

---

# LA DIRETTIVA EUROPEA SULLA PROTEZIONE DEI WHISTLEBLOWER

## ANALISI E RACCOMANDAZIONI

---

I whistleblower hanno un ruolo essenziale nel portare alla luce episodi corruttivi o altri illeciti che possono minacciare l'interesse pubblico.

Segnalando informazioni utili, hanno favorito la protezione di moltissime persone nonché il recupero di ingenti risorse pubbliche.

I whistleblower però affrontano spesso rischi rilevanti.

Possono essere licenziati, denunciati, inseriti in liste nere, minacciati o anche maltrattati.

Proteggere i whistleblower dalle ritorsioni aiuterà l'emersione di fatti di corruzione, favorendo anche la trasparenza e la responsabilità all'interno di enti pubblici e privati.

Proteggere i whistleblower da trattamenti iniqui, come ritorsioni, discriminazioni o altre conseguenze, può incoraggiare la segnalazione di illeciti, così da aumentare la possibilità che questi vengano previsti, scoperti o arginati.

Il 7 ottobre 2019, l'Unione Europea ha adottato la Direttiva sulla "Protezione degli individui che segnalano violazioni delle norme comunitarie". Gli Stati membri dell'Unione Europea hanno due anni per trasporla nella normativa nazionale. Finora, i Paesi dell'Unione hanno norme diverse fra loro in tema di protezione dei whistleblower, con pochi Stati, tra cui l'Irlanda, dotati di leggi forti e altri, come Cipro, che non hanno alcuna regolamentazione. Da tempo Transparency International richiede una normativa comunitaria ampia a protezione dei whistleblower e questa Direttiva rappresenta una base importante in proposito, con standard minimi di protezione dei whistleblower che segnalino illeciti a livello comunitario, in settori specifici.

I Paesi membri dell'UE hanno tempo entro due anni dalla pubblicazione sull'*Official Journal* per recepire la Direttiva. È un'opportunità per tutti i Paesi di modellare la propria normativa nazionale sulla base dei migliori standard e pratiche internazionali. Transparency International sollecita questi Paesi a sostenere e rafforzare il loro impegno, affinché le norme nazionali prevedano una protezione ancora maggiore per i whistleblower che segnalino violazioni sia a livello nazionale che comunitario.

Per supportare un'implementazione efficace della Direttiva, *Transparency International* ha preparato questa analisi, con raccomandazioni volte a chiarire le lacune e a rafforzare la protezione dei whistleblower durante la trasposizione.

## ASPETTI POSITIVI DELLA DIRETTIVA

Nonostante alcune previsioni vadano rafforzate, la Direttiva pone degli standard minimi di protezione per i whistleblower in Europa. I Paesi membri dovrebbero trasporre la Direttiva mantenendone lo spirito, visto che il testo prevede alti standard di tutela per i whistleblower. La Direttiva, infatti:

- Include sia il **settore pubblico** sia il **settore privato**<sup>1</sup>.
- Include un'**ampia gamma di potenziali whistleblower**, tra cui anche soggetti al di fuori della tradizionale relazione lavorativa, come consulenti, società appaltanti, volontari, membri dei consigli direttivi, ex lavoratori e candidati al lavoro (art. 4).
- Dà protezione anche a **coloro che assistono i whistleblower, a terzi collegati al whistleblower e a enti giuridici collegati** al whistleblower (art. 4(4)).
- Tra le violazioni di legge rientrano sia **reati attivi o omissivi** che atti **contrari all'oggetto o ai principi** della Direttiva stessa (art. 5(1)).
- Per garantire le tutele, **non sono rilevanti le motivazioni che hanno spinto il whistleblower a segnalare**<sup>2</sup>.
- L'identità dei whistleblower è protetta in molti casi, con **eccezioni chiare e limitate alla confidenzialità**. Nel caso in cui sia necessario rivelare l'identità, il whistleblower sarà avvisato preventivamente (art. 16).
- Sono tutelati anche i **whistleblower anonimi** e la cui identità viene scoperta successivamente (art. 6(3)).
- Permette ai whistleblower di segnalare illeciti **direttamente alle autorità competenti** (art. 10)<sup>3</sup>.
- Permette di **segnalare utilizzando i media**, in alcune circostanze (art. 15).
- Vieta **ogni tipo di ritorsione, incluse minacce o tentativi di ritorsione anche indiretti**, e fornisce una lista non esaustiva di esempi (art. 19).
- Prevede **sanzioni** per coloro che ostacolano il diritto a segnalare, per coloro che attuano ritorsioni contro i whistleblower e per coloro che non rispettano l'obbligo di mantenere la confidenzialità del segnalante (art. 23).
- Prevede la **riassunzione provvisoria**, che permette al whistleblower di mantenere lo status professionale e finanziario fino alla conclusione dei procedimenti legali<sup>4</sup> (art. 21(6)).
- Richiede agli Stati membri di garantire l'**accesso a un servizio gratuito, comprensivo e indipendente di assistenza** all'interno del settore pubblico (art. 20(1)(a)).
- Prevede la possibilità di fornire **assistenza legale e finanziaria** ai whistleblower (art. 20(2))<sup>5</sup>.
- Prevede che i whistleblower **non possano essere ritenuti responsabili nel caso in cui violino restrizioni imposte da leggi o regolamenti in contrasto con il proprio diritto di effettuare una segnalazione**, secondo le norme di legge (art. 21-(2)-(3)-(7)). Esclude inoltre la possibilità di limitare i diritti dei whistleblower attraverso **clausole di riservatezza** (art. 24). La Direttiva dunque è da ritenere superiore.
- Pone l'obbligo di **implementare procedure per il whistleblowing** in capo a un'ampia gamma di enti pubblici e privati (art. 8).
- Introduce l'**obbligo di prendere in carico le segnalazioni e di mantenere il whistleblower informato** entro un tempo ragionevole (art. 9 e 11(2)).
- Permette agli Stati membri di **mantenere o implementare una legislazione che offra maggiori protezioni ai whistleblower** rispetto alle previsioni della Direttiva. Prevede anche che la Direttiva non possa in nessun caso costituire una base per ridurre livelli di protezione già garantiti a livello nazionale (art. 25).

<sup>1</sup> Sono inclusi anche gli enti no-profit, che in alcuni paesi fanno parte del cosiddetto terzo settore.

<sup>2</sup> Le leggi nazionali dovrebbero evitare termini come "buona e cattiva fede" in fase di trasposizione.

<sup>3</sup> L'art. 7(2), che prevede che gli Stati incentivino le segnalazioni interne, non va interpretato restrittivamente con limitazioni alle segnalazioni ai soggetti esterni previsti dalla legge.

<sup>4</sup> Affinché questo istituto sia efficace, le condizioni per la riassunzione provvisoria non devono essere di difficile raggiungimento (es. Schedule 1, Irish Protected Disclosure Act 2014). Per maggiori informazioni, Transparency International, *Best Practice Guide for Whistleblowing Legislation* (2018), p.51-54.

<sup>5</sup> Questa previsione, pur non essendo una disposizione obbligatoria, è positiva. Transparency International ne raccomanda l'applicazione a livello nazionale.

## RACCOMANDAZIONI

Nel lavoro di trasposizione, gli Stati Membri dovrebbero sanare le lacune e rafforzare le debolezze della Direttiva, così da uniformarsi ai migliori standard internazionali.

Le leggi nazionali dovrebbero quindi:

- **avere un ambito di applicazione ampio**, che includa violazioni di norme nazionali e comunitarie o azioni contrarie all'interesse pubblico.
- **non escludere segnalazioni relative a informazioni riservate o classificate**, anzi, dovrebbe prevedere canali specifici
- **estendere la protezione a coloro che si ritiene essere whistleblower anche erroneamente**, a coloro **in procinto di segnalare** e alle **associazioni della società civile** che assistono i whistleblower
- **rafforzare la protezione dei whistleblower nei procedimenti legali**. Non dovrebbero essere poste condizioni ulteriori a carico dei whistleblower ma è onere di chi attua un procedimento contro un whistleblower dimostrare che questo non sia un whistleblower secondo la legge
- **non introdurre sanzioni aggiuntive per coloro che fanno una segnalazione falsa** utilizzando i canali per il whistleblowing
- **rafforzare l'inversione dell'onere della prova**: chi ha attuato una misura ai danni di un whistleblower deve dimostrare che questa non sia collegata in alcun modo alla segnalazione inviata e che sarebbe stata presa in ogni caso
- **prevedere la riparazione completa dei danni** subiti dai whistleblower, con rimedi non solo economici
- **prevedere che le segnalazioni anonime siano ricevute e processate** da enti pubblici e privati, nonché dalle autorità competenti
- **obbligare tutti gli enti pubblici, senza eccezioni, e gli enti no-profit con almeno 50 lavoratori**, ad implementare procedure interne di whistleblowing
- **prevedere che ci siano disposizioni per la protezione dei segnalanti** nelle procedure interne di whistleblowing
- **introdurre sanzioni per le persone fisiche e giuridiche** che non rispettino gli obblighi previsti dalla Direttiva
- **prevedere che venga richiesto il consenso esplicito** del whistleblower prima della trasmissione ad altra autorità, laddove possibile
- **designare un'autorità nazionale sul whistleblowing**, con compiti di supervisione e attuazione della legge
- **prevedere la raccolta e la pubblicazione dei dati** sul funzionamento della legge

Una spiegazione dettagliata di ogni raccomandazione è fornita nelle pagine seguenti.

## DEFINIZIONE DI "RAGIONEVOLI MOTIVI"

Quest'espressione è utilizzata spesso nella Direttiva. Si trova nelle disposizioni sulle condizioni che il whistleblower deve soddisfare per avere accesso alla protezione. È quindi essenziale che la trasposizione di questo concetto nelle normative nazionali non costituisca un ostacolo alla protezione efficace dei whistleblower, i quali raramente sono in una posizione tale da avere accesso al quadro completo. La legge non dovrebbe quindi richiedere un livello di accuratezza troppo alto. Lo standard dovrebbe corrispondere a quello di una persona con conoscenze, educazione ed esperienze equivalenti.

## Ambito di applicazione

Un requisito importante per una legge sul whistleblowing è quello di **indicare in maniera chiara l'ambito di applicazione**. Lacune e contesti poco chiari possono portare a situazioni in cui un individuo potrebbe erroneamente pensare di essere tutelato.

### **L'ambito oggettivo dovrebbe essere il più ampio possibile**

Considerando la limitata competenza dell'Unione Europea, lo scopo oggettivo della Direttiva risulta frammentato e piuttosto complesso, poiché la tutela è concessa solo per segnalazioni in aree specifiche<sup>6</sup>. La Direttiva non prevede alcuna tutela per violazioni relative ad aree differenti da quelle stabilite nella Direttiva stessa o per reati previsti dalla sola normativa nazionale. Molti whistleblower quindi non sanno se sono protetti o meno, con la conseguenza che spesso rimangono in silenzio o segnalano pur non essendo tutelati dalla legge. La Direttiva inoltre fa riferimento a diversi atti in diverse aree di competenza - dagli appalti alla sicurezza nucleare - e include concetti astratti come gli interessi finanziari dell'UE e il mercato interno. Forse solo esperti comunitari possono facilmente comprendere cosa rientri nell'ambito della Direttiva, con lacune e incertezze sulla tutela dei whistleblower<sup>7</sup>.

La Direttiva stessa contribuisce a creare un quadro incerto. L'art. 21(7) regola i rapporti tra Direttiva sul Whistleblowing e Direttiva sulla Proprietà Intellettuale<sup>8</sup>. I whistleblower che rivelano informazioni relative a segreti industriali devono seguire le norme previste dalla Direttiva sul Whistleblowing. Per quanto riguarda le segnalazioni non coperte dalla Direttiva, i whistleblower devono invece dimostrare di aver agito *"allo scopo di proteggere l'interesse pubblico"*<sup>9</sup>.

Gli standard internazionali prevedono che **l'ambito debba ricomprendere la più ampia gamma di reati**<sup>10</sup> e che ogni limitazione possa compromettere il whistleblowing. In particolare, la mancanza di certezza sulla protezione fa sì che i whistleblower possano rimanere silenziosi, con evidenti conseguenze per gli interessi di enti pubblici e privati<sup>11</sup>.

La buona notizia è che gli Stati membri non hanno queste limitazioni sulla competenza. La Direttiva riconosce agli Stati membri la possibilità di estendere la tutela alle leggi nazionali, nell'ottica di assicurare un contesto comprensivo e coerente a livello locale<sup>12</sup>. La Commissione Europea inoltre incoraggia e riconosce che *"un approccio comprensivo è indispensabile per riconoscere il contributo significativo dei whistleblower a prevenire e contrastare condotte illecite contro l'interesse pubblico e a garantire che questi siano protetti nell'Unione Europea"*<sup>13</sup>. Non esistono motivi per cui le leggi nazionali non dovrebbero rendere la stessa tutela normativa presente a livello comunitario.

Ci sono due approcci per definire le segnalazioni tutelate: il primo è quello di prevedere una lista dettagliata di tutte le categorie tutelate, il secondo è quello di utilizzare un termine generico che ricomprenda ad esempio *"ogni minaccia o danno contro l'interesse pubblico"*. Un approccio misto potrebbe essere il migliore, mentre sono da evitare liste esclusive o esaustive<sup>14</sup>.

**Raccomandazione:** le leggi nazionali dovrebbero prevedere un ambito ampio che includa violazioni di norme nazionali, comunitarie e contro l'interesse pubblico, tra cui corruzione, pericoli per la salute, la sicurezza e l'ambiente, abusi di potere, malamministrazione, conflitti di interesse e lesione dei diritti umani.

<sup>6</sup> L'art. 2 definisce lo scopo materiale utilizzando concetti astratti come gli interessi finanziari dell'UE o il mercato interno, richiamando poi una lunga lista di norme comunitarie.

<sup>7</sup> Questo è particolarmente preoccupante in quanto l'articolo 65(1)(a) prevede che i whistleblower abbiano un ragionevole convincimento che le informazioni segnalate rientrano nello scopo della Direttiva affinché ottengano tutela.

<sup>8</sup> Direttiva Europea 943/2016.

<sup>9</sup> Art. 5(b) della Direttiva UE 943/2016.

<sup>10</sup> Transparency International, *International Principles for Whistleblower Legislation*, 2013, Principle 3; Blueprint for Free Speech, *Blueprint Principles for Whistleblower Protection*, Principle 2; Government Accountability Project (GAP), *International Best Practice for Whistleblower Policies*, (2016), Principle 2.

<sup>11</sup> United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), *Resource Guide on Good Practice in the Protection of Reporting Persons* (2015), p.22.

<sup>12</sup> Articolo 2(2) e Recital (5).

<sup>13</sup> Communication from the Commission to the European Parliament, the Council and the European Economic and Social Committee, *Strengthening whistleblower protection at EU level*, COM (2018) 214 final.

<sup>14</sup> Vedi Transparency International, *Best Practice Guide for Whistleblowing Legislation* (2018), pp.7-10.

## Segnalazioni relative a informazioni riservate e classificate dovrebbero essere tutelate

La Direttiva esclude espressamente segnalazioni su illeciti relativi ad appalti in materia di difesa o sicurezza e permette ai Paesi dell'Unione Europea di escludere segnalazioni su informazioni classificate<sup>15</sup>. È un'eccezione preoccupante alla luce del grande valore di fondi coinvolti - circa 220 miliardi di euro all'anno<sup>16</sup> - e per il fatto che i whistleblower in questo settore spesso soffrono le ritorsioni più gravi. Non solo rischiano di perdere il lavoro ma sono spesso soggetti a indagini e sentenze penali<sup>17</sup>.

Spesso, il diritto alla libertà di espressione può essere soggetto a certe restrizioni per la protezione della sicurezza nazionale o dell'ordine pubblico<sup>18</sup>. Tuttavia, queste restrizioni non dovrebbero essere tali da prevenire uno scrutinio pubblico e un dibattito sulle scelte e azioni governative, né tali da rendere più complicato riscontrare possibili illeciti. Come evidenziato dall'Ufficio delle Nazioni Unite per il controllo della droga e la prevenzione del crimine, rivelare informazioni di interesse pubblico dovrebbe essere un'azione da "tutelare", a prescindere dal fatto che un'informazione sia classificata, e dovrebbero esistere canali efficaci per segnalare queste informazioni<sup>19</sup>. Il Consiglio d'Europa prevede un regime particolare per le segnalazioni in questo ambito<sup>20</sup>, affinché i whistleblower possano ottenere una tutela completa.

**Raccomandazione:** le normative nazionali non dovrebbero escludere segnalazioni relative alla difesa, alla sicurezza e ad informazioni classificate ma dovrebbero prevedere canali specifici in linea con i *Global Principles on National Security and the Right to Information* ("Tshwane Principles").

## Le misure di tutela dovrebbero essere estese a tutte le persone fisiche e giuridiche a rischio di ritorsioni a seguito di una segnalazione

La tutela non dovrebbe essere limitata solo a coloro che hanno fatto una segnalazione interna o esterna attraverso i canali dedicati, ma dovrebbe essere estesa a tutti coloro che rischiano ritorsioni.

In proposito, la Direttiva attribuisce tutele a tutte le persone fisiche e giuridiche collegate ai whistleblower, come colleghi, parenti e datori di lavoro<sup>21</sup>. Tuttavia, ci sono diverse categorie a rischio che non sono tutelate dalla Direttiva.

In particolare, la Direttiva tutela i cosiddetti facilitatori, che però sono definiti in modo restrittivo come coloro che assistono i whistleblower all'interno del contesto lavorativo, escludendo così ad esempio le organizzazioni della società civile come Transparency International<sup>22</sup>. Questo mette a rischio le organizzazioni che da un lato possono diventare loro stesse oggetto di ritorsioni e dall'altro possono essere messe sottoppressione affinché rivelino l'identità dei whistleblower.

Inoltre, la Direttiva non tutela espressamente coloro che non hanno ancora utilizzato i canali dedicati alla segnalazione ma hanno invece solo parlato con i colleghi, i superiori o le risorse umane. Questo vale anche nel caso in cui subiscano comportamenti volti a disincentivare una segnalazione formale o subiscano attacchi preventivi per aggirare la protezione giuridica<sup>23</sup>.

È normale che un lavoratore riporti alcune problematiche al superiore o alle risorse umane, perché spesso ha informazioni parziali e non si rende conto che in realtà sta facendo una segnalazione che rientra nell'ambito del whistleblowing. Ciò avviene anche perché spesso mancano informazioni adeguate pubblicate su canali di comunicazione opportuni.

---

<sup>15</sup> Art. 3.

<sup>16</sup> European Parliament, DEFENCE: Member States' Spending, Briefing, maggio 2018,

[www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/621784/IPOL\\_BRI\(2018\)621784\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/621784/IPOL_BRI(2018)621784_EN.pdf)

<sup>17</sup> United Nations, *Report of the Special Rapporteur on the Promotion of the Right to Freedom of Opinion and Expression* (2015), p.18.

<sup>18</sup> Per esempio, International Covenant on Civil and Political Rights, Article 19(3)(b); United Nations Convention Against Corruption Article 13(1)(d).

<sup>19</sup> UNODC, 2015, pp.27-28.

<sup>20</sup> Council of Europe, 2014, Principle 5.

<sup>21</sup> Articolo 4(4).

<sup>22</sup> Articolo 5(8).

<sup>23</sup> GAP, 2016, Principle 4.

Inoltre, anche quando una persona vuole fare una segnalazione, non è anomalo che chieda consiglio a colleghi o superiori, di fatto però esponendosi.

Al fine di proteggere tutte queste situazioni, Transparency International raccomanda tutele anche per coloro che stanno per fare una segnalazione o coloro che possono essere scambiati per whistleblower<sup>24</sup>.

**Raccomandazione: le leggi nazionali dovrebbero estendere la tutela a:**

- persone identificate come whistleblower, anche erroneamente
- persone che hanno intenzione di fare una segnalazione
- organizzazioni della società civile che assistono i whistleblower

## Misure di tutela

### È necessario rafforzare la protezione dei whistleblower nei procedimenti legali

Come dimostrano molti casi noti, i whistleblower possono subire diverse ritorsioni, come l'essere sottoposti a cause penali e civili, ad esempio per calunnia, violazione del segreto professionale o rivelazione di dati. La minaccia e la paura d'essere sottoposti ad azioni legali possono costituire un deterrente molto forte alla volontà di segnalare.

Il whistleblower deve essere preservato da responsabilità penali, civili e amministrative. L'onere della prova di dimostrare che il whistleblower ha violato la legge dovrà essere a carico del soggetto segnalato<sup>25</sup>.

La Direttiva prevede la tutela dei whistleblower a livello contrattuale agli artt.21(2) e 24, e nei procedimenti giudiziari all'art. 21(7), ma sembra inserire anche una condizione aggiuntiva per attribuire la tutela oltre i casi previsti all'art. 6. Afferma infatti che i whistleblower non devono incorrere in responsabilità di alcun tipo se hanno fatto una segnalazione pubblica, nel caso in cui abbiano ragionevoli motivi per credere che la segnalazione fosse necessaria per portare alla luce un illecito.

Potrebbe crearsi un'anomalia qualora, per la stessa segnalazione, un whistleblower sia protetto contro le ritorsioni da misura dell'organizzazione per cui opera ma sia invece soggetto ad azioni legali da parte del datore o di altri dipendenti.

**Raccomandazione:** le normative nazionali non dovrebbero richiedere al whistleblower ulteriori condizioni rispetto a quelle indicate dall'art. 6 (*"Condizioni per la tutela dei segnalanti"*) per la tutela nei procedimenti legali. Va inoltre sottolineato che *"la persona che avviato un procedimento legale dovrebbe avere l'onere di dimostrare che il segnalante non ha rispettato le condizioni della Direttiva"*<sup>26</sup>.

### Non dovrebbero esserci sanzioni aggiuntive per chi coscientemente fa una segnalazione falsa

Da più parti viene spesso detto che la tutela dei whistleblower può portare a un abuso da parte di coloro che decidono di fare una segnalazione falsa per mettersi al riparo da possibili provvedimenti disciplinari o per pregiudicare la reputazione di datori o colleghi. In proposito, la Direttiva richiede agli Stati Membri *"sanzioni efficaci, proporzionate e deterrenti"* a carico di coloro che coscientemente fanno segnalazioni false<sup>27</sup>.

La norma costituisce però un grosso deterrente al whistleblowing, in quanto darà ai whistleblower esitanti e impauriti una ragione in più per non farsi avanti. I whistleblower decidono di fare una segnalazione sulla base delle informazioni possedute, che spesso sono parziali, come conversazioni o documenti isolati. Il successivo accertamento può non trovare alcuna evidenza di un illecito e possono esserci altre spiegazioni per quanto

<sup>24</sup> Transparency International, 2013, Principle 4, nella nota.

<sup>25</sup> Transparency International, 2013, Principle 10.

<sup>26</sup> Recital (97).

<sup>27</sup> Articolo 23(2).

segnalato. In casi come questo, gli enti a volte pensano che sia opportuno investigare le motivazioni del segnalante, così da giustificare possibili ritorsioni.

Questa disposizione non è necessaria, considerando che gli Stati Membri hanno già norme in materia di calunnia e diffamazione per comportamenti di questo tipo. La prassi inoltre dimostra che le segnalazioni false o superficiali non sono comuni<sup>28</sup>.

Ad ogni modo, quando si fa causa a una persona che ha coscientemente fatto una segnalazione falsa, l'onere di prova dovrebbe ricadere proprio su chi vuole dimostrare che l'informazione era ingannevole, non veritiera o inventata. Dovrà dimostrare che il whistleblower era consapevole della falsità al momento della segnalazione.

**Raccomandazione:** le leggi nazionali non dovrebbero introdurre sanzioni aggiuntive per coloro che coscientemente fanno una segnalazione falsa usando i corretti canali per il whistleblowing. Tali responsabilità sono già regolamentate dalle leggi su calunnia e diffamazione.

### L'inversione dell'onere della prova dev'essere rafforzato

Può essere molto difficile per i whistleblower dimostrare che hanno subito discriminazioni dovute alla propria segnalazione. D'altra parte, gli enti hanno procedure per documentare le azioni prese a danno dei lavoratori e una maggiore capacità d'interpellare i testimoni. Essendoci questo sbilanciamento, dovrebbe essere a carico degli enti dimostrare che eventuali misure sono state prese a prescindere dalla segnalazione.

La Direttiva crea una presunzione di ritorsione nei casi in cui un whistleblower soffra un danno. Tuttavia, chi ha attuato la misura può comunque prevalere, dimostrando che *"la misura era basata su motivazioni ragionevoli"*<sup>29</sup>. Questa formulazione non compie una completa inversione dell'onere di prova ed è pericolosa perché sembra legittimare indagini nei confronti del whistleblower, al solo scopo di giustificare la misura messa in atto dall'organizzazione per cui lavora, andando contro lo scopo della presunzione<sup>30</sup>.

**Raccomandazione:** le leggi nazionali dovrebbero prevedere in modo chiaro che l'onere della prova sia a carico di chi ha attuato la misura organizzativa, il quale deve dimostrare che *"la misura non era in nessun caso collegata alla segnalazione"*<sup>31</sup> e che sarebbe stata attuata a prescindere.

### I whistleblower hanno diritto a essere compensati interamente attraverso risorse economiche e non

I whistleblower subiscono conseguenze di vario tipo: economico, perdita di *status*, psicologiche. La legge deve garantire loro la possibilità di ottenere compensazioni che vadano a ripristinare la posizione originaria in merito a questi diversi profili, comprese le perdite indirette e future, anche di tipo non economico. Il Recital 94 afferma che *"per ciascun caso il mezzo di ricorso appropriato dovrebbe essere determinato dal tipo di ritorsione subita e il danno causato in tali casi dovrebbe essere risarcito integralmente in conformità del diritto nazionale"*. Quando possibile, i whistleblower dovrebbero essere riportati nella propria posizione originaria, precedente alla segnalazione e alle sue conseguenze.

Ogni atto ritorsivo dovrebbe essere reso nullo. Se quindi il whistleblower è stato licenziato, trasferito o demansionato, la sua posizione originale deve essere ripristinata o, alternativamente, deve essere ricollocato in una posizione allo stesso livello salariale e che gli permetta di riavere lo stesso *status*, mansioni e condizioni lavorative. Allo stesso modo, i whistleblower devono poter accedere a promozioni o formazione che siano stati negati in seguito alla propria segnalazione. Al di fuori delle dinamiche giuslavoristiche, le compensazioni possono portare alla riapertura di una procedura d'appalto, alla riabilitazione di permessi, licenze o scadenze revocate o all'archiviazione di procedimenti

<sup>28</sup> Vedi, ad esempio, Trace International, ISIS Management, IBLF, *First to Know – Robust Internal Reporting Programs* (2004), p.14; Transparency International, *The Business Case for "Speaking Up": How Internal Reporting Mechanisms Strengthen Private-Sector Organisations* (2017), p.12.

<sup>29</sup> Articolo 21(3).

<sup>30</sup> Tom Devine, Assessment of European Union Whistleblower Directive, *Government Accountability Project*, 17 aprile 2019.

<sup>31</sup> Recital (95).

civili aperti contro un whistleblower. Ogni nota che possa costituire oggetto per esclusione o una successiva discriminazione deve essere cancellata<sup>32</sup>.

I whistleblower dovrebbero anche avere accesso al “risarcimento di perdite finanziarie attuali e future, per esempio perdita di retribuzioni passate ma anche di reddito futuro, costi connessi a un cambiamento di lavoro; al risarcimento per altri danni economici come le spese legali e le spese mediche, e del danno morale, quale dolore e sofferenza<sup>33</sup>.”

L’art. 21(6) della Direttiva stabilisce che i whistleblower abbiano accesso a misure correttive contro le discriminazioni “in accordo con le leggi nazionali”. Questa norma generica non è sufficiente a garantire la compensazione piena per i danni subiti dai whistleblower.

**Raccomandazione:** le leggi nazionali dovrebbero specificare che i whistleblower devono avere accesso a tutte le misure correttive che permettono di compensare ogni danno anche indiretto e anche futuro, allo scopo di ripristinare la posizione originale. Le norme dovrebbero ricomprendere una lista non esaustiva dei rimedi disponibili, finanziari e non (come la riassunzione, il trasferimento a un nuovo dipartimento e l’annullamento di ogni provvedimento).

## Procedure per le segnalazioni interne ed esterne

### Le segnalazioni anonime devono essere accettate

Le segnalazioni anonime permettono un’alternativa al silenzio a coloro che hanno paura di ritorsioni e che credono che la propria identità non sarà tutelata<sup>34</sup>. In particolare, l’anonimato dovrebbe essere garantito nei casi in cui sia a rischio la sicurezza personale dei segnalanti.

I datori di lavoro temono che l’anonimato possa portare a una deresponsabilizzazione del segnalante, incoraggiando invece le segnalazioni false. Diverse analisi suggeriscono che le segnalazioni coscientemente false, anche quando anonime, non sono diffuse<sup>35</sup>.

Un’altra critica all’anonimato sarebbe quella della difficoltà di chiarire o approfondire la segnalazione con il whistleblower. Tuttavia, esistono oggi diverse modalità per dialogare con i whistleblower mantenendo l’anonimato, ad esempio attraverso piattaforme informatiche specifiche o la mediazione di parti terze, come un difensore civico o un’organizzazione della società civile.

La Direttiva dà ai Paesi membri la possibilità di scegliere se enti e istituzioni competenti debbano ricevere e prendere in carico le segnalazioni anonime<sup>36</sup>, contrariamente a quanto prevedono le migliori pratiche. Se anche fosse più difficile investigare le segnalazioni anonime, questo non dovrebbe impedire che vengano prese in carico.

**Raccomandazione:** le leggi nazionali dovrebbero ammettere le segnalazioni anonime o, almeno, garantire che esse non siano scartate a priori solo in quanto anonime. Se sufficientemente dettagliate, il soggetto ricevente dovrebbe prenderle in carico e accertarne il contenuto.

<sup>32</sup> Blueprint for Free Speech, *Protecting Whistleblowers in the UK: A New Blueprint* (2016), p.26.

<sup>33</sup> Recital 94.

<sup>34</sup> Paul Latimer and AJ Brown, 2008, p.774; UNODC, 2015, p.50. Vedi anche, per esempio, un sondaggio francese che ha rilevato come il 20% dei whistleblower è anonimo (Harris Interactive, “*Lanceurs d’alerte*”: quelle perception de la part des salariés? 2015, p.9).

<sup>35</sup> Vedi, per esempio, Trace International, ISIS Management, IBLF, *First to Know – Robust Internal Reporting Programs* (2004), p.14; Navex Global, *2015 Ethics & Compliance Hotline Benchmark Report*, p.17; Transparency International (2017), p.12.

<sup>36</sup> Art. 6(2).



## **Tutti gli enti no profit con almeno 50 lavoratori, e tutti gli enti pubblici, dovrebbero implementare una procedura interna per il whistleblowing**

Diverse analisi dimostrano come i whistleblower utilizzino preferibilmente i canali interni<sup>37</sup>. Sono gli stessi enti, infatti, a poter più efficacemente accertare eventuali irregolarità ed è quindi nel loro stesso interesse istituire procedure per le segnalazioni.

La Direttiva obbliga le aziende grandi e medie a introdurre sistemi interni per il whistleblowing e l'accertamento delle segnalazioni. In particolare, la Direttiva raccomanda l'applicazione alle aziende "sulla base dei propri obblighi di raccolta dell'IVA"<sup>38</sup>. In alcuni paesi questa formulazione esclude però le realtà no profit.

L'obbligo di stabilire procedure interne si applica a tutti gli enti pubblici ma la Direttiva dà agli Stati Membri la possibilità di fare un'eccezione per i comuni con meno di 10.000 abitanti o gli enti pubblici con meno di 50 lavoratori<sup>39</sup>. Questa eccezione escluderebbe però la maggior parte degli enti locali in Europa e sarebbe un'esclusione inopportuna in quanto questi enti quotidianamente lavorano su appalti, ambiente e salute pubblica, proprio quei settori ritenuti centrali per il whistleblowing dalla Direttiva stessa. Gli Stati Membri dovrebbero seguire l'esempio di Irlanda, Italia e Slovacchia, paesi nei quali tutti gli enti pubblici hanno l'obbligo di implementare misure per il whistleblowing.

**Raccomandazione:** le leggi nazionali dovrebbero prevedere l'obbligo di implementare procedure interne per il whistleblowing per:

- tutti gli enti pubblici, nazionali e locali, senza eccezioni
- gli enti no profit con almeno 50 lavoratori

## **Le procedure di whistleblowing dovrebbero prevedere modalità di protezione dei segnalanti**

Affinché esista una protezione efficace per i whistleblower, le procedure dovrebbero prevedere modalità e tempistiche trasparenti e accessibili per l'accertamento di possibili ritorsioni. Queste procedure dovrebbero prevedere sia sanzioni per chi ha compiuto le ritorsioni che le modalità di ripristino della posizione originale del whistleblower.

Un whistleblower può subire un danno anche nel momento in cui la sua segnalazione viene ignorata. In particolare, nei casi in cui un ente non supporti un whistleblower e permetta situazioni di stress, tensione o pressione tali da condizionare sia le performance che lo stato emotivo dei dipendenti. Questo può avvenire anche nei casi in cui non vengano poste regole precise a protezione dell'identità del segnalante, con possibili rischi reputazionali e per la carriera. Il danno può avvenire anche nel caso in cui un dirigente ignori una ritorsione da parte dei sottoposti.

La Direttiva non dà indicazioni specifiche sugli obblighi da implementare per la protezione dei whistleblower sembra essere leggermente sbilanciata verso l'emersione di illeciti piuttosto che nei confronti della tutela dei segnalanti.

Le *best practice* internazionali pongono al centro la protezione dei segnalanti, con responsabilità serie e sanzioni a carico degli enti che non supportano e proteggono i whistleblower attraverso misure anche preventive e non solo quando sono gli enti stessi ad aver attuato le ritorsioni<sup>40</sup>.

**Raccomandazione:** le leggi nazionali dovrebbero prevedere che i canali interni ed esterni per il whistleblowing prevedano misure specifiche a tutela dei segnalanti.

<sup>37</sup> Vedi Transparency International, *Best Practice Guide for Whistleblowing Legislation*, 2018, p.31.

<sup>38</sup> Recital (45).

<sup>39</sup> Articolo 8(9).

<sup>40</sup> Australia Treasury Laws Amendment (Enhancing Whistleblower Protections) Act 2019.

## Sanzioni in caso di mancata implementazione degli obblighi previsti dalla Direttiva

La Direttiva è in linea con gli standard internazionali per quanto riguarda gli obblighi a carico degli enti, inclusi quello di riscontro ai segnalanti. Tuttavia, affinché tali obblighi siano rispettati, andrebbero introdotte sanzioni specifiche in caso di violazione<sup>41</sup>.

**Raccomandazione:** le leggi nazionali dovrebbero prevedere sanzioni efficaci, proporzionate e deterrenti per le persone fisiche e giuridiche che non:

- implementano procedure per il whistleblowing, per il follow up delle segnalazioni e per la protezione dei whistleblower
- svolgono azioni di accertamento sulle segnalazioni
- forniscono riscontri ai whistleblower in tempi ragionevoli
- supportano e proteggono i whistleblower

## Dovrebbe essere richiesto il consenso dei whistleblower prima della trasmissione della segnalazione

Non sempre il whistleblower è certo su quale sia il canale adatto alle segnalazioni o quale sia l'istituzione competente. La Direttiva correttamente prevede che sia previsto un sistema per cui venga identificato dai soggetti riceventi il soggetto competente<sup>42</sup>.

Tuttavia, i whistleblower potrebbero avere delle motivazioni personali per aver scelto uno specifico destinatario o aver selezionato un canale rispetto a un altro (ad esempio la mancanza di fiducia). Una segnalazione non dovrebbe quindi essere trasmessa senza il consenso esplicito del whistleblower; informarlo a cose fatte non è sufficiente.

In questi casi, la persona che ha ricevuto la segnalazione dovrebbe richiedere il consenso specifico del whistleblower prima di inoltrarla, oppure dovrebbe indirizzare il whistleblower al canale corretto o al destinatario più competente, dando allo stesso la scelta se inviare la segnalazione attraverso il canale corretto.

Se è impossibile richiedere il consenso al segnalante (ad esempio, se questo non ha fornito dei contatti oppure nei casi in cui l'oggetto della segnalazione sia talmente grave da necessitare un inoltro senza ritardi), il soggetto ricevente dovrebbe motivare ufficialmente l'inoltro della segnalazione, informando il whistleblower della decisione.

**Raccomandazione:** le leggi nazionali sul whistleblowing dovrebbero prevedere il consenso esplicito del segnalante prima dell'inoltro della segnalazione.

## Efficace implementazione ed esecuzione

### Le autorità nazionali sul whistleblowing dovrebbero essere responsabili della supervisione e dell'esecuzione della legge sul whistleblowing

Le autorità nazionali sul whistleblowing sono essenziali a garantire una protezione efficace dei whistleblower. In ogni paese, uno o più enti dovrebbero essere responsabili della supervisione e dell'esecuzione della legge. Queste autorità dovrebbero avere alcune competenze fondamentali:

- fornire consulenza e supporto gratuito ai whistleblower
- garantire che le segnalazioni siano inviate alle autorità competenti
- ricevere e verificare segnalazioni relative a ritorsioni e alla gestione deficiente delle stesse<sup>43</sup>

<sup>41</sup> Ad esempio, in Italia l'Autorità Nazionale Anticorruzione può sanzionare i soggetti responsabili nelle Pubbliche Amministrazioni dell'adozione delle procedure di whistleblowing e del follow-up delle segnalazioni (Legge n.179/2017, art. 1(6)).

<sup>42</sup> Artt. 11(6) e 12(3).

<sup>43</sup> Le autorità nazionali sul whistleblowing non dovrebbero avere il compito di investigare l'oggetto delle segnalazioni. Non dovrebbero coincidere con gli enti destinatari delle segnalazioni esterne, regolamentati dal Capitolo III della Direttiva.

- monitorare e verificare il funzionamento di leggi e contesti di riferimento, anche attraverso la raccolta e la pubblicazione di dati e informazioni pertinenti
- sensibilizzare la conoscenza dell'istituto del whistleblowing

Gli Stati membri possono decidere di istituire o designare una specifica autorità responsabile per il whistleblowing o di designarne una esistente. Qualunque sia l'approccio scelto, le migliori prassi prevedono che questi enti siano indipendenti e con sufficienti poteri e risorse per operare efficacemente.

Sfortunatamente la Direttiva non prevede l'obbligo di designare un'autorità nazionale di questo tipo ma si limita a indicare che le misure di supporto - tra cui informazioni, assistenza legale, finanziaria e psicologica - possono essere garantite da un'autorità amministrativa indipendente<sup>44</sup>.

**Raccomandazione:** gli Stati Membri dovrebbero designare una o più autorità responsabili della tutela efficace dei segnalanti e del funzionamento del whistleblowing. Questi enti devono essere dotati di poteri e risorse per operare efficacemente.

### **Dovrebbe essere prevista la raccolta e pubblicazione di dati sul funzionamento della legge sul whistleblowing**

La raccolta e la pubblicazione di informazioni sul funzionamento di una legge può essere utile a misurarne l'efficacia. I dati sul funzionamento (come il numero di segnalazioni ricevute, il loro esito, le compensazioni attribuite) sono una fonte utile a comprendere sia l'implementazione che l'efficacia della legge e del quadro istituzionale. La pubblicazione di dati può essere utile a whistleblower, enti e altri attori per inquadrare il livello di fiducia nell'istituto. È anche fondamentale per il pubblico scrutinio e per eventualmente sollecitare dei miglioramenti alla disciplina.

La Direttiva prevede la raccolta di dati relativi alle segnalazioni esterne ma non un obbligo di pubblicazione<sup>45</sup>. Inoltre, non viene menzionata la raccolta di dati sulle segnalazioni interne, in contrasto con le migliori pratiche esistenti<sup>46</sup>.

**Raccomandazione:** le leggi nazionali dovrebbero prevedere l'obbligo di raccolta e pubblicazione annuale dei dati sulle segnalazioni interne ed esterne e sui reclami dei whistleblower per le ritorsioni subite.

<sup>44</sup> Art. 20(3).

<sup>45</sup> Art. 27.

<sup>46</sup> In Irlanda, ad esempio, tutti gli enti pubblici devono pubblicare un rapporto annuale sul numero di segnalazioni ricevute e le azioni adottate (Irish Protected Disclosures Act 2014, Section 22).

## FONTI

Transparency International, *International Principles for Whistleblower Legislation*, 2013, [www.transparency.org/whatwedo/publication/international\\_principles\\_for\\_whistleblower\\_legislation](http://www.transparency.org/whatwedo/publication/international_principles_for_whistleblower_legislation).

Transparency International, *Best Practice Guide for Whistleblowing Legislation*, 2018, [www.transparency.org/whatwedo/publication/best\\_practice\\_guide\\_for\\_whistleblowing\\_legislation](http://www.transparency.org/whatwedo/publication/best_practice_guide_for_whistleblowing_legislation).

Transparency International, *Whistleblower Protection in the EU: Analysis of and Recommendations on the Proposed EU Directive*, 2018, [www.transparency.org/whatwedo/publication/whistleblower\\_protection\\_in\\_the\\_eu\\_analysis\\_of\\_and\\_recommendations](http://www.transparency.org/whatwedo/publication/whistleblower_protection_in_the_eu_analysis_of_and_recommendations).

Transparency International, *The Business Case for Speaking Up: How Internal Reporting Mechanisms Strengthen Private Sector Organisations*, 2017, [www.transparency.org/whatwedo/publication/business\\_case\\_for\\_speaking\\_up](http://www.transparency.org/whatwedo/publication/business_case_for_speaking_up).

Autore: Marie Terracol

Revisioni: John Devitt (TI Ireland), Giorgio Frascini (TI Italy), Lotte Rooijendijk (TI Netherlands), AJ Brown, Adam Foldes

Traduzione: Transparency International Italia

2019 Transparency International. Except where otherwise noted, this work is licensed under CC BY-ND 4.0 DE. Quotation permitted.

Transparency International Italia  
P.le Maciachini, 11  
20159 Milano

T.: 02 400 935 60

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

Facebook: /TransparencyItalia  
Twitter: @transparency\_it  
LinkedIn: /transparency-international-italia