

TRANSPARENCY INTERNATIONAL ITALIA
ASSOCIAZIONE CONTRO LA CORRUZIONE



Giorgio Frascini - Nicoletta Parisi - Dino Rinoldi

Protezione delle “vedette civiche”: il ruolo del *whistleblowing* in Italia



***Stato dell’arte, buone pratiche e criticità
per una corretta applicazione***

INDICE

Presentazione , di Maria Teresa Brassiolo	V
--	---

PARTE PRIMA

Ricerca sullo stato dell'arte del *whistleblowing* in Italia e in altri nove Paesi europei

<i>Introduzione</i> , di Giorgio Frascini	3
<i>Whistleblowing e sistemi di protezione: stato dell'arte e considerazioni</i> , Rapporto sulla ricerca svolta da T.I.-Italia, a cura di Giorgio Frascini	5
<i>Alternative to silence. Whistleblower Protection in ten European countries</i> , Rapporto europeo a cura del Segretariato di Transparency International	23
<i>Raccomandazioni per una legge sul whistleblowing</i> , Transparency International (Berlino, 2009)	47

PARTE SECONDA

Atti della Tavola rotonda su *Norme e prassi in tema di whistleblowing. "Soffiatori di fischietto" o "vedette civiche" - I segnalatori di illegalità o di rischi di illegalità all'interno di un'organizzazione. Obblighi internazionali e adempimenti italiani*, Piacenza, 10 ottobre 2009

<i>Introduzione</i>	53
<i>Corruzione pubblica e privata, responsabilità degli enti e modelli di organizzazione ai fini di contrasto di condotte di corruzione. La questione dei whistleblower</i> , di Dino Rinoldi e Nicoletta Parisi	55
<i>Corruzione e strumenti internazionali in materia di whistleblowing: lo stato dell'arte</i> , di Fabrizio Gandini	93
<i>Rapporti di lavoro e whistleblowing nell'ordinamento italiano. Diritto a "spifferare" e tutela del posto di lavoro nell'ordinamento italiano</i> , di Vincenzo Ferrante	101
<i>Prime riflessioni sul cd. whistleblowing. Un modello da replicare ad "occhi chiusi"?</i> , di Roberto Lattanzi	107
<i>Whistleblowing e ordinamento italiano: possibili percorsi normativi</i> , di Giovanni Arnone	127

<i>Analisi delle segnalazioni pervenute - Estratto dal primo Rapporto del SAeT al Parlamento,</i> Presentazione a cura di Giovanna Gemma	135
<i>Attività d'impresa e sistemi di whistleblowing. L'esperienza di Telecom Italia,</i> di Roberto Tournour	141
<i>La testimonianza di un whistleblower: santo ed eroe del nostro tempo?,</i> di Bernardo Gabriele	145
Programma dei lavori della Tavola rotonda del 10 ottobre 2009	153
Elenco dei collaboratori	155

PARTE PRIMA

**Ricerca sullo stato dell'arte del *whistleblowing*
in Italia e in altri nove Paesi europei**

Introduzione

di *Giorgio Frascini*

"*Blowing the Whistle Harder*" è un progetto finanziato dalla Commissione europea e coordinato dal Segretariato di Transparency International con la partecipazione di dieci capitoli nazionali dell'organizzazione presenti in altrettanti Paesi UE (Bulgaria, Estonia, Irlanda, Italia, Lettonia, Lituania, Repubblica Ceca, Romania, Slovacchia, Ungheria). Lo scopo principale del progetto è quello di analizzare lo stato dell'arte dei sistemi di protezione del *whistleblowing* nei diversi Paesi (con la redazione di un *report* nazionale per ognuno) e di promuovere campagne di sensibilizzazione sul tema a livello nazionale e comunitario.

Per l'Italia la prima fase del progetto ha riguardato il compimento di una ricerca giuridica su leggi e regolamenti esistenti applicabili al *whistleblowing* sia nel settore pubblico che in quello privato. Lo svolgimento di questa ricerca è stato accompagnato dall'analisi di articoli di dottrina e altre ricerche anche non accademiche sullo stesso argomento. Ad integrazione delle fonti menzionate hanno costituito un'importante fonte di informazione i dati raccolti tramite interviste fatte ai rappresentanti di quattro delle cinque più importanti aziende italiane per fatturato (ENI, FIAT, ENEL e TELECOM. La quinta, GSE, ha preferito non partecipare al progetto), di cinque piccole-medie imprese italiane con un numero di dipendenti compreso cinquanta e duecento (Autoservizi G.L.C., Resilia, Cartiera Fornaci, Laboratorio Farmacologico Milanese, Steber), di sei ministeri (Ministero degli Interni, Ministero della Salute, Ministero della Difesa, Ministero di Giustizia, Ministero dell'Economia, Ministero per la Pubblica Amministrazione e l'Innovazione).

A queste si sono aggiunte le interviste svolte con altri soggetti coinvolti e interessati al tema del *whistleblowing* quali il Garante per la Protezione dei Dati Personali, il Servizio Anticorruzione e Trasparenza (SAeT), l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, la Corte dei Conti ed esperti del settore accademico.

E' stata inoltre compiuta una ricerca sui media nazionali sempre in relazione al tema in questione.

Il *Report* che è scaturito da questa prima fase di ricerca si compone di due parti:

- 1) In una prima si analizzano le norme già vigenti in Italia utili alla protezione dei *whistleblower* o di altre persone che vogliono rivelare informazioni rilevanti. Attualmente in Italia non esiste una legislazione specifica sul *whistleblowing*; sono state quindi incluse quelle leggi e quei regolamenti che possono indirettamente favorire o scoraggiare le azioni di *whistleblowing*, prevedendo o meno dei sistemi di protezione. In particolare sono state considerate alcune norme contenute nel codice civile, nel codice penale e nella disciplina giuslavoristica. Sono state inoltre tenute in considerazione alcune sentenze relative a episodi di *whistleblowing*. In questa parte sono inoltre confluiti dati relativi ai sistemi di *corporate governance* in dieci aziende private, in particolare i loro codici di condotta e i *report* annuali e, ove presenti, le procedure di *whistleblowing* applicate.

Le statistiche fornite da alcune istituzioni (SAeT e Corte dei Conti) e la ricerca condotta sui media nazionali hanno permesso di rilevare una generale minima incidenza del *whistleblowing* nella prassi, sia nel settore pubblico sia in quello privato, e la scarsa conoscenza e considerazione del tema da parte della società civile.

- 2) Nella seconda parte del documento vengono considerate più specificamente le norme e le prassi vigenti rispetto a quattordici categorie di analisi, al fine di esaminare nel dettaglio i singoli aspetti dell'istituto. Le categorie utilizzate sono: ambito di applicazione; tipologie di lavoratori considerate; esistenza di meccanismi interni ed esterni di segnalazione; regole su confidenzialità e anonimità; restrizioni applicative; tipologie e ampiezza delle forme di ritorsione per cui è prevista protezione; tipologie di risarcimento previste; eventuali disposizioni sul diritto di rifiutarsi a prender parte ad attività illecite; responsabilità personale per segnalazioni false e/o in cattiva fede; coinvolgimento del *whistleblower* nell'*iter* successivo alla segnalazione; tempi di prescrizione; meccanismi di controllo indipendenti.

Per meglio comprendere le problematiche legate a una possibile applicazione dell'istituto nel nostro ordinamento, presentiamo anche il *report* elaborato dal Segretariato di Transparency International a Berlino con un'analisi comparata dei risultati delle ricerche nazionali svolte nei dieci Paesi europei interessati.

In chiusura della Prima Parte del libro pubblichiamo le *Raccomandazioni per una Legge sul Whistleblowing* formulate da Transparency International anche grazie alla collaborazione dei più importanti esperti mondiali in materia.

***Whistleblowing* e sistemi di protezione: stato dell'arte e considerazioni. Rapporto sulla ricerca svolta da TI-Italia**

di *Giorgio Frascini*

Sezione A – Norme e sistemi di protezione del *whistleblowing* - stato dell'arte

1. Il sistema normativo: le leggi esistenti riguardanti il *whistleblowing* nel settore pubblico e privato

Attualmente in Italia non esiste alcuna normativa sul *whistleblowing* né sono mai state fatte proposte di legge in merito. Ancora oggi il *whistleblowing* è un istituto giuridico poco conosciuto tra le istituzioni e solo alcuni soggetti "esperti" e alcune grandi aziende ne sono a conoscenza.

L'Italia non ha neppure una legge ad hoc contro la corruzione, anche se è stata da poco ratificata, il 3 Agosto 2009, la Convenzione dell'ONU contro la Corruzione (UNCAC), che richiede che "*ciascuno Stato Membro esamini la possibilità di incorporare nel proprio sistema giuridico le misure appropriate per proteggere da qualsiasi trattamento ingiustificato ogni persona che segnali alle autorità competenti, in buona fede e sulla base di ragionevoli sospetti, qualsiasi fatto concernente i reati stabiliti dalla presente Convenzione*"². L'Italia ha ratificato altre convenzioni internazionali, come la "Convenzione OCSE sulla lotta alla corruzione di pubblici ufficiali stranieri nelle operazioni economiche internazionali" e la Convenzione dell'Unione europea basata sull'articolo K.3 del Trattato istitutivo dell'Unione europea sulla protezione degli interessi finanziari della Comunità europea (1997).

Non esiste però una legge riferita al servizio pubblico contenente norme a protezione dei *whistleblower*. L'articolo 361 del Codice Penale prevede una multa per "*il pubblico ufficiale, il quale omette o ritarda di denunciare all'autorità giudiziaria, o ad un'altra Autorità che a quella abbia obbligo di riferirne, un reato di cui ha avuto notizia nell'esercizio o a causa delle sue funzioni*". Non sono tuttavia contemplati altri canali per la segnalazione interna. Con la Legge 15/2009 il Governo Italiano delega al Ministro per l'Innovazione e la Pubblica Amministrazione la responsabilità ad ottimizzare la produttività del lavoro pubblico e l'efficienza e la trasparenza delle pubbliche amministrazioni. In base a questa legge il Ministero deve migliorare il controllo sull'amministrazione e le procedure di segnalazione interna potrebbero esservi incluse. Non è un caso, infatti, che il 17 ottobre 2009, in un articolo pubblicato su uno dei maggiori quotidiani nazionali³, il Ministro ha sottolineato la funzione del *whistleblowing* come strumento essenziale nella lotta contro la corruzione. Analogamente la Corte dei Conti è competente per i controlli economici e per promuovere

² *Convenzione ONU contro la Corruzione* (UNCAC), art.33, "Protezione delle persone che comunicano informazioni".

³ R. BRUNETTA, *TASSE OCCULTE. Scacco matto alla corruzione*, in *Il Sole24ore*, 17 Ottobre 2009.

la reportistica interna: il 2 agosto 2007 il Procuratore Generale De Rose ha diffuso una circolare destinata a tutti i dipendenti pubblici promuovendo la segnalazione di possibili irregolarità fiscali.

Neppure lo Statuto dei Lavoratori annovera norme specifiche per la protezione dei *whistleblower*. Tuttavia l'articolo 1 prevede, genericamente, la libertà d'espressione per i lavoratori (diritto sancito anche dalla Costituzione): una regola che può essere estesa alle segnalazioni su irregolarità, atti illegali o rischi percepiti all'interno dell'organizzazione. Di contro però, l'articolo 4 restringe l'utilizzo di impianti audiovisivi per le indagini su possibili irregolarità. L'articolo 20, comma 2 (e) del Decreto legislativo 81/2008 (conosciuto anche come "Atto Unico sulla Sicurezza") attribuisce in capo ai lavoratori l'onere di *"segnalare immediatamente al datore di lavoro, al dirigente o al preposto le deficienze dei mezzi e dei dispositivi di cui alle lettere c) e d)⁴, nonché qualsiasi eventuale condizione di pericolo di cui vengano a conoscenza, adoperandosi direttamente, in caso di urgenza, nell'ambito delle proprie competenze e possibilità e fatto salvo l'obbligo di cui alla lettera f)⁵ per eliminare o ridurre le situazioni di pericolo grave e incombente, dandone notizia al rappresentante dei lavoratori per la sicurezza,"*.

Non esiste quindi una protezione generale per i testimoni ma solo una protezione speciale per quelli che cooperano con le autorità. Queste norme sono intese a proteggere in particolare i testimoni di giustizia (di crimini violenti, del crimine organizzato e di mafia). Il Codice Penale proibisce l'utilizzo di affermazioni rese dagli informatori alle forze dell'ordine se questi non sono sentiti come testimoni (art. 203 del Codice Penale) ed esclude le «dicerie» dalle possibili fonti di prova (art. 194 del codice Penale). Inoltre il Decreto legislativo 8/1991, come modificato dalla Legge 45/2001, ("Modifica della disciplina della protezione e del trattamento sanzionatorio di coloro che collaborano con la giustizia, nonché disposizioni a favore delle persone che prestano testimonianza") stabilisce che solo coloro che sono in grado di segnalare fatti di cui hanno avuto conoscenza diretta avranno diritto a misure protettive.

L'articolo 2408 del Codice Civile prevede poi che *"ogni socio può denunciare i fatti che ritiene censurabili al collegio sindacale, il quale deve tener conto della denuncia nella relazione all'assemblea"*. L'articolo 149 comma 3 del Decreto Legislativo 58/1998 (Testo unico delle disposizioni in materia di Intermediazione Finanziaria) impone un obbligo, in capo al Collegio Sindacale, di comunicare *"senza indugio alla CONSOB le irregolarità riscontrate nell'attività di vigilanza"* mentre il Codice di Autodisciplina della Borsa Italiana ha sancito, in capo al Consiglio d'Amministrazione, la responsabilità di definire le linee guida per la migliore reportistica interna. La Direttiva CONSOB n. DAC/RM/97001574 del 20/02/1997 estende al Collegio Sindacale delle società quotate la competenza a ricevere segnalazioni anche dagli impiegati (non solo dai soci). Il 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

⁴ Alle lettere c) e d) si legge quanto segue: *"c) utilizzare correttamente le attrezzature di lavoro, le sostanze e i preparati pericolosi, i mezzi di trasporto, nonché i dispositivi di sicurezza; d) utilizzare in modo appropriato i dispositivi di protezione messi a loro disposizione,"*.

⁵ Alla lettera f) si legge quanto segue: *"f) non rimuovere o modificare senza autorizzazione i dispositivi di sicurezza o di segnalazione o di controllo,"*.

terrorismo nonché della direttiva 2006/70/CE che ne reca misure di esecuzione", prevede l'istituzione di una Unità di Informazione Finanziaria designata alla ricezione di segnalazioni di possibili reati in questo ambito. Attualmente non esistono altre leggi o regolamenti più specifici riguardo al *whistleblowing* mentre esiste una tutela generale per il segreto industriale, la proprietà intellettuale, etc. e un conseguente diritto a non rivelare informazioni del genere all'esterno. Questo è previsto dal Codice Civile (art. 2105), dalla legge penale, dalle norme a protezione dei dati personali e della proprietà intellettuale. Ulteriori restrizioni al diritto di rivelare informazioni possono poi essere contenute nei contratti di lavoro.

Negli ultimi anni ci sono stati due importanti casi di *whistleblowing* arrivati a una decisione del tribunale, sebbene questi non possano considerarsi rappresentativi a livello nazionale essendo, tra l'altro, stati giudicati entrambi presso il Tribunale di Genova. Il primo, Vito Belfiore v. Ferrovie dello Stato, Corte d'Appello di Genova, riguarda uno dei quattro dipendenti delle Ferrovie dello Stato che segnalò alcuni pericolosi difetti a treni e binari. I quattro segnarono anonimamente ai media la questione permettendo ad alcuni giornalisti della trasmissione televisiva "Report" di salire sui treni per raccogliere una testimonianza diretta dei malfunzionamenti; la loro identità fu in seguito scoperta ed essi furono licenziati. Uno di loro, Vito Belfiore appunto, intentò una causa contro il suo datore di lavoro e fu riassunto in quanto fu provata l'illegittimità del licenziamento. Il secondo caso, Cornaglia v. Istituti Gaslini, Cass., sez. lav., 5 febbraio 2004, n. 2168, coinvolge un dottore che scrisse un libro in cui denunciava episodi di corruzione nell'ospedale in cui prestava servizio. Licenziato, fece causa all'ospedale e, in seguito, gli fu riconosciuto un risarcimento oltre all'ammontare degli stipendi mancanti. Non fu reintegrato in quanto i dirigenti pubblici possono non essere riassunti se viene a mancare un legame fiduciario⁶ con il datore di lavoro.

Pur non esistendo norme specifiche, i *whistleblower* possono, comunque, ottenere protezione contro gli ingiusti licenziamenti in Italia, soprattutto in base all'articolo 18 dello Statuto dei Lavoratori. Tuttavia emergono grossi problemi di tutela quando le ritorsioni non conducono a un licenziamento, ma ad altri abusi «minori», come il demansionamento, il trasferimento, le mancate promozioni, il *mobbing*, etc.

2. Protezione dei *whistleblower*: politiche e prassi. L'applicazione e la promozione di sistemi di protezione nel settore pubblico e in quello privato

Il *whistleblowing* risulta poco diffuso sia nel settore pubblico che in quello privato, con alcune eccezioni. Nel primo caso solo alcune agenzie (ad es. la Corte dei Conti) cercano di promuovere la reportistica interna; nel settore privato, ad eccezione di una decina di società, altre organizzazioni di maggiori o minori dimensioni non hanno istituito precise procedure di *whistleblowing* (le più piccole non hanno in genere alcuna procedura di reportistica interna).

Nel settore pubblico le problematiche relative al *whistleblowing* sono in generale valutate con scarsa considerazione: la segnalazione di reati e irregolarità non è considerata

⁶ Le norme più importanti a tutela dei lavoratori contro i licenziamenti illegittimi sono contenute nello Statuto dei Lavoratori (art.18).

una problematica vera e prioritaria in quanto i dipendenti pubblici hanno l'obbligo giuridico di segnalare i reati; ne consegue che non sono istituite procedure per promuovere il *whistleblowing* né esiste una formazione specifica a riguardo. Solo recentemente il Ministero per la Pubblica Amministrazione ha dato il via al "Piano Trasparenza" per garantire un flusso di comunicazione più aperto tra la Pubblica Amministrazione e i cittadini.

Come precedentemente detto, nel settore pubblico il *whistleblowing* non rappresenta un'istanza primaria, tuttavia alcune agenzie stanno mettendo in atto procedure di reportistica interna nelle loro aree di riferimento: la Corte dei Conti ha pubblicato una circolare per promuovere la segnalazione di irregolarità fiscali⁷; l'Autorità Garante della Concorrenza e del Libero Mercato ha auspicato l'introduzione di sistemi di protezione per i *whistleblower* al fine di segnalare cartelli o trust illegali; il Governatore della Banca d'Italia ha sottolineato l'importanza della segnalazione di possibili reati legati al riciclaggio di denaro e dunque alla protezione dei *whistleblower* in quest'area; il Ministro per la Pubblica Amministrazione e per l'Innovazione ha recentemente affermato che la protezione dei *whistleblower* è essenziale nella lotta contro la corruzione.

Nel settore pubblico il diretto superiore è il soggetto atto a ricevere possibili segnalazioni ma non esistono previsioni normative specifiche: in molti casi questa persona non ha l'autonomia necessaria per condurre un'indagine corretta sulla denuncia, con l'evidente conseguenza che chi vuole rivelare informazioni su irregolarità varie spesso decide di tacere oppure preferisce rivolgersi per le segnalazioni direttamente alle autorità giudiziarie.

Per passare al settore privato, un rappresentante di un'azienda primaria ha affermato che, non appena introdotte, le procedure di *whistleblowing* hanno causato reazioni entusiastiche cui è seguito un gran numero di segnalazioni. Dopo un periodo di assestamento iniziale, la procedura è ancora in atto anche se solo il 15-20% delle segnalazioni possono essere direttamente collegate al *whistleblowing*. I codici di condotta generalmente non contengono norme specifiche anche se sono presenti alcune regole riguardo alla comunicazione interna di informazioni. È bene precisare che alcune società italiane quotate sul mercato azionario americano sono obbligate a conformarsi al Sarbanes-Oxley Act e ad adottare le relative procedure di *whistleblowing*. Nel Codice Etico di una delle grandi aziende intervistate è contenuto un riferimento alle segnalazioni non anonime, pur non essendoci un collegamento diretto con la procedura. Gli intervistati delle altre imprese si sono dichiarati cauti nel valutare il livello di soddisfazione rispetto alle procedure adottate, in quanto la maggior parte delle segnalazioni raccolte sono anonime. Hanno, quindi, affermato che attualmente le procedure sembrano essere apprezzate dai dipendenti, sebbene i dirigenti non siano sempre soddisfatti dell'entità delle segnalazioni che spesso si riferiscono a problematiche di carattere personale.

Nelle piccole e medie imprese il tema non è assolutamente considerato, in quanto le procedure di reportistica interna sono in molti casi ritenute un costo inutile ai fini aziendali (questa visione emerge chiaramente dalle interviste condotte con questa tipologia di imprese).

⁷ Corte dei Conti, Prot. N. PG 9434/2007/P.

Il *whistleblowing* è spesso citato nei Codici Etici delle grandi società unitamente ai principi generali di trasparenza che incoraggiano la libera circolazione di informazioni all'interno dell'organizzazione. D'altra parte anche le procedure di *whistleblowing* contengono riferimenti ai Codici Etici o ai Codici di Comportamento. In particolare una delle grandi aziende intervistate ha incluso la sua prima procedura di *whistleblowing* (anche se non troppo dettagliata) nel Codice Etico del 2002: oggi non ha un'unica procedura ma individua diversi canali e soggetti designati a ricevere le segnalazioni, a seconda dell'argomento rilevante (il Codice Etico contiene ancora alcune regole per la promozione della reportistica interna e la protezione dei *whistleblower*).

I casi di *whistleblowing* non sono considerati nei report annuali ma le società che già hanno attuato le procedure registrano annualmente alcune statistiche sul ricorso alle stesse. Una delle grandi aziende intervistate ha affermato che, sebbene tali procedure non siano state considerate nei *report* annuali, sono state descritte dall'Amministratore Delegato durante l'Assemblea Generale dei Soci; inoltre l'Audit Interno invia relazioni al Collegio Sindacale relative al funzionamento della procedura. Un'altra società menziona la procedura nel Bilancio Consolidato e nel Bilancio sulla Corporate Governance. Una terza società invia delle relazioni periodiche al Presidente, all'Amministratore Delegato, al Collegio Sindacale, ai Comitati di Revisione Interno e alla Società di Revisione Esterna, al Direttore Finanziario, al Presidente dell'Organo di Vigilanza, quest'ultimo istituito dal Decreto legislativo 231/2001.

In tema di formazione, una delle aziende afferma che i dipendenti non sono formati direttamente riguardo alle procedure di *whistleblowing*, essendo queste materia dei corsi sull'etica aziendale. Affinché i dipendenti vengano a conoscenza della procedura, un documento descrittivo è stato inserito nella homepage dell'intranet aziendale nella settimana seguente l'adozione della procedura e l'Amministratore Delegato ha inviato una lettera ad ogni dipendente descrivendo la procedura stessa. Un'altra società, invece, inserisce il *whistleblowing* all'interno dei corsi di formazione per la *corporate governance*. Un'altra società ancora informa indirettamente sulle procedure attraverso il Codice Etico e un altro programma interno chiamato "Tolleranza Zero alla Corruzione". Un'altra infine assicura la diffusione della procedura a tutti i dipendenti e la mantiene pubblica e aggiornata sul proprio sito internet e sull'intranet aziendale. Le compagnie di minori dimensioni difficilmente hanno programmi di formazione riguardo alle procedure di reportistica perché, come detto, considerate non necessarie e costose; ad ogni modo un rappresentante di una piccola-media impresa ha affermato che, nel caso alcuni eventi lo rendessero necessario, una selezione di persone con particolari incarichi verrebbero tempestivamente formate su queste tematiche.

Per quanto riguarda il soggetto preposto alle indagini in seguito alle segnalazioni, le grandi aziende affermano che egli è completamente indipendente dal punto di vista decisionale ed economico (riferisce solo al Presidente il quale non ha poteri direttamente operativi). Se una segnalazione riguarda lo stesso soggetto viene immediatamente trasferita ad altri organi interni. Le società di dimensioni minori non hanno soggetti preposti alla ricezione e alle indagini delle segnalazioni; questo compito di solito è assolto dal datore di lavoro.

L'analisi qui sintetizzata mostra la scarsa e limitata diffusione delle procedure in Italia, specialmente nel settore pubblico, tuttavia si può notare una leggera tendenza

all'implementazione di flussi di controllo e di comunicazione all'interno di alcune organizzazioni.

3. Incidenza del *whistleblowing*: diffusione delle pratiche di *whistleblowing* a livello nazionale

La pratica del *whistleblowing* non è molto comune in Italia in quanto la segnalazione di attività altrui è spesso considerata come una forma di denuncia o delazione (connotazioni negative legata agli informatori durante la Seconda Guerra Mondiale)⁸. Nel settore pubblico non sono state presentate proposte per l'introduzione di una legge sul *whistleblowing*, o qualcosa di collegato a queste istanze.

Il SAeT (Servizio Anticorruzione e Trasparenza) gestisce una *hotline* per la registrazione di possibili comunicazioni da parte di dipendenti del settore pubblico (e cittadini), ma le statistiche in merito non sono precise e non si riferiscono esclusivamente a episodi di *whistleblowing*. La Corte dei Conti registra alcune statistiche riguardo al numero di segnalazioni relative a violazioni economiche. Non esistono, invece, statistiche provenienti da enti indipendenti.

Anche in conseguenza della mancanza di statistiche è impossibile determinare la quantità di denaro pubblico recuperato grazie alle procedure di *whistleblowing*. Per gli stessi motivi non sono disponibili statistiche sull'evoluzione temporale dell'incidenza di tale istituto in Italia.

I *whistleblower* possono ottenere protezione in tribunale contro l'ingiusto licenziamento⁹, ma non sono protetti contro altre tipologie di ritorsione che possono, ad esempio, sfociare in episodi di *mobbing*. Ad ogni modo, senza una legislazione specifica, il *whistleblowing* è lontano dall'essere conosciuto e accessibile al pubblico e i casi non sono così frequentemente riportati dai media. Questi ultimi, infatti, tendono a riportare i fatti derivanti dalle segnalazioni, ma non seguono nel tempo le storie personali dei *whistleblower*. Pertanto, essendo solo pochi i casi che arrivano a una decisione del tribunale e in assenza di una legislazione specifica, le persone preferiscono non fare segnalazioni per non rischiare la loro posizione lavorativa o, nel caso, optano per il patteggiamento¹⁰.

In sintesi: è molto difficile fare una stima quantitativa dei casi di *whistleblowing*.

4. Contesto culturale: l'atteggiamento generale nei confronti di episodi di *whistleblowing*

I *whistleblower* non sono generalmente sostenuti dall'opinione pubblica in quanto è ancora diffuso un sentimento di omertà o collusione (parole utilizzate spesso dalle persone intervistate durante la ricerca, sia da accademici che da rappresentanti delle organizzazioni private) che non rende gli italiani solitamente propensi a denunciare episodi di irregolarità.

⁸ V. il *Rapporto sull'applicazione della Convenzione OCSE sulla lotta alla corruzione di pubblici ufficiali stranieri nelle operazioni economiche internazionali*.

⁹ Statuto dei Lavoratori, art. 18.

¹⁰ Intervista al Professor Vincenzo FERRANTE.

Tuttavia negli ultimi anni sono state attuate alcune iniziative per promuovere, ricompensare, valorizzare le buone pratiche sia nel settore pubblico che in quello privato¹¹.

L'*hotline* governativa esistente per combattere la corruzione è utilizzata sporadicamente: solo 186 chiamate nel 2008 (e le statistiche non considerano solo le segnalazioni di episodi di corruzione ma anche semplici chiamate con richieste di informazioni riguardo alla corruzione¹²).

Alcuni rappresentanti dei Ministeri intervistati hanno affermato di essere a conoscenza della tematica ma che questa non rappresenta una priorità per il prossimo futuro. Le grandi compagnie che hanno già adottato una procedura in merito accoglierebbero con favore una legislazione sul tema e sostengono l'utilità di tali procedure; sono però convinte che, al di fuori del proprio settore, il contesto sia indifferente al tema e che gli italiani in generale non siano culturalmente propensi alla pratica delle segnalazioni. Come afferma uno degli intervistati, l'Italia presenta due problemi principali: la disomogeneità regionale e una diffusa resistenza a segnalare reati e irregolarità; egli suggerisce che i *whistleblower* potrebbero essere incentivati con ricompense economiche (ad esempio riduzioni fiscali). L'atteggiamento delle istituzioni varia notevolmente a seconda dei soggetti: per il Governo il *whistleblowing* non sembra essere una priorità ma alcuni dirigenti di agenzie pubbliche (Ministero per la Pubblica Amministrazione e l'Innovazione, Servizio Anticorruzione e Trasparenza, Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro) ne raccomandano la protezione; il Garante per la Protezione dei Dati Personali sta attualmente considerando la problematica e un suo parere è atteso nei prossimi mesi.

Sebbene manchi una legislazione specifica, le autorità giudiziarie proteggono i *whistleblower* contro gli ingiusti licenziamenti (la protezione in tribunale non è invece garantita se la ritorsione non si conclude con un licenziamento), ma mancano delle pronunce in merito da parte della Corte di Cassazione: un giurista intervistato ha sottolineato l'importanza delle sentenze di quest'organo di giudizio, soprattutto la loro rilevanza nell'ottica di sentenze future.

Le stesse autorità giudiziarie non hanno procedure in essere volte all'acquisizione di informazioni dai *whistleblower* e, al momento, viene data protezione solo a coloro che rivelano informazioni relative a organizzazioni criminali (il più delle volte sono ex membri della stessa organizzazione anch'essi responsabili di reati).

I media frequentemente riportano casi di *whistleblower* nella fase di emersione iniziale ma il percorso personale viene presto dimenticato e non approfondito in momenti successivi. Alcuni programmi televisivi, in particolare, utilizzano le rivelazioni di *whistleblower* anonimi per denunciare irregolarità e illeciti in un secondo momento indagati dalle autorità giudiziarie, ma di solito qui si fermano. La percezione dell'opinione pubblica non è omogenea in tutto il Paese: specialmente nel Sud Italia e nei centri di piccole dimensioni i *whistleblower* sono considerati in genere alla stregua di traditori e spie¹³.

¹¹ Un esempio recente è il premio «Lavorare insieme» conferito al Comune di Milano per aver, tra l'altro, adottato i Patti d'Integrità che hanno portato all'esclusione dalle gare e dagli appalti pubblici tutte quelle società che vi partecipano in modo illegale.

¹² V. il *Primo Rapporto al Parlamento del SAcT*, cit.

¹³ Informazioni derivanti dalle interviste ad accademici e rappresentanti di compagnie private.

Sezione B – Portata e incidenza di norme e sistemi di protezione del *whistleblowing*

1. Ambito di applicazione (definizione di "irregolarità") – il campo di applicazione della normativa sul *whistleblowing*

Non esistendo una legge specifica sul *whistleblowing*, l'ampiezza del campo di applicazione giuridica varia da legge a legge: in ogni caso da nessuna parte è determinata in modo definito. Ad eccezione del Decreto Legge n.8 del 15 gennaio 1991, modificato dalla Legge n.45/2001, riguardante i reati di mafia e terrorismo, non esistono altre normative specifiche sull'argomento tra quelle che promuovono la segnalazione di reati o che garantiscono protezione per chi li denuncia. Il Decreto Legislativo 231/2001 non garantisce protezione ai *whistleblower* ma prevede l'istituzione di procedure di reportistica interna per una serie determinata di reati: reati connessi con la Pubblica Amministrazione, reati informatici, falsificazione di denaro e carte di credito, reati societari, reati di terrorismo, mutilazioni, reati contro la persona, abuso di mercato, reati contro la sicurezza sul lavoro, riciclaggio di denaro, reati trans-nazionali.

In assenza di una legge prescrittiva, le società e gli enti pubblici possono decidere l'ampiezza degli ambiti coperti dalle procedure e, di conseguenza, questa varia enormemente tra un'istituzione e l'altra. Una delle grandi aziende intervistate ha deciso di ampliare il più possibile l'ambito di applicazione così da includere un numero sempre più ampio di segnalazioni: nella procedura sono elencate violazioni o induzioni alla violazione di norme di legge o di regolamento, di prescrizioni di detto Codice, di procedure interne, ogni irregolarità e/o negligenza, quali, tra l'altro, quelle in tema di tenuta della contabilità, di conservazione della relativa documentazione, di adempimento degli obblighi di reportistica contabile o gestionale interna, nonché eventuali richieste di chiarimenti sulla valutazione della correttezza di comportamenti propri o altrui. Anche altre grandi aziende hanno optato per la ricezione del maggior numero possibile di irregolarità; una di esse ha dichiarato che le irregolarità più frequenti sono le frodi, i reati contabili e quelli previsti dal Decreto Legislativo 231/2001. Un'altra entra maggiormente nello specifico ed elenca una lunga serie di irregolarità riguardanti violazioni, comportamenti illegali, altre pratiche non conformi al Codice di Condotta, questioni legate alla sicurezza e al *mobbing*.

2. Tipologie di lavoratori tutelate

Nella normativa vigente non esistono riferimenti specifici rispetto alle tipologie di lavoratori protette in caso di *whistleblowing*. Il Decreto Legge n.8 del 15 gennaio 1991, modificato dalla Legge n.45/2001 protegge ogni persona (non solo i lavoratori) che sia testimone di reati di mafia o terrorismo. Altre normative non riguardano specificamente l'istituto e includono tutti i lavoratori in genere.

Anche in merito alle tipologie coperte dalla tutela per il *whistleblowing* le società e gli enti pubblici possono decidere in modo indipendente. Quattro tra le grandi società hanno deciso di ampliare il più possibile le tipologie incluse nelle procedure, che riguardano così tutti i dipendenti (dirigenti inclusi), partner, consulenti, fornitori e addirittura clienti. Una di queste estrapola in un secondo momento le segnalazioni fatte dai clienti da tutte le altre.

Questa problematica non è considerata dalle piccole e medie imprese intervistate.

3. Canali di segnalazione interna

Le società private e gli enti pubblici possono decidere autonomamente riguardo ai meccanismi di reportistica interna adottati.

Il Decreto Legislativo 231/2001 sulla responsabilità delle persone giuridiche istituisce una procedura di reportistica interna diretta a un organismo, chiamato "Organo di Vigilanza", per le segnalazioni riguardanti determinate categorie di reati. Il Decreto legislativo 81/2008 sulla Sicurezza sul lavoro promuove, invece, la segnalazione di pericoli per la sicurezza dei lavoratori sul luogo di lavoro.

Le società e gli enti pubblici possono comunque istituire procedure interne per il *whistleblowing*. Le grandi aziende hanno introdotto alcune procedure limitate alla segnalazione interna che hanno diversi punti in comune: un soggetto, solitamente denominato "Preposto al Controllo Interno", oppure il Direttore dell'Audit Interno, viene designato alla ricezione delle segnalazioni, alla loro registrazione e a una valutazione preliminare; in seguito il Preposto coinvolge altre funzioni aziendali, come l'Audit, l'Ufficio Legale, la Sicurezza, le Risorse Umane, l'Ufficio Finanziario e altri. Spesso le fasi successive della procedura sono lasciate a queste funzioni. A volte la società è obbligata a rivolgersi all'esterno per chiedere un'autorizzazione agli organi giudiziari, ad esempio quando è necessaria la perquisizione della casa del sospettato (la Sicurezza ovviamente non può introdursi in una proprietà privata); a volte la stessa problematica emerge in quanto la normativa sulla privacy restringe l'accesso ai computer dei dipendenti.

La segnalazione può comunque essere indirizzata a una serie di soggetti che poi la trasferiscono alla persona o all'organo designato: le Risorse Umane, il Compliance Officer, i diretti superiori o l'Organo di Vigilanza (ricordiamo, l'ente istituito dal Decreto Legislativo 231/2001).

Relativamente ai possibili canali per le segnalazioni interne istituiti dalle società, questi si differenziano tra un'organizzazione e un'altra: una di esse ha scelto e-mail, fax e anche lettere anonime, ma ha escluso volutamente il telefono per evitare possibili errori di trascrizione della segnalazione; un'altra restringe i canali utilizzabili a e-mail e lettere; altre ammettono segnalazioni che arrivino con qualunque modalità: telefonate, fax, e-mail, messaggi vocali su segreterie telefoniche, segnalazioni orali dirette, etc. Inoltre una delle società intervistate, essendo una multinazionale, ha affermato che è stato necessario fornire ai *whistleblower* differenti modalità e canali per la segnalazione in virtù della differente percezione del problema nei diversi Paesi.

Le società di dimensioni minori non hanno solitamente sistemi di reportistica interna: il datore di lavoro è spesso percepito come il leader della società designato a ricevere tutte le possibili segnalazioni.

I Ministeri e gli enti pubblici non hanno specifici sistemi di reportistica interna: di solito è il diretto superiore a ricevere le segnalazioni dagli impiegati; spesso, tuttavia, quando un dipendente vuole segnalare un reato lo fa esternamente alle forze di polizia o all'autorità giudiziaria.

4. Canali per le segnalazioni esterne – adeguatezza di sistemi per la segnalazione esterna a soggetti regolatori indipendenti

Non esiste alcuna norma che stabilisca un obbligo o una facoltà di segnalare possibili irregolarità o reati a regolatori esterni.

Società ed enti pubblici possono decidere se promuovere o meno le segnalazioni all'esterno. Una delle grandi aziende intervistate ha scelto di non fornire canali per la segnalazione esterna preferendo mantenere all'interno la gestione dei problemi. Altre società non regolano la segnalazione esterna ma la ammettono: un intervistato afferma che spesso il lavoratore presenta una segnalazione sia internamente che esternamente (ed è lo stesso Audit Interno, quando ravvisa la commissione di un reato, a passare l'informazione all'esterno). Un'altra società, infine, permette esplicitamente di segnalare esternamente alle autorità o a determinati regolatori.

5. Canali di segnalazione aggiuntivi (media, istituzioni, organizzazioni della società civile)

Al di là del Decreto Legge n.8 del 15 gennaio 1991, modificato dalla Legge n.45/2001, che garantisce protezione a coloro che rivelano alle autorità informazioni riguardo ai reati di mafia e terrorismo, relativamente a canali più ampi di segnalazione, le leggi e le procedure non sono uniformi: nel settore pubblico i dipendenti hanno il dovere di denunciare i reati di cui sono testimoni all'autorità giudiziaria.

I dipendenti pubblici hanno l'onere di denunciare i reati di cui sono testimoni durante la loro attività lavorativa (art. 361 del Codice Penale). Tuttavia la sanzione prevista per la mancata denuncia di illegalità non è ingente ed è molto raro che un Pubblico Ministero agisca contro un dipendente pubblico che ha omesso tale segnalazione (anche perché senza la segnalazione difficilmente si scopre il reato).

Nel settore privato ai dipendenti di solito non è impedita la possibilità di muoversi all'esterno anche se è molto tutelato il segreto industriale. Le società private e gli enti pubblici possono decidere o meno di stabilire canali per le segnalazioni esterne nelle loro procedure. Una delle organizzazioni private, ad esempio, ha scelto di non prevedere nemmeno questi canali (oltre ai regolatori di settore) prediligendo una risoluzione interna per le irregolarità. Anche le altre grandi società interpellate gestiscono internamente il problema, ma nessuna di esse proibisce esplicitamente al lavoratore la facoltà di passare informazioni all'esterno del luogo di lavoro, a patto che questi non violino il segreto industriale.

6. Confidenzialità

Non esistono norme sulla confidenzialità (e/o l'anonimità) nelle procedure di *whistleblowing* in Italia. Le uniche norme a proposito sono contenute nella legge americana Sarbanes-Oxley Act che permette (e in alcuni casi promuove) le segnalazioni anonime: le società italiane quotate sul mercato americano devono ovviamente conformarsi a questa legge. Tuttavia, l'anonimità crea un possibile conflitto con le norme per la protezione dei dati personali: a tal proposito il Garante per la Protezione dei Dati Personali sta

considerando la questione della privacy in relazione ai processi di *whistleblowing* e un parere è atteso nei prossimi mesi.

Una delle grandi compagnie private, in assenza di una legge specifica, garantisce la confidenzialità e prende in considerazione sia le segnalazioni confidenziali che quelle anonime, tuttavia le segnalazioni anonime non sono indagate approfonditamente a meno di non essere ben dettagliate. Ad ogni modo tutte le grandi società intervistate garantiscono la confidenzialità ai *whistleblower* attraverso appositi canali e l'anonimità è comunque tutelata in quanto le segnalazioni di questo tipo sono spesso fondamentali per la scoperta di irregolarità. In particolare una di queste compagnie multinazionali afferma che quasi tutte le segnalazioni provenienti dall'Italia sono anonime e così anche una buona parte di quelle provenienti dall'estero: in America Latina è stato introdotto, ed ha riscosso molto successo, un software avanzato che nasconde l'indirizzo e-mail del segnalante ma lo registra, in modo da permettere un feedback per la segnalazione (l'azienda sta esportando questo software anche alle filiali cinesi).

Un rappresentante del Ministero per la Pubblica Amministrazione ha affermato che le segnalazioni anonime non sono assolutamente considerate; solo quando una denuncia è firmata viene inoltrata all'Ufficio Ispettivo del Dipartimento per la Funzione Pubblica. Non sono state considerate ipotesi sulla creazione di canali per la segnalazione confidenziale.

7. Restrizioni al diritto al *whistleblowing*

Pur non esistendo restrizioni specifiche, tuttavia alcune norme possono ridurre in parte l'applicabilità delle procedure; per esempio questioni di privacy possono limitare l'efficacia delle procedure di *whistleblowing* non permettendo le segnalazioni anonime e obbligando le società a notificare immediatamente alla persona denunciata l'esistenza di una segnalazione nei suoi confronti, rendendo così meno efficaci le indagini. Le problematiche relative alla privacy sono inserite nel Codice della Privacy e all'articolo 111 della Costituzione Italiana (in questo caso però riferite solo a un procedimento penale); come detto nel paragrafo precedente, l'Autorità Garante della Protezione dei Dati Personali rilascerà prossimamente un parere sul possibile conflitto tra protezione dei dati personali e le procedure di *whistleblowing*.

Inoltre i dipendenti pubblici non possono rivelare informazioni confidenziali che abbiano ottenuto in virtù della loro posizione (articolo 326 del Codice Penale).

Le grandi aziende intervistate non hanno incluso restrizioni nelle procedure di *whistleblowing*: una di loro considera solo una limitazione indiretta legata all'obbligo di rivelare l'identità del segnalante quando la legge lo impone.

8. Protezione contro atti di ritorsione

In Italia i lavoratori possono essere licenziati solamente per giusta causa o per giustificato motivo (Statuto dei Lavoratori); i lavoratori in generale sono quindi tutelati contro gli ingiusti licenziamenti anche in assenza di una legge sul *whistleblowing*. D'altra parte non esiste una specifica protezione contro altre forme di ritorsione sul luogo di lavoro: episodi di mobbing e di discriminazione passiva non sono oggetto di normativa e la decisione su queste problematiche è lasciata alla discrezionalità del giudice.

Una delle grandi società intervistate cerca di garantire la maggior protezione possibile non rivelando l'identità del segnalante a meno che questo non sia previsto per legge. Tutte le grandi società intervistate garantiscono protezione al *whistleblower* in buona fede e lo proteggono contro ogni atto di ritorsione. Spesso la protezione è anche prevista dal Codice di Condotta aziendale.

Nel settore pubblico non è garantita la protezione, ad eccezione di quella generale contro l'ingiusto licenziamento e quella specifica per le persone che collaborano con l'autorità giudiziaria per denunciare i reati commessi da organizzazioni criminali.

9. Risarcimenti e possibili compensazioni

Per quanto riguarda i danni derivanti da ingiusto licenziamento subiti dal lavoratore, a questo, in particolare, è garantito il diritto al riottenimento della propria posizione lavorativa e alla riscossione dei mancati salari. Non sono invece previste ricompense per i *whistleblower*.

Le procedure istituite dalle grandi aziende intervistate non prevedono ricompense per i *whistleblower*; una di queste società reputa le compensazioni in conflitto d'interesse anche con il Codice Etico: nello stesso Codice la segnalazione di importanti informazioni non è percepita come un onere legale per il lavoratore.

10. Diritto di rifiutarsi di partecipare ad attività illegali

Il diritto di rifiutare la partecipazione ad attività illegali non è considerata una problematica legata alle procedure di reportistica sia nel settore pubblico che privato.

I dipendenti pubblici hanno l'onere di denunciare possibili attività illegali ma nulla è stabilito riguardo alla non cooperazione mentre le grandi società non hanno considerato questa problematica.

11. Responsabilità legale per segnalazioni false o in cattiva fede

La legge punisce generalmente la calunnia e la diffamazione: l'articolo 368 del Codice Penale punisce generalmente le persone che ne denunciano altre in modo falso ma non esistono specifiche regole sul *whistleblowing* in proposito.

Le grandi società che hanno stabilito procedure per le segnalazioni interne sanzionano i dipendenti che segnalano false informazioni. Due tra le grandi aziende interpellate hanno introdotto sanzioni per i lavoratori che siano deliberatamente responsabili di dichiarazioni false rispetto ai propri colleghi. Il controllo sulla falsità delle dichiarazioni e le decisioni su possibili sanzioni vengono adottate congiuntamente dall'organo designato alla ricezione delle segnalazioni (Internal Audit), dalle Risorse Umane e dall'Ufficio Legale.

Altre grandi società hanno affrontato la problematica in modo differente: una non ha stabilito sanzioni ma si riserva di decidere sui casi volta per volta; un'altra sanziona la persona che ha segnalato in modo falso e in cattiva fede come se avesse essa stessa commesso l'irregolarità o il reato.

12. Partecipazione dei *whistleblower* all'iter successivo alla segnalazione

Non esistono disposizioni normative riguardo alla partecipazione dei *whistleblower* nell'iter successivo alla segnalazione; la decisione è quindi lasciata alle singole organizzazioni.

Una delle grandi aziende intervistate dà un feedback immediato al *whistleblower* per far capire che la segnalazione viene presa in considerazione; nelle fasi successive il *whistleblower* è difficilmente coinvolto a meno che sia necessario approfondire la segnalazione o che egli abbia specificamente richiesto di essere messo a conoscenza delle eventuali azioni successive. Il più delle volte un secondo feedback non viene dato dall'organo designato alla ricezione della segnalazione ma dalla funzione aziendale specifica che se ne sta occupando.

Altre grandi società hanno deciso di coinvolgere il *whistleblower* nelle fasi successive attraverso approcci differenti: una limita il coinvolgimento ai casi in cui questo sia necessario; una solo nei casi in cui si tratti di un vero *whistleblower* (in quanto spesso la procedura è abusata); un'altra ancora tiene in ogni caso aggiornato il *whistleblower* delle azioni intraprese in seguito alla segnalazione.

13. Prescrizioni temporali

L'esistenza di termini di prescrizione è un elemento comune nelle leggi italiane. Tuttavia, per quanto riguarda la segnalazione di irregolarità o reati non sono fatte limitazioni e quindi una decisione in merito viene lasciata agli enti pubblici o privati che decidono di adottare le procedure di *whistleblowing*.

Le grandi compagnie intervistate hanno affermato di aver scelto di non inserire una limitazione temporale allo scopo di ottenere il maggior numero possibile di segnalazioni: è evidente, però, che una segnalazione su fatti avvenuti in un passato più o meno remoto sia molto più difficilmente verificabile.

14. Sistemi indipendenti di controllo

Non esistono sistemi indipendenti di controllo in relazione al *whistleblowing*.

La decisione di una delle grandi aziende intervistate è stata di gestire il più possibile all'interno le segnalazioni presso le varie funzioni aziendali e di non affidarsi a sistemi esterni. La decisione di mantenere il processo all'interno è, in genere, comune a tutte le grandi imprese. Gli unici casi in cui sono utilizzate risorse esterne sono quando il soggetto preposto alle indagini necessita di una consulenza esterna o quando alcuni enti esterni hanno già ricevuto in maniera autonoma la segnalazione del *whistleblower*.

Conclusioni

La ricerca condotta dimostra chiaramente la scarsa conoscenza, diffusione, valorizzazione dell'istituto del *whistleblowing* in Italia. Le interviste realizzate presso Ministeri, aziende private e altri soggetti interessati, l'analisi della normativa e il monitoraggio dei media mostrano quanto poco sia considerato il tema sia nel settore pubblico che in quello privato.

Non esiste una legislazione specifica e indipendente ma i *whistleblower* possono ottenere protezione, spesso parziale, attraverso altre leggi o regolamenti. La legge vigente offre ai lavoratori una forte tutela contro il licenziamento, ma non contro altre forme di ritorsione come demansionamento, trasferimento, mancata promozione, *mobbing*, etc.

L'unica altra legge che conferisca protezione ai testimoni che denunciano atti illegali è la legge settoriale per la protezione dei testimoni di giustizia che rendono informazioni riguardo ad attività illegali commesse da organizzazioni criminali. Altre norme, contenute nei Codici, in leggi o regolamenti, consentono l'attività di segnalazione, ma non prevedono alcuna protezione da eventuali ritorsioni.

Negli ultimi anni alcune leggi sono state promulgate al fine di promuovere la reportistica interna delle irregolarità, in particolare il Decreto Legislativo 231/2001 che istituisce un organo interno designato a ricevere le segnalazioni relative alla commissione di determinati reati (Organo di vigilanza).

Nessuno dei rappresentanti dei Ministeri intervistati ha potuto citare alcun regolamento interno riguardante le procedure di *whistleblowing*. Gli stessi hanno affermato che il comportamento abituale per i dipendenti pubblici che vogliono segnalare un'irregolarità è rivolgersi al diretto superiore; nel caso di reato è consuetudine il riferimento all'autorità giudiziaria. A volte le segnalazioni interne vengono inviate al Ministero per la Pubblica Amministrazione il quale a sua volta le inoltra all'Ufficio Ispettivo del Dipartimento per la Funzione Pubblica.

La Corte dei Conti è designata alla ricezione di segnalazioni riguardo ad irregolarità economiche nel settore pubblico.

Al Ministro per la Pubblica Amministrazione è stato di recentemente affidato il compito di migliorare i controlli sull'amministrazione e passi significativi dovrebbero essere effettuati per la promozione delle segnalazioni interne di irregolarità. L'articolo 361 del Codice Penale prevede una multa (di entità ridotta) per i dipendenti pubblici che omettano o ritardino la segnalazione di un reato, di cui hanno evidenza durante la propria attività lavorativa, all'autorità giudiziaria o ad altri organi designati.

Nel settore privato solo poche grandi società dispongono di una procedura per il *whistleblowing*, alcune di queste (quelle quotate sul mercato americano) per rispettare le disposizioni contenute nel Sarbanes-Oxley Act. D'altra parte le aziende di minori dimensioni non dispongono di procedure per il *whistleblowing* né di alcun sistema di reportistica interna (per una questione di costi/benefici e, solitamente, di rischi relativamente più bassi).

Il contesto culturale italiano rappresenta uno dei problemi principali rispetto alla mancata – o ritardata – applicazione del *whistleblowing*. Gli italiani non si dimostrano in genere inclini alla segnalazione di irregolarità o reati e, anche nel caso di segnalazione, l'opzione preferita è quella anonima. In diverse interviste sia a manager di aziende private

sia ad accademici sia ad altri attori chiave, questi hanno fatto più volte riferimento a ostacoli di tipo culturale.

Raccomandazioni e punti chiave

- Non esiste protezione specifica per i *whistleblower*: protetti contro i licenziamenti in base alle leggi sul lavoro ma non contro altri tipi di ritorsione. La protezione dovrebbe essere quindi estesa ad ogni altro tipo di ritorsione.
- Negli ultimi anni sono state introdotte alcune leggi e regolamenti minori per la promozione del *reporting* interno. Ciò nonostante, il numero di segnalazioni resta ancora molto basso; una specifica legge a protezione dei soggetti che trasmettono informazioni importanti o, in secondo luogo, una campagna promozionale per la trasparenza e un miglior flusso di informazioni, potrebbero portare enormi vantaggi.
- Solo poche grandi aziende hanno sistemi di *whistleblowing* (approssimativamente una decina in Italia). Imprese di minori dimensioni ed enti pubblici non hanno spesso alcun sistema di reportistica interna. Gli enti pubblici dovrebbero adottare queste procedure e le società che le hanno già istituite dovrebbero essere indicate come esempio di buona *governance*.
- C'è una cultura generale del silenzio in Italia e le segnalazioni non sono molto comuni. L'anonimato è l'opzione preferita per le segnalazioni. Una comunicazione più aperta dovrebbe essere promossa e portata ad esempio.
- Non esiste un numero significativo di sentenze giudiziarie sull'argomento.
- I media riportano i casi più importanti ma tendono a non seguire nel tempo le storie personali dei *whistleblower*.

BIBLIOGRAFIA

Normativa internazionale

- Convenzione ONU contro la Corruzione, 31 ottobre 2003 (Risoluzione AG NU 58/4)
- Convention OCSE sulla lotta alla corruzione di pubblici ufficiali stranieri nelle operazioni economiche internazionali, 1997
- Convenzione dell'Unione Europea sulla protezione degli interessi finanziari delle Comunità Europee, 1997

Normativa nazionale italiana

- Costituzione della Repubblica
- Codice penale
- Codice civile
- Legge 15/2009, "Delega al Governo finalizzata all'ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e alla efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni nonché disposizioni integrative delle funzioni attribuite al Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro e alla Corte dei conti"
- Decreto legislativo 81/2008 (cd. "Testo Unico sulla Sicurezza sul Lavoro")
- Decreto legislativo 231/2001, ("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") sulla responsabilità penale delle imprese
- Decreto legislativo 58/1998 (Testo Unico sull'intermediazione finanziaria)
- Decreto legge 8/1991, modificato dalla Legge 45/2001 ("Speciali misure a protezione dei testimoni di giustizia")
- Legge 300 del 20 maggio 1970 (Statuto dei Lavoratori)

Fonti varie

- L'azione di prevenzione e contrasto del riciclaggio. Testimonianza del Governatore della Banca d'Italia Mario Draghi, Roma, 22 luglio 2009
- SAeT (Servizio Anticorruzione e Trasparenza), Primo Rapporto al Parlamento, febbraio 2009
- Corte dei Conti, Circolare Prot. N. PG 9434/2007/P
- Direttiva CONSOB n. DAC/RM/97001574 del 20.02.1997
-
- Opinione 1/2006 del gruppo *Article 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
- Sarbanes-Oxley Act, USA, 2001
- Codici Etici delle grandi aziende (ENI, ENEL, TELECOM, FIAT); Bilanci di Gestione (FIAT); Bilanci di Sostenibilità (ENI, ENEL, FIAT); Relazione sulla Corporate Governance (FIAT); Procedure di *Whistleblowing* (ENI, FIAT, TELECOM); Programma Tolleranza Zero Contro la Corruzione (ENEL)

Interviste

Grandi aziende:

- ENEL: Marina Migliorato (Responsabile CSR e Relazioni con le Associazioni); Giuseppe Tralongo (Direzione Audit); Pierluigi Orati (Ufficio Sostenibilità)
- TELECOM: Roberto Tournour (Responsabile per i Progetti Speciali e l'Audit Esterno)
- FIAT: Mauro Di Gennaro (Direttore Esecutivo dell'Audit e Compliance Officer)
- ENI: Paola Pagano (Relazioni con gli Stakeholders, Ufficio Sostenibilità)
- GSE: ha deciso di non partecipare al progetto

Società di dimensioni minori:

- AUTOSERVIZI G.L.C.: Dr. Giuliani (Co-Presidente)
- RESILIA
- CARTIERA FORNACI
- LABORATORIO FARMACOLOGICO MILANESE
- STEBER

Rappresentanti dai Ministeri:

- Ufficio Ispettivo del Dipartimento della Funzione Pubblica (Ministero per l'innovazione e la Pubblica Amministrazione)
- Ministero dell'Economia: Michele Nardone (SECIN)
- Ministero di Giustizia: Angelo Gargani (SECIN)
- Ministero della Difesa: SECIN (Servizio di Controllo Interno)
- Ministero della Salute: SECIN (Servizio di Controllo Interno)
- Ministero degli Interni: SECIN (Servizio di Controllo Interno)
- SAeT (Servizio Anticorruzione e Trasparenza): questionario compilato da Giovanna Gemma, Direttore Generale Amministrativo

Altri attori chiave:

- Corte dei Conti: Furio Pasqualucci (Procuratore Generale); Ermanno Granelli (Procuratore)
- Garante per la Protezione dei Dati Personali: Roberto Lattanzi

Altri esperti:

- Nicoletta Parisi (Professore Universitario, Università degli studi di Catania e Università Cattolica di Milano)
- Vincenzo Ferrante (Università Cattolica di Milano)

Fonti web:

- Da www.lavoce.info: *Se l'onestà non paga*, Luigi Zingales, *Il lato oscuro della forza*, Vincenzo Perrone, *L'interesse dell'impresa*, Vincenzo Ferrante, *La sanzione intelligente*, Michele Polo, *Tre punti per il risparmio*, Mario Sarcinelli
- Da www.ticonzero.info: *Il dissenso organizzativo: la fattispecie del cd. Whistleblowing*, Andrea Maggioni
- Da www.denaro.it: *Privacy e crimini d'impresa*, Riccardo e Rosario Imperiali
- www.oecd.org

- *"Esperienze di avvio degli organismi di vigilanza ex D. Lgs. n. 231/2001"*, Centro Studi "Federico Stella" sulla Giustizia penale e la Politica criminale Criminal (CSGP) – 18 giugno/24 ottobre 2007: http://www.assbb.it/CMI/quaderno_244.pdf
- www.anticorruzione.it
- www.articolo21.info
- www.whistleblowing.it