



TRANSPARENCY INTERNATIONAL ITALIA  
ASSOCIAZIONE CONTRO LA CORRUZIONE

# UN'ALTERNATIVA AL SILENZIO

PROMOZIONE DELLE SEGNALAZIONI  
NELL'INTERESSE PUBBLICO

**Transparency International Italia**  
Davide Del Monte  
Giorgio Frascini

**OTTOBRE 2012**

# Report pubblicato nell'ambito del progetto europeo **“Providing an Alternative to Silence: Towards Greater Protection and Support for Whistleblowers in the EU”**

Grant from the European Commission: HOME/2010/ISEC/AG/064



## **REPORT a cura di**

**Davide Del Monte**

ddelmonte@transparency.it

**Giorgio Fraschini**

gfraschini@transparency.it

## **REVISIONE a cura di**

**Raffaele Caldarone**

**Michele Calleri**

**Michela Cocchi**

**Nicoletta Parisi**

**Fabrizio Sardella**

**Iole Anna Savini**

**Marcello Spissu**

@ 2012 - Transparency International Italia

Via Zamagna 19 – 20148 Milano

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

Il presente volume è distribuito gratuitamente in tiratura cartacea di 100 copie e illimitata in formato elettronico (disponibile su [www.transparency.it](http://www.transparency.it) e [www.nisitalia.org](http://www.nisitalia.org)).

L'editore è a disposizione degli aventi diritto con i quali non è stato possibile comunicare.

# UN'ALTERNATIVA AL SILENZIO

## PROMOZIONE DELLE SEGNALAZIONI NELL'INTERESSE PUBBLICO

### INDICE

<b>1. Prefazione</b>	5
<b>2. Il quadro normativo</b>	
2.1 Introduzione	7
2.2 Normativa di riferimento	
2.2.1 La Costituzione italiana	9
2.2.2 Diritto del lavoro	10
2.2.3 Diritto penale	11
2.2.4 Leggi sulla sicurezza	12
2.2.5 Diritto societario	12
2.2.6 Leggi in materia di privacy	13
2.3 Proposte recenti	
2.3.1 Il whistleblowing nel disegno di legge anticorruzione	14
2.3.2 Le proposte della Commissione anticorruzione	17
<b>3. Breve quadro del contesto culturale e politico</b>	19
<b>4. Testimonianze</b>	
Enrico Ceci	23
Ciro Rinaldi	25
<b>5. Casi di studio</b>	
Lo scandalo calcioscommesse	27
Il caso Birkenfeld	29
Il whistleblowing nel Comune di Milano	31
<b>6. Conclusioni e raccomandazioni</b>	33
<b>7. Grafici e tabelle</b>	
7.1 Cittadini italiani che segnalerebbero episodi di corruzione	37
7.2 A chi spetta l'attività di contrasto alla corruzione per i cittadini italiani?	37
7.3 Il quadro normativo europeo	38
<b>8. Bibliografia e fonti</b>	39



## 1. Prefazione

Transparency International Italia ha cominciato ad occuparsi di whistleblowing nel 2009, quando ancora il termine era pressoché sconosciuto e utilizzato solamente in ambito accademico con riferimento ad alcune “buone pratiche” presenti negli Stati Uniti e nel mondo anglosassone.

Dalla ricerca e dalla costante attività di promozione della stessa, sono scaturite una serie di raccomandazioni e di suggerimenti, rivolti alle imprese e alle istituzioni ed autorità pubbliche, volte a far conoscere l’efficacia di questo strumento, utile non solo a prevenire fenomeni di corruzione all’interno di enti o organizzazioni, ma anche a coinvolgere i cittadini e la società civile nell’attività di controllo e contrasto dell’illegalità, responsabilizzandoli e richiedendo la loro partecipazione attiva per migliorare la società.

L’importanza del whistleblowing deriva infatti non tanto dall’efficacia – comunque innegabile – che ha nella lotta alla corruzione e ad altri illeciti, quanto dall’essere, per sua natura, strumento che richiede il coinvolgimento della società civile. La sua diffusione e applicazione non può che giovare in un contesto come quello italiano, in cui essa appare sempre più prona a subire passivamente i ripetuti scandali, apprendendo ex post dai media ciò che è già successo, piuttosto che agendo ex-ante per evitare che gli stessi accadano.

Dalla pubblicazione del nostro primo report “Protezione delle vedette civiche: il ruolo del whistleblowing in Italia”, avvenuta tre anni fa, molti passi avanti, come si può evincere dal presente volume, sono stati fatti.

Innanzitutto il concetto di tutela delle segnalazioni e il termine “whistleblowing” sono entrati nelle discussioni, non più solo accademiche, relative al contrasto della corruzione. Ciò si può facilmente rilevare dal sempre crescente numero di articoli sull’argomento, dall’interesse dimostrato della Commissione anticorruzione istituita dal Ministro Patroni Griffi, dai diversi tavoli di lavoro e convegni organizzati sul tema (si vedano ad esempio le attività specifiche organizzate da AODV<sup>231</sup>, l’associazione nazionale degli organismi di vigilanza, e da Osservatorio 231).

Già nel 2010, grazie al contributo di Transparency International Italia, la tutela dei whistleblower è entrata di diritto, è il caso di dirlo, anche nel dibattito politico: un apposito articolo per la “tutela del dipendente pubblico che segnala rischi di illecito” è stato infatti inserito nel disegno di legge anticorruzione che, a più di due anni dalla sua presentazione, sembra oggi arrivato in dirittura finale. O almeno così ci auguriamo.

L’articolo in questione, pur non essendo particolarmente dettagliato ed esaustivo e pur occupandosi unicamente del dipendente pubblico, ha comunque il grande merito di aver inserito l’argomento nell’agenda politica del paese, rendendolo uno degli strumenti previsti dal Parlamento per rendere più efficace il contrasto alla corruzione.

Se il ddl anticorruzione – come speriamo – dovesse venire approvato a breve, non mancheranno sicuramente il tempo e le occasioni per rivedere e migliorare anche le disposizioni relative al whistleblowing, magari, ci auguriamo, prendendo spunto da questa nostra ultima ricerca.

Maria Teresa Brassiolo  
*Presidente*



Davide Del Monte  
*Project Officer*





## 2. Il quadro normativo

### 2.1 Introduzione

In Italia non esistono leggi specifiche che disciplinano o tutelano le segnalazioni. L'istituto del whistleblowing è diventato di dominio pubblico solo di recente, come dimostrano i sempre più numerosi articoli giornalistici e accademici che, a partire dal 2009, sono stati pubblicati e diffusi in Italia.

Si è quindi resa necessaria un'analisi approfondita delle norme che regolano i casi di segnalazione in altre aree giuridiche (penale, civile, amministrativa, giuslavoristica, privacy). Va tuttavia sottolineato che, per la prima volta in Italia, una norma specifica riguardante la protezione dei whistleblower è stata introdotta nel disegno di legge contro la corruzione recentemente approvato in Senato.

Il punto 51, nella versione attuale del disegno di legge anticorruzione<sup>1</sup>, approvato alla Camera dei Deputati il 17 ottobre 2012, dopo l'articolo 54-bis del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, prevede l'introduzione di uno specifico articolo 54-bis, "Tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti" che, pur in maniera limitata, si occupa di dare una regolamentazione di base al whistleblowing.

Regolamentazione che viene tra le altre cose raccomandata da diversi anni dalle più autorevoli organizzazioni internazionali, come le Nazioni Unite<sup>2</sup>, il Consiglio d'Europa<sup>3</sup>, l'OCSE<sup>4</sup>, il GRECO<sup>5</sup> nelle loro convenzioni contro la corruzione, raccomandazioni e valutazioni.

Con questa riforma normativa verrebbe introdotta una protezione, limitata al settore pubblico, per i whistleblower che, in buona fede, segnalano illeciti di cui abbiano avuto conoscenza durante lo svolgimento della propria attività lavorativa. Secondo le previsioni iniziali la protezione dell'identità del segnalante sarebbe dovuto essere limitata alla sola fase

*Il whistleblower è chi testimonia un illecito o un'irregolarità sul luogo di lavoro e decide di segnalarlo a una persona o un ente che può agire efficacemente al riguardo.*

*Pur rischiando personalmente atti di ritorsione a causa della segnalazione, svolge un ruolo di interesse pubblico dando all'ente la possibilità di conoscere tempestivamente un problema ed esponendo al pubblico possibili pericoli.*

*Il whistleblower agisce nell'interesse pubblico, è nostro dovere tutelarlo.*

<sup>1</sup> Il presente report è stato redatto tra giugno e settembre 2012, revisionato ed editato a ottobre dello stesso anno. I cambiamenti nella normativa che potrebbero intervenire con l'approvazione del cosiddetto ddl anticorruzione sono qui solamente presentati in breve.

<sup>2</sup> Nazioni Unite, Convenzione contro la corruzione, 2005.

<sup>3</sup> Consiglio d'Europa, Convenzione Civile sulla Corruzione, 1999; Consiglio d'Europa, Convenzione Penale sulla Corruzione, 1999; Consiglio d'Europa, Assemblea Generale, Risoluzione 1729 (2010) sulla Protezione dei whistleblower; Consiglio d'Europa, Assemblea Generale, Raccomandazione 1916 (2010) sulla Protezione dei whistleblower.

<sup>4</sup> OCSE, Convenzione sulla lotta alla corruzione di pubblici ufficiali stranieri nelle operazioni economiche internazionali, 1999.

<sup>5</sup> GRECO, Joint First and Second Evaluation Round. Evaluation Report on Italy, 29 giugno – 2 luglio 2009.

delle indagini preliminari, anche se durante le successive discussioni parlamentari sia al Senato sia alla Camera non sono mancate proposte e sub-emendamenti che, se approvati, avrebbero modificato in maniera sostanziale (e in molti casi migliorato) l'articolo. Tra questi riportiamo i più significativi:

- L'estensione della protezione dei whistleblower al settore privato;
- L'estensione della protezione dei whistleblower, dalle sole segnalazioni su fatti illeciti, a quelle relative a ogni condotta in grado di danneggiare gli interessi della pubblica amministrazione;
- L'aggiunta del demansionamento alla lista dei possibili atti di ritorsione;
- Il restringimento del diritto alla riservatezza dell'identità del whistleblower nei casi contrari alle norme in materia di diritto d'accesso, come previsto nel codice di procedura penale;
- L'estensione della protezione dell'identità del whistleblower per l'intera durata del procedimento amministrativo;
- L'ammissione di segnalazioni anonime, quando non lesive delle norme in materia di privacy.

Anche alla Camera sono stati presentati degli emendamenti, anche se nessuno di essi è stato approvato<sup>6</sup>. Nello specifico:

- Un cambiamento nella rubrica dell'articolo che comprendesse irregolarità e rischi di irregolarità oltre ai fatti illeciti;
- La menzione di convenzioni internazionali (la Convenzione ONU contro la corruzione e la Convenzione Penale contro la Corruzione del Consiglio d'Europa) quali fonti per l'introduzione delle norme per il whistleblowing in Italia;
- L'estensione della protezione ai whistleblower nel settore privato;
- L'inserimento della "buona fede" e di "motivi ragionevoli" quali requisiti per accedere alla tutela;
- Doveri di informazione ai whistleblower a proposito dei loro diritti;
- L'introduzione di un "numero verde" per raccogliere le segnalazioni in modo trasparente e indipendente.

Il governo italiano ha modificato il disegno di legge anticorruzione, approvato dalla Camera il 14 giugno 2012; ulteriori emendamenti sono stati approvati in Senato in merito al disegno di legge, senza che questi abbiano però modificato la disciplina sul whistleblowing. Tuttavia, l'adozione di un solo articolo in materia appare del tutto insufficiente e, per rendere questo articolo più efficiente, anche altri settori giuridici dovrebbero essere modificati.

---

<sup>6</sup> Uno di questi emendamenti, presentato dall'Onorevole Matteo Mecacci, era stato scritto in collaborazione con Transparency International Italia dopo la pubblicazione del report "An Alternative to Silence" nel 2009.

## 2.2 Normativa di riferimento

### 2.2.1 La Costituzione Italiana

In attesa della possibile entrata in vigore del disegno di legge anticorruzione, le norme che disciplinano gli eventuali casi di whistleblowing vanno ricercate all'interno di diversi settori giuridici. Per di più la disciplina che sarebbe eventualmente regolamentata dal punto 51 del citato disegno di legge non si riferisce a tutti i lavoratori ma solamente ai dipendenti pubblici.

Tra i diritti e i doveri della Costituzione Italiana, l'articolo 21 garantisce il diritto di espressione dei cittadini. Il primo comma stabilisce che *"Tutti hanno diritto di manifestare liberamente il proprio pensiero con la parola, lo scritto e ogni altro mezzo di diffusione"*.

È abbastanza condivisa l'interpretazione secondo cui questo diritto non debba essere considerato come una mera opinione; lo "status" di lavoratore pone il whistleblower in una posizione di accesso a informazioni tali da permettergli di avere un'opinione più qualificata di altre persone sulle questioni inerenti l'ambiente di lavoro in cui opera. D'altra parte, dal momento in cui un lavoratore diventa parte di un'organizzazione, una sua opinione negativa sulle attività lavorative può avere un impatto negativo a livello reputazionale e di immagine. Solo quando le informazioni comunicate attengono a irregolarità, rischi o reati, il suo diritto d'espressione si configura come whistleblowing: dalla funzione positiva di queste segnalazioni deriva la necessità di protezione spesso riconosciuta anche nei tribunali<sup>7</sup>, nonostante il volume delle segnalazioni non sia confortante e la giurisprudenza non sia ricca al riguardo.

L'interpretazione giuridica sembrerebbe escludere la previsione di un controllo sulla assoluta veridicità dell'informazione da parte del whistleblower prima di effettuare una segnalazione; partendo dal presupposto che il lavoratore non ha quei "poteri inquisitori" propri di un pubblico ministero. Da ciò ne deriva che il lavoratore è tenuto solamente a segnalare con tempestività a persone o enti che hanno mezzi adeguati per il controllo delle informazioni.

Una norma da tenere in considerazione in materia di diritto d'espressione è l'articolo 2105 del Codice Civile, concernente il *dovere di fedeltà* del lavoratore. Questo articolo è collocato in una sezione del codice dedicata ai lavoratori nel settore privato; tuttavia la sua portata è spesso estesa ai dipendenti pubblici. L'articolo prevede che *"Il prestatore di lavoro non deve trattare affari, per conto proprio o di terzi, in concorrenza con l'imprenditore, né divulgare notizie attinenti all'organizzazione e ai metodi di produzione dell'impresa, o farne uso in modo da poter recare ad essa pregiudizio."*

Questo articolo apparentemente potrebbe essere letto come una sorta di limitazione al diritto a segnalare informazioni "negative" per l'organizzazione; tuttavia un'ampia interpretazione dell'articolo 21 della Costituzione sembra considerare legittimo il whistleblowing, anche e soprattutto nell'ottica di protezione di un superiore interesse collettivo. Norme che eventualmente potrebbero apparire contrastanti devono essere bilanciate alla luce degli interessi coinvolti: in caso fosse approvata una normativa specifica sul whistleblowing, né la Costituzione né l'articolo 2105 del Codice Civile necessiterebbero comunque di una revisione.

---

<sup>7</sup> Vedi, ad esempio, Trib. Palermo, 24 maggio 1995, in *Orient. Giur. Lav.*, 1995, I, 316.

## 2.2.2 Diritto del lavoro

Il whistleblowing è strettamente legato al diritto del lavoro: le norme di riferimento sono inserite nella Legge 20 maggio 1970, n.300, "*Norme sulla tutela della libertà e dignità dei lavoratori, della libertà sindacale e dell'attività sindacale nei luoghi di lavoro e norme sul collocamento*", conosciuto anche come "Statuto dei Lavoratori". Lo Statuto non prevede norme riconducibili nello specifico al whistleblowing, ma alcuni articoli hanno un'attinenza immediata con la disciplina. Ad esempio l'articolo 1, *Libertà di opinione*, prevede che "*I lavoratori, senza distinzione di opinioni politiche, sindacali e di fede religiosa, hanno diritto, nei luoghi dove prestano la loro opera, di manifestare liberamente il proprio pensiero, nel rispetto dei principi della Costituzione e delle norme della presente legge.*"

Questa norma viene solitamente estesa al diritto di segnalare irregolarità, reati o altri rischi percepiti all'interno dell'organizzazione, ma la stessa legge, con l'articolo 4, *Impianti audiovisivi*, restringe le possibili azioni che i datori di lavoro possono attuare ai fini di indagine e scoperta di atti illeciti. Tali restrizioni alle possibilità di indagine sulle irregolarità da parte dei datori trovano ragione nel bilanciamento tra necessità di proteggere l'interesse pubblico e diritto alla privacy garantito ai lavoratori durante l'adempimento dei propri compiti lavorativi.

Un'altra norma dello Statuto dei Lavoratori che ha ovviamente un impatto sul whistleblowing è l'articolo 18 sui licenziamenti. Questo articolo, da anni fonte di grandi dibattiti e critiche, protegge in modo evidente la posizione dei lavoratori, rendendo il licenziamento ammissibile solo in presenza di determinate condizioni. In particolare l'articolo 18, *Reintegrazione nel posto di lavoro*, prevede che il licenziamento sia inefficace se avviene senza giusta causa o giustificato motivo, se l'organizzazione ha più di quindici dipendenti e se il lavoratore ha un contratto a tempo indeterminato.

Se il licenziamento viene giudicato illegittimo, il datore deve riassumere il dipendente nella stessa posizione e con le stesse mansioni, e deve risarcirlo per i mancati guadagni dal giorno del licenziamento (in nessun caso il risarcimento è inferiore a cinque mesi di salario). Il dipendente può anche scegliere di non essere reintegrato sul posto di lavoro: in questo caso può chiedere un'indennità pari a quindici mesi di retribuzione. Inoltre, l'articolo 15 dello Statuto disciplina gli "*Atti discriminatori*", rendendo nullo ogni atto o patto che condizioni l'occupazione in ragione dell'appartenenza a un sindacato, o della partecipazione a scioperi o a causa di motivazioni legate a politica, religione, razza, lingua o sesso.

La giurisprudenza<sup>8</sup>, pur limitata, sembra estendere il diritto al reintegro anche ai lavoratori che vengono licenziati per ritorsione.

L'attuale normativa giuslavoristica pur molto efficace nella protezione contro i licenziamenti, non è però esente da alcune lacune che riguardano in particolare il trattamento non equo dei lavoratori in altre situazioni, come ad esempio in caso di ritorsioni diverse dal licenziamento o nei casi in cui il lavoratore non sia assunto tramite contratto a tempo indeterminato.

---

<sup>8</sup> Vedi Corte di Cassazione, sez. lav., sentenza n. 24347, 1 dicembre 2010, in *Riv. critica dir. lav. privato e pubbl.*, 2010, 1141 (m).

### 2.2.3 Diritto penale

Diverse norme attinenti il whistleblowing possono essere riscontrate anche in sede penalistica: l'oggetto della segnalazione può essere legato a irregolarità o anomalie all'interno delle organizzazioni ma può anche riguardare la commissione di un reato; in Italia esiste l'obbligo, da parte dei pubblici ufficiali, alla denuncia dei reati; i confini di legittimità della segnalazione non devono però travalicare il limite della diffamazione o calunnia. Viene spesso fatta una comparazione tra whistleblower e informatori (collaboratori di giustizia) – che sono oggetto di trattazione specifica nella legge italiana.

Il Decreto Legislativo n.231/2001 che, oltre ad introdurre la responsabilità penale per le persone giuridiche, prevede modelli di organizzazione e controllo che includano canali di segnalazione interna agli enti, risulta quindi particolarmente importante in materia<sup>9</sup>.

L'articolo 361 del Codice Penale, *Omessa denuncia di reato da parte del pubblico ufficiale*, prevede una multa per il pubblico ufficiale che omette o ritarda la denuncia all'autorità giudiziaria di un reato di cui ha avuto notizia nell'esercizio o a causa delle sue funzioni. La sanzione si estende alla reclusione fino a un anno nei casi in cui il colpevole sia un ufficiale o un agente di polizia giudiziaria. Questa norma crea un onere rilevante per i pubblici ufficiali che, da un possibile diritto al whistleblowing si trovano invece obbligati a segnalare i reati commessi nella loro amministrazione.

Il dovere di segnalare è stato spesso utilizzato come scusante per non sviluppare un sistema strutturato di protezioni specifiche per i whistleblower: perché introdurre una legge volta a promuovere la segnalazione di reati nella pubblica amministrazione quando già esiste un obbligo alla segnalazione? L'obiezione è ragionevole ma fa emergere un ulteriore problema: tale obbligo infatti, nella prassi, viene rispettato solo di rado. Nonostante ciò, solo un numero limitato di casi è arrivato in tribunale<sup>10</sup> negli ultimi anni e la ragione è molto semplice: se l'illecito non viene segnalato o denunciato, difficilmente potrà essere scoperto dall'autorità amministrativa o giudiziaria, specialmente in caso di reati contraddistinti da una natura nascosta; se il reato non viene allo scoperto, non vengono avviati procedimenti contro i responsabili dei reati e, a maggior ragione, contro i pubblici ufficiali che tali reati non hanno denunciato. Inoltre, dimostrare la responsabilità del pubblico ufficiale che ha mancato di segnalare un reato è molto difficile e, per di più, la modestia della sanzione prevista contro il pubblico ufficiale (ammenda fino a 516 euro) non costituisce un deterrente adeguato.

È infine opportuno sottolineare il fatto che l'articolo 361 e seguenti sono indirizzati alla protezione dell'"amministrazione della giustizia", punendo la mancata segnalazione dei reati ma non incentivando in alcun modo la prevenzione di tali reati.

Una protezione speciale, che può in qualche modo essere comparata a quella del whistleblower, è quella dei testimoni di giustizia che cooperano con le autorità giudiziarie;

---

<sup>9</sup> La materia è trattata in maniera più ampia nella sezione relativa al diritto societario.

<sup>10</sup> Uno dei pochi casi giudiziari documentati è sotteso al provvedimento della Corte di Cassazione, sez. VI pen., sentenza n. 4570, 19 marzo 2007, in *Riv. Pen.*, 2007, 1002.

questa protezione viene data ai cosiddetti “testimoni di giustizia”<sup>11</sup>, ex membri di organizzazioni criminali. Tale protezione opera maggiormente a livello personale che a livello occupazionale; è abbastanza problematico considerare come “lavoro” qualsiasi lavoro portato avanti per un’organizzazione criminale. Ed ancor più difficile è identificare una relazione di lavoro tra un informatore ex membro di queste organizzazioni criminali e le organizzazioni stesse; ciò rende complesso considerare queste figure come whistleblower ordinari.

#### 2.2.4 Leggi sulla Sicurezza

All’interno della legislazione in materia di sicurezza è già presente una norma che richiama l’onere di segnalare irregolarità di cui si è a conoscenza. All’interno del Decreto Legislativo 9 aprile 2008, n.81<sup>12</sup>, conosciuto anche come Testo Unico sulla Sicurezza, tra gli *obblighi dei lavoratori*<sup>13</sup>, è previsto quello di segnalare tempestivamente pericoli per la sicurezza anche per i lavoratori non direttamente adibiti a queste funzioni.

#### 2.2.5 Diritto societario

Il settore societario è storicamente attento alle procedure riguardanti i flussi di informazioni tra le diverse funzioni aziendali. Non esistono norme a protezione dei whistleblower ma esistono regolamentazioni relative alle segnalazioni verso organismi designati a funzioni di controllo o supervisione.

L’articolo 2408 del Codice Civile, *Denuncia al collegio sindacale*, prevede la possibilità di segnalare fatti ritenuti censurabili al collegio sindacale, il quale deve indagare al riguardo e poi rendere conto all’assemblea.

Altre fonti normative regolamentano i doveri a carico di persone in posizioni specifiche all’interno di un’organizzazione. Ad esempio, il Decreto Legislativo n. 58/1998<sup>14</sup>, il Testo Unico in materia di intermediazione finanziaria, prevede, all’articolo 149 comma 3, doveri di segnalazione a carico del collegio sindacale.

Nel 1997 la Commissione Nazionale per le Società e la Borsa (CONSOB) ha pubblicato una Comunicazione, DAC/RM/97001574 del 20 febbraio 1997<sup>15</sup>, che estende la competenza, a carico dei membri del collegio sindacale, a ricevere segnalazioni dai dipendenti oltre che dagli azionisti.

---

<sup>11</sup> Vedi l’articolo 203 del Codice di Procedura Penale, *Informatori della polizia giudiziaria e dei servizi di sicurezza*, che restringe l’utilizzo di dichiarazioni dei collaboratori di giustizia solo ai casi in cui questa informazione venga raccolta nel loro esame come testimoni; l’articolo 194 del Codice di Procedura Penale, *Oggetto e limiti della testimonianza*, evidenzia che le voci correnti nel pubblico e gli apprezzamenti personali sono esclusi dai mezzi di prova.

<sup>12</sup> Il nome completo del Decreto Legislativo è *Attuazione dell’articolo 1 della legge 3 agosto 2007, n. 123, in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro*

<sup>13</sup> Articolo 20 del Decreto.

<sup>14</sup> Il nome completo dell’atto normativo è Decreto Legislativo 24 febbraio 1998, n.58, *Testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria, ai sensi degli articoli 8 e 21 della legge 6 febbraio 1996, n. 52.*

<sup>15</sup> [www.consob.it/main/documenti/bollettino\\_normativa\\_ante\\_98/c97001574.htm](http://www.consob.it/main/documenti/bollettino_normativa_ante_98/c97001574.htm).

Una legge contro il riciclaggio di denaro, il Decreto Legislativo 21 novembre 2007, n.231<sup>16</sup>, include norme legate alla segnalazione di irregolarità. Viene istituita un'Unità di Informazione Finanziaria per la ricezione di segnalazioni su attività sospette in violazione delle normative anti-riciclaggio (articolo 41, *Segnalazione di operazioni sospette*)<sup>17</sup>.

Una legge particolarmente interessante entrata in vigore negli ultimi anni per il settore privato, ma che potrebbe avere un certo impatto anche nel settore pubblico, è il Decreto Legislativo 231/2001<sup>18</sup>, che ha introdotto in Italia la responsabilità solo formalmente amministrativa ma di fatto penale per le persone giuridiche. Al fine di evitare la responsabilità penale, le società devono adottare dei programmi di organizzazione e controllo per prevenire possibili rischi. All'interno dei programmi, vengono predisposti flussi di informazione periodici tra persone appositamente designate in aree a rischio e l'organo interno incaricato alla supervisione dello stesso modello, l'Organismo di Vigilanza (ODV). Tuttavia non esistono specifiche indicazioni riguardanti informazioni provenienti dai dipendenti a proposito di anomalie casualmente riscontrate. L'articolo 6, *Soggetti in posizione apicale e modelli di organizzazione dell'ente*, non è puntuale riguardo all'oggetto delle informazioni da segnalare attraverso gli specifici canali di comunicazione; alcune organizzazioni – sfortunatamente non la maggioranza di quelle che hanno introdotto i modelli 231 – ampliano questo articolo, includendo le segnalazioni da parte dei dipendenti<sup>19</sup>.

## 2.2.6 Leggi in materia di privacy

In Italia la legge di riferimento per le regole relative alla privacy è il Codice in materia di protezione dei dati personali, conosciuto anche come Codice sulla Privacy, introdotto nel 2003<sup>20</sup>. In anni recenti il garante per la protezione dei dati personali ha analizzato le considerazioni formulate dal Gruppo di lavoro sull'Articolo 29<sup>21</sup>, un gruppo di esperti composto da rappresentanti delle autorità nazionali per la protezione dei dati nei paesi membri dell'UE, da rappresentanti del Supervisore Europeo alla Protezione dei Dati e della Commissione Europea. Il Gruppo di Lavoro ha espresso il suo parere ufficiale sul

---

<sup>16</sup> Decreto Legislativo 231/2007, *Attuazione della direttiva 2005/60/CE concernente la prevenzione dell'utilizzo del sistema finanziario a scopo di riciclaggio dei proventi di attività criminose e di finanziamento del terrorismo nonché della direttiva 2006/70/CE che ne reca misure di esecuzione*.

<sup>17</sup> Gli articoli seguenti riguardano le modalità di segnalazione da parte degli intermediari finanziari e delle società di gestione (articolo 42), da parte dei professionisti (articolo 43), da parte delle società di revisione (articolo 44), la tutela della riservatezza (articolo 45), il divieto di comunicazione (articolo 46), l'analisi della segnalazione (articolo 47), il flusso di ritorno delle informazioni (articolo 48).

<sup>18</sup> Decreto Legislativo 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*.

<sup>19</sup> Nei modelli più recenti si rinvia spesso al distinguo tra informazioni e segnalazioni. Inoltre, spesso si incorre in un vizio nell'operatività di questa norma: non si evidenziano con chiarezza le modalità per la segnalazione.

<sup>20</sup> Decreto Legislativo 30 giugno 2003, n.196, *Codice in materia di protezione dei dati personali*.

<sup>21</sup> Il nome di questo Gruppo di Lavoro deriva dall'articolo 29 della Direttiva 95/46/EC del Parlamento Europeo e del Consiglio del 24 ottobre 1995 relativa alla tutela delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati.

whistleblowing nel 2006<sup>22</sup>, parere poi recepito dal Garante della Privacy italiano nel dicembre 2009<sup>23</sup>.

In particolare, il Garante della Privacy ha preso in considerazione il diritto all'accesso da parte della persona segnalata e la possibilità di ammettere le segnalazioni anonime, diritto che può essere limitato al fine di proteggerne altri di diversi soggetti: viene limitato il diritto a conoscere l'identità del whistleblower, ad eccezione dei casi in cui questi abbia agito in cattiva fede (il requisito della buona fede non è considerato nell'attuale disegno di legge,; a tutela dell'interesse superiore dell'organizzazione alla conoscenza degli illeciti. Le segnalazioni anonime, invece, non vengono promosse, pur essendo ammesse con determinate precauzioni.

Questa raccomandazione, formulata tre anni fa, invitava il governo a legiferare sul whistleblowing al fine di determinare gli standard in materia e di chiarire possibili incertezze su aspetti specifici. Nell'attuale contesto giuridico, non esiste un quadro chiaro per un'organizzazione, pubblica o privata, che voglia introdurre una procedura per il whistleblowing. Una procedura potrebbe ad esempio includere le segnalazioni anonime nonché dare la possibilità di investigare senza rendere partecipe un soggetto di una segnalazione a suo carico: una procedura di questo tipo apparentemente legittima potrebbe essere considerata illegale in un eventuale giudizio; senza un contesto giuridico o delle linee guida ufficiali per l'implementazione di tali procedure, il loro utilizzo rimane molto limitato nella prassi.

## 2.3 Proposte recenti

### 2.3.1 Il whistleblowing nel disegno di legge anticorruzione

Il punto 51 dell'articolo 1 del disegno di legge 2156-B, approvato il 17 ottobre al Senato, prevede che:

*"Dopo l'articolo 54 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, è inserito il seguente:*

*Art. 54-bis, Tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti.*

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

---

<sup>22</sup> Parere 1/2006 relativo all'applicazione della normativa UE sulla protezione dei dati alle procedure interne per la denuncia delle irregolarità riguardanti la tenuta della contabilità, i controlli contabili interni, la revisione contabile, la lotta contro la corruzione, la criminalità bancaria e finanziaria.

<sup>23</sup> *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.

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

3. *L'adozione di misure discriminatorie è segnalata al Dipartimento della funzione pubblica, per i provvedimenti di competenza, dall'interessato o dalle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative nell'amministrazione nella quale le stesse sono state poste in essere.*

4. *La denuncia è sottratta all'accesso previsto dagli articoli 22 e seguenti della legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni».*

L'analisi dell'articolo non può che iniziare dalla collocazione della norma all'interno del Decreto Legislativo 165/2001<sup>24</sup>, che detta disposizioni sulle attività lavorative per i dipendenti della Pubblica Amministrazione; in particolare l'articolo 54-bis, nelle intenzioni del legislatore, verrà incluso nel Titolo IV sui rapporti di lavoro. Il legislatore ha scelto di non creare una normativa completa e indipendente sul whistleblowing ma ha invece optato per l'inserimento della materia all'interno della normativa giuslavoristica vigente per il settore pubblico.

Il comma 1 menziona tre eccezioni alla disciplina a protezione dei whistleblower. I casi di esclusione sono:

- Calunnia
- Diffamazione
- Danno ingiusto (ovvero qualunque lesione di interessi tutelati dall'ordinamento giuridico)

Nei casi in cui il whistleblower non compia uno di questi tre atti e segua i passi previsti dalla legge otterrà la protezione prevista per i segnalanti.

I soggetti designati a ricevere la segnalazione del dipendente previsti dalla legge sono:

- L'autorità giudiziaria;
- La Corte dei Conti;
- Il superiore gerarchico.

Quanto alla possibile materia oggetto della segnalazione, il disegno di legge prevede gli illeciti di cui il whistleblower sia venuto a conoscenza in ragione del suo rapporto di lavoro, quindi ogni condotta contraria alla legge. Il riferimento specifico all'illecito avvenuto sul luogo di lavoro crea una correlazione tra l'attività illegale e la condizione lavorativa del whistleblower<sup>25</sup>,

---

<sup>24</sup> Decreto Legislativo 30 Marzo 2001, n.165, *Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche.*

<sup>25</sup> L'impiego lavorativo è alla base del whistleblowing, in quanto il whistleblower può subire una ritorsione a causa della segnalazione proprio in relazione alla sua condizione lavorativa.

con la conseguenza che quest'ultimo non debba indagare l'accuratezza dei fatti prima di segnalarli<sup>26</sup>.

I whistleblower sono protetti contro una serie di atti di ritorsione sul luogo di lavoro a causa delle loro segnalazioni. Non è elencata una lista completa di tali possibili atti vietati ma vengono menzionate tre possibili discriminazioni al fine di includere tutte le attività contrarie attuate in reazione alla segnalazione. In particolare è garantita la protezione contro:

- Il licenziamento;
- Sanzioni. Il riferimento è alle sanzioni disciplinari inflitte dalle pubbliche amministrazioni di appartenenza;
- Misure discriminatorie dirette o indirette. Quest'ampia definizione sembra poter includere ogni possibile atto di ritorsione, come ad esempio demansionamenti, maltrattamenti, trasferimenti, mobbing, etc.<sup>27</sup>.

Il comma 2, attinente alla protezione dell'identità del whistleblower, è stato modificato sensibilmente durante le consultazioni alla Camera. La legge affronta le problematiche legate alla riservatezza del whistleblower al fine di promuovere le segnalazioni e di incrementare la protezione del whistleblower. Nel corso dei procedimenti avviati nei confronti delle persone accusate all'interno di una segnalazione, l'identità del whistleblower non può essere rivelata senza il suo consenso. Le segnalazioni, in accordo con la legge sul whistleblowing, sono escluse dal diritto d'accesso da parte della persona interessata, come già previsto per i casi elencati all'articolo 24 del Decreto Legislativo 241/1990<sup>28</sup>.

Nella precedente formulazione dell'articolo, la protezione del whistleblower era completa; la versione approvata prevede, invece, alcune limitazioni che potrebbero compromettere le buone intenzioni di un whistleblower che vuole segnalare un'irregolarità. L'identità del whistleblower può essere infatti rivelata:

- Nei casi in cui un procedimento disciplinare sia basato esclusivamente sulla segnalazione;
- Nei casi in cui la conoscenza dell'identità del whistleblower è assolutamente necessaria per la difesa della persona segnalata.

Il comma 3 è stato introdotto durante le consultazioni alla Camera dei deputati e attiene alle azioni discriminatorie subite dal whistleblower: il segnalante o una delle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative nell'amministrazione di riferimento devono

---

<sup>26</sup> Si tratta solo di un'interpretazione in quanto la legge non è specifica su questo punto.

<sup>27</sup> In Italia spesso accade che il legislatore non sia troppo specifico nella formulazione di una legge. È necessario quindi attendere i primi provvedimenti della Magistratura per comprendere gli orientamenti giurisprudenziali. Nel caso di specie, il legislatore non fornisce un elenco ma menziona "una misura discriminatoria, diretta o indiretta".

<sup>28</sup> Articolo 24, *Esclusione dal diritto d'accesso*.

segnalare ogni ritorsione subita a causa della segnalazione al Dipartimento della Funzione Pubblica<sup>29</sup>.

Il comma 4 include il whistleblowing tra le ipotesi di esclusione dal diritto d'accesso previsto dalla normativa sul procedimento amministrativo<sup>30</sup>.

### 2.3.2 Le proposte della Commissione anticorruzione

Il 23 dicembre 2011 il Ministro per la Pubblica Amministrazione e la Semplificazione ha istituito la "Commissione per lo studio e l'elaborazione di proposte in tema di trasparenza e prevenzione della corruzione nella pubblica amministrazione", composta da magistrati e accademici<sup>31</sup>, allo scopo di elaborare proposte a miglioramento del disegno di legge anticorruzione e di redigere un rapporto sulle procedure anticorruzione, su metodi e misure preventive dei fenomeni corruttivi nel settore pubblico. Tra le proposte della Commissione, molte delle quali sono state portate come emendamenti durante le consultazioni alla Camera, anche un articolo sul whistleblowing.

In particolare la Commissione ha suggerito alcune modifiche alla disciplina precedentemente introdotta:

- Ha proposto l'indicazione di enti destinati alla ricezione delle segnalazioni, individuati nell'autorità giudiziaria, la Corte dei Conti e il diretto superiore (indicazione poi recepita nel testo finale approvato alla Camera);
- Ha eliminato il limite temporale entro il quale l'identità del segnalante debba essere mantenuta confidenziale e inaccessibile alla conoscenza della persona eventualmente indicata nella segnalazione<sup>32</sup>;
- Non era presente alcuna nota in relazione a una possibile limitazione alla sottrazione dell'identità del whistleblower dal diritto d'accesso, in contrasto con le modifiche poi introdotte durante le consultazioni presso la Camera.

La Commissione aveva inoltre suggerito l'aggiunta di un ulteriore articolo, che introducesse un sistema di ricompense in caso di segnalazioni utili:

Articolo 4-bis, *Segnalazione di condotte illecite. Premialità.*

*"1. A chiunque segnala all'Autorità giudiziaria o alla Corte dei Conti condotte illecite che cagionano danno erariale o all'immagine della pubblica amministrazione, spetta un premio in denaro non inferiore al 15 e non superiore al 30 per cento della somma recuperata all'erario a*

---

<sup>29</sup> Il punto 51 dell'articolo 1 del disegno di legge anticorruzione non prevede procedure specifiche in relazione a questa norma.

<sup>30</sup> Articolo 24, Legge n. 241/1990.

<sup>31</sup> I membri della Commissione erano: Roberto Garofoli, magistrato presso il Consiglio di Stato; Ermanno Granelli, magistrato presso la Corte dei Conti; Bernardo Giorgio Mattarella, Professore di diritto amministrativo; Francesco Merloni, professore di diritto amministrativo; Giorgio Spangher, Professore di Procedura Penale.

<sup>32</sup> Dopo la prima approvazione al Senato, la norma prevedeva che l'identità del whistleblower fosse mantenuta riservata fino al momento in cui un procedimento disciplinare fosse stato avviato nei confronti della persona oggetto della segnalazione.

*seguito di condanna definitiva della Corte dei Conti. Ai fini della determinazione di detta somma si tiene conto del contributo attivo di colui che ha segnalato la condotta illecita. Ai casi previsti dal presente comma si applica il comma 2 dell'articolo 4. In ogni caso la somma spettante a titolo di premio non può eccedere i due milioni di euro. 2. È istituito presso il Dipartimento della funzione pubblica un ufficio per la ricezione delle segnalazioni di cui all'articolo 4 e al presente articolo. L'ufficio provvede anche alla liquidazione dei premi di cui al comma 1."*

Quest'articolo non è però stato preso in considerazione durante le consultazioni in Assemblea presso la Camera dei Deputati.

### 3. Breve quadro del contesto culturale e politico

Il whistleblowing ha iniziato ad essere conosciuto e discusso in Italia solo di recente. Il report "Il ruolo del whistleblowing in Italia", pubblicato a novembre 2009 da Transparency International Italia, rappresenta la prima monografia sull'argomento. Nonostante diversi organismi internazionali, come il GRECO e l'OCSE, e numerose convenzioni raccomandino all'Italia l'adozione di una legge sul whistleblowing, solo negli ultimi anni il tema delle tutele per le segnalazioni è entrato nell'agenda politica nazionale.

Il contesto culturale italiano non si può certo definire favorevole ad una più ampia diffusione delle segnalazioni, anzi spesso scoraggia i cittadini dall'assumere un ruolo attivo nel segnalare irregolarità o episodi a danno dell'interesse comune. D'altronde, come abbiamo già avuto modo di sottolineare, l'azione del whistleblower è per sua natura connotata da un atteggiamento che privilegia l'interesse collettivo rispetto alla salvaguardia del proprio interesse personale. Su questo punto sono stati spesi fiumi di inchiostro per avallare o contrastare i famosi studi pubblicati da E.C. Banfield<sup>33</sup>, secondo cui l'Italia – prevalentemente l'area meridionale – è affetta dal cosiddetto "familismo amorale", cioè quell'ethos tipico che porterebbe gli individui a perseguire l'interesse immediato della propria famiglia nucleare, disinteressandosi dell'interesse della collettività.

Nel report pubblicato il 14 febbraio 2012 da Forum PA e Gogol.it "La corruzione nella PA - Valutazioni dei dirigenti pubblici su dimensioni, cause, effetti e rimedi possibili" che riporta una prima e sintetica elaborazione dei risultati di un sondaggio che ha coinvolto 27.000 dirigenti pubblici, viene esplicitamente richiamata "la condivisione della cultura del *pensa per te e non ti impicciare* da parte degli onesti".

Lo stesso presidente della Corte dei Conti, Luigi Giampaolino, ha più volte dichiarato di essere preoccupato per la "rilevante difficoltà di emersione" del reato di corruzione e per "la scarsa propensione alla denuncia"<sup>34</sup>, così come pure la Commissione anticorruzione istituita dal Ministro Patroni Griffi, che nel report al Parlamento ha sottolineato "il dato della scarsa propensione a denunciare i fatti di corruzione propria delle vittime che pure ne siano a conoscenza".

Senza voler entrare nel merito di analisi e di studi prettamente sociologici come quello di Banfield, è comunque innegabile che un maggior consenso verso comportamenti improntati ai principi di legalità, correttezza e all'interesse comune sarebbe auspicabile, anche perché, come già a suo tempo constatato da Gherardo Colombo "la giustizia non può funzionare se il rapporto tra i cittadini e le regole è malato, sofferto, segnato dall'incomunicabilità"<sup>35</sup>.

Autorità e istituzioni pubbliche hanno finora dimostrato una certa freddezza, anche se non mancano alcune interessanti eccezioni. Il Servizio Anticorruzione e Trasparenza (SAeT), istituito nel 2008 presso il Ministero per la Funzione Pubblica e nominato allora come autorità

---

<sup>33</sup> Edward C. Banfield, *The Moral Basis of a Backward Society*, London, 1967.

<sup>34</sup> Vedi ad esempio il recente intervento al convegno "Riciclaggio e Corruzione: prevenzione e controllo tra fonti interne e internazionali" del 29/09/2012 a Courmayeur (Aosta).

<sup>35</sup> Gherardo Colombo, *Sulle regole*, Feltrinelli, Milano, 2008.

nazionale anticorruzione, ha commissionato alcuni studi sulla materia e, durante la prima analisi condotta da Transparency International, si è dimostrato interessato ai risultati diventando anche partner del progetto italiano. L'ex Governatore della Banca d'Italia, e ora Presidente della Banca Centrale Europea, Mario Draghi ha pubblicamente caldeggiato l'introduzione di una normativa specifica per il whistleblowing; la stessa Banca d'Italia, nel settembre 2012, ha pubblicato un documento per la consultazione, *Disposizioni di vigilanza prudenziale per le banche. Sistema dei controlli interni, sistema informativo e continuità operativa*, che prevede l'istituzione di "Procedure di allerta interna". Nel 2009 l'Autorità garante per la protezione dei dati personali ha formulato un Parere al Parlamento sulla necessità di regolamentare al più presto le procedure sul whistleblowing.

Tuttavia sia il Governo che il Parlamento non si sono attivati per legiferare in materia. Come precedentemente affermato, alcuni ritengono che, ad esempio, non serva una protezione per i whistleblower nel settore pubblico in quanto già esiste una sanzione penale per i pubblici ufficiali che non segnalino reati di cui vengano a conoscenza durante l'esercizio dei propri compiti lavorativi o a causa delle loro funzioni.

Un'altra obiezione viene mossa a causa delle forti protezioni garantite ai lavoratori contro il licenziamento. Pur rappresentando un dubbio fondato, questa motivazione non tiene in considerazione altre forme di maltrattamento sul luogo di lavoro nonché l'impiego lavorativo con contratto non a tempo indeterminato, situazioni che non sono disciplinate nello stesso modo.

Nel settore privato, al contrario, alcune aziende hanno "autonomamente" introdotto procedure per il whistleblowing, la maggior parte delle quali per adempiere agli obblighi previsti dal Sarbanes-Oxley Act, che riguardano le società italiane quotate alla Borsa di New York o le filiali in Italia di società USA quotate.

A lungo si è pensato che la regolamentazione e implementazione del whistleblowing non fosse un'urgenza nell'agenda politica nazionale, in contrasto con le raccomandazioni internazionali. Nel 2010 per la prima volta, con il disegno di legge anticorruzione, si è però deciso di inserire il whistleblowing tra gli strumenti di prevenzione della corruzione nella pubblica amministrazione, inserendo nel ddl un articolo specifico al riguardo<sup>36</sup>. Transparency International Italia ha preso parte ai lavori per l'elaborazione della proposta di legge sul whistleblowing ed è stata successivamente coinvolta da alcuni membri del Parlamento<sup>37</sup> per migliorare il testo dell'articolo. Gli emendamenti proposti sono stati purtroppo respinti in aula.

Alcune interessanti modifiche sono state avanzate dalla specifica Commissione istituita dal Ministro per la Pubblica Amministrazione e la Semplificazione, istituita dal Ministro Filippo Patroni Griffi nel dicembre 2011, ma non sono state integralmente accettate. Al contrario, la protezione dei whistleblower è stata sensibilmente limitata, dal momento che l'identità del

---

<sup>36</sup> Vedi paragrafo 2.1 Proposte recenti

<sup>37</sup> *"Proposte emendative nelle commissioni riunite I-II in sede referente pubblicate nel Bollettino delle Giunte e Commissioni del 20/09/2011 (n. 535) riferite al testo base"*, Emendamenti 4.1 e 4.01 a firma dell'On. Matteo Mecacci.

segnalante sarà garantita solo in alcune circostanze, imprevedibili a priori e in alcun modo legate alla qualità della segnalazione.

L'ultima versione dell'articolo sul whistleblowing è stata approvata con il consenso quasi unanime di tutte le parti politiche, che hanno mostrato apprezzamento per la nuova formulazione dell'articolo e per le limitazioni introdotte alla protezione dell'identità dei whistleblower.



## 4. Testimonianze

### ENRICO CECI

La vicenda di Enrico Ceci ha inizio nell'Agosto 2008 quando, appena ventenne e da poco assunto nella filiale di Parma di un importante istituto bancario come operatore di sportello, commette inavvertitamente un errore nell'esecuzione di alcune procedure informatiche, scoprendo così una falla nel sistema che consentiva di nascondere la reale giacenza di valuta estera presente nel caveau delle filiali agli occhi della Tesoreria Centrale della banca.

Decide quindi di segnalare il problema ai suoi superiori, attendendosi l'interessamento di questi alla sua segnalazione e, perché no, un "bravo". La storia prende invece una piega del tutto diversa.

Questo è quanto ci ha raccontato Ceci durante il nostro breve colloquio del 7 giugno 2012.

**D: Prima di effettuare la segnalazione hai chiesto consiglio o hai richiesto una consulenza professionale? Come hai agito?**

R: *Inizialmente ne ho parlato con alcuni colleghi, che però hanno preferito farsi da parte. Non ho richiesto alcuna consulenza, ma mi sono affidato ai suggerimenti di mio padre, esperto di outsourcing informatico: il suo consiglio è stato quello di redigere una relazione puntuale e dettagliata di quanto scoperto e di inviarla all'attenzione della banca.*

*Ho preso quindi contatto con il Responsabile dell'Area Revisione Interna, uno dei massimi dirigenti della banca, a cui ho inviato una relazione dettagliata con le mie osservazioni, ma non ho ricevuto alcuna risposta.*

**D: Nella tua azienda esistevano delle procedure specifiche per le segnalazioni?**

R: *All'epoca in cui ero dipendente non esisteva alcun protocollo interno da seguire per casi di questo tipo. Ho quindi deciso di seguire il principio del "escalation" interna: non avendo ricevuto risposta alla mia prima segnalazione mi sono rivolto fino al Collegio dei Sindaci e al Presidente della banca.*

*Un mese più tardi, il 18 novembre 2008, sono stato licenziato.*

*A quel punto ovviamente ho deciso di procedere per vie esterne, inviando un esposto a Banca d'Italia nel gennaio 2009.*

**D: Le tue segnalazioni hanno avuto dei riscontri?**

R: *Dal Collegio Sindacale e dal Presidente della banca non ho ricevuto alcun riscontro, Banca d'Italia invece mi ha inviato una lettera di risposta molto generica e dopo parecchi mesi, in cui affermava di aver avviato una procedura d'indagine, ma che non avevo il diritto di ricevere ulteriori informazioni.*

**D: Ti aspettavi la reazione che hai poi subito? Hai ricevuto supporto da qualcuno?**

R: *Inizialmente no, quando poi ho visto l'atteggiamento della banca ho capito di aver toccato un tasto parecchio sensibile. Solo allora ho avuto la netta percezione che la banca mi avrebbe punito severamente. Infatti così è stato.*

*Al di fuori della mia famiglia solo il sindacato CUB (Confederazione Unitaria di Base) ha avuto il coraggio di seguire il mio caso, dopo che ero già stato licenziato.*

*"Oggi come oggi chi segnala la commissione di reati lo fa purtroppo a suo rischio e pericolo e senza tutela o protezione alcuna. Manca inoltre una cultura del bene comune: difficilmente la gente associa evasione fiscale e riciclaggio ai conseguenti danni per l'erario e quindi per l'intera comunità."*

Enrico Ceci, intervista del 7/06/2012

A seguito del licenziamento, Ceci si appella al Tribunale del lavoro di Parma che respinge però tutte le sue istanze. Decide allora di presentare una denuncia contro i vertici della banca alla Procura di Monza, da cui parte un'inchiesta tutt'ora in corso che parrebbe aver scosso fin nelle fondamenta l'istituto bancario, portando alle dimissioni del Direttore Generale e dell'Amministratore Delegato.

Nonostante sia tuttora disoccupato e, presume, difficilmente troverà nuovamente lavoro in Italia, Ceci non rimpiange di aver segnalato il rischio di riciclaggio; incoraggia anzi chi si trovi nella sua situazione a fare lo stesso "cercando di non consegnare ai nostri figli un Paese dove a farla da padrona sono la mafia, l'ingiustizia, gli scandali, il riciclaggio, l'evasione fiscale e il non rispetto dei diritti dei lavoratori".

Riconosce allo stesso tempo di essere una sorta di privilegiato, perché supportato, moralmente e non solo, da una famiglia di sani principi. "Cosa può fare, in una situazione simile alla mia, chi parte invece da una condizione diversa?", ci ha domandato durante l'incontro.

Forse, seppur con tutti i limiti e difetti denunciati nel report, l'introduzione di incentivi economici per chi segnala reati o negligenze - come proposto dalla Commissione Anticorruzione<sup>38</sup> ad integrazione dell'articolo "*Tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti*" nel ddl anticorruzione - potrebbe essere utile in questo senso e accelerare il processo di maturazione di una rinnovata coscienza civica nei cittadini.

---

<sup>38</sup> 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*, 18 gennaio 2012.

## CIRO RINALDI

Il 20 giugno 2012 Ciro Rinaldi, impiegato presso gli uffici bolognesi del Ministero dello Sviluppo Economico, ha l'onore di ricevere il Premio Natale Città di Partenope per la Legalità: gli viene infatti riconosciuto il merito di aver segnalato un vero e proprio sistema messo in atto tra alcuni suoi colleghi di ufficio che si assentavano senza motivo, scambiandosi e timbrandosi a vicenda il cartellino.

Una bella storia a lieto fine? A sentire il diretto interessato sembrerebbe proprio di no.

Tutto comincia quando Rinaldi, in qualità di rappresentante sindacale, riceve le lamentele di due sue colleghe costrette - a loro dire - a dover fare anche il lavoro di alcuni colleghi che si assentavano, anche per delle ore, senza alcun motivo.

Rinaldi dopo aver appurato che quanto lamentato dalle due impiegate corrispondeva al vero, decide di segnalare a sua volta il problema riscontrato al dirigente locale e qui comincia il suo calvario.

Non riceve nessuna risposta, né dal dirigente locale, né dalla Direzione Generale del personale a Roma, ma hanno invece inizio alcuni atteggiamenti ostili da parte degli altri impiegati dell'ufficio nei confronti suoi e delle due impiegate che gli avevano fatto la segnalazione. Decide quindi di sporgere denuncia, innescando un'indagine della procura e della Guardia di Finanza.

Ecco cosa ci ha raccontato al telefono Rinaldi:

**D: Cosa ti ha spinto a fare la denuncia?**

R: *Il fatto che, nonostante avessi segnalato la cosa al dirigente locale, le cose non cambiavano. Anzi, visto che tra le persone che partecipavano allo scambio di cartellini vi era anche il capo settore, le cose peggioravano.*

**D: Nella tua azienda esistono delle procedure specifiche per le segnalazioni?**

R: *Sì, sono regolate dal Codice disciplinare per gli impiegati dello Stato. Per i funzionari pubblici la segnalazione di irregolarità è un obbligo.*

**D: Hai subito atti di ritorsione o ci sono state anche reazioni positive alla tua segnalazione?**

R: *Da parte del dirigente e dei miei colleghi ci sono state varie ritorsioni nei confronti della mia persona e nei confronti della impiegata che aveva testimoniato sui fatti davanti all'Autorità Giudiziaria.*

*I dipendenti segnalati hanno inviato una richiesta di procedura disciplinare nei miei confronti per offese, procedura che stata aperta ma è subito decaduta. Sono stati riscontrati anche diversi atti ostili nei confronti delle due impiegate che hanno testimoniato, una delle quali è stata addirittura demansionata ed ha dovuto chiedere il distacco.*

**D: Ti aspettavi questo tipo di reazione?**

R: *Ero preparato alla reazione dei colleghi, ma mi sarei atteso una reazione diversa da parte del Dirigente che invece di chiedere conto a chi aveva infranto le regole ha perseguitato chi aveva denunciato e chi aveva testimoniato. Anche la Direzione Generale del Ministero ha completamente taciuto.*

*"Credo che si debba denunciare chi compie reati contro lo Stato per etica, non perché vi è un premio in denaro. Cosa diversa è il riconoscimento della meritocrazia, che deve essere eseguita con verifiche serie e non lasciata a dei dirigenti che, non avendo nessuna conseguenza per i loro comportamenti, non hanno nessun interesse a comportarsi in modo equanime nei confronti dei sottoposti."*

Ciro Rinaldi, intervista del 13/06/2012

**D: Pensi che i segnalanti abbiano una conoscenza sufficiente delle norme in materia?**

*R: Assolutamente no. Nel mio caso rifarei tutto, ma mi rivolgerei prima a un avvocato.*

L'inchiesta della Guardia di Finanza, che ha anche installato delle telecamere nascoste di fronte all'ufficio per poter constatare la fondatezza della segnalazione, ha portato alla richiesta di rinvio a giudizio per 29 persone, tra cui 4 capi-settore.

Lo stesso Rinaldi racconta in un'intervista alla stampa di aver ricevuto minacce e messaggi poco amichevoli dai suoi colleghi ("non era più bello vivere in pace?").

Il 24 maggio 2012 si è tenuta l'udienza preliminare; Rinaldi e il suo avvocato stanno valutando se aprire una causa per mobbing e intanto si sono appellati al Ministero perché si costituisca parte civile.

Sarà interessante capire come proseguirà il processo, Rinaldi intanto può godersi il suo Premio Partenope per la Legalità.

## 5. Casi di studio

### LO SCANDALO CALCIO SCOMMESSE

Nel giugno 2011 il "sistema calcio" italiano è stato sconvolto dall'ennesimo scandalo legato alle scommesse clandestine che ha coinvolto società, dirigenti e calciatori di vari campionati, compresa la massima serie nazionale.

Le accuse mosse nei confronti degli indagati, per alcuni dei quali i procedimenti sono ancora in corso, sono molto gravi, riguardanti anche il reato di associazione a delinquere finalizzata alla truffa e alla frode sportiva.

Senza entrare nel dettaglio delle indagini e dei relativi procedimenti giudiziari e sportivi, è tuttavia interessante notare come il malaffare sia venuto alla luce anche grazie alle denunce di due giocatori, Simone Farina e Fabio Pisacane, che di fronte alla richiesta di partecipare a una *combine* hanno preferito denunciare l'accaduto alle autorità giudiziarie, piuttosto che accettare una ricompensa per la loro collaborazione.

In questo caso il senso etico e civico dei due professionisti ha prevalso sulla possibilità di guadagnare illecitamente grosse somme di denaro (per Simone Farina si parla di 200.000 euro da spartire con altri tre compagni), aiutando le autorità a far luce sul giro di scommesse e permettendo ai due giocatori di uscire dalla vicenda non solo puliti, ma quali esempi di correttezza e di moralità. Il gesto di Farina, il non accettare denaro bensì il denunciare l'atto criminale, ha ricevuto molta visibilità nei mesi successivi quando il calciatore romano è stato interrogato come testimone nell'inchiesta.

Non sono mancati alcuni riconoscimenti pubblici importanti: sia Farina che Pisacane sono stati invitati dal commissario tecnico della Nazionale di calcio a prender parte al raduno preparatorio precedente gli Europei, proprio a voler porre l'accento sull'importanza del loro gesto all'interno di un ambiente professionale che, data la reputazione ormai bassissima, non può prescindere da tali esempi di lealtà.

Ancora più importante è forse il premio che la FIFA (Federazione Internazionale del Calcio) ha voluto tributare a Farina, invitandolo alla cerimonia di premiazione del "Pallone d'oro 2012" dove gli è stato consegnato un premio simbolico per il *fair play*.

Stupisce quindi non poco che Farina, al termine dell'ultimo calciomercato, dopo 10 anni di militanza tra i campionati di serie C e B, non abbia trovato una squadra dove poter proseguire la sua carriera di calciatore.

Non si vuole certo discutere in questa sede delle qualità calcistiche del giocatore, ma ci si chiede come un sistema-calcio con un livello di reputazione così basso non abbia saputo o voluto cogliere l'opportunità di valorizzare una delle pochissime figure che avrebbero potuto migliorarne l'immagine, sia agli occhi della tifoseria che della società civile più in generale.

In un sistema così compromesso e suscettibile a scandali e inchieste, una figura come quella di Simone Farina sarebbe potuta risultare fondamentale per promuovere e diffondere correttezza, lealtà, eticità, cioè quei valori di cui lo sport dovrebbe naturalmente essere portatore e cui, invece, i club calcistici non sembrano tenere più di tanto, come constatato anche dal presidente dell'Assocalciatori Damiano Tommasi secondo cui le società "non hanno

capito che avere in rosa un giocatore come Farina dovrebbe rappresentare un valore aggiunto”<sup>39</sup>.

Fa ancor più riflettere il fatto che l’unica proposta seria a Farina sia arrivata da un club inglese, l’Aston Villa, pronto a portare il giocatore italiano a Birmingham con lo scopo di educare all’etica e al *fair play* i ragazzi del settore giovanile. Entrerà quindi a far parte del gruppo di tecnici che svolgono programmi di educazioni sportiva che ogni club inglese organizza nelle proprie comunità locali.

Simone Farina ha sempre cercato di minimizzare il suo gesto, spiegando come il suo non sia un atto eroico ma il comportamento che ogni persona onesta dovrebbe tenere quando si trova di fronte a situazioni di questo tipo<sup>40</sup>.

*"So di aver fatto la cosa giusta quando ho rifiutato di essere coinvolto nella combine di una partita. Sono andato dalle autorità perché questa corruzione venisse portata a galla, non c'è posto per gli imbrogli né nel calcio né nella vita".*

Simone Farina, 17/10/2012

Tuttavia, lontano dai riflettori, Farina è stato in parte ostracizzato da colleghi e addetti ai lavori; il suo gesto appare inoltre piuttosto isolato, in un contesto in cui numerosi sono stati i calciatori coinvolti nelle diverse inchieste o che più semplicemente hanno taciuto. È quindi evidente come il gesto di Farina non sia purtroppo un gesto normale ma rappresenti al contrario un’eccezione.

Questa vicenda riassume perfettamente la priorità a cui società civile, istituzioni e autorità devono dedicarsi senza ulteriori indugi: la diffusione e promozione di comportamenti virtuosi, ispirati a principi etici e al conseguimento di un bene comune, per creare un ambiente culturale, di vita e di lavoro, dove i cittadini avvertano come “normale” il segnalare qualcosa che non va piuttosto che rimanere silenti e disinteressati.

---

<sup>39</sup> Dario Pellizzari, *Simone Farina, 30 anni, denunciò una tentata combine. Risultato? Nessuna squadra gli ha offerto un contratto*, Il Sole 24 Ore, 2 settembre 2012.

<sup>40</sup> *Farina all’Aston Villa: "Ora ho di nuovo uno scopo"*, Repubblica, 17 ottobre 2012.

## IL CASO BIRKENFELD

All'inizio di settembre del 2012 Bradley Birkenfeld ha ricevuto una ricompensa di 104 milioni di dollari dall'Internal Revenue Service (IRS), il fisco americano, per aver portato alle autorità informazioni relative all'evasione tributaria attraverso conti offshore da parte di facoltosi contribuenti americani.

Tale ricompensa rappresenta il maggior importo mai elargito a un whistleblower negli Stati Uniti. Il premio è stato assegnato in base a una disposizione inclusa nel Tax Relief and Health Care Act ma sono diverse le leggi americane che garantiscono, a seconda del settore interessato, benefici economici per i segnalanti (False Claims Act, Sarbanes-Oxley Act, Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act).

I dati relativi ai benefici economici portati da queste leggi che incentivano la segnalazione di reati da parte dei dipendenti sono incontrovertibili: la somma pagata a Birkenfeld è una quota (circa il 13%) dei 780 milioni patteggiati nel 2009 dalla banca UBS per i reati scoperti grazie alla sua segnalazione. Nel 2011 sono stati 48 i milioni di dollari di imposte recuperati grazie a specifiche segnalazioni di whistleblower, nel 2010 l'ammontare ha raggiunto addirittura 464 milioni.

Il caso di Birkenfeld rappresenta però un caso "limite", poiché il whistleblower prima di redimersi aveva preso parte, se pur in forma limitata, alle frodi perpetrate dalla banca per cui lavorava. Condannato per questo nel 2008, sta ancora finendo di scontare una pena detentiva di 40 mesi.

La pena comminata per aver partecipato al reato resta dunque slegata dalla ricompensa economica.

La decisione dell'IRS ha fatto ovviamente molto discutere e non sono mancate dure critiche anche da parte della stampa svizzera che ha largamente commentato la vicenda: se per la *Neue Zürcher Zeitung*<sup>41</sup> *"non si tratta di difendere l'evasione fiscale, ma premiare in questo modo qualcuno che ha agito illegalmente è sbagliato. Gli Stati Uniti avranno incassato di più, ma a perderci è la morale"*, altri giornali come ad esempio il *Südosstschweiz*<sup>42</sup> hanno invece (forse con un po' di malizia) commentato positivamente la decisione, in grado di mettere in discussione le prassi discutibili del sistema bancario svizzero *"o la piazza finanziaria apprende a lavorare nuovamente in modo etico, oppure scompare. I dipendenti delle banche devono imparare ciò che ogni falegname di villaggio sa: prima bisogna lavorare, poi si inizia a guadagnare. Bradley Birkenfeld ha aperto una breccia decisiva. E per questo la Svizzera dovrebbe ringraziarlo"*<sup>43</sup>.

L'approccio utilizzato dall'IRS, tipicamente anglosassone e risalente già alla fine XIX secolo, è stato delineato dal legislatore basandosi su di un'ottica di efficienza costi-benefici: lo Stato accetta di rinunciare a una parte (fino al 30%) di quanto gli spetterebbe di diritto pur di recuperare somme di cui, ragionevolmente, non potrebbe altrimenti entrare in possesso.

Se dal punto di vista dell'efficienza economica il ragionamento è difficilmente contestabile, un giudizio diverso ricade sugli aspetti etici che tale approccio comporta: il whistleblower riceve

---

<sup>41</sup> Quotidiano di Zurigo.

<sup>42</sup> Quotidiano della Svizzera tedesca.

<sup>43</sup> Citazioni da Stefania Summermatter, *Ricompensare gli imbroglioni: immorale, ma utile*, Swissinfo.ch, 12 settembre 2012.

infatti una (cospicua) ricompensa per il fatto di aver compiuto un'azione che, comunque, avrebbe dovuto compiere in base al buon senso, cioè segnalare quei reati di cui è venuto a conoscenza, in grado di ledere gli interessi della collettività. In quasi tutti i Paesi che hanno adottato una legislazione sul whistleblowing sono infatti previste delle tutele specifiche atte a garantire la necessaria protezione al segnalante.

Va tuttavia riconosciuto che la possibilità di accedere ad una ricompensa economica costituisce una leva incentivante di notevole portata, soprattutto in contesti culturali dove la segnalazione, per quanto in buona fede e a vantaggio della collettività, viene ancora percepita come una delazione.

Non sorprende, quindi, che la Commissione anticorruzione istituita nel dicembre 2011 dal ministro Patroni Griffi<sup>44</sup> abbia chiaramente espresso tra le sue proposte l'introduzione di particolari protezioni per i whistleblower nel settore pubblico, insieme alla previsione di misure premiali corrispondenti al 15-30% delle somme recuperate all'erario, con un tetto massimo di 2 milioni di euro.

Quest'ultima proposta non è però stata presa in considerazione durante il dibattito parlamentare sul disegno di legge anticorruzione.

Le esperienze e le buone pratiche internazionali mostrano come la semplice protezione, per quanto necessaria, possa non essere sufficiente a promuovere efficacemente il whistleblowing in contesti come il nostro: è assolutamente necessario cominciare a lavorare – e al più presto – al miglioramento del contesto culturale, ponendo i concetti di segnalazione e di pubblica utilità al vertice della scala dei comportamenti virtuosi, anziché emarginare questi stessi comportamenti in quanto ritenuti dannosi all'ambiente di lavoro. Un risultato che si può raggiungere attraverso una seria e costante formazione delle classi dirigenti e impiegatizie interne agli enti – siano essi pubblici o privati – e con l'implementazione di efficaci meccanismi premiali, non necessariamente di tipo economico, per quei dipendenti che dimostrino di esserne meritevoli.

---

<sup>44</sup> Vedi Par. 2.1 Proposte recenti.

## IL WHISTLEBLOWING NEL COMUNE DI MILANO

Transparency International Italia e la Commissione Antimafia del Consiglio comunale di Milano hanno iniziato il 3 luglio 2012 una collaborazione finalizzata all'implementazione di un efficace sistema di segnalazioni, volte a prevenire fenomeni di corruzione e, più in generale, di malaffare all'interno dell'ente locale.

Milano è il secondo comune italiano per popolazione, dopo Roma, e costituisce il centro dell'area metropolitana più popolata d'Italia, nonché una delle più popolate d'Europa. L'assegnazione al comune dell'organizzazione di EXPO 2015 (l'Esposizione Universale) ha richiesto all'amministrazione uno sforzo ulteriore per proteggere gli appalti legati all'evento da corruzione, frodi e infiltrazioni mafiose.

Come rilevato anche dal Consigliere David Gentili, presidente della Commissione, i legami tra corruzione e criminalità organizzata sono molti e profondi e il contrasto all'una e all'altra non può che passare anche attraverso strumenti che migliorino e aumentino la possibilità di venire a conoscenza, tempestivamente, dei rischi all'interno di un ente così vasto che conta circa 17.000 dipendenti.

Punto centrale della procedura è dunque *“la protezione del dipendente che decide di aiutare l'ente a riscontrare malfunzionamenti interni che possono anche arrecare danni alla collettività”*<sup>45</sup>.

Più precisamente, qualora l'ordine del giorno venisse approvato, il Consiglio Comunale impegnerà il Sindaco e la Giunta *“ad avviare all'interno della macchina amministrativa la procedura denominata Whistleblowing così come definita dalle raccomandazioni di Transparency International; tale procedura dovrà essere organizzata garantendo l'anonimato del segnalante fino alla contestazione dell'addebito disciplinare. Sarà quindi necessario elaborare un luogo nell'intranet dell'Amministrazione Comunale per facilitare le segnalazioni, grazie al quale poter interagire con il segnalante per approfondire la segnalazione, senza render necessario svelare la sua identità”*<sup>46</sup>.

Si intende quindi prevedere l'ammissibilità delle segnalazioni anonime e la garanzia che l'anonimato venga protetto *“fino alla contestazione dell'addebito disciplinare”*, recependo così un'importante raccomandazione di Transparency International<sup>47</sup> al riguardo.

Viene inoltre prevista la creazione di un sistema informatico apposito per la raccolta delle segnalazioni, altra questione fondamentale per la corretta gestione di tali procedure in un ente così vasto, per numero di dipendenti e campi d'attività.

L'ipotesi di Gentili contiene anche un altro punto molto interessante, cioè l'istituzione di un particolare *“organismo di garanzia che raccolga e gestisca le segnalazioni e che operi in totale trasparenza, relazionando al Sindaco”*.

---

<sup>45</sup> Dal blog del Consigliere e Presidente della Commissione Antimafia David Gentili, davidgentilids.blogspot.it.

<sup>46</sup> Dalla proposta di ordine del giorno del consigliere Gentili relativa alla mozione per l'istituzione della procedura denominata Whistleblowing nel Comune di Milano.

<sup>47</sup> *“Protezione delle vedette civiche: il whistleblowing in Italia”*, pubblicato da Transparency International Italia; a cura di Gogio Frascini, Nicoletta Parisi, Dino Rinoldi; Dicembre 2009

L'applicazione di una solida procedura per le segnalazioni all'interno di un ente locale così importante, vasto e variegato, si configura come una sfida interessante che, se vinta, potrebbe creare un vero e proprio modello esportabile in molte altre realtà nazionali ed internazionali.

## 6. Conclusioni e Raccomandazioni

Lo specifico articolo sul whistleblowing previsto dal disegno di legge anticorruzione e le norme di riferimento vigenti in diverse aree giuridiche necessitano di alcuni interventi, sia per garantire maggiore protezione, sia per promuovere e diffondere comportamenti più virtuosi e inclini alla segnalazione.

L'attuale contesto normativo è sicuramente incompleto ed eccessivamente frammentato per essere efficace nella promozione e nell'implementazione del whistleblowing. Un aspetto positivo, paradossalmente, deriva dal fatto che nell'ordinamento italiano non sono previste norme in aperto contrasto con il whistleblowing: questo semplificherà di molto il lavoro del legislatore che vorrà impegnarsi sul tema.

Il GRECO, nel suo *Joint First and Second Evaluation Round. Compliance Report on Italy*, il 27 maggio 2011 segnala che l'Italia ha risposto alle richieste con l'introduzione di una norma sul whistleblowing nel disegno di legge anticorruzione per il settore pubblico. Il GRECO ha però ritenuto le proposte del disegno di legge piuttosto limitate e insufficienti come risposta alle raccomandazioni. In aggiunta all'articolo del ddl in questione, dovrebbe essere previsto un insieme di protezioni più completo e dettagliato per i dipendenti pubblici che in buona fede segnalino sospetti di corruzione, tra cui norme specifiche sulle modalità pratiche per la segnalazione (ad esempio canali interni/esterni, garanzie di riservatezza, i livelli di sospetto<sup>48</sup>).

Il disegno di legge anticorruzione ha, da un lato, l'innegabile merito di aver introdotto per la prima volta nella legge italiana il concetto di whistleblowing e la previsione di alcune protezioni per i dipendenti pubblici che segnalano irregolarità. Dall'altro, si riscontrano però diversi aspetti critici nella disciplina introdotta dal potenziale articolo 54-bis.

Il comma 1 prevede che la segnalazione venga inoltrata al diretto superiore, all'autorità giudiziaria e/o alla Corte dei Conti. Non è ben chiaro perché solo questi tre destinatari possano ricevere le segnalazioni dei whistleblower, né viene specificato con quali modalità il whistleblower debba decidere quale destinatario scegliere. All'interno della Corte dei Conti non è poi prevista un'unità specifica destinata alla ricezione di tali segnalazioni<sup>49</sup>. Esistono perplessità riguardo alla mancata menzione del capo-ufficio (ad esempio nei casi in cui la segnalazione sia riferita al diretto superiore) e dell'ufficio incaricato per i procedimenti disciplinari – come regolamentato dall'articolo 55-bis, comma 4 del Decreto Legislativo n. 165/2001<sup>50</sup>.

La protezione dei whistleblower, inoltre, avviene solamente per segnalazioni relative ad illeciti conosciuti "in ragione del rapporto di lavoro", non specificando se le stesse possano essere

---

<sup>48</sup> Testualmente dal rapporto del GRECO: "a more comprehensive/detailed protection framework for civil servants reporting suspicions of corruption in good faith, including concrete provisions on how reporting can be done in practice (e.g. internal/external reporting lines, confidentiality assurances, degree of suspicion) and the relevant mechanisms to protect them from retributive action (e.g. authorities and systems for enforcing protection, forms of compensation)".

<sup>49</sup> La particolarità delle segnalazioni deriva dal fatto che devono essere prese precauzioni particolari nei confronti dei whistleblower che segnalano attività illecite.

<sup>50</sup> Intervista ai fini di questo report a Fabrizio Gandini, magistrato.

inoltrate in relazione a fatti conosciuti “in occasione” del rapporto di lavoro: ambiguità che lascia aperta la porta all’esclusione di quei reati di cui si venga a conoscenza casualmente e che non hanno attinenza con le specifiche mansioni personali.

Il comma 2 introduce particolari requisiti per la riservatezza della segnalazione. La formulazione originale dell’articolo prevedeva la completa esclusione del diritto d’accesso a informazioni sull’identità del segnalante da parte della persona oggetto della segnalazione; la nuova formulazione, invece, introduce un’eccezione (l’indispensabilità per la difesa dell’incolpato) non conoscibile al whistleblower nel momento in cui effettua la segnalazione: questo disincentiva in modo evidente la segnalazione, in quanto l’identità non è più protetta in maniera adeguata.

Come sopra osservato, se almeno in parte viene regolamentata la riservatezza, nulla è invece indicato a proposito della possibilità di anonimato. Il legislatore non ne ha fatto oggetto di trattazione, né escludendola né accettandola (e/o promuovendola) apertamente. Nel 2009, il Garante per la Privacy era stato esplicito nel sollecitare il governo a regolamentare l’ammissibilità o meno delle segnalazioni anonime: se l’articolo non sarà emendato nel prossimo passaggio alla Camera resterà un silenzio normativo, che farà ricadere di fatto la responsabilità della decisione su chi riceve le segnalazioni.

La normativa nel complesso mostra dunque alcune lacune importanti: l’istituto non viene trattato in maniera esaustiva e completa, diversi aspetti fondamentali non vengono considerati, creando delle pericolose incertezze sulle modalità di gestione delle segnalazioni da attuare.

Un ex alto ufficiale della pubblica amministrazione intervistato per la stesura del presente report ha espresso alcune perplessità sull’utilità della norma prevista nel disegno di legge anticorruzione, in quanto va a legiferare su problematiche già disciplinate penalmente. La quasi totale mancata applicazione di queste norme, sostiene, ne consiglierebbe l’inserimento nei regolamenti disciplinari. Anche un magistrato intervistato ai fini di questo report ha espresso notevoli dubbi sull’efficacia dell’articolo introdotto dal disegno di legge anticorruzione, affermando che le ambiguità sopra citate rischiano di sortire l’effetto opposto di quello desiderato, scoraggiando il whistleblowing invece che incentivarlo.

Il contesto culturale richiederebbe un più deciso intervento da parte delle istituzioni nel campo dell’educazione civica e della formazione etica, senza le quali un’eventuale normativa più accurata e maggiormente votata alla promozione delle segnalazioni avrebbe comunque poche possibilità di imporsi con efficacia. Inoltre dovrebbero essere create strutture di supporto - un ente di riferimento o un numero verde - ed elaborate delle procedure ben definite per la gestione delle segnalazioni.

L’istituto, nel caso il disegno di legge venisse approvato, andrà quindi rivisto e migliorato in un secondo momento, tenendo ben presente che le problematiche maggiori risultano essere quelle relative alla promozione e all’incentivazione delle segnalazioni, oltre che all’accettazione delle stesse come atti dovuti verso la collettività, invece che come delazioni.

Si raccomandano quattro principali modifiche a livello giuslavoristico, amministrativo e penale:

- Si raccomanda di apportare le necessarie modifiche alle leggi sul lavoro che attengono alla protezione dei dipendenti contro ritorsioni discriminatorie sul luogo di lavoro. Sebbene il Codice Civile<sup>51</sup> richieda al datore di lavoro di proteggere la sicurezza personale e morale del lavoratore e altri atti discriminatori siano protetti in base a leggi penali, altre tipologie di maltrattamento risultano invece difficili da dimostrare, non essendo ancora presente nell'ordinamento italiano una legge specifica sul mobbing. Le protezioni per i lavoratori, molto forti contro i licenziamenti, lo sono meno contro altre forme di ritorsione.
- Si raccomanda che, in caso non venisse approvato il disegno di legge anticorruzione, la disciplina sul diritto d'accesso alle informazioni personali venga modificata. Le leggi amministrative, specialmente la legge n. 241/1990, garantiscono al dipendente di avere accesso ad informazioni amministrative che lo riguardano. L'articolo 24 di questa legge prevede però alcune circostanze in cui questo diritto viene escluso:
  - i) documenti coperti dal segreto di stato;
  - ii) durante procedimenti di accertamento fiscale;
  - iii) durante attività della pubblica amministrazione dirette all'emanazione di atti normativi;
  - iv) durante procedimenti selettivi.Tra queste eccezioni è bene aggiungere le informazioni riguardanti l'identità di colui che ha segnato l'irregolarità. Questa eccezione è solo parzialmente prevista dal disegno di legge.
- Si raccomanda che, a prescindere dalla responsabilità disciplinare, venga prevista la responsabilità penale per i datori di lavoro e chiunque altro compia atti di ritorsione nei confronti dei whistleblower.
- Si raccomanda di procedere ad una riforma strutturale delle cause di lavoro, che ne riduca sensibilmente la durata. Le cause di lavoro sono particolarmente delicate, specialmente in questi anni di crisi, in quanto una sospensione dal lavoro per lunghi periodi comporta conseguenze rilevanti a livello personale.

Si raccomanda inoltre che:

- Le autorità e gli enti preposti (Ministero della Pubblica Amministrazione, Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione, etc.) dedichino maggiore attenzione, tempo e risorse alla formazione etica e civica dei dipendenti della Pubblica Amministrazione, promuovendo la segnalazione di rischi o di illeciti a danno della collettività come buona pratica e diffondendo quindi nella pubblica amministrazione una cultura volta maggiormente al perseguimento dell'interesse della collettività, piuttosto che a quello del singolo ente o a quello individuale.

---

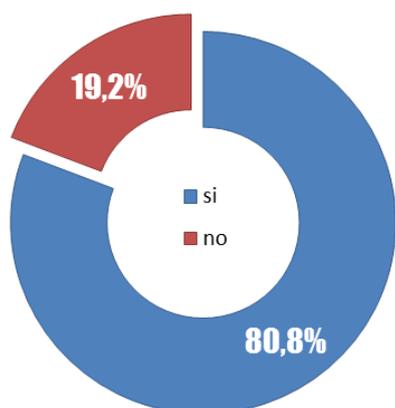
<sup>51</sup> Articolo 2087 del Codice Civile, *Tutela delle condizioni di lavoro*.

- Il Ministero dell'educazione e gli altri ministeri e autorità competenti attivino specifici programmi educativi nelle scuole primarie e secondarie, con la finalità promuovere nelle nuove generazioni un clima culturale ed etico incline ai valori di correttezza, responsabilità, legalità e giustizia. Valori senza i quali, vale la pena di ricordarlo, nessuno strumento di prevenzione e contrasto alla corruzione potrà mai essere efficace.

## 7. Grafici e tabelle

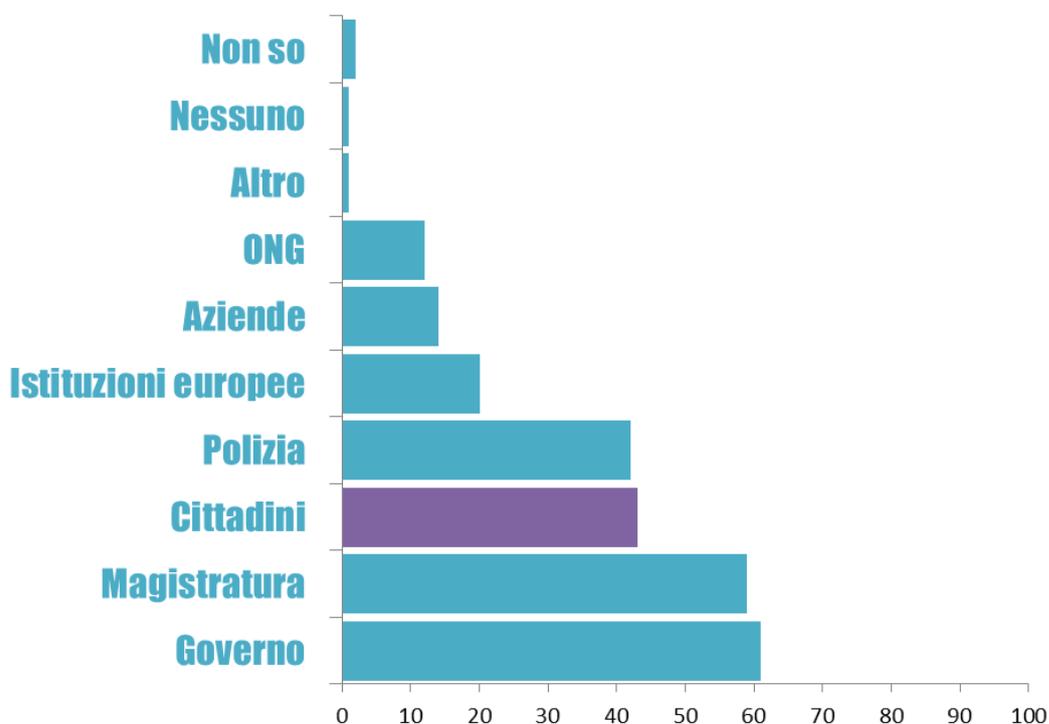
### 7.1 Cittadini italiani che segnalerebbero episodi di corruzione

Il **Global Corruption Barometer** è l'indice pubblicato da Transparency International che mappa tramite una rigorosa e qualificata indagine demoscopica la visione che del fenomeno corruttivo hanno i cittadini comuni. In questo caso ai cittadini italiani è stata posta la domanda: "Segnaleresti un episodio di corruzione di cui vieni a conoscenza?".



### 7.2 A chi spetta l'attività di contrasto alla corruzione secondo i cittadini italiani?

Secondo l'**Eurobarometro** sulla Corruzione 2012 della Commissione Europea, per il 43% dei cittadini italiani il fenomeno della corruzione deve essere combattuto dai cittadini stessi<sup>52</sup>.



<sup>52</sup> Grafici e tabelle sono stati rielaborati graficamente ai fini di questo report.

### 7.3 Il quadro normativo europeo

Tratto da *"Money, Politics, Power: Corruption Risks in Europe"* di Transparency International

Nazione	Riferimenti normativi	Legge	Pubblico	Privato	Efficacia
Norvegia	Working Enviroment Act	SI	SI	SI	SI
UK	Public Interest Disclosure Act	SI	SI	SI	SI
Svizzera	Whistleblower protection Act 2011	SI	SI	NO	Parziale
Ungheria	Protection of Fair Procedure Act 2010	SI	SI	Parziale	NO
Olanda	Decree on Reporting (2009)	SI	SI	NO	NO
Romania	Protection of Public Officials (2004)	SI	Parziale	NO	NO
Irlanda	Prevention of Corruption Act 2010	Parziale	SI	SI	NO
Slovenia	Integrity & prevention of Corruption Act	Parziale	SI	SI	NO
Polonia	Civil and Labour Code	Parziale	SI	SI	NO
Francia	Loi n. 2007-1598	Parziale	NO	SI	NO
Rep. Ceca	National Labour Code	Parziale	SI	NO	NO
Germania	Law on Status of Civil Servants (2009)	Parziale	SI	NO	NO
Danimarca	Freedom of Expression laws	Parziale	SI	NO	NO
Belgio	Flemish Whistleblowers decree (2005)	Parziale	SI	NO	NO
Svezia	Labour law, Freedom of Expression & Press	Parziale	SI	NO	NO
Lettonia	Frammentato in diversi regolamenti	Parziale	Parziale	Parziale	NO
Grecia	Tutele per pubblici ufficiali nel Penal Code	Parziale	SI	NO	NO
Portogallo	Frammentato (Witness protection law)	Parziale	SI	NO	NO
Estonia	Frammentato (Anti-corruption Act)	Parziale	SI	NO	NO
Bulgaria	Frammentato (Admin. procedure code)	NO	NO	NO	NO
Finlandia	Frammentato (Labour law)	NO	NO	NO	NO
Italia	* Ddl anticorruzione alla Camera	NO	NO	NO	NO
Lituania	Niente	NO	NO	NO	NO
Slovacchia	Niente	NO	NO	NO	NO
Spagna	Molto limitato nel Penal Code 2010	NO	NO	NO	NO

## 8. Bibliografia e fonti

### Legislazione italiana:

- Disegno di legge S.2156-B, *Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione*, 2012.
- Decreto Legislativo 9 aprile 2008, n.81, *Attuazione dell'articolo 1 della legge 3 agosto 2007, n. 123, in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro*.
- Decreto Legislativo 21 novembre 2007, n.231, *Attuazione della direttiva 2005/60/CE concernente la prevenzione dell'utilizzo del sistema finanziario a scopo di riciclaggio dei proventi di attività criminose e di finanziamento del terrorismo nonché della direttiva 2006/70/CE che ne reca misure di esecuzione*.
- Decreto Legislativo 30 giugno 2003, n.196, *Codice in materia di protezione dei dati personali*.
- Decreto Legislativo 30 marzo 2001, n.165, *Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche*.
- Decreto Legislativo 24 febbraio 1998, n.58, *Testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria, ai sensi degli articoli 8 e 21 della legge 6 febbraio 1996, n. 52*.
- Legge 7 agosto 1990, n.241, *Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi*.
- *Codice di Procedura Penale*, 1989.
- Legge 20 maggio 1970, n.300, *Norme sulla tutela della libertà e dignità dei lavoratori, della libertà sindacale e dell'attività sindacale nei luoghi di lavoro e norme sul collocamento*.
- Legge 15 luglio 1966, n.604, *Norme sui licenziamenti individuali*.
- *Codice Civile*, 1942.
- *Codice Penale*, 1930.

### Legislazione internazionale:

- Consiglio d'Europa, Assemblea Generale, Risoluzione 1729 (2010) sulla *Protezione dei "whistle-blower"*.
- Consiglio d'Europa, Assemblea Generale, Raccomandazione 1916 (2010) sulla *Protezione dei "whistle-blower"*.
- Gruppo di Lavoro Articolo 29, *Opinione 1/2006 del gruppo Articolo 29 sull'applicazione delle leggi EU sulla protezione dei dati personali ai sistemi di whistleblowing interno nei settori dei controlli contabili, fiscali, della lotta contro le frodi e i reati bancari e finanziari*, 1 febbraio 2006.
- Nazioni Unite, *Convenzione contro la Corruzione*, 2005.
- Consiglio d'Europa, *Convenzione penale sulla corruzione*, 1999.
- OECD, *Convenzione sulla lotta alla corruzione dei pubblici ufficiali stranieri nelle transazioni commerciali internazionali*, 1999.
- Parlamento Europeo e Consiglio, European Parliament and Council, *Direttiva 95/46/EC relativa alla tutela delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati*, 24 ottobre 1995.

### Altra documentazione:

- Commissione per lo studio e l'elaborazione di proposte in tema di trasparenza e prevenzione nella pubblica amministrazione, *La corruzione in Italia. Per una politica di prevenzione. Analisi del fenomeno, profili internazionali e proposte di riforma*, 22 ottobre 2012.

- Banca d'Italia, *Documento per la consultazione. Disposizioni di vigilanza prudenziale per le banche. Sistema dei controlli interni, sistema informativo e continuità operativa*, 2012.
- 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*, 18 gennaio 2012.
- Global Integrity, *Global Integrity Report: Italy*, 2010.
- Garante per la Protezione dei Dati Personali, *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.
- *L'azione di prevenzione e contrasto del riciclaggio*, Testimonianza del Governatore della Banca d'Italia Mario Draghi, Roma, 22 luglio 2009.
- GRECO, *Joint First and Second Evaluation Round. Evaluation Report on Italy*, 29 giugno – 2 luglio 2009.
- Direttiva CONSOB DAC/RM/97001574 del 20 febbraio 1997.

#### Libri:

- Transparency International, *Money, Politics, Power: Corruption Risks in Europe*, 2012.
- Giorgio Frascini, Nicoletta Parisi, Dino Rinoldi, *Il whistleblowing. Nuovo strumento di lotta alla corruzione*, Bonanno, Catania, 2011.
- Gherardo Colombo, *Sulle regole*, Feltrinelli, Milano, 2008.
- Edward C. Banfield, *The Moral Basis of a Backward Society*, London, 1967

#### Report:

- Transparency International, *Money, Politics, Power: Corruption Risks in Europe*, 2012.
- European Commission, *Special Eurobarometer 374. Corruption*, febbraio 2012.
- Transparency International, *Global Corruption Barometer*, 2010-2011.

#### Sentenze:

- Corte di Cassazione, sez. lav., sentenza n. 24347, 1 dicembre 2010, in *Riv. critica dir. lav. privato e pubbl.*, 2010, 1141 (m).
- Corte di Cassazione, sez. VI pen., sentenza n. 4570, 19 marzo 2007, in *Riv. Pen.*, 2007, 1002.
- Trib. Palermo, 24 maggio 1995, in *Orient. Giur. Lav.*, 1995, I, 316.

#### Articoli:

- *Farina all'Aston Villa: "Ora ho di nuovo uno scopo"*, *Repubblica*, 17 ottobre 2012.
- *Stefania Summermatter, Ricompensare gli imbroglioni: immorale, ma utile*, *Swissinfo.ch*, 12 settembre 2012.
- Dario Pellizzari, *Simone Farina, 30 anni, denunciò una tentata combine. Risultato? Nessuna squadra gli ha offerto un contratto*, *Il Sole 24 Ore*, 2 settembre 2012.
- Donatella Stasio, *Corruzione, anonimato garantito al dipendente-spia*, *Il Sole 24 Ore*, 30 maggio 2012.
- Gaspare Sturzo, *L'anticorruzione alla prova della delazione legale*, *Centro Tocqueville-Acton*, 17 febbraio 2012.
- Lorenzo Grassi, *Spiare è bello se stani i parassiti*, *Metro*, 2 febbraio 2012.

- Luca Rinaldi, *Soldi a chi denuncia la corruzione per recuperare 60 miliardi l'anno*, Linkiesta, 2 febbraio 2012.
- Lanfranco Pace, *Tecnocrati & Pedagoghi*, Il Foglio, 1 febbraio 2012.
- Marco Ludovico, *Premi per chi segnala la corruzione nella PA*, Il Sole 24 Ore, 31 gennaio 2012.
- Giovanni Bianconi, *L'idea anticorruzione: un premio in denaro a chi denuncia i casi*, 31 gennaio 2012.
- Enrico Calossi, *Ancora tempi duri per chi denuncia irregolarità all'interno della PA*, Blog Integrità, 21 luglio 2011.
- Paola Tradati, Andrea Gaboardi, *Il "whistleblower" nel nostro ordinamento giuslavoristico*, Diritto 24, 4 giugno 2011.
- Giovanni Maria Garegnani, *La rilevanza dei flussi informativi*, Diritto e Pratica delle Società, maggio 2011.
- Morya Longo, *Consob come la Sec; servizio "soffiate"*, Il Sole 24 Ore, 24 aprile 2011.

#### Interviste:

- Maurizio Bortoletti, Commissario dell'ASL di Salerno.
- Fabrizio Gandini, Magistrato.

#### Testimonianze:

- Enrico Ceci
- Ciro Rinaldi

#### Fonti internet:

- [www.whistleblowing.it](http://www.whistleblowing.it)
- [davidgentilids.blogspot.it](http://davidgentilids.blogspot.it)





**TRANSPARENCY INTERNATIONAL ITALIA**  
**VIA ZAMAGNA 19 – 20148**  
**Tel. +39 0240093560**  
**[info@transparency.it](mailto:info@transparency.it)**  
**[www.transparency.it](http://www.transparency.it)**