

Giorgio Frascini

NON CHIAMATELO WHISTLEBLOWING

Il disegno di legge anticorruzione approvato dal Parlamento nella sua versione definitiva il 30 ottobre scorso ambisce ad introdurre per la prima volta in Italia una norma specificamente diretta alla regolamentazione del whistleblowing. Il punto 51 dell'unico articolo del disegno di legge introduce, all'interno del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, l'articolo 54-bis, *Tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti*.

Nei quattro commi di questo articolo, più volte modificato durante i lavori presso le camere parlamentari, viene prevista una protezione contro le ritorsioni da parte di colleghi o superiori per il lavoratore che abbia segnalato la commissione di un reato, nei casi in cui questi non commetta diffamazione, calunnia o un altro danno ingiusto. L'articolo di legge parrebbe rafforzare la protezione del segnalante proteggendo in certe circostanze l'identità del lavoratore, escludendo il soggetto denunciato dall'accesso alla segnalazione, ma non è propriamente così.

A prescindere da quelle che potrebbero essere lette come buone intenzioni – o piuttosto come un obbligo considerando i numerosi input a legiferare in materia da parte di diverse organizzazioni internazionali -, l'intervento legislativo appare davvero limitato se non addirittura possibilmente dannoso. A tal proposito il GRECO, dopo la lettura delle prime versioni dell'articolo, nel suo *Joint First and Second Evaluation Round. Compliance Report on Italy* del maggio 2011 scrive che *“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)”*.

Le prime due perplessità a proposito del disegno di legge emergono spontanee. La prima attiene all'incompletezza che la regolamentazione necessariamente ha a causa della compressione di una problematica così complessa nel limitatissimo spazio di un articolo. La seconda attiene all'inesistente predisposizione di strumenti o istituti a promozione del whistleblowing; in un contesto culturale tradizionalmente poco propenso alla segnalazione di attività relative alla sfera personale altrui, il whistleblowing sicuramente necessita incentivi, quanto meno dal punto di visto morale.

Passando al testo dell'articolo si riscontrano diversi altri profili facilmente criticabili. Il primo comma, ad esempio, indica i possibili destinatari delle segnalazioni nel diretto superiore, nell'autorità giudiziaria e nella corte dei conti. Tuttavia non è in alcun modo indicato se e come il whistleblower debba scegliere tra i destinatari né sono create unità specifiche per la gestione di

tali segnalazioni all'interno di questi enti. Desta poi perplessità la scelta di non includere i responsabili delle varie unità o i capo-ufficio tra i destinatari, specialmente nei casi in cui le segnalazioni riguardino proprio il diretto superiore. L'articolo poi prevede che le segnalazioni protette siano quelle riguardanti informazioni acquisite in ragione del rapporto di lavoro e non anche quelle riscontrate in occasione del rapporto di lavoro, escludendo quindi dalla possibile protezione le denunce relative a fatti conosciuti casualmente sul luogo di lavoro.

Ancor più paradossale è quello che avviene nel secondo comma, che riguarda la protezione della riservatezza del segnalante. Grazie alla sua natura di utilità per la comunità, il whistleblowing viene giustamente incluso tra le ipotesi di esclusione dal diritto d'accesso per la persona oggetto della segnalazione, il quale non può conoscere l'identità di chi ne ha denunciato la possibile commissione di un reato. Tuttavia è stata inserita un'inspiegabile limitazione a questa esclusione nei casi in cui la conoscenza dell'identità del whistleblower sia assolutamente indispensabile per la conoscenza dell'incolpato. Questa condizione di assoluta indispensabilità non dipende in alcun modo dal whistleblower il quale non può essere certo che la sua identità non verrà rivelata: è evidente come, in questi termini, l'articolo a protezione dei whistleblower disincentivi in modo evidente le segnalazioni.

Inoltre, nonostante il parere in proposito da parte del garante della privacy, il legislatore ha deciso di non regolamentare in alcun modo l'ammissibilità o meno delle segnalazioni anonime. Altre mancanze evidenti attengono alla mancata creazione di strutture di supporto o di procedure specifiche per la gestione delle segnalazioni.

Nella sua formulazione attuale questo articolo costituirebbe solamente l'introduzione formale del whistleblowing nel contesto giuridico italiano. A questa introduzione formale non conseguirebbe però un'implementazione efficace dell'istituto in quanto la regolamentazione sarebbe da una parte incompleta e dall'altra addirittura penalizzante per il segnalante rispetto al contesto deregolamentato vigente (in particolare nella parte relativa alla riservatezza dell'identità).

L'allargamento del campo al settore privato, così come una disciplina specifica su modalità di segnalazione e di gestione delle denunce purtroppo non ha rappresentato oggetto di discussione in aula, anche per l'inclusione dell'articolo nel contesto di un disegno di legge su una materia così controversa e con scadenze temporali urgenti; tuttavia ci si può augurare che o attraverso l'implementazione delle procedure o attraverso una riforma normativa prossima l'istituto possa essere ampliato e migliorato.