

Formazione IFEL
per i Comuni

IFEL
Fondazione ANCI

Prevenzione della corruzione e whistleblowing: novità e scenari

**Gli standard previsti dalla
proposta di Direttiva della
Commissione europea**

a cura di Massimo Di Rienzo
25 giugno 2018





© spazioetico

Whistleblowing, ne abbiamo parlato tanto...

PAPER [@spazioetico](#). [Il Whistleblowing e la democrazia vibrante](#)

ARTICOLI [@spazioetico](#)

- [L'Europa adotta un pacchetto di misure per rafforzare la protezione dei Whistleblower. La situazione in Italia.](#)
- [Se ti spiffero il nome del Whistleblower.](#)
- [Whistleblowing. Una lettura della nuova normativa \(2017\) attraverso l'analisi di un caso](#)
- [L'Olanda istituisce la Casa dei Whistleblower](#)
- [Come sarà il whistleblowing italiano nel 2030?](#)
- [L'inerzia del testimone e altre storie fantastiche sul whistleblowing](#)
- [Whistleblowers: i guardiani dell'interesse pubblico](#)
- [Paradossi italiani: una sentenza che si commenta da sola](#)
- [Il Whistleblowing e la democrazia "vibrante"](#)
- [L'identikit del whistleblower](#)

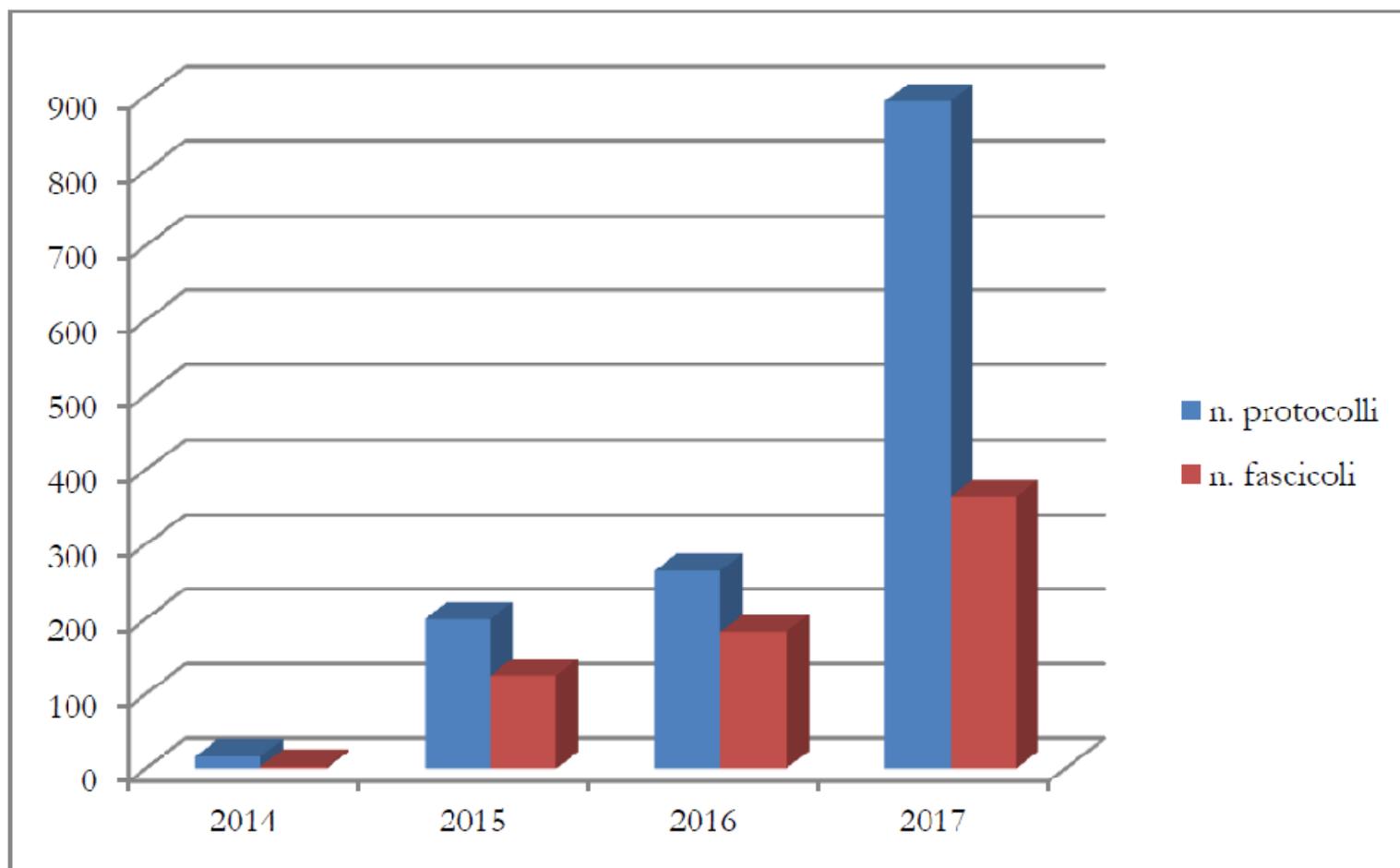
14 giugno 2018



Presentati i dati di verifiche e segnalazioni durante la relazione annuale

- **«Crescita “esponenziale” delle segnalazioni whistleblowing inviate all’Anac»**

Figura 5.3 Numerosità delle segnalazioni *whistleblowing* ricevute per anno



Fonte: ANAC

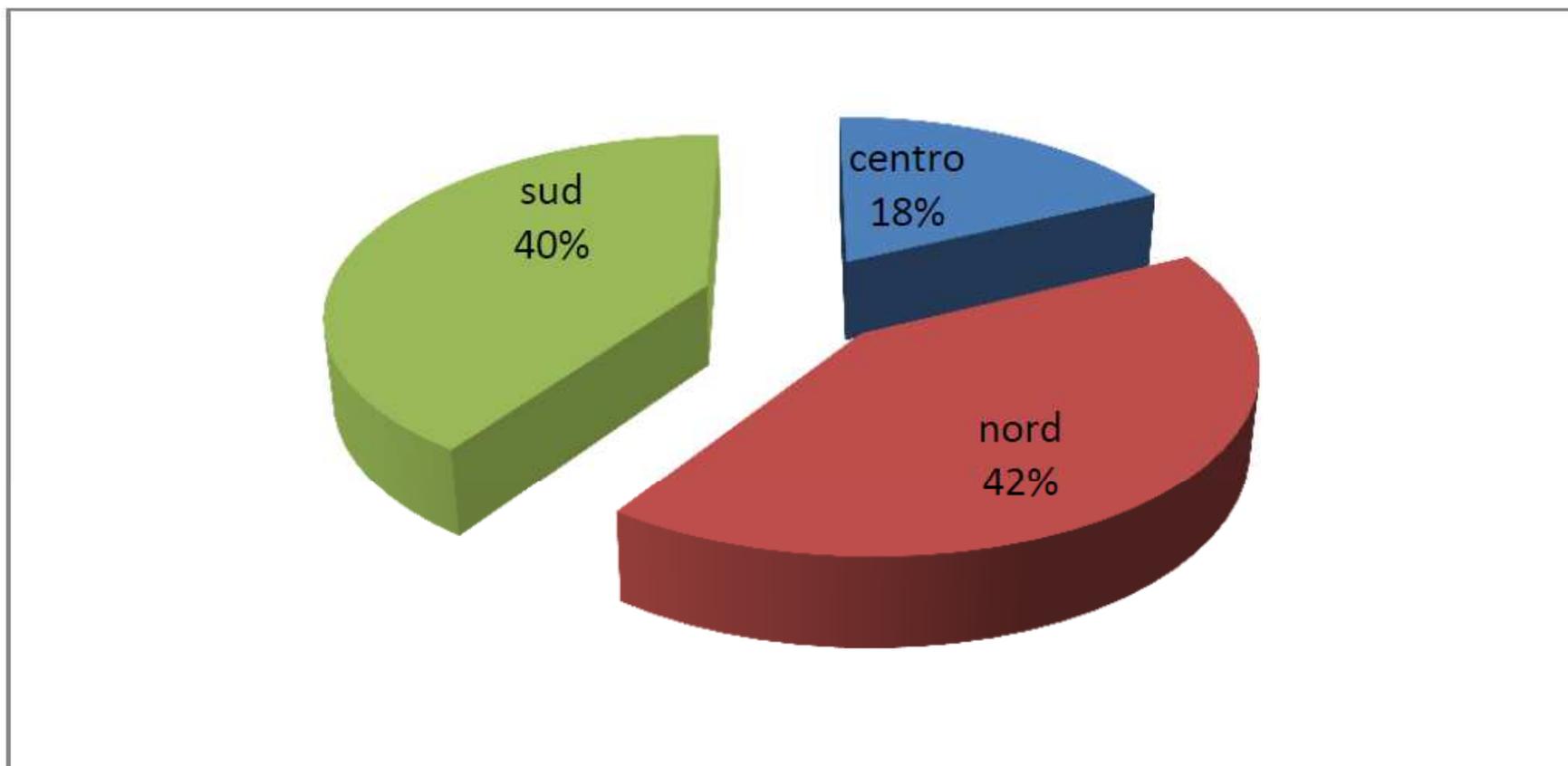
Tabella 5.5 - Tipologia dell'ente a cui si riferisce la segnalazione
(segnalazioni su piattaforma informatica – periodo febbraio-marzo 2018)

Ente	%
Regioni ed enti locali	39,33%
Università, scuole ed istituti di formazione	21,35%
Aziende sanitarie ed ospedaliere	13,48%
Società pubbliche	10,11%
Altre amministrazioni ed enti pubblici	7,87%
Società privata	4,49%
Camere di commercio	3,37%
Totalc	100,00%

Fonte: ANAC

Tabella 5.7 - Percentuale di incidenza della tipologia di abuso
(segnalazioni su piattaforma informatica – periodo febbraio-marzo 2018)

Tipologia di segnalazione	%
Adozione di misure discriminatorie da parte dell'amministrazione o dell'ente	20,54%
Incarichi e nomine illegittime, anche in violazione del d.lgs n. 39/2013	16,96%
Corruzione e cattiva amministrazione, abuso di potere	15,18%
Appalti illegittimi	15,18%
Concorsi illegittimi	9,82%
Conflitto di interessi	8,04%
Cattiva gestione delle risorse pubbliche e danno erariale	6,25%
Mancata attuazione della disciplina anticorruzione	5,36%
Assenza di procedure per l'inoltro e la gestione delle segnalazioni o adozione di procedure non conformi a quelle di cui al comma 5 dell'art. 1 della l. n. 179/2017	2,68%
Totale	100,00%



Fonte: ANAC

23 aprile 2018



L'Europa adotta un pacchetto di misure per rafforzare la protezione dei Whistleblower.

- La Commissione europea adotta un pacchetto di misure, con particolare riferimento alla Proposta di una nuova Direttiva, per rafforzare la protezione dei Whistleblower in Europa.
- La Direttiva introdurrà standard minimi di riferimento per tutti i Paesi europei.
- Come è noto l'Italia ha adottato, a fine 2017, una legge organica (legge 30 novembre 2017, n. 179) sulla materia.

EU new standards (versione originale)	Nuovi standard europei (traduzione)	Standard italiani post legge 30 novembre 2017, n. 179
<p>Potential whistleblowers have clear reporting channels available to report both internally (within an organisation) and externally (to an outside authority);</p>	<p>I potenziali whistleblower (WB) hanno a disposizione canali di segnalazione chiari. Possono segnalare sia internamente (all'interno dell'organizzazione) che esternamente (ad un'autorità esterna)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Gli standard europei prendono in considerazione sia le organizzazioni pubbliche che private (con almeno 50 dipendenti). • In Italia le amministrazioni pubbliche sono obbligate ad adottare canali di segnalazione interni, mentre le organizzazioni private sono obbligate solo se hanno adottato il modello 231/2001. • Inoltre, l'ANAC ha attivato un proprio canale di segnalazione che può essere utilizzato dai potenziali WB. • Infine, è sempre possibile "denunciare" all'Autorità giudiziaria (in caso di "notizia di reato") o alla Corte dei Conti.

EU new standards (versione originale)	Nuovi standard europei (traduzione)	Standard italiani post legge 30 novembre 2017, n. 179
<p>When such channels are not available or cannot reasonably be expected to work properly, potential whistleblowers can resort to public disclosure</p>	<p>Se questi canali non fossero disponibili o ci si aspetta, ragionevolmente, che non funzionino appropriatamente, i potenziali WB possono ricorrere alla denuncia pubblica (sui media)</p>	<p>In Italia la segnalazione su media non è in alcun modo tutelata.</p>

EU new standards (versione originale)	Nuovi standard europei (traduzione)	Standard italiani post legge 30 novembre 2017, n. 179
<p>Competent authorities are obliged to follow up diligently on reports received and give feedback to whistleblowers</p>	<p>Le autorità competenti sono obbligate a dare seguito, diligentemente, alle segnalazioni ricevute e fornire feedback ai WB</p>	<p>Tali standard dovrebbero essere esplicitati da prossime (?) Linee Guida ANAC</p>

EU new standards (versione originale)	Nuovi standard europei (traduzione)	Standard italiani post legge 30 novembre 2017, n. 179
<p>Retaliation in its various forms is prohibited and punished;</p>	<p>Le <i>ritorsioni</i>, nelle varie forme in cui si manifestano, sono proibite e punite</p>	<p>La nuova legge stabilisce che il dipendente: “<i>non può essere sanzionato, demansionato, licenziato, trasferito, o sottoposto misura organizzativa avente effetti negativi, diretti o indiretti, sulle condizioni di lavoro determinate dalla segnalazione</i>”.</p>

EU new standards (versione originale)	Nuovi standard europei (traduzione)	Standard italiani post legge 30 novembre 2017, n. 179
<p>If whistleblowers do suffer retaliation, they have easily accessible advice free of charge, they have adequate remedies at their disposal e.g. interim remedies to halt ongoing retaliation such as workplace harassment or to prevent dismissal pending the resolution of potentially protracted legal proceedings; reversal of the burden of proof, so that it is up to the person taking action against a whistleblower to prove that it is not retaliating against the act of whistleblowing;</p>	<p>Se i WB dovessero subire una ritorsione, possono contare su un supporto facilmente accessibile e gratuito, possono contare, inoltre, su adeguate misure correttive per arrestare la ritorsione in corso, come, ad esempio, molestie sul luogo di lavoro o per prevenire il licenziamento nel caso si protraesse il procedimento giudiziario in corso; deve essere stabilita l'inversione dell'onere della prova, così che sia compito del soggetto che agisce contro il WB provare che non si tratta di forme di ritorsione a seguito di segnalazione.</p>	<p>La legge non individua misure di supporto, né misure correttive per migliorare lo stato dei WB, sia nel caso in cui permangono nel luogo di lavoro, sia nel caso ne fuoriescano e vadano incontro ad un lungo ed estenuante giudizio.</p> <p>L'unica previsione è una comunicazione al DFP: <i>“L'adozione di misure ritenute ritorsive, di cui al primo periodo, nei confronti del segnalante è comunicata in ogni caso all'ANAC dall'interessato o dalle organizzazioni sindacali rappresentative nell'amministrazione nella quale le stesse sono state poste in essere. L'ANAC informa il Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei ministri o gli altri organismi di garanzia o di disciplina per le attività e gli eventuali provvedimenti di competenza”</i>.</p> <p>E' controverso se questo standard debba essere contemplato per via legislativa oppure attraverso forme di collaborazione con ANAC (ad esempio). Tuttavia rimane un nodo centrale.</p> <p>L'inversione dell'onere della prova è garantita: <i>“È a carico dell'amministrazione pubblica o dell'ente di cui al comma 2 dimostrare che le misure discriminatorie o ritorsive, adottate nei confronti del segnalante, sono motivate da ragioni estranee alla segnalazione stessa. Gli atti discriminatori o ritorsivi adottati dall'amministrazione o dall'ente sono nulli”</i>.</p>



Questi standard minimi devono fornire garanzia riguardo:

- **alla protezione dei WB responsabili**, cioè di coloro che realmente hanno intenzione di salvaguardare l'interesse pubblico;
- **scoraggiare proattivamente segnalazioni dolosamente diffamatorie** e prevenire danni reputazionali ingiustificati;
- **rispettare pienamente la difesa** di coloro che vengono coinvolti (accusati) dalle segnalazioni.

EU new standards (versione originale)	Nuovi standard europei (traduzione)	Standard italiani post legge 30 novembre 2017, n. 179
<p>Whistleblowers qualify for protection if they had reasonable grounds to believe that the information reported was true at the time of reporting;</p>	<p>I WB possono accedere alle misure di protezione se hanno ragionevoli motivi per credere che le informazioni riportate siano vere al momento della segnalazione</p>	<p>Il concetto di “ragionevoli motivi” è stato (finalmente) adottato anche in Italia. Fa parte del più ampio concetto di “buona fede”: “<i>È in buona fede il dipendente pubblico che effettua una segnalazione circostanziata nella ragionevole convinzione, fondata su elementi di fatto, che la condotta illecita segnalata si sia verificata</i>”.</p>

EU new standards (versione originale)	Nuovi standard europei (traduzione)	Standard italiani post legge 30 novembre 2017, n. 179
<p>Whistleblowers are generally required to use internal channels first; if these channels do not work or could not reasonably be expected to work, for instance where the use of internal channels could jeopardise the effectiveness of the investigative actions by the competent authorities, they may report to these authorities, and then to the public/media, if no appropriate action is taken or in particular circumstances, such as imminent or manifest danger for the public interest;</p>	<p>I WB devono, in genere, utilizzare, i canali interni in prima battuta; se questi canali non dovessero funzionare o ci si aspetta, ragionevolmente, che non funzionino appropriatamente, ad esempio laddove l'utilizzo di canali interni dovesse mettere a rischio l'efficacia delle attività investigative delle autorità competenti, essi dovrebbero “denunciare” a tali autorità, e, successivamente, ai media/pubblico, se nessuna appropriata azione viene intrapresa oppure in particolari circostanze, come una minaccia imminente e manifesta all'interesse pubblico.</p>	<p>La legge non descrive un “percorso” in maniera così accurata. Non prevede il ricorso ai media nel caso di inerzia sia dell'organizzazione che delle autorità competenti (Autorità giudiziaria e Corte dei Conti in Italia).</p>

EU new standards (versione originale)	Nuovi standard europei (traduzione)	Standard italiani post legge 30 novembre 2017, n. 179
<p>Member States shall provide for proportionate sanctions to dissuade malicious or abusive reports or disclosures;</p>	<p>Gli Stati membri adotteranno appropriate sanzioni al fine di dissuadere segnalazioni dolosamente diffamatorie o offensive.</p>	<p>La legge indentifica la fattispecie di segnalazione fatta in assenza di buona fede: “<i>La buona fede è comunque esclusa qualora il segnalante abbia agito con colpa grave</i>”.</p>

EU new standards (versione originale)	Nuovi standard europei (traduzione)	Standard italiani post legge 30 novembre 2017, n. 179
<p>Those concerned by the reports fully enjoy the presumption of innocence, the right to an effective remedy and to a fair trial, and the rights of defence.</p>	<p>I soggetti che sono coinvolti (messi sotto accusa) dalle segnalazioni si presumono innocenti, hanno diritto a misure effettive e ad un giusto processo, oltre che il diritto alla difesa</p>	<p>Su questa materia non ci batte nessuno</p>

LIMITI DELL'ATTUALE IMPIANTO LEGISLATIVO ITALIANO



- **L'estensione al settore privato è discriminatoria.**
- Sono obbligati ad adottare canali interni di segnalazione solo le organizzazioni che hanno adottato (volontariamente) il modello 231/2001, mentre gli standard UE stabiliscono che ogni organizzazione privata con almeno 50 dipendenti (*private legal entities with 50 or more employees*) stabilisca misure e procedure per segnalare e per seguire la gestione delle segnalazioni (*establish internal channels and procedures for reporting and following up on reports*).

LIMITI DELL'ATTUALE IMPIANTO LEGISLATIVO ITALIANO

- **Spesso si sente dire che la segnalazione o la denuncia è ANONIMA.**



Oppure, che l'identità del segnalante non verrà in nessuno modo rivelata. Affermazioni piuttosto enfatiche e poco corrette (ahimè). Il problema, si badi bene, non è solo di "paranoia lessicale". Sulla promessa di riservatezza assoluta si gioca gran parte della motivazione che spinge un dipendente pubblico a segnalare o a denunciare. Lo abbiamo detto più volte, se al momento della segnalazione il segnalante non è pienamente certo che la sua identità NON sarà rivelata, avrà forti resistenze a segnalare o a denunciare. In pratica, si promette al segnalante che la segnalazione resterà "anonima", ma poi un giudice pretenderà, in determinate circostanze, di avere il suo nome e il cognome e sarà obbligatorio fornirglielo. Insomma, una promessa che rischia di non poter essere mantenuta e che indebolisce la fiducia nella strategia di prevenzione della corruzione nel suo complesso. [Ne abbiamo parlato in questo post.](#)

LIMITI DELL'ATTUALE IMPIANTO LEGISLATIVO ITALIANO



- **Sebbene nemmeno la Direttiva UE ne faccia menzione, uno dei punti cruciali è l'assenza di una qualsiasi forma di premialità per chi segnala.**
- **Era presente nella prima stesura della legge italiana, ma poi è stata eliminata (diremmo che ora siamo in linea con gli standard europei).**
- **E' stato eliminato anche il timido tentativo di supportare economicamente il WB che dovesse andare incontro alle spese processuali che, assai spesso, deve sostenere a seguito della segnalazione.**
- **Insomma, soprattutto in Italia, dove i processi sono lunghi ed estenuanti e dove le spese processuali, spesso, sono a carico di chi ha ragione, si sente il bisogno di supportare economicamente colui che segnala nell'interesse di tutti.**

LIMITI DELL'ATTUALE IMPIANTO LEGISLATIVO ITALIANO



- **Gli standard minimi richiedono un supporto anche in fase di “dilemma”, cioè nel momento in cui il soggetto non ha ancora segnalato ma ritiene di doverlo fare.**
- **Ci sono molte esperienze di rilievo in Europa (<http://www.pcaw.org.uk> su tutte, ma anche la Casa del WB in Olanda, oppure in Serbia la protezione da parte del giudice del lavoro), ma in Italia non se ne parla.**

Formazione IFEL *per i Comuni*



Grazie per l'attenzione

Massimo Di Rienzo

@spazioetico

spazioeticomail@gmail.com

<https://spazioetico.com/>

I materiali didattici saranno disponibili su

www.fondazioneifel.it/formazione



Twitter



Facebook



YouTube

