impostazione è seguita dal d.lgs. 129/2017 il quale, nel recepire la direttiva 2014/65/UE (cd. MIFID II), ha introdotto nel d.lgs. 58/1998 (Testo unico della finanza - TUF) gli artt. 4-*undecies*, per la disciplina delle segnalazioni "interne", e 4-*duodecies*, sulle segnalazioni "esterne". In quest'ultimo caso, si prevede che la Banca d'Italia e la Consob, quali autorità di vigilanza, ricevano, ciascuna per le materie di propria competenza, da parte del personale dei soggetti vigilati, segnalazioni riferite a «violazioni delle norme del TUF nonché di atti dell'Unione europea direttamente applicabili nelle stesse materie».

5. Segnalazione (o comunicazione) di operazione sospetta e whistleblowing: differenze, analogie, questioni aperte

Alla luce delle ricostruzioni che precedono, le principali differenze tra i due istituti riguardano i soggetti coinvolti, il carattere obbligatorio o meno della segnalazione, le modalità di effettuazione e trasmissione della stessa.

Per quanto riguarda le caratteristiche soggettive dei segnalanti, occorre evidenziare che la legislazione antiriciclaggio si indirizza a intere categorie di operatori economici e finanziari, appositamente e tassativamente individuati dalla legge come destinatari degli obblighi di adeguata verifica, registrazione e segnalazione delle operazioni sospette, in ragione della particolare funzione svolta nel sistema economico.

La disciplina del whistleblowing si indirizza a una platea

“diffusa” di persone fisiche operanti nel settore pubblico e privato, le quali, in ragione del proprio rapporto di lavoro, siano venute a conoscenza di condotte illecite, decidano di segnalarle e, perciò, debbano essere assistite da misure di tutela e protezione.

Un elemento di forte differenziazione tra i due istituti attiene all’obbligatorietà che caratterizza le segnalazioni di operazioni sospette, assistita da sanzioni amministrative pecuniarie che colpiscono l’omessa segnalazione, rispetto alla spontaneità e volontarietà che caratterizza le segnalazioni di whistleblowing, finalizzate a incentivare la collaborazione di chi lavora all’interno delle organizzazioni pubbliche o private per l’emersione dei fenomeni corruttivi.

Differenti sono anche le modalità di canalizzazione della segnalazione. La segnalazione di operazione sospetta è trasmessa alla UIF da un soggetto formalmente individuato e accreditato, il quale assume il ruolo di interlocutore unico dell’Unità anche per ogni ulteriore approfondimento delle segnalazioni inviate. Il canale di trasmissione è anch’esso unico e dedicato, così come unica è l’autorità ricevente, cui la legge riconosce, in coerenza con gli *standard* internazionali, il ruolo di autorità centrale nazionale incaricata di ricevere le segnalazioni, effettuarne l’analisi finanziaria e procedere al successivo, eventuale inoltro degli esiti di tali approfondimenti agli organi investigativi. La disciplina del whistleblowing prevede varie opzioni per canalizzare le segnalazioni, a partire da quella, prioritaria, di trasmissione all’interno della stessa struttura in cui lavora il segnalante, per poi toccare, in seconda battuta, l’ANAC, quale autorità esterna, fino all’ipotesi della divulgazione pubblica e della vera e propria denuncia di reato all’Autorità Giudiziaria.

La normativa sul whistleblowing, così come è andata sviluppandosi nel corso degli ultimi anni, e quella sulla segnalazione di operazione sospetta presentano anche significativi elementi di contatto.

Un primo aspetto riguarda, dal punto di vista soggettivo, l’estensione dell’istituto del whistleblowing ai soggetti privati, che

amplia significativamente il perimetro di applicazione dell’istituto e, in particolare dei meccanismi di protezione e tutela su cui esso si basa, colmando una lacuna che veniva evidenziata da tempo.

Il coinvolgimento nella disciplina del whistleblowing di dipendenti di enti operanti nei settori pure soggetti ad obblighi antiriciclaggio arricchisce lo strumentario a disposizione delle organizzazioni private per esercitare un ruolo attivo nell’emersione di possibili fattispecie illecite. Ciò sembra trovare conferma nel richiamo, contenuto nelle già citate Linee guida dell’ANAC, all’intento di «favorire una cultura della buona comunicazione e della responsabilità sociale d’impresa nelle organizzazioni».

Potrebbero tuttavia crearsi sovrapposizioni tra gli istituti della segnalazione antiriciclaggio e per whistleblowing, quando coesistenti e ugualmente attivabili, da gestire con attenzione al fine di non pregiudicarne la funzionalità specifica, ma anzi di sfruttare al massimo le potenzialità informative e le opzioni a disposizione per l’intercettazione e la segnalazione di fatti illeciti.

Questi aspetti rilevano anche sul piano oggettivo, dal momento che l’attuale disciplina del whistleblowing consente di portare all’attenzione non solo vere e proprie violazioni di leggi, ma anche fondati sospetti. Al riguardo, occorre sottolineare come, nei due ambiti, la connotazione del sospetto sia declinata in modo non del tutto coincidente: nel whistleblowing essa si lega al concetto di «fondato sospetto», cioè di sospetto basato su motivi circostanziati (l’ANAC, come si è detto, precisa che «non sono sufficienti i meri sospetti o le voci di corridoio»); nel sistema antiriciclaggio essa risulta graduata secondo le fattispecie del «sapere, sospettare o avere ragionevoli motivi per sospettare» e ancorata a elementi oggettivi (caratteristiche, entità e natura dell’operazione) e soggettivi (capacità economica e attività svolta dal segnalato). Inoltre, il fondato sospetto che connota la segnalazione di whistleblowing potrebbe toccare anche ipotesi di violazioni o illeciti non aventi una matrice finanziaria, mentre i sospetti rientranti nell’oggetto di una

segnalazione antiriciclaggio dovrebbero essere tendenzialmente concentrati su ipotesi di riciclaggio, reati presupposto associati o finanziamento del terrorismo e presentare, pertanto, una forte connotazione di tipo finanziario, atta a giustificare la trasmissione a un'autorità specializzata nell'analisi (finanziaria, appunto) quale è la UIF.

Tenuto conto di quanto precede, le ipotesi in cui la segnalazione di whistleblowing segua il canale interno (prioritario, secondo la legge) negli ambiti nei quali pure possa darsi luogo a segnalazioni o comunicazioni di operazioni sospette richiederebbero, all'interno delle organizzazioni, un attento coordinamento di ruoli e adeguate sinergie nell'implementazione degli strumenti organizzativi e tecnologici preordinati alla trattazione di entrambe le tipologie di segnalazione.

Delicato e potenzialmente denso di opportunità di sviluppo appare, nelle pubbliche amministrazioni, il ruolo del RPCT e del Gestore delle comunicazioni di operazioni sospette (spesso, peraltro, coincidenti). A queste due figure, che dovrebbero fungere da collettori delle due tipologie di segnalazione, spetterebbe anche il compito di vagliarne la rilevanza e le modalità di possibile trattazione (le indicazioni pure fornite dall'ANAC in tema di segnalazioni inviate a soggetto non competente avrebbero, in tali casi, rilievo complessivamente secondario poiché da entrambe le segnalazioni deriverebbero analoghe garanzie di tutela del segnalante).

Anche il responsabile delle segnalazioni di operazioni sospette nell'ambito di soggetti privati tenuti agli obblighi antiriciclaggio potrebbe vedere ampliarsi e arricchirsi il proprio ruolo, nella misura in cui a tale figura fosse riconosciuto un coinvolgimento anche nella gestione delle segnalazioni interne di whistleblowing. Tali ipotesi prefigurano tutte una ulteriore ed effettiva valorizzazione delle figure interne alle organizzazioni investite di compiti di presidio della legalità e dell'integrità. Il ruolo della *com-*

pliance, in particolare, diviene più complesso e articolato e configura precise responsabilità non solo nella valutazione e gestione delle segnalazioni, ma anche nella ricerca di ogni possibile forma di integrazione tra le funzioni.

Sul tema, a conferma dell'importanza delle sinergie informative potenzialmente attivabili tra le due tipologie di segnalazioni, va ricordato che la stessa UIF, nell'ultimo Rapporto annuale sull'attività svolta (per il 2022), ha sottolineato il particolare interesse, specie per le implicazioni in termini di contrasto alla corruzione, delle segnalazioni di operazioni sospette incentrate su informative di whistleblowing. Pur non riguardando operatività caratteristiche o particolarmente complesse, tali segnalazioni hanno infatti portato all'attenzione presunti episodi corruttivi desumibili da informative su irregolarità, illeciti o reati commessi all'interno di enti pubblici o privati.

Spunti di riflessione pone anche il tema della trattazione dei casi in cui una segnalazione per whistleblowing trasmessa all'ANAC secondo il canale esterno presenti contenuti di potenziale interesse per la UIF (rilevanti, quindi, in termini di possibile segnalazione o comunicazione di operazione sospetta), i quali richiedano, da parte dell'Unità, un approfondimento specializzato di tipo finanziario. Difficilmente praticabile - tenuto conto del rigoroso regime di riservatezza da cui sono coperti non solo l'identità del segnalante, ma anche i contenuti delle segnalazioni antiriciclaggio - sembrerebbe l'ipotesi inversa, in cui la UIF, nel corso dell'analisi finanziaria di un'operazione sospetta, dovesse trovarsi nelle condizioni di comunicare all'ANAC elementi informativi utili per l'esercizio dei relativi poteri (per esempio, quelli sanzionatori per l'omessa trattazione e canalizzazione della segnalazione di whistleblowing o a fronte dell'accertamento di comportamenti ritorsivi).

Le circostanze appena citate meriterebbero di essere oggetto di una norma di rango primario, tesa a rimuovere ogni ostacolo che ancora rende poco fluidi gli scambi di informazioni tra la UIF e l'ANAC,

entrambe preposte alla prevenzione e alla tutela dell'integrità e deputate, ciascuna in base alle proprie competenze istituzionali, a ricevere le due tipologie di segnalazioni. A legislazione invariata, una ulteriore valorizzazione della collaborazione tra le citate autorità, già disciplinata da un protocollo d'intesa, potrebbe derivare da più intense forme di confronto e interazione sulla concreta gestione delle due forme di segnalazione e sul coordinamento in merito all'eventuale *feedback* da assicurare ai segnalanti.

Un ulteriore aspetto su cui riflettere riguarda la corretta collocazione, nel quadro della nuova disciplina dettata dal d.lgs. 24/2023, delle fattispecie "speciali" di whistleblowing. Al riguardo, si ha presente che l'art. 1, comma 2, lettera b) dello stesso d.lgs. 24/2023 ha specificato che le disposizioni in esso contenute «non sono applicabili alle segnalazioni di violazioni laddove già disciplinate in via obbligatoria dagli atti dell'Unione europea o nazionali» indicati in appositi allegati al decreto stesso. Tale previsione pare, quindi, disporre che laddove le segnalazioni di whistleblowing siano oggetto di disposizioni specifiche, le regole contenute nel d.lgs. 24/2023 non troverebbero applicazione.

Come si è detto, mentre le norme previste dalla normativa bancaria e finanziaria prevedono un doppio canale, interno ed esterno, individuando in tale secondo caso la Banca d'Italia e la Consob quali autorità destinatarie, le previsioni di cui alla normativa antiriciclaggio contemplano il solo canale interno. Per evitare che questa lacuna possa trasformarsi in un vero e proprio *vulnus* alla disciplina antiriciclaggio speciale, occorrerebbe valutare se e in che modo estendere a tale disciplina, in via interpretativa, le previsioni di cui al d.lgs. 24/2023 in materia di canale esterno di trasmissione, valutando, in caso positivo, se l'autorità esterna destinataria delle segnalazioni per whistleblowing debba essere, anche in questo caso, l'ANAC, o, in analogia con quanto previsto in materia bancaria e finanziaria, la UIF. Resterebbero, in tal caso, da disciplinare ulteriori aspetti attinenti al raccordo da assicurare all'azione delle due autorità.

Infine, un ultimo ordine di riflessioni riguarda le misure a tutela della riservatezza dell'identità delle persone fisiche segnalanti, che appaiono tendenzialmente convergenti per entrambi gli istituti. Nel sistema antiriciclaggio, le garanzie a presidio dell'adempimento dell'obbligo di segnalazione di operazioni sospette si incentrano sul riconoscimento dell'anonimato della persona fisica segnalante. È infatti previsto che le segnalazioni debbano essere prive di qualsiasi riferimento al nominativo della persona fisica segnalante e che i soggetti obbligati e gli ordini professionali che ricevono le segnalazioni dai propri iscritti adottino misure volte ad assicurare la massima riservatezza dell'identità delle persone che effettuano la segnalazione. Inoltre, gli organi investigativi devono omettere, nelle denunce eventualmente trasmesse all'Autorità Giudiziaria, l'identità delle persone fisiche e degli altri soggetti obbligati che hanno inviato la segnalazione e la stessa Autorità Giudiziaria può richiedere l'identità del segnalante solo con decreto motivato, quando lo ritenga indispensabile ai fini dell'accertamento dei reati per i quali procede

La configurazione della segnalazione di whistleblowing in termini di diritto e di libera manifestazione del pensiero, piuttosto che di obbligo, rende ancora più pregnanti le garanzie di riservatezza dell'identità del segnalante da assicurare in ogni fase della trattazione di tali segnalazioni al fine di evitare che chi sia venuto a conoscenza di condotte illecite in ragione del proprio rapporto di lavoro ometta di segnalarle per il timore di subire conseguenze pregiudizievoli. Vale la pena di aggiungere che la disciplina del whistleblowing ammette anche le segnalazioni anonime, equiparate dall'ANAC a quelle ordinarie, assicurando l'applicazione delle misure contro le ritorsioni nei casi in cui il segnalante sia successivamente identificato.

6. Prospettive

Le segnalazioni di operazioni sospette e quelle per whistleblowing, al centro di discipline differenti per storia, strumenti e modalità di sedimentazione nel tessuto normativo del nostro paese, appaiono espressione di una più generale tendenza dell'ordinamento al rafforzamento della trasparenza e della responsabilità delle organizzazioni, in funzione della tutela della legalità. Entrambe, essendo preordinate a favorire l'emersione di fatti illeciti all'interno del sistema legale, presuppongono la collaborazione (obbligatoria in un caso, spontanea nell'altro) di soggetti che, in virtù della posizione ricoperta all'interno delle organizzazioni o in ragione dell'attività svolta, sono nelle condizioni di intercettare direttamente indebiti tentativi di condizionamento dell'attività pubblica, dell'economia o del mercato.

Questa collaborazione, che afferisce alla protezione di specifici valori e beni rilevanti per l'ordinamento (e che non rappresenta una denuncia di reato), evidenzia un'analoga *ratio*: un particolare dovere civico di solidarietà e lealtà che grava su talune categorie di soggetti nei confronti dei pubblici poteri e che si traduce nel contributo attivo alla individuazione di fatti illeciti o di elementi di anomalia suscettibili di compromettere l'integrità del sistema.

Si tratta di uno dei più interessanti esempi di collaborazione tra società civile e poteri pubblici, che impone agli operatori un notevole esercizio di responsabilità, poiché chiede loro di abbandonare ogni atteggiamento omissivo, ogni comportamento sintetizzabile in quel «non aver saputo, quando era semplice e facile sia capire sia sapere» che Giorgio Ambrosoli equiparava alla vera e propria «correttezza».

È inoltre essenziale che le segnalazioni trovino, sia all'interno delle organizzazioni, sia all'esterno, un destinatario istituzionale qualificato, dotato di specifiche responsabilità, in grado di valutare e ulteriormente canalizzare le informazioni ricevute, in

modo da dare impulso e valore aggiunto a possibili, successive attività di analisi, investigazione, accertamento e repressione di reati.

Nel sistema antiriciclaggio, lo scrutinio della clientela, la registrazione delle operazioni e la segnalazione di quelle potenzialmente connesse con attività illecite sono ormai parte integrante delle relazioni economiche e finanziarie. Le segnalazioni di operazioni sospette, in particolare, sono divenute uno strumento consolidato e di riconosciuta efficacia nella prevenzione antiriciclaggio, che ha prodotto, in questi anni, risultati significativi in termini sia quantitativi sia qualitativi: le segnalazioni di operazioni sospette ricevute dalla UIF sono passate dalle circa 12.000 del 2008 alle oltre 155.000 del 2022.

La graduale, piena assimilazione, da parte degli operatori privati, dei fondamenti di tali obblighi si sta rivelando funzionale, non solo all'efficace protezione del singolo da ogni indebita contaminazione, ma anche alla costruzione di una vera e propria cultura della *compliance* e della legalità nel settore privato. La corretta implementazione dei presidi non solo accresce il costo di qualsiasi tentativo di infiltrazione dell'impresa o di sua strumentalizzazione a fini criminali, ma contribuisce a promuovere un linguaggio comune, fatto di nozioni (ad esempio, quella di titolare effettivo) che incidono concretamente e positivamente sull'assetto e sul funzionamento delle organizzazioni.

Tra le sfide che il sistema è chiamato a cogliere nel prossimo futuro vi è quella dell'ulteriore rafforzamento della percezione, da parte dei soggetti obbligati, dei vantaggi, non solo collettivi ma anche individuali, derivanti dalla partecipazione attiva al perseguimento dei fini pubblici di tutela della legalità e dell'integrità.

Vanno coinvolte, in particolare, le categorie di operatori che ancora si mostrano riluttanti, per lo più appartenenti al mondo delle professioni e a quello non finanziario. La collaborazione antiriciclaggio delle pubbliche amministrazioni, in particolare, permane

estremamente esigua, posto che il numero di comunicazioni di operazioni sospette da esse pervenute negli ultimi anni si attesta nell'ordine di poche decine rispetto alle centinaia di migliaia di segnalazioni provenienti dagli altri soggetti obbligati. Occorre accrescere, anche nel settore pubblico, la sensibilità e la consapevolezza dei rischi reputazionali e legali derivanti dal possibile coinvolgimento, anche inconsapevole, in fatti illeciti.

A seguito degli ultimi, rilevanti interventi normativi, anche l'istituto del whistleblowing, che fino a oggi ha avuto una traduzione pratica ben più limitata rispetto a quella delle segnalazioni di operazioni sospette, presenta significative potenzialità poiché appare utilizzabile in modo più strutturato e consapevole rispetto al passato. Anch'esso, quindi, può svolgere un ruolo essenziale per innalzare la capacità del sistema legale (di quello pubblico, in particolare) di intercettare fenomeni illeciti e attivare anticorpi a presidio della legalità. È significativo, sotto questo profilo, il richiamo contenuto nell'art. 1 del d.lgs. 24/2023 all'interesse pubblico e alla integrità dell'amministrazione o dell'ente privato, che devono costituire l'impulso primario per tali segnalazioni.

L'attuale momento storico è particolarmente propizio per un'ulteriore crescita della sensibilità delle organizzazioni e per un'ancora più decisa valorizzazione dei legami tra le funzioni di prevenzione del riciclaggio e della corruzione, funzionale al perseguimento degli obiettivi di rilancio economico del paese derivanti dall'attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR). La gestione di ingenti risorse finanziarie e le istanze di semplificazione e velocizzazione delle procedure amministrative per la realizzazione degli interventi previsti dal Piano devono infatti avvenire nel quadro di efficaci presidi di prevenzione e di salvaguardia dell'integrità pubblica e della legalità.

Per rendere concreti gli strumenti offerti dalla legislazione, sono essenziali sia le indicazioni operative rivenienti dalle istituzioni, sia gli scambi di esperienze concrete.

Sotto il primo profilo, un ruolo fondamentale, nel sistema antiriciclaggio, è svolto dagli indicatori di anomalia e dai modelli e schemi di comportamento anomalo elaborati e diffusi dalla UIF per agevolare l'individuazione e segnalazione di operazioni sospette, ai quali si sono aggiunti, da ultimo, i profili comportamentali a uso delle pubbliche amministrazioni di cui all'Appendice tematica alle *Linee guida per lo svolgimento delle attività di controllo e rendicontazione degli interventi PNRR di competenza delle amministrazioni centrali e dei soggetti attuatori* (settembre 2023); nel sistema anticorruzione sono da ricordare le Linee guida emanate dall'ANAC (da ultimo, con la già citata delibera n. 311 del 12 luglio 2023), volte a fornire indicazioni per la presentazione all'Autorità delle segnalazioni esterne nonché indicazioni e principi di cui gli enti pubblici e privati possono tenere conto per i propri canali e modelli organizzativi interni.

Per quanto riguarda gli scambi di esperienze, merita di essere richiamato il lavoro che la Scuola Nazionale dell'Amministrazione, in collaborazione con l'ANAC, la UIF e il Dipartimento della Funzione Pubblica, sta realizzando sul tema della tutela dell'integrità, attraverso la costituzione della Comunità di pratica dei Responsabili della prevenzione della corruzione e dei gestori delle comunicazioni antiriciclaggio, volta a favorire l'elaborazione e la diffusione di buone pratiche, la condivisione di soluzioni organizzative innovative ed efficaci in tema di valutazione e gestione dei rischi, identificazione e verifica del titolare effettivo, intercettazione e comunicazione delle operazioni sospette.

Le indicazioni e le esperienze appena richiamate devono tradursi, all'interno delle organizzazioni, in un approccio integrato alla prevenzione dei rischi di illecito e alla tutela dell'integrità, rafforzando altresì la consapevolezza che l'impegno richiesto agli operatori rappresenta un'opportunità, piuttosto che un appesantimento degli oneri gestionali o un aggravio da gestire secondo una logica meramente adempimentale.

Se è dovere delle autorità prestare costante attenzione ai costi materiali e immateriali della collaborazione che deriva dalle due tipologie di segnalazione fin qui analizzate, occorre però essere consapevoli che tali costi, e le regole che ne costituiscono il fondamento, sono funzionali alla crescita del capitale sociale di una collettività, costituiscono un richiamo concreto a comportamenti etici, alla condivisione, da parte della società civile, degli obiettivi che orientano la strategia di contrasto alla criminalità.

Gli apparati di prevenzione e contrasto della criminalità finanziaria ai quali afferiscono entrambe le tipologie di segnalazioni rappresentano quindi una scommessa sull'integrità complessiva del sistema economico e, quindi, di quegli operatori onesti che quotidianamente scelgono di assumere responsabilmente un ruolo attivo nel contrasto alla criminalità. È fondamentale che questo impegno collettivo sia incoraggiato da tutte le autorità con strategie chiare, obiettivi univoci, azioni efficaci e proficue interazioni.

Il whistleblowing nel settore privato

Alessio Ubaldi

SOMMARIO: 1. Introduzione - 2. La disciplina previgente - 3. I tipi di enti del settore privato inclusi nel perimetro applicativo della disciplina - 4. Le persone fisiche potenziali segnalanti all'interno degli enti del settore privato - 5. Le differenze con il settore pubblico nell'uso dei canali e del tipo di violazioni che possono essere segnalate - 6. Le modalità di gestione del canale interno di segnalazione - 7. Il regime transitorio.

1. Introduzione

Il presente contributo approfondisce il tema del whistleblowing nel settore privato, all'uopo soffermandosi sui seguenti profili: **(i)** la disciplina ante d.lgs. 24/2023; **(ii)** i tipi di enti del settore privato inclusi nel perimetro applicativo della nuova disciplina; **(iii)** le persone fisiche potenziali segnalanti nell'ambito degli enti privati; **(iv)** le differenze con il settore pubblico quanto ai canali e al tipo di violazioni che possono essere segnalate; **(v)** le modalità di gestione del canale interno; **(vi)** il regime transitorio della riforma, in relazione alla dimensione del singolo ente.

2. La disciplina previgente

La legge 30 novembre 2017, n. 179, rubricata *Disposizioni per la tutela degli autori di segnalazioni di reati o irregolarità di cui siano venuti a conoscenza nell'ambito di un rapporto di lavoro pubblico o privato*, ha introdotto la disciplina del whistleblowing anche nel

settore privato¹. Precisamente l'art. 1 della citata legge ha sostituito l'art. 54-*bis* del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, con una norma articolata che, al comma 2, specificava che, ai fini della disposizione, per dipendente pubblico si intendeva il dipendente delle amministrazioni pubbliche tradizionalmente intese (cfr. art. 1, comma 2, del d.lgs. 165/2001), ivi compreso il dipendente in regime di diritto pubblico (cfr. art. 3 del d.lgs. 165/2001, *i.e.*, a titolo esemplificativo, i magistrati ordinari, amministrativi e contabili), il dipendente di un ente pubblico economico ovvero il dipendente di un ente di diritto privato sottoposto a controllo pubblico ai sensi dell'art. 2359 del codice civile. La medesima disciplina di cui all'art. 54-*bis* del d.lgs. 165/2001 si applicava espressamente anche «ai lavoratori e ai collaboratori delle imprese fornitrici di beni o servizi e che realizzano opere in favore dell'amministrazione pubblica». Secondo le indicazioni di ANAC contenute nelle Linee guida 2021, si trattava di soggetti che, pur dipendenti di enti privati, operavano nel contesto lavorativo dell'amministrazione pubblica e, quindi, potevano venire a conoscenza di illeciti ivi compiuti².

Sempre secondo quanto affermato da ANAC «la disposizione sembra riferirsi a tutte quelle situazioni in cui un'impresa si trovi a fornire beni e servizi o a realizzare un'opera nei confronti dell'amministrazione anche al di fuori dell'ambito di applicazione del Codice dei contratti pubblici (d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50)³».

L'Autorità effettuava poi due precisazioni importanti. Segna-

tamente, la prima consisteva nel fatto che la disciplina del whistleblowing del neo introdotto art. 54-*bis* del d.lgs. 165/2001 si applicava a tali soggetti solo nel caso in cui le segnalazioni da essi effettuate riguardassero «illeciti o irregolarità relativi alla amministrazione per la quale l'impresa opera». Con la seconda si sottolineava che per enti privati si intendevano solo le imprese fornitrici di beni o servizi che realizzavano opere in favore dell'amministrazione pubblica, mentre la tutela del dipendente e collaboratore delle imprese private segnalante illeciti commessi nell'ambito delle medesime imprese private restava invece disciplinata dall'art. 2 della legge 179/2017 e, quindi, dall'art. 6 del d.lgs. 8 giugno 2001, n. 231 *Disciplina della responsabilità amministrativa delle persone giuridiche, delle società e delle associazioni anche prive di personalità giuridica, a norma dell'articolo 11 della legge 29 settembre 2000, n. 300*.

In virtù dell'art. 6, comma 2-*bis* del d.lgs. 231/2001, attraverso il richiamo all'art. 5, comma 1, *lett.* a) e b) del medesimo decreto, potevano effettuare le segnalazioni i soggetti presso gli enti privati inclusi nell'ambito di applicazione del d.lgs. 231/2001 che:

- rivestono funzioni di rappresentanza, di amministrazione o di direzione dell'ente o di una sua unità organizzativa dotata di autonomia finanziaria e funzionale;
- esercitano, anche di fatto, la gestione e il controllo dell'ente o di una sua unità organizzativa dotata di autonomia finanziaria e funzionale;
- sono sottoposti alla direzione o alla vigilanza di uno dei soggetti sopra indicati.

3. I tipi di enti del settore privato inclusi nel perimetro applicativo della disciplina

Come si evince dalla breve ricostruzione della normativa previgente, gli enti del settore privato tenuti a rispettare la disciplina in

¹ Cfr. Donini 2022, cap. 4; Contessa, Ubaldi 2021, cap. 18.

² ANAC, *Schema di Linee guida in materia di tutela degli autori di segnalazioni di reati o irregolarità di cui siano venuti a conoscenza in ragione di un rapporto di lavoro, ai sensi dell'art. 54-bis, del d.lgs. 165/2001 (c.d. whistleblowing)*, delibera del 9 giugno 2021, n. 469, p. 7.

³ Linee guida ANAC, delibera n. 469/2021, cit., p. 7.

materia di whistleblowing erano riconducibili unicamente a **(i)** le imprese private fornitrici di beni o servizi e che realizzavano opere in favore dell'amministrazione pubblica – con applicazione di quanto previsto all'art. 54-*bis* del d.lgs. 165/2001; **(ii)** enti privati che rientravano nell'ambito di applicazione del d.lgs. 231/2001 – con applicazione della normativa di cui al d.lgs. 231/2001.

Con il decreto legislativo 10 marzo 2023, n. 24, *Attuazione della direttiva (UE) 2019/1937 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2019, riguardante la protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell'Unione e recante disposizioni riguardanti la protezione delle persone che segnalano violazioni delle disposizioni normative nazionali*, si giunge ad un notevole ampliamento del novero di enti inclusi nel perimetro di applicazione del whistleblowing. Le categorie di enti sono specificamente individuate attraverso il riferimento a criteri relativi a differenti parametri quali la consistenza del personale, l'adozione o meno del modello di organizzazione e gestione, nonché lo svolgimento di attività nei settori disciplinati dal diritto dell'Unione Europea.

Ad occuparsi dei tipi di enti tenuti al rispetto della nuova disciplina è l'art. 3, ai commi 2 e 3, del citato d.lgs. 24/2023 attraverso opportuni richiami al precedente art. 2, comma 1, *lett. q*)⁴.

Il primo gruppo di enti è individuato dall'art. 3, comma 2, *lett. a*), del d.lgs. 24/2023 ed è composto dagli enti di cui all'art. 2, comma 1, *lett. q*), numeri 1) e 2). Precisamente:

- (1)** soggetti diversi da quelli del settore pubblico che abbiano impiegato nell'ultimo anno una media di almeno cinquanta lavoratori subordinati con contratti di lavoro a tempo indeterminato o determinato;
- (2)** soggetti diversi da quelli del settore pubblico che, pur non

⁴ Cfr. Tambasco 2023, pp. 9 e ss.

avendo impiegato la media di cinquanta lavoratori, rientrano nell'ambito di applicazione degli atti dell'Unione europea indicati alle parti I.B e II dell'allegato al decreto (ossia nel settore dei servizi, prodotti e mercati finanziari e prevenzione del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo, della tutela dell'ambiente e della sicurezza dei trasporti). Come sottolinea ANAC nelle Linee guida di recente emanazione, in questa ipotesi, «ciò che rileva principalmente, quindi, non è la consistenza dei lavoratori impiegati, quanto piuttosto i settori in cui operano⁵».

Il secondo gruppo di enti è individuato dall'art. 3, comma 2, *lett. b*), del d.lgs. 24/2023 e ricomprende gli enti di cui all'art. 2, comma 1, *lett. q*), numero 3). Si tratta di soggetti che cumulativamente:

- (1)** sono soggetti diversi da quelli del settore pubblico;
- (2)** sono diversi dai soggetti indicati alle parti I.B e II dell'allegato al decreto;
- (3)** rientrano nell'ambito di applicazione del decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231;
- (4)** adottano modelli di organizzazione e gestione ivi previsti;
- (5)** nell'ultimo anno non hanno raggiunto la media di almeno cinquanta lavoratori subordinati con contratti di lavoro a tempo indeterminato o determinato.

Come sottolinea ANAC: «Tali soggetti sono tenuti ad osservare le disposizioni sul whistleblowing, anche se impiegano meno di cinquanta dipendenti, ma solo se adottano i modelli di organizzazione e gestione già previsti dall'art. 6 del d.lgs. 231/2001. Ciò,

⁵ Linee guida ANAC *Linee guida in materia di protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell'Unione e protezione delle persone che segnalano violazioni delle disposizioni normative nazionali. Procedure per la presentazione e gestione delle segnalazioni esterne*, delibera del 12 luglio 2023, n. 311, p. 17.

come chiarito nella Relazione illustrativa allo schema del decreto 24/2023, al fine di non pregiudicare le tutele in questa materia già previste da tale normativa, allo stato, assicurate anche agli enti con meno di cinquanta dipendenti. Giova evidenziare, al riguardo, che il decreto 24/2023 modifica il d.lgs. 231/2001, precisando che nei modelli di organizzazione e gestione (che gli enti non sono obbligati ad adottare) debbano essere previsti canali di segnalazione interna⁶».

La terza categoria di enti è ancora prevista dall'art. 3, comma 2, lett. b), del d.lgs. 24/2023 e include i soggetti che cumulativamente:

- (1) sono soggetti diversi da quelli del settore pubblico;
- (2) sono diversi dai soggetti indicati alle parti I.B e II dell'allegato al decreto;
- (3) rientrano nell'ambito di applicazione del decreto legislativo 231/2001;
- (4) adottano modelli di organizzazione e gestione ivi previsti;
- (5) nell'ultimo anno hanno impiegato la media di almeno cinquanta lavoratori subordinati con contratti di lavoro a tempo indeterminato o determinato.

Tali enti, dunque, hanno le prime quattro caratteristiche in comune con il secondo gruppo, ma, diversamente dagli enti rientranti in quest'ultimo, nell'ultimo anno hanno raggiunto una media di almeno cinquanta lavoratori subordinati con contratti di lavoro a tempo indeterminato o determinato.

⁶ Linee guida ANAC, delibera n. 311/2023, cit., p. 17.

4. Le persone fisiche potenziali segnalanti all'interno degli enti del settore privato

Come per le tipologie di enti, anche il novero di soggetti del settore privato potenziali segnalanti è molto più ampio rispetto alla precedente normativa⁷.

Ai sensi dei commi 3 e 4 dell'art. 3 del d.lgs. 24/2023, si tratta precisamente di:

- Lavoratori subordinati, ivi compresi i lavoratori il cui rapporto di lavoro è disciplinato dal d.lgs. 15 giugno 2015, n. 81 (*Disciplina organica dei contratti di lavoro e revisione della normativa in tema di mansioni*), o dall'art. 54-bis (*Disciplina delle prestazioni occasionali. Libretto Famiglia. Contratto di prestazione occasionale*) del d.l. 24 aprile 2017, n. 50, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 giugno 2017, n. 96; per quanto riguarda i lavoratori con rapporto di lavoro disciplinato dal citato d.lgs. 81/2015, l'Autorità chiarisce che si tratta «ad esempio, di rapporti di lavoro a tempo parziale, intermittente, a tempo determinato, di somministrazione, di apprendistato, di lavoro accessorio⁸».
- Lavoratori autonomi, ivi compresi:
 - quelli indicati al capo I (*Tutela del lavoro autonomo*) della legge 22 maggio 2017, n. 81 – secondo le indicazioni di ANAC «si tratta dei lavoratori con rapporti di lavoro autonomi disciplinati dal Titolo III del Libro V del codice civile, ivi inclusi i contratti d'opera di cui all'art. 2222 del medesimo c.c.⁹»;

⁷ Cfr. Tambasco 2023.

⁸ Linee guida ANAC, delibera n. 311/2023, cit., p. 19.

⁹ *Ibidem*.

- i titolari di un rapporto di collaborazione di cui all'art. 409 del c.p.c. – secondo le indicazioni di ANAC si fa riferimento «ai rapporti indicati al n. 3 della disposizione appena citata, ossia i rapporti di agenzia, di rappresentanza commerciale e altri rapporti di collaborazione che si concretino in una prestazione di opera continuativa e coordinata, prevalentemente personale, anche se non a carattere subordinato. Ad esempio, avvocati, ingegneri, assistenti sociali che prestano la loro attività lavorativa per un soggetto del settore privato organizzandola autonomamente (rapporto parasubordinato)¹⁰»;
 - i titolari di un rapporto di collaborazione di cui all'art. 2 del d.lgs. 81/2015 – ANAC chiarisce che si intendono le «collaborazioni organizzate dal committente che si concretino in prestazioni di lavoro esclusivamente personali e continuative, le cui modalità di esecuzione siano organizzate dal committente. Ciò vale anche qualora le modalità di esecuzione delle prestazioni siano realizzate mediante piattaforme digitali¹¹».
- Liberi professionisti e consulenti che prestano la propria attività presso i soggetti del settore privato.
 - Volontari e tirocinanti, retribuiti e non retribuiti, che prestano la propria attività presso i soggetti del settore privato.
 - Azionisti (persone fisiche).
 - Persone con funzioni di amministrazione, direzione, controllo, vigilanza o rappresentanza, anche qualora tali funzioni siano esercitate in via di mero fatto, presso i soggetti del settore privato; in questo caso ANAC precisa che: «Si tratta di soggetti

¹⁰ *Ibidem.*

¹¹ *Ibidem.*

collegati in senso ampio all'organizzazione nella quale la violazione si verifica e nella quale esercitano alcune funzioni, anche in assenza di una regolare investitura (esercizio di fatto di funzioni). Può trattarsi, ad esempio, dei componenti dei Consigli di amministrazione, anche senza incarichi esecutivi, oppure dei componenti degli Organismi di vigilanza (ODV)».

Come previsto dall'art. 3, comma 4, del d.lgs. 24/2023 e sottolineato da ANAC nelle Linee guida, la tutela si applica anche durante il periodo di prova e anteriormente o successivamente alla costituzione del rapporto di lavoro o altro rapporto giuridico¹².

L'Autorità svolge poi alcuni approfondimenti. In *primis* puntualizza che «il decreto fa anche riferimento a lavoratori o collaboratori che svolgono la propria attività lavorativa presso soggetti del settore privato che forniscono beni o servizi o che realizzano opere in favore di terzi», ma di fatto tali soggetti «rientrano nelle tipologie sopra indicate¹³».

A proposito di liberi professionisti e consulenti, ANAC precisa che «potrebbero trovarsi in una posizione privilegiata per segnalare le violazioni di cui sono testimoni¹⁴». In merito a volontari e tirocinanti, ANAC spiega che le «ritorsioni nei confronti di questi soggetti potrebbero concretizzarsi, ad esempio, nel non avvalersi più dei loro servizi, nel dare loro referenze di lavoro negative, nel danneggiarne in altro modo la reputazione o le prospettive di carriera¹⁵».

¹² *Ivi*, p.18.

¹³ *Ibidem.*

¹⁴ *Ivi*, p.19.

¹⁵ *Ibidem.*

E, in ultimo, per quanto riguarda gli azionisti, l'Autorità afferma che «si tratta di coloro che siano venuti a conoscenza di violazioni oggetto di segnalazione nell'esercizio dei diritti di cui sono titolari in ragione del loro ruolo di azionisti rivestito nella società¹⁶».

Ulteriore novità del d.lgs. 24/2023, anche se non collegata esclusivamente al settore privato, è riconducibile al fatto che la tutela è riconosciuta, oltre ai soggetti segnalanti, anche a quei soggetti che potrebbero essere destinatari di ritorsioni, «intraprese anche indirettamente, in ragione del ruolo assunto nell'ambito del processo di segnalazione, divulgazione pubblica o denuncia e/o del particolare rapporto che li lega al segnalante o denunciante¹⁷».

Ai sensi dell'ultimo comma dell'art. 3 del d.lgs. 24/2023, tali soggetti sono rappresentati da:

- il facilitatore: ai sensi dell'art.1, comma 2, *lett. h*), per facilitatore si intende «una persona fisica che assiste una persona segnalante nel processo di segnalazione, operante all'interno del medesimo contesto lavorativo e la cui assistenza deve essere mantenuta riservata»;
- le persone del medesimo contesto lavorativo del segnalante, denunciante o di chi effettua una divulgazione pubblica e che sono legate ad essi da uno stabile legame affettivo o di parentela entro il quarto grado;
- i colleghi di lavoro del segnalante, denunciante o di chi effettua una divulgazione pubblica, che lavorano nel medesimo contesto lavorativo della stessa e che hanno con detta persona un rapporto abituale e corrente;
- gli enti di proprietà - in via esclusiva o in compartecipazione

maggioritaria di terzi - del segnalante, denunciante o di chi effettua una divulgazione pubblica;

- gli enti presso i quali il segnalante, denunciante o chi effettua una divulgazione pubblica lavorano;
- gli enti che operano nel medesimo contesto lavorativo del segnalante, denunciante o di chi effettua una divulgazione pubblica.

5. Le differenze con il settore pubblico nell'uso dei canali e del tipo di violazioni che possono essere segnalate

L'utilizzo della tipologia di canali per segnalare le violazioni varia a seconda che si tratti del settore pubblico o privato e, inoltre, vi sono differenze anche all'interno dello stesso settore privato.

Il legislatore, infatti, riconosce ai soggetti del settore pubblico la possibilità di segnalare ogni tipologia di violazione attraverso ciascun canale attivabile, *i.e.* canale interno all'ente, canale esterno presso l'ANAC, divulgazione pubblica e denuncia all'autorità giudiziaria. Allo stesso modo, l'oggetto della segnalazione per i soggetti del settore pubblico è inteso nella sua massima estensione ed è così riassumibile:

- (i) illeciti amministrativi, contabili, civili o penali diversi dalle violazioni del diritto UE [cfr. art. 1, comma 2, *lett. a*) n. 1];
- (ii) condotte illecite rilevanti ai sensi del d.lgs. n. 231/2001 o violazioni dei modelli di organizzazione e gestione ivi previsti, diverse dalle violazioni del diritto UE [cfr. art. 1, comma 2, *lett. a*) n. 2];

¹⁶ *Ibidem.*

¹⁷ *Ivi*, p. 20.

(iii) violazioni del diritto UE¹⁸ [cfr. art. 1, comma 2, *lett.* a) nn. 3, 4, 5, 6].

I soggetti del settore privato, invece, hanno a disposizione

¹⁸ Come riepiloga ANAC nelle più volte citate Linee guida adottate con delibera n. 311/2023, si tratta di: «- illeciti commessi in violazione della normativa dell'UE indicata nell'Allegato 1 al d.lgs. 24/2023 e di tutte le disposizioni nazionali che ne danno attuazione [...] (illeciti relativi ai seguenti settori: contratti pubblici; servizi, prodotti e mercati finanziari e prevenzione del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo; sicurezza e conformità dei prodotti; sicurezza dei trasporti; tutela dell'ambiente; radioprotezione e sicurezza nucleare; sicurezza degli alimenti e dei mangimi e salute e benessere degli animali; salute pubblica; protezione dei consumatori; tutela della vita privata e protezione dei dati personali e sicurezza delle reti e dei sistemi informativi). A titolo esemplificativo si pensi ai cd. reati ambientali quali, scarico, emissione o altro tipo di rilascio di materiali pericolosi nell'aria, nel terreno o nell'acqua oppure raccolta, trasporto, recupero o smaltimento illecito di rifiuti pericolosi; - atti od omissioni che ledono gli interessi finanziari dell'Unione Europea (art. 325 del TFUE lotta contro la frode e le attività illegali che ledono gli interessi finanziari dell'UE) come individuati nei regolamenti, direttive, decisioni, raccomandazioni e pareri dell'UE. Si pensi, ad esempio, alle frodi, alla corruzione e a qualsiasi altra attività illegale connessa alle spese dell'Unione; - atti od omissioni riguardanti il mercato interno, che compromettono la libera circolazione delle merci, delle persone, dei servizi e dei capitali (art. 26, paragrafo 2, del TFUE). Sono ricomprese le violazioni delle norme dell'UE in materia di concorrenza e di aiuti di Stato, di imposta sulle società e i meccanismi il cui fine è ottenere un vantaggio fiscale che vanifica l'oggetto o la finalità della normativa applicabile in materia di imposta sulle società; - atti o comportamenti che vanificano l'oggetto o la finalità delle disposizioni dell'Unione Europea nei settori indicati ai punti precedenti. In tale ambito vanno ricondotte, ad esempio, le pratiche abusive quali definite dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'Unione europea. Si pensi ad esempio a un'impresa che opera sul mercato in posizione dominante. La legge non impedisce a tale im-

poteri e di canali di segnalazione più circoscritti rispetto ai soggetti del settore pubblico e l'oggetto potenziale della segnalazione dipende dalla categoria di appartenenza dell'ente.

In particolare, le persone all'interno degli enti del primo gruppo analizzato, individuato dall'art. 3, comma 2, *lett.* a), del d.lgs. 24/2023 e composto dagli enti di cui all'art. 2, comma 1, *lett.* q), numeri 1) e 2), possono effettuare le segnalazioni tramite tutte le modalità disponibili sopra citate, ma l'oggetto delle segnalazioni può riguardare soltanto violazioni connesse al diritto di derivazione unionale - violazioni di cui ai n. 3, 4, 5 e 6 dell'art. 1, comma 2, *lett.* a).

Le persone all'interno degli enti del secondo gruppo analizzato, individuato dall'art. 3, comma 2, *lett.* b), del d.lgs. 24/2023 e comprendente gli enti di cui all'art. 2, comma 1, *lett.* q), numero 3), possono effettuare le segnalazioni soltanto tramite segnalazione interna e l'oggetto delle segnalazioni è limitato alla tipologia di violazione di cui al numero 2 dell'art. 1, comma 2, *lett.* a): si tratta delle segnalazioni che hanno ad oggetto condotte illecite rilevanti ai sensi del d.lgs. 231/2001, o violazioni dei modelli di organizzazione e gestione previsti dal medesimo decreto, che non costituiscano violazioni del diritto euro-unitario.

I soggetti all'interno del terzo tipo di enti analizzato, individuato sempre dall'art. 3, comma 2, *lett.* b), del d.lgs. 24/2023, possono nuovamente effettuare le segnalazioni con ogni modalità disponibile e l'oggetto delle segnalazioni può riguardare, oltre alla tipologia di violazione di cui al numero 2 dell'art. 1, comma 2, *lett.*

presa di conquistare, grazie ai suoi meriti e alle sue capacità, una posizione dominante su un mercato, né di garantire che concorrenti meno efficienti restino sul mercato. Tuttavia, detta impresa potrebbe pregiudicare, con il proprio comportamento, una concorrenza effettiva e leale nel mercato interno tramite il ricorso alle cd. pratiche abusive (adozione di prezzi cd. predatori, sconti target, vendite abbinate) contravvenendo alla tutela della libera concorrenza».

a) estesa anche alle violazioni del diritto comunitario. Non possono invece essere oggetto di segnalazione unicamente le violazioni che costituiscano illeciti amministrativi, contabili, civili o penali e non rientrino nelle altre categorie.

Stante l'articolata disciplina, è fondamentale che gli enti mettano a disposizione dei potenziali segnalanti chiare informazioni circa le modalità e l'oggetto delle segnalazioni.

6. Le modalità di gestione del canale interno di segnalazione

Gli enti del settore privato, allo stesso modo degli enti del settore pubblico, sono tenuti ad attivare un canale interno per la trasmissione e la gestione delle segnalazioni. L'art. 4, comma 4, del d.lgs. 24/2023 prevede che i comuni diversi dai capoluoghi di provincia, nonché i soggetti del settore privato che hanno impiegato, nell'ultimo anno, una media di lavoratori subordinati, con contratti di lavoro a tempo indeterminato o determinato, non superiore a duecentoquarantaneve, abbiano la facoltà di condividere il canale di segnalazione interna e la relativa gestione.

La finalità della previsione è quella di permettere agli enti di piccole/medie dimensioni «di ottimizzare e specializzare il lavoro sulle segnalazioni in esame, e anche in una logica di semplificazione degli adempimenti e di contenimento dei costi, [l'ANAC fa notare che] il decreto consente a enti di minori dimensioni di “condividere” il canale di segnalazione interna e la relativa gestione (ad esempio potrebbero essere stipulati accordi/convenzioni per la gestione in forma associata delle segnalazioni whistleblowing). Ciò, naturalmente, senza pregiudicare l'obbligo di garantire la riservatezza, di

fornire un riscontro e di gestire la violazione segnalata¹⁹».

Tolta la fattispecie della condivisione del canale nei soggetti fino a duecentoquarantaneve dipendenti, il d.lgs. 24/2023 non contiene disposizioni specifiche dedicate al settore privato²⁰. In linea generale, dunque, ai sensi dell'art. 4 del decreto e delle indicazioni ANAC²¹, la gestione dei canali di segnalazione è affidata, alternativamente:

- a una persona interna all'amministrazione/ente;
- a un ufficio dell'amministrazione/ente con personale dedicato, anche se non in via esclusiva, e specificamente formato;
- a un soggetto esterno.

La scelta del soggetto cui affidare il ruolo di gestore delle segnalazioni è dunque rimessa all'autonomia organizzativa di ciascun ente, che dovrà tenere conto delle proprie caratteristiche legate alle dimensioni, all'attività esercitata e all'organizzazione concreta. Come previsto dall'ANAC a meri fini esemplificativi «Tale ruolo [...] può essere affidato, tra gli altri, agli organi di internal audit, all'Organismo di vigilanza previsto dalla disciplina del d.lgs. n. 231/2001, ai comitati etici²²».

¹⁹ Linee guida ANAC, delibera n. 311/2023, cit., p. 41.

²⁰ Confindustria, *Nuova disciplina “whistleblowing” guida operativa per gli enti privati*, Ottobre 2023, pp. 14 e ss.

²¹ Linee guida ANAC, delibera n. 311/2023, cit., p. 37.

²² Linee guida ANAC, delibera n. 311/2023, cit., p. 38.

7. Il regime transitorio

Le disposizioni del d.lgs. 24/2023 hanno iniziato a produrre effetti dallo scorso 15 luglio per i soggetti del settore pubblico e per i soggetti del settore privato che hanno impiegato, nell'ultimo anno, una media di lavoratori subordinati, con contratti di lavoro a tempo indeterminato o determinato, superiore a duecentoquarantanove [cfr. art. 24, comma 2 d.lgs. 24/2023].

I soggetti del settore privato che hanno impiegato, nell'ultimo anno, una media di lavoratori subordinati, con contratti di lavoro a tempo indeterminato o determinato, fino a duecentoquarantanove, invece, devono implementare il sistema introdotto dalla nuova disciplina a partire dal 17 dicembre 2023 [cfr. art. 24, comma 2 d.lgs. 24/2023]. Fino a tale data, i suddetti soggetti privati dotati del c.d. modello 231, o che intendano adottarlo, continueranno a gestire i canali di segnalazione secondo quanto previsto dal d.lgs. 231/2001.

Riferimenti bibliografici

Contessa C., Ubaldi A. (2021), *Manuale dell'anticorruzione e della trasparenza*, La Tribuna.

Donini V.M. (2022), *Prevenzione della corruzione*, Carocci, Roma.

Tambasco D. (2023), *La nuova disciplina del whistleblowing dopo il d.lgs. n. 24/2023*, Giuffrè Lefebvre.

Reporting persons nello sport.

Le specificità di contesto, retroterra, logiche e strumentazioni

Paolo Bertaccini Bonoli, Sabrina Vettorato

SOMMARIO: 1. Retroterra e contesto - 2. I riferimenti internazionali *legally binding* e di *soft law* - 3. Strumenti e programmi di intervento - 4. L'evoluzione in Italia - 5. Studi e letteratura sulla materia.

1. Retroterra e contesto

Il tema dei whistleblower (più correttamente delle *reporting persons*, la definizione ufficiale nel linguaggio codificato dalle Nazioni Unite) di fatto non emerge nel mondo dello sport fino alla metà del secondo decennio del secolo attuale, a livello sia nazionale che internazionale.

La sua comparsa in quel segmento temporale è da correlarsi con il ciclo di scandali, casi indagati e conseguenti azioni di prevenzione e contrasto concepite, ingegnerizzate e messe in essere da parte delle organizzazioni del mondo dello sport (in particolare comitati olimpici e federazioni, ma anche club sportivi), delle organizzazioni internazionali multilaterali (quali Consiglio d'Europa, Unione Europea, il mondo onusiano fra cui in particolare UNODC e UNESCO, il Foro G20), delle organizzazioni della società civile e dai governi nazionali.

Tale ciclo muove dai crescenti casi di partite truccate (*match-*

fixing) sviluppatasi a partire dal 2011¹, seguiti dai gravi casi di corruzione nell'assegnazione dei grandi eventi (il più noto mediaticamente quello del 2015 relativo al ruolo della FIFA per i mondiali di calcio in Qatar 2022), dall'esplosione dei casi di abuso sulla persona (in questo caso il più noto, purtroppo fra molti altri, è stato quello dell'allenatore Larry Nassar negli Stati Uniti nel 2018 a partire dalle denunce della ginnasta Simone Biles) e da altre vicende che hanno svelato situazioni di corruzione, altri reati e cattive condotte nel mondo dello sport in genere², per dispiegarsi lungo tutto un periodo che dal 2011 sino al 2021 circa giunge a configurare l'elaborazione del nuovo concetto della cosiddetta *sport integrity*, nel cui quadro è da collocarsi la recentissima comparsa e diffusione del whistleblowing nello sport.

Tale periodo è stato cruciale per far sì che oggi, a un decennio scarso di distanza, nell'insieme si possa ritenere che un numero rilevante degli attori a livello internazionale, e italiano, in particolare le organizzazioni sportive "ombrello" (comitati olimpici, federazioni, società), ma anche le organizzazioni intergovernative e in Italia i ministeri di riferimento (Sport, Interni, Giustizia, Affari Esteri in specifico), e gli enti indipendenti (la DNA in merito alle correlazioni con la criminalità organizzata, la UIF in merito alle correlazioni con il riciclaggio, e a sua volta l'ANAC per le attività di prevenzione del fenomeno corruttivo) abbiano da una parte riconosciuto l'esistenza e la serietà dei fenomeni corruttivi e di altri reati nel mondo dello sport, dall'altro avviato e predisposto un insieme

¹ Cfr. UNODC, *Global Report on Corruption in Sport*, Vienna, 2021, <https://www.unodc.org/unodc/en/safeguardingsport/grcs/index.html>. Si veda in particolare note 59-66 (p. 182) del Chapter 6 *Organized Crime in Sport*.

² Si pensi ai molteplici casi di razzismo, di violenza negli stadi e di discriminazione di genere, alla vicenda di Colin Kaepernick nel 2016. (Cfr. voce Enciclopedia Britannica: <https://www.britannica.com/biography/Colin-Kaepernick>).

di azioni, dispositivi e programmi volti a prevenirli e contrastarli. Per cui la focalizzazione e il confronto di approfondimento fra gli attori parte in causa oggi non è più centrato sulla presa di coscienza e sull'inserimento di tale tema nell'agenda di lavoro, bensì sulla valutazione di efficacia e monitoraggio degli strumenti predisposti, e sulla effettiva attuazione o meno delle politiche elaborate e adottate.

L'emergere del tema degli abusi in particolare, che è venuto ad aggiungersi ai precedenti "macro-filoni" del doping e del *match-fixing*, ha generato una dinamica verso piattaforme multiscope per la segnalazione di reati e cattive condotte, oltre a quelle specificamente dedicate ad alcune specifiche tipologie di illecito che in origine tendevano a prevalere.

È utile tenere presente che il lungo ciclo storico dell'emergere del cosiddetto "doping scientifico", ossia praticato in modo sistemico e su basi bio-medico-farmacologiche (un ciclo che in modo molto semplificato può essere collocato fra l'inizio degli anni Settanta sino a tutti gli anni Novanta, e che ancora oggi è presente e radicato in forme innovative ed evolute), aveva portato alla istituzione della Agenzia mondiale antidoping (la celeberrima WADA) soltanto nel 1999 (sic!), e senza che il whistleblowing fosse in alcun modo ricompreso. È appena nel 2017, per l'appunto nella cornice del ciclo di cui si è detto in esordio, che la WADA istituisce il suo sistema di segnalazione, e a seguire in Italia la NADO nel 2019.

Oggi ci si trova dunque al cospetto di un insieme di pratiche e di modalità di attuazione del whistleblowing nello sport che configurano un panorama tutto sommato ricco e popolato di dispositivi. Al tempo stesso, si tratta di pratiche tutte di recente istituzione - a partire in via indicativa dal 2017 - e di cui non vi è per il momento la possibilità di una compiuta valutazione del loro funzionamento, ancora più su un periodo di durata sufficientemente adeguata, a maggior ragione se si considera l'enorme impatto della pandemia COVID-19 negli anni 2020-2022.

Per una effettiva messa a fuoco del tema è indispensabile altresì tenere in adeguata considerazione alcuni elementi di unicità che caratterizzano il mondo dello sport rispetto ad altri ambiti, e che implicano alcune peculiarità forti in relazione al whistleblowing.

Il primo di questi elementi è la natura irriducibilmente monopolistica dello sport, per le evidenti ragioni che altrimenti si avrebbero molteplici vincitori nelle stesse categorie, il che contraddirebbe l'essenza stessa dello sport³. La dimensione monopolistica genera una serie di conseguenze per nulla banali, fra cui in particolare l'assenza di mobilità del mercato del lavoro o, se nelle serie dilettanti, dell'ambito di attività sportiva: sostanzialmente né atleti né allenatori possono cambiare area di attività e, se emarginati in una disciplina, nessun club o squadra li ingaggerebbe o tessererebbe più. Si tratta dunque di un contesto ad alto potenziale di ricattabilità. Non che questa sia la dinamica dominante, tutt'altro, poiché i sistemi sportivi sono organizzati anche per reclami e proteste; ma è intuitivo che in presenza di situazioni di particolare gravità che mettano a repentaglio la reputazione del settore o la *governance* del momento, i margini di manovra per i denunciatori o segnalanti sono più limitati che altrove poiché il rischio di porre fine alla propria carriera senza alternative è reale.

Tipicamente, dunque, nel mondo dello sport c'è una predisposizione a una particolare cautela in un contesto di consuetudini e mentalità che inducono a non eccedere nel far valere le proprie ragioni quando si è parte lesa, o quando si è testimoni di cattive condotte, se ciò comporta sollecitazioni. Gli stessi dirigenti delle

³ Come è noto, in particolare negli Stati Uniti – dove la natura privata dello sport è ancora più forte che altrove - in alcune fasi del '900 hanno coesistito diverse leghe e campionati per lo stesso sport, ma – logicamente – con gradualità hanno avuto infine luogo processi di fusione che consentono oggi di fatto di avere un contesto di tornei unici per ogni sport.

società sportive, sia professionisti che dilettanti - i quali in linea di principio avrebbero margini di manovra più ampi (possono, a titolo solo esemplificativo, trasmigrare dal ciclismo alla scherma, o dal calcio al tennis) - in realtà operano di fatto in una cornice analoga, poiché a sua volta ogni federazione fa parte del più ampio consesso del comitato olimpico, necessariamente monopolistico anch'esso. Negli ultimi decenni si è via via fatta strada una mentalità meno remissiva, e una maggiore consapevolezza e disponibilità da parte delle dirigenze, sia autentica, sia indotta dai rischi reputazionali. «Eppur si muove», si potrebbe dire, il che è motivo di incoraggiamento e fiducia. Tuttavia, resta questo un fattore strutturale non rimovibile.

Il secondo elemento è la cosiddetta autonomia dello sport sancita dalla Carta Olimpica, a sua volta riconosciuta da tutti gli Stati, ossia, in estrema sintesi, uno *status* di auto-organizzazione e auto-gestione delle frodi e degli illeciti sportivi che si traduce in un complesso di proprie norme, regolamenti e organi inquirenti e giudicanti, che configura un vero e proprio ordinamento, la cosiddetta giustizia sportiva. Anche qui, è intuitivo, in buona sostanza si indebolisce non poco la natura di terzietà e indipendenza che invece la giustizia ordinaria assicura, poiché i soggetti inquirenti e giudicanti (sia pure terzi, e di norma effettivamente indipendenti, non solo nominalmente), sono comunque più direttamente influenzabili dalla *governance* sportiva e, soprattutto, percepiti come tali da atleti, allenatori, dirigenti e volontari.

Non che la giustizia ordinaria venga sostituita per quanto concerne ovviamente il diritto civile e il diritto penale.

Le cattive condotte, le frodi, gli illeciti tendono però - in una casistica che è comunque ampia - ad avere una doppia connotazione e vengono prese in carico anche dalle autorità sportive, come è inevitabile che sia, e spesso in prima battuta. Per un verso ciò rafforza la tutela delle vittime; ma per un altro tende nella prassi consolidata a ridurre la propensione a indirizzarsi *hic et nunc* di fronte a casi

gravi alla magistratura ordinaria, come invece avviene in qualunque altro contesto di attività (una impresa, una scuola, un ente pubblico, un laboratorio di ricerca, a titolo esemplificativo). Il contesto culturale spinge dunque gli esponenti del mondo dello sport in genere a non “esternalizzare” le problematiche che sorgono al suo interno.

Il terzo elemento è il rapporto con l’opinione pubblica. Diversamente dagli altri settori, sempre a titolo di esempio nella sanità, o nella scuola ancora, di fronte a casi di denuncia di malaffare, chi si fa parte attiva al riguardo tende ad avere il supporto dei cittadini in senso lato e della pubblica opinione in generale.

Purtroppo, tale stato di cose non è necessariamente vero nel mondo dello sport, dove la dimensione del tifo e del senso di appartenenza tendono a generare reazioni istintive a difesa dei propri beniamini, si pensi ai casi di doping, ma non soltanto; ma anche ai casi di illeciti e reati da parte di gruppi dirigenti delle proprie “squadre del cuore”.

Ciò non significa che la pubblica opinione non possa, in varie circostanze, essere alleata di percorsi di denuncia e perseguimento di illeciti, e in questo senso gradualmente nuove sensibilità e consapevolezza stanno prendendo forma. Ma va tenuto presente che le dinamiche fisiologiche del suo comportamento sono significativamente diverse, e per apparente paradosso sono di natura spesso addirittura opposta, cioè a difesa dei rei, poiché i tifosi e il pubblico vasto sono restii ad accettare la prospettiva che i propri eroi siano macchiati e discreditati.

Il quarto elemento è una derivata fisiologica dei primi tre, ossia un livello di omertà che tende a essere significativamente superiore agli altri ambiti. Il procuratore Guido Rispoli, che ha indagato sul caso Schwazer, è giunto a dichiarare che il livello di omertà da lui riscontrato nel mondo dello sport è stato addirittura superiore a quello intercettato nel caso di indagini di mafia.

2. I riferimenti internazionali *legally binding* e di *soft law*

A partire da quanto sopra esposto, uno stato di cose che lungo un’ampia gamma di varianti connota il mondo dello sport in ogni Paese del mondo, si è venuta configurando nell’ultimo decennio, indicativamente a partire dal 2012, una lunga e significativa sequenza di azioni intraprese dalle organizzazioni internazionali intergovernative multilaterali. È un fatto, questo, di assoluta novità nella storia stessa dello sport, non solo in materia di integrità dello sport, ma più in generale in relazione allo sport moderno *tout court*. Per oltre un secolo (termine *a quo* la prima edizione dei Giochi Olimpici moderni, ossia il 1896) esso è stato invece a livello internazionale appannaggio di fatto esclusivo da parte delle organizzazioni sportive, con un luogo simbolo, il cosiddetto “distretto di Losanna” di fronte al Lac Lemman nel Canton de Vaud, un territorio ristretto intorno a cui ruota la maggior parte del sistema internazionale dello sport olimpico e delle federazioni affiliate, con alcune diramazioni in altri cantoni confinanti o vicini (ad esempio, la FIFA a Zurigo, o la UEFA a Nyon).

Con l’eccezione della Carta UNESCO del 1978⁴ - la quale però ha avuto di fatto un ruolo solo focalizzato sulla promozione e sull’accesso allo sport di base per i giovani in Paesi economicamente non sviluppati, con una forte declinazione sui sistemi scolastici ed educativi, inclusa la precipua connotazione sull’attività fisica piuttosto che sullo sport in senso stretto, e che non ha avuto

⁴ Cfr. la versione del 1978: https://en.unesco.org/sites/default/files/sport_e.pdf. Si veda anche la versione rivista del 2015

neppure una particolare dinamica propulsiva (solo quattro Conferenze degli Stati Parte dal 1976 al 2010, ossia meno di una ogni dieci anni) - nessuna altra organizzazione internazionale si è occupata della materia per decenni. L'unica eccezione, significativa e non casuale, ha avuto luogo sui temi che in seguito sarebbero stati ricompresi nel concetto di *sport integrity*, ossia le Convenzioni del Consiglio d'Europa nel 1985 sul contrasto al doping e nel 1988 per la prevenzione alla violenza negli stadi⁵.

La stessa Unione Europea (in precedenza Comunità Europea), che come noto è un ibrido fra un'organizzazione multilaterale e un ente sovranazionale, dal 1957 (data dei Trattati istitutivi di Roma) non affronta il tema dello sport di fatto in alcun modo sino addirittura al 2007 (elaborazione del Libro Bianco sullo Sport), per poi restare in buona sostanza senza seguiti significativi sino al 2012 quando viene varato a partire da esso il programma *Erasmus+ Sport* che eroga finanziamenti per il rafforzamento del tessuto della pratica sportiva di base in Europa. A distanza di quasi vent'anni ormai lo stesso Libro Bianco, peraltro, non è stato ancora oggetto, nel frattempo, di alcuna procedura di revisione e aggiornamento.

Dal 2011 circa la situazione evolve molto velocemente. Per utilizzare una espressione a effetto, l'universo delle organizzazioni internazionali intergovernative accelera velocemente il suo "ingresso in campo", sia sul versante del cosiddetto *dark side* dello sport, sia sul versante del suo ruolo sociale positivo. Non vi è dubbio che il primo filone, quello relativo a corruzione e reati, svolge

⁵ Cfr. <https://www.coe.int/en/web/sport/conventions>. Va tenuta presente anche la Convenzione sul doping della stessa UNESCO del 2005, di fatto correlata al processo stesso che conduce all'istituzione della WADA a partire dal 1999. Si tratta in buona parte di un trattato che è in funzione, per così dire, servente da parte degli Stati verso il sistema olimpico, poiché sono i governi che finanziano la WADA.

una funzione di *driver* molto potente dell'intera dinamica. In parallelo, l'Agenda 2030 delle Nazioni Unite diviene un propellente per prospettive di lettura dello sport in chiave precipuamente sociale e di fattore per lo sviluppo economico e culturale, una lente in cui lo sport da obiettivo in sé diviene strumento per altri scopi. Un passaggio concettuale, questo, che definisce di fatto un ribaltamento di paradigma di portata storica per il mondo dello sport moderno.

In questa chiave, un fattore guida diviene la rapida presa di consapevolezza da parte delle autorità pubbliche che il mondo dello sport, alla luce dei crescenti scandali che emergono dal 2011, ha dunque bisogno di essere protetto in modo più strutturale dai rischi di reato, per tutelare il suo ruolo sociale ed educativo.

Al tempo stesso, il mondo dello sport stesso, da una parte appare (ed è) inizialmente poco attrezzato, oltre che poco tempestivo nel riconoscere la rilevanza delle problematiche. Da un'altra parte, la grave natura dei reati evidenzia che si tratta ormai, diversamente che nel passato, di fenomeni che non attengono più specificamente solo al novero delle cosiddette "frodi sportive" (competenza, per l'appunto, della giustizia sportiva prodotta dagli organi federali), bensì concernono direttamente gli organi di giustizia ordinaria statale, sia civile che penale.

In altre parole, gli illeciti che si verificano nel mondo dello sport hanno acquisito ormai in molti casi una natura che trascende la dimensione tradizionale del passato e sono divenuti veri e propri reati e crimini ai sensi delle leggi dello Stato, non più soltanto quelle sportive.

Gli effetti di tale evoluzione, come è intuitivo, sono profondi e generano significativi impatti di sistema. In estrema sintesi, i parlamenti, i governi e le cosiddette *LEAs* (*Law Enforcement Agencies*: ossia le forze dell'ordine – in Italia polizia, carabinieri, guardia di finanza, e le altre autorità preposte al rispetto della legge, quali gli enti per il contrasto al riciclaggio, al crimine organizzato, alla cor-

ruzione) sono chiamati a un ruolo diretto e significativo in un settore, lo sport, sino a questo momento assente o marginale nella loro agenda di lavoro.

In questa dinamica, vengono a delinearsi nuovi termini di ingaggio con le organizzazioni del mondo dello sport (comitati olimpici, federazioni, club) e con i corrispondenti organi di giustizia sportiva (procure e tribunali federali di vario ordine e grado). Il tutto, va tenuto presente, in una dinamica generale di crescita veloce e convulsa dei fenomeni sportivi a livello locale e globale, sia nella loro dimensione sociale, sia in quella economica, sia in quella mediatica di rapporti con le pubbliche opinioni.

Tale crescita accelerata genera molteplici interazioni fra aziende sponsor, operatori finanziari privati e pubblici (si pensi al ruolo dei fondi di investimento, inclusi quelli sovrani), media globali, intersecate queste a loro volta con il velocissimo affermarsi delle tecnologie digitali telematiche, con l'ampia libertà di movimento internazionale di atleti, allenatori e dirigenti, e con il generarsi di palcoscenici geopolitici di visibilità e influenza, un veicolo primario per interazioni con decisori pubblici e privati. Per esprimersi ancora una volta con un linguaggio di taglio giornalistico: "il cocktail è servito".

Si genera difatti una miscela ideale per il propagarsi e radicarsi di varie forme di criminalità all'interno del mondo dello sport.

Da una parte si osserva la tradizionale fragilità dello sport a prevenire infiltrazioni e usi illeciti, oggetto questo spesso di gravi accuse, ma in realtà in buona misura comprensibile poiché tali rischi non si erano in passato dovuti affrontare in misura così significativa e l'intera intelaiatura storica dello sport non è certo stata concepita includendo tale prospettiva.

Da un'altra parte va tenuta presente la non ancora acquisita priorità di tale tematica per le autorità pubbliche e per gli organi di *law enforcement*, fatto questo anche in buona misura fisiologico visto che lo sport per le forze dell'ordine non è stato in passato un

terreno di azione primario, né era logico né giustificato lo fosse.

In questa cornice, si sviluppa dal 2012 una rapida sequenza di azioni a livello internazionale che in meno di un decennio sono giunte a configurare un quadro globale nell'insieme abbastanza compiuto sui temi del contrasto ai reati nello sport (benché perfettabile, va da sé), quadro caratterizzato sia da elementi *legally binding*, sia da elementi di *soft law* di indirizzo delle legislazioni e delle politiche nazionali.

Tale cornice è oggi funzionale a consentire proficue collaborazioni sia multilaterali che bilaterali.

In estrema sintesi, tale sequenza si articola in particolare nei seguenti strumenti/momenti principali:

1. Nel 2014, a partire da un processo avviato nel 2012, l'elaborazione, negoziazione e adozione in seno al Consiglio d'Europa della Convenzione sulla manipolazione delle competizioni sportive, il trattato cosiddetto *Maggingen Convention* sul *match-fixing* e sulle scommesse illegali. Non casualmente, il whistleblowing fa la sua prima comparsa, sia pure in forme non ancora specificate e approfondite⁶.
2. Nel 2015 viene ratificata la nuova Carta UNESCO sullo

⁶ Cfr. Articolo 7 (Sports organisations and competition organisers): «The requirement for competition stakeholders to report immediately any suspicious activity, incident, incentive or approach which could be considered an infringement of the rules against the manipulation of sports competitions». Inoltre: «Each Party shall encourage sports organisations to adopt and implement the appropriate measures in order to ensure: effective mechanisms to facilitate the disclosure of any information concerning potential or actual cases of manipulation of sports competitions, including adequate protection for whistleblowers».

Sport, a valle di un processo avviatosi nel 2011 e che si è dipanato attraverso la Conferenza MINEPS V a Berlino nel 2013, con l'introduzione dell'articolo 10 sulla integrità nello sport. Esso rappresenta una significativa evoluzione su questi temi rispetto all'edizione originale del 1978⁷.

3. Nel 2017, su iniziativa italiana, viene concepita, negoziata e adottata la Risoluzione 7/8 in occasione della COSP7 a Vienna nell'ambito del Trattato UNCAC contro la corruzione. Tale Risoluzione introduce per la prima volta il tema dello sport in ambito UNCAC e, in questo caso, il whistleblowing viene inserito in forme compiute e sostanziali⁸.

⁷ All'interno dell'articolo 10 della Charter, «Protection and promotion of the integrity and ethical values of physical education, physical activity and sport must be a constant concern for all» - il paragrafo 9 recita: «Prevention programmes which include values-based education and information components are crucial. These programmes should foster positive attitudes towards anti-doping in sport and negative attitudes towards manipulations, corruption, misconduct and exploitation and should be provided to participants, including referees, public authorities, law enforcement, sports organizations, betting operators, owners of sports-related rights, the media, non-governmental organizations, administrators, educators, families, the medical profession and other stakeholders». Il whistleblowing non è indicato esplicitamente, ma si desume facilmente dai contenuti e dal contesto.

⁸ In particolare cfr. il paragrafo 5: «Encourages States parties, bearing in mind in particular articles 8, 32 and 33 of the Convention and in conformity with national legislation and in the context of sport, to consider establishing and developing, where appropriate, confidential complaint systems, whistle-blower protection programmes, including protected reporting systems, and effective witness protection measures, and to increase awareness of such measures». Più sotto, inoltre, nel paragrafo 9: «Invites States parties, in accordance with their national legislation, to encourage relevant stakeholders related to sport to promote ethical practices and transparency, ensure that necessary resources and specialized staff are in

4. Sempre nel 2017 vede la luce IPACS, una piattaforma multistakeholder promossa da OCSE in collaborazione con IOC e con il governo britannico (quale seguito del Summit Anticorruzione del 2015 a Londra⁹), iniziativa che vede coinvolti anche il Consiglio d'Europa e UNODC stessa¹⁰. IPACS svolge da allora una funzione di *think tank* e di cooperazione operativa su quattro specifici temi tramite *task forces* dedicate (corruzione nell'assegnazione dei grandi eventi, corruzione negli appalti di grandi eventi, *governance* delle organizzazioni sportive, collaborazione fra *sport bodies* e *law enforcement agencies*) nel cui quadro il tema del whistleblowing è strutturalmente presente.
5. Nel 2019 viene concepita, negoziata e adottata, su co-iniziativa italiana, la Risoluzione UNCAC 8/4 - in occasione

place, develop internal controls, design targeted training programmes to implement internal mechanisms for reporting acts of corruption and cooperate with official investigations».

⁹ Cfr. <https://www.gov.uk/government/topical-events/anti-corruption-summit-london-2016/about>.

¹⁰ Cfr. <https://www.ipacs.sport>. Va tenuto presente al tempo stesso che il tema del whistleblowing viene introdotto e discusso anche in ambito di organizzazioni indipendenti. In particolare, un ruolo pionieristico e guida lo svolge la Conferenza biennale *Play the Game* <https://www.playthegame.org>, co-promossa dall'Istituto danese per lo sport (<https://www.idan.dk>). Inoltre vanno segnalate le attività in materia svolte da Transparency International <https://www.transparency.org/en/projects/our-work-on-sport>, da SIGA <https://siga-sport.com>, da Sport4Impact <https://www.sport4impact.net> (in particolare il Webinar del 2021 su *Detecting e Reporting Crimes in Sports*: <https://www.youtube.com/watch?v=N5MvWWARtDk>).

della COSP 8 ad Abu Dhabi – sempre nell’ambito del Trattato UNCAC contro la corruzione, ai fini di rafforzare la precedente Risoluzione 7/8; il whistleblowing viene richiamato qui in forme ancora più compiute e declinate in senso attuativo¹¹.

6. Nel 2020 viene adottata una versione preliminare delle *Guidelines on Sport Integrity* elaborate dal Consiglio d’Europa (con co-presidenze italiana, giapponese e senegalese) nell’ambito della Action III su integrità nello sport del cosiddetto *Kazan Action Plan* adottato in occasione della Conferenza UNESCO MINEPS VI a Kazan nel 2017, in cui un intero capitolo è dedicato a *Free Media and Whistleblowers*¹².
7. Infine, nel 2021 vedono la luce, sotto la Presidenza italiana, i *G20 High Level Principles to Tackle Corruption in Sport* che per la prima volta introducono il tema sport nell’ambito

¹¹ Si veda il paragrafo 12: «Encourages States parties and sports organizations, bearing in mind in particular articles 8, 32 and 33 of the United Nations Convention against Corruption, in conformity with national legislation and in the context of sport, to consider developing reporting mechanisms in sport and establishing effective protection measures for reporting persons and witnesses, to increase awareness of such measures and to make use of the joint publication of the United Nations Office on Drugs and Crime and the International Olympic Committee entitled Reporting Mechanisms in Sport: A Practical Guide for Development and Implementation and the publication of the United Nations Office on Drugs and Crime entitled Resource Guide on Good Practices in the Protection of Reporting Persons».

¹² Cfr. p. 33: <https://rm.coe.int/sports-integrity-guidelines-action3-kazan-action-plan-en/16809f321d>.

di questo foro, facendo leva sulla Dichiarazione di Amburgo del 2017 in occasione della presidenza tedesca. Il whistleblowing è specificamente promosso quale strumento di rilievo¹³.

3. Strumenti e programmi di intervento

Parallelamente alla graduale configurazione del quadro di diritto internazionale e di *soft law* sopra illustrato, dal 2012 a oggi un insieme di programmi di intervento, di implementazione di dispositivi di reportistica e di incontri internazionali sono stati messi in essere a livello sia nazionale che internazionale, nella direzione della effettiva attuazione di meccanismi e sistemi di *reporting/whistleblowing*.

Di particolare importanza è il programma *Safeguarding Sport from Corruption* promosso dal 2018 da UNODC in attuazione delle Risoluzioni UNCAC 7/8 e 8/4¹⁴. Tale programma ha visto l’organizzazione di due Conferenze internazionali a Vienna nel 2018 e

¹³ Cfr. il Principio terzo «Ensure effective law enforcement against corruption in sport» con sottotitolo «Protecting sport from corruption at the international, regional, national and local levels requires specific competencies and expertise, as well as developing and implementing detection and reporting mechanisms», dove il paragrafo 3 recita: «Establishing or maintaining mechanisms for the reporting of corruption and effective protection of reporting persons, including in sport, in accordance with domestic legal frameworks». https://www.unodc.org/documents/corruption/G20-Anti-Corruption-Resources/Principles/2021_G20_High-Level_Principles_on_Tackling_Corruption_in_Sport.pdf.

¹⁴ Cfr: <https://www.unodc.org/unodc/safeguardingsport/>.

nel 2019, di largo impatto, occasioni in cui è stato trattato in modo significativo anche il tema del whistleblowing¹⁵, contribuendo a diffondere la rilevanza della sua potenziale incidenza nel contrasto ai reati.

L'Italia è stata particolarmente attiva. Fra altre attività, ha promosso e organizzato i seguenti appuntamenti internazionali dove il tema del reporting nello sport è stato esaminato e promosso:

- a. Il Seminario *Match-Fixing: A Key-Issue for Sport Integrity* nel settembre 2014 a Milano¹⁶, in occasione della adozione della Convenzione di Magglingen, promosso dall'Ufficio Sport della Presidenza del Consiglio in collaborazione con il Consiglio d'Europa sotto il Semestre di Presidenza Italiana del Consiglio Europeo.
- b. La Conferenza *Sistemi di Segnalazione Protetta: una leva chiave per il contrasto al match-fixing e all'infiltrazione del crimine organizzato* nel settembre 2017 a Roma promosso dall'Ufficio Sport della Presidenza del Consiglio anche in collaborazione con il Ministero dell'Interno¹⁷, che ha affrontato in termini sistemici la tematica.
- c. Il Seminario di Alto Livello *Contrastare la corruzione nello*

sport. Verso una solida alleanza pubblico-privata nel quadro della Risoluzione UNCAC 7/8 a Roma nell'aprile 2018¹⁸, promosso da Ministero degli Affari Esteri, Ufficio Sport PCM e CONI, in cui ancora il tema whistleblowing è stato affrontato in modo mirato.

- d. Infine, fatto di rilievo, la Conferenza *Integrity in Sport* a Roma nel dicembre 2021¹⁹, promossa dal Dipartimento Sport della Presidenza del Consiglio in collaborazione con Consiglio d'Europa e con Ministero degli Affari Esteri sotto il Semestre di Presidenza Italiana del Consiglio d'Europa nel quadro del programma EPAS²⁰.

In merito alla messa in essere di dispositivi di sistemi di segnalazione protetta e di *reporting* in genere, una ricognizione efficace è stata condotta nel 2017²¹ in cui sono state identificate pratiche di riferimento nel contesto internazionale sia in ambito governativo (con pratiche esaminate in Australia, Austria, Finlandia, Germania e Regno Unito), sia in ambito delle organizzazioni internazionali dello sport (con le pratiche di IOC, FIFA, UEFA e TIU nel tennis). Da tale ricognizione era emerso un quadro in piena evoluzione in cui lo strumento del *reporting* era stato già adeguatamente ricono-

¹⁵ Cfr. 2018 <https://www.unodc.org/unodc/en/safeguardingsport/conference.html> e 2019 <https://www.unodc.org/unodc/en/frontpage/2019/September/sport-can-not-fulfil-its-role-to-promote-peace-if-it-is-tarnished-by-criminal-activity--says-unodc-executive-director.html>.

¹⁶ Cfr. <http://www.anti-match-fixing-formula.eu/images/Documenti/Match%20Fixing%20-%20Workshop%20-%20A4%20-%20ENG%2002.pdf>.

¹⁷ <http://www.anti-match-fixing-formula.eu/images/Documenti/Agenda-Match-Fixing-set2017-A4web-02ITA.pdf>.

¹⁸ Cfr. <http://www.anti-match-fixing-formula.eu/images/Documenti/Programma-%20Conferenza%20-%20Match%20Fixing%20-%20Apr2018%20%20A4%20-%2006%20ENG.pdf>.

¹⁹ Cfr. <http://integrityinsport-roma2021.it>.

²⁰ Cfr. <https://www.coe.int/en/web/sport/epas>.

²¹ Si veda l'Indagine Conoscitiva a cura di Valérie Peano *Whistleblowing for match-fixing: case studies e scenario internazionale* realizzata nel quadro del progetto AMFF (cfr. nota 32 successiva).

sciuto in quel momento e veniva sempre più attuato in tempi in definitiva rapidi, attraverso un ventaglio di approcci e formule differenti. Agli esiti di quella indagine va integrato il fatto che la stessa WADA, l'Agenda Mondiale Antidoping, ha successivamente a sua volta attivato un sistema di reportistica, nel quadro di una politica strutturata di promozione delle segnalazioni e di protezione dei whistleblower²².

Inoltre, nel più ampio quadro di un insieme di progetti finanziati dalla DG EAC della Commissione Europea tramite il programma Erasmus+ nel periodo dal 2012 a oggi, due progetti a guida italiana hanno specificamente e strutturalmente affrontato il tema del whistleblowing. Nel periodo 2017-2019 il progetto AMATT²³ ha allestito un set di materiali e di strumenti per una formazione specialistica per la prevenzione e il contrasto al match-fixing, fra cui i sistemi di segnalazione protetta. Nel periodo 2018-2020 è stato a sua volta ideato e implementato il progetto T-PREG²⁴ che ha realizzato un programma di formazione a distanza specialistico sulla concezione, ingegnerizzazione, messa in essere e utilizzo dei sistemi di segnalazione nello sport. Entrambi i progetti hanno generato aule formative virtuali *open-access* a disposizione degli utenti.

²² Cfr. <https://speakup.wada-ama.org/frontpage>. Si vedano anche nel 2017: <https://www.wada-ama.org/en/news/wada-launches-speak-secure-digital-platform-report-doping-violations>, nel 2019: <https://www.wada-ama.org/en/resources/wada-confidential-source-policy> e nel 2020: <https://www.wada-ama.org/en/news/wada-intelligence-and-investigations-helping-whistleblowers-speak>.

²³ Cfr. AMATT: <http://www.amatt-digitalclassroom.eu> e <https://www.amatt.eu>.

²⁴ Cfr. TPREG: <http://www.tpreg-training.eu> e <http://www.tpreg-training.eu>.

Fra altri progetti europei, di particolare interesse è l'applicazione *Red Button* realizzata dalla associazione FIFPRO, in buona sostanza il sindacato mondiale dei calciatori, coinvolgendo anche l'associazione dei giocatori di basket, fra cui l'affiliata italiana²⁵. L'applicazione consente la segnalazione anonima in modo efficace e sta svolgendo in ogni caso una significativa funzione informativa ed educativa, sulla base dei dati di cui si dispone al momento.

In Austria è un caso di buona pratica da tenere in seria considerazione il percorso di *Fair Play Code*, un ente misto pubblico-privato che sta svolgendo un ruolo molto capillare con esiti che appaiono positivi e non estemporanei, soprattutto in termini di informazione, formazione e presa di consapevolezza²⁶.

Oltre oceano è indispensabile segnalare lo sforzo strutturale negli ultimi anni da parte del governo australiano. In fasi successive si è configurata infine una vera e propria struttura dedicata ai reati nello sport (*Sport Integrity Australia*) con un proprio sistema di segnalazione²⁷.

Come si evince dagli elementi sopra esposti, varie tipologie di approcci e di soluzioni tecniche sono state elaborate e applicate per la reportistica nel mondo dello sport dal 2011 circa a oggi, con un panorama odierno che si presenta ampio e popolato. Nell'ultimo lustro lo strumento si è sempre più diffuso e legittimato, potendosi affermare ormai che si tratta a oggi di un veicolo a tutti gli effetti adottato e presente nel mondo dello sport. Si tratta, questo, di uno

²⁵ Cfr. <https://fifpro.org/en/supporting-players/safe-working-environments/anti-match-fixing/the-red-button-app-explained/>.

²⁶ Cfr. <https://www.playfaircode.at>.

²⁷ Cfr. Sport Integrity Australia: <https://www.sportintegrity.gov.au/contact-us/-make-an-integrity-complaint-or-report>. Cfr. anche: https://www.sportintegrity.gov.au/sites/default/files/DRAFTING%20NOTES%20Whistleblower%20Policy%20Template%20July%202020_0.pdf. E inoltre: [https://www.sportintegrity.gov.au/sites/default/files/Whistleblower Laws Summary Paper July 2020.pdf](https://www.sportintegrity.gov.au/sites/default/files/Whistleblower%20Laws%20Summary%20Paper%20July%202020.pdf).

straordinario progresso rispetto al decennio precedente in cui era del tutto assente.

Sulla base dei dati di cui si dispone a oggi e a parere di chi scrive, i limiti dello stato attuale (e quindi le aree di attività su cui focalizzarsi) appaiono i seguenti:

- a. Non ha ancora preso forma e sostanza un approccio di sistema e multifattoriale (includendo dunque una molteplicità di attori), l'unico che effettivamente può in termini concreti assicurare una effettiva funzionalità dei sistemi di segnalazione, i quali altrimenti restano ampiamente sottoutilizzati, quando non utilizzati del tutto in taluni casi. In genere, con estrema semplificazione, si può dire che quelli delle organizzazioni dello sport sono ben concepiti in linea di principio, ma difficilmente potranno godere – almeno nel breve termine - della fiducia dei potenziali segnalanti, rendendosi necessari strumenti accreditati da parte di enti autonomi e indipendenti, oppure da parte delle forze dell'ordine.
- b. È ancora da mettere in atto una presenza e una promozione capillare a livello di società sportive di base, con presidi locali territoriali, indispensabili per un effettivo funzionamento di tali sistemi, che non possono essere calati dall'alto.
- c. Permane una lettura del processo di segnalazione da parte del segnalante che tende a essere troppo semplificata, quando invece va sviluppata una effettiva comprensione delle dinamiche reali, spesso tormentate, sofferte e dense di impedimenti, oltre che ostacolate da vari fattori interni agli ambienti in cui essa matura e ha luogo. Sarà questo passaggio che - probabilmente e auspicabilmente - consentirà nel prossimo futuro di fare un salto di qualità definitivo per un ruolo guida del whistleblowing nel prevenire e combattere i reati nello sport.

4. L'evoluzione in Italia

In Italia, nell'insieme, il percorso relativo all'introduzione del whistleblowing nello sport è stato in linea con quello internazionale più avanzato. Quando nel 2011 le problematiche del *match-fixing* sono emerse in modo dirompente, proprio a partire anche dalla penisola, si è dispiegata una dinamica che ha condotto a una graduale presa di consapevolezza, anno dopo anno, dell'esigenza di affrontare in modo strutturale i reati nello sport. Ciò è avvenuto sia da parte delle organizzazioni dello sport (CONI, federazioni, club sportivi), sia da parte delle autorità di governo (Parlamento, Ministero dello Sport ed enti strumentali quale Sport e Salute, Ministero degli Interni, Ministero di Giustizia, Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale), sia da parte di enti e autorità indipendenti (DNA Direzione Nazionale Antimafia, ANAC Autorità Nazionale Anticorruzione, UIF Unità Informativa Finanziaria per il contrasto al riciclaggio, Agenzia delle Dogane e dei Monopoli, l'ente regolatore del mercato delle scommesse sportive), sia da parte degli attori privati (imprese sponsor, enti organizzatori delle manifestazioni sportive, operatori di scommesse), sia infine da parte degli enti del Terzo Settore. Forse, curiosamente, è proprio il mondo degli appassionati, dei *fans* e dei *supporters*, e della pubblica opinione in genere, che meno hanno assunto *in toto* l'esistenza di tali criticità, mantenendo tutto sommato un atteggiamento di cautela. Va anche precisato che si tratta di una prospettiva di fatto a oggi non indagata adeguatamente, e non può essere escluso che una crescente consa-

pevolezza stia prendendo corpo anche nei cittadini e negli spettatori²⁸.

Nell'insieme è emersa una buona capacità di risposta, la quale - sia pure nei tempi non immediati delle dinamiche istituzionali - ha condotto in Italia alla co-promozione e ratifica dei principali trattati internazionali in materia, al rafforzamento della cornice legislativa e regolativa, all'introduzione di codici di condotta e di autoregolazione, all'attuazione di sistemi di *compliance* ex legge 231/2001²⁹, alla messa in essere di attività di informazione e formazione verso gli attori del mondo dello sport, e in linea generale a una effettiva presa di coscienza dell'esistenza di questi rischi. È in questa cornice che sono stati introdotti sistemi e dispositivi di vario tipo per la raccolta di segnalazioni.

Si può dunque prendere atto che il panorama italiano vede oggi una buona presenza di sistemi attivi che anche solo sette anni fa era del tutto assente.

Come si vedrà più sotto, sulla base delle risultanze dichiarate di questi anni, ciò non significa che tali dispositivi necessariamente ottengano gli effetti per cui sono stati istituiti, ossia in definitiva la creazione di un contesto appropriato di condotte nel mondo dello sport e una reale raccolta di un numero significativo di segnalazioni qualificate e utili; ma almeno le premesse sono state poste.

²⁸ I recenti fatti di cronaca di queste ultime settimane sul coinvolgimento di numerosi giocatori di calcio nel circuito delle scommesse illegali stanno facendo registrare, a sensazione, una maggiore severità di giudizio da parte degli appassionati, rispetto a quelli degli scorsi anni.

²⁹ Cfr. CONI 2023: https://www.sportosalute.eu/documenti_sport_e_salute/codice-etico/7-modello-organizzativo-231/file.html.

Uno degli architravi di tale evoluzione, probabilmente il principale, è stato il processo di ratifica della Convenzione del Consiglio d'Europa cosiddetta di *Maggingen*, già sopra citata, sulla manipolazione delle competizioni sportive, a partire dalla sua elaborazione e adozione nel 2014³⁰, attraverso la sottoscrizione del governo nel 2016 e la ratifica parlamentare (unanime) nel 2019³¹. Tale processo, non casualmente, ha avuto luogo fra 2015 e 2018 in stretta connessione con il progetto sperimentale AMFF³², finanziato dalla DG Home della Commissione Europea, guidato dall'allora Ufficio Sport della Presidenza del Consiglio e dal Ministero dell'Interno, con altri partner pubblici e privati. Tale progetto è stato volto alla realizzazione di un'indagine qualitativa, alla attivazione di un protocollo di cooperazione multistakeholder, alla costituzione di un gruppo di contatto informale per la cooperazione internazionale, alla elaborazione di un dispositivo di supporto alla valutazione e al *decision making* sulle politiche di prevenzione e contrasto alle partite truccate, e infine, coerentemente, alla messa in essere di un sistema di segnalazione protetta di concezione innovativa³³, il quale

³⁰ Ut supra: https://www.sport.governo.it/media/1455/convenzione_macolin.pdf.

³¹ Cfr. <https://www.sport.governo.it/it/notizie/in-vigore-dal-1-settembre-la-convenzione-di-macolin/> e: https://www.sport.governo.it/media/1455/convenzione_-_macolin.pdf.

³² Cfr. <http://www.anti-match-fixing-formula.eu>. Cfr. anche: <https://www.sport.governo.it/it/attivita-internazionale/contrasto-alla-manipolazione-dei-risultati-sportivi/presentazione/>.

³³ Cfr. Sport Pulito Italia <https://www.sportpulitoitalia.it> e la piattaforma di segnalazione *Rischio Reato Sport* <https://rischioreatosport.it>. Si veda anche: <https://www.sport.governo.it/it/attivita-internazionale/contrasto-alla-manipolazione-dei-risultati-sportivi/campagna-lo-sport-non-bara/>.

di fatto è stato dunque il primo a essere istituito in Italia nel 2017.

Va tenuto presente che la prima iniziativa strutturata in Italia in materia è stata quella condotta dalla Lega di Serie B - allora presieduta da Andrea Abodi, oggi Ministro dello Sport - negli anni 2013-2014 nell'ambito del progetto *Stop Match-Fixing Italia* finanziato dalla Commissione Europea³⁴.

Negli anni successivi anche ADM - l'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli, autorità di regolazione del mercato delle scommesse sportive - e, in tempi più recenti, l'ente governativo Sport e Salute, a valle della sua nuova natura e denominazione dopo la trasformazione della CONI Servizi Srl, si sono dotati di sistemi di segnalazione³⁵.

Parimenti, le organizzazioni dello sport hanno attivato i loro sistemi di reportistica. In particolare, si evidenziano fra essi CONI, FIGC, Istituto per il Credito Sportivo, NADO Italia³⁶.

In definitiva, sulla base di quanto sopra esposto, in sede di considerazioni conclusive e di prospettive di lavoro per i tempi a venire, allo stato attuale vale per l'Italia quanto esposto in conclusione del paragrafo precedente per il contesto internazionale. Ossia

³⁴ Cfr. <http://stop-match-fixing-italia.org>. Vedi in particolare il Protocollo di Protezione ipotizzato che include un dispositivo di whistleblowing, e l'indagine conoscitiva http://stop-match-fixing-italia.org/1/upload/indaginematchfixing_italia.pdf, in cui sono presenti dati qualificanti sul whistleblowing funzionali ad attivare i sistemi di segnalazioni. Cfr. anche il progetto europeo.

³⁵ Cfr. <https://www.adm.gov.it/portale/segnalazioni-whistleblowing> e <https://www.sportesalute.eu/whistleblowing.html>.

³⁶ Cfr. CONI: <https://www.coni.it/it/whistleblowing.html> e <https://www.coni.it/it/whistleblowing/come-effettuare-una-segnalazione.html>; FIGC: <https://www.figc-tutelaminori.it/segnalazioni/>; Istituto per il Credito Sportivo: <https://www.creditsportivo.it/whistleblowing/>; NADO ITALIA nel 2019: <https://www.nadoitalia.it/it/attivita/gestione-dei-risultati/speak-up.html>.

in estrema sintesi si osserva l'assenza di un approccio multifattoriale ai sistemi di segnalazione (incluse le competenze specialistiche transdisciplinari necessarie per l'interazione con i segnalanti e la rilevanza delle attività di informazione e comunicazione), la mancanza di una presenza capillare e radicata nei territori, un carente approfondimento delle forti criticità cui va incontro il segnalante. Da ciò deriva la constatazione che per un verso i sistemi di segnalazione sono oggi presenti e ne viene riconosciuta la rilevanza, da un'altra non ha ancora preso forma e sostanza uno sforzo per andare oltre la pura e semplice esistenza delle piattaforme di segnalazione.

Il semplice fatto che tali piattaforme siano state istituite non generano *per sé* gli effetti attesi, ossia le informative su reati e cattive condotte: sono indispensabili attività di informazione e formazione dedicata, sino a includere vere e proprie politiche volte alla creazione di contesti di fiducia e credibilità, all'attivazione di strumenti di effettivo supporto e assistenza tecnica, di reale protezione e anonimato, al coinvolgimento di risorse umane specificamente qualificate.

Sia pure nella consapevolezza di tali sfide ancora da affrontare, vi sono elementi per essere in ogni caso fiduciosi – facendo conto di non essere smentiti dai fatti negli anni a venire - che le consapevolezze e le volontà maturate da parte delle autorità pubbliche e da parte delle organizzazioni dello sport potranno gradualmente evolvere verso una sempre maggiore attenzione sostanziale a tale tematica, e che il processo virtuoso in essere non si esaurirà dunque nella pura e semplice attivazione delle piattaforme di segnalazione, a mo' di adempimento amministrativo, senza che ad esse si affianchino reali attività volte a rendere fattibile il loro utilizzo.

Alla luce di quanto sopra e degli elementi che si osservano, in termini di scenari, macro-trend e prospettive si può sostenere che sia a livello internazionale che nazionale questo filone resterà uno

degli assi primari di attenzione nei prossimi anni e che con tutta probabilità gradualmente matureranno le condizioni per meccanismi di effettivo supporto, anche sulla spinta di una crescente pressione da parte delle pubbliche opinioni e degli enti del Terzo Settore, e di una sempre maggiore attenzione ai reati nello sport da parte delle *Law Enforcement Agencies*.

5. Studi e letteratura sulla materia

La pubblicistica su questo tema non può che essere specialistica – in coerenza con la forte peculiarità della materia - e si è sviluppata in definitiva negli ultimi sette anni, a partire in via indicativa dalla fase in cui gradualmente i sistemi di segnalazione protetta nel settore dello sport sono stati adottati da vari attori, in particolare dalle organizzazioni sportive (comitati olimpici, federazioni, club sportivi, sia a livello internazionale che nazionale), ma anche da enti pubblici (ministeri dell'interno, altre pubbliche amministrazioni) ed enti non governativi del Terzo Settore.

Per un orientamento generale, un'analisi documentale e interpretativa esaustiva al momento della sua pubblicazione è: Pim Verschuuren “Whistleblowing determinants and the effectiveness of reporting channels in the international sports sector”, in *Sport Management Review*, Volume III, Issue I, pp. 142-154 2020. Di particolare utilità è il contributo di Vassilis Barkoukis, Michael Petrou, Lambros Lazuras, Despoina Ourda, “An empirical investigation of sport stakeholders’ beliefs about whistleblowing against doping behavior”, in *International Journal of Sport and Exercise Psychology*.

Dal 2017 a oggi hanno, inoltre, visto la luce una serie di studi e di analisi che consentono una visione d'insieme del fenomeno

tutto sommato abbastanza ampia e articolata³⁷. In Italia, è utile segnalare Paolo Bertaccini, Eloisa Cianci, Caterina Gozzoli, *Il Match-*

³⁷ Per una buona introduzione al tema si vedano: K. Erickson, L.B. Patterson, S.H. Backhouse (2018), “*The process isn't a case of report it and stop: Athletes' lived experience of whistleblowing on doping in sport*”, *Sport Management Review*, pp. 724-735; K. Erickson et al. (2017), “*I don't know if I would report them: Student-athletes' thoughts, feelings and anticipated behaviours on blowing the whistle on doping in sport*”, *Psychology of Sport and Exercise*, 30, pp. 45-54; A. Waytz J. Dungan, L. Young (2013), “*The whistleblower's dilemma and the fairness-loyalty tradeoff*”, *Journal of Experimental Social Psychology*, 49, 6, pp. 1027-1033; J.O. Brown, J. Hays, M.T. Stuebs Jr. (2016), “*Modeling accountant whistleblowing intentions: Applying the theory of planned behavior and the fraud triangle*”, *Accounting and the Public Interest*, 16, 1, pp. 28-56; J. McGlynn, B.K. Richardson (2014), “*Private support, public alienation: Whistle-blowers and the paradox of social support*”, *Western Journal of Communication*, 78, 2, pp. 213-237; D. Lewis (2002), “*Whistleblowing procedures at work: what are the implications for human resource practitioners?*”, *Business Ethics: the Environment & Responsibility*, 11, 3, pp. 202-209; D. Bondarev, V. Barkoukis, L. Lazuras, K. Bochaver, D. Oudra, N. Theodorou (2022), “*Behaviours and Beliefs Related to Whistleblowing Against Doping in Sport: A Cross-National Study*”, *Frontiers in Psychology*, 13, pp. 1-10; A.L. Goldsmith (2015), “*Whistleblowing Intention in Sport: Perceptions, Antecedent Conditions, and Cost-Benefit Analysis, A Dissertation*”, Texas A&M University; K. Erickson, S. Backhouse, L. Patterson (2019), *Blowing the whistle on doping in sport through evidence-informed policy making*; Carnegie School of Sport, Leeds Beckett University; L. Lazuras et al. (2021), “*Whistleblowing against Doping Misconduct in Sport: A Reasoned Action Perspective with a Focus on Affective and Normative Processes*”, *Journal of sport & exercise psychology*, 43(4), pp. 285-297. Si veda anche: R. Axon (2016), Russian whistleblower fears for her safety after account hacked, *USA Today Sports* (<https://eu.usatoday.com/story/sports/olympics/rio-2016/2016/08/15/russian-whistleblower-yuliya-stepanova-email-hacked-fears-for-her-safety/88772528/>);

Fixing in Italia: un'indagine conoscitiva. Inquadramento, profili individuali, morfologie, logiche comportamentali, contesti, relazioni, dinamiche e tendenze (2014)³⁸.

In buona sostanza la letteratura internazionale esistente ha consentito sia di produrre una affidabile mappatura e classificazione delle pratiche esistenti e del loro ciclo di introduzione da parte degli enti, sia di elaborare loro analisi e interpretazioni avviando riflessioni non estemporanee sulle logiche di funzionamento dei sistemi e degli strumenti esistenti, e sulle dinamiche comportamentali e sui *driver* dei potenziali segnalanti, al fine di poter mettere a fuoco sempre più le condizioni concrete di eventuale effettiva efficacia dei sistemi di segnalazione.

A. Hooper, A. Smith (2014), "Whistleblowing in sport: maintaining public confidence in the integrity of sport", *Law in Sport*; I.A. Ardigó (2018), *Best Practices for Whistleblowing in Sport*, Transparency International (<https://knowledgehub.transparency.org/helpdesk/best-practices-for-whistleblowing-in-sport>); C. Davies (2016), "The importance of whistleblowing in sport", in *Burges Salmon* <https://www.burges-salmon.com/news-and-insight/legal-updates/is-whistleblowing-in-sport-fit-for-purpose-part-1-the-current-picture>.

³⁸ Cfr. http://stop-match-fixing-italia.org/1/ricerca_3740571.html.

Quarta parte:

GESTIRE LA SEGNALAZIONE

Whistleblowing e strategie territoriali partecipate a supporto della prevenzione della corruzione

Luca Nervi

SOMMARIO: 1. L'applicazione dell'istituto delle segnalazioni nel tessuto organizzativo - 2. Piani di intervento e strumenti operativi - 3. Le strategie territoriali partecipate a supporto dell'anticorruzione - 4. Conclusioni.

1. L'applicazione dell'istituto delle segnalazioni nel tessuto organizzativo

L'applicazione del sistema del whistleblowing nelle Pubbliche Amministrazioni del nostro paese ha incontrato spesso alcune criticità, non tanto di natura tecnica, quanto di "accettazione" e concreta fruizione da parte del tessuto organizzativo degli enti.

Rispetto ad altri istituti normativi previsti a corollario dell'impianto di *risk management* introdotto dalla legge 190, il whistleblowing è forse la misura che è stata meno utilizzata e che ha incontrato maggiore diffidenza.

A fronte di una normativa sulle segnalazioni certamente innovativa per l'ordinamento italiano e recentemente ridefinita in seguito al recepimento della direttiva comunitaria con il d.lgs. 10 marzo 2023 n. 24, non si è riscontrata infatti una significativa attenzione da parte dei destinatari dell'istituto.

Gli enti hanno dato attuazione alla normativa e stabilito l'impianto procedurale per le segnalazioni, si sono dotati delle piattaforme e degli strumenti necessari, ma molto spesso tale opportunità non è stata colta dai potenziali segnalanti.

Le cause di questa disattenzione sono molteplici, da un lato potrebbe essere la conseguenza di enti che sono in linea generale

sufficientemente al riparo da fenomeni corruttivi o comunque nell'ambito dei quali i fenomeni corruttivi e di cattiva amministrazione sono marginali o poco visibili.

Anche le rilevazioni degli indici di percezione della corruzione¹, seppur lentamente, stanno registrando questi progressi ai quali senz'altro ha contribuito l'introduzione della legge 190 e il continuo sforzo e impegno di tanti Responsabili della prevenzione della corruzione e operatori del settore.

Il fatto stesso che i soggetti che adottano condotte illecite o di cattiva amministrazione siano sempre più attenti e guardinghi nell'agire sottotraccia rappresenta un segnale che la percezione dell'impunità che si osservava un tempo è svanita e che si va nella giusta direzione.

Dall'altro lato occorre fare i conti con una cultura dell'integrità e dell'etica non sempre così sviluppate all'interno delle organizzazioni e al persistere di un retaggio culturale che associa la segnalazione a una connotazione ancora in parte negativa.

L'efficacia o meno dell'istituto delle segnalazioni delle violazioni, come peraltro di tutto il sistema di prevenzione, è infatti strettamente condizionato dal livello di cultura dell'integrità e di etica pubblica degli individui e dell'organizzazione.

Potremmo dire che il whistleblowing è un po' una cartina di tornasole per misurare la maturità civica di un'organizzazione o di una comunità.

Più la cultura dell'integrità è fragile, spesso accompagnata da una scarsa fiducia nell'istituzione e più l'utilizzo di questo istituto

¹ Transparency International - Indice percezione della corruzione 2022.

è ignorato o non accettato dai componenti dell'ente e dai soggetti anche esterni che interagiscono con esso.

La propensione all'utilizzo della segnalazione quale manifestazione del proprio senso civico e del livello di valore attribuito al bene pubblico è condizionato inoltre dalla cosiddetta variabile sociale, intesa quale elemento di pressione sociale e discredito nei confronti delle condotte illecite².

In questo contesto i casi di reale segnalazione sono considerati quasi come atti di eroismo individuale e non come una normale reazione civica al malaffare.

Se la cultura organizzativa prevalente tollera, o per lo meno sopporta quale male inevitabile, alcune tipologie di comportamenti illeciti, sicuramente viene meno quella pressione sociale che indurrebbe a segnalare più facilmente. In passato questo fenomeno era abbastanza evidente, come detto, è in corso un mutamento seppure graduale dell'atteggiamento culturale nei confronti della cattiva amministrazione.

Su questo fronte i segnali incoraggianti esistono, si osserva da più parti la maggiore consapevolezza dell'importanza del bene comune, quel valore pubblico direbbe il Piano Integrato di Attività e Organizzazione (PIAO) ex articolo 6 del d.l. 80/2021, a cui tutti, cittadini e dipendenti pubblici dovremmo aspirare.

² Il riferimento è agli studi sulle variabili motivazionali alla base della scelta di violare la legge e corrompere o frodare e ad una delle varie classificazioni del c.d. "triangolo della frode" il cui modello è improntato alle ricerche di Donald R. Cressey: la variabile individuale (la motivazione personale), quella organizzativa (opportunità, il punto debole procedurale in cui si può insinuare il tentativo di corruzione) e la variabile sociale (la giustificazione dell'azione, conseguente alla più o meno estesa tolleranza sociale all'azione illecita).

Un altro fattore da tenere presente quando analizziamo l'impatto del whistleblowing nel tessuto organizzativo è la motivazione alla base della segnalazione. Fermo restando che tale elemento non impedisce il buon esito della segnalazione stessa e la protezione del segnalante³, dobbiamo riconoscere che in qualche caso il movente alla base delle segnalazioni non è connesso al senso civico, ma a finalità di rivalsa o vendetta personali.

In questi casi, sicuramente minoritari, la segnalazione viene utilizzata quindi per scopi personali che nulla hanno a che fare con il senso civico e la finalità di tutela dell'interesse pubblico. È evidente che da un punto di vista culturale ciò rappresenta una sconfitta.

Lo scenario appena descritto per sommi capi ci induce a sottolineare ancora una volta l'importanza del versante culturale nella lotta e prevenzione della corruzione.

Nell'approccio alla gestione dell'istituto del whistleblowing, come peraltro per l'intero scenario del sistema di prevenzione, dobbiamo ricordare quanto la componente culturale sia fondamentale per garantire l'efficacia delle politiche di prevenzione, alla pari o forse più degli aspetti giuridici e procedurali.

Paradossalmente le politiche anti-corruttive e di buona amministrazione avrebbero maggiore efficacia e otterrebbero più risultati in un ambito culturalmente ed eticamente evoluto anche se con procedure e misure appena abbozzate e non particolarmente sofisticate, piuttosto che in situazioni con impianti procedurali formidabili, ma con una cultura organizzativa molto distante dall'integrità ed etica pubblica.

D'altra parte, è pur vero che i due aspetti, culturale e normativo, si condizionano a vicenda, una buona normativa favorisce lo

³ Art. 16, comma 2, d.lgs. 24/2023: «I motivi che hanno indotto la persona a segnalare o denunciare o divulgare pubblicamente sono irrilevanti ai fini della sua protezione».

sviluppo di un'etica corrispondente e una forte cultura dell'integrità rende più agevole l'attuazione dei principi regolamentari. Quindi devono essere affrontati congiuntamente.

Nell'immediato futuro, pertanto, le azioni di implementazione della nuova normativa sul whistleblowing dovranno trattare i due diversi ambiti, culturale e procedurale ambedue valorizzati e oggetto di specifici interventi.

2. Piani di intervento e strumenti operativi

Partiamo quindi dalla consapevolezza che occorre andare di pari passo su due ambiti correlati tra loro, quello della promozione dell'etica e della cultura dell'integrità e quello dell'implementazione delle necessarie misure organizzative e procedure per l'applicazione dell'istituto delle segnalazioni.

Per garantire l'efficacia dei sistemi di *risk management*, infatti, non si può prescindere da fattori organizzativi coerenti e da una cultura organizzativa favorevole.

Prima immediata conseguenza di questo principio è l'evoluzione del ruolo del RPCT che da controllore e gestore delle misure di prevenzione si dovrebbe trasformare in vero e proprio *risk manager*, facilitatore organizzativo e promotore della legalità e del cambiamento; ma non solo, come diremo nel prossimo paragrafo, è auspicabile che il responsabile della prevenzione degli enti maggiori abbia un ruolo di coordinamento territoriale nei confronti delle realtà di minore dimensione rispetto alle strategie anti corruttive da attuare, compresa quella relativa al whistleblowing.

È evidente che tutto ciò dovrebbe comportare anche una maggiore attenzione degli enti alle risorse umane e strumentali impiegate su questa funzione. Per questo motivo è fondamentale la *moral suasion* che soggetti autorevoli esterni, come ad esempio l'Autorità Nazionale Anticorruzione e gli enti costituzionali possono svolgere

nei confronti della classe politica e del *management* di vertice delle Pubbliche Amministrazioni.

Sul piano più operativo i due ambiti di intervento comportano nel caso dell'applicazione del whistleblowing l'esigenza di sviluppare una serie di azioni e interventi, tra i quali possiamo sottolineare:

- a) Il consolidamento della piattaforma informatica per le segnalazioni alla luce delle novità legislative e soprattutto delle necessità di tutela della riservatezza richiamate dal d.lgs. 24/2023⁴.
- b) L'adeguamento delle procedure e disposizioni interne relative al funzionamento delle segnalazioni di diversa tipologia e la loro diffusione all'interno dell'Ente e nei confronti di tutti quei soggetti ai quali la nuova normativa estende la possibilità di segnalazione. Quest'ultimo aspetto del coinvolgimento dei soggetti esterni potenzialmente interessati quali segnalanti è tutt'altro che secondario, probabilmente in questo caso il divario informativo è ancora più ampio e quindi occorre fare uno sforzo maggiore nel rendere noto e spiegare le finalità e il funzionamento della piattaforma e degli altri canali di segnalazione ad un pubblico di non addetti ai lavori. Questa nuova categoria di possibili segnalanti potrebbe essere potenzialmente più incline ad utilizzare l'istituto, avendo evidentemente meno vincoli e condizionamenti con l'ente.
- c) Lo sviluppo di percorsi formativi per la conoscenza dell'istituto, delle novità legislative, delle modalità tecniche e del ruolo della misura del whistleblowing nell'ambito degli strumenti di contrasto e prevenzione della corruzione.
- d) La realizzazione di percorsi formativi in materia di cultura della legalità e dell'integrità, su come affrontare i dilemmi etici e le si-

⁴ In particolare, gli articoli 12, 13 e 14 del d.lgs 24/2023.

tuazioni concrete (ad esempio il conflitto di interesse nelle sue molteplici accezioni) che possono verificarsi nelle organizzazioni.

e) La progettazione e realizzazione di eventi sull'etica pubblica in collaborazione con soggetti esterni e stakeholders, prime fra tutti le organizzazioni della società civile che operano nel territorio di riferimento nel settore della legalità.

Su questo punto sarebbe auspicabile l'organizzazione congiunta degli eventi tra più enti pubblici anche con l'intervento di testimonial che raccontino casi concreti accaduti, mettendo in risalto la trasversalità della materia e delle dinamiche connesse.

f) L'adeguamento delle norme nell'ambito del codice di comportamento aziendale in modo da renderle coerenti e inclusive della nuova normativa sul whistleblowing.

g) L'introduzione quale fattore comportamentale nella valutazione della performance individuale del personale anche del rispetto della normativa anticorruzione, delle misure previste dal Piano di prevenzione dell'Ente e dell'istituto in argomento.

3. Le strategie territoriali partecipate a supporto dell'anticorruzione

Nell'affrontare sul terreno quotidiano della realtà degli enti il problema dell'attuazione dell'impianto normativo di prevenzione della corruzione, compresa la regolamentazione del whistleblowing, emergono una serie di note criticità di cui occorre avere contezza nel tentativo di comprendere come svolgere al meglio la funzione di prevenzione della corruzione e trasparenza.

Tra queste possiamo ricordare l'eccessivo peso di alcuni adempimenti e attività, la conseguente penuria di risorse umane e strumentali dedicate, lo scivolamento in alcuni casi verso una burocratizzazione delle procedure e una inevitabile autoreferenzialità

degli operatori, la "solitudine" del RPCT rispetto alle funzioni e relazioni connesse al *core business* aziendale, la scarsa attenzione all'efficacia reale e ai risultati delle misure rispetto ad automatismi applicativi di carattere esclusivamente amministrativo, la disattenzione dei vertici delle Pubbliche amministrazioni nei confronti del tema in argomento e spesso un'errata percezione di una parte del personale nei confronti della tematica dell'anticorruzione e trasparenza considerata alla stregua dell'ennesimo adempimento burocratico da assolvere.

Tutti questi aspetti critici, alcuni dei quali, come abbiamo detto precedentemente, sono di natura culturale, meriterebbero una trattazione separata e l'individuazione delle cause e delle possibili soluzioni.

Nell'ambito della presente sintetica esposizione mi limiterò a suggerire un possibile percorso evolutivo che potrebbe limitare alcune problematiche e contribuire ad una migliore efficacia delle politiche anti-corruttive compreso l'istituto del whistleblowing.

Potremmo definire questa proposta come: *Strategie territoriali partecipate per la prevenzione della corruzione*. Le articolazioni organizzative attualmente diffuse nella stragrande maggioranza delle pubbliche amministrazioni italiane si rifanno a un modello risalente al secolo scorso e improntato prevalentemente sul modello gerarchico funzionale. Questo modello e l'organizzazione del lavoro che ne consegue, validi in contesti statici e poco complessi, non sono più adeguati in ambienti in costante mutamento e a complessità crescente.

A differenza delle aziende private ove spesso sulla base dell'inevitabile necessità di far fronte alle criticità di mercato, si è intrapreso un processo di ripensamento organizzativo che ha messo in discussione il modello gerarchico proponendo soluzioni alternative, negli enti pubblici del nostro paese il dibattito sui modelli aziendali e organizzativi non è stato posto in tutta la sua centralità se non sporadicamente e marginalmente ad altri temi.

Neppure le evidenti difficoltà e criticità recenti nell'affrontare le crisi globali che rappresentano sistemi e fenomeni complessi, a cominciare dalla pandemia, il cambiamento climatico e gli impatti su più piani delle crisi internazionali, la gestione del PNRR, hanno indotto una seria riflessione sul tema.

La sperimentazione di modelli a rete nelle pubbliche amministrazioni ha interessato talvolta la fornitura di servizi ai cittadini ma non lo sviluppo delle strategie.

Eppure, i modelli organizzativi hanno una ricaduta rilevante non solo sulla tempestività, ma anche sull'efficacia attuativa delle politiche pubbliche e l'applicazione del sistema di prevenzione introdotto dalla legge 190, compreso l'istituto del whistleblowing, non fa eccezione.

Una delle caratteristiche del modello gerarchico/funzionale è la separatezza e specializzazione delle diverse funzioni in cui ognuna di esse è responsabile esclusivamente della sua parte e non del risultato finale. Manca la logica per processo e l'approccio multidisciplinare che sono fondamentali per raggiungere gli obiettivi e/o progettare strategie condivise ed efficaci.

Da questo discende una modalità di lavoro inadeguata, a silos verticali, presente non solo all'interno delle organizzazioni, ma anche nei rapporti tra enti diversi, ognuno dei quali responsabile solo del proprio segmento e non ingaggiato sul valore pubblico finale, di cui l'anticorruzione rappresenta un elemento fondamentale, da perseguire a vantaggio della collettività e del territorio⁵.

⁵ Cfr. Piano nazionale anticorruzione 2022 (delibera ANAC n. 7 – 17 gennaio 2023), p. 22.

Occorre quindi superare la logica a silos verticali e gerarchico/funzionale sia in un'ottica organizzativa interna, sia nei rapporti tra diversi enti pubblici e tra gli stessi e il territorio favorendo lo sviluppo di modelli partecipativi e a rete in base ai quali non solo fornire servizi ai cittadini, ma progettare e gestire sistemi complessi come nel nostro caso le strategie di prevenzione della corruzione.

D'altra parte, uno dei corollari del concetto di Valore Pubblico⁶ e di integrazione introdotti dal Piano Integrato di Attività e Organizzazione (PIAO) è senz'altro quello della performance di filiera che può essere gestita solo con un modello di rete costituita da soggetti pubblici e privati.

La performance di filiera identifica il processo complesso di creazione congiunta del Valore Pubblico, condizionato da variabili interconnesse tra loro e che coinvolge una pluralità di attori in vari ambiti.

È evidente, infatti, che al perseguimento delle finalità di benessere ambientale, sociale ed economico, oggetto della programmazione integrata nel PIAO, concorrono tutta una serie di soggetti, locali, nazionali e sovranazionali che si muovono, in maniera più o meno predeterminata, in un contesto complesso e mutevole secondo un modello a rete, nel quale le azioni di ogni soggetto spesso condizionano quelle degli altri attori sul terreno, cooperando e favorendosi reciprocamente oppure, in alcuni casi, spesso inconsapevolmente, ostacolandosi, riducendo così l'impatto delle politiche messe in opera.

Di norma, quindi, un singolo ente pubblico ha solo una ridotta e parziale area di intervento sulla quale agire per contribuire alla generazione di Valore Pubblico.

⁶ Cfr. Allegato al DM Funzione Pubblica 30 giugno 2022 n. 132 *Regolamento recante definizione del contenuto del Piano integrato di attività e organizzazione*.

Per analogia, tali considerazioni valgono anche per l'attuazione delle politiche di prevenzione e dei suoi istituti come per esempio il whistleblowing.

Lo sviluppo di una strategia partecipata su base territoriale può garantire una personalizzazione delle misure anti-corruttive in base alle peculiarità del territorio e dell'analisi del contesto sociale, economico e culturale al quale devono essere applicate.

Sotto l'egida di ANAC si potrebbero quindi ipotizzare reti locali finalizzate alla co-progettazione di una strategia di prevenzione della corruzione su base territoriale/regionale che diventi punto di riferimento per i contenuti dei piani anticorruzione degli enti del territorio.

Finora il modello tradizionale di attuazione dei principi normativi è stato concepito e incentrato sulle funzioni e responsabilità del singolo ente. In prospettiva, lo sviluppo del sistema anti-corruttivo avrebbe un grande giovamento nell'essere gradualmente affiancato da strategie territoriali che fungerebbero da significativo supporto soprattutto negli enti di minori dimensioni dove quasi sempre non vi sono le condizioni organizzative perché possano essere svolte adeguatamente le funzioni assegnate dalla vigente normativa.

D'altra parte, la corruzione agisce da sempre con un modello a rete e una strategia trasversale, un intreccio di interessi e connivenze che in alcune situazioni e territori pervade con diversa intensità il tessuto sociale e organizzativo degli enti pubblici e non solo. Per contrastarlo in maniera sempre più efficace è opportuno quindi evolvere anche le strategie e i modelli organizzativi funzionali alla prevenzione e contrasto della corruzione.

Nel progettare i modelli organizzativi a sostegno delle politiche e delle strategie di prevenzione e contrasto alla corruzione è ovviamente fondamentale il ruolo del Responsabile della prevenzione.

Tale figura ha assunto nel corso dei primi dieci anni di applicazione della legge 190 un rilievo crescente sia come vero e proprio *risk manager*, sia come "facilitatore" dell'applicazione delle misure

di prevenzione sul piano organizzativo e culturale dell'Ente in cui opera.

Si è parlato spesso in questi anni dell'isolamento del RPCT all'interno dell'organizzazione in parte dovuto alle particolari funzioni a lui affidate che lo vedono "terzo" rispetto alle restanti parti della struttura, in parte a causa di evidenti resistenze culturali a considerare le politiche anti-corruttive quale parte integrante dell'azione amministrativa e fattore di successo per il perseguimento del valore pubblico al quale l'agire amministrativo è per sua natura finalizzato.

Le strategie territoriali possono rappresentare, quindi, un elemento decisivo per ridurre questo isolamento organizzativo e dare maggiore forza all'azione del RPCT nei confronti della propria organizzazione e verso gli stakeholders esterni.

Esso garantirebbe non solo lo scambio di buone pratiche, una migliore sinergia e razionalizzazione degli interventi dei vari soggetti in gioco, una maggiore indipendenza del RPCT, ma anche una maggiore efficacia delle azioni di promozione della cultura dell'integrità e di cambiamento organizzativo fondamentali per una buona politica di prevenzione che trovano nel RPCT la figura centrale.

Alcune azioni previste dalle politiche per il governo aperto vanno in questa direzione⁷ e individuano nelle reti per l'integrità e la trasparenza uno degli strumenti fondamentali nella lotta alla corruzione⁸.

In poche parole, le strategie territoriali come strumento di tutela

⁷ Il riferimento è agli interventi previsti dal 5° Piano d'Azione Nazionale per il governo aperto 2022/2023 nel quale le aree di azione 2.01 e 2.02 sono dedicate alle reti per l'integrità e la trasparenza.

⁸ In particolare, occorre ricordare la Comunità di pratica degli RPCT realizzata dalla Scuola Nazionale dell'Amministrazione in collaborazione con ANAC e altri interlocutori pubblici e privati.

e supporto alle azioni dei singoli RPCT sia sul piano dell'attuazione della legge 190 e dei piani di prevenzione, sia nell'ambito della formazione e promozione della cultura dell'integrità ed etica pubblica.

4. Conclusioni

Il quadro delineato per sommi capi nella presente trattazione ha tentato di sottolineare un paio di aspetti che credo siano significativi per un rinnovato impegno nel contrasto e nella prevenzione dei fenomeni corruttivi e di cattiva amministrazione della cosa pubblica.

A dieci anni dall'approvazione della legge 190 occorre rinnovare lo spirito e l'entusiasmo che accompagnò il varo per la prima volta nel nostro ordinamento di un sistema strutturato di prevenzione della corruzione che ha portato il nostro paese, anche grazie allo straordinario impegno dell'Autorità Nazionale Anticorruzione, a essere un modello a livello internazionale.

Per fare questo occorre perseguire l'efficacia delle misure di prevenzione anche attingendo alle logiche di *performance management* e cercando di limitare l'inevitabile burocratizzazione che segue sempre anche le migliori riforme.

Il primo aspetto che ho cercato di evidenziare è quello che l'impegno per il cambiamento culturale è prioritario quanto l'immediata e scrupolosa applicazione delle normative, a cominciare dall'istituto del whistleblowing, consapevoli che l'accelerazione del mutamento della cultura organizzativa e lo sviluppo di un'etica pubblica civica sono fattori determinanti per l'efficacia dell'impianto della legge 190 e del d.lgs. 24/2023.

Il secondo tema che si è cercato di accennare è quello del contributo che le strategie territoriali partecipate, frutto di modelli organizzativi a rete, possono fornire alla prevenzione della corruzione. Il

superamento della logica a silos verticale tra enti pubblici, la cooperazione trasversale, l'identità degli obiettivi e delle azioni, rappresentano la chiave per co-progettare e attuare strategie e politiche anticorruttive più efficaci e calate sulle peculiarità del territorio, in sinergia tra le pubbliche amministrazioni interessate al governo locale e gli stakeholder esterni impegnati nella promozione della legalità come le organizzazioni della società civile.

In questo modo si svilupperebbe quella risposta civica unitaria ai fenomeni illeciti di cui il nostro paese ha da sempre bisogno e che, alla luce di fenomeni sempre più complessi e potenzialmente a rischio come la gestione delle ingenti risorse derivanti dal PNRR, appare indispensabile.

Profili penalistici del whistleblowing dopo la riforma (d.lgs. 10 marzo 2023, n. 24)

Fabio Coppola

SOMMARIO: 1. Premessa - 2. Il terzo canale di segnalazione: la divulgazione pubblica - 3. L'obbligo di denuncia *nonostante* la segnalazione - 4. Limiti di natura penalistica alle misure protettive per il whistleblower - 4.1. Limite penale alla tutela della riservatezza - 4.2. Limite penale alla tutela contro misure ritorsive - 5. Le limitazioni di responsabilità penale.

1. Premessa

Dopo una lunga attesa, con il d.lgs. 10 marzo 2023, n. 24¹ è stata recepita in Italia la direttiva Europea 2019/1937 *riguardante la protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell'Unione e recante disposizioni riguardanti la protezione delle persone che segnalano violazioni delle disposizioni normative nazionali*.

Di seguito si offrirà un primo commento sui riflessi penalistici delle novità introdotte², evidenziandone pregi e qualche nodo ancora irrisolto.

Si analizzeranno, dunque, le funzioni potenzialmente stigmatizzanti del canale di divulgazione pubblico; i rischi sottesi all'obbligo di denuncia *nonostante* la segnalazione; i limiti penalistici

all'operatività delle tutele per il whistleblower; la responsabilità penale del whistleblower.

Va anzitutto detto che la riforma ha il pregio di unificare sotto il medesimo ombrello normativo la regolamentazione delle segnalazioni nel settore pubblico e in quello privato. La disciplina, che sostituisce la precedente, riguarda infatti sia gli enti pubblici, intendendosi con essi «le amministrazioni pubbliche (...), le autorità amministrative indipendenti di garanzia, vigilanza o regolazione, gli enti pubblici economici, gli organismi di diritto pubblico di cui all'articolo 3, comma 1, lett. d), del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, i concessionari di pubblico servizio, le società a controllo pubblico e le società *in house*, così come definite, rispettivamente, dall'articolo 2, comma 1, lett. m) e o), del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175, anche se quotate» (art. 2, lett. p), che gli enti privati, a condizione che abbiano impiegato almeno 50 lavoratori a tempo determinato o indeterminato nell'ultimo anno oppure che, pur non raggiungendo la soglia di lavoratori indicata, abbiano adottato il Modello di organizzazione e gestione di cui al d.lgs. 231/2001 o rientrano nell'ambito di applicazione degli atti dell'Unione specificati nell'allegato Decreto (art. 2, lett. q), nn. 1-2-3).

La segnalazione deve aver ad oggetto una delle “violazioni” indicate nel Decreto (art. 2, comma 1, lett. a). Onde evitare un utilizzo egoistico o vendicativo della segnalazione, invero già riscontrato durante la precedente “stagione”³, la nuova disciplina non si applica alle «contestazioni, rivendicazioni o richieste legate ad un interesse di carattere personale della persona segnalante o della persona che ha sporto una denuncia all'autorità giudiziaria o contabile che attengono esclu-

¹ D'ora in avanti anche “Decreto”.

² Per una simile analisi rispetto alla precedente disciplina, cfr., tra gli altri, Amato 2014; Della Bella 2020, p. 157; Donini 2022, in part. cap. 4; Parisi 2020. Sia consentito altresì richiamare Coppola 2018, pp. 475 ss. Un primo commento sui medesimi profili post-riforma è contenuto in Grasso, Ripeti 2023, in part. 8.

³ Per un'analisi dei primi rapporti ANAC sullo stato di salute delle segnalazioni, cfr. Cantone, Parisi, Corrado, Greco 2017; Losappio, Aduasio 2017.

sivamente ai propri rapporti individuali di lavoro o di impiego pubblico, ovvero inerenti ai propri rapporti di lavoro o di impiego pubblico con le figure gerarchicamente sovraordinate» (art. 1, comma 2, *lett. a*). Non si applica altresì alle segnalazioni di violazioni «già disciplinate in via obbligatoria dagli atti dell'Unione europea o nazionali» (art. 1, comma 2, *lett. b*) e alle «violazioni in materia di sicurezza nazionale, nonché di appalti relativi ad aspetti di difesa o di sicurezza nazionale, a meno che tali aspetti rientrino nel diritto derivato pertinente dell'Unione europea» (art. 1, comma 2, *lett. c*).

Delimitato brevemente l'ambito di applicazione del nuovo whistleblowing, entriamo nello specifico della trattazione.

2. Il terzo canale di segnalazione: la divulgazione pubblica

Una delle novità più rilevanti (e controverse) rispetto al passato è la possibilità per il whistleblower di rivolgersi ai media. Si tratta di un canale aggiuntivo e residuale rispetto a quello interno ed esterno, in quanto il segnalante potrà ricorrere alla divulgazione pubblica solo se: a) abbia effettuato una segnalazione interna e, non avendo ottenuto riscontro nei tempi stabiliti, abbia effettuato una segnalazione esterna all'ANAC, anche quest'ultima senza riscontro entro i tempi prescritti; b) in caso di segnalazione effettuata direttamente all'ANAC, l'Autorità resti inerte entro i termini previsti; c) il segnalante abbia fondati motivi di ritenere che la segnalazione esterna possa comportare il rischio di ritorsioni oppure possa non avere efficace seguito⁴.

⁴ Cfr. ANAC, *Linee guida in materia di protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell'Unione e protezione delle persone che segnalano violazioni delle disposizioni normative nazionali. Procedure per la presentazione e gestione delle segnalazioni esterne*, delibera n. 311 del 12 luglio 2023, p. 45.

È facile comprendere il senso dell'innovazione: si vuole evitare che la sfiducia nella gestione interna della segnalazione possa frenare l'emersione delle violazioni. Pertanto, si consente in primo luogo al whistleblower di rivolgersi all'ANAC, quale canale esterno e, se quest'ultimo non dovesse “funzionare”, di portare la propria testimonianza ai media. In questo modo, si immagina che l'ausilio del giornalismo d'inchiesta possa far luce sugli episodi oggetto della segnalazione.

È apprezzabile il pragmatismo della riforma, che tiene conto della evoluzione del ruolo dei *media* tradizionali, sempre più megafono - talvolta finanche ausilio - delle inchieste, come confermano i più recenti fatti di cronaca⁵.

Tuttavia, in tal modo si è dilatata la finalità squisitamente preventiva con cui era nato il whistleblowing, che sembra oggi strizzare l'occhio anche a una funzione strettamente stigmatizzante.

Ci spieghiamo meglio. Il binomio canale interno-canale esterno di segnalazione per le notizie che non costituiscono ancora un illecito da affidare all'Autorità Giudiziaria ben si innestava nella vocazione preventiva del whistleblowing, ossia la necessità che l'ente pubblico o privato potesse prendere atto del problema all'interno della propria organizzazione e adottare, nel più breve tempo possibile, le misure idonee a neutralizzarlo, prima che si verificassero indesiderati effetti collaterali, anche di natura reputazionale. Nella medesima prospettiva, l'ANAC quale organo di vigilanza sulle Pubbliche Amministrazioni, aveva un interesse diretto alla conoscenza delle condotte illecite per stimolare e vigilare sull'effettivo miglioramento organizzativo degli enti pubblici.

Questa forma di coinvolgimento proattivo dei destinatari

⁵ Si pensi all'inchiesta giornalistica sul c.d. “calcio scommesse”, parallela a quella ufficiale di matrice giudiziaria, ma che ha catalizzato l'attenzione mediatica per settimane, in una sorta di *show* a puntate.

della segnalazione, consistente nella possibilità di porre tempestivo rimedio al *deficit* rilevato, difetta completamente nel canale pubblico. Quest'ultimo può infatti offrire esclusivamente un megafono (non indifferente) al problema, ma non può in alcun modo contribuire in via diretta a risolverlo. Anzi, rendendo la notizia immediato patrimonio pubblico, non consente all'ente di intervenire prima che il danno reputazionale sia divenuto irrimediabile.

In questo senso, la “minaccia” di divulgazione pubblica contenuta nel Decreto si avvicina alla funzione general-preventiva propria delle sanzioni penali, nella misura in cui l'ente, temendo di incorrere nello stigma sociale del circuito mediatico, farà maggiore attenzione a evitare determinati tipi di condotte e darà impulso ai canali interni di gestione della segnalazione. In alcun modo, invece, la diffusione pubblica aiuterà quell'opera di virtuoso *self-help* organizzativo sì *post-factum*, ma comunque antecedente al danno d'immagine. Pertanto, il canale pubblico sembra svolgere anche la funzione di “sanzione” reputazionale per l'ente che non si sia adoperato per tempo. Una “penitenza” spesso più immediata, temibile e, dato problematico, non sottoposta alle medesime garanzie costituzionali della pena.

3. L'obbligo di denuncia *nonostante* la segnalazione

A prescindere dal canale utilizzato, il whistleblower pubblico che dovesse segnalare fatti penalmente rilevanti è tenuto altresì all'obbligo di denuncia di cui agli artt. 331 c.p.p. e 361 e 362 c.p. limitatamente ai reati procedibili d'ufficio⁶.

⁶ Cfr. ANAC, Linee guida, cit., p. 45.

Questa specificazione rischia, nel dubbio sulla rilevanza penale del fatto da segnalare e relativo regime di procedibilità, di creare una sistematica duplicazione della segnalazione sia ai canali whistleblowing che all'Autorità giudiziaria, così da porre formalmente al riparo il segnalante dall'accusa di omessa denuncia nei casi in cui la legge penale ne prescrive l'obbligo.

Per rasserenare il whistleblower pubblico dal rischio di incorrere nei reati di omessa denuncia *ex* artt. 361 e 362 c.p. si potrebbe tuttavia utilizzare una diversa disposizione presente nel Decreto. Ci riferiamo, come diremo in seguito, all'art. 20 del Decreto che esclude la responsabilità penale di atti, omissioni, comportamenti diversi dalla segnalazione, ma ad essa collegati. Un'ipotesi di omissione non punibile potrebbe essere rappresentata proprio dal pubblico ufficiale che segnali tramite i canali whistleblowing un fatto avente rilevanza penale e procedibile d'ufficio, omettendo tuttavia di sporgere la relativa denuncia all'Autorità giudiziaria.

4. Limiti di natura penalistica alle misure protettive per il whistleblower

Come la precedente disciplina, anche il Decreto prevede le fondamentali protezioni della riservatezza del segnalante, il divieto di ritorsioni, l'esenzione dalla responsabilità penale.

Ciascuno degli ‘scudi’ forniti al whistleblower soffre limiti di natura penale che di seguito esamineremo.

4.1. Limite penale alla tutela della riservatezza

La tradizionale forma di tutela per il whistleblower è rappresentata dalla garanzia di riservatezza della sua identità e della segnalazione. Senza questo presidio minimo, nessun dipendente, pubblico o pri-

vato che sia, si sentirà sereno di segnalare illeciti senza temere misure ritorsive sul luogo di lavoro, *silent treatment* da parte dei colleghi e, nei casi più estremi, violenze fisiche.

Ciononostante, sia nella versione precedente al Decreto, che nella fisionomia attuale, l'obbligo di riservatezza incontra una necessaria, ma incidente limitazione di natura penale. Nel caso in cui la segnalazione della violazione porti all'apertura di un procedimento penale, la riservatezza del segnalante è garantita nei limiti previsti dall'art. 329 c.p.p., ossia, solitamente, fino alla chiusura delle indagini preliminari. Con l'avviso all'indagato della volontà della Procura di instaurare un processo a suo carico rispetto a un'ipotesi di reato, il segnalato potrà dunque accedere a tutte le informazioni riguardanti l'accusa, compresa la segnalazione e il suo autore. In questa ipotesi, la riservatezza cede dunque il passo al fondamentale diritto di difesa, costituzionalizzato all'art. 24 Cost.

A differenza delle altre possibilità di *discovery* considerate dalla riforma (ad esempio: nel caso di instaurazione del procedimento disciplinare e laddove l'identità del segnalante sia indispensabile ai fini della difesa della persona coinvolta⁷), quella legata alle esigenze di difesa nel processo penale è l'unica ad operare in via automatica, senza dipendere dal consenso del segnalante.

Va segnalata la possibile difficoltà, per il whistleblower, di prevedere al momento della segnalazione fino a che punto è tutelata la sua riservatezza, atteso che egli è di norma inconsapevole, o quantomeno dubita, della natura penale o extrapenale del fatto da segnalare.

4.2. Limite penale alla tutela contro misure ritorsive

Il secondo presidio di protezione per stimolare l'utilizzo dei canali

⁷ Cfr. ANAC, Linee guida, cit., p. 53.

whistleblowing è rappresentato dal divieto di ritorsioni per colui che segnali violazioni rilevanti secondo il Decreto. Senza potersi addentrare nello specifico del funzionamento della protezione, basti qui significare come, con la riforma, i limiti di natura penale all'operatività della stessa risultano meglio circoscritti. Con la precedente disciplina dell'art. 54-*bis* del TUPI, infatti, tutte le forme di protezione per il whistleblower, compresa la riservatezza, non trovavano applicazione «nei casi in cui sia accertata, anche con sentenza di primo grado, la responsabilità penale del segnalante per i reati di calunnia o diffamazione o comunque per reati commessi con la denuncia». In altre parole, l'accertamento, anche non definitivo, della responsabilità del segnalante per reati commessi con la segnalazione, escludeva la tutela della riservatezza e la protezione da misure ritorsive.

Il Decreto, invece, per le medesime ipotesi di responsabilità esclude la sola tutela avverso le misure ritorsive. Astrattamente, dunque, la riservatezza continuerebbe a essere garantita anche al whistleblower calunniatore o diffamatore. Tuttavia, la condanna del segnalante per uno dei reati collegati alla denuncia già presuppone la *discovery* della sua identità e pertanto l'asimmetria rispetto al divieto di ritorsione è più apparente che reale⁸.

In ogni caso, restano ferme, per espressa previsione normativa, le diverse forme di esenzione della responsabilità penale, di cui ci occuperemo nel seguente paragrafo.

⁸ Cfr. Art. 16, comma 3 d.lgs. 24/2023: «Salvo quanto previsto dall'articolo 20, quando è accertata, anche con sentenza di primo grado, la responsabilità penale della persona segnalante per i reati di diffamazione o di calunnia o comunque per i medesimi reati commessi con la denuncia all'autorità giudiziaria o contabile ovvero la sua responsabilità civile, per lo stesso titolo, nei casi di dolo o colpa grave, le tutele di cui al presente capo non sono garantite e alla persona segnalante o denunciante è irrogata una sanzione disciplinare». Nel capo in questione (Capo III del Decreto) è inserito il divieto di ritorsioni, non anche l'obbligo di riservatezza, presente invece nel Capo II.

5. Le limitazioni di responsabilità penale

L'art. 20 del Decreto manda esente da responsabilità penale il whistleblower allorché la sua segnalazione integri i reati di rivelazione e utilizzazione del segreto d'ufficio (art. 326 c.p.), rivelazione del segreto professionale (art. 622 c.p.), rivelazione dei segreti scientifici e industriali (art. 623 c.p.), oppure «rivieli o diffonda informazioni sulle violazioni che offendono la reputazione della persona coinvolta o denunciata».

Il comma quarto del medesimo articolo estende la causa di non punibilità a ogni ulteriore comportamento, atto o omissione collegato alla segnalazione.

Non è, invece, esclusa la rilevanza penale dei reati non strettamente collegati alla denuncia e di quelli commessi «per l'acquisizione delle informazioni sulle violazioni o per l'accesso alle stesse». Ciò vuol dire che l'accesso abusivo a sistema informatico, finalizzato ad accertare la violazione da denunciare, non esonera il whistleblower dalla responsabilità penale ai sensi dell'art. 615-ter c.p.⁹.

⁹ Cfr. ANAC, Linee guida, cit., p. 70. In tal senso, rispetto alla precedente disciplina, anche Cass. Pen., Sez. V, n. 35792/2018: «... emerge, all'evidenza, come la normativa citata si limiti a scongiurare conseguenze sfavorevoli, limitatamente al rapporto di impiego, per il segnalante che acquisisca, nel contesto lavorativo, notizia di un'attività illecita, mentre non fonda alcun obbligo di attiva acquisizione di informazioni, autorizzando improprie attività investigative, in violazione dei limiti posti dalla legge. Siffatta evidente limitazione dell'articolato normativo alla tutela del segnalatore e - soprattutto - la mancata previsione di un obbligo informativo non consente di ritenerne la configurazione neanche in forma putativa, non profilandosi come scusabile alcun errore riguardo l'esistenza di un dovere che possa giustificare l'indebito utilizzo di credenziali d'accesso a sistema

L'esenzione penale di cui sopra opera al ricorrere simultaneo di due condizioni: a) al momento della rivelazione o diffusione vi siano «fondati motivi per ritenere che la rivelazione o diffusione delle stesse informazioni fosse necessaria» per la segnalazione; b) che la segnalazione sia stata effettuata nel rispetto delle condizioni per beneficiare della tutela contro le ritorsioni, ossia: b1) al momento della segnalazione o della denuncia all'Autorità giudiziaria o contabile o della divulgazione pubblica, la persona segnalante o denunciante aveva fondato motivo di ritenere che le informazioni sulle violazioni segnalate, divulgate pubblicamente o denunciate fossero vere e rientrassero nell'ambito oggettivo del whistleblowing; b2) la segnalazione è stata effettuata nel rispetto delle procedure previste dal Capo II del Decreto¹⁰».

Si apprezza lo spirito con cui il legislatore della riforma ha inteso estendere le cause di non punibilità a una serie indeterminata di comportamenti, atti o omissioni penalmente rilevanti, ma strettamente legati alla segnalazione.

Tuttavia, si pongono una serie di questioni, stante il non felicissimo coordinamento tra le disposizioni.

La prima: come anticipato *supra*, occorrerebbe coordinare meglio l'obbligo di denuncia dei reati procedibili d'ufficio, che si aggiunge alla segnalazione, con l'esenzione penale per le “omissioni” collegate alla segnalazione, così da contenere uno dei tanti

informatico protetto - peraltro illecitamente carpite in quanto custodite ai fine di tutelarne la segretezza - da parte di soggetto non legittimato. In tal senso, l'insussistenza dell'invocata scriminante dell'adempimento del dovere è fondata sui medesimi principi che, in tema di “agente provocatore”, giustificano esclusivamente la condotta che non si inserisca, con rilevanza causale, nell'*iter criminis*, ma intervenga in modo indiretto e marginale, concretizzandosi prevalentemente in un'attività di osservazione, di controllo e di contenimento delle azioni illecite altrui».

¹⁰ Cfr. ANAC, Linee guida, cit., pp. 69-70.

dilemmi che affliggono il whistleblower al momento della segnalazione, ponendolo al riparo dal rischio di rispondere del reato di omessa denuncia.

La seconda: da un lato, il decreto fa seguire alla condanna per diffamazione o calunnia il venir meno dello scudo protettivo contro gli atti ritorsivi (art. 16, comma 3); dall'altro, alle condizioni sopra esposte, si prevede una causa di non punibilità per chi «riveli o diffonda informazioni sulle violazioni che offendono la reputazione della persona coinvolta o denunciata» (art. 20, comma 1).

Il rapporto tra le due disposizioni merita di essere approfondito, giacché disciplinano la medesima situazione (diffamazione o calunnia) con esiti differenti (da un lato, la condanna penale e il venir meno di ogni tutela; dall'altro, l'impunità).

Secondo una prima impostazione, l'art. 16 del Decreto potrebbe riguardare le ipotesi di calunnia o diffamazione commesse *con* la segnalazione; l'art. 20, invece, potrebbe essere destinato alla diffusione di notizie false *sulla* segnalazione. Se così fosse, ne deriverebbe una irragionevole disparità di effetti, posto che il segnalante diffamatore sarebbe condannato e non sarebbe protetto contro gli atti ritorsivi, mentre il divulgatore di notizie sulla segnalazione che offendono la reputazione del segnalato godrebbe della causa di non punibilità prevista dall'art. 20.

Per evitare ingiuste discriminazioni, le due norme andrebbero lette in combinato disposto, valorizzando la clausola di riserva contenuta nell'art. 16, comma 3, che fa «salvo quanto previsto dall'articolo 20». Pertanto, anche per il whistleblower dovrebbe operare la causa di non punibilità contenuta nell'art. 20 per i reati commessi con la segnalazione, a condizione che siano rispettati i criteri sopra indicati per l'operatività delle «Limitazioni della responsabilità». In questo modo, la possibilità per il whistleblower di subire una condanna per calunnia o diffamazione *con* la segnalazione sarebbe circoscritta ai soli casi non rientranti nel cono di operatività dell'art. 20 del decreto. Ne conseguirebbe la riduzione del rischio-penale per

il segnalante e un ulteriore beneficio: se per condannare il whistleblower occorrerà superare gli imponenti ostacoli dell'art. 20, si potrà meglio accettare che da una sentenza di condanna provvisoria derivino conseguenze negative (*id est*: la perdita della tutela contro le ritorsioni), ancorché reversibili, ai danni di una persona presunta non colpevole fino al giudicato.

Ultimo rilievo: le circostanze cui sono legate le limitazioni di responsabilità penale sono, per ovvie necessità applicative, generiche e rimesse alla valutazione caso per caso del giudice¹¹. Questo elevato tasso di discrezionalità valutativa, tuttavia, può incidere negativamente sulla serenità del whistleblower al momento della cruciale scelta *to blow or not to blow the whistle*, durante la quale il peso delle possibili conseguenze negative della segnalazione svolge un ruolo cruciale. Sarebbe opportuno, quantomeno sul versante formativo e con l'ausilio di tutti gli attori del “giudizio” sulla segnalazione, offrire un catalogo di esempi pratici di *ciò che si può serenamente fare*, così da evitare ingessamenti o ritrosie derivanti dal comprensibile timore di trovarsi imbrigliati tra le maglie del procedimento penale per aver provato a fare ciò che è giusto: segnalare le violazioni di cui il whistleblower è testimone.

Riferimenti bibliografici

Amato G. (2014), “Profili penalistici del whistleblowing: una lettura comparatistica dei possibili strumenti di prevenzione della corruzione”, *Rivista Trimestrale di Diritto Penale dell'Economia*, 3-4, pp. 549-606.

¹¹ In tal senso, anche ANAC, Linee guida, cit., p. 71.

- Cantone R., Parisi N., Corrado A., Greco M.G. (a cura di), *Il Whistleblowing in Italia*, 2017.
- Coppola F. (2018), “Il whistleblowing: la ‘scommessa etica’ dell’anticorruzione”, *Diritto penale e processo*, 4, pp. 475-485.
- Della Bella A. (2020), *Il whistleblowing nell’ordinamento italiano: quadro attuale e prospettive per il prossimo futuro*, in Della Bella A., Zorzetto S. (a cura di), *Whistleblowing e prevenzione dell’illegalità*, Giuffrè Francis Lefebvre, Milano, 2020, pp. 157-187.
- Donini V.M. (2022), *Prevenzione della corruzione. Strategie, sfide, obiettivi*, Carocci, Roma.
- Grasso G., Ripepi A. (2023), “Il whistleblowing: un istituto in evoluzione nel disegno (dai tratti incerti) del legislatore”, *Giurisprudenza penale Web*, 7-8.
- Losappio G., Aduasio S. (2017), “Blowin’ in the... whistle: il primo rapporto dell’ANAC sul cd. Whistleblowing”, *Diritto Penale Contemporaneo*, 8 maggio 2017.
- Parisi N. (2020), “La funzione del whistleblowing nel diritto internazionale ed europeo”, *Lavoro, Diritti, Europa*, 2, pp. 1-29.

Buone pratiche per lo sviluppo della cultura della segnalazione

Agnese Morelli

SOMMARIO: 1. Premessa - 2. La prima Policy aziendale per la promozione delle segnalazioni di rischi e irregolarità nell’interesse pubblico e la tutela del segnalante - 3. Conclusioni .

*Essere onesti può non farti avere molti amici,
ma ti farà avere quelli giusti.*

John Lennon

1. Premessa

Al di là di ciò che si pensa, le parole hanno sempre un peso (Levi 2016) pur veicolando una molteplicità di significanti la cui natura non è mai neutrale che si modificano nel tempo e che variano a seconda dei luoghi, delle tradizioni culturali e del diverso sentire sociale. Così è per la parola whistleblowing (letteralmente soffiatore di fischietto), termine proveniente dai Paesi della *common law*, molto diffuso in quei contesti socio-culturali che lo hanno trasformato in un vero e proprio istituto giuridico.

Nonostante la variegata complessità del nostro lessico, non esiste una parola equivalente per cui il termine inglese resta sostanzialmente intraducibile nella lingua italiana; manca, cioè, una parola di pari valore anche se è, soprattutto, il concetto designato dalla parola whistleblowing ciò che risulta essere a noi poco familiare per non dire estraneo. Lo sforzo di trovare qualche equivalenza linguistica ci mette, infatti, in relazione con tutta una serie di termini di-

scretamente diffusi: con la parola “informatore”, “delatore”, “traditore”, “spia” e con altri lemmi analoghi i quali, nel sentire comune, esprimono un qualcosa il cui valore è sostanzialmente negativo. Contrariamente a ciò che si registra nella cultura anglosassone dove la parola whistleblower sta a caratterizzare un qualcosa di straordinariamente positivo che ha a che fare con la difesa del bene pubblico e con la promozione dell’interesse collettivo.

In quella tradizione culturale chi segnala è mosso da un imperativo di natura sostanzialmente morale; contrariamente a ciò, la nostra tradizione culturale di *civil law* condanna moralmente le spie, i traditori e i delatori quasi che essi fossero figure devianti non in linea con la traiettoria di ciò che si può comunemente ritenere un buon cittadino normale. Forse anche da qui il ritardo con il quale il nostro Paese ha recepito la disciplina sul whistleblowing, nata negli Stati Uniti d’America nel 1863 quando, con l’obiettivo di ridurre i comportamenti fraudolenti posti in essere ai danni del governo dai fornitori di materiale bellico durante la guerra di secessione, venne emanato il *False Claims Act* o *Lincoln Law* (Pezzuto 2018) e che si è poi progressivamente diffusa nelle altre aree geografiche della *common law*.

La disciplina giuridica sul whistleblower è stata adottata dall’Italia in tempi più recenti e ciò è avvenuto con l’approvazione della legge n. 179 approvata dal nostro Parlamento nel 2017 (Rugani 2018, Drosi 2020) recentemente revisionata in attuazione della direttiva europea 2019/1937. La norma, sviluppando e perfezionando quanto era stato indicato dalle Linee-guida ANAC n. 6 del 2015, ha così previsto il divieto di qualsiasi provvedimento avente effetti negativi sull’autore della segnalazione e la nullità degli atti discriminatori o ritorsivi eventualmente adottati dalla Pubblica amministrazione nei confronti del medesimo.

La norma interpreta così in chiave straordinariamente positiva il ruolo di chi segnala affidando al whistleblower il ruolo di vedetta o di sentinella civica per la difesa dell’integrità di tutta la

sfera pubblica; e ciò a beneficio dell’intera collettività, della reputazione di coloro che lavorano nella pubblica amministrazione, della sua immagine e della fiducia che i cittadini devono riporre in coloro che, per ruolo, devono garantire il suo efficiente ed efficace funzionamento. Tutto ciò vale per tutti i settori della società anche se ciò che al momento risulta è, purtroppo, l’ancor scarsa penetranza dello strumento nel settore privato (Santonicola 2018).

In questa prospettiva ciò che tuttavia occorre, oltre a garantire l’anonimato e la tutela di chi segnala, è un radicale cambio di passo sul piano culturale e il coinvolgimento attivo di tutta la società civile. Occorre, cioè, sviluppare un sistema di ampia collaborazione e di fiducia tra cittadino, istituzioni e organizzazioni perché davvero la funzione di segnalazione e di avvistamento preventivo delle irregolarità e dei rischi sia un’effettiva opportunità che può portare ai risultati da tutti auspicati. Una delle principali sfide per il settore pubblico è, infatti, quella di riuscire a fare emergere le irregolarità, i rischi e gli eventuali illeciti che per loro stessa natura sono caratterizzati da un elevato indice di occultamento.

È, quindi, di fondamentale importanza individuare i meccanismi e le modalità per favorire e agevolare le segnalazioni, garantendo l’anonimato, semplificandone le modalità e, allo stesso tempo, proteggendo il segnalante, in buona fede, da qualsiasi tipo di ritorsione.

La normativa anticorruzione e i piani di settore contro questo tristissimo fenomeno rappresentano così l’occasione per rendere consapevoli i vari stakeholders che l’impegno per la salvaguardia della legalità è un valore irrinunciabile e un dovere di ogni persona in ogni ambito e gruppo sociale all’interno del quale si trovi a interagire per contribuire a garantire il miglior uso delle risorse della comunità. Una comunità in cui prevalgono individui integri, dotati di un buon sistema di valori, attenti all’interesse generale riesce a prevenire e contrastare la maggior parte dei comportamenti illeciti.

2. La prima Policy aziendale per la promozione delle segnalazioni di rischi e irregolarità nell'interesse pubblico e la tutela del segnalante

Si diceva, poc'anzi che la disciplina che l'Italia ha dato al whistleblowing è abbastanza recente anche se prima della sua entrata in vigore alcune esperienze locali hanno cercato di svilupparne le straordinarie potenzialità.

Così è avvenuto, per la mia personale esperienza professionale, in una Azienda sanitaria locale (ASL), di dimensioni consistenti, con un bacino di utenza di media grandezza (540.000 persone), con oltre 8.700 dipendenti, due grandi ospedali, cinque presidi ospedalieri territoriali, tre macro-aree distrettuali e, con un valore della produzione di beni e servizi di circa 1.500 milioni di euro/anno.

Assicurare la buona amministrazione (termine che preferisco usare come contrario di corruzione) è estremamente importante in sanità dal momento che la presenza di fenomeni di *maladministration* e illegalità non producono solo un danno economico, in quanto sottraggono risorse che potrebbero essere utilizzate per la cura e la salute dei cittadini, e di immagine, ma possono impattare negativamente sulla salute stessa dei pazienti (cure non appropriate, prescrizione di farmaci costosi, interventi e impianti di protesi non necessarie).

Nel 2012, anno in cui è entrata in vigore la normativa in materia di prevenzione della corruzione nel settore pubblico, ho subito avvertito la necessità di individuare le strategie per promuovere e diffondere la cultura dell'etica pubblica. Ho così intuito, che il canale delle segnalazioni potesse essere di fondamentale importanza per far emergere quelle situazioni di vulnerabilità meritevoli di attenzione, soprattutto in una ASL complessa per la sua valenza ter-

ritoriale, per il numero e la varietà dei processi di lavoro, per la numerosità ed eterogeneità dei professionisti in essi coinvolti (medici, personale sanitario, comparto amministrativo, personale di supporto) e per le sue stesse particolarissime aree di rischio.

In quel particolare momento storico, nel nostro Paese non erano stati ancora emanati atti di indirizzo sulla questione, con la conseguenza che l'analisi per lo sviluppo della Policy aziendale e di una procedura di gestione delle segnalazioni è stata effettuata sulla base dell'obiettivo che si voleva perseguire, ossia intercettare le situazioni di vulnerabilità, di rischio, di irregolarità. Per raggiungere questo obiettivo ho pensato fosse indispensabile lavorare su un clima di fiducia e promuovere e agevolare le segnalazioni creando le alleanze necessarie a garantire l'affidabilità dell'intero sistema.

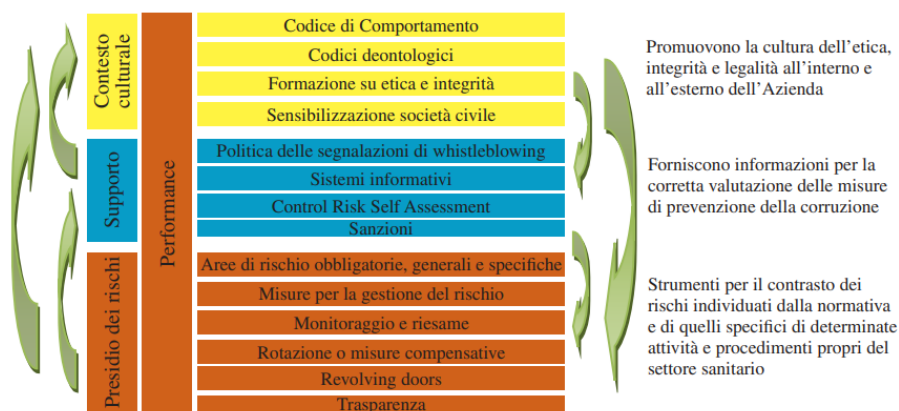
Dalla mia esperienza infatti ho potuto evincere quanto sia importante il rapporto di fiducia che si deve inizialmente creare tra chi segnala e chi riceve e gestisce la segnalazione, soprattutto nel caso delle segnalazioni provenienti da parte dei dipendenti pubblici. È questo legame vorrei dire simbiotico che, unito al credere ai principi generali dell'etica pubblica, motiva il segnalante a indicare le situazioni di vulnerabilità, di irregolarità e di illecito.

Fondamentali sono dunque la credibilità, la reputazione, il senso di responsabilità e l'onorabilità di chi riceve, di chi prende in carico e di chi gestisce le segnalazioni. Senza di ciò non esiste nessuna base di partenza condivisa e il rischio che si corre è quello di rendere inefficaci tutti gli altri interventi di Policy aziendale. In questa prospettiva è basilare che vi sia l'indipendenza reale di colui che è deputato a ricevere e prendere in carico le segnalazioni, il Responsabile per la prevenzione della corruzione, dall'organo di indirizzo politico. L'imparzialità, la correttezza, l'etica devono guidare l'agire del RPCT che deve sviluppare la consapevolezza dell'importanza di trasformare le "minacce" in "opportunità".

L'idea di elaborare una Policy che stimolasse le segnalazioni nasceva anche dal mio ruolo di internal auditor e *risk manager*

all'interno dell'Azienda. Nello svolgere tale ruolo ho sempre utilizzato un approccio di tipo collaborativo e non ispettivo, promuovendo lo sviluppo della cultura dell'etica, dei controlli, dell'efficienza. La struttura di audit era infatti deputata ad assicurare il corretto funzionamento del Sistema di Controllo Interno inteso come governo dell'Azienda attraverso l'individuazione, valutazione, monitoraggio, misurazione e mitigazione/gestione di tutti i rischi d'impresa, coerentemente con il livello di rischio scelto/accettato dal vertice aziendale. Tutta l'azione di prevenzione di gestione dei rischi era supportata da un forte mandato da parte della direzione. Lo stesso Piano di sviluppo strategico aziendale ribadiva l'importanza di assicurare un efficace Sistema di Controllo Interno nel senso sopra delineato.

In questa prospettiva il piano di Policy aziendale doveva tener conto del contesto aziendale di riferimento e doveva integrarsi con gli strumenti di gestione dei rischi già sviluppati in Azienda. Lo schema seguente descrive in maniera efficace le tipologie di strumenti, l'ambito di riferimento e le interrelazioni sistemiche che contribuiscono ad ampliare gli effetti in termini di efficacia, di comunicazione e diffusione.



L'analisi per lo sviluppo della Policy aziendale è stata effettuata tenendo conto che l'obiettivo era quello di intercettare eventuali situazioni di vulnerabilità all'interno dei processi aziendali, di irregolarità o di illecito e che per raggiungerlo era indispensabile stimolare, promuovere e agevolare le segnalazioni.

La stessa denominazione del documento non è un caso: *Policy per la promozione delle segnalazioni e la tutela del segnalante*, proprio per dare immediata evidenza dell'interesse dell'Azienda di mettersi "in ascolto" su questioni importanti e di miglioramento delle attività e della qualità dei servizi resi agli utenti.

Nel relativo piano di lavoro, iniziato nei primi mesi del 2013, la Policy aziendale non ha dimenticato di dare una prima disciplina al whistleblowing fornendo una chiara cornice di riferimento alle segnalazioni in maniera da poterle incentivare senza esporre il segnalante; inoltre consapevolmente si è voluto allargare il ventaglio di questa opzione anche ai soggetti esterni, agli stakeholder e ai cittadini in generale.

In ragione del fatto che la normativa sul whistleblowing riconosce la tutela dell'anonimato a coloro che si espongono indicando le loro generalità, nella fase di predisposizione della Policy e di valutazione iniziale ci si è soffermati se accettare o meno le segnalazioni anonime ben circostanziate.

Considerato che il fine era quello di stimolare e di educare piano piano le persone alla cultura dell'etica della segnalazione come canale attraverso il quale poter migliorare l'azione della pubblica amministrazione, nella Policy è stato dichiarato che si sarebbero analizzate e accettate anche le segnalazioni anonime, purché non generiche e ben contestualizzate.

Avere un canale per raccogliere informazioni sulle vulnerabilità e sui rischi appariva all'epoca di fondamentale importanza a prescindere dal fatto che la segnalazione fosse effettuata nominativamente o in via anonima. Ciò soprattutto in una fase iniziale in cui non vi era ancora una norma dettagliata che disciplinasse la tutela

dei whistleblower ancora poco fiduciosi e timorosi di subire ritorsioni. Gli obiettivi dichiarati nella Policy erano: (a) mettere a disposizione della comunità uno strumento per far emergere le situazioni illecite o di rischio; (b) assicurare e tutelare i segnalanti garantendone la riservatezza e l'anonimato; (c) favorire le segnalazioni, anche anonime; (d) prevenire e risolvere un problema tempestivamente; (e) garantire la riservatezza e l'anonimato di tutte le categorie di segnalanti, non solo dei dipendenti (whistleblower).

In quanto strumento di comunicazione e persuasione, la stessa Policy evidenziava come la segnalazione di rischi e irregolarità non dovesse essere inquadrata in una logica negativa ("fare la spia"), ma rappresentava un importante strumento di controllo diffuso per poter manifestare un comportamento eticamente corretto e una impostazione culturale che costituisce essa stessa il primario deterrente al fenomeno della corruzione.

Con riferimento all'oggetto di ciò che poteva essere segnalato, la Policy aziendale approvata nel 2013 prevedeva che potessero essere segnalati comportamenti, rischi, reati, irregolarità, abusi di potere per scopi privati o a danno dell'interesse pubblico.

Le segnalazioni potevano così riguardare condotte:

- fraudolente o corruttive;
- illegali, come ad esempio il furto, la violenza, le molestie, i danni ai beni e alle attrezzature di proprietà dell'Azienda, l'utilizzo dei beni aziendali per scopi privati;
- non etiche, ovvero disoneste, come ad esempio manomissioni di dati e documenti aziendali (contabilità, banche dati, etc.), oppure utilizzo di documenti e di banche dati, violazione volontaria del codice di comportamento;
- potenzialmente dannose per l'ente come la cattiva amministrazione, le inefficienze o lo spreco di risorse;
- dannose per la reputazione o in contrasto con gli interessi aziendali;

- che riguardano ogni altro tipo di grave scorrettezza.

Di estrema rilevanza è stata poi la previsione all'interno della Policy della garanzia di tutela e riservatezza, e della responsabilità dell'Azienda e del RPCT. Infatti, nel documento l'Azienda dichiarava di impegnarsi ad assicurare la confidenzialità delle informazioni ricevute e la segretezza e l'anonimato del segnalante in buona fede, riservandosi, inoltre, il diritto di avviare gli opportuni provvedimenti contro chiunque ponesse in essere azioni ritorsive o di minaccia nei confronti del segnalante. Inoltre, tale garanzia di tutela è estesa anche ai soggetti che, per ragioni d'indagini, possono venire a conoscenza del contenuto della segnalazione o di altre informazioni e che sono tenuti agli stessi vincoli (anche con riferimento al contenuto e ai soggetti che sono stati segnalati) e alle stesse responsabilità previste dalla normativa per il Responsabile per la prevenzione della corruzione. Con riferimento alle responsabilità dell'Azienda, la Policy dichiarava l'impegno a garantire la presa in carico delle segnalazioni, l'effettuazione di adeguate indagini e l'adozione delle azioni e dei provvedimenti necessari sulla base dei risultati riscontrati.

Prima della messa a punto dello sviluppo di una specifica piattaforma informatica dedicata allo scopo, sviluppata insieme a Transparency International Italia nell'ambito del Progetto *Curiamo la corruzione in Sanità*, i possibili canali informativi erano quelli tradizionali, con lettera indirizzata al RPCT o attraverso la e-mail dedicata. In questa prima fase è spesso accaduto che i segnalanti chiedessero un appuntamento preliminare con il RPCT, preferendo il colloquio diretto rispetto all'invio della segnalazione scritta, probabilmente per una maggiore affidabilità o per essere confortati sulla effettiva presa in carico della segnalazione e sulla concreta risoluzione della criticità attenzionata. Ovviamente è stato dato spazio alle segnalazioni verbali e la mia esperienza su questa modalità è stata molto positiva e soddisfacente, poiché ho potuto vedere

come lo stato di animo dei segnalanti, messi a proprio agio, cambiasse e passasse dalla titubanza e paura alla tranquillità e determinazione nel voler fornire le maggiori informazioni e dettagli possibili.

A mio avviso, ritengo che se la volontà è quella di affrontare in maniera seria la prevenzione della corruzione, occorre che il RPCT sia flessibile per adattarsi alle esigenze del segnalante, nel rispetto della tutela assoluta dell'anonimato. D'altronde va compreso che l'interesse è di tutti se si vuole che vengano erogati servizi efficienti e di qualità da parte delle Pubbliche amministrazioni.

Per questi motivi, nella Policy le segnalazioni non erano viste come un problema, come ulteriore lavoro che si aggiungeva a quello ordinario e quindi da ostacolare o limitare esclusivamente alle segnalazioni nominative dei dipendenti (whistleblower), ma assurgevano a strumento per comprendere criticità e vulnerabilità direttamente da parte di chi lavora all'interno, ma anche da parte dei soggetti che entrano in contatto con l'Azienda a prescindere se siano anonime o nominative.

Pertanto, al fine di promuovere le segnalazioni e il contenuto della Policy, era necessario comunicarlo al target di riferimento. Come è di fatto avvenuto nella mia personale esperienza, perché la Policy è stata diffusa attraverso la sua pubblicazione in Amministrazione Trasparente, mediante articoli sui quotidiani locali e attraverso la comunicazione e invio del documento alle Associazioni di tutela dei malati e agli altri stakeholders aziendali, oltre che a tutti i dipendenti attraverso e-mail, specifici corsi di formazione e prese di posizione sul giornalino aziendale.

La consapevolezza dell'importanza di questo canale di "ascolto" ha fatto sì che tutte le segnalazioni venissero prese in carico e gestite direttamente dal RPCT. Dapprima sottoposte ad una preliminare istruttoria, così da riconoscere le lamentele personali, quelle macroscopicamente improprie e quelle troppo generiche anche dopo aver chiesto al segnalante di circostanziare in maniera più

precisa i fatti nell'interesse della pubblica amministrazione. In qualche caso l'istruttoria è stata particolarmente delicata, anche se necessaria per mantenere su livelli separati la strada della lamentela e quella della segnalazione e per garantire comunque la massima riservatezza e l'anonimato del segnalante, perché senza queste preliminari garanzie i rischi erano del tutto evidenti. Ogni segnalazione è stata comunque considerata sempre un *alert*, anche se alcune sono risultate naturalmente inappropriate, nella maggior parte delle situazioni, ultimata la fase istruttoria, ogni segnalazione è stata approfondita verificando i fatti e acquisendo sugli stessi tutte le informazioni necessarie.

Tutto ciò sempre nel rispetto dell'anonimato e della riservatezza del segnalante e sempre prendendo in carico e provando a vincere la ritrosia dei professionisti interessati dai fatti segnalati, i quali, di regola, manifestavano un misto di sentimenti comunque negativi dominati dalla rabbia e dal desiderio di ritorsione. Far capire loro che la segnalazione rappresentava comunque un importante *alert* che poteva andare ben al di là della conferma della criticità segnalata non è stata un'operazione né banale né scontata che comunque, nel tempo, ha rafforzato quel clima di fiducia che, sia pur nel rispetto dei ruoli, si deve instaurare tra la *line* aziendale e chi è chiamato a controllare i livelli di legalità e trasparenza. A confermare che le Policy funzionano se (e solo se) tutti gli interlocutori che operano all'interno di organizzazioni complesse cooperano nel raggiungimento di obiettivi dichiarati e condivisi.

Ciò che è da evidenziare è la crescita di fiducia delle persone e dei dipendenti. Dopo un primo momento di incertezza e timore (solo 3 segnalazioni nel 2013 e 3 nel 2014), dichiarato anche dagli stessi dipendenti durante gli incontri di formazione, si è sviluppato quel senso di fiducia e di consapevolezza nello strumento e nella garanzia di tutela che ha portato un tendenziale aumento nel tempo delle segnalazioni, anche di quelle di poco conto, forse anche per testare l'affidabilità del processo.

Con buoni risultati, perché nel tempo le segnalazioni, anche se di poco, sono aumentate con una media di 10-12 segnalazioni/anno. Diverse sono state quelle nominative con una netta prevalenza delle segnalazioni anonime e con una certa propensione, registrata da parte del segnalante, come precedentemente detto, di incontrare il RCPT, preferendo un colloquio ad una segnalazione scritta. Diverse sono state anche le segnalazioni da parte di cittadini su situazioni legate alla gestione delle liste d'attesa.

Dalle risultanze delle analisi effettuate sulle segnalazioni è emerso che il 70% delle stesse erano attendibili, mentre le rimanenti erano semplici lamenti personali che non richiedevano ulteriori approfondimenti se non da parte dell'URP. A seguito degli approfondimenti effettuati, circa la metà delle segnalazioni attendibili sono risultate di modesto impatto sul piano anticorruptivo, anche se sono state affrontate realizzando alcune azioni di miglioramento, mentre per tutte le altre segnalazioni sono state attivate azioni, in alcuni casi anche segnalando alle autorità competenti.

Le segnalazioni hanno permesso di intercettare e intervenire ad esempio su situazioni di conflitto di interessi reale, su comportamenti da parte di alcuni dipendenti per agevolare pazienti nelle liste di attesa. In un altro caso è stato necessario attivare un audit che ha fatto emergere una frode su beni aziendali. Grazie alle segnalazioni è stato possibile anche recuperare efficienza e re-ingegnerizzare i processi, come nel caso dell'implementazione di una piattaforma chirurgica con blocchi e sistemi di tracciatura e con il monitoraggio degli inserimenti dei pazienti con visite in libera professione o con visite ravvicinate a data intervento, per una gestione trasparente delle liste d'attesa.

Nel 2016 poi, con l'adesione al progetto *Curiamo la corruzione in Sanità* insieme a Transparency International Italia, ho avuto la possibilità di collaborare per lo sviluppo e la sperimentazione della piattaforma informatica sul whistleblowing che è stata

impostata sulla base dell'approccio e dei criteri di apertura alle segnalazioni previsti già nella Policy aziendale.

3. Conclusioni

Può, ciascuno di noi, essere parte attiva nel prevenire i fenomeni di cattiva gestione delle risorse pubbliche e di corruzione? Sicuramente sì, perché la trasparenza e la prevenzione della corruzione non sono né un'araba fenice, né un convitato di pietra anche se il loro presidio richiede un forte cambio di passo del sentire comune e la condivisione di tutti gli attori coinvolti. Non è, infatti, sufficiente un responsabile della prevenzione della corruzione all'interno di una singola pubblica amministrazione per risolvere la ragnatela della corruzione le sue nefandezze e i suoi mali. Certo, queste figure sono straordinarie anche se su di loro si è troppo poco investito perché la corruzione e la *maladministration* si possono combattere solo facendo rete con il coinvolgimento di tutti: di chi opera, ai vari livelli, all'interno delle strutture, degli stakeholder, di chi è alla fine il fruitore finale del servizio erogato; delle istituzioni scolastiche e universitarie attraverso l'attivazione di corsi per la promozione del senso etico.

I cambiamenti duraturi nel tempo si costruiscono quando c'è consapevolezza nelle persone e quando sono i singoli individui a sostenerli. Occorre così investire, in tutti i settori della vita pubblica, nella diffusione di una cultura basata sui valori dell'etica e dell'integrità per far crescere quella sensibilità pubblica che si traduce nell'impegno personale di costruire un mondo migliore da lasciare ai nostri figli e ai nostri nipoti e per far crescere il nostro dovere di cittadinanza sancito dall'art. 2 Cost. (Vaccari 2006), sia sul luogo di lavoro che nella diffusione di questa cultura dei valori all'interno della nostra comunità.

Sta a noi coagularli con maturità, impegno, responsabilità e con la rinnovata fiducia di costruire un mondo migliore.

Riferimenti bibliografici

- Drosi V. (2020), “La disciplina del whistleblowing nei settori pubblico e privato”, *Giurisprudenza Penale Web*, 9.
- Levi C. (2016), *Le parole sono pietre*, Torino, Einaudi.
- Pezzuto A. (2018), *Brevi note sulla disciplina del Whistleblowing*, www.tidona.com.
- Rugani A. (2018), “I profili penali del whistleblowing alla luce della l. 30 novembre 2017 n. 179”, *Legislazione penale*, 3, pp. 1-23.
- Santonicola R. (2018), “Whistleblowing: analisi della nuova disciplina e problematiche applicative”, www.iusinitinere.it.
- Vaccari A. (2006), *Cittadinanza*, in S. Cassese, M. Catenacci, *Dizionario di diritto pubblico*, II, Giuffrè, Milano, p. 922.

I canali di segnalazione

Giovanni Pellerano, Susanna Ferro

SOMMARIO: 1. Introduzione ai canali di segnalazione previsti dalla normativa - 2. Stato della ricerca in materia di whistleblowing digitale - 3. Principali caratteristiche delle piattaforme informatiche - 4. Differenze tra tipologie di canale - 5. Modelli semplificati liberamente fruibili: il progetto WhistleblowingPA.

1. Introduzione ai canali di segnalazione previsti dalla normativa

Il decreto legislativo 10 marzo 2023 n. 24¹ prevede, in linea con la direttiva (UE) 2019/1937², che il whistleblower che intenda effettuare una segnalazione interna o esterna, debba avere a disposizione canali di segnalazione sia in forma scritta che orale.

Relativamente alla forma scritta, la direttiva europea non fornisce ulteriori specificazioni, mentre per quanto concerne i canali

¹ Decreto Legislativo 10 marzo 2023, n. 24, *recante attuazione della direttiva (UE) 2019/1937 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2019, riguardante la protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell'Unione e recante disposizioni riguardanti la protezione delle persone che segnalano violazioni delle disposizioni normative nazionali.*

² Direttiva (UE) 2019/1937 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 23 ottobre 2019.

orali definisce la possibilità di utilizzare le linee telefoniche, in alternativa i sistemi di messaggistica vocale, e di segnalare mediante incontro diretto³.

In ogni caso deve essere garantita la riservatezza della persona segnalante⁴ e, per quanto riguarda la segnalazione esterna, la completezza, l'integrità e la riservatezza delle informazioni segnalate⁵.

La normativa italiana presenta alcune distinzioni di rilievo rispetto alle previsioni definite a livello europeo.

Innanzitutto, la possibilità di incontro è definita come alternativa agli altri canali orali⁶, linee telefoniche e sistemi di messaggistica, e non come integrativa a questi due come invece disciplinato a livello europeo.

Con riferimento ai canali scritti, invece, il d.lgs. 24/2023 compie un passo avanti rispetto a quanto previsto a livello europeo, anche per un vincolo di non regressione⁷ rispetto a quanto già stabilito dalla precedente normativa italiana sul whistleblowing, la legge 179/2017, che prevedeva l'obbligo per il settore pubblico di adottare un canale che garantisse la riservatezza dell'identità del segnalante tramite modalità informatiche. Quale evoluzione di ciò, il nuovo decreto ha definito la possibilità non solo per i soggetti del settore pubblico, ma anche per quelli del settore privato a cui si rivolge la normativa vigente, di attivare canali di segnalazione interni tramite il ricorso a strumenti di crittografia⁸.

³ Direttiva (UE) 2019/1937, artt. 9.2 e 12.2.

⁴ Ibid., art. 9.1.

⁵ Ibid., art. 12.1.

⁶ D.lgs. 24/2023, artt. 4.3 e 7.2.

⁷ Direttiva (UE) 2019/1937, art. 25.

⁸ D.lgs. 24/2023, art. 4.1.

2. Stato della ricerca in materia di whistleblowing digitale

La direttiva ha richiamato i principi generali di tutela dei segnalanti e del contenuto delle segnalazioni per quanto concerne i canali di segnalazione tuttavia, come appena introdotto, la nuova legge italiana è andata ben oltre richiedendo il ricorso «anche a strumenti di crittografia». Questo però, insieme ad un rapido riferimento al regolamento privacy (UE) 2016/679⁹, è uno dei pochi e vaghi riferimenti ad aspetti relativi alla materia informatica e in generale tecnica.

Come muoversi, dunque, nella corretta implementazione di canali di segnalazione adeguati in questo contesto normativo nazionale e internazionale di recente definizione e in continua evoluzione, stante la corrente carenza di approfondimenti tecnici di settore?

Sono utili in questo senso le raccomandazioni delle organizzazioni non governative del settore del whistleblowing e del giornalismo di inchiesta quali, ad esempio, quelle afferenti al *Whistleblowing International Network*¹⁰. Queste, infatti, nel decennio precedente l'approvazione della direttiva europea hanno implementato strumenti di whistleblowing su base digitale realizzando progetti sperimentali applicati in contesti ad alto rischio, quale la tutela dei diritti umani e la tutela delle fonti di segnalazioni di reati di corruzione.

Con la loro pratica queste ONG hanno partecipato alla realizzazione di piattaforme di whistleblowing digitale tecnologicamente avanzate, grazie a progetti a codice aperto (*open source*), e ottenute

⁹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016R0679>.

¹⁰ <https://whistleblowingnetwork.org/>.

tramite la ricerca del giusto equilibrio fra l'usabilità degli strumenti web e l'utilizzo, non tanto di "crittografia" nel senso più ampio del termine, ma di precise e dettagliate misure necessarie a implementare un processo sicuro al passo con le minacce del corrente mondo cibernetico.

Risultato di queste sinergie fra esperti in materia di inchiesta, attivismo anticorruzione e sicurezza informativa sono, ad esempio, i progetti sviluppati delle community SecureDrop¹¹ e GlobaLeaks¹² le cui metodologie sono oggi recepite e utilizzate da oltre 10.000 amministrazioni e istituzioni nazionali e internazionali, tra cui l'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC) e il Ministero della Giustizia italiano.

Alla base di tali progetti vi è la comprensione che il whistleblowing è un fenomeno complesso, interdisciplinare e pieno di avversità e che per affrontarlo nel modo opportuno è necessaria un'ampia e continua collaborazione degli esperti di tutti i settori coinvolti.

Si auspica dunque che, stante l'entrata in vigore della nuova normativa, prosegua la definizione di specifiche linee guida di natura tecnica, attività già intrapresa dall'ANAC nell'ambito delle sue competenze, e aumenti il coinvolgimento degli enti regolatori di settori quali privacy, innovazione, difesa e industria.

Si ipotizza inoltre che possa essere intrapreso un percorso di standardizzazione delle pratiche come, ad esempio, sta avvenendo per tecnologie quali Identità Digitali e Banche Dati Mediche.

¹¹ <https://securedrop.org/>.

¹² <https://www.globaleaks.org/>.

3. Principali caratteristiche delle piattaforme informatiche

Tanto la materia è interdisciplinare, tanto complesso è riassumerla con riferimenti puntuali ed esaustivi.

Ci limitiamo dunque a qualche richiamo circa gli aspetti primari a cui attenersi nel momento in cui si decide di procedere con l'adozione di una piattaforma informatica, aspetti che hanno determinato buoni risultati nei progetti precedentemente citati, evitando così di improvvisare la creazione di nuovi strumenti.

Innanzitutto, è fondamentale l'equilibrio tra sicurezza e accessibilità. Non può esserci qualcosa di sicuro se non è al contempo facilmente utilizzabile. Eccessivi sarebbero gli errori umani. Per questo, ad esempio, quasi tutte le piattaforme disponibili sul mercato sono realizzate a prima vista come semplici siti web a cui è possibile accedere facilmente senza necessità di scaricare e installare nessuna applicazione che nel contesto di riferimento, tra l'altro, rappresenta un fattore di rischio rilevante.

Alla base dello strumento vi deve poi certamente essere la sua sicurezza, non tanto autocertificata, ma piuttosto comprovata dalla disponibilità di audit di terze parti indipendenti e se possibile dalla completa disponibilità del codice e della documentazione progettuale e della sua evoluzione al fine di verificarne le qualità.

Considerato inoltre lo scopo principale dello strumento di poter essere utilizzato abilitando coloro che sono a conoscenza di potenziali illeciti, è fondamentale la cura della sua accessibilità e fruibilità. Va da sé che lo strumento debba poter essere configurato e fruito in più lingue per essere utilizzato da tutti coloro che hanno il diritto di segnalare. Solo se lo strumento è semplice, la fonte, che già ha le proprie difficoltà, verrà accompagnata nel suo percorso.

Più o meno complete possono poi essere le successive caratteristiche, che nel tempo verranno implementate in somiglianza a sistemi di *case management* tradizionali. Nell'immediato è sufficiente sottolineare la necessità che la tecnologia di whistleblowing

supporti il processo di gestione delle segnalazioni e che permetta al segnalante, anche anonimo, di interloquire con i riceventi, potendo dunque fornire ulteriori informazioni e materiale anche in un momento successivo alla prima segnalazione.

Una buona piattaforma che agisca nel pieno rispetto della legge sul whistleblowing e della normativa in tema di privacy deve inoltre prevedere logiche di segregazione che limitino la lettura delle segnalazioni ai soli autorizzati e secondo i principi di minimo privilegio e della *privacy by design*. Lo strumento deve dare la possibilità di offuscamento o cancellazione dei dati personali non rilevanti oltre che supportare la definizione di procedure di *data retention* secondo le tempistiche previste dalla legge.

Sotto un profilo strettamente di *compliance*, è infine importante che l'eventuale ente fornitore di tecnologia SaaS abbia implementato un processo certificato ISO27001¹³ in materia di sicurezza e che la soluzione erogata sia adeguata per l'inserimento della stessa in una possibile qualificazione di un processo di whistleblowing secondo ISO37002¹⁴.

4. Differenze tra tipologie di canale

Al di là degli obblighi normativi, in questo capitolo cercheremo di spiegare l'importanza delle piattaforme informatiche crittografate quali canali di segnalazione in forma scritta da privilegiare rispetto ad altre soluzioni, sia scritte che orali, al fine di garantire tutele adeguate al segnalante e uno strumento efficace di comunicazione e

¹³ ISO/IEC 27001 Information security management systems: <https://www.iso.org/standard/27001>.

¹⁴ ISO 37002:2021 Whistleblowing management systems — Guidelines: <https://www.iso.org/standard/65035.html>.

gestione delle segnalazioni per il soggetto ricevente.

Abbiamo parlato di alcune differenze tra i canali di segnalazione richiesti secondo direttiva e delle differenze intervenute nella trasposizione italiana.

In merito è opportuno discutere le implicazioni con preciso riferimento alle diverse proprietà dei canali orali e scritti di qualsivoglia natura, informatica e non, per comprendere alcune differenze significative in materia di sicurezza e come implementare una procedura di whistleblowing che ne tenga conto.

Queste considerazioni sono particolarmente necessarie dal momento che il canale orale è divenuto obbligatorio e la sua forma telefonica è divenuta una possibilità valida da sola, in base alla legge, a implementarlo.

La normativa europea, infatti, prevedendo in ogni caso, laddove sia implementato un canale orale, l'obbligatorietà dell'incontro di persona, prevedeva almeno una modalità altamente confidenziale in cui segnalante e ricevente potessero scambiarsi un'informazione direttamente lontani dall'orecchio di un intercettatore. Modificando questi termini e prevedendo le diverse tipologie di canale orale come alternative, la legge italiana pone significativi rischi nel caso in cui l'ente implementi il canale orale tramite una linea telefonica e il segnalante pur dovendo comunicare un'informazione a elevata sensibilità usi incautamente questa linea.

È noto, infatti, che i canali telefonici di tipologia tradizionale non siano assolutamente opportuni in un contesto di comunicazione confidenziale in quanto, oltre a essere facilmente intercettabili, sono suscettibili di rendere più difficoltosa la procedura di gestione della segnalazione.

Nella speranza che le istituzioni forniscano maggiori indicazioni su quali strumenti siano idonei in materia di telefonia e messaggistica vocale e come questi debbano essere inseriti all'interno delle procedure di whistleblowing, formuliamo alcune possibilità in termini di gestione.

In materia di canali informatici, ad esempio, le Linee guida ANAC¹⁵ hanno già precisato che sia la posta elettronica ordinaria che la Posta Elettronica Certificata (PEC) sono «strumenti non adeguati a garantire la riservatezza». Entrambi questi canali presentano infatti dei rischi strutturali soprattutto in relazione alle possibili intercettazioni nella trasmissione dei messaggi, ai potenziali accessi non autorizzati, oltre a questioni legate alla minimizzazione dei dati personali previsti dalle normative privacy (impossibile da garantire con tali strumenti) e a problemi più pratici nella gestione ordinata dei flussi di comunicazione.

Si ritiene che lo strumento informatico sia da suggerire in prima istanza ai segnalanti e che le procedure distribuite dall'ente ai dipendenti o lette da un operatore all'apertura di una chiamata telefonica debbano chiarire i vantaggi degli stessi soprattutto in termini di confidenzialità. Inoltre, è opportuno che tali chiarimenti informino dell'esistenza di tecnologie di navigazione atte a garantire il pieno anonimato, aspetto assolutamente assente in ambito orale, al fine di consentire al segnalante di scegliere il canale che più ritiene adeguato alle proprie esigenze.

¹⁵ ANAC, *Linee guida in materia di protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell'Unione e protezione delle persone che segnalano violazioni delle disposizioni normative nazionali. Procedure per la presentazione e gestione delle segnalazioni esterne*, delibera n. 311 del 12 luglio 2023, <https://www.anticorruzione.it/-/del.311.2023.linee.guida.whistleblowing>.

5. Modelli semplificati liberamente fruibili: il progetto WhistleblowingPA

Come dotare rapidamente, senza spreco di risorse pubbliche e in sicurezza la pubblica amministrazione di uno strumento di whistleblowing appropriato?

È questa la domanda che si sono posti nel 2016 Transparency International Italia e Whistleblowing Solutions Impresa Sociale e che ha portato, nel 2018, alla realizzazione autofinanziata del progetto WhistleblowingPA¹⁶.

WhistleblowingPA, che vede al momento l'adesione di quasi 5.000 enti pubblici italiani, è un progetto che mette insieme la tecnologia GlobaLeaks al *know-how* specifico anti-corruzione, ed è volto a offrire uno strumento di whistleblowing digitale semplice, standard, pronto all'uso e gratuito per il settore pubblico.

Gli enti pubblici interessati possono infatti attivare la propria piattaforma, erogata in modalità SaaS e qualificata ACN¹⁷, dal sito del progetto. L'operazione richiede pochi minuti e al termine sarà disponibile un link personalizzato per ciascun ente dal quale accedere al proprio servizio. La piattaforma è dotata di un questionario standard in linea con la normativa nazionale ed europea vigente e prevede un'utenza ricevente. A supporto del lavoro degli enti, l'iniziativa mette inoltre a disposizione una serie di documenti per favorire la predisposizione di procedure di whistleblowing adeguate, in particolare in tema di privacy e sicurezza¹⁸.

Il progetto, attualmente in fase di replica in Slovenia grazie a un finanziamento dell'Unione Europea, si sta evolvendo allo scopo

¹⁶ <https://www.whistleblowing.it/>.

¹⁷ <https://catalogocloud.acn.gov.it>.

¹⁸ <https://www.whistleblowing.it/assistenza/>.

di creare un *framework* tecnico e documentale che abiliti altri enti o organizzazioni terzi a riprodurlo in tutti i paesi d'Europa.

Comunicare con il whistleblower.

Il ruolo dell'ANAC

Giulia Cossu¹

SOMMARIO: 1. Premessa - 2. Il potere regolatorio dell'ANAC. Le Linee guida e il regolamento - 2.1. Le Linee guida - 2.2. Il nuovo regolamento - 3. Il potere di gestione delle segnalazioni esterne e la tutela della riservatezza - 4. Il potere sanzionatorio dell'ANAC - 5. Alcuni dati relativi all'attività svolta dall'ANAC dal varo della normativa al 2022 - 5.1. La gestione delle segnalazioni di presunti illeciti - 5.2. Il procedimento sanzionatorio per l'adozione di ritorsioni ai danni di whistleblower - 5.3. Il procedimento sanzionatorio nei confronti del RPCT - 5.4. Il procedimento sanzionatorio in caso di mancata adozione di un sistema di gestione delle segnalazioni whistleblowing - 6. Il contributo dell'ANAC nel quadro euro-unitario.

1. Premessa

Una disamina ragionata della disciplina del whistleblowing non può prescindere dal ruolo dell'Autorità Nazionale Anticorruzione, la quale si pone al centro del sistema di tutela dei whistleblower, con le sue tre missioni.

La prima è la predisposizione di un quadro regolatorio volto sia a chiarire i presupposti per assumere la qualifica di whistleblower per il conseguente riconoscimento delle tutele, sia a illustrare le modalità di inoltro e trattazione delle segnalazioni di illeciti, trasmesse, a livello nazionale, all'ANAC.

¹ La pubblicazione in oggetto è a titolo esclusivamente personale, pertanto, le opinioni ivi espresse non vincolano in alcun modo l'Autorità Nazionale Anticorruzione.

La seconda è la gestione delle segnalazioni esterne provenienti dai whistleblower del settore pubblico e del settore privato, missione che il legislatore nazionale ha attribuito all'ANAC in conformità a quanto previsto dalla direttiva europea 2019/1937 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 23 ottobre 2019 *riguardante la protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell'Unione* (di seguito anche direttiva europea), che ha prescritto agli Stati membri di designare le autorità competenti a ricevere le segnalazioni esterne e a darvi un seguito adeguato².

Sul punto, positivamente apprezzabile risulta la scelta del legislatore nazionale di prevedere un unico soggetto istituzionale deputato all'applicazione della disciplina normativa *sub observatione* soprattutto se si considera che, a seguito del recepimento della direttiva europea, le regole sostanziali in materia sono le medesime per il settore pubblico e per il settore privato; l'unicità del soggetto istituzionale deputato alla loro applicazione in entrambi i settori può quindi contribuire all'omogeneità dei criteri di valutazione e al potenziamento dell'istituto.

² A tal proposito nei considerando n. 63 e 64 della direttiva in commento si legge: «La scarsa fiducia nell'efficacia della segnalazione è uno dei principali elementi che scoraggiano i potenziali informatori. Di conseguenza, vi è la necessità di imporre un chiaro obbligo, per le autorità competenti, di stabilire adeguati canali di segnalazione esterna per garantire un seguito diligente alle segnalazioni ricevute e di dare un riscontro, entro un termine ragionevole, alle persone segnalanti. Dovrebbe spettare agli Stati membri designare le autorità competenti a ricevere le segnalazioni sulle violazioni che rientrano nell'ambito di applicazione della presente direttiva e darvi un seguito adeguato. Tali autorità competenti possono essere autorità giudiziarie, organismi di regolamentazione o di vigilanza competenti negli specifici settori interessati, o autorità dotate di competenza più generale a livello centrale nell'ambito di uno Stato membro, servizi di contrasto, organismi anticorruzione o difensori civici».

La terza missione è il controllo sulla corretta applicazione delle regole nazionali nella materia *de qua* e sulla corretta attuazione del sistema di tutele riconosciuto in favore delle persone che coraggiosamente decidono di far emergere situazioni potenzialmente illecite di cui vengono a conoscenza nel contesto lavorativo; controllo che comporta, nel caso in cui vengano accertate violazioni della normativa, una rilevante potestà sanzionatoria da esercitare nelle fattispecie declinate, come si vedrà, dall'art 21 del decreto legislativo 10 marzo 2023, n. 24.

L'Autorità Nazionale Anticorruzione si configura così nel nostro ordinamento come l'istituzione competente a trecentosessantasei gradi a tutelare i whistleblower, in piena conformità al modello delineato dalla direttiva europea 2019/1937, con cui l'istituto in parola si avvia verso una nuova stagione nella quale chi opera a vario titolo all'interno di un'organizzazione, pubblica o privata, e intende segnalare minacce o pregiudizi al pubblico interesse, sorti nel contesto lavorativo, sa di poter contare su di una disciplina uniforme a livello euro-unitario, su di un potere di accertamento e, appunto, su di un potere sanzionatorio esercitabile all'interno di ciascun ordinamento nazionale. Tutti questi profili consentono ai whistleblower di beneficiare di efficaci tutele e di rivolgersi, quindi, alle Autorità competenti con rinnovata fiducia.

Per poter comprendere il ruolo cruciale assunto dall'ANAC in questa materia, occorre però procedere con ordine, ripercorrendo alcune fra le principali tappe che hanno caratterizzato l'evoluzione della disciplina normativa *de qua*.

In particolare, giova rammentare che l'istituto del whistleblowing viene introdotto nel nostro ordinamento giuridico, quale misura di prevenzione della corruzione, dalla legge 6 novembre 2012, n. 190 che inserisce l'art. 54-*bis* all'interno del d.lgs. 30 marzo 2001 n. 165.

Tale norma prevede un iniziale regime di tutela del dipendente pubblico che segnala condotte illecite di cui è venuto a conoscenza in ragione del rapporto di lavoro, statuendo un generico divieto

di ritorsioni. La disciplina viene poi integrata dal decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito nella legge 11 agosto 2014, n. 114, che ha modificato il citato art. 54-*bis* introducendo anche l'ANAC quale soggetto destinatario delle segnalazioni whistleblowing.

Da allora l'ANAC è chiamata a gestire le segnalazioni provenienti, oltre che dal proprio interno, anche dai dipendenti delle amministrazioni pubbliche.

La successiva riforma dell'istituto, nel settore pubblico, si deve alla legge 30 novembre 2017 n. 179, entrata in vigore il 29 dicembre 2017, la quale riscrive integralmente l'art. 54-*bis* d.lgs. 165/2001, investendo l'ANAC anche del potere di adottare apposite Linee guida nonché del potere sanzionatorio da esercitare nei seguenti casi: mancato svolgimento di attività di verifica e analisi delle segnalazioni ricevute da parte del RPCT; assenza o non conformità (rispetto alle modalità delineate nelle predette Linee guida) di procedure per l'inoltro e la gestione delle segnalazioni all'interno degli enti pubblici; adozione di misure ritorsive/discriminatorie nei confronti del segnalante.

Mentre per il settore pubblico si assiste a un graduale rafforzamento dell'istituto attraverso le nuove competenze attribuite all'ANAC, il settore privato soffre per lungo tempo di un vuoto di protezione, solamente in parte colmato con la legge 179/2017, la quale ha introdotto una tutela esclusivamente per i lavoratori e collaboratori delle aziende che hanno adottato il modello di organizzazione e gestione di cui al d.lgs. 231/2001.

In particolare, è stato previsto che tali ultimi enti dovessero predisporre un canale interno di segnalazione e non dovessero adottare ritorsioni ai danni dei segnalanti; si trattava, dunque, di un divieto generalizzato di ritorsioni non rafforzato dalla previsione di un potere sanzionatorio, sicuramente dissuasivo, analogo a quello attribuito all'ANAC nel settore pubblico.

Urgeva, quindi, l'adozione di nuove previsioni normative

idonee a recare in questo cruciale settore del diritto adeguati e uniformi livelli di tutela.

Il cambio di prospettiva si realizza proprio con il nuovo d.lgs. 24/2023 che non solo raccoglie in un unico testo normativo l'intera disciplina dei canali di segnalazione e delle tutele riconosciute ai segnalanti sia del settore pubblico che privato, ma attribuisce altresì all'ANAC un ruolo cruciale investendola - in entrambi i settori menzionati - della titolarità di un potere regolatorio, di un potere di gestione delle segnalazioni esterne e di rilevanti poteri sanzionatori, i quali verranno esaminati nelle loro linee generali nel prosieguo della trattazione.

In sintesi, da tale *excursus* normativo, si ricava che, nell'ordinamento italiano, la disciplina del whistleblowing è stata inserita nello specifico contesto di una riforma normativa di prevenzione e contrasto alla corruzione; ciò spiega per quale ragione il legislatore abbia attribuito importanti poteri relativi all'istituto in esame proprio all'ANAC, il cui compito principale è quello di prevenire e contrastare fenomeni corruttivi nell'ambito delle amministrazioni pubbliche e degli enti vigilati, controllati, partecipati da pubbliche amministrazione. Si può affermare che il ruolo assolto dall'ANAC in relazione all'istituto in parola è da ricondurre alla funzione di prevenzione della commissione degli illeciti ed è volto a rafforzare la trasparenza e la responsabilità delle organizzazioni lavorative.

Dal varo della normativa ad oggi, l'insieme delle competenze dell'ANAC è stato progressivamente ampliato e, in questo settore, emerge la duplice anima dell'Autorità che, da una parte, regola e, dall'altra, sanziona le violazioni della normativa.

2. Il potere regolatorio dell'ANAC. Le Linee guida e il Regolamento

2.1. Le Linee guida

Come noto, con la riforma introdotta dal decreto legislativo 10 marzo 2023, n. 24, è stato attribuito all'ANAC il potere/dovere di adottare apposite Linee guida volte a disciplinare le procedure per la presentazione e gestione delle segnalazioni esterne³.

La prima versione delle Linee guida è stata approvata dal Consiglio dell'ANAC il 30 maggio 2023 e messa in consultazione pubblica dall'1 al 15 giugno. Al termine della consultazione sono pervenute 303 osservazioni provenienti da 58 soggetti pubblici e privati. In via ulteriore, il Gruppo di lavoro, appositamente costituito all'interno dell'Autorità, ha effettuato alcune consultazioni mirate con Confindustria, Assonime e Associazione dei Componenti degli Organismi di Vigilanza ex d.lgs. 231/2001; Corte dei conti, Procure e Unione delle Camere Penali Italiane, nonché con le organizzazioni della società civile.

È stato altresì coinvolto il Garante Privacy che ha espresso parere positivo con delibera n. 304 del 6 luglio 2023.

Le Linee guida sono state così definitivamente approvate con la delibera n. 311 del 12 luglio 2023⁴ (di seguito anche Linee guida).

Tali Linee guida sono suddivise in quattro parti introdotte da una Premessa che traccia le principali novità della disciplina in materia di whistleblowing.

Più nel dettaglio, la prima parte fornisce precisazioni sull'ambito soggettivo e oggettivo di applicazione del d.lgs. 24/2023 sia per il settore pubblico che privato. Sono indicati, anche mediante tabelle che rendono più immediate le informazioni, le amministrazioni, gli enti e i soggetti privati tenuti ad attuare la disciplina del whistleblowing.

Sono stati successivamente analizzati tutti soggetti che godono di protezione in caso di segnalazione, denuncia o divulgazione pubblica sia nel settore pubblico che privato. Un approfondimento è stato inoltre riservato ai soggetti tutelati diversi da chi segnala, denuncia o effettua una divulgazione pubblica⁵.

È stato poi approfondito l'ambito oggettivo della protezione. Si è chiarito quali violazioni del diritto unionale e del diritto nazionale possano essere oggetto di segnalazione, divulgazione pubblica e denuncia e quali canali possano utilizzarsi per la loro trasmissione. Un paragrafo è stato dedicato alle segnalazioni anonime e alla loro trattazione.

La prima parte si conclude con l'illustrazione delle tutele offerte all'autore della segnalazione e ai soggetti diversi dal segnalante e denunciante e che, proprio in ragione del ruolo assunto nell'ambito del processo di segnalazione e/o del particolare rapporto che li lega al segnalante, potrebbero essere destinatari di ritorsioni. Le tutele di cui detti soggetti possono beneficiare vengono poi illustrate nel dettaglio: tutela della riservatezza; tutela da eventuali misure ritorsive adottate dall'ente a causa della segnalazione; limitazioni della responsabilità rispetto alla rivelazione e alla diffusione di alcune categorie di informazioni da parte di chi segnala e

³ Cfr. art. 10 del d.lgs. 24/2023.

⁴ Delibera n. 311 del 12 luglio 2023 recante *Linee guida in materia di protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell'Unione e protezione delle persone che segnalano violazioni delle disposizioni normative nazionali. Procedure per la presentazione e gestione delle segnalazioni esterne*.

⁵ In particolare, le Linee guida forniscono, *inter alia*, chiarimenti sulla figura del facilitatore, sulle persone che operano nel medesimo contesto lavorativo del segnalante e sui colleghi di lavoro di quest'ultimo.

denuncia; misure di sostegno offerte dagli enti del Terzo Settore inseriti in un apposito elenco gestito e pubblicato dall'ANAC.

In definitiva, assolvendo pienamente alla funzione regolatoria, la parte in esame è volta a fornire utili indicazioni per una corretta applicazione della normativa e mira a sciogliere i nodi interpretativi derivanti dalla stessa.

La parte seconda è dedicata ai canali per la presentazione e la gestione delle segnalazioni esterne, ossia delle segnalazioni trasmesse tramite il canale esterno gestito dall'ANAC. Sono descritte in dettaglio le attività svolte dall'ufficio appositamente istituito all'interno dell'ANAC, con particolare riguardo alle modalità di gestione delle segnalazioni ricevute ai sensi della normativa *de qua*.

Sono poi declinate le attività che il medesimo ufficio è tenuto a svolgere rispetto alle comunicazioni di presunte ritorsioni provenienti dai soggetti che hanno segnalato.

La seconda parte si conclude con la presentazione della piattaforma informatica di ANAC che dovrà essere implementata per permettere l'acquisizione, la gestione e l'eventuale trasferimento delle segnalazioni secondo le modalità descritte dalle nuove Linee guida.

La parte terza offre una breve disamina delle diverse sanzioni che ANAC può applicare nei casi di violazione delle disposizioni del d.lgs. 24/2023.

Infine, la parte quarta chiarisce il regime transitorio previsto per l'applicazione del d.lgs. 24/2023.

Così sintetizzati i contenuti delle Linee guida, giova altresì evidenziare che l'Autorità ha assunto l'impegno di fornire, con ulteriori atti, indicazioni e principi di cui gli enti pubblici e privati potranno tener conto per la gestione dei propri canali e modelli organizzativi interni, sui quali l'ANAC è tenuta a vigilare.

2.2. Il nuovo Regolamento

Nell'ambito del potere regolatorio, si colloca poi il *Regolamento per la gestione delle segnalazioni esterne e per l'esercizio del potere sanzionatorio dell'ANAC in attuazione del decreto legislativo 10 marzo 2023, n. 24*, adottato con la delibera n. 301 del 12 luglio 2023 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale - Serie Generale n.164 del 15 luglio 2023 (di seguito Regolamento WHIB o il Regolamento).

Mentre le Linee guida costituiscono un atto destinato a chiarire la disciplina primaria e a illustrare agli utenti le corrette modalità di inoltro e gestione delle segnalazioni esterne, tale Regolamento mira a disciplinare compiutamente, nel rispetto del principio di legalità, i procedimenti attraverso cui vengono esercitate le altre due tipologie di poteri di cui l'ANAC è titolare: il potere di ricezione e gestione delle segnalazioni esterne e il potere sanzionatorio da esercitare nelle ipotesi di cui all'art. 21 del d.lgs. 24/2023.

Più nel dettaglio, l'art. 1 del Regolamento illustra e definisce i termini utilizzati nel relativo testo. In particolare, l'Autorità ha scelto di mantenere distinta la nozione di *segnalazione di illeciti* da quella di *segnalazione esterna*: la prima consiste nella comunicazione, scritta od orale, avente ad oggetto le informazioni sulle violazioni come indicate dal d.lgs. 24/2023, presentata tramite il canale interno di un soggetto del settore pubblico o del settore privato o tramite denuncia all'autorità giudiziaria, ovvero mediante divulgazione pubblica; la *segnalazione esterna* è invece la comunicazione, scritta od orale, avente ad oggetto le informazioni sulle violazioni come indicate dal d.lgs. 24/2023, trasmessa all'ANAC ai sensi dell'art. 6 del d.lgs. 24/2023.

Gli atti da cui possono derivare i procedimenti sanzionatori sono poi identificati con il termine di "comunicazione", vale a dire la comunicazione di presunte ritorsioni trasmessa all'ANAC, e con il termine di "esposto" che, a seconda dei casi, può consistere nella comunicazione all'ANAC nella quale:

- si rappresenta la violazione dell'obbligo di riservatezza di cui all'art. 12 del d.lgs. 24/2023;
- si evidenzia che: all'interno di un soggetto del settore pubblico o del settore privato, non sono stati istituiti canali di segnalazione; non sono state adottate procedure per l'effettuazione e la gestione delle segnalazioni di illeciti; l'adozione di tali procedure non è conforme a quelle di cui agli articoli 4 e 5 del d.lgs. 24/2023;
- si riporta la notizia dell'accertamento della responsabilità civile, anche con sentenza di primo grado, del whistleblower per diffamazione o calunnia per dolo o colpa grave;
- si riferisce che è stata ostacolata o che si è tentato di ostacolare una segnalazione di illeciti o una segnalazione esterna;
- si rappresenta che non è stata svolta l'attività di verifica e analisi della segnalazione inoltrata tramite canale interno presso soggetti del settore pubblico o del settore privato.

Infine, è stata fornita una nozione di “ritorsioni” più ampia rispetto a quella prevista dal previgente Regolamento⁶, più in linea sia con le nuove Linee guida sia con la nuova Direttiva europea in materia di whistleblowing.

L'articolo 2 è dedicato all'elencazione delle otto tipologie di procedimento che l'Ufficio per la vigilanza sulle segnalazioni dei whistleblower (di seguito anche UWHIB) può condurre e istruire ai sensi della nuova normativa, ossia:

1. Il procedimento di gestione delle segnalazioni esterne effettuate dal whistleblower.

⁶ Si tratta del *Regolamento per la gestione delle segnalazioni e per l'esercizio del potere sanzionatorio in materia di tutela degli autori di segnalazioni di illeciti o irregolarità di cui siano venuti a conoscenza nell'ambito di un rapporto di lavoro di cui all'articolo 54-bis del decreto legislativo n. 165/2001* adottato dall'Autorità Nazionale Anticorruzione con delibera n. 690 del 1° luglio 2020 (GU n. 205 del 18 agosto 2020).

2. Il procedimento sanzionatorio volto all'accertamento delle ritorsioni adottate, all'interno dei soggetti del settore pubblico e del settore privato, nei confronti del whistleblower e alla conseguente applicazione della sanzione di cui all'art. 21, comma 1, *lett. a)* del d.lgs. 23/2024 alla persona fisica individuata come responsabile.

3. Il procedimento sanzionatorio volto all'accertamento delle ritorsioni adottate, all'interno del settore pubblico e del settore privato, nei confronti di uno o più dei seguenti soggetti:

- il facilitatore;
- le persone del medesimo contesto lavorativo del whistleblower, legate ad esso da uno stabile legame affettivo o di parentela entro il quarto grado;
- i colleghi di lavoro del whistleblower, i quali lavorando nel medesimo contesto lavorativo del segnalante, hanno con lo stesso un rapporto abituale e corrente;
- gli Enti di proprietà del whistleblower;
- gli Enti presso i quali il whistleblower lavora;
- gli Enti che operano nel medesimo contesto lavorativo del whistleblower e conseguente applicazione della sanzione di cui all'art. 21, comma 1, *lett. a)* del d.lgs. 23/2024 alla persona fisica individuata come responsabile.

4. Il procedimento sanzionatorio avente ad oggetto l'accertamento della condotta volta ad ostacolare o a tentare di ostacolare la segnalazione di illeciti ovvero la segnalazione esterna e la conseguente applicazione della sanzione di cui all'art. 21, comma 1, *lett. a)* del d.lgs. 24/2023 alla persona fisica individuata come responsabile.

5. Il procedimento sanzionatorio volto all'accertamento della violazione dell'obbligo di riservatezza di cui all'art. 12 del d.lgs. 24/2023 e alla conseguente applicazione della sanzione di cui all'art. 21, comma 1, *lett. a)* del medesimo decreto legislativo, nei confronti della persona fisica individuata come responsabile.

6. Il procedimento sanzionatorio volto all'accertamento dell'assenza di canali di segnalazione, della mancanza di procedure per l'effettuazione e la gestione delle segnalazioni di illeciti, nonché dell'adozione di procedure per l'effettuazione e la gestione delle segnalazioni di illeciti non conformi a quelle di cui agli artt. 4 e 5 del d.lgs. 24/2023, all'interno dei soggetti del settore pubblico e del settore privato, e alla conseguente applicazione della sanzione di cui all'art. 21, comma 1, *lett. b)* del d.lgs. 24/2023 nei confronti dell'organo di indirizzo.

7. Il procedimento sanzionatorio volto all'accertamento del mancato svolgimento dell'attività di verifica e analisi delle segnalazioni di illeciti ricevute e alla conseguente applicazione della sanzione di cui all'art. 21, comma 1, *lett. b)* del d.lgs. 24/2023 nei confronti del gestore delle segnalazioni.

8. Il procedimento sanzionatorio volto all'accertamento della fattispecie sanzionatoria di cui all'art. 21, comma 1, *lett. c)* del d.lgs. 24/2023 nei confronti del whistleblower quando è accertata, anche con sentenza di primo grado, la sua responsabilità civile per diffamazione o calunnia nei casi di dolo o colpa grave.

È, inoltre, opportuno sottolineare che l'*iter* procedimentale relativo alla gestione delle segnalazioni esterne è profondamente diverso rispetto a quello concernente le comunicazioni di presunte ritorsioni e gli esposti volti a far emergere fattispecie da cui possono derivare procedimenti sanzionatori.

Come sarà chiarito nei successivi paragrafi, la segnalazione esterna, infatti, viene gestita da ANAC solo quando attiene a materie di sua competenza; in tutti gli altri casi viene archiviata dal Dirigente dell'UWHIB e, laddove ritenuto opportuno, viene trasmessa agli organi competenti ad esaminarla.

E, dunque, favorevolmente apprezzabile la scelta di regolamentare tale attività, di esame e gestione della segnalazione esterna, con previsioni *ad hoc* che disciplinano l'*iter* procedurale che l'Ufficio è

chiamato a seguire, anche al fine di tenere quest'ultimo distinto e separato da quello che caratterizza i procedimenti sanzionatori.

Ora, riservando al prosieguo della trattazione l'esame dei profili operativi relativi alla gestione delle segnalazioni esterne e delle comunicazioni di presunte ritorsioni, si osserva che, in linea con la descritta impostazione, il Regolamento è strutturato in IX Capi:

1. Il Capo I è dedicato alle disposizioni generali: le principali novità introdotte in tale Capo riguardano, oltre che le definizioni come sopra anticipate, le modalità di acquisizione delle segnalazioni esterne e i criteri di priorità del trattamento delle stesse.

Segnatamente, in merito alle modalità di acquisizione delle segnalazioni esterne, l'aspetto più rilevante è rappresentato dal fatto che esse possono essere presentate, in conformità al dettato normativo, in forma scritta, prioritariamente attraverso l'utilizzo della piattaforma informatica⁷, oppure in forma orale, mediante servizio telefonico con operatore messo a disposizione dall'Autorità ovvero, su richiesta motivata della persona segnalante, mediante un incontro diretto fissato entro un termine ragionevole, secondo le modalità pubblicate nel sito istituzionale nonché nel rispetto delle Linee guida adottate in materia dall'ANAC.

Le segnalazioni orali, oggetto di registrazione e successivo inserimento sulla piattaforma ANAC, avranno una durata non superiore a 15 minuti e potranno essere presentate esclusivamente nei giorni e nelle fasce orarie stabilite dall'Ufficio e rese note mediante pubblicazione nel sito istituzionale dell'ANAC.

2. Il Capo II disciplina il procedimento di gestione delle segnalazioni esterne, ossia le segnalazioni di illeciti trasmesse all'ANAC ai sensi dell'art. 6 del d.lgs. 24/2023. Le principali novità proposte

⁷ Anche questo profilo sarà più adeguatamente esaminato nel par. 1.2 del presente contributo.

riguardano l'introduzione di:

- un esame preliminare della segnalazione esterna al fine di verificare la sussistenza di almeno una delle condizioni previste dal citato art. 6. All'esito di tale esame, laddove non ricorra alcuna delle suddette condizioni, il Dirigente archivia la segnalazione poiché improcedibile. Nel caso in cui la segnalazione esterna risulti, invece, procedibile, l'Ufficio procede a valutarne l'ammissibilità;
- un'analitica indicazione degli elementi essenziali della segnalazione esterna nonché dei motivi di inammissibilità della stessa;
- una declinazione delle attività dell'UWHIB per dare corretto seguito alla segnalazione ricevuta nonché dei termini entro cui gestire la stessa;
- la previsione di un termine trimestrale per la trasmissione al Consiglio dell'Autorità di un elenco delle segnalazioni valutate improcedibili, inammissibili nonché di quelle trasmesse agli Uffici interni dell'Autorità, alle Autorità giudiziarie e alle Autorità amministrative.

3. Il Capo III disciplina il procedimento sanzionatorio avviato sulla base delle comunicazioni di ritorsioni. Qui la fase preistruttoria è uguale per tutte le comunicazioni di presunte ritorsioni, con una successiva distinzione a seconda che le presunte ritorsioni siano lamentate dal whistleblower o da un soggetto diverso, a vario titolo collegato al primo (ad esempio il facilitatore).

Le fasi del suddetto procedimento ricalcano in larga misura quelle già disciplinate nel previgente Regolamento. Specificamente, il nuovo Regolamento:

- conferma la facoltà dell'Ufficio di richiedere integrazioni documentali o informative laddove sia necessario acquisire elementi ulteriori rispetto a quelli contenuti nella originaria comunicazione;
- conferma la disciplina regolamentare relativa alla partecipazione del whistleblower al procedimento sanzionatorio avviato dall'Au-

torità. Infatti, non risulterebbe conforme all'ordinamento e, in particolare, alle norme della legge 7 agosto 1990, n. 241, un'interpretazione di diritto che neghi *ex ante* la partecipazione del whistleblower solo perché ci si trova innanzi a un procedimento amministrativo che ha come potenziale esito la comminatoria della sanzione pecuniaria di cui all'art. 21 del d.lgs. 24/2023.

Non emergono, invero, differenze tra il predetto procedimento sanzionatorio e quelli in relazione ai quali, nell'ambito di un rapporto PA-soggetto direttamente coinvolto nel procedimento, è ammesso l'intervento (ai sensi dell'art. 9, legge 241/1990) di soggetti interessati che possono contribuire alla completezza del quadro istruttorio e in capo ai quali, perciò, non si può escludere l'esistenza di un diritto di accesso agli atti dello stesso procedimento nonché l'esistenza di un diritto a presentare memorie scritte.

Pertanto, l'ANAC ha ritenuto necessario, in linea con il previgente Regolamento, prevedere precisi termini e predeterminate modalità nel rispetto dei quali è consentita la partecipazione del whistleblower al procedimento amministrativo innanzi all'Autorità; ciò anche al fine di evitare che lo stesso whistleblower impugni il provvedimento conclusivo del procedimento lamentando la lesione del diritto a difendere i propri interessi in tale sede. L'Autorità ha ritenuto, inoltre, di disciplinare:

- l'ipotesi in cui a seguito dell'avvio del procedimento vengano comunicate ritorsioni ulteriori e diverse da quelle originariamente indicate (v. art. 10, comma 3 del nuovo Regolamento);
- l'ipotesi in cui nel corso della fase istruttoria emergano elementi che incidono sulla originaria qualificazione giuridica dei fatti ovvero dell'addebito;
- l'ipotesi in cui vi sia la necessità di avvalersi, per quanto di rispettiva competenza, della collaborazione dell'Ispettorato della Funzione Pubblica e dell'Ispettorato del Lavoro, in conformità agli accordi che dovranno essere stipulati dall'ANAC con i medesimi ai sensi dell'art. 15 della legge 7 agosto 1990, n. 241.

Infine, è stato previsto che il provvedimento conclusivo del procedimento sanzionatorio possa consistere nell'archiviazione ovvero nella irrogazione della sanzione amministrativa pecuniaria.

4. I Capi IV, V, VII - che disciplinano, rispettivamente, il procedimento sanzionatorio in caso di condotta volta ad ostacolare o a tentare di ostacolare la segnalazione di illeciti ovvero la segnalazione esterna, il procedimento sanzionatorio in caso di violazione dell'obbligo di riservatezza e il procedimento sanzionatorio per la mancata gestione della segnalazione di illeciti - sono strutturati in modo analogo al sopra descritto procedimento sanzionatorio avviato a seguito di comunicazione di ritorsioni.

5. I Capi VI e VIII sono dedicati ai procedimenti sanzionatori semplificati previsti, rispettivamente, nel caso in cui nell'espletamento dell'attività di vigilanza dell'Autorità e/o sanzionatoria venga riscontrata, all'interno dei soggetti del settore pubblico e del settore privato, l'assenza dei canali di segnalazione ovvero la mancata adozione di procedure per l'effettuazione e la gestione delle segnalazioni nonché l'adozione di procedure non conformi a quelle di cui agli articoli 4 e 5 del d.lgs. 24/2023 ovvero nel caso in cui nell'espletamento dell'attività di vigilanza dell'Autorità e/o sanzionatoria venga acquisita la notizia relativa all'accertamento della responsabilità civile, anche con sentenza di primo grado, del whistleblower per diffamazione o calunnia con dolo o colpa grave.

Una particolare precisazione va fatta in merito al Capo VI, la cui principale novità è rappresentata dall'individuazione dei soggetti che si considerano responsabili e nei cui confronti può essere avviato il procedimento sanzionatorio *de quo*. In particolare, è stato previsto che la comunicazione di avvio del procedimento sia inviata all'organo di indirizzo dell'Ente e che i soggetti destinatari di quest'ultima abbiano la facoltà di presentare, entro il termine di 30 giorni, memorie scritte, documenti e deduzioni.

È stato infine precisato che nel provvedimento sanzionatorio

sono indicati l'ammontare della sanzione comminata, la relativa ripartizione in ragione delle responsabilità individuali di ciascun componente dell'organo di indirizzo, le modalità e il termine entro il quale il versamento delle somme dovute deve avvenire. L'organo di indirizzo risponde della sanzione in solido con i suoi singoli componenti fatta salva l'azione di regresso da esperire verso tutti i soggetti responsabili della violazione, in conformità all'art. 6 della legge 689/1981.

6. Il Capo IX è dedicato alle disposizioni finali. In particolare, merita attenzione l'art. 38, rubricato «pubblicazione del provvedimento conclusivo dei procedimenti sanzionatori», con cui si stabilisce che «il provvedimento conclusivo dei procedimenti sanzionatori disciplinati dal presente Regolamento è pubblicato, debitamente omissato, nel sito istituzionale dell'Autorità nella sezione dedicata all'istituto del whistleblowing dopo la notizia dell'avvenuta notificazione ai soggetti cui esso deve essere comunicato» e che «il Consiglio può altresì disporre la pubblicazione del provvedimento sanzionatorio nel sito istituzionale dell'amministrazione o dell'ente cui appartiene il soggetto nei cui confronti l'ANAC ha irrogato la sanzione pecuniaria».

3. Il potere di gestione delle segnalazioni esterne e la tutela della riservatezza

In merito al potere di gestione delle segnalazioni di illeciti, vale rimarcare, come sopra anticipato, che a partire dal 2014 l'Autorità è stata espressamente inclusa, dall'art. 54-*bis* del d.lgs. 165/01, tra i soggetti competenti a ricevere, a livello nazionale, le segnalazioni provenienti dai pubblici dipendenti e aventi ad oggetto le condotte illecite di cui questi sono venuti a conoscenza in occasione del proprio rapporto di lavoro.

Il nuovo decreto legislativo attuativo della Direttiva europea,

le cui disposizioni sono diventate efficaci a far data dal 15 luglio 2023, ha poi confermato e ampliato i compiti dell'ANAC, attribuendole un ruolo significativo nell'ambito delle segnalazioni esterne, divenendo così questa l'unica Autorità competente a ricevere le segnalazioni esterne provenienti non solo dal settore pubblico, ma anche dal settore privato.

Le segnalazioni possono essere trasmesse all'Autorità in forma scritta o in forma orale.

Per quanto attiene alla trasmissione delle segnalazioni in forma scritta, anzitutto si osserva che l'art. 7 del d.lgs. 24/2023 impone all'ANAC di attivare un canale di segnalazione esterna che garantisca, anche tramite il ricorso a strumenti di crittografia, la riservatezza dell'identità della persona segnalante, della persona coinvolta e della persona menzionata nella segnalazione, nonché del contenuto della segnalazione e della relativa documentazione.

Sul punto, occorre evidenziare che, dal canto suo, l'ANAC ha messo a disposizione degli utenti, sin dal 2018, una piattaforma informatica, accessibile dal sito istituzionale⁸, che - mediante l'utilizzo di un protocollo di crittografia - garantisce la protezione dei dati identificativi dell'identità del segnalante e, mediante il codice identificativo univoco ottenuto a seguito della segnalazione registrata sul portale, consente al segnalante di "dialogare" con l'Autorità in modo riservato e personalizzato.

Ora, l'ANAC sta ulteriormente implementando tale piattaforma informatica per conformarla alla nuova disciplina normativa, per garantire una maggiore celerità di trattazione della segnalazione stessa e per assicurare una ancor più efficace tutela a garanzia di tutti i soggetti coinvolti.

⁸ È possibile accedere all'applicazione tramite il portale dei servizi ANAC al seguente url: <https://servizi.anticorruzione.it/segnalazioni/#/>.

Per quanto concerne le segnalazioni in forma orale, l'Autorità ha previsto, come si è già accennato in precedenza, che esse possono essere effettuate attraverso un servizio telefonico appositamente istituito ovvero mediante un incontro diretto fissato entro un termine ragionevole.

Acquisite le segnalazioni, l'ANAC è tenuta a gestire le segnalazioni, istruendo quelle di relativa competenza e trasmettendo, nel rispetto della riservatezza, quelle che esulano dal proprio ambito obiettivo di intervento alle Autorità giudiziarie o alle Autorità amministrative nonché alle Istituzioni, organi od organismi dell'Unione europea di volta in volta competenti rispetto al caso di specie.

È tenuta a notificare un avviso di avvenuta ricezione della segnalazione all'interessato entro sette giorni, a mantenere le interlocuzioni con la persona segnalante alla quale deve essere comunicato un riscontro in merito al seguito che è stato dato o che si intende dare alla segnalazione entro il termine di tre mesi o, se ricorrono giustificate e motivate ragioni, entro sei mesi.

Infine, l'Autorità è tenuta a comunicare alla persona segnalante l'esito finale della gestione della segnalazione.

Più nel dettaglio, una volta ricevuta la segnalazione, l'Ufficio dell'ANAC appositamente costituito per gestire le segnalazioni (UWHIB) verifica, come in precedenza anticipato, la sussistenza di almeno una delle condizioni previste per l'effettuazione della segnalazione esterna.

A tale riguardo, occorre ricordare che, in conformità all'art. 6 del d.lgs. 24/2023, le segnalazioni esterne possono essere presentate all'Autorità solo ove ricorra almeno una delle seguenti condizioni:

a) non è prevista, nell'ambito del contesto lavorativo, l'attivazione obbligatoria del canale di segnalazione interna ovvero questo, anche se obbligatorio, non è attivo o, anche se attivato, non è conforme alle previsioni normative;

- b) la persona segnalante ha già effettuato una segnalazione interna e la stessa non ha avuto seguito;
- c) la persona segnalante ha fondati motivi di ritenere che, se effettuasse una segnalazione interna, alla stessa non sarebbe dato efficace seguito ovvero che la stessa segnalazione possa determinare il rischio di ritorsione;
- d) la persona segnalante ha fondato motivo di ritenere che la violazione possa costituire un pericolo imminente o palese per il pubblico interesse⁹.

La presenza di tali condizioni si spiega in quanto il decreto, nel recepire le indicazioni della direttiva europea, ha introdotto un sistema diversificato di presentazione delle segnalazioni, così articolato:

- Canali interni negli enti pubblici e privati.
- Canale esterno presso l'ANAC.
- Divulgazione pubblica.
- Denuncia all'Autorità giudiziaria.

In particolare, il legislatore ha previsto che gli enti tenuti al rispetto della normativa in materia whistleblowing debbano predisporre appositi canali interni che i segnalanti sono tenuti a utilizzare, in via prioritaria, per trasmettere le segnalazioni di illeciti. Il ricorso ai canali interni viene incoraggiato in quanto la trattazione da parte di chi gestisce detti canali, che sono sicuramente più vicini all'origine delle violazioni segnalate, può in astratto condurre ad un più efficace e tempestivo accertamento delle violazioni stesse. Da qui la preferenza accordata ai canali interni, la quale trova conferma, come sopra accennato, nella disposizione contenuta all'art. 6 del d.lgs. 24/2023, che consente l'utilizzo del canale "canale

⁹ Per un approfondimento in merito al tema delle condizioni per ricorrere al canale esterno presso ANAC si rinvia alle Linee guida, Parte Prima – *I canali e le modalità di presentazione delle segnalazioni*, par. 3.2- *Il canale esterno presso ANAC*.

esterno" attivato presso l'Autorità esclusivamente al ricorrere di una delle condizioni specificamente indicate dal legislatore.

Ebbene, laddove non dovesse ricorrere alcuna delle suddette condizioni, l'UWHIB è tenuto ad archiviare la segnalazione poiché improcedibile.

Diversamente, l'Ufficio procede a valutare l'ammissibilità della segnalazione, verificando, anzitutto, che l'identità del segnalante sia stata fornita o, comunque, che la segnalazione non sia anonima.

È bene precisare che, nel caso in cui venga utilizzato l'applicativo informatico per inoltrare la segnalazione, i dati identificativi del segnalante sono crittografati e segreti in una Sezione della piattaforma, inaccessibile anche al personale dell'UWHIB. A tale riguardo si riporta quanto indicato nelle Linee guida: «La piattaforma informatica utilizza, sia per le segnalazioni che per le comunicazioni di ritorsioni, dei meccanismi di crittografia che meglio garantiscono sicurezza e confidenzialità tecnologica del processo di segnalazione. In particolare, detti meccanismi di crittografia consentono di mantenere riservati tutti i dati della segnalazione. In aggiunta, i dati del segnalante vengono oscurati, segregandoli in apposita sezione della piattaforma, in modo da renderli inaccessibili anche all'ufficio istruttore di ANAC (Ufficio UWHIB). Una volta effettuato l'accesso alla piattaforma, l'utente inserisce nella Sezione "Identità" le informazioni che lo identificano in modo univoco. A tale riguardo, al fine di garantire la massima riservatezza dell'identità del segnalante, ANAC prevede la figura del Custode delle identità, confermando la scelta già effettuata nell'ambito delle previgenti Linee guida n. 469/2021. Il Custode dell'identità è il soggetto individuato da ANAC che, su esplicita e motivata richiesta del Dirigente dell'UWHIB, consente di accedere all'identità del segnalante. L'identità del segnalante non è nota al custode, il quale, quindi, non è coinvolto nel trattamento dei dati personali presenti nella segnalazione. Resta fermo che, sebbene quest'ultimo non tratti direttamente i dati relativi al segnalante e quelli contenuti nella

segnalazione, lo stesso opera in qualità di “autorizzato” al trattamento (ai sensi degli artt. 4, par. 10, 29 e 32, par. 4 del Regolamento UE 2016/679 e art. 2-*quaterdecies* del d.lgs. 196/2003). Per le segnalazioni trasmesse con modalità diverse da quelle sopra menzionate, ANAC garantisce comunque la riservatezza mediante l’acquisizione al protocollo, in apposito registro riservato¹⁰».

L’UWHIB verifica poi che: (i) la segnalazione provenga da un soggetto legittimato a effettuare la stessa ai sensi dell’art. 3 del d.lgs. 24/2023; (ii) la segnalazione riporti una chiara descrizione dei presunti fatti illeciti; (iii) i fatti segnalati siano stati conosciuti nel contesto lavorativo pubblico o privato; (iv) le violazioni segnalate siano riconducibili a quelle tipizzate e incidano sull’interesse pubblico o sull’interesse all’integrità della pubblica amministrazione o dell’ente.

I motivi, anche personali, che hanno indotto la persona a segnalare non saranno, invece, rilevanti ai fini della riconducibilità della segnalazione al paradigma normativo e ai fini del riconoscimento del sistema di protezione¹¹, in linea con quanto previsto dal considerando 32 della Direttiva.

Si determina così un definitivo spostamento dal polo della dimensione soggettiva e personale del segnalante alla dimensione oggettiva di ciò che viene segnalato.

In tal modo si registra un vero e proprio cambio di rotta con un definitivo superamento delle indagini sulle motivazioni individuali del whistleblower, che apparivano, in molti casi, una strategia utilizzata per deflettere l’attenzione dai problemi segnalati e delegittimare, allo stesso tempo, chi segnalava.

A ben vedere lo spostamento dalla dimensione soggettiva a

¹⁰ Cfr. Linee guida, Parte Seconda – *La presentazione e la gestione delle segnalazioni*, Par. 1- *La presentazione e la gestione delle segnalazioni*.

¹¹ Cfr. art. 16, comma 2 del d.lgs. 24/2023.

quella oggettiva costituisce senz’altro una novità sotto il profilo legislativo ma, al contempo, rappresenta un *continuum* dei principi pionieristici e all’avanguardia espressi sul punto dall’ANAC nella materia *sub observatione*.

Al riguardo occorre rammentare che, nella delibera n. 311 del 21 giugno 2022¹² e nelle previgenti Linee guida 469/2021¹³, l’Autorità aveva già affermato il principio secondo cui, ai fini dell’applicabilità del regime di tutela avverso gli atti ritorsivi previsto dalla normativa *de qua*, l’elemento necessario è dato dalla sussistenza dell’interesse all’integrità della pubblica amministrazione, a nulla rilevando che vi possa essere, in capo al segnalante, anche un interesse personale coincidente e/o concorrente con quello pubblico¹⁴.

Proseguendo nell’analisi del procedimento, si evidenzia che l’UWHIB, nella descritta fase pre-istruttoria, può comunicare con il segnalante, mediante il canale appositamente prescelto da quest’ultimo, per acquisire le informazioni necessarie per la comprensione della vicenda segnalata, della sua rilevanza e soprattutto per verificare che essa non si basi solo voci di corridoio ma che sia suffragata da elementi oggettivi e circostanziati.

¹² Si v. delibera n. 311 del 21 giugno 2022 consultabile al seguente link: <https://www.anticorruzione.it/-/delibera-numero-311-del-21-giugno-2022>.

¹³ Si tratta delle precedenti Linee guida in materia di tutela degli autori di segnalazioni di reati o irregolarità di cui siano venuti a conoscenza in ragione di un rapporto di lavoro, ai sensi dell’art. 54-bis, del d.lgs. 165/2001 (c.d. *whistleblowing*), adottate con delibera n. 469 del 9 giugno 2021 ai sensi dell’art. 54-bis, comma 5, del d.lgs. 165/01, ormai sostituite dalle nuove Linee guida di cui alla delibera n. 311/2023.

¹⁴ In questo senso e per una disamina più approfondita della tematica sia qui consentito rinviare a Cossu, Valli 2023.

All'esito di tale esame, la segnalazione può essere archiviata perché inammissibile¹⁵ ovvero, in alternativa, in ragione dei relativi contenuti, può prendere tre diverse direzioni.

In particolare:

a) Fuori dai casi di inammissibilità, l'UWHIB trasmette la segnalazione esterna, nel rispetto della riservatezza prevista dalla normativa *de qua*, agli uffici di vigilanza competenti per materia.

È bene precisare che il fascicolo viene trasmesso all'ufficio interno oscurando ogni elemento che possa, anche indirettamente, consentire l'identificazione del segnalante. Le attività istruttorie necessarie a dare seguito alla segnalazione, incluse le audizioni e le acquisizioni documentali, spettano esclusivamente all'Ufficio di vigilanza competente che procede ai sensi del rispettivo regolamento nonché nel rispetto della riservatezza di tutte le informazioni acquisite, avvisando l'UWHIB delle relative valutazioni rispetto alla fattispecie esaminata.

In questo caso, al whistleblower viene comunicato l'Ufficio che sta gestendo la propria segnalazione nonché l'esito finale dell'istruttoria, che può consistere nell'archiviazione o nella trasmissione degli atti alle Autorità competenti o in una raccomandazione o in una sanzione amministrativa.

b) Qualora la segnalazione abbia ad oggetto illeciti che rilevano sotto il profilo penale o erariale, l'UWHIB archivia la medesima perché inammissibile per manifesta incompetenza dell'ANAC e ne dispone l'immediata trasmissione - nel rispetto della riservatezza dell'identità del segnalante - con nota a firma del Presidente dell'Autorità, alla competente Autorità giudiziaria, evidenziando che si tratta di una segnalazione whistleblowing, nel cui processo

¹⁵ Per l'elencazione dei motivi di inammissibilità della segnalazione, si v. l'art. 8, comma 3, del Regolamento WHIB.

di gestione è necessario pertanto assumere ogni cautela per garantire il rispetto delle disposizioni previste dalla normativa. Laddove l'Autorità giudiziaria per esigenze istruttorie necessitasse di conoscere il nominativo del segnalante, ANAC provvede a comunicare l'identità del medesimo.

È utile precisare che, al fine di consentire ai potenziali segnalanti di essere pienamente consapevoli delle conseguenze delle proprie iniziative, l'ANAC comunica (tramite un apposito *alert* inserito ad apertura della piattaforma informatica) la eventualità che le segnalazioni effettuate potranno, sussistendone i presupposti, essere trasmesse, nel rispetto della tutela della riservatezza, alle Autorità giudiziarie per i profili di rispettiva competenza.

c) Qualora la segnalazione di illeciti abbia ad oggetto violazioni che non rientrano nell'ambito oggettivo di intervento dell'ANAC, bensì nella competenza di altre autorità amministrative (a titolo meramente esemplificativo, si pensi all'Ispettorato della Funzione Pubblica, all'AGCM, al Garante per la protezione dei dati personali) o di un'istituzione, organo o organismo dell'Unione Europea, l'UWHIB ne dispone l'archiviazione perché inammissibile e la contestuale trasmissione per eventuali seguiti di competenza, avendo cura di indicare, anche in questo caso, che si tratta di segnalazione whistleblowing e che pertanto devono essere adottate tutte le cautele necessarie in termini di tutela della riservatezza e di trattamento dei dati personali.

A tal proposito, al fine di assicurare la tutela della riservatezza dell'identità della persona segnalante, della persona coinvolta e della persona menzionata nella segnalazione, nonché del contenuto della segnalazione e della relativa documentazione, l'ANAC ha previsto che la trasmissione degli atti alla competente autorità giudiziaria o amministrativa, detta anche organizzazione esterna, avvenga tramite la piattaforma informatica.

In particolare, come descritto nelle Linee guida, l'ANAC in-

forma l'autorità giudiziaria o amministrativa della avvenuta acquisizione di una segnalazione esterna rispetto alla quale residuano possibili profili di relativa competenza; ricevuto l'avviso, l'organizzazione esterna segue una procedura di accreditamento sulla piattaforma dell'ANAC che consente al personale debitamente autorizzato di accedere all'applicativo informatico, previa autenticazione informatica a più fattori, per visualizzare la segnalazione di competenza.

Trattandosi di segnalazione presentata ai sensi del d.lgs. 24/2023, si rammenta che, in conformità all'art. 8 del citato decreto legislativo, l'autorità amministrativa competente che riceve la segnalazione trasmessa dall'ANAC è tenuta a espletare, nel rispetto delle normative di settore nazionale ed europee applicabili, le seguenti attività:

1. mantenere le interlocuzioni con la persona segnalante e richiedere a quest'ultima, se necessario, integrazioni;
2. provvedere a dare diligente seguito alle segnalazioni ricevute al ricorrere dei presupposti previsti dalla normativa di settore;
3. avviare l'istruttoria necessaria a dare seguito alla segnalazione, anche mediante audizioni e acquisizione di documenti;
4. provvedere a fornire il riscontro alla persona segnalante entro tre mesi o sei mesi secondo quanto previsto dall'art. 8, comma 1, lett. f) del d.lgs. 24/2023;
5. comunicare alla persona segnalante l'esito finale dandone altresì notizia all'ANAC.

In merito, infine, ai criteri di priorità di trattazione delle segnalazioni esterne, l'ordine degli stessi è stato formulato nel Regolamento WHIB in conformità a quanto già indicato nelle Linee guida, in particolare l'UWHIB tratta le medesime assegnando la massima priorità alle segnalazioni che hanno ad oggetto informazioni sulle violazioni riguardanti una grave lesione dell'interesse pubblico ovvero la lesione di principi di rango costituzionale o di diritto dell'Unione Europea. Dopodiché vengono gestite le segnalazioni da trasmettere agli Uffici di vigilanza competenti e quelle

che denunciano fattispecie delittuose, danni erariali o fattispecie di competenza delle altre autorità amministrative competenti.

Da ultimo, rispetto al previgente quadro regolatorio, va segnalata la novità che permette all'ANAC di archiviare le segnalazioni nelle quali vengono descritte violazioni di lieve entità, ossia infrazioni caratterizzate da una «limitata gravità della violazione e/o della esigua rilevanza degli interessi coinvolti». Come chiarito dall'ANAC, nel concetto di segnalazioni che riportano violazioni di lieve entità rientrano «tutte quelle segnalazioni dalle quali può evincersi che, per le modalità della condotta denunciata e/o per l'esiguità del danno o del pericolo, l'offesa all'interesse pubblico risulta essere di particolare tenuità e il comportamento risulta non abituale. È evidente che l'indagine circa la lieve entità della violazione sarà condotta caso per caso, avuto riguardo all'oggetto della violazione e alle ricadute che questa ha prodotto o è suscettibile di produrre sull'interesse pubblico o sull'integrità dell'ente pubblico o privato¹⁶».

Si può quindi concludere la disamina relativa al procedimento *de quo* evidenziando due aspetti:

- la gestione delle segnalazioni esterne è basata sulla collaborazione di tutti gli Uffici interni dell'ANAC e su rapporti di cooperazione tra l'Autorità stessa e le Istituzioni, di volta in volta, competenti a effettuare gli accertamenti in ordine ai fatti segnalati;
- ogni fase di avanzamento dell'istruttoria, almeno con riferimento ai principali snodi decisionali, viene comunicata al whistleblower affinché quest'ultimo abbia tempestiva contezza dell'attività svolta in merito alla vicenda segnalata.

¹⁶ Cfr. Linee guida, Parte Seconda, *La presentazione e la gestione delle segnalazioni*, par. 1.3. *Le segnalazioni di violazioni di lieve entità*.

4. Il potere sanzionatorio dell'ANAC

Come in precedenza specificato, con la nuova disciplina legislativa viene ampliato sensibilmente anche il potere sanzionatorio dell'ANAC, la quale può irrogare, nelle ipotesi di seguito descritte, le seguenti sanzioni amministrative pecuniarie:

- a) da 10.000 a 50.000 euro, alla persona fisica responsabile, quando accerta che sono state commesse ritorsioni;
- b) da 10.000 a 50.000 euro, alla persona fisica responsabile, quando accerta che la segnalazione è stata ostacolata o che si è tentato di ostacolarla;
- c) da 10.000 a 50.000 euro, alla persona fisica responsabile, quando accerta che è stato violato l'obbligo di riservatezza di cui all'articolo 12 del d.lgs. 24/2023;
- d) da 10.000 a 50.000 euro, all'organo di indirizzo dell'Ente pubblico o privato, quando accerta che non sono stati istituiti canali di segnalazione;
- e) da 10.000 a 50.000 euro, all'organo di indirizzo dell'Ente pubblico o privato, quando accerta che non sono state adottate procedure per l'effettuazione e la gestione delle segnalazioni ovvero che l'adozione di tali procedure non è conforme a quanto previsto dal decreto;
- f) da 10.000 a 50.000 euro, al soggetto responsabile della gestione delle segnalazioni, quando accerta che non è stata svolta l'attività di verifica e analisi delle segnalazioni ricevute;
- g) in accoglimento dell'osservazione di cui alla *lett. i)* delle Commissioni riunite II e XI della Camera, è stata prevista anche una sanzione amministrativa pecuniaria da 500,00 a 2.500,00 euro nei confronti della persona segnalante nel caso in cui sia accertata, anche con sentenza di primo grado, la responsabilità civile di quest'ultima per diffamazione o calunnia nei casi di dolo o colpa grave, salvo che la medesima sia stata già condannata, anche in primo

grado, per i reati di diffamazione o calunnia commessi con la segnalazione/denuncia. La *mens legis* di tale ultima precisazione è da rintracciare nel fatto che il concorrere della condanna penale con l'imposizione della sanzione amministrativa potrebbe comportare una duplicazione di sanzioni per il medesimo fatto.

È interessante notare che le sanzioni irrogabili in materia whistleblowing sono le più elevate nel massimo edittale rispetto a quelle adottabili in tutto il settore dell'anticorruzione. Ciò a conferma del ruolo centrale che il legislatore nazionale ha inteso attribuire all'istituto in esame in ragione della duplice dimensione che lo stesso assume: strumento di prevenzione degli illeciti e manifestazione di un diritto umano fondamentale, ossia la libertà di espressione e di informazione, che comprende il diritto di ricevere e di comunicare informazioni, nonché la libertà e il pluralismo dei media.

Ciò detto, merita ora di essere analizzato, per la delicatezza del tema trattato, il procedimento di gestione delle comunicazioni di presunte ritorsioni.

A tal proposito, il nuovo decreto all'art. 19, comma 1 del d.lgs. 24/2023, rubricato «Protezione dalle ritorsioni», conferma e amplia il ruolo dell'ANAC quale soggetto deputato a ricevere le comunicazioni di presunte ritorsioni, non solo dai segnalanti del settore pubblico ma anche di quello privato¹⁷.

¹⁷ Giova precisare che l'ANAC gestisce anche le comunicazioni di presunte ritorsioni provenienti da soggetti che hanno presentato una segnalazione/denuncia all'Autorità giudiziaria/divulgazione pubblica anonima, se la persona è stata successivamente identificata, nonché provenienti da persone che hanno inoltrato una segnalazione alle Istituzioni, agli organi o agli organismi competenti dell'Unione Europea, al ricorrere delle condizioni di cui all'art. 6 del d.lgs. n. 24/2023.

Ricevuta la comunicazione di ritorsioni, l'UWHIB avvia un'attività preistruttoria volta a verificare la sussistenza dei presupposti per avviare il procedimento sanzionatorio.

A tal fine, la persona che si rivolge all'ANAC deve dimostrare di aver effettuato una segnalazione/denuncia/divulgazione in conformità alla normativa e di aver subito, a seguito della stessa, effetti pregiudizievoli nella propria sfera giuridica.

All'esito dell'attività pre-istruttoria, la comunicazione può essere archiviata perché inammissibile¹⁸ oppure se sussiste, ameno *prima facie*, una relazione tra la segnalazione e la condotta attiva o omissiva considerata ritorsiva, l'UWHIB avvia il procedimento sanzionatorio, nell'ambito del quale occorre accertare, nel pieno rispetto del contraddittorio, che la lamentata ritorsione sia eziologicamente riconducibile alla segnalazione, la quale deve costituire la causa giustificativa.

Invero, come già precisato dall'Autorità, l'intento ritorsivo dell'autore della misura adottata può dirsi esistente solo quando è possibile affermare che la ragione ultima e determinante che ha condotto all'adozione di tale misura nei confronti del whistleblower sia la volontà di punirlo per aver segnalato.

È in relazione a tale segnalazione che va valutato l'intento ritorsivo in capo a colui che ha posto in essere l'atto o il comportamento considerato pregiudizievole.

Il procedimento sanzionatorio è avviato nei confronti della persona che ha adottato il comportamento/l'atto o il provvedimento presuntivamente ritorsivo (si pensi a titolo esemplificativo al firmatario di un provvedimento disciplinare) nonché nei confronti di colui che ha suggerito o proposto l'adozione di una qualsiasi forma di

ritorsione nei confronti del whistleblower, così producendo un effetto negativo indiretto sulla sua posizione (ad esempio colui che ha proposto di irrogare un provvedimento disciplinare a carico del segnalante).

Va altresì sottolineato che il whistleblower è tempestivamente informato dell'avvio del procedimento sanzionatorio e ciò avviene in quanto è proprio nel procedimento che, attraverso il contraddittorio, è assicurata la tutela tanto del segnalante quanto del presunto responsabile.

Una volta avviato il procedimento sanzionatorio, si attiva il meccanismo dell'inversione dell'onere della prova, vero caposaldo della normativa all'esame, in forza del quale spetta alla persona che ha adottato la condotta contestata l'onere di provare che l'azione intrapresa non è in alcun modo collegata alla segnalazione.

Sul punto, vale rammentare che - ai fini dell'accertamento di una ritorsione determinata da una precedente segnalazione di illeciti - l'ANAC ha già chiarito, nella vigenza dell'art. 54-*bis*, che la normativa *de qua* vieta l'irrogazione di sanzioni disciplinari o di provvedimenti pregiudizievoli che siano «determinati dalla segnalazione» ma non impedisce di sanzionare e/o adottare provvedimenti nei confronti del whistleblower per comportamenti diversi, ulteriori ed estranei al fatto della segnalazione.

Diversamente opinando, si attribuirebbe al segnalante la licenza di violare, senza alcuna ripercussione, il codice di comportamento adottato da ogni amministrazione e si impedirebbe all'Ente di esercitare legittimamente i propri poteri organizzativi. Il nesso di causalità tra la segnalazione del whistleblower e la ritenuta misura ritorsiva è destinato, quindi, a venir meno ogni qualvolta sia possi-

¹⁸ Si badi che i motivi di inammissibilità delle comunicazioni di presunte ritorsioni sono indicati all'art. 9, comma 3, del Regolamento WHIB, al quale si rinvia.

bile affermare che tale misura sarebbe comunque stata adottata anche in assenza di segnalazione¹⁹.

In merito agli accertamenti di competenza, in modo innovativo rispetto al previgente assetto normativo, è ora previsto che, al fine di acquisire elementi istruttori indispensabili all'accertamento delle ritorsioni, l'ANAC possa anche avvalersi della collaborazione dell'Ispettorato della funzione pubblica e dell'Ispettorato nazionale del lavoro, ferma restando l'esclusiva competenza dell'Autorità in ordine alla valutazione degli elementi acquisiti e all'eventuale applicazione della sanzione amministrativa nei confronti del responsabile²⁰.

Al fine di regolare tale collaborazione, l'ANAC dovrà concludere specifici accordi, ai sensi dell'articolo 15 della legge 241/1990, con l'Ispettorato della funzione pubblica e con l'Ispettorato nazionale del lavoro.

Ciò detto, se viene accertata all'esito del procedimento *de quo* la sussistenza di una ritorsione, l'ANAC irroga, alla persona fisica responsabile, una sanzione amministrativa pecuniaria da 10.000 a 50.000 euro²¹.

I criteri utilizzati dall'ANAC, ai sensi dell'art 11 della legge 681/89, al fine di irrogare una sanzione proporzionata e ragionevole, sono:

- la gravità della violazione. In tal senso, costituiscono, ad esempio, indici di maggiore gravità e quindi possono giustificare un inasprimento della sanzione rispetto al minimo previsto: l'intensità della

volontarietà ritorsiva; il numero delle ritorsioni adottate; la maggiore afflittività della ritorsione adottata nei confronti del whistleblower; la circostanza che prima dell'inizio del procedimento, il soggetto segnalato sia stato già sanzionato dall'ANAC o dall'Autorità giurisdizionale per precedenti comportamenti ritorsivi; l'opera svolta dall'agente per l'attenuazione o eliminazione delle conseguenze della violazione. In tal senso, potrà essere valutata come circostanza attenuante, a mero titolo esemplificativo, la condotta dell'autore del provvedimento ritorsivo che, prima della conclusione del procedimento sanzionatorio innanzi ad ANAC, proceda ad annullare in autotutela il suddetto provvedimento;

- la personalità del responsabile e le sue condizioni economiche.

Occorre inoltre considerare che il decreto all'esame introduce, rispetto alla previgente normativa, alcune novità in merito all'attività informativa cui è tenuta l'ANAC nell'ipotesi in cui sia stata accertata una ritorsione.

Al riguardo, l'art. 19, comma 1, del d.lgs. 24/2023, statuisce che:

- a) in caso di ritorsioni commesse nel contesto lavorativo di un soggetto del settore pubblico, l'ANAC informa immediatamente il Dipartimento della funzione pubblica presso la Presidenza del Consiglio dei ministri e gli eventuali organismi di garanzia o di disciplina, per i provvedimenti di loro competenza;
- b) in caso di ritorsioni commesse nel contesto lavorativo di un soggetto del settore privato l'ANAC informa l'Ispettorato nazionale del lavoro, per i provvedimenti di propria competenza.

Un'ultima precisazione è doverosa: in base all'attuale normativa colui che ha effettuato una segnalazione/denuncia/divulgazione in conformità alla normativa *sub observatione* e che ritiene di aver subito una ritorsione, può decidere di:

- Rivolgersi all'ANAC per sollecitare, laddove ricorrano i presupposti, l'irrogazione di una sanzione "punitiva e afflittiva" nei confronti del responsabile.

¹⁹ In questo senso si v. la delibera ANAC n. 717 del 20 ottobre 2021 e la delibera ANAC n. 673 del 22 settembre 2021, in <https://www.anticorruzione.it/-/whistle-blower-licenziato-non-tutelabile-se-non-si-tratta-di-ritorsione>.

²⁰ Cfr. art. 19, comma 2, del d.lgs. 24/2023.

²¹ Si precisa che la sanzione è personale e avverso di essa è ammesso il ricorso innanzi al TAR del Lazio.

- Ricorrere all’Autorità Giudiziaria per ottenere l’accertamento giurisdizionale della natura ritorsiva. A tal proposito, si rammenta che compete esclusivamente all’Autorità giudiziaria «adottare tutte le misure, anche provvisorie, necessarie ad assicurare la tutela alla situazione giuridica soggettiva azionata, ivi compresi il risarcimento del danno, la reintegrazione nel posto di lavoro, l’ordine di cessazione della condotta posta in essere in violazione del divieto di ritorsioni e la dichiarazione di nullità degli atti adottati²²».

In relazione a tale ultimo profilo, ossia alla titolarità del potere dichiarativo della nullità degli atti ritorsivi, spiace registrare un significativo passo indietro del legislatore nazionale rispetto al previgente assetto normativo, nell’ambito del quale l’ANAC aveva adottato non solo delibere sanzionatorie ma anche dichiarative della nullità, prevista *ex lege*, delle ritorsioni accertate, offrendo così un rimedio tempestivo, volto a ripristinare la situazione giuridica del segnalante.

- Intraprendere entrambe le iniziative sopra dette. In questo ultimo caso, l’Autorità ha però previsto, all’art. 15, comma 3, *lett. c*), del Regolamento WHIB, che il procedimento sanzionatorio avviato debba essere sospeso laddove sia pendente un giudizio avente il medesimo oggetto di detto procedimento. Formatosi il giudicato, il Dirigente dell’UWHIB valuta i presupposti per dare nuovo impulso al procedimento sanzionatorio.

La *ratio* di tale previsione è da rintracciare nell’esigenza di evitare il rischio di pronunce difformi in merito alla medesima vicenda fattuale.

²² Cfr. art. 19, comma 4, del d.lgs. 24/2023.

5. Alcuni dati relativi all’attività svolta dall’ANAC dal varo della normativa al 2022

Come emerso dalla disamina del quadro normativo e delle competenze dell’ANAC, la disciplina del whistleblowing è, in Italia, ancora in evoluzione; nuove considerazioni, infatti, potranno essere formulate solo quando sarà possibile valutare l’impatto della nuova disciplina nel settore pubblico e soprattutto nel settore privato, per il quale la normativa *de qua* costituisce un’assoluta novità.

In ogni caso è possibile già effettuare un bilancio relativo all’evoluzione dell’istituto in parola alla luce dell’attività sinora svolta dall’ANAC nella materia in esame, quantomeno con riferimento al settore pubblico.

5.1. La gestione delle segnalazioni di presunti illeciti

A tal proposito, interessanti risultano i dati indicati nella Relazione annuale dell’Autorità Nazionale Anticorruzione, presentata l’8 giugno 2023 alla Camera dei Deputati (di seguito Relazione al Parlamento), ove si legge che, nel corso dell’anno 2022, sono stati aperti 347 fascicoli dall’Ufficio per la vigilanza sulle segnalazioni dei whistleblower, di cui 272 relativi a segnalazioni di presunti illeciti.

Le condotte oggetto di segnalazione hanno riguardato soprattutto l’ambito degli appalti pubblici, quello delle procedure concorsuali, la gestione delle risorse pubbliche, la mancata attuazione della disciplina anticorruzione, nonché numerosi casi di *maladministration*.

È interessante notare che su un campione di cento fascicoli del 2022 relativi a segnalazioni di presunti illeciti, per sei di essi è stata disposta la trasmissione alle Autorità giudiziarie per i seguiti di competenza.

A titolo meramente esemplificativo, l’ANAC indica che le segnalazioni inoltrate alla Procura della Repubblica e alla Procura

della Corte dei conti descrivevano presunte violazioni commesse nell'ambito delle procedure concorsuali per favorire taluni candidati, presunte condotte riconducibili alla falsa attestazione della presenza in servizio, al reato di frode nelle pubbliche forniture nonché alla cattiva gestione delle risorse pubbliche.

Circa il 66% delle segnalazioni pervenute nel corso del medesimo sono state acquisite tramite la piattaforma informatica, dato che conferma il *trend* degli anni precedenti e che dimostra la preferenza degli utenti per tale strumento di presentazione delle segnalazioni, in virtù delle evidenti garanzie di riservatezza, sicurezza e affidabilità che essa assicura.

5.2. Il procedimento sanzionatorio per l'adozione di ritorsioni ai danni di whistleblower

Dal 2018 al 2022, sono stati avviati trentuno procedimenti sanzionatori a seguito di comunicazioni di presunte ritorsioni lamentate dai dipendenti pubblici e sette di essi sono stati definiti con l'irrogazione di una sanzione amministrativa pecuniaria nei confronti del responsabile.

Di seguito, si riportano in modo sintetico i contenuti di due peculiari delibere sanzionatorie.

Delibera ANAC n. 761/2020

Con la delibera n. 761 del 1° ottobre 2020, il Consiglio dell'ANAC ha irrogato una sanzione pecuniaria nei confronti del soggetto ritenuto responsabile, a seguito di apposito accertamento, di aver agito con intento punitivo ai danni di un whistleblower.

In questo caso, il whistleblower, membro di una commissione pubblica di esame, aveva denunciato ai superiori gerarchici e all'ANAC presunti illeciti relativi alla composizione della commissione da lui stesso presieduta ed era stato successivamente sottoposto al provvedimento disciplinare.

Ritenendo che tale provvedimento disciplinare fosse ritorsivo in quanto adottato per ragioni connesse alla segnalazione, il dipendente si rivolgeva all'ANAC; esaminati gli atti, l'Ufficio per la vigilanza sulle segnalazioni dei whistleblower avviava il procedimento sanzionatorio nei confronti del firmatario del provvedimento in quanto, da un'attenta disamina degli atti, emergeva, almeno *prima facie*, una relazione tra la segnalazione e la sanzione disciplinare in virtù:

- della prossimità temporale tra la segnalazione e la sanzione;
- della circostanza per cui il dipendente aveva sollecitato i superiori a intervenire avvertendoli che, se non avessero rimosso le irregolarità avrebbe inoltrato una segnalazione all'ANAC;
- della circostanza per cui il dipendente aveva sollecitato i superiori a rivolgersi all'ANAC;
- della circostanza per cui il dipendente durante il procedimento disciplinare aveva manifestato la propria qualifica di whistleblower.

Dopo un attento esame della questione, ANAC: a) ha ritenuto sussistente la qualifica di whistleblower in capo al dipendente e ha considerato la segnalazione di quest'ultimo riconducibile all'art. 54-*bis* del d.lgs. 165/2001, applicabile *ratione temporis*; b) ha ritenuto, inoltre, infondate e pretestuose le motivazioni poste alla base della sanzione disciplinare; c) ha ritenuto che il responsabile conoscesse la segnalazione effettuata all'ANAC, il cui contenuto, peraltro, era identico a quello della segnalazione precedentemente inoltrata ai superiori gerarchici; d) ha ritenuto che il responsabile non avesse giustificato il provvedimento sanzionatorio con motivazioni estranee alla segnalazione; e) ha accertato la natura ritorsiva del provvedimento disciplinare e, conseguentemente, ne ha dichiarato la nullità; f) ha inflitto una sanzione di euro 5.000 al firmatario del provvedimento disciplinare.

Delibera n. 311/2022

Con la delibera n. 311 del 21 giugno 2022, il Consiglio dell'ANAC ha irrogato una sanzione pecuniaria nei confronti del soggetto ritenuto responsabile, a seguito di apposito accertamento, di aver agito con intento punitivo ai danni di un whistleblower.

In questo caso, il whistleblower, dipendente appartenente al personale militare, aveva segnalato alla Procura della Corte dei conti presunte anomalie inerenti ai trasferimenti d'autorità del personale militare, in grado, a parer suo, di causare danno erariale. A seguito di tale segnalazione, il dipendente era stato sottoposto a provvedimento disciplinare.

Dopo un attento esame della questione, ANAC: a) ha ritenuto che la normativa in materia whistleblowing si applichi anche al personale militare; b) ha qualificato il dipendente militare come whistleblower e ha ricondotto la relativa segnalazione all'art. 54-bis del d.lgs. 165/2001, applicabile *ratione temporis*; c) ha affermato che la fondatezza o meno della denuncia presentata da un whistleblower e, quindi, l'eventuale mera archiviazione della stessa, non è una condizione richiesta dalla legge per l'attivazione o per la perdita delle tutele di cui all'art. 54-bis d.lgs. 165/2001, in quanto il segnalante potrebbe non avere la preparazione giuridica necessaria a valutare se nella vicenda denunciata ricorrono effettivamente tutti gli elementi costitutivi della responsabilità che, di volta in volta, può venire in rilievo. L'accertamento di tali profili spetta, infatti, esclusivamente all'Autorità competente; d) ha riscontrato che la sanzione disciplinare era stata adottata per ragioni esclusivamente determinate dalla segnalazione presentata dal dipendente alla Corte dei conti. Infatti, come si evinceva dal provvedimento sanzionatorio, la ragione che ne aveva determinato l'adozione era stata proprio quella di punire il dipendente, il quale - mediante tale esposto - avrebbe assunto una posizione critica nei riguardi dell'Amministrazione e avrebbe manifestato giudizi fortemente lesivi della dignità del Corpo di appartenenza; e) ha ritenuto integrata la violazione

dell'art. 54-bis. Al riguardo è stato precisato che l'art. 54-bis comma 9 del d.lgs. 165/2001 prevede che le tutele nei confronti del dipendente che segnala illeciti vengano meno solo ed esclusivamente nei casi in cui «sia accertata, anche con sentenza di primo grado, la responsabilità penale del segnalante per i reati di calunnia o diffamazione o comunque per reati commessi con la denuncia di cui al comma 1 ovvero la sua responsabilità civile, per lo stesso titolo, nei casi di dolo o colpa grave». Nel caso di specie, non si è ritenuto rispettato il dettato di tale disposizione, giacché il provvedimento disciplinare in contestazione - alla luce del fatto che la relativa motivazione era interamente ancorata al dato, ritenuto certo e incontestabile, dell'avvenuta lesione dell'immagine e della reputazione dell'Ente - avrebbe dovuto essere adottato solo qualora il dipendente fosse stato ritenuto, da un giudice terzo e imparziale, responsabile civilmente o penalmente per una condotta diffamatoria o calunniosa posta in essere attraverso la segnalazione. Ne consegue che, nella fattispecie all'esame, il dettato del comma 9 è stato disapplicato arbitrariamente dal firmatario della sanzione che - sostituendosi all'accertamento giurisdizionale - ha agito in via autonoma, sanzionando il whistleblower per motivi connessi alla segnalazione, eludendo così la tutela di cui all'art. 54-bis del d.lgs. 165/2001. In relazione a tale aspetto, è stato ribadito che, per una corretta applicazione del comma 9 dell'art. 54-bis, l'Amministrazione, ritenendo responsabile il militare per aver posto in essere - attraverso la segnalazione - una condotta calunniosa, diffamatoria o, in generale, penalmente o civilmente rilevante, avrebbe dovuto agire nei suoi confronti in sede giudiziaria al fine di ottenere l'accertamento della relativa responsabilità penale o civile per dolo o colpa grave. Solo laddove in tali sedi fosse intervenuta una sentenza di condanna, sarebbe stato possibile sanzionare legittimamente il militare segnalante; f) ha ritenuto, alla luce di quanto sopra esposto, che il responsabile non avesse giustificato il provvedimento sanzionatorio con motivazioni estranee alla segnalazione; g) ha accertato

la natura ritorsiva del provvedimento disciplinare e, conseguentemente, ne ha dichiarato la nullità; h) ha inflitto una sanzione di euro 5.000 al firmatario del provvedimento disciplinare²³.

5.3. Il procedimento sanzionatorio nei confronti del RPCT

Sotto il vigore del previgente art. 54-*bis*, comma 6, terzo periodo, del d.lgs. 165/2001, l'ANAC è stata investita del potere sanzionatorio da esercitare anche nel caso in cui fosse accertato il mancato svolgimento delle doverose attività di verifica e analisi delle segnalazioni ricevute dal Responsabile della prevenzione della Corruzione e della Trasparenza di un ente pubblico.

Ora, nella Relazione annuale relativa all'attività svolta nel 2022, l'Autorità ha precisato che nel corso del medesimo anno «alcuna sanzione riconducibile a tale fattispecie è stata irrogata nei confronti dei Responsabili della prevenzione della corruzione e della trasparenza in quanto, nelle varie interlocuzioni con l'Autorità, è sempre emerso che i RPCT avevano correttamente gestito le segnalazioni ricevute²⁴».

5.4. Il procedimento sanzionatorio in caso di mancata adozione di un sistema di gestione delle segnalazioni whistleblowing

Infine, si rammenta che l'art. 54-*bis*, comma 6, secondo periodo, del d.lgs. 165/01 ha attribuito all'ANAC il potere di sanzionare le

amministrazioni prive di un sistema di inoltro e gestione delle segnalazioni whistleblowing o quelle dotate di un sistema non conforme a quanto prescritto dalle Linee guida adottate con la delibera n. 469 del 9 giugno 2021, *ratione temporis* applicabili.

Ebbene, anche in relazione a tali fattispecie, l'Autorità non ha adottato alcun provvedimento sanzionatorio. Risulta, però, utile evidenziare che – con la Direttiva annuale sullo svolgimento della funzione di vigilanza dell'ANAC e con il relativo Piano Ispettivo per l'anno 2022 – il Consiglio dell'Autorità ha individuato una serie di enti pubblici da sottoporre alle verifiche ispettive volte a verificare la presenza di un sistema di gestione delle segnalazioni e la relativa conformità a quanto previsto dalle citate previgenti Linee guida in termini di modalità di gestione, tempistiche e tutela della riservatezza.

Come emerge dalla indicata Relazione al Parlamento, «tali verifiche ispettive hanno anzitutto consentito di raggiungere risultati apprezzabili per promuovere e implementare al meglio il whistleblowing in Italia, con particolare riferimento al miglioramento degli strumenti e delle procedure whistleblowing. Basti pensare che l'attività ispettiva espletata dall'Ufficio UWHIB ha condotto a un risultato di estrema rilevanza rappresentato dall'adeguamento alle indicazioni delle Linee guida ANAC del sistema informatico offerto da uno dei principali fornitori operanti nel panorama italiano, adeguamento orientato a garantire la massima riservatezza dell'identità del segnalante e a evitare comportamenti impropri dei RPCT».

L'Autorità ha altresì aggiunto che, dalle espletate attività ispettive, sono emerse anche delle criticità diffuse in merito alle modalità e alle tempistiche di gestione delle segnalazioni, con particolare riferimento alla tutela della riservatezza, alla disciplina della conservazione dei dati personali, del conflitto interessi, delle responsabilità del RPCT.

²³ Al momento della stesura del contributo (ottobre 2023), la delibera riportata è oggetto di un contenzioso giurisdizionale pendente innanzi al Consiglio di Stato.

²⁴ Cfr. Relazione annuale dell'Autorità Nazionale Anticorruzione relativa all'anno 2022, cit., p. 78.

Al riguardo si legge: «Lo scostamento significativo tra le modalità seguite dagli Enti per acquisire le segnalazioni e per disciplinarne il procedimento di gestione, rilevato quantomeno con riferimento al campione di indagine, ha evidenziato una carenza informativa sui contenuti delle Linee guida che ha imposto una riflessione doverosa, soprattutto in un'ottica di collaborazione con gli enti vigilati, nei confronti dei quali è necessario che l'Autorità assolva non un mero ruolo di gendarme, ma una utile funzione di indirizzo e di regolazione in grado di supportare le pubbliche amministrazioni, specialmente quelle di piccole e medie dimensioni, a impostare correttamente la disciplina da seguire per il necessario recepimento e adeguamento della normativa in esame. Pertanto, il Consiglio dell'Autorità ha ritenuto di assegnare alle amministrazioni ispezionate un termine per l'adeguamento della relativa disciplina di gestione delle segnalazioni whistleblowing alle previsioni delle Linee guida, con l'espresso avvertimento che, laddove alla scadenza di tale termine, fossero state rilevate le criticità contestate, sarebbe stato avviato il procedimento sanzionatorio semplificato, nei confronti dell'organo di indirizzo dell'Amministrazione, ai sensi dell'art. 54-bis, comma 6, secondo periodo, e dell'art. 17 del *Regolamento per la gestione delle segnalazioni e per l'esercizio del potere sanzionatorio in materia di tutela degli autori di segnalazioni di illeciti o irregolarità di cui siano venuti a conoscenza nell'ambito di un rapporto di lavoro di cui all'art. 54-bis decreto legislativo n. 165/2001* adottato dall'Autorità Nazionale Anticorruzione con delibera n. 690 del 1 luglio 2020 (GU n. 205 del 18 agosto 2020).

Gli Enti ispezionati, cui sinora è stato assegnato tale termine, hanno tempestivamente adeguato, aggiornato e implementato le relative procedure di gestione delle segnalazioni whistleblowing e, conseguentemente, non è stato necessario avviare il procedimento

sanzionatorio ex art. 54-bis, comma 6, secondo periodo, del d.lgs. 165/01²⁵».

6. Il contributo dell'ANAC nel quadro euro-unitario

A conferma del ruolo cruciale rivestito nella materia in esame, si rammenta altresì che l'Autorità ha assunto un ruolo attivo nel processo di recepimento della Direttiva europea che si è concretizzato nella partecipazione ai tavoli tecnici deputati alla trasposizione della stessa nel diritto nazionale, nella formulazione di osservazioni e proposte, in gran parte condivise e recepite nel decreto legislativo 10 marzo 2023, n. 24.

Ma vi è di più.

Al fine di potenziare la tutela dei segnalanti, l'ANAC ha assunto una posizione centrale anche nel quadro euro-unitario, ove è stata istituita, sin dal 2019, la Rete europea per l'integrità e il whistleblower (NEIWA), in cui sono attualmente rappresentate 22 autorità, di cui 20 appartenenti agli Stati membri dell'Unione europea. Tale Rete offre una piattaforma di cooperazione e scambio di conoscenze ed esperienze nel campo della integrità e del whistleblowing, e la Consigliera dell'ANAC, dott.ssa Laura Valli, ne è attualmente il Presidente.

Segnatamente, tra gli obiettivi perseguiti, si ricordano quelli di promuovere la corretta applicazione della Direttiva europea, di favorire la collaborazione tra i membri NEIWA e le organizzazioni pubbliche nazionali, europee e internazionali per lo sviluppo di attività comuni nelle aree oggetto delle segnalazioni, nonché quello di incentivare l'armonizzazione degli strumenti più adeguati per

²⁵ Relazione annuale dell'Autorità Nazionale Anticorruzione relativa all'anno 2022, cit., pp. 78 e ss.

contribuire al rafforzamento della tutela dei whistleblower e del coinvolgimento attivo delle parti interessate, tra cui la società civile, i titolari di cariche pubbliche e i legislatori.

7. Conclusioni

Si può concludere osservando che l'approvazione della nuova normativa whistleblowing costituisce senza dubbio un ulteriore passo in avanti nella tutela dei segnalanti: il nostro ordinamento può, ora, contare su un quadro normativo omogeneo e su rimedi analoghi adottati nei vari Paesi dell'Unione Europea.

L'augurio, espresso in diverse sedi, è che l'istituto in esame possa essere sempre più valorizzato in virtù degli effetti positivi che ne derivano in termini di prevenzione degli illeciti ma anche in ragione della valenza politica, umana ed etica che tale disciplina assume. Non bisogna dimenticare, infatti, che la scelta coraggiosa di far emergere illeciti nel contesto lavorativo è strettamente collegata al concetto del “fare la cosa giusta per il bene comune”.

In questa prospettiva, il contributo dell'ANAC, la cui attività diviene il *core business* della normativa, diventa determinate per il definitivo passaggio da una cultura che stigmatizza i segnalanti, considerandoli dei “delatori”, delle “spie”, a una cultura che li sostiene concretamente²⁶.

²⁶ Per analoghe conclusioni sia consentito al riguardo richiamare Cossu (2023), nonché Cossu, Valli 2023.

Riferimenti bibliografici

- Cossu G. (2023), “Il Diritto a segnalare: La nuova normativa in materia whistleblowing- il Decreto Legislativo 10 marzo 2023, n. 24”, *Lavoro, Diritti, Europa. Rivista Nuova di Diritto del Lavoro*, n. 2, pp. 1-19.
- Cossu G., Valli L. (2023), “Il whistleblowing: dalla Direttiva 1937/2019 al Decreto Legislativo 24/2023”, *Federalismi.it, rivista di diritto pubblico italiano, comparato, europea*, Osservatorio Trasparenza, 19, pp. 155-185.

La tutela dell'identità personale come chiave di volta del nuovo whistleblowing

Laura Ferola

SOMMARIO: 1. Whistleblowing e riservatezza: quel minimo comun denominatore tra disvelamento e protezione di dati personali - 2. Protezione del segnalante e del segnalato: due identità da salvaguardare - 3. Le criticità da superare emergenti dalla applicazione pratica della disciplina previgente - 4. L'ammodernamento dell'istituto e il suo fondamentale raccordo con la disciplina in materia di protezione dei dati personali - 5. Uno sguardo al futuro.

1. Whistleblowing e riservatezza: quel minimo comun denominatore tra disvelamento e protezione di dati personali

Il rinnovato istituto del whistleblowing rappresenta un esempio plastico del fatto che la trasparenza burocratica, intesa quale elemento fondamentale per tutelare la pubblica amministrazione e il mondo privato dai fenomeni corruttivi, si può – anzi, si deve – raggiungere attraverso le strade offerte dalla privacy o, meglio, dalla disciplina in materia di protezione dei dati personali.

Infatti, le norme sul whistleblowing dimostrano come la riservatezza delle persone e la trasparenza (da intendersi non tanto come accesso ai documenti amministrativi, bensì in relazione alla sua finalizzazione volta alla promozione della partecipazione degli interessati all'attività amministrativa per favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche) non siano concetti antitetici, ma – al contrario – tra loro necessariamente coniugabili e confluenti verso un unico obiettivo: quello di una amministrazione (pubblica o privata che sia) virtuosa e corretta.

Questo assioma non sempre emerge nitidamente dallo studio del whistleblowing: troppo spesso, infatti, si cade nella facile suggestione che la protezione dei dati personali sia servente e possa favorire l'opacità del governo (pubblico e privato) degli affari e, quindi, favorire la proliferazione della corruzione; invece, è la trasparenza eccessiva (i.e. la diffusione di dati e informazioni non essenziali) che favorisce quelle zone d'ombra in cui si annida e prospera il malaffare. Non a caso la disciplina sulla trasparenza, segnatamente la legge 241/1990 così come il d.lgs. 33/2013 inglobano, al loro interno, espressi e diffusi riferimenti alla protezione dei dati personali.

La particolare tutela garantita al whistleblower (*rectius* segnalante), oggi rafforzata dal d.lgs. 24/2023, dunque, segue la linea che il legislatore ha già saggiamente intrapreso: la disciplina sul whistleblowing è tesa, infatti, alla protezione del segnalante proprio per incoraggiare non la delazione, si badi bene, ma una sana reazione civica alla tirannia del fenomeno corruttivo.

La riservatezza garantita al whistleblower lo aiuta a superare l'indifferenza nell'assistere alla commissione altrui di illeciti e assume, dunque, una dimensione oltremodo significativa, perché non tutela in via prioritaria l'identità personale, bensì il whistleblower stesso da ritorsioni e da forme di *mobbing* che si possono verificare nei confronti di chi ha il coraggio di denunciare il malaffare.

Emerge, così, che la conoscenza dei dati personali del segnalante deve rispondere a requisiti di minimizzazione e correttezza, tipici del sistema instaurato dal Regolamento (UE) 2016/679 (di seguito anche "RGPD"), poiché la loro divulgazione, in specie al segnalato, può frenare la sana reazione civica di chi assiste ad attività illecite. Infatti, la conoscenza dell'identità – ovvero dei dati personali identificativi del segnalante – da parte del segnalato può portare quest'ultimo ad adottare condotte intimidatorie nei confronti del segnalante. Con ciò rischiando di vanificare l'obiettivo perseguito dal legislatore che (in chiave preventiva, più che repressiva, non riuscendo, il sistema penale a contrastare efficacemente la corruzione

proprio per mancanza di elementi probatori) ha inteso «promuovere la partecipazione degli interessati all'attività amministrativa e favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche» (art. 1, comma 1, d.lgs. 33/2013).

2. Protezione del segnalante e del segnalato: due identità da salvaguardare

Non sembra errato ritenere che la disciplina sul whistleblowing abbia mutuato dalla materia penale il principio di cui alla legge 6/2018, in base al quale si assicurano particolari garanzie ai testimoni di giustizia, al fine di incentivare – mediante opportune forme di tutela tali da rendere i diritti del segnalato recessivi a fronte di quelli del whistleblower – il contributo fondamentale di chi, essendo a conoscenza di fatti criminali senza essere attivamente coinvolto in essi e denunciandoli alle autorità, è in grado di fornire informazioni utili alle indagini, limitandone la condotta omertosa o reticente¹.

Ma vi è di più: nel sistema di protezione delle persone che segnalano illeciti, si fronteggiano due esigenze, quelle del segnalante a non vedere disvelata la sua identità personale e quella del segnalato ad accedere ai dati che lo riguardano proprio per difendere, a sua volta, la propria identità personale.

¹ Al riguardo, è altrettanto interessante l'analisi della disciplina riguardante la testimonianza degli agenti sotto copertura, così come dell'utilizzo dell'istituto del whistleblowing nel contrasto alla corruzione e la tutela del segnalante mediante l'anonimato, vista l'indispensabilità del suo apporto conoscitivo nel processo penale, effettuata da Evaristi 2021, p. 970.

Nella procedura di whistleblowing, nel cui ambito la protezione dell'identità del segnalante (e dei dati che possano comunque, se pur indirettamente, consentire la sua identificazione) risulta essenziale, il pieno esercizio dei diritti di accesso da parte del segnalato potrebbe vanificare tale finalità e dunque l'intero impianto della procedura. Non a caso il d.lgs. 108/2018, che ha operato l'adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del RGPD novellando il d.lgs. 196/2003 recante il *Codice in materia di protezione dei dati personali*, ha trovato un punto di equilibrio introducendo nel nostro ordinamento l'art. 2-*undecies* con riferimento (anche) alle procedure di whistleblowing (comma 1, *lett. f*), per cui, in parallelo alle preclusioni *ex lege* 241/1990 e d.lgs. 33/2013, l'esercizio del diritto di accesso della persona coinvolta ai dati che lo riguardano può essere limitato o differito, ovvero esercitato con istanza al Garante, qualora dall'ostensione delle predette informazioni possa derivare un pregiudizio effettivo e concreto alla riservatezza dell'identità del soggetto che segnala l'illecito di cui egli sia venuto a conoscenza in ragione del proprio ufficio².

² Per un approfondimento, cfr. Tenore 2020, p. 46.

3. Le criticità da superare emergenti dalla applicazione pratica della disciplina previgente

La disciplina previgente lasciava ancora insolute alcune questioni che emergevano dell'applicazione pratica delle sue disposizioni³.

Criticità che sono state disvelate da alcuni provvedimenti adottati in materia dal Garante per la protezione dei dati personali (di seguito “Garante”), perché solo l'esame empirico della realtà può dare la misura dei fenomeni oggetto di studio: tra il 2020 e il 2022, oltre a un ciclo di specifiche attività ispettive, l'Autorità ha adottato una serie ordinanze-ingiunzione nei confronti di “utilizzatori” del whistleblowing (sia enti pubblici, in qualità di titolari del trattamento, sia società private, quali fornitrici di applicativi che gestivano l'acquisizione e la gestione di segnalazioni illecite⁴).

In tutti i casi esaminati, è stata rilevata la mancata individuazione di misure tecniche e organizzative adeguate a tutelare la riservatezza delle persone - che, riverberandosi sugli assetti interni dell'ente/organizzazione, non erano idonee a favorire l'attivazione

³ In senso critico sulla disciplina previgente, nelle more del recepimento della direttiva (UE) 2019/1937, si è espressa Donini 2022. Per ulteriori approfondimenti si consultino, altresì, Maraga 2022, p. 288; Natali 2022, p. 609; Bisio 2021, p. 1699; Valente, Ghera 2021, p. 245; Savini, Vetrò 2021, p. 145; Bertocchi, Bisio, Lubello 2021; Boscati 2020a; Boscati 2020b.

⁴ V. provvedimenti nei confronti di Clio s.r.l., 21 luglio 2022, in www.gpdp.it (doc. web n. 9811271); dell'Azienda ospedaliera di Perugia, 7 aprile 2022 (doc. web n. 9768363); dell'Università di Roma “La Sapienza”, 23 gennaio 2020 (doc. web n. 9269618). Si veda anche “Audizione di Antonello Soro, [allora] Presidente del Garante per la protezione dei dati personali, nell'ambito dell'esame della proposta di legge C. 1751, recante *Disposizioni per la protezione degli autori di segnalazioni di reati o irregolarità nell'interesse pubblico* presso le Commissioni Riunite II (Giustizia) e XI (Lavoro pubblico e privato) della Camera dei Deputati, 22 ottobre 2015 (doc. web n. 8731812).

della procedura di whistleblowing da parte dei testimoni di condotte illecite e, dall'altro lato, a garantire un livello di sicurezza adeguato agli specifici rischi derivanti dai trattamenti in esame (artt. 24, 25 e 32, RGPD) -, nonché modelli di gestione delle segnalazioni in difformità dai principi di protezione dei dati personali fin dalla progettazione e per impostazione predefinita (art. 25 RGPD).

Si trattava di parametri che rafforzavano il ricorso alle procedure di whistleblowing, in quanto tutelano la riservatezza del segnalante, ma anche del segnalato. Ci si riferisce, in particolare a:

- a) il rispetto del principio di minimizzazione in tutte le fasi della procedura (art. 5, par. 1, *lett. c*), RGPD). Nella fase di acquisizione della segnalazione, il titolare del trattamento deve fare in modo che il segnalante comunichi solo le informazioni necessarie a individuare la fattispecie sotto il profilo soggettivo, ad esempio attraverso un sistema che lo indirizzi nell'inserimento delle informazioni (mediante la predisposizione di una policy specifica e la previsione dell'utilizzo di una piattaforma con indicazione dei dati da inserire o di moduli da compilare);
- b) la garanzia della trasparenza del trattamento a beneficio del segnalante e del segnalato. Entrambi hanno diritto a conoscere le modalità con cui sono raccolti, utilizzati o comunque trattati i loro dati personali; pertanto, devono ricevere un'informativa specifica ai sensi degli artt. 13-14 RGPD. In particolare, il titolare del trattamento è tenuto a informare dipendenti, fornitori, etc. in maniera efficace e con modalità facilmente accessibili in ordine alle tutele previste (ad esempio fornendo istruzioni consultabili sul proprio sito web, ma anche nella intranet o attraverso affissione nei locali interni dell'azienda/ente), anche evidenziando le facoltà previste, in tema di esercizio dei diritti, di cui all'art. 2-*undecies* del d.lgs. 196/2003;
- c) l'assicurazione di un livello di sicurezza dei dati personali adeguato agli specifici rischi derivanti dai trattamenti in esame (artt. 24, 25 e 32 RGPD), nonché l'adozione di modelli di gestione

delle segnalazioni in conformità ai principi di protezione dei dati fin dalla progettazione e per impostazione predefinita (art. 25 RGPD), al fine di scongiurare il rischio di un accesso indebito ai dati del segnalante ovvero di fughe di notizie.

4. L'ammodernamento dell'istituto e il suo fondamentale raccordo con la disciplina in materia di protezione dei dati personali

Le criticità sopra richiamate in termini sintetici, strettamente afferenti ai profili di protezione dei dati personali, non sono gli unici motivi per i quali il legislatore nazionale ha riordinato il quadro normativo sul whistleblowing⁵.

Infatti, va anche sottolineato che l'invocazione della tutela

⁵ In dettaglio si rinvia a *L'analisi tecnico normativa (A.T.N.) sullo schema di decreto legislativo recante Attuazione della direttiva (UE) 2019/1937 del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 ottobre 2019, riguardante la protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell'Unione e recante disposizioni riguardanti la protezione delle persone che segnalano violazioni delle disposizioni normative nazionali*, di cui all'Amministrazione proponente: Ministro per gli affari europei, il Sud, le politiche di coesione e il PNRR e Ministro della giustizia, 2023. Si veda, altresì, Senato della Repubblica-Servizio del bilancio, *Schema di decreto legislativo recante attuazione della direttiva (UE) 2019/1937 riguardante la protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell'Unione e recante disposizioni riguardanti la protezione delle persone che segnalano violazioni delle disposizioni normative nazionali*, Atto del Governo n. 10, Legislatura 19^a, Dossier n. 14, dicembre 2022, <https://www.senato.it/serve/PDF/PDFServer/BGT/01363928.pdf>.

garantita dalle previgenti norme sul whistleblowing non sembra aver sortito gli effetti sperati⁶: i casi di whistleblowing continuavano a essere contratti numericamente e non sempre rispondenti al dettato normativo, specie in relazione all'elemento oggettivo del concetto di condotta illecita (che deve essere segnalata solo in quanto lesiva dell'interesse pubblico o dell'integrità della amministrazione pubblica o dell'ente privato), registrandosi spesso la sua sovrapposizione a problematiche di carattere personale⁷.

⁶ Va sottolineato che secondo l'Autorità Nazionale Anticorruzione, le segnalazioni si sono progressivamente ridotte sostanzialmente per due ordini di ragioni: 1) la migliore conoscenza dell'istituto, grazie anche all'emanazione di Linee guida che hanno sciolto parecchi nodi interpretativi sull'istituto, ha fatto sì che i dipendenti pubblici segnalassero effettivamente fatti riconducibili alla nozione di "condotta illecita" e che quindi le segnalazioni fossero maggiormente rispondenti al dettato normativo. Pertanto, mentre prima il whistleblowing era concepito un po' come uno "sfogatoio" tramite il quale inviare ad ANAC ogni specie di lamentela, oggi non è più così; 2) lo *smart working* ha ridotto il tempo di permanenza in ufficio e così anche la quantità di segnalazioni di irregolarità, illeciti e anomalie ad ANAC. Inoltre, il ruolo degli RPCT all'interno delle amministrazioni si è rafforzato, con la conseguenza che a differenza di qualche anno fa, oggi i dipendenti pubblici segnalano illeciti anche all'interno degli enti di appartenenza. Così *Relazione al Parlamento sull'attività svolta dall'Anac nel 2021 – Whistleblowing*, in www.anticorruzione.it.

⁷ La giurisprudenza in diverse occasioni ha opportunamente tracciato i confini della disciplina in relazione al bene-interesse tutelato: TAR Molise (Sez. I), 3 febbraio 2021, n. 32, ha fatto proprio l'orientamento – già enucleato da TAR Campania Napoli (Sez. VI), 8 giugno 2018, n. 3880 – secondo il quale «l'istituto del whistleblowing è estraneo a scopi essenzialmente di carattere personale o per contestazioni o rivendicazioni inerenti al rapporto di lavoro nei confronti di superiori. Questo tipo di conflitti infatti sono disciplinati da altre normative e da altre procedure». Non diversamente, TAR Lazio (Sez. II-bis), 3 novembre 2020, n. 11327,

Il d.lgs. 24/2023 è stato adottato in recepimento della direttiva (UE) 2019/1937⁸, sebbene il suo art. 27 avesse sancito a tal fine il termine ultimo del 17 dicembre 2021⁹. Con la legge 127/2022 di delegazione europea 2021, è stata approvata la delega al Governo per il recepimento delle direttive europee e l'attuazione di altri atti normativi dell'Unione europea. L'art. 13 della legge di delegazione

ha ritenuto che, «ogni qualvolta siano assenti i descritti presupposti sostanziali e formali, ovvero, rispettivamente, la finalità della segnalazione “all’interesse dell’integrità della pubblica amministrazione” da intendersi come interesse a prevenire fenomeni di corruzione (e, più in generale, fenomeni cd. di *maladministration*) e la riserva della segnalazione esclusivamente ai soggetti ivi indicati, non opererà la sottrazione all’accesso previsto dagli articoli 22 e seguenti della legge 7 agosto 1990, n. 241».

⁸ Sulle novità più significative introdotte dalla direttiva (UE) 2019/1937, si rinvia alla *Relazione al Parlamento sull’attività svolta dall’Anac nel 2022 - 5.4 La direttiva (UE) 2019/1937 a tutela del whistleblower e la normativa nazionale di recepimento*, par. 5.4, p. 78, in www.anticorruzione.it.

⁹ Nei confronti del nostro Paese è stata aperta la procedura di infrazione n. 2022/0106 per mancata attuazione della direttiva con la lettera di messa in mora del 27 gennaio 2022, seguita dal parere motivato da parte della Commissione europea del 15 luglio 2022. In verità, le lettere di costituzione in mora sono state inviate a ventiquattro Stati membri che non avevano recepito pienamente la direttiva e non avevano informato la Commissione delle misure di recepimento entro il termine stabilito. La Commissione ha inoltre inviato pareri motivati a quindici Stati membri nel luglio 2022 e a quattro Stati membri nel settembre 2022 per non aver comunicato misure che dessero piena attuazione alla direttiva. La Commissione europea ha deciso il 15 febbraio 2023 di deferire l’Italia, insieme con la Cechia, la Germania, l’Estonia, la Spagna, il Lussemburgo, l’Ungheria e la Polonia, alla Corte di giustizia per il mancato recepimento e l’omessa notifica delle misure nazionali di recepimento della direttiva, considerato il termine – ormai abbondantemente scaduto – del 17 dicembre 2021.

ha dettato una serie di principi e criteri direttivi per l’attuazione della direttiva, segnatamente modificare le disposizioni vigenti e curarne il coordinamento con la normativa europea, assicurando un alto grado di protezione e tutela degli autori di segnalazioni delle violazioni di cui siano venuti a conoscenza nell’ambito di un contesto lavorativo pubblico o privato e degli altri soggetti coinvolti, operando le necessarie abrogazioni e adottando le opportune disposizioni transitorie, nonché esercitare l’opzione riservata agli Stati membri che consente l’introduzione o il mantenimento delle disposizioni più favorevoli ai diritti delle persone segnalanti e di quelle indicate dalla direttiva, al fine di assicurare comunque il massimo livello di protezione e tutela dei medesimi soggetti¹⁰.

Il nuovo impianto normativo opera, così, un profondo riaspetto del regime previgente¹¹: basti solo rilevare che l’istituto del whistleblowing non è più inteso solo come misura di prevenzione della corruzione, ma anche come estrinsecazione del diritto fondamentale dell’individuo alla libera espressione del pensiero e a essere informato¹².

¹⁰ Tra i primi commenti alla nuova disciplina, cfr. Alovio 2023; Barbieri, Santini, Battarino 2023; Cossu, Valli 2023; Cacchiarelli 2023; de Salvia 2022; Morelli, Rosi 2023; Pansarella 2023; Romolotti, Marretta 2023.

¹¹ Una attenta ricostruzione dell’*iter* normativo sul whistleblowing è rinvenibile in Di Filippo 2023, p. 22. Tra i primi commenti sul decreto di recepimento, si veda anche Cardillo 2023.

¹² Si rammenta che già la Corte Europea dei diritti dell’uomo, con la decisione *Gawlik v. Liechtenstein* del 16 febbraio 2021, ha contribuito ad affermare una definizione della fisionomia sovranazionale del whistleblowing tale da inquadrarlo come derivato della libertà di espressione di cui all’art. 10 CEDU. La sentenza è commentata da Ponte 2021. Si veda anche Vitarelli 2023.

Oltre a rafforzare notevolmente la riservatezza dei dipendenti che effettuano la segnalazione¹³, si introducono le medesime cautele a beneficio sia di altri soggetti coinvolti a vario titolo nel procedimento, nei cui confronti si estende opportunamente il sistema di protezione in ragione della posizione professionale da essi ricoperta all'interno dell'ente in cui si registra l'evento (individui che lavorano sotto la supervisione e la direzione di appaltatori, subappaltatori e fornitori; volontari e tirocinanti, retribuiti e non retribuiti, che prestano la propria attività in favore di soggetti del settore pubblico o privato; individui il cui rapporto di lavoro non sia ancora iniziato, nei casi in cui le informazioni riguardanti una violazione siano state acquisite durante il processo di selezione o altre fasi delle trattative precontrattuali), sia di soggetti che hanno rapporti di carattere personale con il segnalante, come il c.d. "facilitatore" (cioè colui che assiste il segnalante nel processo di segnalazione) ovvero di persone che lavorano nel suo medesimo contesto lavorativo e hanno con esso un legame affettivo o di parentela entro il

¹³ Va segnalato che tradizionalmente si dà per presupposto che il segnalante non partecipi all'attività delittuosa compiuta dal soggetto coinvolto. Qualora, invece, si dovesse rilevare una sua compartecipazione, è utile tenere a mente il seguente principio di diritto enunciato da Cass. civ., Sez. Lav. 31 marzo 2023, n. 9148: «La normativa di tutela del dipendente che segnali illeciti altrui (cd. whistleblowing) salvaguardia il medesimo dalle sanzioni che potrebbero conseguire a suo carico secondo le norme disciplinari o da reazioni ritorsive dirette e indirette conseguenti alla sua denuncia, ma non istituisce un esimente per gli autonomi illeciti che egli, da solo o in concorso con altri responsabili, abbia commesso, potendosi al più valutare il ravvedimento operoso o la collaborazione al fine di consentire gli opportuni accertamenti nel contesto dell'apprezzamento, sotto il profilo soggettivo, della proporzionalità della sanzione da irrogarsi nei confronti del medesimo».

quarto grado oppure un rapporto abituale e corrente. Si intende così proteggere da eventuali ritorsioni non solo coloro che si trovano in una posizione di vulnerabilità economica nei confronti della persona da cui dipendono, di fatto, in ragione del rapporto occupazionale intercorrente con il segnalato, ma anche ad altre categorie di persone che, pur non essendo "lavoratori" soffrono uno squilibrio di potere nell'ambito delle loro attività professionali essendo molto vicini alla fonte di informazione delle pratiche asseritamente illecite, come i consulenti oppure i volontari e i tirocinanti, nei cui confronti la ritorsione può esercitarsi dando referenze di lavoro negative o danneggiando in altro modo la loro reputazione o le prospettive di carriera¹⁴.

A ben vedere, tuttavia, il sistema non è sbilanciato unicamente a tutto vantaggio del segnalante e delle persone ad esso collegate (v. artt. 4 e 12 e ss.), poiché le misure di protezione della riservatezza – che prevedono, ai sensi dell'art. 12, l'obbligo di non rivelare l'identità del segnalante senza il suo consenso espresso, nonché specifiche forme di tutela in ambito penale, presso la Corte dei conti ovvero in sede disciplinare¹⁵ - si riverberano e, anzi, sono

¹⁴ Si rammenta che l'art. 17, comma 4, in combinato disposto con l'art. 2, comma 1, *lett. m*), del decreto, reca una ampia indicazione (comunque non tassativa) di «talune fattispecie» che integrano la condotta ritorsiva (quali sanzioni, licenziamento, demansionamento, trasferimento, misure discriminatorie, dirette o indirette, comprensive anche dei danni reputazionali, in particolare sui social media) tali da determinare, in via diretta o indiretta, un danno ingiusto.

¹⁵ Va puntualizzato che laddove la segnalazione costituisca «la mera occasione per lo svolgimento degli accertamenti disciplinari, la conoscenza dell'identità del segnalante non deve essere rivelata, in quanto si presume non essere indispensabile per la difesa dell'incolpato, mentre, se la segnalazione ha costituito il fatto in

espressamente previste *ex artt.* 4, comma 1, e 12, comma 7, anche nei riguardi della c.d. “persona coinvolta”, cioè quella menzionata nella segnalazione alla quale è ascritta la violazione, e non solo: sono previste sanzioni per i segnalanti che volontariamente effettuano segnalazioni o divulgazioni di informazioni false, nonché il diritto al risarcimento del danno in favore di coloro che subiscano pregiudizi a causa di segnalazioni effettuate in violazione della normativa nazionale (v. art. 16, comma 3). Nell’ottica del diritto alla

tutto o in parte a base del procedimento disciplinare e la conoscenza del segnalante è indispensabile per la difesa dell’incolpato, l’identità può essere rivelata con il solo consenso del segnalante, oppure non può essere utilizzata ai fini disciplinari e, in tale ultima ipotesi, ove fosse egualmente utilizzata senza la rivelazione dell’identità del segnalante, si sarebbe in presenza di un vizio del provvedimento disciplinare conclusivo del procedimento» (così Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana, Sez. giurisd., 17 maggio 2021, n. 436). Altrettanto interessante è il TAR Puglia (Lecce – Sez. II), 15 giugno 2020, n. 617, che ha respinto il ricorso avverso il diniego di un’amministrazione all’accesso alla documentazione relativa a un procedimento disciplinare *in itinere* (che aveva comunque ammesso lo stesso con differimento all’esito del procedimento) ritenendo che il ricorrente «non può definirsi “titolare dell’interesse”, e dunque soggetto legittimato comunque all’accesso, ai sensi della cennata previsione normativa. Ciò in quanto non si comprende quale interesse concreto egli vanti, diverso da quelli – non meritevoli di tutela – a conoscere *sic et simpliciter* gli atti di un’indagine ispettiva avviata a suo carico, nonché gli adempimenti posti in essere dall’Amministrazione a seguito della segnalazione del ricorrente *ex art. 54-bis* d.lgs. n. 165/01 (c.d. whistleblowing). Invero, è lo stesso ricorrente a non indicare procedimenti civili o penali che lo vedano coinvolto, in cui si ponga effettivamente l’esigenza di conoscere gli atti relativi all’indagine ispettiva avviata a suo carico. Piuttosto, egli ne adombra la sussistenza in termini assolutamente vaghi e generici, sì che la relativa richiesta si colora di tratti evidentemente esplorativi, come tali non meritevoli di tutela».

protezione dei dati personali, tali previsioni vanno valutate positivamente, poiché contribuiscono – nella fase, ancora incerta, di verifica e accertamento della condotta delittuosa - ad assicurare il rispetto del principio della esattezza delle informazioni riguardanti la persona segnalata di cui all’art. 5, par. 1, *lett. d*), RGPD¹⁶.

Il d.lgs. 24/2023 è disseminato di numerosi richiami alla protezione dei dati personali ovvero di riferimenti che si raccordano con le relative disposizioni¹⁷; nel dettaglio, trova evidenza l’art. 13 rubricato «Trattamento dei dati personali» che evoca una serie di principi e di disposizioni in materia. In verità, si tratta di una tecnica legislativa che può suscitare perplessità, atteso che i richiami sono inevitabilmente parziali, mentre una interpretazione sistematica delle norme impone il raccordo e la completa applicazione dell’intera disciplina sulla riservatezza¹⁸. Tuttavia, è altrettanto innegabile

¹⁶ Si tenga presente che viene comunque fatta sempre salva la buona fede del segnalante, poiché le misure di protezione si applicano al ricorrere delle due condizioni enumerate all’art. 16 del decreto: a) al momento della segnalazione o della denuncia il segnalante aveva fondato motivo di ritenere che le informazioni sulle violazioni segnalate, divulgate pubblicamente o denunciate, fossero vere e rientrassero nell’ambito oggettivo del decreto; b) la segnalazione o divulgazione pubblica è stata effettuata sulla base di quanto previsto dal Capo II del decreto.

¹⁷ E invero, il Garante si è espresso favorevolmente sullo schema di decreto legislativo recante attuazione della direttiva (UE) 2019/1937, in quanto l’atto ha recepito pressoché tutte le indicazioni fornite dall’Autorità al Governo nell’ambito dei lavori preliminari alla stesura del testo attuale, con particolare riguardo alla nozione di violazione, al perfezionamento degli obblighi di riservatezza, alla revisione del termine massimo di conservazione della documentazione (v. parere reso alla Presidenza del Consiglio dei ministri in data 11 gennaio 2023, doc. web n. 9844945).

¹⁸ In proposito, appare infatti preferibile la direttiva (UE) 2019/1937 che al suo art. 17 «Trattamento dei dati personali» ha operato un richiamo onnicomprensivo al rispetto del regolamento (UE) 2016/679, della direttiva (UE) 2016/680 (recepita nell’ordinamento nazionale con il d.lgs. 51/2018) e del regolamento (UE) 2018/1725.

che l'aver precisato, settorialmente, le disposizioni di maggiore rilevanza volte a tutelare l'identità dei soggetti interessati a vario titolo dalla procedura può aiutare l'esegeta a dipanare i nodi interpretativi di maggiore criticità stratificatesi nel tempo.

Ecco che viene specificato, al comma 2 della disposizione in questione, come i dati non utili – perché ultronei o non pertinenti alla fattispecie – se raccolti, vanno immediatamente cancellati, in ossequio al principio di non utilizzabilità dei dati trattati in violazione della disciplina rilevante perché non strettamente correlati alle finalità perseguite nel caso di specie (v. art. 2-*decies* del d.lgs. 196/2003 e art. 5, par. 1, *lett. c*), RGPD).

Viene poi ribadita la preclusione alla conoscibilità dei dati che riguardano l'interessato-persona coinvolta con un opportuno *maquillage* normativo apportato all'art. 2-*undecies* del d.lgs. 196/2003 (comma 3).

E ancora, si richiamano le norme, rinvenibili anche nel d.lgs. 51/2018, riguardanti i principi sulla correttezza del trattamento e l'informativa da fornire agli interessati, la eventuale contitolarità del trattamento (ipotesi in qualche modo singolare in tale contesto, caratterizzato da una rigorosa distinzione dei ruoli e del coinvolgimento del personale all'interno dell'ente interessato), nonché l'effettuazione di una valutazione di impatto per la gestione delle segnalazioni interne: quest'ultimo consiste in un accorgimento che, in verità, l'art. 35 RGPD impone in casi specifici, come nell'ipotesi dell'uso di nuove tecnologie, per cui si ritiene che il legislatore nazionale abbia comunque ritenuto il trattamento in esame foriero di un rischio così elevato per la riservatezza degli interessati tale da richiedere in ogni caso il predetto adempimento¹⁹.

¹⁹ Cfr. Massimini 2023.

Si potrebbe dunque obiettare che rimangono esclusi dal perimetro applicativo della disciplina, semplicemente perché non espressamente invocate, altre norme parimenti rilevanti (si pensi, per citarne solo alcune di quelle contenute nel RGPD, alle modalità di trattamento di categorie particolari di dati *ex art. 9*; alla tenuta di un registro delle attività di trattamento *ex art. 30*; alla notifica di una violazione dei dati personali *ex art. 33*) se non fosse per la clausola di salvaguardia iniziale di cui al comma 1 in base alla quale «ogni trattamento dei dati personali ... deve essere effettuato a norma del Regolamento, del d.lgs. n. 196/2003 e del d.lgs. n. 51/2018».

Resta da capire, infine, il regime sanzionatorio: poiché l'art. 21 del decreto censura la mancata osservanza di talune disposizioni della disciplina sul whistleblowing che si sovrappongono a quelle sulla protezione dei dati personali (si pensi alla violazione dell'obbligo di riservatezza di cui all'art. 12, ovvero alla mancata adozione di procedure idonee a gestire i canali di segnalazione interna o esterna con conseguente divulgazione della identità dei soggetti interessati, così configurando anche un trattamento illecito di dati personali), ci si chiede quale sistema normativo dovrà essere applicato al caso concreto, al fine di scongiurare il rischio – non tanto astratto – di un possibile *ne bis in idem*²⁰.

²⁰ E non solo: la dottrina si interroga anche sulla natura giuridica (reclami ai sensi del RGPD ovvero istanze non meglio qualificate?) delle segnalazioni esperibili secondo quanto stabilito dall'art. 2, comma 1, *lett. a*), punto 3) del decreto, per cui il whistleblower può lamentare anche illeciti che rientrano nell'ambito di applicazione delle norme poste a tutela della vita privata e della protezione dei dati personali, nonché della sicurezza delle reti e dei sistemi informativi. Così Alverone 2023. A tale proposito, il Garante sembrerebbe intendere la disposizione come sintomatica di una violazione della disciplina sulla riservatezza: con il *Parere*

5. Uno sguardo al futuro

È sempre difficile vaticinare il futuro, ma è quanto viene spesso chiesto all'interprete non appena il legislatore vara nuove norme. Sia consentito essere ottimisti. Il d.lgs. 24/2023 introduce una serie di chiarimenti normativi che dovrebbero rendere di più immediata applicazione, specie da parte dei segnalanti, le sue disposizioni: tra le tante innovazioni, ad esempio, viene delineato il concetto di "violazione", che ai sensi dell'art. 2, comma 1, *lett. a*), contempla i «comportamenti, atti od omissioni che ledono l'interesse pubblico o l'integrità dell'amministrazione pubblica o dell'ente privato», specificando che esse consistono in una serie di condotte specifiche, sicché l'elenco che segue deve intendersi come tassativo e quindi non passibile di interpretazione estensiva, così eliminando dubbi in ordine alle fattispecie sulle quali poter fondare, e accogliere, la segnalazione.

Inoltre, va accolto favorevolmente il fatto che l'art. 3 abbia ampliato l'ambito di applicazione soggettiva del decreto in ambito

sullo Schema di Linee guida in materia di protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell'Unione e protezione delle persone che segnalano violazioni delle disposizioni normative nazionali – procedure per la presentazione e gestione delle segnalazioni esterne del 6 luglio 2023 (doc. web n. 9912239) ha sottolineato «la necessità di individuare con precisione l'ambito oggettivo delle segnalazioni, includendo tra le possibili condotte segnalabili le sole informazioni sulle violazioni commesse o non ancora commesse ma che il segnalante ragionevolmente ritiene potrebbero essere commesse sulla base di elementi concreti; ciò in quanto l'estensione dell'ambito oggettivo dell'istituto anche a segnalazioni riferite a circostanze generiche o riconducibili ad una fase antecedente all'eventuale commissione di possibili illeciti, ovvero frutto di mere indiscrezioni o vociferazioni scarsamente attendibili, nonché a ipotesi di tentativo di reato, potrebbe dar luogo a trattamenti di dati personali non pienamente riconducibili all'ambito di trattamento previsto dalla disciplina di settore (parte prima, par. 2.1; v. anche provv. 4 dicembre 2019, n. 215, doc. web. n. 9215763)».

pubblico, riservandolo non solo ai dipendenti pubblici di cui agli artt. 1, comma 2, e 3 del d.lgs. 165/2001, ma pure ad altri soggetti che entrano in contatto con il mondo pubblico (dipendenti degli enti pubblici economici, degli enti di diritto privato sottoposti a controllo pubblico, delle società *in house*, degli organismi di diritto pubblico o dei concessionari di pubblico servizio; lavoratori autonomi che svolgono la propria attività lavorativa presso soggetti del settore pubblico; etc.), nonché ad altre figure, come i c.d. facilitatori, coinvolte nel procedimento (v. *supra*), estendendo il diritto alla tutela oltre l'arco temporale di durata del rapporto di lavoro, in modo da includere nel perimetro applicativo del decreto anche i periodi in cui il rapporto giuridico del dipendente con l'ente non è ancora iniziato ovvero si è risolto.

L'insieme organico e coerente delle nuove regole, declinate non più solo in chiave essenzialmente difensiva del soggetto segnalante, ma anche proattiva in quanto tese a introdurre nuovi modelli virtuosi di gestione dei procedimenti (si pensi alle disposizioni sui canali di segnalazione interna ed esterna), dovrebbe portare con sé un rinnovamento organizzativo specie del settore pubblico nella prospettiva della c.d. *accountability ex art. 5, par. 2, RGPD*, livellandosi sugli altri Stati membri dell'Unione europea²¹.

²¹ Da un punto di vista pratico, per una corretta applicazione del d.lgs. 24/2023, si rinvia ad ANAC, *Delibera n. 311 del 12 luglio 2023 - Linee guida in materia di protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell'Unione e protezione delle persone che segnalano violazioni delle disposizioni normative nazionali. Procedure per la presentazione e gestione delle segnalazioni esterne* (pubblicata in *G.U.*, Serie Generale n. 172 del 25 luglio 2023, e in <https://www.anticorruzione.it/-/del.311.2023.linee.guida.whistleblowing>). Su tale atto, si è espresso favorevolmente il Garante con il *Parere sullo Schema di Linee guida in*

La chiarezza del processo di segnalazione e la certezza di una protezione efficace – garantita mediante informazioni trasparenti, facilmente comprensibili e affidabili sulla procedura, al fine di promuovere e non scoraggiare la segnalazione – accresce la sicurezza giuridica dei potenziali informatori e di conseguenza incoraggia le segnalazioni²², avendo così effetti benefici anche sul mercato. Non si dimentichi che le violazioni delle norme sulla corretta gestione del bene pubblico e privato, la *maladministration*, producono distorsioni della concorrenza, aumentano i costi operativi per le imprese, danneggiano gli interessi degli investitori e degli azionisti e, in generale, diminuiscono l’attrattiva degli investimenti mortificando il mercato interno all’UE, oltre a paralizzare e distorcere dai fini istituzionali l’attività della pubblica amministrazione.

Sotto un diverso profilo, il sistema di protezione così strutturato, che tutela anche l’identità della persona coinvolta, integra e concretizza con le sue disposizioni un principio di civiltà giuridica che sorregge il nostro ordinamento, cioè quello di non ritenere colpevole chi è sospettato di una condotta delittuosa, poiché spetta solo alle autorità preposte il compito di verificare e dichiarare la colpevolezza del segnalato: ciò anche per non rischiare di inquinare il quadro probatorio anticipandone gli esiti con frettolosi e approssimativi giudizi di colpevolezza mediante la diffusione all’esterno di informazioni che dovranno essere verificate nella loro effettiva na-

materia di protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell’Unione e protezione delle persone che segnalano violazioni delle disposizioni normative nazionali – procedure per la presentazione e gestione delle segnalazioni esterne, 6 luglio 2023, *cit.*

²² Tale esigenza è stata avvertita fin da tempo: si veda l’analisi delle difficoltà di emersione del fenomeno corruttivo, dei rischi per chi segnala condotte illecite delle quali sia venuto a conoscenza sui luoghi di lavoro e del grado di adesione all’istituto, in Coppola 2018.

tura. Nell’ottica della protezione dei dati personali, infatti, è riconosciuto a ognuno un nucleo intangibile di diritti a salvaguardia della propria libertà e dignità, che non può essere scalfito irragionevolmente sia pure per il perseguimento di un fine più che legittimo quale quello di contrastare le lesioni dell’interesse pubblico e l’integrità dell’amministrazione pubblica o dell’ente privato.

Sovviene, a conclusione di una prima lettura del nuovo decreto sul whistleblowing, una riflessione attribuita ad Albert Einstein: «Il mondo è quel disastro che vedete, non tanto per i guai combinati dai delinquenti, ma per l’inerzia dei giusti che se ne accorgono e stanno lì a guardare». È auspicabile che il d.lgs. 24/2023 possa aiutare i giusti superare l’indifferenza per il malaffare altrui.

Riferimenti bibliografici

- Alverone G. (2023), “Whistleblowing: natura ed effetti della segnalazione di una violazione privacy”, *Cybersecurity360*, <https://www.cybersecurity360.it/legal/privacy-dati-personali/whistleblowing-natura-ed-effetti-della-segnalazione-di-una-violazione-privacy/>.
- Alovisio M. (2023), “Sì alla tutela cautelare per chi segnala illeciti nel contesto lavorativo (nota a sentenza Trib. di Milano sez. lav. ord. 20 agosto 2023)”, *Diritto e giustizia*, <https://www.dirittoegiustizia.it/#/documentDetail/10621219>.
- Barbieri L., Santini E., Battarino L. (2023), “Whistleblowing: sistema di protezione delle persone, obblighi e procedure”, *Diritto e pratica del lavoro*, 17, pp. 1037-1043.
- Bertocchi M., Bisio L., Lubello N. (2021), “Privacy e whistleblowing: la tutela della riservatezza nelle Linee guida ANAC 469/2021”, *Risorse umane nella pubblica amministrazione*, 6, pp. 15-32.
- Bisio L., Lubello N. (2021), “Le novità sul Whistleblowing alla

- luce della delibera Anac 469/2021”, *Azienditalia*, 10, pp. 1699-1703.
- Boscato A. (2020a), “La disciplina del whistleblowing nel settore pubblico nella prospettiva dell’attuazione della direttiva comunitaria”, *ADL*, 3, 2020, pp. 521-539.
- Boscato A. (2020b), “La disciplina del whistleblowing nel settore privato nella prospettiva dell’attuazione della direttiva comunitaria”, *ADL*, 5, 2020, pp. 1056-1081.
- Cacchiarelli A. (2023), “La nuova disciplina legislativa del whistleblowing di cui al d.lgs. 10 marzo 2023, 24”, *Responsabilità amministrativa delle società e degli enti*, 3.
- Cardillo P. (2023), “Whistleblowing: cosa prevede la nuova normativa. Obblighi, adempimenti e sanzioni”, <https://www.forumpa.it/riforma-pa/whistleblowing-cosa-prevede-la-nuova-normativa-obblighi-adempimenti-e-sanzioni/>.
- Coppola F. (2018), “Il whistleblowing: la “scommessa etica” dell’anticorruzione”, *Diritto penale e processo*, 4, pp. 475-485.
- Cossu G., Valli L. (2023), “Il whistleblowing: dalla Direttiva 1937/2019 al Decreto Legislativo 24/2023”, *Federalismi.it, rivista di diritto pubblico italiano, comparato, europea*, Osservatorio Trasparenza, 19, pp. 155-185.
- De Salvia M. (2022), “La Corte europea dei diritti dell’uomo consolida la propria giurisprudenza in difesa dei diritti dei whistleblower: l’interesse pubblico alla divulgazione delle informazioni deve prevalere sul diritto alla riservatezza”, *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 4, 2022, pp. 597-608.
- Di Filippo A. (2023), “Il whistleblowing tra tutela dei dipendenti e integrità delle amministrazioni pubbliche”, *Risorse umane nella pubblica amministrazione*, 2, pp. 22-40.
- Donini V.M. (2022), “La tutela del whistleblower tra etica e pragmatismo. La logica premiale del modello statunitense: un modello da importare?”, *Amministrativ@mente, rivista scientifica trimestrale di diritto amministrativo*, 1, pp. 216-242.
- Evaristi G.M. (2021), “Whistleblowing, tutela dell’anonimato e processo penale: tra limiti costituzionali e orizzonti convenzionali”, *Diritto penale e processo*, 7, pp. 970-982.
- Maraga R. (2022), “La tutela lavoristica del whistleblower tra limiti soggettivi ed oggettivi: brevi riflessioni de iure condito e de iure condendo”, *Diritto delle relazioni industriali*, 1, pp. 288-299.
- Massimini M. (2023), “Whistleblowing e DPIA: la natura dell’obbligo di eseguire una valutazione di impatto”, *Privacy.it*, 4 maggio 2023, <https://www.privacy.it/2023/04/05/whistleblowing-dpia-impatto-massimini/>.
- Morelli M., Rosi M. (2023), “Whistleblowing: al via la nuova disciplina, tra potenziali criticità e rinnovati quesiti operativi”, *Responsabilità amministrativa delle società e degli enti*, 3.
- Natali L.C. (2022), “Whistleblowing fra prevenzione dei reati e privacy”, *Diritto e pratica del lavoro*, 10, pp. 609-622.
- Pansarella M. (2023), “Il d.lgs. 24 del 10 marzo 2023 per il recepimento della direttiva sul whistleblowing (prima parte)”, *Responsabilità amministrativa delle società e degli enti*, 2.
- Ponte F. (2021), “La Corte EDU sul whistleblowing: la libertà di espressione, i canali pubblici di segnalazione e una prospettiva non (ancora) italiana”, *DPCE Online*, 2, pp. 2705-2712.
- Romolotti T.E., Marretta L. (2023), “Whistleblowing tra 231 e privacy: prime note al d.lgs. 24/2023”, *Responsabilità amministrativa delle società e degli enti*, 2.
- Savini I.A., Vetrò F. (2021), “Presidi di tutela della segnalazione meritevole e del segnalato nei settori pubblico e privato: stato dell’arte e prospettive de iure condendo”, *Il diritto dell’economia*, 67, 3, pp. 145-187.
- Tenore V. (2020), “La trasparenza del procedimento disciplinare

nel pubblico impiego privatizzato: rapporti tra il diritto di accesso (da parte del dipendente o di terzi) e la tutela del Whistleblowing (art. 54-bis d.lgs. n. 165)”, *Rivista dei conti*, 6, pp. 46-55.

Valente L., Ghera E. (2021), “Sulla riforma degli obblighi di segreto contenuta nella legge sul whistleblowing”, *Rivista italiana di diritto del lavoro*, 1, pp. 245-259.

Vitarelli F. (2023), “Il whistleblowing come ‘baluardo’ della libertà di espressione. La Grande Camera riconosce ampia tutela al whistleblower nell’ottica di prevenire il *chilling effect* delle sanzioni sul diritto di informare la collettività su fatti di interesse pubblico”, *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, 2, pp. 813-818.

I principi sul corretto trattamento dei dati personali nei provvedimenti del garante in materia di whistleblowing

Guido d’Ippolito

SOMMARIO: 1. Introduzione - 2. Whistleblowing e protezione dei dati personali - 2.1. I provvedimenti del Garante in materia di whistleblowing - 3. Conclusioni.

1. Introduzione

Il rapporto tra la protezione dei dati personali e il mondo del lavoro è, da sempre, molto stretto. Norme riguardanti i limiti del controllo del lavoratore o la protezione dello stesso da discriminazioni poste in essere dal datore di lavoro¹ integrano forme di tutela della parte debole del rapporto lavorativo realizzate anche tramite la garanzia di un corretto trattamento delle informazioni a questa riferite. Non a caso lo Statuto dei lavoratori è stato considerato la prima positivizzazione del diritto in materia di protezione dei dati personali.

Questa particolare connessione tra tutela del lavoratore, specie in una determinata fase o momento della sua attività, e corretto

¹ Cfr. artt. 113 e 114 del d.lgs. 30 giugno 2003, n. 196, che rinviano agli artt. 4 e 8 della legge 20 maggio 1970, n. 300 nonché all’art. 10 del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276.

trattamento dei suoi dati personali è rinvenibile anche con riferimento al fenomeno del c.d. whistleblowing², ossia la possibilità – tra gli altri – per i lavoratori di segnalare comportamenti scorretti o illegali senza timore di subire ritorsioni³.

A tal fine, per tutelare il segnalante, rendere efficiente l’istituto nonché più “virtuoso” il mondo lavorativo, è necessario adottare una serie di cautele che mirano alla garanzia dell’identità o, meglio, alla riservatezza del segnalante.

Centrali nella normativa in materia di whistleblowing sono così alcuni principi tipicamente propri della normativa in materia di protezione dei dati personali e, in quanto tali, da sempre centrali nei provvedimenti adottati in materia del Garante per la protezione dei dati personali (in seguito, anche, “Garante” o “GPDP”).

2. Whistleblowing e protezione dei dati personali

Con il termine whistleblowing si fa generalmente riferimento all’introduzione di misure organizzative volte a favorire l’emersione, tramite segnalazione, di comportamenti illeciti, anzitutto fenomeni corruttivi, posti in essere nell’ambito lavorativo solitamente da parte di figure apicali all’interno di organismi pubblici e privati.

Sicché le aziende dovrebbero adottare politiche o procedure

² Natali 2020.

³ In generale, si rinvia a Donini 2021.

interne per incoraggiare i dipendenti (e non solo⁴) a segnalare comportamenti illeciti o non conformi, garantendo al contempo che le segnalazioni siano gestite in modo confidenziale e senza esporre gli interessati a possibili ritorsioni. L’idea sottesa alla messa a disposizione ai lavoratori di un canale sicuro per le segnalazioni di illeciti è che un tale approccio possa aiutare a individuare e prevenire reati suscettibili di ledere l’interesse pubblico o l’integrità dell’amministrazione o ente privato⁵.

L’istituto si basa quindi sulla necessaria predisposizione di sistemi di comunicazione che devono essere “sicuri”, ossia capaci di assicurare il riserbo circa l’identità del segnalante al fine di prevenire il verificarsi di condotte discriminatorie nei suoi confronti.

L’elemento principale su cui l’intero sistema si fonda, e la cui mancanza determinerebbe l’inutilizzabilità e l’abbandono nei fatti dell’istituto, è proprio la garanzia della riservatezza e anonimato del segnalante⁶.

Riservatezza che segna anche la distinzione tra una segnalazione ordinaria⁷ e quella in materia di whistleblowing per la quale, appunto, si intende mantenere riservata la propria identità e beneficiare delle tutele previste nel caso di eventuali ritorsioni.

Le procedure di segnalazione devono garantire la sicurezza e la riservatezza dell’identità del segnalante non solo da possibili accessi informatici non autorizzati e/o illeciti, configuranti ipotesi di

⁴ ANAC, *Linee guida in materia di protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell’Unione e protezione delle persone che segnalano violazioni delle disposizioni normative nazionali. Procedure per la presentazione e gestione delle segnalazioni esterne*, Approvate con delibera n. 311 del 12 luglio 2023, pp. 12 e ss.

⁵ Cfr. art. 1, comma 1, d.lgs. 10 marzo 2023, n. 24.

⁶ Cossu, Valli 2023; Di Filippo 2023.

⁷ ANAC, *Linee guida in materia di protezione delle persone che segnalano violazioni*, op. cit., p. 40.

violazione dei dati personali (c.d. “*data breach*”), ma anche da parte di dipendenti non autorizzati, non qualificati o, in generale, soggetti privi delle necessarie competenze e specifiche istruzioni inerenti alla gestione di determinate informazioni.

Il corretto adempimento delle disposizioni dettate dalla normativa in materia di whistleblowing implica quindi la realizzazione di un assetto complessivo che, in linea con i principi di *data protection by design e by default* di cui all’art. 25 del Regolamento (UE) 2016/679 (in seguito “Regolamento”), consenta non solo la garanzia della qualità del dato, ma anche il corretto uso dello stesso in termini di limitazione delle finalità e minimizzazione del trattamento (art. 5, par. 1, *lett.* b) e c), Reg.). Ciò vuol dire, non solo che i sistemi, le procedure, i modelli o formulari adottati devono essere predisposti in modo che non raccolgano dati non necessari, ma anche che si adottino cautele al fine di impedire comunicazione a terzi non autorizzati dei medesimi dati.

Tanto più che in assenza di uno specifico consenso del segnalante e al di fuori di ipotesi specificamente disciplinate, l’identità della persona segnalante non può essere comunicata né tanto meno divulgata⁸.

Proprio sulla garanzia della segretezza e anonimato del segnalante si sono incentrati i vari interventi normativi al fine di prevenire l’adozione di misure discriminatorie nei suoi confronti.

Così anche il decreto legislativo 10 marzo 2023, n. 24⁹ e, con-

⁸ Cfr. Art. 12, d.lgs. 24/2023.

⁹ Decreto legislativo che ha recepito la direttiva (UE) 2019/1937 del Parlamento

seguentemente, le nuove Linee guida ANAC volte a dare indicazioni per la presentazione all’Autorità delle segnalazioni esterne e per la relativa gestione¹⁰ forniscono indicazioni e principi di cui gli enti pubblici e privati possono tener conto per i propri canali e modelli organizzativi interni.

I medesimi aspetti, soprattutto la tutela della riservatezza del segnalante, sono da sempre centrali nei provvedimenti del Garante in materia dai quali si possono ricavare indicazioni utili per un’applicazione corretta della normativa e la più ampia tutela dei diritti dei soggetti coinvolti.

2.1. I provvedimenti del Garante in materia di whistleblowing

Innanzitutto il Garante¹¹ ha avuto modo di indicare i principi rilevanti e la loro applicazione pratica nei vari provvedimenti sul tema:

europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2019, riguardante la protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell’Unione e recante disposizioni riguardanti la protezione delle persone che segnalano violazioni delle disposizioni normative nazionali.

¹⁰ ANAC, Delibera n. 311 del 12 luglio 2023, *Linee guida in materia di protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell’Unione e protezione delle persone che segnalano violazioni delle disposizioni normative nazionali. Procedure per la presentazione e gestione delle segnalazioni esterne*, sulle quali il Garante ha espresso parere favorevole con provvedimento n. 304 del 6 luglio 2023, doc. web n. 9912239.

¹¹ Un primo intervento del Garante si registra già nel 2009, con la Segnalazione al Parlamento e al Governo sull’individuazione, mediante sistemi di segnalazione, degli illeciti commessi da soggetti operanti a vario titolo nell’organizzazione

dal principio di limitazione delle finalità del trattamento e minimizzazione dei dati¹², alle misure di sicurezza.

In un provvedimento sanzionatorio nei confronti di un'azienda ospedaliera e la società informatica che, in qualità di responsabile del trattamento *ex art. 28* del Regolamento, gestiva il servizio per denunciare presunte attività corruttive o altri comportamenti illeciti all'interno dell'ente, il Garante ha rilevato diverse criticità e violazioni del Regolamento¹³.

Con riferimento alla struttura sanitaria, in qualità di titolare del trattamento *ex art. 24* del Regolamento, il Garante accertava che l'accesso all'applicazione web di whistleblowing, basata su un software *open source*, avveniva attraverso sistemi non correttamente configurati perché registravano e conservano i dati di navigazione degli utenti. In tal modo si comprometteva la riservatezza del segnalante tanto da consentire l'identificazione di chi la utilizzava, tra cui i potenziali segnalanti. A ciò si aggiungeva una non corretta gestione delle credenziali di autenticazione per l'accesso all'applicazione web di whistleblowing da parte del Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza (RPCT), durante la fase di transizione con il suo successore.

Con riferimento alla società fornitrice dell'applicativo, in qualità di responsabile del trattamento, si accertava il fatto che questa si era avvalsa di un fornitore esterno per il servizio di *hosting*

dei sistemi che ospitavano l'applicativo senza dare specifiche istruzioni sul trattamento dei dati degli interessati e senza darne notizia alla struttura sanitaria. La società aveva poi utilizzato il medesimo servizio di *hosting* anche per finalità eterogenee, ad esempio per la gestione del rapporto di lavoro con i dipendenti o la gestione contabile e amministrativa, anche in questo caso senza regolare il rapporto e l'uso dei dati.

Nel provvedimento, quindi, nel rilevare l'illiceità di tali trattamenti, il Garante evidenzia l'importanza di garantire un'effettiva riservatezza ai dipendenti e ai soggetti che segnalano condotte illecite anche nella scelta e nella strutturazione degli applicativi informatici; ciò nel rispetto dei principi di *data protection by design e by default*.

In altri provvedimenti¹⁴, il Garante ha comunque rilevato che il titolare ben può scegliere di affidare un trattamento anche a soggetti esterni, purché il rapporto con questi sia disciplinato con un contratto o un altro atto giuridico che contenga le istruzioni in merito ai principali aspetti del trattamento (durata, obblighi e diritti, operazioni da effettuare al termine della prestazione dei servizi, etc.). Né, a tal fine, può essere considerato idoneo il contratto di fornitura del servizio nella misura in cui questo non contiene gli elementi previsti dall'art. 28 del Regolamento.

Con riferimento al profilo della sicurezza, in particolare alla cifratura, il Garante ha osservato che questa costituisce un'efficace misura di sicurezza utile a rendere i dati personali incomprensibili a

aziendale, del 10 dicembre 2009, doc. web n. 1693019.

¹² ANAC, *Linee guida in materia di protezione delle persone che segnalano violazioni*, *op. cit.*, p. 49, dove si specifica che, ai sensi del d.lgs. 24/2023, le segnalazioni non possono essere utilizzate oltre quanto necessario per dare alle stesse adeguato seguito.

¹³ GPDP, Ordinanza ingiunzione nei confronti di Azienda ospedaliera di Perugia, 7 aprile 2022, doc. web n. 9768363; Ordinanza ingiunzione nei confronti di ISWEB S.p.A., 7 aprile 2022, doc. web n. [9768387](#).

¹⁴ GPDP, Ordinanza ingiunzione nei confronti di: Acqua Novara.VCO S.p.a., 21 luglio 2022, doc. web n. 9813326; Comune di Ginosa, 21 luglio 2022, doc. web n. 9811732; Clio s.r.l., 21 luglio 2022, doc. web n. 9811271.

chiunque non sia autorizzato ad accedervi ma non è di per sé idonea a rendere le informazioni cifrate non più riferibili a una persona identificata o identificabile. Anche se cifrate, quindi, le informazioni rimangono qualificabili come “dati personali” e la loro raccolta rimane un “trattamento” rilevante ai sensi della normativa¹⁵.

Sempre con riferimento alla sicurezza, il Garante ha rilevato la necessità di verificare che le misure tecnico-organizzative e i software utilizzati per gli applicativi usati per le segnalazioni di illeciti (whistleblowing) siano adeguati a tutelare la riservatezza di chi invia le segnalazioni.

Si è quindi rilevata la necessità dell'utilizzo di tecniche di crittografia per la trasmissione e la conservazione dei dati inerenti le segnalazioni, comprensivi sia di quelli identificativi del segnalante che dell'eventuale documentazione allegata, nonché il fatto che l'accesso all'applicativo per l'acquisizione e la gestione delle segnalazioni di illeciti avvenga tramite l'uso di un protocollo di rete sicuro (come il protocollo https)¹⁶.

Ciò è stato affermato anche in relazione a una vicenda in cui, a causa di un aggiornamento della piattaforma software utilizzata da un'università¹⁷, si era verificata la sovrascrittura accidentale dei permessi di accesso ad alcune pagine web interne dell'applicativo usato per il whistleblowing, rendendo così possibile a chiunque consultare i nomi e altri dati di coloro che avevano inviato segnalazioni riser-

¹⁵ GPDP, Ordinanza ingiunzione nei confronti di: Acqua Novara. VCO S.p.a., 21 luglio 2022, doc. web n. 9813326; Comune di Ginosa, 21 luglio 2022, doc. web n. 9811732; Clio s.r.l., 21 luglio 2022, doc. web n. 9811271.

¹⁶ GPDP, Ordinanza ingiunzione nei confronti di Aeroporto Guglielmo Marconi di Bologna S.p.a., 10 giugno 2021, doc. web n. 9685922; Ordinanza ingiunzione nei confronti di aiComply S.r.l., 10 giugno 2021, doc. web n. 9685947.

¹⁷ GPDP, *Whistleblowing non sicuro: Garante privacy sanziona un'università per 30.000 €*, Newsletter n. 462 del 18 febbraio 2020, doc. web n. 9266789.

vate. Tali informazioni erano di conseguenza state indicizzate da alcuni motori di ricerca determinando così una violazione dei dati personali (*data breach*) riconducibile all'assenza di adeguate misure tecniche per il controllo degli accessi. Sicché il Garante ha rilevato che, nell'obbligo di mettere in atto misure tecniche e organizzative per garantire un livello di sicurezza adeguato al rischio, rientra anche una procedura per testare, verificare e valutare regolarmente l'efficacia delle misure adottate.

3. Conclusioni

Il rispetto delle norme in materia di whistleblowing implica l'adozione di una metodologia o approccio diretto a garantire la segretezza e il corretto trattamento di informazioni riferite alla persona fisica destinataria di tutela.

Sia nel settore privato sia in quello pubblico, garantire la riservatezza del whistleblower significa realizzare un delicato equilibrio fra tutela dell'efficienza, correttezza nonché trasparenza di un processo o attività con la tutela dei dati personali dei soggetti coinvolti, a partire dal soggetto autore della segnalazione.

In conclusione, anche la normativa in materia di whistleblowing, come quella in materia di corretto trattamento dei dati personali, mira alla tutela del soggetto debole. Proprio la corretta applicazione dei principi privacy consente di realizzare il presupposto su cui si basa la buona riuscita della normativa sul whistleblowing: la riservatezza del segnalante.

Senza «la protezione delle persone che segnalano violazioni» (art. 1, d.lgs. 24/2023) tramite il corretto trattamento delle informazioni a loro riferite non sarebbe infatti possibile raggiungere l'obiettivo del contrasto alla corruzione o dei fenomeni lesivi dell'interesse pubblico o privato.

Riferimenti bibliografici

- Cossu G., Valli L. (2023), “Il whistleblowing: dalla Direttiva 1937/2019 al Decreto Legislativo 24/2023”, *Federalismi.it, rivista di diritto pubblico italiano, comparato, europea*, Osservatorio Trasparenza, 19, pp. 155-185.
- Di Filippo A. (2023), “Il whistleblowing tra tutela dei dipendenti e integrità delle amministrazioni pubbliche”, *Risorse umane nella pubblica amministrazione*, 2, pp. 22-40.
- Donini V.M. (2021), “La tutela del whistleblower tra resistenze culturali e criticità legislative”, *Penale. Diritto e procedura*, 4, pp. 759-777.
- Natali L.C. (2022), “Whistleblowing fra prevenzione dei reati e privacy”, *Diritto e pratica del lavoro*, 10, pp. 609-622.

Quinta parte:

VERSO UNA MAGGIORE CONSAPEVOLEZZA

Come comunicare il whistleblowing? Il docufilm *La Bufera, Cronache di ordinaria corruzione*

Priscilla Robledo

SOMMARIO: 1. Quali storie per il whistleblowing? - 2. *La Bufera, Cronache di ordinaria corruzione* - 3. Addendum.

1. Quali storie per il whistleblowing?

Quando si affronta il tema del whistleblowing bisogna avere ben chiaro che sono sempre due le storie da tenere a mente: quella che il/la whistleblower segnala e che può dare origine ad un procedimento di accertamento (che sia interno, presso ANAC o di tipo penale) e quella che la persona segnalante vive sulla propria pelle. Sebbene la premessa sembri scontata, nella percezione comune le due storie sono spesso legate, ma ciò è inopportuno proprio perché, come noto, il/la whistleblower nella dinamica classica non ha punti di contatto con la storia che rivela. Salvo ovvie eccezioni legate a specifici casi concreti, il/la whistleblower si limita a segnalare un potenziale illecito di cui è testimone, o sul quale ha sospetti, ma dopo avere consegnato la propria segnalazione a chi di competenza, dovrebbe uscire dal quadro (al netto delle pratiche di riscontro al segnalante rese obbligatorie dalla direttiva 2019/1937 e di un eventuale suo coinvolgimento nelle indagini e nel processo penale conseguente).

Questo è il momento più delicato dopo l'avvenuta segnalazione: se la legge viene applicata correttamente, l'identità della persona segnalante non diverrà mai nota, ma se ciò non accade - e in molti casi, purtroppo, è tuttora così - chi segnala inizia una fase

della propria vita caratterizzata non solo da vulnerabilità e solitudine ma anche, spesso, impotenza.

All'esterno, peraltro, si perdono le sue tracce. La discriminazione si consuma *intra moenia*, all'interno dell'ente. Questa dinamica consegna spesso il/la whistleblower all'invisibilità. La legge prevede dei meccanismi di tutela giurisdizionale contro le discriminazioni subite, ma per gli aspetti più profondi della vita e della "vicenda da segnalante" di una persona - il suo senso di frustrazione, il suo sentirsi vittima di uno scherzo amaro della vita, il senso di profonda ingiustizia che vive chi viene punito/a per aver agito nell'interesse pubblico e in assenza di fini personali (che pure, sappiamo, non rilevano; ma è bene ricordare che solitamente al/la whistleblower non viene in tasca nulla in seguito a una segnalazione) - per tutto ciò, non vi è tribunale che possa risarcire.

Ciò perché una persona segnalante, che si vede remare contro e non se lo aspettava, vive un senso di sfiducia e di messa in discussione del proprio valore che non può trovare sollievo nelle aule di tribunale. Quel sollievo, se da qualche parte sta, sta altrove. Siamo animali sociali, e dunque quel sollievo sta nello specchio che le altre persone intorno al/la whistleblower consegnano a chi le guarda e nell'appoggio dimostrato dai media e dalle associazioni della società civile che si occupano di whistleblowing, democrazia, partecipazione, anticorruzione, oppure che promuovono verticalmente la tutela di altri beni giuridici (l'ambiente, i diritti delle donne) oggetto della segnalazione. La dinamica del whistleblowing è una dinamica individuale, ma mai come in questo caso il grado di salute mentale di quell'individuo dipende dal modo in cui il contesto reagisce alla sua azione, pensa e dice di lui o lei, a quanta attenzione gli o le dà, quale tipo di supporto riesce a fornire, e non da ultimo con quale costanza o per quanto tempo.

Ci sono stati casi, anche nel nostro Paese, di persone segnalanti

che sono riuscite a lavorare in modo strategico con i media¹, sia al fine di far emergere la propria storia personale di discriminazione sia al fine di cercare di mantenere alta l'attenzione sull'indagine originata dalla propria segnalazione. Ma queste persone sono una minoranza, anche perché non è banale riuscire a mantenere la lucidità necessaria per parlare in modo efficace sui media quando si è così coinvolti/e dalla storia che ci si propone di raccontare.

Nella maggior parte dei casi, la storia personale del/la whistleblower passa in secondo piano, fino a quando, forse, qualche testata giornalistica riprende il caso oppure, ancora peggio, sfrutta il bisogno di confronto e conforto della persona segnalante e la sua solitudine per pubblicare un articolo e poi non prendersi cura di quella persona.

Il whistleblowing esprime il diritto umano alla libertà di espressione e d'informazione², ma comunicare una vicenda di whistleblowing è una attività non semplice ed è necessario agire con grande responsabilità. Bisogna valutare con attenzione e volta per volta quali informazioni comunicare e come farlo, nel delicato equilibrio fra completezza delle informazioni e necessità di protezione della persona segnalante. Le persone segnalanti sono spesso così coinvolte sia dalla propria storia di discriminazione sia dalla vicenda che hanno rivelato che tendono a parlare troppo e i datori di lavoro più potenti non aspettano altro che un passo falso per far

partire una denuncia per diffamazione o un procedimento disciplinare che, questa volta, sarà fondato.

Allo stesso tempo il pubblico ha diritto ad essere informato su questioni che ledono il proprio pubblico interesse, e far emergere le storie di discriminazioni personali aiuta a sensibilizzare contro l'ingiustizia di tale discriminazione, incrementare la consapevolezza pubblica sull'esistenza di queste fattispecie, e infine responsabilizzare il contesto su potenziali futuri episodi di discriminazione di whistleblower.

Questa è stata la difficile posizione che noi di The Good Lobby abbiamo dovuto tenere, in un gioco di equilibrio più che di equilibrio, nel corso delle nostre campagne³ per l'introduzione di normative a tutela dei whistleblower.

Nella nostra campagna di *advocacy e lobbying* per una legge sul whistleblowing, ci siamo trovati nell'ardua posizione di dare alle persone due messaggi contrastanti: da un lato invitarle a segnalare in quanto è importante esercitare il proprio dovere civico, visto che ogni cittadino/a è chiamato/a prevenire la corruzione e a partecipare alla democrazia; e dall'altro ricordare le conseguenze del whistleblowing nel vuoto di tutela in cui eravamo, e ciò che chi segnala è spesso vittima di ritorsioni o altre forme di discriminazione, avrà bisogno di un avvocato e forse anche di una *media strategy*. Come riuscire a tenere insieme l'invito all'azione con la doverosa

¹ Con riferimento al rapporto fra whistleblower e giornalismo, si vedano i *Perugia Principles for Journalists Working with Whistleblowers in the Digital Age*, pubblicati dalla ong Blueprint for Free Speech nell'aprile 2018 (e presentati al Festival Internazionale del Giornalismo di Perugia), disponibili qui: <https://whistleblowingnetwork.org/WIN/media/pdfs/Journalism-Sources-INT-Blueprint-2018-Perugia-Principles-for-Journalists.pdf>.

² Considerando 32 Dir. 2019/1937; art. 10 CEDU.

³ Con il nome precedente *Riparte il futuro*, The Good Lobby Italia ha condotto con successo la campagna *Voci di giustizia* insieme a Transparency International che ha portato all'approvazione in Italia della legge 179/2017 e la campagna per l'approvazione della direttiva europea 2019/1937 insieme a centinaia di organizzazioni della società civile europea. Si veda <https://www.thegoodlobby.it/campagne/whistleblowing-in-italia/> per il racconto della campagna italiana.

premura di dover concorrere alla protezione delle persone segnalanti? Fra le varie idee e opzioni che avevamo a disposizione, abbiamo deciso di fare un film.

2. *La Bufera, Cronache di ordinaria corruzione*

La legge parla di fattispecie generali e astratte, il cinema racconta di persone concrete e reali. I film hanno un potenziale unico di raggiungere, e trasformare, la mente e il cuore delle persone. Attraverso il linguaggio cinematografico, che è un linguaggio dell'emozione, è possibile trasmettere messaggi complessi e affrontare temi spinosi. Con l'empatia che un buon film genera, si può cambiare la percezione comune di un fenomeno.

Questo è un primo motivo per cui abbiamo deciso di produrre *La Bufera*, ma ve n'è un secondo. Negli ultimi anni abbiamo incontrato molti/e whistleblower. Abbiamo lavorato con un ex-calciatore a cui era stato chiesto di truccare le partite; un giornalista che ha scoperto una frode finanziaria messa in atto dal proprio giornale; un internal auditor operante in una società pubblica che da un semplice audit ha scoperto una serie di corruzioni e appropriazioni indebite di proporzioni enormi e perpetuate nel tempo; un'archeologa che ha svelato una serie di abusi edilizi in un'area protetta; un *financial advisor* che ha segnalato una serie di pratiche fraudolente poste in essere dalla propria banca nei confronti di clienti pubblici e privati; un impiegato comunale che ha denunciato la propria sindaca per corruzione in appalti; e molti altri e molte altre.

Tutte queste persone hanno deciso di denunciare quello che hanno scoperto. Per tornare alle due storie del whistleblowing, le storie che queste persone hanno segnalato sono tutte diverse fra loro, ma il punto è proprio questo: indipendentemente dal settore in cui si segnala, dalla professione del/la segnalante, dal contenuto della segnalazione, dal tipo di mezzo a cui ci si è affidati/e per segnalare, la storia

personale del/la whistleblower era sempre la stessa. Il *fil rouge* era composto da raggiri, pressioni, intimidazioni per chi non sta al gioco, mobbing, isolamento, corruzione sistematica. Tutti/e hanno raccontato lo stesso percorso, come se seguissero sempre lo stesso copione. Infine, in tutte le storie il contesto, il modo in cui chi stava intorno al/la whistleblower ha agito, ha avuto un ruolo determinante, nel bene e nel male, per la loro vicenda.

Nella selezione dei casi da inserire nel film, ne abbiamo analizzati oltre 50 legati a crimini dei colletti bianchi alla ricerca dei *pattern* ricorrenti. Affiancando questi elementi, come in un *puzzle*, è emerso il percorso "tipico" di chi decide di denunciare.

La Bufera è una storia collettiva raccontata da 7 whistleblower. Il film non è un reportage sui loro casi, bensì un'indagine sul meccanismo discriminatorio, radicato nella nostra cultura lavorativa: chi denuncia i crimini del potere, invece di essere apprezzato, viene trattato come un traditore e, infine, diventa vittima dell'organizzazione per cui lavora.

Ne *La Bufera*, impiegati, dipendenti pubblici, professionisti raccontano casi di corruzione e *maladministration* che hanno vissuto sulla propria pelle. Ci portano nelle stanze dove vengono presi accordi illeciti e ci mostrano quello che hanno visto. Intervista dopo intervista, emerge la storia di un normale cittadino che scopre i crimini dei propri capi e deve decidere cosa fare.

La Bufera, che The Good Lobby ha messo a disposizione gratuita della Comunità di pratica, è il primo film italiano dedicato ai whistleblower. Dal punto di vista produttivo, nella selezione delle storie si è fatta molta attenzione a scegliere quelle che avessero un grado di maturazione del giudizio penale corrispondente tale da poter tutelare sia le persone sia la nostra organizzazione.

Il fatto di avere scelto storie risalenti nel tempo ci ha inoltre permesso di ragionare insieme ai e alle partecipanti alla Comunità di pratica su cosa è cambiato nel corso degli ultimi anni rispetto a quanto si vede nel film: chiederci cioè se e in che modo

la legge abbia avuto un impatto, e se e in che modo si siano modificate le pratiche di discriminazione. Lo scambio e il confronto con i partecipanti alla CdP sono stati utilissime fonti di apprendimento anche per la stessa The Good Lobby. Abbiamo potuto sentire da vicino l'angoscia, il senso di ingiustizia, il senso di rivalsa che l'empatia di questo film ha creato in una *audience* composta da dipendenti pubblici.

Il viaggio de *La Bufera* non è ancora terminato, poiché grazie alla forza della community che la CdP ha creato e allo spirito di iniziativa di alcuni suoi partecipanti, il film è atterrato anche in alcune Pubbliche amministrazioni dove abbiamo potuto compiere analoghi ragionamenti insieme al pubblico dipendente di quegli specifici enti. Ci auguriamo che continuerà a farlo, nella speranza che le storie raccontate ne *La Bufera* si discostino in maniera sempre più netta da quelle che vedremo e vivremo nell'attualità.

3. Addendum

Riportiamo alcuni commenti seguiti alla visione del film pubblicati da partecipanti alla CdP, che ringraziamo:

«Effettivamente il film non può lasciare indifferenti. (...) Ma è anche interessante constatare che i protagonisti, anche se appartenenti a realtà diverse (imprese private o pubblico impiego), trovano sul loro percorso le medesime difficoltà. Il messaggio però è chiaro: non voltarsi dall'altra parte».

«Un docufilm molto bello, emotivamente impegnativo e coinvolgente. Riesce a trasmettere efficacemente il clima e il contesto in cui i protagonisti hanno vissuto le loro storie. Sicuramente è uno strumento formativo utile per diffondere la cultura dell'etica pubblica e sostenere il lavoro degli RPCT all'interno degli Enti. Complimenti agli ideatori per la realizzazione del film e alla SNA

per averlo diffuso. La nostra Comunità di pratica comincia nel migliore dei modi».

«Mi sento di condividere pienamente l'importanza di uno strumento formativo come questo docufilm, più efficace di molti altri, in quanto impatta molto a livello emotivo e stimola il pensiero e la riflessione su questo tema».

«Credo sia necessario diffondere nei nostri Enti questo bellissimo docu-film. Lo inserirei nella parte di formazione del personale relativa all'uso della piattaforma whistleblowing».

«La visione del docufilm mi ha molto coinvolto anche sul piano emotivo. Non lascia indifferente e fa ben comprendere il difficile *iter* che si avvia con la denuncia del whistleblower (...)».

Il contributo della formazione nella prevenzione della corruzione. La ricerca SNA *Formare per trasformare*

Valentina M. Donini, Valentina Lostorto, Nereo Zamaro

SOMMARIO: 1. La ricerca - 2. Primi risultati - 3. Riflessioni e prospettive.

1. La ricerca

Nell'ambito dell'impegno 2.02 del Quinto Piano d'Azione nazionale per il governo aperto, riguardante le attività relative alla sensibilizzazione sul tema del whistleblowing, la SNA nel novembre 2021 ha avviato la ricerca "Formare per trasformare - Amministrazione aperta e modelli formativi innovativi per una più efficace attuazione dell'istituto del whistleblowing¹".

La ricerca è nata da una necessità e da un'osservazione empirica.

La necessità riguarda la mancata diffusione dell'istituto del whistleblowing nel nostro paese, perché viene ancora oggi percepito come un qualcosa di lontano dall'esperienza socio-culturale e

¹ Il gruppo di ricerca è composto da: Valentina Lostorto (SNA – Responsabile scientifico del progetto), Valentina M. Donini (SNA), Nereo Zamaro (SNA e ISTAT), Alessia Ciuffo (ISTAT) e Domenico Tebala (ISTAT). Le operazioni di raccolta dei dati nella prima fase della ricerca sono state gestite da Mariella Astazi (SNA). Gli autori ringraziano tutti i corsisti SNA che hanno contribuito alla rilevazione.

giuridica italiana. Di conseguenza, se il whistleblower è ancora assimilato a un delatore, non viene colta la portata etica e civica della segnalazione. Da qui è emersa la necessità di un'indagine conoscitiva ad ampio spettro sulle percezioni dei dipendenti pubblici italiani su questo tema.

L'osservazione empirica riguarda invece l'esperienza acquisita nel corso degli anni nei vari corsi erogati dalla Scuola Nazionale dell'Amministrazione in materia di prevenzione della corruzione²: non era raro riscontrare, all'inizio della lezione, una generica mancanza di conoscenza dell'istituto del whistleblowing. Molti discenti non avevano mai sentito prima il termine e molti ammettevano di conoscerlo solo superficialmente. Tra coloro che invece dichiaravano una migliore conoscenza, molti si esprimevano comunque in modo alquanto critico sull'istituto o perché lo assimilavano alla delazione, o perché lo ritenevano "inutile".

Questo dato così negativo, ricavato da sondaggi lanciati all'inizio della lezione, veniva però poi parzialmente smentito da un secondo sondaggio, proposto alla fine della lezione. Senza alcuna pretesa di scientificità, vista la modalità "artigianale" di rilevazione dei dati, emergeva un fattore interessante: una variazione, che in matematica definiremmo come un Δ (delta), tra le due rilevazioni. Questa variazione portava a sfumare, attenuare o modificare quel giudizio di valore inizialmente molto negativo e critico nei confronti del whistleblowing. E l'elemento che presumibilmente aveva permesso questa variazione era l'evento intercorso tra le due rilevazioni, cioè l'erogazione della formazione.

Partendo quindi da questo dato artigianale ma comunque indicativo di una tendenza che non si poteva ignorare, si è deciso di

² Si fa riferimento sia ai corsi più generali, sia a quelli più specifici, rivolti a *risk owner* e *risk manager*, erogati nel periodo 2016-2021. Ovviamente le percentuali di risposta erano diverse a seconda della maggiore o minore specificità del corso.

provare a dare solidità scientifica e robustezza statistica alla rilevazione, attraverso la realizzazione del progetto SNA in ambito OGP “Formare per trasformare”, utilizzando come campione di riferimento i discenti dei corsi SNA in materia di prevenzione della corruzione che hanno accettato di partecipare alla rilevazione, ovviamente in modo anonimo e volontario.

Si è quindi proceduto alla realizzazione di un questionario articolato in 16 domande a risposta multipla, per poi somministrarlo agli intervistati con tecnica CAWI (Computer Assisted Web Interviewing), tramite la piattaforma Limesurvey, in grado di garantire l’anonimato dei partecipanti³.

A quel punto però si è pensato di procedere con due interventi paralleli: non solo valutare l’impatto trasformativo della formazione sulla percezione dell’istituto (per quantificare più precisamente quella variazione che era stata riscontrata in modo non sistematico), ma anche ricavare una sorta di “fotografia” generale delle opinioni dei dipendenti pubblici sul tema del whistleblowing.

La ricerca, quindi, risulta articolata in due linee di intervento. Il primo segmento, che potremmo definire “statico”, si limita a rilevare le opinioni dei discenti dei corsi erogati nel 2021. In questa fase sono stati inviati tramite Limesurvey 5975 questionari, e al netto di 294 indirizzi non più attivi (per cui il dato di partenza si abbassa a 5.590 invii), le risposte ricevute sono state 3.510, pari al 62,8% del totale.

Il questionario è strutturato in due sezioni. La prima destinata a rilevare opinioni e atteggiamenti nei confronti dell’istituto del whistleblowing e del lavoro nelle pubbliche amministrazioni (9

³ Va precisato però che nei primi mesi della ricerca, in attesa di ottenere la licenza Limesurvey, le prime rilevazioni (932 per la prima fase e 468 per la seconda) sono state effettuate tramite somministrazione del questionario via mail e successivamente, grazie al lavoro di Alessia Ciuffo, inserite nella piattaforma Limesurvey.

quesiti per un totale di 36 variabili), la seconda sezione propone una scheda anagrafica (7 quesiti) per comprendere il contesto (età, genere, dimensioni dell’amministrazione, ruolo, titolo di studio, anzianità di servizio). Lo scopo è cercare di capire il clima etico percepito all’interno delle amministrazioni, per sondare la conoscenza dell’istituto, la sua accettazione e diffusione. In questo segmento della ricerca, però, sono stati inseriti anche altri aspetti da indagare, approfittando della possibilità di intervistare un numero così alto di interlocutori qualificati (in quanto tutti dipendenti pubblici e tutti formati sulla materia presso la SNA).

Ad esempio, è stato chiesto agli intervistati se percepiscono una differenza di genere nella propensione a segnalare, o se riscontrano un impatto maggiore o minore delle misure ritorsive a seconda del genere, allo scopo di verificare se le teorie sviluppate dalla letteratura scientifica internazionale in materia siano applicabili anche al caso del dipendente pubblico italiano⁴.

Inoltre, si è cercato di sondare la conoscenza, da parte degli intervistati, dell’esistenza dei servizi di accompagnamento e supporto al whistleblower offerti da alcune organizzazioni della società civile⁵.

⁴ Cfr. Dollar *et al.* 2001, Sung *et al.* 2003, Swamy 2001, Goetz 2007, Pacilli, Spaccatini, Giovannelli, 2022, Donini 2023.

⁵ Il ruolo della società civile è un tema di grande importanza e non a caso il decreto 24/2023 riconosce e istituzionalizza le attività degli Enti del Terzo Settore che si occupano di supportare e accompagnare i potenziali segnalanti. A oggi l’ANAC ha sottoscritto convenzioni con sei Enti: Amici di Mimmo, Cooperativa sociale Kioseì, Generazione 231, Italia civile, Libera. Associazioni, nomi e numeri contro le mafie, MigliorAttivaMente. Va ricordato però che già da anni sia Libera (https://www.libera.it/schede-536-linea_libera) che Transparency International

Il secondo segmento della ricerca, invece, con un approccio più “dinamico” mira a valutare proprio la portata trasformativa della formazione, verificando attraverso un questionario somministrato in tre fasi (prima della formazione, immediatamente dopo la formazione e dopo circa 4-8 mesi dalla formazione), l’eventuale mutamento nelle opinioni. Per questo segmento di ricerca, dovendo seguire l’andamento dei corsi, il questionario è stato somministrato ai discenti dei corsi in materia anticorruzione che si sono svolti tra maggio 2022 e giugno 2023⁶.

In questo caso il questionario inviato nella prima fase è simile (ma non identico) a quello inviato in unica soluzione. Anche questo è costituito da una prima parte diretta a rilevare opinioni e atteggiamenti nei confronti dell’istituto del whistleblowing e del lavoro nelle pubbliche amministrazioni (9 quesiti per un totale di 36 variabili), e una seconda sezione per la scheda anagrafica (7 quesiti).

Italia (<https://transparency.it/cosa-facciamo/supporto-ai-segnalanti>) offrono gratuitamente questo servizio, ma proprio la non diffusa conoscenza di queste attività da parte di molti dipendenti pubblici ha stimolato la riflessione sulle buone pratiche che poi sono emerse nella CdP. Cfr. il contributo di Leonardo Ferrante e Giorgio Fraschini in questo volume, oltre alle buone pratiche pubblicate sul sito della SNA: <https://sna.gov.it/it/cosa-offriamo/iniziativeprogetti/comunita-di-pratica-per-rpct/le-buone-pratiche/>. Va altresì ricordato che il Forum Multistakeholder per il governo aperto ha espresso il suo *endorsement* su questo tema, includendo proprio la valorizzazione del ruolo della società civile nel sostegno al whistleblower tra le tre sfide presentate alla Community di OGP per partecipare alla Open Gov Challenge. (Cfr. <https://www.opengovpartnership.org/the-open-gov-challenge/>).

⁶ Le ultime rilevazioni relative alla terza fase sono attualmente (nel momento di stesura del contributo) ancora in corso, e per questo non si possono proporre considerazioni conclusive definitive.

Tuttavia, se il questionario inviato nella seconda fase (cioè quella immediatamente a ridosso della formazione) è composto solo da 4 domande, perché mira a individuare immediatamente la variazione nel giudizio di valore sul whistleblowing senza replicare tutte le numerose domande alle quali gli intervistati hanno già risposto nella prima fase, il questionario inviato nella terza fase (quindi con una distanza di 4-8 mesi dalla formazione) corrisponde a quello inviato nella prima fase, poiché si è sentita la necessità di sondare nuovamente atteggiamenti e percezioni.

2. Primi risultati

Una prima analisi dei risultati è stata fatta a pochi mesi dall’avvio della ricerca, su un campione di 172 rispondenti (su 207 questionari inviati), al fine di rilevare la tenuta del questionario⁷. E in quella sede è emerso chiaramente quello che si era intuito precedentemente a livello empirico: solo la metà circa degli intervistati è a conoscenza della disciplina prevista per la tutela del whistleblower⁸.

Tra questi, il 73,8 degli intervistati dichiara di avere un’opinione positiva dell’istituto (smentendo quindi parzialmente, in questo caso, il dato rilevato “artigianalmente” in precedenza). Tra le opinioni negative non è la confusione con la delazione a determinare il giudizio critico, quanto invece una certa rassegnazione: secondo gli intervistati il whistleblowing sarebbe

⁷ Questi primi dati parziali sono stati presentati insieme al disegno della ricerca al Festival della Sociologia di Narni, il 7 ottobre 2022, e successivamente pubblicati nella rivista *Amministrativ@mente* (Donini, Lostorto, Zamaro 2022).

⁸ Interessante sottolineare come su questo dato risultino irrilevanti le differenze di genere, titolo e ruolo, mentre l’unico dato rilevante è l’età: più bassa è la classe d’età, più frequentemente si dichiara di conoscere la norma di riferimento.

inutile perché non contribuirebbe a risolvere il problema della cattiva amministrazione.

Una seconda analisi, anche questa intermedia in attesa della rilevazione finale, è stata fatta su un campione di 3510 intervistati di cui 1.538 uomini (43,8%) e 1.972 donne (56,2%).

Si tratta anche in questo caso della rilevazione in unica fase, tramite somministrazione del questionario unico ai partecipanti ai corsi SNA in materia di prevenzione della corruzione erogati nel 2021. Oltre la metà dei rispondenti (68,5%) dichiara un'età superiore ai 50 anni, mentre solo l'8 per cento di essi ha 40 anni o meno di età. Infine, si conferma la presenza di una cospicua componente di personale con un titolo di studio universitario (secondo il vecchio ordinamento o specialistica), di laurea o post-lauream, compreso il dottorato di ricerca (68,5%), anche se la componente dei possessori del titolo di studio di licenza media non è trascurabile, contando al suo interno il 22,7 per cento dei rispondenti. Il 15,2 per cento ha una qualifica di dirigente, 66,0 per cento dei rispondenti svolge un ruolo da funzionario, il 18,8 per cento non svolge un ruolo di tipo impiegatizio, o amministrativo in senso stretto.

Interessante notare una variazione rispetto al primo campione di 172 intervistati, in merito alla conoscenza e alle opinioni in tema di whistleblowing.

La grande maggioranza degli intervistati (87,5%) dichiara, infatti, di conoscere la normativa sul whistleblowing⁹ considerandosi competente, in particolare, sui canali previsti per inoltrare la segnalazione, sulla tutela della riservatezza, sulle tutele garantite contro le possibili ritorsioni.

Quanto alle opinioni espresse in merito all'istituto stesso, si

segnala che poco più della metà degli intervistati (58,1%) esprime un'opinione positiva, mentre poco meno di un terzo di essi dichiara di avere un'opinione negativa (29,7%) sull'istituto del whistleblowing.

Considerando le opinioni espresse dai componenti quest'ultimo gruppo, si conferma il dato ricavato nella prima analisi sul campione di 172 intervistati: si osserva infatti che tra le motivazioni indicate prevale un 57,0% di rispondenti che ritiene che il whistleblowing non contribuisca a risolvere il problema della cattiva amministrazione. Solo il 13,5% ritiene che la segnalazione sia da considerare una forma di delazione. Inoltre, un sotto-insieme piuttosto esteso di appartenenti al gruppo che dichiara di avere un'opinione negativa sull'istituto del whistleblowing ha espresso la sua insoddisfazione non usando le risposte pre-strutturate, ma indicando la risposta "Altro". Purtroppo, solo una piccola parte di queste persone (24 su 411, pari al 5,8% del potenziale) ha esplicitato la sua opinione.

Interessante notare che anche in questo aspetto non è tanto la componente di genere a rilevare, quanto invece l'età: le opinioni negative o di indifferenza nei confronti dell'istituto sono più frequenti tra i rispondenti maggiori di 41 anni.

Particolarmente interessante, invece, il dato che emerge dalla domanda relativa agli incentivi. Per la maggior parte degli intervistati, le leve ritenute più importanti riguardano (nell'ordine di frequenza): il ricevere un premio o un compenso per la segnalazione effettuata (94,7%), l'accesso a un fondo di ristoro per le spese legali e/o l'assistenza psicologica richiesta per gestire le conseguenze della segnalazione (87,5%) e, in terzo luogo, la consapevolezza che le persone del proprio *entourage* non considerino negativamente la decisione di procedere alla segnalazione (85,2%).

Infine, in merito al ruolo della società civile, la maggior parte degli intervistati dichiara di non conoscere l'esistenza dei servizi di accompagnamento e supporto alla segnalazione (54,9%), mentre coloro che ne sono a conoscenza ne hanno sentito parlare soprattutto

⁹ Al momento della rilevazione la normativa era rappresentata dalla legge 179/2017, dato che il decreto legislativo 24/2023 è stato adottato successivamente.

dai colleghi di lavoro (49,8%), grazie a consultazioni casuali via web (29,5%), da amici e conoscenti al di fuori dell'ambiente di lavoro (25,1) o grazie a una qualche ricerca personale diretta (11,5%).

3. Riflessioni e prospettive

Sul tema cruciale, quello cioè dell'impatto della formazione, emerge che l'aver partecipato ai corsi in materia di prevenzione della corruzione ha arricchito la consapevolezza dei corsisti: il 77,4% dei rispondenti ritiene di comprendere meglio il senso delle norme sulla prevenzione della corruzione, il 70,5% di padroneggiare una gamma di nozioni sulla prevenzione della corruzione prima ignote, il 69,4% si è convinto dell'importanza della prevenzione della corruzione, il 61,1% pensa che "il valore dell'integrità dell'azione amministrativa è diventato un elemento guida del mio lavoro" e, più in dettaglio, il 48,1% è d'accordo l'affermazione "la mia opinione sul whistleblowing è cambiata in meglio".

Importante sottolineare che in questo caso si tratta di domande espressamente poste in modo diretto agli intervistati attraverso un'unica somministrazione del questionario e manca invece la parte relativa all'impatto eventualmente trasformativo della formazione.

Di conseguenza, sarà particolarmente interessante, invece, riscontrare questo stesso dato in modo indiretto, attraverso il confronto tra le diverse somministrazioni del questionario, nella seconda e terza fase.

Ma visto l'orizzonte temporale della ricerca, i risultati qui presentati sono ancora parziali e dovranno essere integrati con gli altri dati, tutt'ora in corso di rilevazione e analisi.

Ciò vuol dire che la tesi di fondo su cui si basa la ricerca, l'impatto trasformativo della formazione è, in questa fase, ancora solo un'ipotesi di studio, rafforzata dal dato empirico "artigianale"

dal quale è partita l'indagine, ma che potrebbe anche essere attenuata nella sua forza o nella sua direzione, se non addirittura smentita dai dati finali.

In tal caso, dal momento che scopo ultimo della ricerca non è solo la pubblicazione dei risultati ma anche e soprattutto una valutazione dell'impatto della formazione, si renderà necessario un ripensamento e una rimodulazione dell'attività formativa su questo tema per individuare modelli formativi innovativi e maggiormente efficaci. Ciò d'altronde è previsto nella descrizione dell'impegno 2.02 del Quinto Piano d'Azione nazionale per il governo aperto e in parte in realtà si sta già facendo nell'offerta formativa della SNA, stimolati dalla necessità di proporre una nuova narrazione sul tema del whistleblowing, come emerso dai laboratori della Comunità di pratica.

Riferimenti bibliografici

- Battini S., Lostorto V. (2020), "Il ruolo della formazione nella politica di prevenzione della corruzione", *Quaderni di ricerca giuridica della consulenza legale*, 89, pp. 227-242.
- Bjørkel B., Einarsen S., Matthiesen S.B., "Predicting proactive behaviour at work: Exploring the role of personality as an antecedent of whistleblowing behaviour", *Journal of Occupational and Organizational Psychology*, 83, pp. 371-394.
- Bonerba G., Gnaldi M., Pioggia A. (2022), *Corruzione e integrità nelle istituzioni: una questione di genere?*, Franco Angeli, Milano.
- Dollar D., Fisman R., Gatti R. (2001), "Are women really the "fairer" sex? Corruption and women in government", *Journal of Economic Behavior & Organization*, 46, pp. 423-429.
- Donini V.M. (2023), "Whistleblowing e parità di genere. Riflessioni in ottica comparatistica", *Il diritto penale della globalizzazione*, 1, 2023, pp. 9-32.

- Donini V.M., Lostorto V., Zamaro N. (2022), “Formare per trasformare: l’impatto trasformativo della formazione sulla prevenzione della corruzione. Prime riflessioni”, *Amministrativ@mente, rivista scientifica trimestrale di diritto amministrativo*, n. 4, pp. 244-268.
- Fazzi G., Zamaro N. (2016), “Exploring the interplay between leadership styles and PSM in two organisational settings”, *International Journal of Manpower*, 37(5), pp. 859-877.
- Giacomelli G., Vainieri M., Garzi R., Zamaro N. (2022), “Organizational commitment across different institutional settings: how perceived procedural constraints frustrate self-sacrifice”, *International Review of Administrative Sciences*, 88(3), pp. 702-720.
- Goetz, A.M. (2007), “Political Cleaners: Women as the New Anti-Corruption Force?”, *Development and Change*, 38, 1, pp. 87-105.
- Pacilli, M.G., F. Spaccatini, I. Giovannelli (2022), “Quale relazione fra mascolinità tradizionale e corruzione? Una prospettiva psicosociale”, *Etica pubblica. Studi su legalità e partecipazione*, 1, pp. 53-67.
- Swamy A., Knack S., Lee Y., Azfar O. (2001), “Gender and corruption”, *Journal of Development Economics*, 64, pp. 25–55.
- Sung H.E. (2003), “Fairer Sex or Fairer System? Gender and Corruption Revisited”, *Social Forces*, 82, 2, pp. 703–723.
- Vandekerckhove W., Phillips A. (2019), “Whistleblowing as a Protracted Process: A Study of UK Whistleblower Journeys”, *Journal of Business Ethics*, 159(1), pp. 201–219.

C’è un prezzo da pagare se non si vuole avere un prezzo

Andrea Franzoso¹

SOMMARIO: 1. *Blowing the whistle* - 2. Le due fedeltà - 3. Metterci la faccia - 4. Una storia che non è più solo la mia.

1. Blowing the whistle

Il whistleblower non è un delatore che denuncia un dissidente. Non è un informatore e non va accostato alle cupe figure da sempre tanto apprezzate e sfruttate dalle polizie segrete dei regimi dittatoriali di tutto il mondo, fascisti o comunisti. Non c’entra niente con l’agghiacciante sistema oppressivo descritto da George Orwell in *1984*.

Quando parliamo di whistleblowing c’è in ballo l’effettivo interesse pubblico: la rivelazione di informazioni o attività disoneste, conosciute nello svolgimento della propria professione, connesse al funzionamento dell’organizzazione di cui chi «fischia» fa

¹ Nel febbraio 2015 Andrea Franzoso, funzionario dell’internal audit di Ferrovie Nord Milano, scopre che il presidente utilizza denaro pubblico per scopi privati. Dopo aver segnalato, invano, internamente, Franzoso firma un esposto ai carabinieri: l’inchiesta confermerà la responsabilità del presidente, che sarà rinviato a giudizio e costretto a dimettersi. Franzoso però sarà trasferito, isolato, ostracizzato, e alla fine, in assenza di una normativa che lo tuteli, costretto a lasciare il lavoro. Franzoso ha raccontato la sua storia nel libro *Il disobbediente. Trovare il coraggio di denunciare quando tutti vogliono il silenzio*, Bur-Rizzoli, Milano, 2021 da cui sono tratte queste pagine. Nel settembre 2022, Andrea Franzoso ha partecipato a un incontro della Comunità di pratica per RPCT, portando la sua testimonianza [N.d.R.].

parte o con cui è entrato in contatto. Una simile denuncia di condotta illecita differisce dalla delazione perché permette la tutela di interessi pubblici, ma anche perché l'identità di chi denuncia è tendenzialmente conosciuta dalle autorità e le segnalazioni vengono verificate.

Le motivazioni che muovono i whistleblower sono varie. Per molti è una questione di integrità, di difesa di determinati valori o della libertà di espressione; per altri la denuncia è un gesto di protesta o di affezione verso l'azienda o ente pubblico presso cui sono impiegati, o una manifestazione d'attaccamento al proprio Paese. C'è pure una minoranza che intende trarre profitto dall'errore di qualcun altro, per desiderio di vendetta personale oppure mossa da un incentivo economico.

Quale che ne sia il movente, i whistleblower sono essenziali per la democrazia, perché difendono la *rule of law* – lo Stato di diritto – dall'arbitrio dei potenti, costringendoli a rispondere delle loro azioni. Fanno parte del processo di sorveglianza e di controllo democratico attraverso cui i governi e le imprese sono tenuti a rispondere pubblicamente della loro attività.

Perciò devono essere protetti. Spesso infatti subiscono ritorsioni, vendette, licenziamenti, umiliazioni, intimidazioni, minacce, molestie, lamentele pregiudizievoli riguardo le loro prestazioni lavorative, demansionamento o trasferimento, ostracismo, discredito, indagini sul loro privato e la sottoposizione ad accertamenti psichiatrici e medici.

I whistleblower si espongono a rischi personali soprattutto in quei contesti (pubblici e nazionali, ma anche privati e aziendali) dove non sono state instaurate misure adeguate per tutelarli.

In Italia, concretamente, al momento in cui accadevano i fatti

che ho raccontato in questo libro², lo spazio legislativo in materia era praticamente vuoto.

2. Le due fedeltà

Creonte: Sapevi che era stato proibito per mio decreto di farlo?

Antigone: Lo sapevo. Come potevo non saperlo? Era bando pubblico.

Creonte: E hai osato ugualmente trasgredire la mia legge?

Antigone: Non veniva da Zeus la tua legge; né la giustizia che convive con gli dèi di sotterra l'aveva stabilita per i mortali. Né credevo che i tuoi decreti potessero avere tanta forza da abrogare quella delle leggi non scritte degli dèi, quelle leggi che non solo oggi o ieri, ma sempre vivono e nessuno sa quando apparvero. Io non potevo per volontà di nessun uomo pagare la colpa della loro trasgressione.

L'*Antigone* di Sofocle è, tra le tragedie greche, quella che meglio di ogni altra rappresenta i dilemmi tipici della decisione etica.

La protagonista, figlia di Edipo, desidera dare sepoltura a suo fratello Polinice, morto in battaglia mentre cercava di conquistare Tebe. Ma Creonte, il nuovo re, emana un decreto in cui stabilisce che il cadavere di quel traditore sia lasciato in pasto agli uccelli e che eventuali trasgressori siano a loro volta uccisi. A quale legge obbedire? A quella della propria coscienza, accettando di essere messa a morte, o a quella, mutevole, del potente di turno, salvando così la propria vita?

Il dilemma è qui. C'è qualcosa da sacrificare: la propria coscienza o la propria vita. Il conflitto è sia dentro di sé, sia fuori, con chi è altro da sé.

² E nell'intervento nella Comunità di pratica nel settembre 2022, oltre che in numerosi corsi SNA negli ultimi anni [N.d.R.].

La tragedia greca presenta una domanda, che interpella tutti, non solo i protagonisti, ma anche i lettori e gli spettatori. Attende una risposta ed esige il nostro coinvolgimento (Cucci, 2007, p. 319). Non c'è una soluzione esteriore, inappellabile.

Oggi chiamiamo «tragedia» una sciagura senza senso: nulla di più lontano dal modo di intenderla da parte degli antichi. Questo smarrimento del senso del tragico è tipico della mentalità tecnologica dei nostri giorni, che è incapace di leggere l'universo simbolico. La razionalità moderna ha, infatti, origine nel metodo cartesiano – basato su chiarezza e distinzione – e nella centralità esasperata assunta dal soggetto, divenuto misura di tutte le cose (Ottoni, 1998 p. 209). La competenza scientifica e manageriale, così efficiente nel risolvere i problemi, entra in crisi di fronte al dato ineluttabile del simbolo, che rimanda a un orizzonte che è altro da sé. L'enigma, elemento tipico della tragedia, diventa pertanto indecifrabile. «L'enigma non chiede di essere risolto perché ogni sua soluzione è soltanto apparente: l'enigma chiede di essere «attraversato»; esso può essere soltanto assunto e fatto proprio, perché chiama in causa l'uomo nella sua globalità. L'enigma non può essere vinto, perché ciò che si cela in esso è il mistero stesso della vita dell'uomo [...]. Gli spettatori della tragedia vogliono sapere che senso ha l'enigma, e l'enigma, invece, interroga loro [...]; chi assiste è costretto a prendere posizione, cosicché ne esce compromesso: lo spettatore deve cambiare nel corso della rappresentazione. Come si vede, è la tragedia stessa che si impone come domanda» (Ottoni 1998, pp. 260-261).

Attraversare l'enigma significa accettare di non sapere, in anticipo, cosa accadrà. C'è qualcosa che dovremo sacrificare: questa è l'unica certezza. Come andrà a finire, lo scopriremo soltanto alla fine. In ciò cogliamo la dimensione profondamente etica del tempo, in cui si dipanano le nostre scelte e le loro conseguenze.

Ci dobbiamo mettere in gioco e a essere chiamata in causa è la nostra libertà. Non possiamo mandare avanti un altro ed è inutile

voltarci indietro sperando ci sia qualcuno pronto a farsi avanti al posto nostro. No, in questo momento la vita interpella me, soltanto me. Non posso addurre giustificazioni o mentire a me stesso, fingendo di non aver capito che tocca a me, proprio a me. La domanda che proviene dall'enigma è rivolta a ciascuno di noi, personalmente.

«Siamo soli e senza scuse» scrive Jean-Paul Sartre in un breve saggio sull'esistenzialismo (Sartre 1970, p. 37), rammentandoci che è impossibile sottrarci alle nostre responsabilità: «Non si può non scegliere, perché non scegliendo si sceglie comunque». (Sartre 1970, p. 73). Anche non decidere è una scelta.

Quando ci troviamo di fronte a un dilemma e non siamo disposti a pagare ciò che dobbiamo, quando non accettiamo di dover perdere qualcosa, il prezzo non corrisposto diventa il nostro prezzo. Senza accorgercene, entriamo in un gioco di ricatti e di favori e, giorno dopo giorno, compromesso dopo compromesso, ci trasformiamo in piccoli ingranaggi all'interno di un meccanismo perverso. Per tacitare la nostra coscienza, ci inoculiamo il veleno della menzogna, un anestetico per non sentire il dolore che si accompagna al riconoscimento di aver ucciso, in noi, la speranza di una vita felice. Il sorriso diventa ghigno e ci inganniamo raccontandoci una storia che non è la nostra.

Le parole, allora, suonano vuote. Il rispetto cede il passo alla rispettabilità. È il regno dell'apparenza. La maschera dell'ipocrisia dovrà essere indossata sempre più spesso e agli appuntamenti della vita dovremo mandare il nostro doppio. Ci illudiamo che sia possibile non pagare il prezzo dovuto. In realtà, contraiamo un debito a interessi da usura, che prima o poi dovremo saldare.

Anche nel caso di una scelta conservativa, ci inoltriamo in una terra ignota. Potremmo essere scoperti o, peggio ancora, accorgerci – quando ormai sarà tardi – di aver sprecato l'unica vita che avevamo. E il confronto silenzioso tra ciò che siamo diventati e ciò che avremmo potuto essere sarà il nostro inferno.

Il bilancio di ciò che ho lasciato sul campo presenta molte

perdite. Penso alla mia carriera lavorativa: distrutta. Mi chiedo, però: se l'avessi conservata, sarebbe stata davvero mia?

È dura ritrovarsi disoccupati a quasi quarant'anni. Il lavoro è importante non solo perché assicura uno stipendio, ma anche perché ti permette di lasciare un segno, è il tuo contributo al funzionamento della società, al cambiamento. Senza, ti senti inutile, spaesato, ti vergogni. Ti mettono in imbarazzo persino le domande più semplici e vaghe: «Come va?», «Novità?». Cerchi di schivarle, oppure ti giustifichi e preannunci imminenti svolte (immaginarie).

Nel frattempo, mandi curriculum e aspetti che il telefono squilli. Nessuna azienda però sembra interessata al mio profilo, forse per la crisi, forse per la fama di «rompiscatole» che mi porto appresso.

3. Metterci la faccia

Ho sofferto anche un altro tipo di solitudine: la distanza tra universi simbolici. Credo che a tutti sia capitato di non riuscire a farsi comprendere, persino dalle persone più care, perché manca un linguaggio comune che non è fatto di parole, ma di un orizzonte di senso.

Per esempio, nel cercare di dare una risposta a chi mi chiedeva ragione delle mie scelte – a partire da quella di denunciare a viso aperto il mio presidente, quando avrei potuto agire anonimamente, ottenendo lo stesso risultato senza rischi “inutili” – mi sono reso conto di non essere in grado di farlo se non raccontando qualcosa di me. «Io sono le mie scelte» diceva Sartre; ma vale anche l'inverso: le mie scelte, i sentieri che ho percorso, rivelano ciò che io sono. Ogni altra spiegazione è parziale. Non ho agito in base a prescrizioni morali o imperativi categorici, conformandomi ai dettami di un'etica geometrica, fredda, disincarnata e universale. Ho fatto semplicemente ciò che ho sentito essere giusto: la parte del

leone l'ha giocata il cuore, non la testa. Non la legge, ma un'esigenza di equità.

Con questo non voglio dire che i principi a cui mi sono attenuto siano miei e soltanto miei, e tantomeno che a spingermi siano state le emozioni. Sono convinto che siamo tutti accomunati da valori basilari che vanno al di là delle opinioni e delle sensazioni. Valori, per così dire, vitali. Principi non negoziabili. Che riguardano tanto il cuore quanto la testa, chiamano in causa ciò che siamo e intendiamo con il termine «uomo».

Tra questi, la lealtà e la solidarietà. Ci dobbiamo qualcosa l'un l'altro, dentro i confini della società. Siamo tenuti a operare in modo che ne risulti un'armonia, e che nei limiti del possibile nessuno resti defraudato. Chi invece ritiene legittimo agire in maniera da procurare danni agli altri (ad alcuni, a molti, a tutti) contravviene al patto sociale, e su questo non si può transigere.

È per questo che la sentenza giudiziaria che mi ha riguardato mi è parsa pavida e sostanzialmente ingiusta. Non è questione di «come la penso io». I temi su cui si dibatteva erano incandescenti proprio perché riguardavano tutti. Non ho agito sulla base di criteri soggettivi, scelti nella marea di opinioni tutte lecite. No. Ho fatto quello che ho fatto perché *dovevo*. Era un dovere civile. La vita ha chiamato e io ho risposto. Ci ho messo la faccia.

Sono passati più di sei anni da quando mi presentai dai carabinieri per denunciare il mio presidente. Norberto Achille è stato rinviato a giudizio e il processo è iniziato il 28 marzo 2017. Il 16 gennaio 2019 la Corte d'Appello di Milano ha in parte riformato la sentenza emessa il 24 ottobre 2017 dal Gup di Milano. Ha riqualificato il contestato reato di peculato in appropriazione indebita, riducendo a due anni di reclusione la pena inflitta in primo grado all'ex capo di FNM, e disponendo in suo favore la sospensione condizionale della pena e la non menzione della condanna. Ora si gode la sua agiata pensione.

4. Una storia che non è più solo la mia

«Tanto le cose non cambiano» è il *refrain* che più mi dà sui nervi. È la rassegnazione la grande malattia che affligge il nostro Paese: il nostro tarlo morale. «La disperazione più grande che possa impadronirsi di una società è il dubbio che vivere rettamente sia inutile» scrive Corrado Alvaro nel suo *Ultimo diario*.

La legge sul whistleblowing è stata un passo politico verso quel cambiamento. Ma non basta. Rimane un percorso faticoso, perché manca la volontà politica di combattere sul serio la corruzione. Servono leggi efficaci e un sistema giudiziario che funzioni, ma, più ancora, è necessario un grosso investimento nell'educazione. È una battaglia anzitutto culturale, che va condotta proponendo esempi positivi, buone pratiche e narrazioni capaci di parlare al cuore. Ed è una questione di giustizia sociale. La desolazione non deve portarci a uccidere l'ideale e la speranza di un domani migliore.

C'è bisogno di cuori generosi disposti a fare ciò che è giusto per il gusto dell'onestà, anche a costo di essere emarginati. Il resto verrà da sé: il bene e la bellezza sono diffusivi. «Attira più mosche una goccia di miele che un barile d'aceto» rammentava san Francesco di Sales: in un'epoca di accese dispute fra cattolici e protestanti, di lui si diceva che sapesse conquistare gli avversari con i suoi modi affabili e rispettosi. E, a proposito di santi, «prega come se tutto dipendesse da Dio, agisci come se tutto dipendesse da te» insegnava sant'Ignazio di Loyola.

Questo è il tempo di dissodare il terreno e di seminare, pur sapendo che, probabilmente, non saremo noi a raccoglierne i frutti. Ma, come è riuscito a fare Elzéard Bouffier, il tenace protagonista

de *L'uomo che piantava gli alberi* di Jean Giono, possiamo trasformare una valle desolata in una foresta rigogliosa³.

Nel maggio del 2015, quando lo scandalo delle “spese pazze” in Ferrovie Nord divenne di dominio pubblico, cercai di mantenere un basso profilo. Temevo di potermi ritrovare incasellato nel ruolo di “personaggio”. Furono Transparency International e i quotidiani a parlare di me: io aspettavo che passasse la piena mediatica, illudendomi di poter ritornare presto alla mia quotidianità. Le cose andarono diversamente.

Qualche mese dopo, infatti, si riaccese l'attenzione sulla mia vicenda. Il 19 dicembre 2016, il giornalista de «Il Sole 24 Ore» Vitaliano D'Angerio pubblicò su «Plus 24», il tabloid settimanale dedicato a finanza e risparmio, un pezzo dal titolo *Ferrovie Nord, trasferito chi scoprì le “spese pazze”*, raccontando ciò che mi era successo dopo che avevo denunciato il presidente. [...].

Sulla questione tornò, il 22 dicembre 2016, anche «Il Fatto Quotidiano»: *Ferrovie Nord, denunciò le spese allegre. Per premio lo mettono a fare il passacarte*.

La sera di quello stesso giorno ricevetti su LinkedIn un messaggio di solidarietà da parte di un giovane, Edoardo, che mi chiese se fossi disponibile a un confronto con sua madre, che stava affrontando una situazione simile. Gli risposi subito di sì e la mattina seguente mi chiamò Anna Maria Ungaro: era stata dirigente dell'internal audit in una SGR (Società di gestione del risparmio), ma, dopo aver segnalato alcune irregolarità, era stata «trasferita in un

³ «Da tre anni piantava alberi in quella solitudine. Ne aveva piantati centomila. Di centomila, ne erano spuntati ventimila. Di quei ventimila, contava di perderne ancora la metà, a causa dei roditori o di tutto quel che c'è di imprevedibile nei disegni della Provvidenza. Restavano diecimila querce che sarebbero cresciute in quel posto dove prima non c'era nulla».

ufficio creato ad hoc» per lei (un *dejà vu...*) e, successivamente, licenziata. Il 30 dicembre ci incontrammo a Milano: scelse di farsi assistere dal mio avvocato. La trovai provata, ma combattiva.

Storie come la sua mi persuasero che dovevo fare qualcosa per sensibilizzare l'opinione pubblica sulla necessità di tutelare chi segnala ciò che non va. Fu in quel momento che decisi di espormi pubblicamente.

Dopo l'articolo del «Fatto», mi chiamò un giornalista di *Report*, Emanuele Bellano: «Vorremmo raccontare la sua storia: possiamo fare due chiacchiere?». In quei giorni, tra l'altro, era in discussione alla Camera dei deputati il disegno di legge sul whistleblowing. Mi incontrai con lui e rilasciai la mia prima intervista. Il servizio – intitolato *Il tallone di Achille* – è andato in onda il 24 aprile 2016. Lo guardai coi miei genitori: ogni volta che emergeva un dettaglio doloroso, mia madre mi stringeva la mano. Papà, invece, se ne stette con le braccia conserte, in silenzio, per tutta la durata della trasmissione. Quando, in chiusura, Milena Gabanelli spese parole toccanti nei miei confronti, entrambi si commossero e mi abbracciarono. Avevano i lucciconi agli occhi.

Subito fui inondato da attestazioni di stima da parte di amici, conoscenti e tanti sconosciuti. In luglio fui invitato come relatore alla *Summer School on Integrity*, organizzata da Transparency International a Vilnius, in Lituania: vi partecipano ogni anno un centinaio di giovani da tutto il mondo. Portai loro la mia testimonianza.

Qualche giorno dopo, firmata la risoluzione consensuale del mio rapporto di lavoro con Ferrovie Nord, accolsi l'invito dell'associazione *Riparte il futuro* di diventare testimonial della campagna #vocidigiustizia, per chiedere al Parlamento l'adozione di una legge a tutela dei whistleblower. Ciò contribuì a portare nuovamente l'attenzione sulla mia storia, che fu raccontata da vari quotidiani e da qualche trasmissione televisiva, come *Le Iene*, *L'aria che tira*, *Agorà* e *L'Arena*. Furono centinaia i messaggi che mi giunsero, attraverso i social network, da parte di quell'Italia sana che ha sete

di vivere in un Paese libero dalla corruzione.

Non mi sono mai pentito della decisione che ho preso in quell'ormai lontano 2015. Si è rivelata feconda, come è accaduto tutte le volte che ho compiuto una scelta radicale a cuor leggero, sgravandomi dei pesi, per rispettare chi sono e chi voglio essere. A chi mi chiede se ne è valsa la pena, rispondo sempre che semmai ne è valsa la gioia.

Posso camminare a testa alta. Potrò guardare negli occhi i miei figli. E sono grato ai miei genitori, perché è anche merito dei loro insegnamenti se ho conservato la libertà e la dignità.

Mio padre, però, su una cosa si sbagliava: in Italia non ci sono solo furbetti, c'è tanta gente onesta che ha voglia di cambiare le cose, gente che parla la mia stessa lingua. Non devo più scegliere se essere un eroe o un infame, e non mi sento più nemmeno un disubbidiente. Sono solo uno dei tanti che in questo Paese cercano di *fare le cose per bene*.

Insomma, il terremoto «spese pazze» ha innescato una serie di reazioni a catena, che hanno portato novità inimmaginabili nella mia vita. Se avessi pensato alla carriera, alla sicurezza economica, se fossi sceso a compromessi con la mia coscienza, oggi non sarei arrivato fin qui.

Riferimenti bibliografici

- Cucci G. (2007), *Ricoeur oltre Freud. L'etica verso un'estetica*, Cittadella Editrice, Assisi.
- Ottoni R. (1998), *Il tragico come domanda. Una chiave di volta della cultura occidentale*, Glossa, Roma-Milano.
- Sartre J.P. (1970), *L'esistenzialismo est un humanisme*, Nagel, Parigi.
- Sofocle (2007), *Antigone*, trad. italiana di M. Cacciari, Einaudi, Torino.

Sesta parte:

I LABORATORI DELLA COMUNITÀ DI PRATICA

Per una riscrittura dell'art. 8 del codice di comportamento dei dipendenti pubblici

Andrea Ferrarini

SOMMARIO: 1. Premessa - 2. La prevenzione degli illeciti - 3. La tutela della riservatezza - 4. Il divieto di ritorsione - 5. Le divulgazioni pubbliche - 6. Conclusioni.

1. Premessa

La Convenzione di Merida¹ obbliga gli Stati a inserire nei codici di condotta dei dipendenti pubblici «misure e sistemi tali da facilitare la segnalazione, da parte dei pubblici ufficiali alle autorità competenti, degli atti di corruzione di cui essi sono venuti a conoscenza nell'esercizio delle loro funzioni²». Questo impegno è stato attuato nel 2013 dal d.P.R. n. 62³, che ha inserito nel Codice di comportamento dei dipendenti pubblici l'art. 8, rubricato *Prevenzione della corruzione*:

¹ Convenzione delle Nazioni Unite contro la Corruzione, adottata dall'Assemblea Generale con la Risoluzione n. 58/4 del 31 ottobre 2003 e aperta alla firma a Merida dal 9 all'11 dicembre 2003. La Convenzione è stata ratificata e resa esecutiva dall'Italia con la legge 3 agosto 2009, n. 116.

² Convenzione di Merida, art. 8: «Codice di condotta dei pubblici ufficiali».

³ Decreto del Presidente della Repubblica 16 aprile 2013, n. 62, *Regolamento recante codice di comportamento dei dipendenti pubblici, a norma dell'articolo 54 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165*.

«1. Il dipendente rispetta le misure necessarie alla prevenzione degli illeciti nell'amministrazione. In particolare, il dipendente rispetta le prescrizioni contenute nel piano per la prevenzione della corruzione, presta la sua collaborazione al responsabile della prevenzione della corruzione e, fermo restando l'obbligo di denuncia all'autorità giudiziaria, segnala al proprio superiore gerarchico eventuali situazioni di illecito nell'amministrazione di cui sia venuto a conoscenza».

Il dovere di segnalare condotte illecite è una delle principali novità del d.P.R. n. 62, non essendo presente nel "Codice Bassanini"⁴ del 2000, e nemmeno nel precedente "Codice Cassese"⁵ del 1994. Tuttavia, l'art. 8 non è stato più aggiornato, dopo il 2013, ed è ormai completamente disallineato rispetto alla vigente normativa di tutela del whistleblowing. Nello specifico, l'art. 8 impone al dipendente pubblico di segnalare illeciti e irregolarità «al proprio superiore gerarchico», mentre, ai sensi del d.lgs. 24/2023⁶ hanno diritto alle tutele i dipendenti pubblici che segnalano violazioni al

⁴ Decreto del Ministro per la Funzione Pubblica del 28 novembre 2000, *Codice di comportamento dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni* (www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2001/04/10/001A3611/sg).

⁵ Decreto del Ministro della funzione pubblica del 31 marzo 1994, *Codice di comportamento dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni*. (www.gazzettaufficiale.it/eli/id/1994/06/28/094A4197/sg).

⁶ La tutela del dipendente, in caso di segnalazione al superiore gerarchico, era in realtà prevista nell'originaria formulazione dell'art. 54-bis del d.lgs. 165/2001, introdotto dalla legge 190/2012. Il disallineamento si è verificato nel 2017, con la legge 179, che ha modificato l'art. 54-bis, identificando per la prima volta nel RPCT il destinatario delle segnalazioni interne ed escludendo il superiore gerarchico, al fine di garantire una maggiore tutela ai segnalanti e una gestione unitaria

RPCT, ad ANAC, che presentano denunce all'autorità giudiziaria o contabile, oppure che effettuano divulgazioni pubbliche.

Questo disallineamento è ovviamente problematico, perché la semplice segnalazione al superiore gerarchico non consente al dipendente di acquisire la qualifica di whistleblower e di accedere alle forme di tutela previste dalla normativa⁷.

Il riferimento al superiore gerarchico non è però l'unico problema che si evidenzia nel sistema segnaletico descritto dal d.P.R. 62/2013. L'art. 8 del Codice nazionale è nato, in un certo senso, monco: introduce unicamente un dovere di segnalazione, per garantire il buon andamento dei sistemi di prevenzione; mentre, in ossequio ai principi di proporzionalità ed equità, ma anche al comune buon senso, dovrebbe contenere anche delle regole finalizzate alla tutela dei segnalanti.

Per superare tutte queste criticità, la Comunità di pratica per gli RPCT, realizzata dalla Scuola Nazionale dell'Amministrazione, ha promosso un laboratorio di riscrittura dell'art. 8, che si è articolato in quattro incontri, tra il mese di gennaio e il mese di marzo del

delle segnalazioni. L'art 54-bis, infine, è stato abrogato dal d.lgs. 24/2023, che tuttavia ha confermato che le segnalazioni interne, nelle pubbliche amministrazioni, devono essere indirizzate agli RPCT.

⁷ I requisiti per le tutele, a dire il vero, sono sempre stati interpretati da ANAC in modo non restrittivo: a parere dell'Autorità, infatti, «affinché possano operare le tutele di cui alla normativa whistleblowing, è necessario, ma anche sufficiente, che la segnalazione venga indirizzata ad almeno uno dei soggetti indicati dall'art. 54-bis e non esclusivamente ad essi». (Delibere ANAC n. 1118/2020 e n. 119/2020).

2023⁸. Il laboratorio ha coinvolto 32 amministrazioni pubbliche⁹ e ha prodotto una ridefinizione integrale degli standard di comportamento che promuovono la segnalazione degli illeciti nel settore pubblico, strutturata in quattro articoli, che saranno illustrati nel dettaglio nelle prossime pagine:

- Art. 8 (Prevenzione degli illeciti)
- Art. 8-*bis* (Tutela della riservatezza)
- Art. 8-*ter* (Divieto di ritorsione)
- Art. 12-*bis* (Divulgazioni pubbliche)

2. La prevenzione degli illeciti

Il “nuovo” art. 8 introduce una disciplina organica dei doveri di collaborazione e segnalazione finalizzati alla prevenzione degli illeciti, fondata sui principi di integrità, legalità e trasparenza e allineata

⁸ 26 gennaio - 16 febbraio - 2 marzo - 23 marzo 2023.

⁹ Agenzia delle Dogane e dei Monopoli, Agenzia delle Entrate, Agenzia Nazionale per la Sicurezza delle Ferrovie, Area Science Park di Trieste, Agenzia Spaziale Italiana, ASL Napoli 1, Autorità di Sistema Portuale del Mar Ligure Occidentale, Autorità di Sistema Portuale del Mare di Sicilia Orientale, Azienda Idrica dei Comuni Agrigentini, Azienda Ospedaliera Santobono Pausilipon, Comune di Piosasco, Comune di San Severo, Comune di Valenza, Consiglio Regionale della Lombardia, Corte dei conti, Agenzia Nazionale per le Nuove Tecnologie, l'Energia e lo Sviluppo Sostenibile, ESTAR - Ente di Supporto Tecnico-Amministrativo Regionale, Istituto Nazionale per l'analisi delle Politiche Pubbliche, Ispettorato Nazionale del Lavoro, Ispettorato Nazionale per la Sicurezza Nucleare e la Radioprotezione, Istituto Italiano di Studi Germanici, Istituto Zooprofilattico Sperimentale del Mezzogiorno, Istituto Zooprofilattico Sperimentale Umbria e Marche, Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, Ministero dell'università e della Ricerca, Ministero della Difesa, Ministero della Giustizia, Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, Ordine degli Avvocati di Palermo, Regione Liguria, Regione Lombardia, Università degli Studi di Ferrara.

con la normativa di tutela del whistleblowing.

Art. 8 (Prevenzione degli illeciti)

1. In ossequio ai principi di integrità, legalità e trasparenza, il dipendente collabora con l'amministrazione al fine di prevenire gli illeciti.

2. Il dipendente rispetta le prescrizioni contenute nei piani di prevenzione della corruzione e per la trasparenza adottati dall'amministrazione e presta la sua collaborazione al responsabile della prevenzione della corruzione.

3. Fermo restando, al ricorrere dei relativi presupposti, l'obbligo di denuncia all'autorità giudiziaria, il dipendente segnala al responsabile per la prevenzione della corruzione, o all'Autorità Nazionale Anticorruzione, situazioni, comportamenti, atti od omissioni che ledono l'interesse pubblico o l'integrità dell'amministrazione pubblica, di cui sia venuto a conoscenza nel contesto lavorativo.

4. Il dipendente collabora al fine di identificare e reprimere eventuali casi di frode e riciclaggio e segnala al Gestore le operazioni sospette di cui venga a conoscenza nell'esercizio della propria attività d'ufficio.

5. L'obbligo di segnalazione di cui ai commi 3 e 4 è escluso nei casi in cui il dipendente, in virtù del proprio ruolo e nell'esercizio delle proprie funzioni, abbia l'autorità di reprimere le situazioni, i comportamenti, gli atti o le omissioni rilevate.

Il comma 3 introduce l'obbligo di segnalazione a RPCT e/o ad ANAC. Le segnalazioni possono avere ad oggetto «situazioni, comportamenti, atti od omissioni», per garantire che siano segnalate non solo violazioni di disposizioni normative (come previsto dal d.lgs. 24/2023), ma anche situazioni, modalità di gestione dei processi oppure casi di cattiva amministrazione che possono generare rischi

per l'integrità. Questa "espansione" dell'ambito soggettivo delle segnalazioni è coerente con la funzione spiccatamente preventiva propria dei Codici di comportamento e con l'orientamento espresso da ANAC nelle Linee guida n. 311/2023¹⁰.

Il comma 4 introduce, invece, un obbligo di segnalazione al Gestore antiriciclaggio, finalizzato a garantire l'emersione di operazioni sospette da segnalare alla UIF, adempimento previsto dall'art. 10 del d.lgs. 231/2007¹¹.

Il comma 5 chiarisce che l'obbligo di segnalazione a RPCT e ANAC non si applica alle situazioni, ai comportamenti, agli atti o alle omissioni che il dipendente è chiamato a reprimere in virtù delle sue funzioni (ad esempio, alle irregolarità rilevate da soggetti che effettuano attività di verifica o controllo nei confronti di soggetti interni o esterni all'amministrazione).

¹⁰ *Linee guida in materia di protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell'Unione e protezione delle persone che segnalano violazioni delle disposizioni normative nazionali. Procedure per la presentazione e gestione delle segnalazioni esterne* (delibera n. 311 del 12 luglio 2023), § 2.1: «Le informazioni sulle violazioni possono riguardare anche le violazioni non ancora commesse che il whistleblower, ragionevolmente, ritiene potrebbero esserlo sulla base di elementi concreti. Tali elementi possono essere anche irregolarità e anomalie (indici sintomatici) che il segnalante ritiene possano dar luogo ad una delle violazioni previste dal decreto».

¹¹ Decreto Legislativo 21 novembre 2007, n. 23, art. 10, comma 4: «Al fine di consentire lo svolgimento di analisi finanziarie mirate a far emergere fenomeni di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo, le Pubbliche amministrazioni comunicano alla UIF dati e informazioni concernenti le operazioni sospette di cui vengano a conoscenza nell'esercizio della propria attività istituzionale [...]».

3. La tutela della riservatezza

Per il Codice Nazionale solo i dirigenti sono obbligati a garantire la tutela della riservatezza dell'identità dei dipendenti che segnalano illeciti, escludendo gli altri soggetti presenti all'interno dell'organizzazione¹². L'art. 8-bis colma questa lacuna:

Art. 8-bis (Tutela della riservatezza)

1. Il Responsabile della prevenzione della corruzione, il Gestore e tutti coloro che vengano a conoscenza delle segnalazioni di cui ai commi 3 e 4 dell'art. 8 per ragioni d'ufficio, o per altra causa, sono tenuti a garantire la massima riservatezza del loro contenuto e della relativa documentazione, nonché dell'identità del segnalante e delle persone coinvolte o comunque menzionate.

La riservatezza circa il contenuto della segnalazione o l'identità del segnalante da "misura di tutela" diventa così un obbligo, al quale è soggetto chiunque venga, in qualunque modo, a conoscenza della segnalazione. Sarà possibile sanzionare, anche sul piano disciplinare, chiunque riveli l'identità del segnalante o divulghi a terzi, illecitamente, il contenuto della segnalazione.

¹² Codice di comportamento dei dipendenti pubblici, art. 13 (*Disposizioni particolari per i dirigenti*), comma 8: «Il dirigente [...] nel caso in cui riceva segnalazione di un illecito da parte di un dipendente, adotta ogni cautela di legge affinché sia tutelato il segnalante e non sia indebitamente rilevata la sua identità nel procedimento disciplinare, ai sensi dell'articolo 54-bis del decreto legislativo n. 165 del 2001».

4. Il divieto di ritorsione

Anche l'art. 8-ter trasforma una misura di protezione del segnalante (il divieto di ritorsione) in uno standard di comportamento che coinvolge tutti i destinatari del Codice:

Art. 8-ter (Divieto di ritorsione)

1. È vietato mettere in atto misure ritorsive nei confronti dei soggetti di cui ai commi 3, 4 e 5 dell'art. 8.

2. Il divieto di cui al comma 1 vale anche nei confronti dei dipendenti a tempo determinato, dei lavoratori somministrati, di collaboratori, liberi professionisti, consulenti, volontari, tirocinanti e lavoratori o collaboratori di aziende private che svolgono la propria attività lavorativa presso l'Amministrazione, nonché nei confronti delle medesime aziende private.

In un'ottica di massima tutela, il divieto di ritorsione non si applica solo ai segnalanti, ma anche ai soggetti di cui al comma 5 dell'art. 8, i quali, pur non essendo soggetti ad obbligo di segnalazione, potrebbero essere oggetto di misure ritorsive, per aver rilevato delle irregolarità esercitando la propria funzione pubblica. Questi soggetti potrebbero non beneficiare delle tutele previste dal d.lgs. 24/2023 (cfr. delibera ANAC n. 564/2019). In questi casi, gli atti ritorsivi potranno, almeno, essere sanzionati sul piano disciplinare.

5. Le divulgazioni pubbliche

Il Decreto del Presidente della Repubblica 13 giugno 2023, n. 81 ha modificato il Codice Nazionale, introducendo il nuovo art. 11-bis, che regola l'uso dei social network e dei mezzi di informazione da parte dei dipendenti pubblici, per tutelare il prestigio, il decoro e l'immagine delle pubbliche amministrazioni (commi 1 - 4), e per scongiurare la divulgazione di documenti e informazioni a soggetti esterni

all'amministrazione non titolati ad accedervi (comma 5).

Purtroppo, l'intervento legislativo non ha effettuato un coordinamento con le nuove forme di tutela delle divulgazioni pubbliche¹³, recentemente introdotte dal d.lgs. 24/2023. In particolare, l'art. 20 del decreto introduce una limitazione di responsabilità: non è punibile chi segnala o divulga pubblicamente informazioni, violando il segreto d'ufficio, il diritto d'autore, il diritto alla privacy, oppure ledendo l'immagine o alla reputazione delle persone coinvolte o denunciate, «quando, al momento della rivelazione o diffusione, vi fossero fondati motivi per ritenere che la rivelazione o diffusione delle stesse informazioni fosse necessaria per svelare la violazione».

Il “nostro” art. 12-bis realizza invece tale coordinamento, introducendo una “sospensione” dell'art. 11-bis e dell'art. 12, comma 2 nei casi di divulgazione pubblica:

Art. 12-bis (Divulgazioni pubbliche)

1. I divieti di cui all'articolo 11-ter e di cui all'art. 12, comma 2 del presente Codice di comportamento non si applicano nel caso in cui il dipendente effettui una divulgazione pubblica di informazioni su violazioni di disposizioni normative, nazionali o dell'Unione europea, che ledono l'interesse pubblico o l'integrità dell'amministrazione pubblica, di cui sia venuto a conoscenza nel

¹³ Ai sensi dell'art. 2, comma 1, lettera f) del d.lgs. 24/2023, una persona effettua una divulgazione pubblica, quando decide di «rendere di pubblico dominio informazioni sulle violazioni tramite la stampa o mezzi elettronici o comunque tramite mezzi di diffusione in grado di raggiungere un numero elevato di persone». Le divulgazioni pubbliche possono essere veicolate, per definizione, anche attraverso social network ed è quindi necessario scongiurare il rischio che i segnalanti siano sanzionati per aver violato l'art. 11-bis del Codice Nazionale.

contesto lavorativo, e qualora ricorra una delle condizioni per la tutela elencate nell'art. 15, comma 1 del Decreto Legislativo 10 marzo 2023, n. 24.

6. Conclusioni

Ci auguriamo che il sistema di regole illustrato nelle pagine precedenti possa contribuire, in qualche modo, al percorso di aggiornamento del DPR n. 62/2013. Ma il nostro pensiero è rivolto soprattutto ai dipendenti che, con notevole coraggio, decidono di denunciare o segnalare gli illeciti compiuti dentro le loro organizzazioni: serve un'etica pubblica all'altezza del loro coraggio, con regole complete e coerenti, che aiutino il sistema pubblico a riconoscere le opportunità del whistleblowing e a garantire il giusto e difficile equilibrio tra "dovere di fedeltà" e "diritto alla libertà di espressione", tra "tutela dell'immagine" e "tutela dell'integrità", tra "interessi delle organizzazioni" e "interessi della collettività".

Misure concrete di sostegno al whistleblower

Leonardo Ferrante, Giorgio Frascini

SOMMARIO: 1. I Responsabili per la prevenzione della corruzione e la trasparenza - 2. I laboratori della Scuola Nazionale dell'Amministrazione - 3. Una limitata conoscenza dell'istituto - 4. L'oggetto della segnalazione - 5. Un istituto non a forma di segnalante - 6. Un "sistema whistleblowing" non funzionale all'ente - 7. Protezione dei dati personali e accessibilità dell'istituto.

1. I Responsabili per la prevenzione della corruzione e la trasparenza

A fine dicembre 2017 è entrata in vigore la prima legge specifica sul whistleblowing in Italia. Da quel momento le pubbliche amministrazioni hanno dovuto iniziare a occuparsi in modo concreto della tematica, in quanto le nuove disposizioni introducevano per loro oneri rispetto a un tema fino a quel momento molto poco conosciuto. Le disposizioni della legge 179/2017 introducevano un nuovo articolo, il *54-bis*, all'interno del decreto legislativo 165/2001, sull'ordinamento del lavoro pubblico. Questo articolo creava, per gli enti pubblici, oneri rispetto alla necessaria implementazione di procedure interne per il whistleblowing, con l'introduzione di canali dedicati gestiti dal Responsabile per la Prevenzione della Corruzione e Trasparenza (RPCT). Le disposizioni della nuova legge avrebbero dovuto essere complementate da specifiche Linee guida adottate dall'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC) proprio relative alle procedure per la presentazione e la gestione delle segnalazioni. Le Linee guida avrebbero dovuto prevedere l'utilizzo di modalità informatiche e l'utilizzo di strumenti di crittografia a tutela dell'identità del segnalante e del contenuto della segnalazione.

Le pubbliche amministrazioni hanno atteso a lungo queste Linee guida per essere orientate su una tematica tanto complessa ma queste sono arrivate solo a luglio 2021. Prima, ma anche dopo questa data, i RPCT hanno dovuto orientarsi in modi diversi, con corsi di formazione o iniziative messe a disposizione dalla stessa ANAC, nonché da organizzazioni della società civile o studi legali.

2. I laboratori della Scuola Nazionale dell'Amministrazione

All'interno delle iniziative dell'Open Government Partnership la SNA ha avviato una comunità di pratica dei RPCT. In questa comunità di pratica il primo tema è stato quello del whistleblowing; oltre ai numerosi seminari messi a disposizione per i partecipanti alla Comunità, la SNA ha anche previsto dei laboratori specifici la cui gestione è stata affidata a due organizzazioni della società civile (Libera – Associazioni, nomi e numeri contro le mafie e Transparency International Italia). Il nostro approccio è stato quello di cambiare un po' la dinamica rispetto alle erogazioni di contenuti "dall'alto al basso", facilitando l'emersione di criticità dalla base e la condivisione anche di buone pratiche.

Ai laboratori hanno partecipato rappresentanti da circa venti enti di tipologia eterogenea, da Ministeri ad Autorità Nazionali, da aziende sanitarie ad amministrazioni locali.

Questa partecipazione così composita è stata strumentale a garantire una pluralità di sguardi e prospettive e far emergere approcci e risposte ai problemi sia interpretativi che operativi piuttosto variegata. A ciò si è aggiunto il fatto che le settimane in cui si sono tenuti i laboratori siano state di passaggio dalla vecchia alla nuova normativa. I laboratori hanno quindi costituito un'occasione di scambio e confronto anche su come le novità portate dalla legge di trasposizione della Direttiva Europea potrebbero influire sui compiti dei soggetti riceventi delle segnalazioni interne.

Di seguito vengono descritte le principali criticità emerse e le risposte che i gruppi di lavoro hanno provato a dare.

3. Una limitata conoscenza dell'istituto

La prima problematica sollevata dai RPCT, o dai loro diretti collaboratori, anch'essi ammessi e partecipanti alla Comunità di pratica, è il fatto che la conoscenza del whistleblowing all'interno dei propri enti non sia così diffusa, né tanto meno la comprensione del carattere positivo dell'istituto.

La primissima causa per cui il whistleblowing sembra non prendere particolarmente piede all'interno degli enti pubblici è la scarsa sensibilità verso il tema. Molti enti sono strutture gerarchiche o nelle quali c'è una compartimentazione delle mansioni tali da non incentivare azioni nell'interesse collettivo che esulino dallo specifico lavoro svolto.

Spesso non sono conosciute le modalità con cui effettuare una segnalazione e come questa verrà gestita e da chi; anche i momenti formativi non sono conosciuti, sono poco frequenti e, in ogni caso, non sono in grado di raggiungere la totalità dei potenziali soggetti segnalanti. Spesso la formazione in materia di anticorruzione, poi, è così generica da coprire solamente in modo accennato la tematica del whistleblowing.

Viene descritta la grande difficoltà a comunicare il whistleblowing in modo positivo, anche riportando come i casi più noti di whistleblowing siano estremamente scoraggianti per i potenziali segnalanti. Anche la promozione di canali e strumenti sicuri per la protezione della riservatezza (le piattaforme informatiche crittografate rese obbligatorie dalla normativa) non hanno portato a una crescita nel numero di segnalazioni, come ci si sarebbe invece aspettati.

I partecipanti ai laboratori si sono quindi confrontati su come superare queste limitazioni e come promuovere l'istituto in un'ottica positiva.

Innanzitutto, una certa enfasi è stata posta sulle modalità di comunicazione; un istituto così poco conosciuto e diffuso necessita un surplus di comunicazione rispetto ad attività più tradizionalmente diffuse in ambito lavorativo. Partendo da specifica cartellonistica per quanto riguarda la comunicazione fisica, alla facile accessibilità allo strumento sul sito dell'ente (magari con dei link in homepage e comunque con delle sezioni informative sul sito complete e chiare), pensando poi anche al possibile invio di comunicazioni più estemporanee con comunicazioni sul tema informative in mailing list periodiche.

È opportuno che la comunicazione sia discontinua con il “normale pensare” anche dal punto di vista dei contenuti: bisogna affermare la positività del whistleblowing come strumento di benessere collettivo e spingere per una formazione in materia di anticorruzione dedicata, che evidenzia gli aspetti culturali e cerchi di costituire un'alternativa morale alla cultura del silenzio o dell'indifferenza. A questo proposito, l'ente deve proporre una narrazione diversa del whistleblowing.

Si aggiunge anche la necessità di mostrare ai segnalanti la massima apertura possibile, anche indicando o suggerendo ai potenziali soggetti segnalanti di acquisire dei pareri indipendenti e richiedendo assistenza a centri indipendenti di supporto gestiti da organizzazioni esterne. Questo può essere fatto anche attraverso l'indicazione di questi centri di assistenza sul sito istituzionale dell'ente.

4. L'oggetto della segnalazione

Una delle novità del decreto legislativo 24/2023 è il cambiamento delle condotte segnalabili attraverso le procedure di whistleblowing. La legge precedente aveva un forte radicamento intorno alla tutela dell'integrità della pubblica amministrazione, indicando le possibili violazioni della stessa come oggetto della segnalazione, anche ricomprendendo le ipotesi di malamministrazione. Lo scopo

della legge era infatti quello di ostacolare qualsiasi tipo di malfunzionamento, attraverso la protezione dell'integrità dell'ente: a questo scopo erano incoraggiate anche le segnalazioni di irregolarità, oltre a quelle relative agli illeciti. La nuova norma esclude le irregolarità dagli ambiti di potenziale segnalazione; diversi RPCT hanno manifestato una preoccupazione, condividendo come la maggior parte delle segnalazioni pervenute fosse proprio riconducibile a questi casi.

Ulteriori problematiche conseguenti sono le difficoltà di comportamento da parte dei dipendenti che dovessero ravvedere casi di questo tipo e la difficile distinzione che spesso occorre tra reato e irregolarità, con una conseguente mancanza di chiarezza e di confidenza nell'istituto da parte dei possibili whistleblower.

Per ovviare a questa incertezza nei segnalanti è opportuno fornire informazioni preliminari chiare, anche facendo tesoro dell'utilizzo di percorsi di segnalazione con questionari che aiutino a comprendere i confini della legge.

5. Un istituto non a forma di segnalante

Un'ulteriore criticità è rappresentata dal fatto che le procedure di whistleblowing vengono più recepite in funzione di adempimento di oneri amministrativi piuttosto che per far promuovere e incentivare i segnalanti.

Viene riportato come spesso gli enti hanno ancora disponibili solo canali di segnalazione tradizionali, che sono certamente mancanti per quanto riguarda la riservatezza tecnologica dei dati. Altri enti “nascondono” ancora i canali di segnalazione sulla intranet, rendendoli inaccessibili a tutti i soggetti esterni all'amministrazione che hanno però un diritto legittimo a segnalare.

Ci si interroga anche se la comunicazione e l'apertura a soggetti diversi rispetto ai dipendenti tradizionali debba ricomprendere *form* di segnalazione diversi.

In molti casi viene poi descritta l'interazione con il segnalante in modo molto formale e burocratico; non viene incoraggiato il dialogo collaborativo con lo stesso e la segnalazione viene gestita come una pratica da sbrigare piuttosto che un contenuto da approfondire anche insieme allo stesso whistleblower.

Per supportare il segnalante sono state portate delle proposte, come quello della creazione di sportelli interni di ascolto (la cui indipendenza e realizzabilità resta comunque complessa) e la previsione di misure anche indirette di supporto allo stesso, per favorirne maggiormente la tutela.

6. Un “sistema whistleblowing” non funzionale all’ente

Esiste un pensiero condiviso che il whistleblowing, come regolamentato da leggi e Linee guida, non favorisca il recepimento e il successo presso le singole amministrazioni.

Innanzitutto, il fatto che le disposizioni normative e regolamentari non vedano differenziazioni tra le diverse tipologie di enti: oneri amministrativi sono analoghi per una grande azienda sanitaria, un piccolo comune e un ordine professionale. Anche il mancato confronto tra enti, a eccezione di casi estemporanei come la suddetta Comunità di pratica, crea un senso di mancanza, specialmente in enti meno strutturati.

Si lamenta anche l'assenza di previsioni di misure premianti e incentivanti la segnalazione, difficile da adottare nel pubblico se non previste da una norma di legge. Come anche viene rappresentata la difficile fiducia, in determinati contesti, verso un soggetto interno come ricevente le segnalazioni.

Un punto interrogativo è stato poi posto, considerata anche la sede neutrale degli incontri, nei confronti dell'ANAC, ritenuto spesso intempestivo e ancor più spesso inefficace o assente nell'esercizio del proprio potere sanzionatorio nei casi di violazione della norma.

Come rispondere a queste criticità di sistema? Con un maggior supporto nei confronti dei RPCT, spesso isolati e non dotati dei mezzi necessari per attuare correttamente l'istituto.

ANAC e la SNA potrebbero aiutare i RPCT con manuali pratici, improntati a un'operatività che leggi di primo e secondo livello non coprono. Un'integrazione del whistleblowing con le strategie del PIAO (Piano integrato di attività e organizzazione) potrebbe dare un maggiore respiro all'istituto.

Quello che però emerge maggiormente è che i casi in cui il whistleblowing sembra aver un maggior successo sono quelli in cui il RPCT è una figura con un mandato forte, indipendente e con i necessari poteri per svolgere gli accertamenti interni. Utile che sia prevista una struttura forte, anche eventualmente con referenti di area o con unità di supporto dove possibile. È però ritenuto necessario che ci sia un accentramento iniziale della segnalazione sullo stesso RPCT, con un coinvolgimento di queste figure sulla base delle attività necessarie, delle competenze e previa anonimizzazione dei dati non necessari alle loro azioni.

7. Protezione dei dati personali e accessibilità dell’istituto

Da ultimo riportiamo quella che sembra la tematica di assoluto rilievo per i partecipanti ai laboratori, quella relativa alla gestione degli aspetti privacy relativi alle segnalazioni.

La problematica maggiore è quella relativa a come gestire questi dati, in particolare durante le attività di accertamento, avendo come parametro di riferimento la tutela del segnalante. Partendo da questo assunto, le cosiddette “sotto-problematiche” su cui si interrogano i RPCT sono numerosissime.

Tra molte altre, ecco le più ricorrenti:

- L'identità del segnalante, in qualunque modalità sia tutelata durante le fasi di accertamento, va verificata attraverso la richiesta di documenti?

- Qual è il modo giusto di protocollare in modo riservato le segnalazioni? Le archiviazioni devono essere fatte elettronicamente o su supporti cartacei?
- Qual è la corretta gestione delle credenziali di accesso alle piattaforme informatiche da parte dei RPCT?
- Quali sono le modalità raccomandate per conservare la segnalazione e gli atti connessi, siano essi eventuali allegati forniti dal segnalante così come le evidenze raccolte dal ricevente e tutti gli atti relativi alla fase di accertamento?
- Quali sono le tempistiche per la conservazione dei dati? Quali sono i dati da conservare e per quanto tempo?
- Chi deve accedere e a quali informazioni?
- La piattaforma crittografata è uno spazio sicuro per il dialogo con il segnalante, ma lo scambio di informazioni interno all'ente nella fase di accertamento come deve avvenire?
- Quali sono le modalità di trasferimento dei dati all'esterno, ad esempio in Procura? E cosa devono essere trasmessi, i risultati delle attività di accertamento o anche la segnalazione e gli atti istruttori interni?

Da qui si è convenuta la necessità di strutturarsi di software adeguati e protocolli riservati per la gestione delle segnalazioni. Le decisioni sulla conservazione devono poi essere fatte caso per caso, mantenendo come parametro i principi del GDPR.

Ci si raccomanda un impegno forte e costante del DPO dell'ente per la scrittura e l'aggiornamento della documentazione di riferimento e il regolamento di gestione delle segnalazioni.

Si auspica inoltre un intervento operativo del Garante della Privacy a regolamentare con manuali e Linee guida cosa debba essere contenuto nell'informativa privacy, nella valutazione d'impatto sul trattamento dei dati (DPIA) ma anche in relazione a gestione dei dati e trasferimenti di credenziali.

Anche sulle tempistiche di conservazione la nuova legge

corre in aiuto in modo limitato indicando solo le tempistiche massime di conservazione dei dati, ma indicando in un generico «tempo necessario per la gestione» quelle minime. Si tratta di un'indicazione conforme con i principi del GDPR ma che, nella prassi, pone difficoltà di implementazione da parte di soggetti non sempre a proprio agio con la tematica privacy.

Conclusioni

Giovanni Tartaglia Polcini

La Comunità di pratica dei Responsabili della prevenzione della corruzione e trasparenza rappresenta un importante strumento per la condivisione e lo scambio di esperienze e di conoscenza, che coinvolge i settori pubblico e privato, per propiziare politiche pubbliche improntate alla integrità, alla trasparenza e all'*accountability*.

Il primo anniversario della Comunità di pratica RPCT ha notevole significato anche nella prospettiva della diplomazia giuridica: l'idea di creare questa comunità nel settore anticorruzione ha infatti rappresentato un esempio di una rivoluzione culturale attesa da decenni, in grado di contribuire anche al riposizionamento dell'Italia, in questo specifico ambito, a livello internazionale.

L'intento è quello di tendere allo sviluppo di un ambiente economico legalmente orientato, in un ordinamento giuridico sempre più multilivello¹.

In detto quadro, invero, la lotta al malaffare, anche sul piano internazionale, può fungere a pieno titolo anche da volano per la crescita economica, dell'occupazione e della fiducia degli investitori, consentendo al contempo una più efficace tutela, tanto dei diritti individuali, quanto dell'interesse nazionale nel suo complesso².

Lavoriamo per l'affermazione di un diritto penale della globalizzazione, inteso non soltanto come strumento di prevenzione e

contrasto del crimine transnazionale, bensì anche e soprattutto come meccanismo di sviluppo e progresso.

E ciò vale sia per gli ordinamenti evoluti come il nostro, soprattutto se caratterizzati dal *self-government* delle istituzioni di garanzia, sia, a fortiori, per i paesi in via di sviluppo, troppo spesso ai margini delle regole ordinamentali e anticorruzione e lontani da standards minimi di legalità.

Sono in detto quadro opportune tre riflessioni conclusive:

La prima attiene al piano più generale. È in atto a livello internazionale una revisione degli schemi di governo, delle forme amministrative fondamentali e delle discipline di controllo dell'azione dei privati e delle imprese: nei principali fora internazionali si discute sempre di più di nuove politiche economiche e di strategia condivisa di controllo multilivello.

Il fenomeno, di non poco rilievo, è frutto della revisione di idee considerate superate, non più adeguate da sole alla realtà odierna: il principio di legalità nello Stato di diritto è sempre più articolato e, a livello statale, vede una suddivisione di compiti non più definibile esclusivamente con il principio di separazione dei poteri pubblici che si controllano a vicenda, con esecutivo e legislativo in dialettica tra loro e con il potere giudiziario.

La separazione (o divisione) dei poteri è uno dei principi fondamentali dello Stato di diritto e l'individuazione di tre funzioni pubbliche – legislativa, esecutiva e giurisdizionale – e l'attribuzione delle stesse a tre distinti poteri, intesi come organi o complessi di organi dello Stato indipendenti dagli altri poteri, ne costituisce la più chiara manifestazione³.

¹ Cfr. Colombo Sacco d'Albiano U., Tartaglia Polcini G. (2017), "Towards a new Legally Oriented Environment ("LOE") at Global Level: The Whys of the Italian Pathfinder Role", *Il Diritto penale della globalizzazione*, 1, pp. 23-42.

² Tartaglia Polcini G. (2018), *La corruzione tra realtà e rappresentazione Ovvero: come si può alterare la reputazione di un Paese*, Collana EURISPES, Minerva, Bologna.

³ La moderna teoria della separazione dei poteri viene di solito associata al filosofo illuminista francese Montesquieu che la teorizzò nel 1748 nella sua opera *Lo spirito delle leggi*.

È però innegabile che, nelle forme di *governance* nazionali e internazionali attuali, hanno pieno titolo anche varie modalità di controllo dal basso, di condivisione delle esperienze e delle decisioni più importanti, e un interesse diffuso alla legalità come valore pubblico e privato insieme.

Ecco disegnata in poche battute la *rule of law* contemporanea: per porre tutti i soggetti di diritto in una posizione di uguaglianza sostanziale davanti alla legge, la base dei principi non è più solo rinvenibile nella divisione dei poteri che si controllano vicendevolmente per consentire che l'uno non si ponga in una posizione di prevaricazione nei confronti dell'altro.

Con ciò non si intende mettere in discussione le basi del costituzionalismo moderno. La *rule of law* di cui parliamo oggi è da intendere però come più complessa e va declinata non in senso orizzontale, bensì verticale, orientata come è verso l'alto, perché viviamo in una comunità mondiale multilaterale, internazionale, in alcuni casi sovranazionale.

Le fonti del diritto in questa geometria sono anche internazionali e sovranazionali.

Sotto opposto profilo schematico va valorizzato il dato storico del coinvolgimento sempre più convinto della collettività nella *governance*.

L'integrità etica non viene, cioè, imposta dall'alto: si giunge ad una fase di condivisione, partecipazione attiva, vigilanza collaborativa della società civile, del settore privato, dell'accademia, della stampa e di tutti quegli attori che troppo a lungo sono rimasti estranei alle decisioni dal punto di vista politico e governativo.

In detto senso la comunità di pratica per RPCT è una concreta manifestazione di questa *rule of law* moderna ben potendo partecipare con proposte alle determinazioni strategiche e alla formazione del dato di riferimento che si pone alla base delle decisioni di policy.

La seconda riflessione muove dal presupposto che oggi la corruzione è cambiata e non è ricostruibile più come un patto tra

due soggetti: l'uno portatore di interessi privati e l'altro che fa devianza di quella che è una struttura o un potere o una funzione pubblica.

La corruzione oggi è divenuta molto più complessa, le sue forme di manifestazione sono sempre più pervicaci, in alcuni casi esse sono quasi irresistibili, operando attraverso l'infiltrazione nella pubblica amministrazione di soggetti portatori di interessi del tutto alieni rispetto a quello pubblico e collettivo.

La corruzione sofisticata negli appalti giunge finanche a conformare i bandi delle gare (bandi fotografia), orientando gli inviti ad offrire per opere pubbliche e pubbliche forniture non al pubblico interesse.

Gli appalti sono a rischio in tutte le fasi procedurali, dall'ideazione alla realizzazione.

Oggi assistiamo addirittura ad un'evoluzione ulteriore dell'infiltrazione nella fase ideativa delle opere: non si pilota soltanto un bando perché la gara venga vinta da un determinato concorrente; assistiamo a interventi corruttivi che decidono gli stessi lavori e le stesse opere da realizzare in ragione di quelli che sono gli interessi privati da avvantaggiare (*white elephant works*).

La Comunità di pratica è essenziale anche a comprendere come evolve la corruzione nelle sue più moderne forme di manifestazione.

La terza e ultima riflessione ha ad oggetto l'impegno necessario per rimediare a questa minaccia grave e persistente. Una delle possibili risposte sta infatti nel metodo di lavoro. Innanzitutto, come italiani dobbiamo essere orgogliosi di aver sviluppato in questo settore il metodo del coordinamento e il dialogo interistituzionale e intersettoriale.

Attraverso questo approccio l'Italia è divenuta - e tale viene considerata - una superpotenza assoluta nella prevenzione della corruzione.

Basti pensare ad un documento, come esempio di quanto il

nostro Paese è riuscito a fare forse nel momento più difficile della storia recente, per l'intera umanità.

L'Italia deteneva la Presidenza del G20 anticorruzione nel 2021. In detto ambito si discuteva in particolare di pandemia e di post pandemia, di quello che oggi rappresenta il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), di come affrontare in futuro queste problematiche.

Nel 2021 l'Italia, attore globale e protagonista del multilateralismo, ha avuto la responsabilità della Presidenza del Gruppo dei 20: si è trattato di un'occasione irripetibile e di portata storica per il nostro Paese, chiamato alla guida del più rilevante processo globale, proprio nel momento più difficile per il Pianeta dopo la Seconda Guerra Mondiale.

Dal 1° dicembre 2020, l'Italia ha detenuto la Presidenza del G20. Nel 2021 la comunità internazionale è stata chiamata a mostrare coraggio e ambizione per vincere le grandi sfide contemporanee: dalla pandemia ai cambiamenti climatici; dal sostegno, all'innovazione, alla lotta contro povertà e disuguaglianze⁴.

Il programma della Presidenza si è articolato intorno al trionfo *People, Planet, Prosperity* per la cura del Pianeta e delle persone, assicurando una forte ripresa economica al contempo inclusiva e sostenibile.

La Presidenza è culminata nel Vertice dei leader G20, tenuto a Roma il 30 e 31 ottobre. La Presidenza italiana e la Commissione

⁴ <https://www.unodc.org/unodc/en/corruption/g20-anti-corruption-resources/by-presidency.html>.

Europea, inoltre, hanno ospitato insieme il G20 Global Health Summit, che ha avuto luogo a Roma il 21 maggio, al massimo livello, e consentendo di affrontare le principali sfide connesse all'emergenza sanitaria.

Il documento di maggiore impatto adottato dalla nostra Presidenza è stato quello recante gli *Alti principi per il contrasto alla corruzione in tempi di crisi*⁵.

I Principi del 2021 mirano ad aumentare la consapevolezza sui danni e il pericolo della corruzione negli ambiti di crisi ed emergenze, indirizzando gli sforzi dei paesi lungo tre direttrici: prontezza, attenuazione dei danni e risposta e ripresa⁶.

Il Principio 6 e il Principio 7 di questo documento sono stati indicati come una rottura a livello culturale globale nelle politiche anticorruzione⁷.

Il Principio 6 tende ad assicurare la trasparenza e integrità del settore privato, non solo del settore pubblico, per affrontare a tutto tondo i problemi e per meglio prevenire e meglio contrastare la corruzione soprattutto in tempi di crisi.

Per la prima volta nella storia del multilateralismo in un altro principio, il numero 7, si è sottolineato il ruolo positivo giocato da tutti gli stakeholder oltre al settore pubblico nella prevenzione del contrasto alla corruzione in tempi di crisi.

⁵ https://www.unodc.org/documents/corruption/G20-Anti-Corruption-Resources/Other-Deliverables/2020_Call_to_Action_on_on_Corruption_and_COVID-19.pdf.

⁶ https://www.esteri.it/it/politica-estera-e-cooperazione-allo-sviluppo/temi_globali/anticorruzione/.

⁷ https://www.unodc.org/documents/corruption/G20-Anti-Corruption-Resources/Principles/2021_G20_High-Level_Principles_on_Corruption_related_to_Organized_Crime.pdf.

L'Italia propugna anche una revisione terminologica evocando il termine *multishareholder*, per questa definizione della partecipazione privata e della società civile, in luogo del concetto di controparte.

Qualche riferimento finale al tema del whistleblowing. Semanticamente l'espressione in altri idiomi evoca la funzione informativa, di allerta o di denuncia svolta dal whistleblower (traduzione funzionale) come nelle figure del *lanceur d'alerte*, del *denuncia-teur* e dell'*informateur* francese, dell'*alertador* e del denunciante spagnolo e dell'*informant* tedesco.

Il tema, tutt'altro che risolto sul piano linguistico, ha anche suscitato l'attenzione diretta dell'Accademia della Crusca e richiama in modo evidente considerazioni di natura valoriale correlate al concetto che dell'azione del whistleblower si ha: l'accezione positiva o negativa, di matrice culturale, induce a prediligere questo o quel termine in lingua italiana (ad esempio segnalatore o delatore).

L'utilizzo del termine nella lingua di origine del concetto (inglese) è pertanto neutro e maggiormente funzionale allo scopo meramente descrittivo.

L'istituto del whistleblowing è funzionale a logiche e scopi anche molto diversi, tutti rilevanti sul piano giuridico.

Nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo esso è, ad esempio, considerato strumento necessario per dare consistenza alle tre diverse dimensioni della libertà di espressione sancite nell'art. 10 CEDU.

Nondimeno, il diritto internazionale apprezza il whistleblowing più come leva di emersione della corruzione, che come strumento per l'esercizio di un diritto o una libertà.

L'OCSE, ad esempio, valuta l'istituto soprattutto come attributo essenziale per garantire il controllo diffuso del cittadino sull'agire pubblico e, fondamentalmente, un tassello per l'edificazione, la protezione e il consolidamento della *rule of law*.

Oltre ad avere il sopra descritto rilievo sul piano assiologico,

il whistleblowing ha un impatto notevole sul terreno storico-fattuale, nella prevenzione e nel contrasto alla corruzione in tutte le sue forme: numerose inchieste rilevanti sul piano internazionale, in materia di *serious crimes* e di corruzione, hanno avuto infatti origini da whistleblower.

Basta por mente al celebre scandalo *Petrorobras* o i casi noti come *Dieseltgate*, i *Luxleaks*, i *Panama Papers*, l'indagine denominata *Cambridge Analytica*, e il più recente caso riguardante la *Danske Bank*, determinati dalle segnalazioni di whistleblower.

Dalla loro posizione di *insider*, i whistleblower possono invece fornire alle autorità preposte informazioni chiave in grado di condurre all'individuazione e al perseguimento efficace di condotte illecite, specie quando queste riguardano delitti a schema chiuso, proprio come la corruzione, nei quali nessuno dei soggetti coinvolti ha alcun interesse a disvelare o riportare all'esterno i relativi fatti e le correlate circostanze.

Molto spesso gli informatori vengono scoraggiati rispetto all'iniziativa di riportare notizie in loro possesso: essi devono sovente affrontare diverse forme di ritorsione per le loro segnalazioni. Nello stesso tempo i "segnalatori" possono essere dissuasi dall'assenza di efficaci presidi per la loro riservatezza, dalla mancanza di canali adeguati a veicolare le informazioni e dalla insussistenza di sviluppi concreti delle proprie rivelazioni.

Al di là delle conseguenze pregiudizievoli che possono derivare sulla vita non soltanto lavorativa del segnalante, va presa anche in considerazione la ricaduta della segnalazione sull'immagine e sulla reputazione dell'apparato organizzativo di riferimento, e ciò anche quando si tratta di stabilire le misure concrete di protezione del whistleblower.

Ne consegue che il tema della adeguata protezione dei whistleblower, tanto nel settore pubblico, quanto nel settore privato, è coesistente alla sostanza stessa dell'istituto giuridico ed è argomento tra i più approfonditi dal multilateralismo giuridico moderno.

L'istituto giuridico in esame coniuga pertanto le crescenti aspirazioni alla compartecipazione attiva e alla vigilanza collaborativa dei consociati rispetto al corretto agire pubblico ed economico con le esigenze, sempre più avvertite, di rafforzamento dei sistemi di prevenzione e controllo della corruzione e del malaffare.

Il whistleblowing è una pietra angolare di ogni ambiente socio-economico legalmente orientato in coerenza con i principi di solidarietà, uguaglianza, fedeltà e sussidiarietà in senso ascendente e orizzontale, e ciò vale, a fortiori, in un ordinamento giuridico multilivello, ben oltre il diritto nazionale e quello dell'Unione europea.

Le autrici e gli autori

Nicola Allocca, laureato in Economia all'Università Federico II, ha conseguito un Master in Business Administration presso la Hult International Business School di Boston. È Presidente del Comitato Anticorruzione del Business all'OCSE (BIAC) e Direttore Risk, Business Integrity, Resilience & Quality di Autostrade per l'Italia, membro del Gruppo di consultazione esecutiva del Blue Dot Network OCSE. Membro del Comitato Anticorruzione del SIGA. Senior executive con comprovata esperienza in multinazionali internazionali (Arthur Andersen, Leonardo, Dufry International, EY, Accenture, Thyssenkrupp), in particolare nelle funzioni di governance, finanza e controllo; specializzato in gestione del rischio, anticorruzione, *performance improvement* e consulenza strategica; esperto in programmi di trasformazione e gestione del cambiamento. Partecipa come docente in percorsi di alta formazione, compresi lauree e master universitari.

Paola Belloli esercita la professione di avvocato dal 1995. Ha conseguito il dottorato di ricerca in Filosofia del Diritto nel 1996, è stata per molti anni assistente alla cattedra di Filosofia del Diritto presso la facoltà di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Milano e collabora col Centro di Ricerca Interdipartimentale ECLT European Centre for Law, Science and new Technologies, dell'Università di Pavia. Riveste la carica di Presidente del Collegio dei Garanti del Comune di Milano. È membro del Comitato promotore del Premio Giorgio Ambrosoli all'integrità, responsabilità e professionalità. È stata membro del Comitato esecutivo di Transparency International Italia. È socia fondatrice, con il Prof. A. Santosuosso, della società tra avvocati STL – ScienceTechnologyLaw – che presta consulenza giuridica in materia di diritto, scienza e tecnologia

ed è co-founder di Iusintech attiva nel campo del diritto dell'innovazione. È membro della Commissione Innovazione del Consiglio dell'Ordine degli avvocati di Milano.

Paolo Bertaccini Bonoli, ricercatore indipendente esperto in policy making, fondatore del centro di ricerca applicata *Territoria House*, direttore dell'Istituto IISSS. Membro esperto sullo sport del Tavolo Anticorruzione di MAECI. Già esperto del Ministero dello sport italiano sull'integrità nello sport, dal 2014 al 2019 ha supportato l'elaborazione delle politiche internazionali e la progettazione dei programmi, fra cui le Risoluzioni UNCAC 7/8 2017 e 8/4 2019 e gli Alti Principi G20 2021 sullo sport. Fra il 2015 e il 2020 è stato membro del gruppo di esperti della Commissione Europea sull'integrità dello sport e ha co-presieduto l'Action III sull'integrità dello sport del Kazan Action Plan dell'UNESCO. Co-autore del Rapporto Globale UNODC sulla Corruzione nello Sport nel 2021.

Italo Borrello, dirigente della Banca d'Italia, è laureato in giurisprudenza e dottore di ricerca in "Organizzazione e funzionamento della pubblica amministrazione". Dal 2008 presta servizio presso l'Unità di Informazione Finanziaria per l'Italia (UIF). Segue l'evoluzione dei principi internazionali e della legislazione europea e nazionale in materia di antiriciclaggio e anticorruzione, l'elaborazione e l'aggiornamento degli indici di anomalia per la segnalazione delle operazioni sospette, l'adempimento dei doveri antiriciclaggio da parte delle pubbliche amministrazioni, i rapporti istituzionali della UIF con altre autorità nazionali, tra cui l'ANAC. Sul piano internazionale, segue i lavori dei principali organismi antiriciclaggio e anticorruzione presso l'OCSE, il Consiglio d'Europa e le Nazioni Unite ed è membro della delegazione italiana all'AntiCorruption Working Group del G20. Partecipa, in qualità di esperto valutatore, agli esercizi di *peer review* dei sistemi antiriciclaggio di singoli paesi. Rappresenta la UIF in convegni, seminari e gruppi di lavoro

inter-istituzionali. È stato professore a contratto presso l'Università di Viterbo e svolge incarichi di docenza in numerosi corsi e master universitari. È autore di pubblicazioni in materia di finanza pubblica, regolamentazione e vigilanza bancaria e finanziaria, antiriciclaggio e lotta alla corruzione.

Fabio Coppola, avvocato e Dottore di Ricerca in Diritto Penale presso l'Università degli Studi di Salerno, è attualmente Ricercatore e Professore Incaricato di Diritto Penale e Intelligenza Artificiale presso il medesimo Ateneo. Ha ricoperto posizioni di *visiting researcher* presso le Università di Cambridge, Oxford e Manchester (U.K.). È docente presso i Corsi di Aggiornamento e Master in materia di anticorruzione e whistleblowing per aziende pubbliche e private. Partecipa annualmente, in qualità di relatore, al Forum Internazionale sulla *Cooperazione Internazionale in materia di Anticorruzione*, che si tiene in Cina, e ha presentato l'esito di una sua ricerca sul whistleblowing presso la prestigiosa *Northeastern University* di Boston (USA). Svolge il ruolo di esperto in materia di segnalazioni tramite i canali *whistleblowing* per *Transparency International Italia*.

Anna Corrado, laureata in Scienze Politiche e in Giurisprudenza, è abilitata alla professione di avvocato e dottore di ricerca in diritto amministrativo. Dal 2009 è magistrato amministrativo. Attualmente è in servizio presso il TAR Lombardia, sede di Milano. Dal 2013 si occupa della disciplina in tema di prevenzione della corruzione e della trasparenza, svolgendo anche attività di formazione rivolta ai pubblici dipendenti. Dal 2015 al 2020 è stata esperta del Consiglio di ANAC. Giornalista pubblicista, è autrice di pubblicazioni e articoli di approfondimento sul tema della trasparenza, dell'accesso ai documenti e accesso civico, della tutela della privacy e dei contratti pubblici, digitalizzazione, procedure automatizzate e intelligenza artificiale nelle pubbliche amministrazioni.

Giulia Cossu, funzionario giuridico presso l’Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC). Ha maturato una significativa esperienza nelle materie di competenza dell’ANAC e, in particolare, nella disciplina del whistleblowing. Ha partecipato, in qualità di docente, a master e a corsi tenuti da istituzioni pubbliche, anche straniere, nonché alla formazione dei Responsabili per la Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza di tutte le amministrazioni pubbliche italiane in materia di whistleblowing.

Guido D’Ippolito, funzionario presso il Garante per la protezione dei dati personali, dottore di ricerca in “Diritto dell’economia e dei consumatori” presso l’Università Roma Tre e professore a contratto in Diritto della comunicazione digitale presso l’Università degli Studi Internazionali di Roma - UNINT. Nel 2021 ha scritto, per Edizioni Scientifiche Italiane, il libro *Profilazione e pubblicità targettizzata online. Real-Time Bidding e behavioural advertising*. Nel 2022, per Giappichelli, ha collaborato col prof. Battelli alla redazione del manuale *Diritto privato digitale* e nel 2017 ha curato, insieme alla prof.ssa Allegri, per Aracne, il volume “*Accesso a Internet e neutralità della rete fra principi costituzionali e regole europee*”.

Massimo Di Rienzo, ha fondato l’Associazione Professionale Spazioetico nel 2018. L’Associazione si occupa di formazione e accompagnamento alle organizzazioni pubbliche e private sui temi dell’integrità, della prevenzione della corruzione e della trasparenza. Attualmente è membro della Task Force Open Government del Dipartimento della Funzione Pubblica e ha supportato la creazione e l’attuazione degli impegni 2.01 e 2.02 del Quinto Piano d’Azione nazionale per il Governo Aperto.

Valentina M. Donini, docente presso la Scuola Nazionale dell’Amministrazione, abilitata professore di seconda fascia, è responsabile scientifico di diversi corsi sulla prevenzione e contrasto alla corruzione, sull’etica e integrità, sulle politiche per il governo aperto. Rappresenta la SNA alle attività di Open Government Partnership (OGP Italia) e dal luglio 2022 è portavoce per le PA nel Forum Multistakeholder per il governo aperto. È co-responsabile scientifico della Comunità di pratica per RPCT presso la SNA. Ha insegnato in diverse università italiane ed europee ed è autrice di numerose pubblicazioni e monografie.

Laura Ferola, dirigente presso il Garante per la protezione dei dati personali – Avvocato - PhD (Università “La Sapienza”, Roma) - Master in Advanced European Studies (College d’Europe, Bruges). È autrice di numerose pubblicazioni e monografie.

Leonardo Ferrante, lavora per l’associazione Libera - Associazioni, nomi e numeri contro le mafie, che rappresenta in sede OGP. È trainer esperto specializzato in strategie di monitoraggio civico e in forme di sostegno a segnalanti potenziali. Già portavoce nazionale e referente scientifico della campagna anticorruzione “Riparte il futuro” dal 2012 al 2015, dal 2016 attorno alla metodologia del *community based monitoring approach* ha sviluppato e coordina iniziative di *empowerment* territoriale (progetto Common - comunità monitoranti) ed educative anticorruzione (guida “You Monitor” e sua versione digitale “Mo-moEU”). Autore, con Alberto Vannucci, di *Anticorruzione pop*, è supervisore scientifico e ideatore di “Linea Libera”, servizio telefonico gratuito attivo dal 2017 per chi intenda segnalare condotte corruttive o essere accompagnato alla denuncia di reati di stampo mafioso.

Andrea Ferrarini, laureato in filosofia all’Università degli Studi di Milano, ha fondato, insieme a Massimo Di Rienzo, Spazioetico, un’associazione professionale che si occupa di formazione e ricerca

sui temi dell'anticorruzione e dell'antiriciclaggio. Ha maturato oltre dieci anni di esperienza nel settore dell'integrità, lavorando a diversi progetti di formazione e ricerca con enti pubblici, aziende private e organizzazioni non governative. È autore di numerose pubblicazioni sull'argomento e collabora con la rivista *Azienditalia*.

Mario Carlo Ferrario, avvocato, investitore finanziario, Mario Carlo Ferrario è uno dei fondatori di Schroder Ventures - oggi Permira - l'attività di private equity della banca britannica Schroders. Ha 25 anni di esperienza negli investimenti come gestore di fondi di capitale privato con 150 investimenti in Italia, Europa, USA, America Latina, Africa, India e Australia. Direttore e membro del comitato di investimento di diverse società di investimento. Presidente del Gruppo Venture Capital dell'Associazione Italiana delle Imprese di Investimento; vicepresidente di Transparency International, Save the Children e Oxfam Italia. Mario Carlo Ferrario ha un dottorato in Economia presso la Harvard Business School, una laurea in Giurisprudenza presso l'Università degli Studi di Milano e tiene regolarmente conferenze su finanza aziendale e investimenti internazionali. Tra le sue pubblicazioni: *Strategic Management in State Owned Enterprises* (Boston) e *Management Buy-Out: strumenti finanziari per l'imprenditorialità diffusa* (Torino).

Susanna Ferro si occupa di trasparenza e anticorruzione dal 2013. Ha lavorato per Transparency International Italia per nove anni seguendo principalmente le attività di *advocacy* e *data analysis*. Il whistleblowing è stato tra i temi principali su cui ha lavorato e che l'ha portata nel 2022 a entrare a far parte del team di GlobalLeaks come Project Manager.

Andrea Franzoso divulgatore e autore di libri per ragazzi. Ha scritto *#disobbediente! Essere onesti è la vera rivoluzione* (De

Agostini 2018), di cui esiste anche la versione per adulti *Il Disobbediente* (BUR 2021), *Viva la Costituzione* (2020), *Stefano. Una lezione di giustizia* (con Ilaria Cucchi, Fabbri 2021), *Ero un bullo* (2022), *Lo chiamavano Tempesta* (2024, in corso di stampa).

Giorgio Frascini, esperto di whistleblowing di Transparency International Italia, dove nel 2014 diventa responsabile del servizio ALAC – Allerta Anticorruzione con il quale l'associazione supporta i cittadini che vogliono segnalare un illecito. Gestisce il servizio *Whistleblowing PA*.

Benedetta Gargari è avvocato e dottoranda di ricerca in Imprese, Istituzioni e Comportamenti presso il Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Cassino e del Lazio Meridionale. È cultore della materia in diritto amministrativo e giustizia amministrativa presso le rispettive cattedre del Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Roma Tre. È membro effettivo della redazione dell'Osservatorio sulla trasparenza della rivista scientifica *Federalismi*. È membro del Comitato di redazione e Socio del Centro Interdisciplinare di Studi sul Diritto Sanitario (CeSDirSan) dal 2021. Dal 2019 è Membro dell'Osservatorio sulla Giustizia Amministrativa sulla rivista scientifica *Il Foro Amministrativo* e autore presso il Portale sugli appalti pubblici *l'Amministrativista*.

Maria Gentile è professoressa a tempo indeterminato della Scuola Nazionale dell'Amministrazione, avvocata iscritta all'Albo Cassazionisti e Giurisdizioni Superiori, elenco speciale degli avvocati docenti universitari a tempo pieno. Ha svolto in passato la professione di avvocato di ente pubblico e di dirigente della Presidenza del Consiglio dei ministri. È stata consigliere giuridico del Ministro per le politiche comunitarie; attualmente svolge l'incarico di esperta presso il Dipartimento per il personale della Presidenza del Consiglio

dei ministri. È coautrice del *Manuale del pubblico impiego privatizzato*, 2007, 2011, 2015, 2020, Roma; del *Testo unico del pubblico impiego commentato*, 2022, 2023, Rimini; autrice della monografia *Il mobbing - problemi e casi pratici nel lavoro pubblico*, 2009, Milano. Ha redatto il capitolo *Il bullismo* nella pubblicazione *La prova e il quantum nel risarcimento del danno*, a cura di Cendon, 2014; ha curato le voci *Sanzioni disciplinari 2. Impiego pubblico. Aspetti sostanziali e Sanzioni disciplinari 2. Impiego pubblico. Aspetti procedurali* per l'Enciclopedia Treccani, Diritto online, 2018. Ha scritto il capitolo *La rotazione ordinaria e straordinaria del personale* nel Manuale dell'anticorruzione e della trasparenza, 2021, Piacenza.

Valentina Lostorto, dal 1986 è magistrato ordinario e ha svolto funzioni giurisdizionali presso i Tribunali di Grosseto e di Roma, raggiungendo la qualifica di consigliere di Cassazione con decorrenza 20/11/2006. Dal 2007 è stata nominata docente stabile presso la Scuola Superiore dell'Economia e delle Finanze (SSEF) con il compito di curare la programmazione e lo svolgimento di numerosi corsi in materia di pubblico impiego, contenzioso del lavoro, diritto previdenziale, diritto sindacale e dal 2008 al 2014 ha assunto l'incarico di Capo Dipartimento delle Scienze Giuridiche. Dal 2006 al 2014 è stata Responsabile della Banca dati del CeRDEF (Centro Ricerche di Documentazione Economica e Finanziaria) presso la SSEF. Dal 2002 al 2016 è stata docente a contratto presso la LUMSA per i corsi *Organizzazione dei Servizi Pubblici e Diritto del Lavoro e della Previdenza Sociale*. Dal 2014 è docente di ruolo a tempo indeterminato presso la Scuola Nazionale dell'Amministrazione – SNA e dal 2018 coordina il Dipartimento Regole e funzionamento delle pubbliche amministrazioni – DiRPA (già denominato DISA). Dal 2022 è responsabile scientifica del progetto SNA *Formare per trasformare*.

Agnese Morelli, nata a Matera, laureatasi in Economia e Commercio con lode presso l'università degli studi di Trento. Ha lavorato a Trento fino al 2021 occupandosi di implementazione dei sistemi di controllo interno in Sanità. Responsabile dell'incarico speciale in internal auditing e Responsabile per la prevenzione della corruzione presso l'Azienda provinciale per i servizi sanitari della Provincia Autonoma di Trento. Iscritta nel registro dei revisori legali, ha esercitato la professione di dottore commercialista. È esperta in internal auditing, risk assessment e sistemi innovativi per la prevenzione dei rischi in sanità. È Presidente dell'Associazione italiana integrità del sistema salute (AIIS).

Luca Nervi, dirigente di Regione Liguria dove svolge la funzione di RPCT nonché responsabile del Settore Performance, Trasparenza e Anticorruzione. Esperto di misurazione e valutazione delle performance e componente OIV. Membro del Forum Multistakeholder per il governo aperto. Componente designato dalla Conferenza delle Regioni nel Comitato di indirizzo dell'Osservatorio nazionale del lavoro pubblico.

Maria Giuseppina Pacilli, professoressa associata di Psicologia Sociale e di Psicologia ed etica delle organizzazioni presso l'Università degli Studi di Perugia. Vicedirettrice del centro studi e alta formazione LEPA, Legality and Participation, componente del collegio dei docenti del Master Universitario di II Livello - Esperti in progettazione e gestione dell'anticorruzione e della trasparenza - EXPACT e co-coordinatrice del gruppo di ricerca IDG-Intersezioni di genere del Dipartimento di Scienze Politiche dell'Università di Perugia.

Nicoletta Parisi è professore ordinario f.r. di Diritto internazionale nonché professore a contratto nell'Università Cattolica d.S.C.; è stata componente dell'Autorità nazionale anticorruzione. Svolge docenze presso la Scuola Nazionale dell'Amministrazione (SNA)

dal 2015; è componente del gruppo di valutazione UNCAC per Israele; è Coordinatore nazionale di LIBenter; è esperta nel Comitato economico e sociale europeo per la materia dell'anticorruzione e degli appalti pubblici; è componente di numerosi gruppi di ricerca e comitati di studio governativi e di istituzioni internazionali; è autore di pubblicazioni scientifiche nelle tematiche del diritto internazionale ed europeo, con particolare attenzione alle problematiche dei diritti dell'uomo, delle migrazioni del diritto penale e del contrasto alla corruzione.

Giovanni Pellerano è ingegnere informatico e hacktivist in ambito whistleblowing. Co-autore del software libero e open-source GlobaLeaks si occupa del suo sviluppo e dello sviluppo della community che si è creata intorno ad esso, in qualità di Project Lead.

Priscilla Robledo è *Legal sustainability consultant*. Svolge attività di consulenza e formazione per enti pubblici e privati sull'anticorruzione e integrità aziendale dal 2013. Ha contribuito attivamente alla redazione della legge 179/2017 e della direttiva europea 1937/2019 sulla protezione dei whistleblower, tematica su cui è stata più volte audita in commissioni parlamentari. È componente OdV in 6 fondazioni nonché guest speaker al LL.M Law and Sustainable Development dell'Università degli Studi di Milano. È laureata in Giurisprudenza all'Università degli Studi di Milano e ha conseguito un Master of Laws alla Queen Mary University di Londra.

Patrizia Schifano sociologa del lavoro e dell'organizzazione, esperta di progettazione, gestione e valutazione formativa. Si occupa di: formazione, comunità virtuali, anticorruzione, etica e integrità.

Giovanni Tartaglia Polcini, Magistrato ordinario. Consigliere giuridico del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale per il coordinamento e supporto alla attività giudiziaria e

giurisdizionale a livello internazionale. Coordinatore delle attività internazionali anticorruzione. Membro della delegazione italiana presso i Fora multilaterali anticorruzione (G7, G20). Presidente del G20 anticorruzione nel 2021 e co-presidente nel 2023, è anche delegato anticorruzione al Gruppo di lavoro tematico dell'OCSE dal 2015 ed esperto e delegato alla Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione (UNCAC) dal 2016. Responsabile dei programmi Giustizia e Sicurezza (EL PAcCTO, Copolad, Euroront, Falcone Borsellino, Euresp e Progetto Perù). Deputy Director de EL PAcCTO 2.0 e Europe Latin American and Caribbean on Justice and Security. È Presidente indipendente della Sport Integrity Global Alliance. Direttore della Rivista *Il Diritto penale della Globalizzazione*. Componente dell'Advisory board della School of Government della Luiss e docente integrativo in materia anticorruzione presso la Scuola Nazionale dell'Amministrazione (SNA). Accademico Pontificio. Ha tenuto conferenze internazionali in materia di riciclaggio, corruzione, criminalità organizzata. Autore di numerose monografie, saggi e articoli su riviste giuridiche nazionali e internazionali. Membro del Comitato Scientifico e dell'Osservatorio sulla Sicurezza dell'Eurispes (Istituto Italiano di Ricerca). Componente della task force per la Misurazione della Corruzione. Componente del tavolo di lavoro Antiterrorismo.

Alessio Ubaldi, avvocato amministrativista, fondatore di Ub Legal Studio Legale Ubaldi. Svolge docenze per la Scuola Nazionale dell'Amministrazione (SNA) e in diversi master universitari. Componente di vari Organismi Indipendenti di Valutazione. Assiste numerose pubbliche amministrazioni, società pubbliche ed enti di diritto privato a rilevanza pubblicistica. Autore di manuali e numerosissime pubblicazioni in materia di diritto amministrativo e penale, con particolare riferimento alla contrattualistica pubblica, alla prevenzione della corruzione e alla trasparenza amministrativa.

Laura Valli, dopo la laurea in giurisprudenza presso l'Università di Bologna, Laura ha lavorato per dieci anni come magistrato al tribunale civile di Torino e alla Procura della Repubblica presso il tribunale di Pavia. Si è poi trasferita in Nuova Zelanda dove ha fatto la mamma a tempo pieno e poi a Washington dc dove ha lavorato nell'ufficio anticorruzione della Banca Mondiale per 15 anni. Dal 2018, è tornata in Italia, dove ha collaborato con ANAC come consulente sui temi della prevenzione della corruzione nel settore pubblico. Nel 2020 è stata nominata consigliere di ANAC. Laura Valli ha insegnato e scritto sui temi dell'immunità delle organizzazioni internazionali e sul whistleblowing. Nel marzo 2023 è stata nominata Presidente della Rete delle Autorità Europee per l'Integrità e il Whistleblowing (NEIWA).

Alberto Vannucci, professore ordinario di Scienza politica all'Università di Pisa, da anni si occupa di studi e ricerche sulla corruzione. Autore di numerose pubblicazioni, dal 2010 dirige il Master interuniversitario in Analisi, prevenzione e contrasto della criminalità organizzata e della corruzione presso l'Università di Pisa. È membro dell'Ufficio di Presidenza di Libera, del comitato scientifico di Avviso Pubblico, e del comitato scientifico di Lavialibera.

Sabrina Vettorato, ricercatrice dell'Istituto IISSS e dell'Università di Trento, dal 2020 si occupa di politiche di intervento per la promozione dello sport e per l'uso dello sport per l'intervento sociale. Con l'Istituto IISSS concentra la sua ricerca e la sua esperienza nelle politiche di intervento sui temi dell'integrità nello sport e sull'impatto sociale attraverso lo sport. Collabora anche per lo sviluppo del Forum Multistakeholder Sport4Impact patrocinato da primarie organizzazioni internazionali, fra cui UNESCO, curandone la gestione della rete di rapporti con gli attori internazionali e nazionali, supportando la realizzazione delle conferenze e dei seminari internazionali, contribuendo alla concezione e *project management* dei programmi di intervento.

Nereo Zamaro, dirigente di ricerca (Istat), docente di Methods of Social Research e Mixed Methods presso la Luiss (Scienze politiche).



Per ridurre l'impatto ambientale
il documento è realizzato
nel solo formato digitale.