Dichiarazione sulla sentenza dell'ILOAT nel caso del Dr. Francesco Zambon contro l'OMS (caso n. 5000) da parte di Whistleblowing International Network, Government Accountability Project, Transparency International, Transparency International Italia, GlobaLeaks e Whistleblower Aid

In qualità di organizzazioni impegnate nella tutela dei whistleblower e nella promozione dell'accountability delle istituzioni internazionali, Whistleblowing International Network, Government Accountability Project, Transparency International, Transparency International Italia, GlobaLeaks e Whistleblower Aid esprimono profonda preoccupazione e delusione per la decisione del Tribunale Amministrativo dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro (ILOAT) nel caso Zambon contro l'OMS (Sentenza n. 5000[1]).

La decisione del Tribunale, pronunciata il 6 febbraio 2025, che respinge le richieste del Dr. Francesco Zambon di riconoscere quale ritorsione gli avvenimenti avvenuti in seguito ai suoi tentativi di segnalare condotte inappropriate nella gestione da parte dell'OMS del rapporto sul COVID-19, rappresenta un'interpretazione regressiva delle tutele per i whistleblower e non tiene conto dei più importanti standard internazionali. Questa sentenza stabilisce un precedente preoccupante per la protezione dei whistleblower all'interno del sistema delle Nazioni Unite e rischia di scoraggiare coloro che intendono segnalare illeciti e tutelare l'interesse pubblico.

Il caso

Nel 2020, durante la pandemia di COVID-19, il Dr. Francesco Zambon è diventato un whistleblower dopo aver sollevato preoccupazioni su un potenziale conflitto di interessi all'interno dell'OMS e sulla soppressione di informazioni cruciali per la salute pubblica. Zambon ha segnalato il ritiro da parte dell'OMS di un rapporto da lui redatto, il quale metteva in luce che il piano di preparazione pandemica dell'Italia non era stato aggiornato dal 2006, contribuendo a una risposta iniziale alla crisi molto caotica.

Il Dr. Zambon ha segnalato di aver subito pressioni da parte dell'allora Vicedirettore Generale dell'OMS Dr. G.[2], affinché modificasse il rapporto dichiarando che il piano era stato aggiornato nel 2016. Il Dr. Zambon si è rifiutato di modificare la data, sostenendo che il piano non era mai stato aggiornato dal 2006. Il rapporto è stato pubblicato online e ritirato meno di 24 ore dopo. Da allora, il Dr. Zambon ha riferito di aver subito ritorsioni professionali, tra cui una retrocessione e l'isolamento.

La sentenza dell'ILOAT è giunta dopo due procedimenti interni all'OMS che non hanno riconosciuto il Dr. Zambon come whistleblower, nonostante le conclusioni favorevoli del Global Board of Appeal (GBA) dell'OMS, che ha ritenuto molto probabile che egli avesse diritto alla protezione riconosciuta ai whistleblower. Questo giudizio finale solleva serie preoccupazioni

[1] Vedi International Labour Organization Administrative Tribunal, Judgement No. 5000, Z. v. WHO, https://wwwex.ilo.org/dyn/triblex/triblexmain.fullText?p_lang=en&p_judgment_no=5000&p_language_code=EN.
[2] Id. pag. 2.

circa l'equità, la trasparenza e la credibilità dei meccanismi interni di giustizia nel sistema delle Nazioni Unite.

Le nostre organizzazioni sono particolarmente preoccupate dalla sentenza dell'ILOAT per i seguenti aspetti.

- **La mancata considerazione dell'Amicus Curiae** - Accogliamo con favore l'accettazione da parte del Tribunale dell'amicus curiae presentato dalle nostre organizzazioni durante il procedimento – un passo importante che riconosce il valore dei principi e delle buone pratiche globali in materia di protezione dei whistleblower. Tuttavia, notiamo con preoccupazione che l'ILOAT ha respinto gli argomenti contenuti nel parere relativi al quadro normativo dell'OMS sui whistleblower e all'indipendenza del GBA, motivando il rigetto col fatto che tali argomentazioni non erano state inizialmente sollevate dal ricorrente.

  Il rigetto procedurale del nostro amicus mina lo scopo stesso di tale partecipazione. Il nostro parere presentava standard giuridici ed etici fondamentali per un'equa valutazione dei casi di ritorsione contro i whistleblower. Mettiamo in discussione il rigetto dell'ILOAT per vari motivi:

  1. L'interpretazione eccessivamente restrittiva del ruolo degli amicus contraddice la funzione tradizionale di fornire competenze specialistiche e prospettive aggiuntive che le parti potrebbero non avere;

  2. La separazione arbitraria tra i problemi sistemici del quadro normativo e le segnalazioni individuali ignora la loro connessione intrinseca;

  3. Il Tribunale è venuto meno alla propria responsabilità di garantire rimedi efficaci, che possano richiedere l'esame di problemi strutturali sottostanti ai singoli casi;

  4. Questo approccio applica in modo incoerente i principi del diritto amministrativo delle Nazioni Unite, che danno priorità alla giustizia rispetto all'evasione procedurale;

  5. Rafforza lo squilibrio di potere tra i ricorrenti individuali e le organizzazioni internazionali, compromettendo l'equità procedurale;

  6. Il Tribunale avrebbe dovuto interpretare in maniera più ragionevole le proprie regole vedendo il parere come elemento complementare e non come un ampliamento dell'ambito. Un approccio più flessibile e contestualizzato avrebbe meglio servito la giustizia e la protezione dei whistleblower nelle organizzazioni internazionali.

- **L'errata interpretazione degli standard sui whistleblower** - La conclusione dell'ILOAT secondo cui il Dr. Zambon avrebbe avuto un "interesse personale" nel segnalare, e pertanto non aveva il diritto alle tutele, riflette una lettura errata delle pratiche sul whistleblowing. Le

minacce di ritorsione segnalate dal Dr. Zambon, tra cui le pressioni per falsificare dati e la diffamazione, erano legate al suo rifiuto di compiere atti illeciti e non a dispute personali.

- **Il rigetto delle prove di ritorsione**: l'ILOAT ha concluso che non vi erano prove di ritorsione e ha ritenuto irrilevante la minaccia di licenziamento in quanto precedente alla pubblicazione del rapporto. Questo ragionamento è viziato: la protezione dei whistleblower serve a proteggere questi ultimi da minacce e ritorsioni che disincentivano la segnalazione di illeciti, indipendentemente dal momento in cui esse si verificano. Inoltre, il Tribunale non ha riconosciuto le minacce anticipate e gli atti diffamatori come forme di ritorsione, nonostante il Dr. Zambon abbia riferito tentativi di discredito da parte dell'allora Vicedirettore durante il suo incarico ufficiale, incluse presunte minacce rivolte alle autorità italiane e ai media.

- **Il mancato riconoscimento della diffamazione come ritorsione istituzionale e mancanza di un giudizio neutrale, trasparente ed equo**: il Tribunale ha anche concluso che le presunte dichiarazioni diffamatorie del Vicedirettore sono state fatte a titolo personale e non attribuibili all'OMS, senza fornire spiegazioni né prove. Considerando la posizione di leadership del Vicedirettore e il contesto delle dichiarazioni, esse avrebbero dovuto essere riconosciute come ritorsione istituzionale. Inoltre, l'ILOAT non ha riprodotto né riassunto le dichiarazioni pubbliche contestate, compromettendo la trasparenza della decisione e la possibilità del Dr. Zambon di contestarle. Tuttavia, il Tribunale ha riconosciuto che l'OMS avrebbe dovuto dissociarsi pubblicamente dalle contestate dichiarazioni diffamatorie del Vicedirettore e per questo ha riconosciuto al Dr. Zambon 15.000 franchi svizzeri per danni morali. Questa è stata l'unica forma di riconoscimento di un comportamento non corretto da parte dell'OMS e non è stata inquadrata come ritorsione o violazione della protezione del whistleblower, ma come mancanza di risposta pubblica.

- **L'indebolimento delle garanzie di ricorso interno**: il rigetto della raccomandazione motivata del Global Board of Appeal (GBA) dell'OMS rischia di dissuadere gli organismi interni di revisione dal formulare giudizi equi nei casi di whistleblowing. Ciò compromette anche la loro credibilità, riducendo il loro ruolo a un esercizio inefficace e dispendioso in termini di tempo e risorse. La raccomandazione riconosceva il diritto del Dr. Zambon alla protezione come whistleblower e il mancato rispetto del dovere di diligenza da parte dell'OMS, e che proponeva il risarcimento dei danni morali e delle spese legali.

Siamo molto preoccupati rispetto alla sostanza di questa decisione e all'equità e alla trasparenza dei processi dell'ILOAT:

- la sentenza manca di sufficienti dettagli e non spiega in modo adeguato le motivazioni delle sue conclusioni, una lacuna che mina l'accountability pubblica e impedisce alle parti coinvolte di comprendere appieno e rispondere alla decisione;

- secondo le attuali regole dell'ILOAT, le sentenze possono essere riesaminate solo per motivi fattuali estremamente limitati. Errori legali, interpretazioni errate o omissioni nel ragionamento non possono essere contestati. Con una sola revisione accolta su oltre 160

richieste[3], questo meccanismo è chiaramente inadeguato per correggere errori o garantire giustizia. Questo è un aspetto particolarmente preoccupante, considerando che l'ILOAT agisce come corte di prima istanza senza possibilità di appello. Anche se l'ILOAT si considera una corte d'appello e attribuisce grande peso alle decisioni degli organi interni, questi ultimi sono strutturalmente inadeguati e carenti di garanzie procedurali.

I whistleblower svolgono un ruolo essenziale nella tutela dell'integrità delle istituzioni. È quindi fondamentale riconoscere il pericoloso precedente stabilito da questa sentenza e riaffermare il principio secondo cui chi segnala illeciti, in particolare all'interno di istituzioni globali che si occupano della salute pubblica, deve essere protetto – non punito.

Chiediamo all'Organizzazione Mondiale della Sanità, alle Nazioni Unite e alla comunità internazionale di adottare misure concrete e immediate per rafforzare la protezione dei whistleblower e garantire giustizia a chi segnala illeciti nell'interesse pubblico.

Rinnoviamo il nostro appello affinché le organizzazioni internazionali allineino i propri sistemi normativi in materia di whistleblowing alle migliori pratiche e agli standard sulle tutele dei diritti umani. È giunto il momento che l'OMS e l'ILOAT garantiscano che le protezioni per i whistleblower siano reali, significative ed effettivamente applicabili.

Le organizzazioni promotrici:

Whistleblowing International Network
Government Accountability Project
Transparency International
Transparency International Italy
GlobaLeaks
Whistleblower Aid

[3] Vedi https://www.unattorney.com/2014/05/02/are-iloat-judgments-final/ pag. 4.