

Etica pubblica

La protezione degli informatori (*whistleblowers*)

Sfide e opportunità
per gli enti locali
e regionali

Congresso dei poteri locali e regionali del Consiglio d'Europa

The Congress



Le Congrès

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Etica pubblica

**La protezione
degli informatori
(*whistleblowers*)**

Sfide e opportunità
per gli enti locali
e regionali

Congresso dei poteri locali e regionali del Consiglio d'Europa

Edizione inglese:

The protection of whistleblowers

Challenges and opportunities for local and regional government

Edizione francese:

La protection des lanceurs d'alerte

Perspectives et enjeux aux niveaux local et régional

La riproduzione dei testi di questa pubblicazione è autorizzata a condizione di citare il titolo completo e la fonte: il Consiglio d'Europa. Per uso a fini commerciali o in caso di traduzione in lingue non ufficiali del Consiglio d'Europa, si prega di rivolgersi a publishing@coe.int.

Copertina e layout: Dipartimento produzione documenti e pubblicazioni (SPDP) Consiglio d'Europa

Questa pubblicazione non è stata revisionata dall'unità editoriale SPDP per correggere errori tipografici e grammaticali.

Consiglio d'Europa, giugno 2019

Stampato presso il Consiglio d'Europa

Indice

PREMESSA	5
LA PROTEZIONE DEGLI INFORMATORI (<i>WHISTLEBLOWERS</i>) SFIDE E OPPORTUNITÀ PER GLI ENTI LOCALI E REGIONALI MOTIVAZIONI	7
Introduzione	10
Le segnalazioni di irregolarità nella <i>governance</i> locale e regionale	15
La tutela giuridica degli informatori in Europa	21
Sfide e opportunità per la protezione degli informatori a livello locale e regionale	62
RISOLUZIONE 444 (2019)	71
RACCOMANDAZIONE 435 (2019)	79

Premessa

La corruzione è un problema persistente in tutta Europa nelle sue molteplici forme, quali la manipolazione degli appalti pubblici, i conflitti di interessi o l'uso improprio di risorse amministrative per scopi privati o per favorire gli interessi di un responsabile politico. Gli enti locali e regionali non sono immuni da tale fenomeno, pur godendo di maggiore fiducia rispetto ad altri livelli di governo.

Gli informatori spesso vengono a conoscenza di informazioni che ritengono importante segnalare nell'interesse pubblico e costituiscono pertanto un valore aggiunto essenziale rispetto ai meccanismi di controllo istituzionali. Nel suo rapporto, il Congresso dei poteri locali e regionali del Consiglio d'Europa sottolinea la necessità di adottare normative nazionali per la protezione degli informatori e, soprattutto, di garantirne l'attuazione a livello locale e regionale. Le politiche relative agli informatori dovrebbero non solo prevedere la loro tutela giuridica, ma anche assicurare l'esistenza di meccanismi interni e anonimi appropriati per le segnalazioni.

Il Congresso incoraggia inoltre l'istituzione di organismi specifici indipendenti, quali i difensori civici (Ombudsman) a livello locale e regionale, incaricati della verifica e della gestione delle segnalazioni.

Le pubblicazioni della collana “Etica pubblica” fanno parte del piano d’azione del Congresso relativo alle attività di prevenzione della corruzione e di promozione dell’etica pubblica a livello locale e regionale. L’obiettivo è quello di fornire una serie di risposte pratiche e di strumenti per affrontare le sfide che si presentano agli enti locali e regionali.

La protezione degli informatori (*whistleblowers*)

Sfide e opportunità per gli enti locali e regionali

Motivazioni

CG36(2019)14final

3 aprile 2019

**Relatore: Josan MEIJERS,
Paesi Bassi (R, SOC/V/DP)**

Sintesi

La divulgazione di informazioni nell'interesse pubblico si sta rivelando una garanzia sempre più essenziale per la democrazia e la *governance* locale e regionale. Gli informatori (*whistleblowers*) contribuiscono ad assicurare controlli urgenti della *governance* a livello locale e regionale. Sebbene un numero sempre maggiore di paesi abbia adottato una legislazione sulla protezione degli informatori, questi ultimi non sono ancora sufficientemente tutelati a livello locale e regionale.

Il presente rapporto traccia una panoramica delle questioni e delle politiche riguardanti gli informatori, in particolare sotto il profilo della tutela giuridica di cui possono godere negli Stati membri, esamina le norme previste dalle organizzazioni internazionali e sottolinea le sfide e le prospettive per la protezione degli informatori a livello locale e regionale.

Nella sua Risoluzione, il Congresso invita gli enti territoriali a definire e diffondere una politica relativa agli informatori, che preveda procedure appropriate interne e anonime per le segnalazioni, e a garantire l'esistenza di organismi indipendenti specifici preposti alla verifica e alla gestione delle segnalazioni.

Nella sua Raccomandazione, il Congresso chiede che le normative nazionali prevedano la protezione degli informatori a livello locale e regionale e propone la creazione di organismi a livello nazionale incaricati di monitorare l'attuazione e l'efficacia della legislazione relativa alla tutela degli informatori.

INTRODUZIONE

Il presente rapporto descrive la situazione attuale della protezione degli informatori che agiscono nell'interesse pubblico in Europa, illustra i quadri giuridici nazionali, evidenziando i recenti progressi del Consiglio d'Europa in materia di tutela giuridica, le evoluzioni in seno all'Unione europea e diverse altre norme e principi transnazionali pertinenti. Analizza le prospettive e le sfide riguardanti la protezione degli informatori a livello locale e regionale e il modo in cui le autorità competenti possono rispondere alle segnalazioni e garantire la protezione degli informatori al loro livello di *governance*.

È spesso a livello locale e regionale che i cittadini hanno maggiori opportunità di comunicare informazioni nell'interesse pubblico, contribuendo a difendere gli interessi di tutta la popolazione. Sono numerose le ragioni per cui gli enti locali e regionali diventano il luogo di contatto essenziale per le segnalazioni dei cittadini. Anzitutto, per numerose questioni sociali importanti, quali l'alloggio, l'occupazione, l'istruzione, la sanità e la fornitura dei servizi pubblici, sono il livello più vicino ai cittadini.

La fiducia di cui godono le autorità locali e regionali è superiore a quella delle autorità nazionali.¹ Tale fiducia è

1 Si veda Alina MUNGUI-PIPPIDI et al. *Public Integrity and Trust in Europe*, European Research Centre for Anti-Corruption and State Building, Hertie School of Governance, Berlino 2015, pag. 12 (Disponibile sul sito: http://www.eupan.eu/files/repository/20160202135959_2016-01-21_-_Public_integrity_

legata alla loro credibilità e capacità di produrre risultati e di governare in modo responsabile e trasparente.

Nonostante questo grado di fiducia più elevato, gli enti locali e regionali non sono immuni dal rischio di corruzione e le segnalazioni degli informatori (*whistleblowers*) sono pertanto ugualmente essenziali a questo livello. Questo fenomeno, come risulta dai rapporti elaborati sulla lotta contro la corruzione,² è diventato un problema diffuso e persistente in Europa e rappresenta una grave minaccia per la *governance* locale e regionale. Può assumere diverse forme, quali la manipolazione degli appalti pubblici, il conflitto di interessi, l'uso improprio di risorse amministrative a fini privati o politici, nell'interesse di un responsabile, ecc.³ Per fare in modo che questi illeciti siano individuati e rivelati, è essenziale che le persone che hanno direttamente accesso a tali informazioni possano divulgare e segnalare le irregolarità. Tuttavia, senza la necessaria tutela giuridica, il costo personale può essere molto elevato per gli autori di

and_trust_in_Europe_-_final.pdf). Si noti che questo studio ha dimostrato che la *governance* subnazionale gode del grado di fiducia più elevato e più stabile tra tutti i livelli di *governance* (in particolare il livello nazionale e quello dell'Ue).

- 2 Herwig VAN STAA, Commissione della Governance, Prevenzione della corruzione e promozione dell'etica pubblica a livello locale e regionale, Rapporto CG31(2016)06prov, 23 agosto 2016 (Disponibile sul sito: <http://cor.europa.eu/en/events/Documents/Prevent-ing%20Corruption%20and%20promoting%20public%20ethics%20at%20local%20and%20regional%20levels%2023%20August%202016.pdf>).

- 3 *Ibid.*

segnalazioni: ritorsioni, denunce, o addirittura, nei casi più gravi, minacce di morte.⁴

Gli informatori garantiscono controlli urgenti e necessari della *governance* locale e regionale. Hanno accesso diretto alle informazioni e possono venire a conoscenza di atti e comportamenti del loro ente che possono rappresentare una violazione della legge. Per questo, hanno un valore aggiunto inestimabile rispetto a numerosi meccanismi istituzionali di controllo. Gli organismi e i processi istituzionali di responsabilizzazione spesso non dispongono di un accesso rapido e sufficientemente preciso alle informazioni, né della capacità di reazione e dell'efficacia necessarie per rivelare le irregolarità di un'organizzazione e fornire una risposta appropriata. È in particolare il caso quando le modalità per la tutela delle informazioni, come quelle coperte da segreto di Stato, sono utilizzate per nascondere informazioni imbarazzanti o compromettenti per le autorità. Gli informatori pertanto non solo vanno a completare i controlli e contrappesi istituzionali, ma presentano un vantaggio distintivo per garantire la responsabilizzazione, combattere la corruzione e proteggere l'interesse generale.

Inoltre, le denunce di irregolarità costituiscono un elemento positivo per l'efficacia di una struttura, poiché favoriscono l'apprendimento organizzativo e il miglioramento, facendo emergere comportamenti scorretti. Le procedure per

4 Per esempi concreti al riguardo, si veda, Mark WORTH, *Whistleblower Protection in Southeastern Europe: An Overview of Laws, Practices and Recent Initiatives*, Regional Anti-Corruption Initiative, 2015.

la segnalazione di illeciti e irregolarità sono un fattore importante della *governance* aziendale. Alcune società, tra cui delle multinazionali che operano in contesti esposti a rischio corruttivo, hanno istituito tali sistemi, in particolare appositi numeri telefonici (*hotline*) e altri strumenti analoghi per consentire ai dipendenti di inviare segnalazioni.⁵

Sono poco numerosi gli studi o i rapporti che si sono concentrati sulle segnalazioni a livello degli enti locali e regionali. Organizzazioni regionali e internazionali hanno elaborato utili rapporti, ma che spesso non trattano delle norme e pratiche relative agli informatori a livello territoriale.⁶ Non si dispone quindi ancora di una visione completa di

5 Maíra MARTINI, *Best Practices and Challenges for Whistleblowing Systems in Multinational Companies*, Transparency International, 2015 http://www.transparency.org/whatwedo/answer/best_practice_and_challenges_for_whistleblowing_systems_in_multinational_co). Si veda ugualmente, *Transparency International*, *Whistleblowing protection in Romania and Hungary*, https://www.transparency.org/files/content/corruption-qas/Whistleblowing_regulations_in_Romania_and_Hungary_2015.pdf); Si vedano inoltre le Linee guida della Camera di Commercio internazionale, Disponibili sul sito: <https://cdn.iccwbo.org/content/uploads/sites/3/2008/06/ICC-Whistleblowing-Guidelines.pdf>).

6 Si vedano i numerosi rapporti elaborati in questi ultimi anni, in particolare nell'ambito del Consiglio d'Europa, dal GRECO, dalla Commissione Questioni giuridiche e diritti umani, ma anche a livello dell'Unione europea, le risoluzioni del Parlamento europeo e le valutazioni d'impatto commissionate dalla Commissione europea. Si noti che anche *Transparency International* e altre organizzazioni non profit hanno elaborato rapporti in materia.

quanto avviene all'interno degli enti territoriali, né delle sfide e prospettive a questo livello di *governance*.

Il presente rapporto intende contribuire a colmare tali lacune e proporre indirizzi di lavoro su cosa può essere intrapreso per migliorare la situazione degli informatori a livello locale e regionale.

Questo studio mostra che è piuttosto raro trovare norme specifiche per la protezione degli informatori a livello locale e regionale. Sebbene siano sempre più numerosi i paesi che hanno adottato una legislazione sulla protezione degli informatori, la tutela giuridica non è in genere sufficientemente sviluppata, soprattutto a livello territoriale. Per gli Stati membri del Consiglio d'Europa che sono ugualmente membri dell'Unione europea, ci potrebbero essere evoluzioni relative a questa tutela giuridica, in caso di adozione della proposta di "direttiva sulla protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell'Unione". Tale direttiva includerebbe l'obbligo per le collettività regionali con più di 10.000 abitanti di istituire procedure interne per le segnalazioni e il seguito loro dato. Il rapporto spiega che un'ulteriore difficoltà nel contesto locale e regionale è rappresentata dal crescente divario tra la tutela accordata nel settore pubblico e in quello privato, che per lo più non rientra nel campo di applicazione dei regolamenti. Quando una protezione è prevista a livello nazionale, talvolta le misure e le disposizioni necessarie alla sua applicazione non sono adottate a livello locale e regionale, il che priva gli informatori di protezione.

Alcune recenti proposte di legge sulla protezione degli informatori contribuiscono a limitare, piuttosto che a garantire,

la possibilità di segnalare delle irregolarità, a causa delle modalità e delle condizioni da rispettare per usufruire di una specifica protezione riservata agli informatori che agiscono nell'interesse pubblico. In pratica, di fronte a questa assenza di regole e/o a queste restrizioni, sono state prese delle iniziative volte a istituire piattaforme e *hotline* che consentano di effettuare delle segnalazioni sicure, protette e riservate. Spesso queste iniziative sono lanciate da ONG e da altri attori non statali, in cooperazione con le autorità locali.

Il rapporto mostra inoltre che varie leggi promulgate sulla protezione degli informatori sono essenzialmente finalizzate alla lotta contro la corruzione. Di conseguenza, certi testi in materia di segnalazioni di illeciti hanno un campo d'applicazione ridotto.

Il presente rapporto è strutturato in tre sezioni: La sezione 1 fornisce una panoramica delle questioni relative alle segnalazioni di irregolarità a livello locale e regionale. La sezione 2 delinea la situazione della tutela giuridica degli informatori in Europa, e più particolarmente in undici Stati membri del Consiglio d'Europa. Contiene inoltre norme e principi stabiliti da organizzazioni internazionali. La sezione 3 si concentra sulle sfide e le prospettive per la protezione degli informatori a livello locale e regionale.

LE SEGNALAZIONI DI IRREGOLARITÀ NELLA GOVERNANCE LOCALE E REGIONALE

Nell'ultimo decennio sono stati compiuti sforzi significativi per migliorare la protezione degli informatori. Sono state emanate numerose leggi a livello nazionale, è stata estesa

la protezione esistente e sono stati pubblicati rapporti e raccomandazioni a livello internazionale, tra cui il rapporto del Consiglio d'Europa del 2009 sulla protezione degli informatori ("whistleblowers"),⁷ una serie di rapporti di valutazione del Gruppo di Stati contro la corruzione,⁸ e il rapporto del 2015 del Relatore speciale delle Nazioni Unite all'Assemblea generale sulla protezione delle fonti e la denuncia di irregolarità.⁹ La Commissione europea ha inoltre proposto una direttiva sulla protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell'Unione,¹⁰ attualmente in discussione. Di conseguenza, il valore e l'importanza delle segnalazioni sono stati ampiamente riconosciuti attraverso una serie di strumenti giuridici e politici.

Mentre il presente rapporto si concentra sull'esistenza o meno di una tutela giuridica per gli informatori e sull'impatto positivo che potrà avere sulle eventuali segnalazioni, è

7 Pieter OMTZIGT, Commissione Affari giuridici e diritti umani, Protezione dei Whistleblowers, rapporto Doc. 12006, 29 settembre 2009 (disponibile sul sito: <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=12302&lang=en>).

8 Si veda, ad esempio, il 7° Rapporto generale delle attività del GRECO, 2006 (disponibile sul sito: <https://whistlenetwork.files.wordpress.com/2014/01/seventh-general-activity-report.pdf>).

9 Relatore speciale delle Nazioni Unite all'Assemblea generale sulla protezione delle fonti e la denuncia di irregolarità, 2015 (disponibile sul sito: <http://www.ohchr.org/EN/Issues/FreedomOpinion/Pages/ProtectionOfSources.aspx>).

10 Si veda la proposta di direttiva e le altre misure proposte dalla Commissione europea; disponibili online: http://ec.europa.eu/newsroom/just/itemdetail.cfm?item_id=620400

tuttavia importante notare che altri fattori, alcuni dei quali sono specifici alla *governance* locale e regionale, possono contribuire a incoraggiare l'invio di una segnalazione nell'interesse generale e a facilitarne le modalità. Garantire la tutela giuridica degli informatori è una prima tappa tra i molteplici fattori che concorrono a determinare se sarà effettuata una segnalazione, se le verrà dato un seguito dalle autorità competenti e quali saranno le eventuali conseguenze per l'informatore. Ad esempio, il contesto culturale in cui si vive e l'accettazione da parte della società delle segnalazioni di irregolarità (che non sono quindi più considerate come un fenomeno negativo) figurano tra gli elementi fondamentali in grado di stimolare le segnalazioni di eventuali irregolarità e di evitare ogni ripercussione negativa per l'informatore sul posto di lavoro o più generalmente nella collettività.

La ricerca dedicata specificamente alla protezione degli informatori a livello locale e regionale è molto limitata e gli studi in materia sono poco numerosi. Tuttavia, alcuni recenti contributi importanti hanno illustrato gli aspetti strutturali delle collettività locali e il loro impatto sulla protezione degli autori di segnalazioni di atti illeciti o di irregolarità. Grazie alle indagini e ad altri metodi di raccolta dati, si conoscono maggiormente le incidenze che la buona gestione e l'organizzazione della *governance* locale e regionale possono avere sugli informatori e sui canali per effettuare le segnalazioni.

Il livello di centralizzazione o di separazione tra gli enti territoriali e il governo centrale svolge ad esempio un ruolo importante per stimolare o meno le segnalazioni di irregolarità a livello locale e regionale. Più precisamente, i canali utilizzati per effettuare le segnalazioni possono essere determinati dal livello

di separazione tra l'amministrazione e i responsabili politici locali, come lo hanno dimostrato recenti studi condotti in Norvegia. Nello specifico, a seguito delle modifiche della legge norvegese del 1992 sugli enti locali, esiste ormai una separazione tra il personale amministrativo e quello politico nelle collettività locali norvegesi. Queste riforme sono state motivate dalla volontà di rafforzare la trasparenza e di precisare le sfere di responsabilità. Un'analisi sul modo in cui i politici gestiscono le segnalazioni di irregolarità, condotta in 20 comuni norvegesi, rivela che la possibilità di segnalare abusi e il modo di farlo dipendevano dalla separazione tra la sfera politica e quella amministrativa.¹¹ Anche se tali constatazioni sono importanti e dovrebbero essere prese in considerazione per la situazione di altri enti locali, va notato che ogni paese ha le proprie specificità, che sono ugualmente determinanti per spiegare perché norme simili siano eventualmente applicate in modo diverso nelle varie realtà locali.

Inoltre, le caratteristiche organizzative della *governance* locale e regionale sono un altro elemento essenziale nella decisione di rivelare o meno delle informazioni nell'interesse pubblico. Ad esempio, nel Regno Unito, secondo uno studio che ha esaminato l'esperienza di 1.000 informatori, le collettività locali figurano tra i primi sei principali settori in cui sono segnalate delle irregolarità.¹² D'altro canto, a seconda delle posizioni che

11 Marit SKIVENES e Sissel C. TRYGSTAD, Whistleblowing in Local Government: An Empirical Study of Contact Patterns and Whistleblowing in 20 Norwegian Municipalities, *Scandinavian Political Studies* Vol. 39, N. 3, 2016.

12 Public Concern at Work and University of Greenwich, *Whistleblowing: The Inside Story – A Study of the experiences of 1.000 whistleblowers*, 2013.

occupano all'interno di un'organizzazione, le persone hanno tendenza a utilizzare mezzi differenti per attirare l'attenzione su certe situazioni preoccupanti. Ad esempio, è più probabile che i dipendenti che svolgono funzioni amministrative esponano un problema ai loro superiori.¹³ Tuttavia, lo stesso studio ha rilevato che più l'informatore ricopre un incarico di alto livello, più è elevato il rischio di licenziamento.

Succede in particolare quando l'informatore è ai vertici della gerarchia dell'organizzazione. Quando non è immediatamente licenziato, è comunque più probabile che, rispetto ad altri, sia oggetto di vessazioni o veda bloccate le proprie risorse e prospettive.¹⁴ Per quanto riguarda il Regno Unito, altri dati allarmanti indicano che nel 69% dei casi, la posizione del segnalante all'interno di un ente locale si è deteriorata dopo il primo tentativo. Al secondo tentativo, la sua posizione è peggiorata nel 75% dei casi e risulta che, dopo il terzo tentativo, il numero di informatori delle amministrazioni locali che si dimettono è maggiore rispetto ad altri settori.¹⁵ Più persone all'interno delle collettività territoriali hanno indicato che non è stato fatto nulla per risolvere il problema che avevano segnalato, ed è molto frequente che non ci si aspetti che sia avviata un'inchiesta di buona qualità a seguito di una segnalazione. Il 75% degli intervistati ha osservato che nulla era stato fatto dopo il primo tentativo di segnalazione, e il 79% ha affermato che non c'è stato nessun progresso al loro secondo tentativo di segnalare delle irregolarità.

13 Ibid. pag. 16.

14 Ibid. pag. 22.

15 Ibid. pag. 28.

Si tratta di cifre tanto più preoccupanti in quanto il Regno Unito è uno dei paesi con la maggiore esperienza in materia di legislazione sulla protezione degli informatori e conta numerose ONG attive in questo campo. Non è tuttavia possibile sapere se esistano altre pratiche a livello locale o regionale, e quindi non si può affermare che questi dati siano rappresentativi del modo in cui sono segnalate le irregolarità a questi livelli di governo in altri paesi. In Norvegia, ad esempio, più della metà dei dipendenti che constano un'irregolarità la segnalano di solito inizialmente al superiore diretto.¹⁶ Per quanto riguarda l'efficacia della denuncia di irregolarità, il 50-71% degli intervistati ha riferito che il problema è stato completamente risolto o corretto. Studi su un campione dell'insieme della popolazione attiva norvegese indicano che più di otto dipendenti su dieci che avevano comunicato condotte illecite hanno dichiarato che lo farebbero ancora, se necessario.¹⁷ Pertanto, è l'associazione dei fattori organizzativi, giuridici e strutturali che conta quando si esaminano l'efficacia delle segnalazioni di irregolarità e le eventuali conseguenze negative per l'informatore. Sono necessari studi empirici più approfonditi per raccogliere dati sulle pratiche seguite, al fine di disporre di una mappatura della situazione nei vari paesi.

Un altro aspetto importante della *governance* locale e regionale riguarda il modo in cui sono effettuate le

16 SKIVENES e TRYGSTAD, Whistleblowing in Local Government, 2016, pag. 271.

17 Si veda MATTHIESEN S. B., BJØRKELO, B. & NIELSEN, M. 2008. Misconduct and Whistleblowing in Norwegian Working Life. Bergen: University of Bergen Press; TRYGSTAD, S. C. 2010. 'A Right to Blow the Whistle But Does It Help, and Is It Wise?'

segnalazioni. Soprattutto nelle amministrazioni più piccole, l'informatore ha bisogno di mezzi di segnalazione sicuri. A questo proposito, un recente "Rapporto alle Nazioni" sulla frode e gli illeciti sul lavoro, preparato dall'*Association of Certified Fraud Examiners*, ha rilevato che oltre la metà di coloro che segnalano casi sospetti lo fanno via e-mail e che il 14% delle informazioni sono comunicate in modo anonimo. Si tratta di un punto particolarmente importante, poiché, secondo lo stesso rapporto, sia in Europa occidentale che in Europa orientale, la segnalazione da parte dei dipendenti resta ancora il modo principale per individuare una frode sia nel settore pubblico che in quello privato.¹⁸ In conclusione, il rapporto sottolinea che limitare o restringere la validità delle segnalazioni anonime rischia di eliminare la possibilità di essere informati di un problema da parte di persone che, almeno nelle fasi iniziali della segnalazione, preferiscono non rivelare la propria identità per timore di ritorsioni o di altre conseguenze negative.

LA TUTELA GIURIDICA DEGLI INFORMATORI IN EUROPA

Quadri giuridici nazionali

Come risulta da uno studio condotto dall'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa nel 2009, solo sei paesi disponevano di norme specifiche per la protezione degli

¹⁸ Association of Certified Fraud Examiners (2016) Report to the Nations On Occupational Fraud and Abuse: 2016 Global Fraud Study, pag. 24 (Disponibile sul sito: <http://www.acfe.com/rtnn2016.aspx>).

informatori: Belgio, Francia, Norvegia, Paesi Bassi, Romania e Regno Unito.¹⁹ Oggi, a distanza di dieci anni, il numero dei paesi che hanno promulgato leggi per la protezione degli informatori è salito a 15.

Ai fini del presente rapporto, quasi tutti gli Stati membri del Consiglio d'Europa sono stati esaminati per valutare le norme e i regolamenti applicabili in materia di protezione degli informatori.²⁰ L'accento è stato posto in particolare sulla *governance* territoriale e sull'esistenza o meno di misure a questo livello. Più della metà dei paesi esaminati dispongono di un certo tipo di tutela giuridica per gli informatori, prevista in testi legislativi specifici, ma anche dal diritto del lavoro, dal diritto amministrativo o dalla legislazione anticorruzione.

Grazie alla crescente consapevolezza in Europa del valore delle attività di *whistleblowing*, numerosi dibattiti sono in corso riguardanti gli interventi legislativi per il rafforzamento della protezione degli informatori. Ad esempio, nel gennaio 2017, la Svezia ha esteso la protezione degli informatori al settore privato e, nel novembre dello stesso anno, l'Italia ha adottato una legge sulla tutela degli autori di segnalazioni,

19 Paul STEPHESON e Michael LEVI, La protezione degli informatori che agiscono nell'interesse pubblico: studio sulla fattibilità di uno strumento giuridico sulla protezione degli informatori che agiscono nell'interesse generale, Rapporto chiesto dal Segretario generale del Consiglio d'Europa, CDCJ(2012)9FIN, 20 dicembre 2012, pag. 12.

20 Viste le risorse più limitate, i seguenti paesi non sono stati inclusi in questa analisi: Andorra, Armenia, Azerbaigian, Georgia, Lichtenstein, Monaco, San Marino.

applicabile ai dipendenti del settore pubblico e delle aziende private che forniscono beni o servizi per conto della pubblica amministrazione. In Polonia e in Grecia, sono attualmente in corso dibattiti per l'adozione di leggi specifiche sulla protezione degli informatori.

Tuttavia, questa moltiplicazione dei testi legislativi sulla protezione degli informatori non implica di per sé che questi ultimi siano completamente protetti, visti i limiti del campo di applicazione dei testi legislativi e del tipo di protezione che garantiscono. In primo luogo, la protezione continua ad essere accordata in modo frammentario, a seconda che si tratti del settore pubblico o del settore privato, che spesso rimane al di fuori del campo di applicazione della regolamentazione. In secondo luogo, la segnalazione di informazioni è protetta in numerosi paesi unicamente se riguarda la corruzione o gli abusi di potere, escludendo dal campo di applicazione un'ampia gamma di altri problemi. Quest'ultimo punto suscita inoltre preoccupazioni in materia di certezza del diritto e di limiti della libertà di espressione.

In molti paesi, le leggi sulla protezione degli informatori sono adottate nell'ambito dei provvedimenti legislativi volti a rafforzare gli strumenti statali di lotta alla corruzione. Numerosi testi di legge riguardano specificamente le segnalazioni di corruzione o, ad esempio, prevedono che le segnalazioni debbano essere rivolte alle autorità anticorruzione. In certi paesi, la protezione si limita d'altronde alle segnalazioni di atti illeciti effettuate nell'ambito della lotta contro la corruzione. In Austria, ad esempio, la prima disposizione giuridica destinata a proteggere gli informatori

è stata approvata nel gennaio 2012 e introdotta nel diritto della funzione pubblica per tutelare i dipendenti pubblici che rivelano infrazioni ai loro superiori o all'Ufficio federale anticorruzione. La misura era stata adottata a seguito delle raccomandazioni del Gruppo di Stati del Consiglio d'Europa contro la corruzione (GRECO).²¹

Nell'ambito della sua valutazione delle misure generali di lotta contro la corruzione applicabili alla pubblica amministrazione e ai funzionari pubblici, il GRECO ha raccomandato a più della metà dei suoi membri, comprendenti sia "le vecchie che le nuove democrazie", di adottare un meccanismo per proteggere da ritorsioni gli informatori che denunciano, in buona fede, sospetti di corruzione.²²

Solo pochi Stati membri del Consiglio d'Europa hanno previsto una protezione specifica per gli informatori a livello locale o regionale. Sono pochissimi i paesi che affrontano specificamente questo problema nelle loro legislazioni e solo alcuni di loro hanno istituito dei dispositivi per segnalare le irregolarità, come le *hotlines*: Belgio, Bulgaria, Danimarca,

21 Si veda *Blueprint for Free Speech, Change of Direction*, Briefing Paper, Whistleblower Protection in Austria (Disponibile sul sito: <https://www.changeofdirection.eu/assets/briefings/EU%20briefing%20paper%20-%20Austria%20-%20english.pdf>).

22 Christophe SPECKBACHER, *The Protection of Whistleblowers in Light of GRECO's work*, 20 marzo 2009 (Disponibile sul sito: <http://www.batory.org.pl/doc/Whistleblowing%20mechanisms%20REV2%20for%20Batory%20Foundation%20Conf%20of%2030%20March09.pdf>).

Italia, Spagna, Svizzera e Regno Unito.²³ Spesso tali canali per le segnalazioni sono creati o gestiti principalmente da ONG attive in questo campo, piuttosto che da enti locali e regionali.

Pertanto, da un punto di vista giuridico, i canali per le segnalazioni a livello locale e regionale non sono regolamentati o non prevedono norme specifiche di tutela.

Principali caratteristiche dei vari quadri nazionali

Conformemente ai principi e alle motivazioni del rapporto del Consiglio d'Europa sulla protezione degli informatori, i seguenti elementi sono particolarmente pertinenti per determinare se le norme esistenti offrono la protezione necessaria: (i) la definizione di informatore/ del *whistleblowing*, (ii) l'ambito di applicazione materiale della legge, (iii) l'ambito di applicazione personale della legge, (iv) il quadro normativo, (v) i canali previsti per le segnalazioni e la divulgazione delle informazioni, (vi) l'esistenza o meno della garanzia di riservatezza per il segnalante, (vii) le misure previste per dare seguito alla segnalazione o alla divulgazione e infine (viii) le protezioni previste contro le ritorsioni e altri rischi sul luogo di lavoro. L'obiettivo di questa sezione è l'analisi più approfondita delle legislazioni nazionali, al fine

23 Si veda *Transparency International Italia, Milan Introduces Protection for Public Sector Whistleblowers, Council Votes Protection and Promotion of Whistleblowing in the public interest*, 19 giugno 2013 (Disponibile sul sito: https://www.transparency.org/news/pressrelease/milan_introduces_protection_for_public_sector_whistleblowers%2).

di comprendere maggiormente le disposizioni di legge applicabili e la diversità dei quadri giuridici relativi agli informatori. I paesi selezionati illustrano la diversità delle modalità di protezione degli informatori, ma anche il contesto più ampio in cui si inserisce la legislazione. Gli elementi principali e le specificità di ogni paese sono descritti qui di seguito.

Albania

Nel giugno 2016 l'Albania ha adottato una legge sulle "segnalazioni e la protezione degli informatori".²⁴

Si tratta della prima iniziativa globale nel paese mirante a proteggere gli informatori del settore pubblico e privato. L'applicazione della legge era prevista in due tappe: prima nel settore pubblico, a partire dal 1° ottobre 2016, e poi nel settore privato, a partire dal 1° luglio 2017.

La definizione di segnalazione e di informatore contenute nel testo di legge sono conformi alle migliori prassi internazionali. Tuttavia, la definizione di segnalazione si concentra principalmente sulle denunce che fanno emergere casi di corruzione e non è estesa ad altri tipi di illeciti. Pertanto, mentre il campo di applicazione personale della legge è esteso, poiché include persone che lavorano nel settore pubblico e privato, comprese quelle che non sono più attive, il suo campo di applicazione materiale è limitato alla corruzione. Per quanto riguarda le segnalazioni,

²⁴ Si veda il testo originale in albanese, disponibile sul sito: <https://www.parlament.al/wp-content/uploads/2016/06/ligj-nr.-60-dt.-2.6.2016.pdf>

la legge prevede la creazione di canali interni ed esterni. Gli enti privati con più di 100 dipendenti e gli enti pubblici con più di 80 dipendenti sono tenuti a creare unità interne per le segnalazioni. Tali unità sono ugualmente incaricate di indagare sui casi segnalati. Gli informatori possono rivolgersi direttamente all'“Alto ispettorato delle dichiarazioni e verifiche di patrimonio e dei conflitti di interesse”. Le segnalazioni riguardano in particolare i casi in cui l'organismo pubblico o privato ha omesso di avviare un'inchiesta, oppure quando sussistono dubbi sull'imparzialità dell'ente o timori che le prove possano essere distrutte.

La tutela degli informatori in Albania è stata istituita nel contesto di altre iniziative giuridiche di lotta contro la corruzione. In realtà, la legge sulla protezione degli informatori mira a colmare certe lacune individuate nell'applicazione della legge “sulla cooperazione del pubblico nella lotta contro la corruzione”. Quest'ultima legge disciplina la segnalazione e la registrazione di denunce di pratiche corruttive, promuovendo la partecipazione del pubblico e proteggendo le persone che fanno emergere i casi di corruzione all'interno della pubblica amministrazione.

Poiché la legge sulla protezione degli informatori è stata adottata recentemente, i dati relativi alla sua applicazione sono ancora insufficienti, soprattutto a livello locale e regionale. Tuttavia, secondo l'esperienza locale riguardante l'applicazione della legge anticorruzione, che prevede ugualmente la segnalazione di irregolarità, si può notare che l'attuazione delle segnalazioni è piuttosto insoddisfacente. Gli enti locali non hanno adottato la maggior parte delle misure anticorruzione derivanti dal quadro legislativo e non

hanno le capacità professionali necessarie per esercitare la loro autorità e fare applicare la legge.²⁵

Inoltre, l'applicazione delle leggi e l'adozione dei testi delle disposizioni regolamentari necessarie a livello locale e regionale pongono un problema in Albania, come indicato nelle relazioni di attività della Commissione europea.²⁶

Ci si può interrogare, pertanto, sull'effettiva attuazione della protezione degli informatori, anche se questo testo legislativo non richiede alcun decreto attuativo supplementare. È altrettanto preoccupante per l'applicazione della legge il contesto della società albanese. In particolare, il sostegno della società agli autori di segnalazioni di irregolarità è generalmente scarso e questa pratica non è ancora solida, né regolarmente accettata. Un'indagine condotta per i Balcani occidentali, che riguardava in particolare l'Albania, ha mostrato che su oltre 7.000 persone intervistate in tutta la regione, solo un terzo circa riteneva che fossero accettabili le segnalazioni di irregolarità, mentre una persona su sei affermava che gli informatori dovrebbero essere sanzionati per avere segnalato

25 Istituto per la democrazia e la mediazione, Sfide delle collettività locali nella lotta alla corruzione: Una valutazione del sistema anticorruzione in 20 comuni albanesi (disponibile online: <http://idmalbania.org/wp-content/uploads/2016/10/ReportChallenges-of-LGUs-in-the-fight-against-corruption.pdf>).

26 Si veda Commissione europea, Politica europea di vicinato e negoziati di allargamento, documenti principali. Albania (disponibile sul sito: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/news_corner/key-documents_en?-field_file_theme_tid%5b0%5d=96&field_file_country_tid%5b0%5d=79).

i fatti.²⁷ Questo atteggiamento della società nei confronti delle denunce di irregolarità è legato alla debolezza del controllo del potere giudiziario e, globalmente, al basso livello di fiducia nelle istituzioni pubbliche, specialmente nei casi di corruzione molto mediatizzati, per i quali la popolazione dubita che saranno imposte le necessarie sanzioni.²⁸

	<p>Legge specifica:</p> <p>Legge n. 60/2006 relativa alle segnalazioni di illeciti e la protezione degli informatori</p>
<p>Leggi che prevedono la protezione degli informatori</p>	<p>Altra legislazione pertinente:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▶ Legge relativa alla “Cooperazione del pubblico nella lotta contro la corruzione”; ▶ Codice del lavoro, modificato nel 2008 per garantire la protezione dei dipendenti che rivelano atti corruttivi da sanzioni ingiustificate;

²⁷ Regional Cooperation Council, Public Attitudes to Whistleblowing in Southeast Europe – Data Analysis of Opinion Survey About Whistleblowing and the Protection of Whistleblowers, Report, 12 aprile 2017 (Disponibile sul sito: <http://www.rcc.int/pubs/44/public-attitudes-to-whistleblowing-in-south-east-europe--data-analysis-of-opinion-survey-about-whistleblowing-and-the-protection-of-whistleblowers>).

²⁸ Konard-Adenauer-Stiftung e.V., Whistleblowers Protection in Albania: An Assessment of the Legislation and Practice, 15 novembre 2013 (Disponibile sul sito: http://www.kas.de/wf/doc/kas_11294-1442-1-30.pdf?131119092415).

- ▶ Legge sulla funzione pubblica, che conferisce ai funzionari il diritto di disobbedire a ordini illeciti, ma non prevede una protezione dalle ritorsioni in caso di disobbedienza;
- ▶ Legge sulla prevenzione dei conflitti di interesse, che consente la segnalazione alle autorità governative di regolazione o tramite canali esterni, come i media;
- ▶ Codice di Procedura amministrativa, che consente a chiunque di sporgere reclamo per qualsiasi atto amministrativo e conferisce ai funzionari pubblici il diritto di chiedere la revoca o la modifica di un atto.

Belgio

La protezione giuridica degli informatori è entrata in vigore in Belgio a livello federale il 4 aprile 2014.²⁹ Il Belgio è il primo paese in cui la protezione regionale degli informatori esiste da prima dell'adozione di una legge nazionale.

Delle disposizioni relative agli informatori erano applicate a partire dal 2004 nell'amministrazione fiamminga, dove il

²⁹ Si veda il testo originale della legge (disponibile sul sito: http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/change_lg.pl?language=fr&la=F&table_name=loi&cn=2013091506).

Difensore civico fornisce un canale per le segnalazioni esterne e una protezione a coloro che non sono in grado di segnalare un illecito sul loro luogo di lavoro. Il Parlamento fiammingo ha ulteriormente rafforzato queste disposizioni con un decreto del 2012.³⁰ La procedura di protezione degli informatori è inoltre prevista nel decreto relativo al Difensore civico, che risale al 1998 e che è stato recentemente rinnovato nel 2014.³¹

I dipendenti dispongono di vari canali per effettuare le segnalazioni e possono rivolgersi a diverse persone di contatto autorizzate a segnalare le irregolarità, quali il loro superiore, l'“Audit Vlaanderen” (la divisione di audit interno del governo fiammingo) e il centro “Spreekbuis”. Quest'ultimo è un punto di contatto centrale istituito dalle autorità fiamminghe, ma che agisce in completa indipendenza, in particolare in materia di integrità e benessere dei dipendenti. Il centro Speekbuis è

30 Si veda il testo originale della legge (disponibile online: http://www.etaamb.be/nl/decreet-van-09-november-2012_n2012206772.html). Si veda inoltre Commissione europea, EU Anti-Corruption Report on Belgium 2014 (Disponibile sul sito: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/anti-corruption-report/docs/2014_acr_belgium_chapter_en.pdf).

31 Kristien Verbraeken, The Flemish Government's central point of contact for integrity and wellbeing at work – Committing to Effective Whistleblower Protection, Organisation for Economic Cooperation and Development, 16 marzo 2016 (Disponibile sul sito: <http://www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/4216061ec009.pdf?expires=1511899895&id=id&acname=ocid177380&-checksum=9913F5A03417A3D7A4E0845D97C70204>).

gestito da “professionisti e specialisti qualificati, che sanno come gestire le chiamate e i messaggi spesso altamente emotivi che ricevono”.³² Oltre allo Speekhuis, esiste il call center 1700 al quale il pubblico può rivolgersi per segnalare atti repressibili alle autorità fiamminghe. Nel 2017, ad esempio, il call center 1700 ha ricevuto 1.042.708 chiamate, e-mail e messaggi istantanei.³³

Repubblica Ceca

Nella Repubblica ceca, la protezione degli informatori è considerata uno strumento importante del più ampio programma di lotta contro la corruzione; è basata sulla politica governativa anticorruzione e sul piano d’azione del 2015, due documenti strategici significativi. La legislazione prevede tuttavia soltanto una protezione parziale, poiché sono fallite le iniziative per l’adozione di una legge specifica. Nel periodo 2007-2010, il ministero dell’Interno, in collaborazione con *Transparency International* Repubblica ceca, ha cercato di istituire una protezione degli informatori. Tuttavia è stato riferito che:

“La difficoltà di distinguere la natura specifica delle consulenze necessarie per la gestione di una linea dedicata per le segnalazioni da quelle fornite dai servizi giuridici generali ai sensi delle norme sugli appalti pubblici ha condotto all’abbandono totale del servizio.”³⁴

È stata creata nel 2014 la Commissione governativa di lotta contro la corruzione, con il compito di garantire un

32 Ibid. pag. 134.

33 Ibid. pag. 137.

34 Anna MYERS e Petr LEYER, Possible Functions of a Whistleblower Centre in the Czech Republic, 2015, pag. 30.

coordinamento e di svolgere un ruolo consultivo in materia. Dal 2013, sono state presentate proposte legislative e un nuovo progetto è in corso di elaborazione dal 2015.³⁵ Tuttavia, non è stata ancora varata una legge specifica sulla protezione degli informatori. Nel settore pubblico, la legge sulla funzione pubblica del 2014 protegge i dipendenti che segnalano delle irregolarità. Il decreto attuativo è entrato in vigore nel 2015 e prevede l'obbligo per ciascun ministero di mettere a disposizione delle apposite cassette chiuse in cui i funzionari pubblici possono segnalare le irregolarità.³⁶

Oltre alla legge sulla funzione pubblica, il Codice del lavoro, il Codice di procedura amministrativa e il Codice penale contengono disposizioni che offrono almeno una protezione parziale agli informatori. La legge sulla funzione pubblica prevede la tutela giuridica e l'anonimato per i funzionari che segnalano casi di corruzione o atti illeciti commessi dai loro colleghi. Esiste tuttavia un "dovere di silenzio" dei funzionari pubblici e non è chiaro come tale obbligo possa conciliarsi con la protezione degli informatori. È probabilmente per questa ragione che solo pochissimi funzionari pubblici hanno presentato denunce di atti illeciti.³⁷ In ogni modo, come lo ha dimostrato un recente studio nella Repubblica ceca e in

35 Ibid.

36 Regolamento governativo n. 145/2015 Racc. sulle misure relative alla segnalazione di sospetti di comportamento illecito presso una pubblica amministrazione.

37 Frank Bold, Briefing on Implementation of Civil Service Act, Czech Republic, 1 ottobre 2015, pag. 6 (Disponibile sul sito: http://en.frankbold.org/sites/default/files/tema/briefing-civil_service_act-2015-10-09_0.pdf)

altri quattro paesi (Polonia, Slovacchia, Ungheria ed Estonia), quando è effettuata una segnalazione, il basso livello di sostegno istituzionale spinge gli informatori a cercare altri mezzi per rivelare comportamenti dannosi, contrari all'etica o illegali.³⁸

Manca a livello nazionale o locale e regionale un organismo incaricato di rispondere alle preoccupazioni degli informatori. Si è discusso della possibilità di istituire tale organismo, simile a quello già esistente nei Paesi Bassi, e si è dibattuto sulla protezione degli informatori, ma le ultime informazioni indicano che tale organismo non è ancora stato istituito. Per porre rimedio a questa carenza istituzionale, *Transparency International* Repubblica Ceca ha creato nel 2005 un centro di assistenza giuridica e di azione civica, al fine di offrire assistenza gratuita agli informatori, ma anche ai testimoni di pratiche corruttive.

Estonia

L'Estonia non dispone di un sistema istituzionale in materia di protezione degli informatori. Ha tuttavia ratificato degli strumenti internazionali che impongono di offrire una

38 Si veda Anna MYERS e Petr LEYER, Concept Paper: Possible functions of a Whistleblower Centre in the Czech Republic, Project to Strengthen anti-corruption and anti-money laundering systems in the Czech Republic (Disponibile online: <https://rm.coe.int/16806d11e5>). Vedi anche FRANKOVA, L e L. PETROKOVA (2014) About Us With Us With Us: Protezione degli informatori nel contesto ceco e rispetto ad altri paesi. OŽIVENÍ: Repubblica Ceca.

certa forma di protezione alle persone che effettuano delle segnalazioni, come la Convenzione penale sulla corruzione e la Convenzione civile sulla corruzione. È anche Parte contraente della Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione e della Convenzione dell'OCSE sulla lotta alla corruzione.

Nel 2013, l'Estonia ha adottato una legge anticorruzione, che prevede la protezione dei dipendenti del settore pubblico in caso di segnalazioni di corruzione.³⁹ Questa legge istituisce l'obbligo per i dipendenti del settore pubblico di segnalare casi di corruzione, comportamenti contrari all'etica o illegali e stabilisce misure disciplinari in caso di mancato rispetto di tale obbligo.⁴⁰ Pare tuttavia che sia l'unica protezione esistente e che non si applichi al settore privato, sebbene sia stato indicato che i funzionari pubblici che segnalano problemi riguardanti il settore privato godrebbero di tale protezione.⁴¹ Mentre la legge sul contratto di lavoro vieta il licenziamento abusivo, non è certo che questa protezione possa essere applicabile agli informatori.

39 Blueprint for Free Speech, Whistleblower Protection Laws (Disponibile sul sito: <https://blueprintforfreespeech.net/whistleblowing-laws-map>).

40 Si veda Transparency International Estonia, Rapporto per paese, Whistleblower Protection Assessment Report on Estonia, 2009 (Disponibile sul sito: http://www.whistleblowers.org/storage/documents/Estonia/transparency_estonia.pdf).

41 Blueprint for Free Speech, A Change of Direction, Briefing Paper, Whistleblower Protection in Estonia (Disponibile sul sito: <https://www.changeofdirection.eu/assets/briefings/EU%20briefing%20paper%20-%20Estonia%20-%20english.pdf>).

Recenti ricerche hanno riguardato la pratica delle segnalazioni in Estonia. Uno studio comprendente 40 interviste con informatori che agiscono nell'interesse pubblico ha dato risultati inquietanti. Risulta che circa l'80% delle segnalazioni è stato oggetto di inchieste e solo il 30% di tali inchieste sono state concluse o hanno dato luogo a misure disciplinari.⁴² Un altro aspetto interessante è che tutti gli informatori intervistati hanno voluto restare anonimi a causa di forti timori di conseguenze negative se la loro identità fosse conosciuta. Questo timore è giustificato, se si considera che l'opinione pubblica estone ha un'immagine negativa della segnalazione di irregolarità e che la maggior parte delle persone ritiene che i problemi debbano essere trattati e risolti all'interno di un'organizzazione o di un'istituzione.⁴³ In realtà, non si tratta solo di una questione di pressione o di percezione sociale: le cifre disponibili indicano che un informatore su cinque ha perso il lavoro, il che è piuttosto allarmante.⁴⁴ Ad esempio, in un caso a livello locale, nella città di Narva, la rivelazione di irregolarità nella gestione dei beni comunali e degli appalti pubblici ha avuto come conseguenza il licenziamento dei tre informatori coinvolti. Un intero servizio comunale è stato sciolto a seguito della segnalazione.

42 Lenka FRANKOVÁ, About Us With Us, Protection of whistleblowers in the Czech context and in comparison with other countries, 2016 (Disponibile sul sito: https://whistlenetwork.files.wordpress.com/2016/12/v4-and-estonia-study-on-wb_eng.pdf).

43 Ibid., pag. 15.

44 Ibid., pag. 19.

Francia

La Francia dispone dalla fine del 2016 di una nuova legge sulla protezione degli informatori, nota come Legge Sapin II.⁴⁵ Non è interamente dedicata alla protezione degli informatori, ma prevede disposizioni sul tipo di segnalazioni e sulle questioni a cui si applica la tutela. Si noti che la legge è stata adottata a seguito delle critiche internazionali rivolte alla Francia, il cui atteggiamento era percepito come “poco interventista” nei confronti della repressione di atti corruttivi.⁴⁶ Si deve inoltre osservare che, al momento dei primi dibattiti in Francia sulla protezione degli informatori, nel 2005, numerosi sindacati consideravano la protezione degli informatori “esogena” e ritenevano che tale sistema, di ispirazione americana, legato alla Legge *Sarbanes Oxley* (SOX, 2002), fosse pregiudizievole per i sindacati e avvantaggiasse gli investitori.⁴⁷

45 Si veda il testo originale della legge in francese, <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000033558528&dateTexte=20170616>

46 Si veda Susrut A. CARPENTER, Patrick HANNON, George A. STAMBULIDIS, *New French Anti-Corruption Law: Companies Doing Business in France Must Beware*, 22 novembre 2016 (Disponibile sul sito: <https://www.lexology.com/library/detail.aspx?g=bab97afd-83bb-40be-bdc7-39aaec08f797>).

47 Nicole-Marie MEYER, Christophe SPECKBACHER, Katharina WEGHMANN e Marc LE MENESTREL, *Towards effective protection for whistleblowers; making whistleblowing work with and beyond the Council of Europe, Recommendation on the Protection of whistleblowers. How could France implement the Council of Europe's principles concerning the protection of whistleblowers?*, *La Revue des droits de l'homme*, ottobre 2016.

Prima dell'entrata in vigore della legge Sapin II, le disposizioni in materia di protezione degli informatori erano disperse in vari testi. La legge prevedeva una protezione degli informatori in caso di discriminazione, molestie, corruzione, gravi rischi per la salute pubblica o per l'ambiente, e procedimenti penali.⁴⁸ Di conseguenza, la legge Sapin II mirava a normalizzare le misure di tutela legale in questo campo fino ad allora frammentarie per i vari tipi di segnalazioni nell'interesse pubblico. Tuttavia, la legge Sapin II non ha una portata generale e le critiche che le sono rivolte riguardano il fatto che non copre le segnalazioni di informazioni di natura medica, le comunicazioni privilegiate tra l'avvocato e il suo cliente o le informazioni relative all'intelligence/alla sicurezza nazionale. La protezione del vincolo di segretezza per le questioni relative alla sicurezza nazionale è stata criticata come una grave lacuna della legge, soprattutto perché il testo vieta le ritorsioni contro gli informatori,⁴⁹ ma prevede eventuali azioni penali per la rivelazione di segreti di Stato. Pertanto, Sapin II non dissipa la confusione circa le conseguenze di una segnalazione e le protezioni di cui godono gli informatori.

Per quanto riguarda il campo d'applicazione della tutela, la legge Sapin II estende la protezione a qualsiasi persona che, in maniera "disinteressata" e in buona fede, segnali una violazione della legge al proprio datore di lavoro o alle autorità giudiziarie o amministrative competenti. Anche i

48 Sophie PÉLICIER-LOEVENRUCK, Decrypting the New Whistleblower Law in France, 24 maggio 2017 (Disponibile sul sito : <https://www.lexology.com/library/detail.aspx?g=1d511e5e-ffe4-4543-93f7-61ed49e1b30f>).

49 Ibid. 49.

canali per effettuare le segnalazioni sono stati criticati dagli esperti, in quanto la legge impone l'obbligo di rivolgersi in primo luogo a un superiore gerarchico diretto o indiretto e, se tale segnalazione non è seguita da effetto (o in caso di pericolo grave e imminente, o rischio di danni irreversibili), potrà essere rivolta all'autorità giudiziaria o amministrativa, o al rappresentante di un ordine professionale e, in ultima istanza, ai media.

È importante sottolineare che l'identità dell'informatore resterà riservata, tanto più che la legge prevede che la divulgazione dell'identità dell'autore della segnalazione senza il suo consenso è passibile di una pena detentiva fino a due anni e di una multa fino a 30.000 euro. Questo livello di protezione dell'identità dell'informatore è giustificato, se si tiene conto del fatto che, per potere godere della protezione, la persona deve in primo luogo segnalare l'illecito o la violazione al proprio superiore. A differenza di altre leggi sulla protezione degli informatori, la legge Sapin II prevede anche una pena detentiva fino a un anno di reclusione e una multa fino a 15.000 euro in caso di ritorsioni contro l'informatore o di tentativi di impedirgli di effettuare una segnalazione.

Oltre al settore pubblico, la legge Sapin II stabilisce le garanzie per la tutela dei dipendenti del settore privato e impone alle imprese di definire regole interne in materia di segnalazioni. Più precisamente, le aziende con oltre 500 dipendenti e con un fatturato di almeno 100 milioni di euro sono tenute a istituire misure e procedure di conformità. Il decreto n. 2017-564 dell'aprile 2017 fornisce ulteriori indicazioni sull'applicazione della legge. Richiede che i datori di lavoro determinino quale sia lo strumento giuridico adeguato per segnalare gli illeciti,

ma non obbliga a istituire una linea dedicata (*hotline*) o qualsiasi altro dispositivo elettronico di segnalazione.

Germania

In Germania non esiste una legge generale che preveda la tutela degli informatori in tutti i settori. Nel 2013, le proposte di legge in materia di protezione sono state respinte, in quanto il governo ha ritenuto sufficienti le norme frammentarie in vigore. Da allora, non vi è più stato un dibattito legislativo su un'eventuale legge specifica relativa alla protezione degli informatori, malgrado la presenza attiva della società civile che si adopera per fare adottare una legislazione in materia.

La legge fondamentale tedesca contiene una serie di disposizioni volte a garantire la libertà di coscienza, di informazione e di espressione, il diritto di petizione, che comprende il diritto di presentare richieste o denunce presso un organismo pubblico, nonché il diritto di segnalare illeciti. Di conseguenza, il quadro giuridico fondamentale in Germania stabilisce i parametri che garantiscono una protezione generale in materia di segnalazioni.

Il diritto derivato prevede ugualmente delle disposizioni in materia di protezione. Nel luglio 2016, è stata promulgata la nuova legislazione sull'Autorità federale di vigilanza finanziaria per proteggere gli informatori. Qualsiasi persona, tramite un apposito portale, può fornire informazioni su violazioni delle norme di cui l'Autorità garantisce il controllo. Possono essere comunicate in modo anonimo, ma, se non è il caso, l'Autorità federale di vigilanza finanziaria ha il dovere di proteggere l'identità dell'informatore. Le persone che effettuano tali segnalazioni non sono tutelate contro ritorsioni, licenziamenti

o vessazioni. La protezione risiede innanzitutto nel segreto sull'identità dell'informatore, in modo che non subisca le ripercussioni negative della segnalazione.

La necessità di questa legislazione è stata motivata da un certo numero di casi in cui sono state inflitte multe a società e autorità tedesche in relazione a denunce di irregolarità che non avevano avuto un seguito. In particolare, la Deutsche Bank avrebbe accettato di pagare una multa di 52,6 milioni di euro alla Commissione statunitense di vigilanza sulle operazioni di borsa (*US Securities and Exchange Commission*) per porre fine all'azione legale, dopo che tre ex dipendenti avevano riferito che l'istituzione finanziaria aveva ingannato gli investitori gonfiando il valore del proprio portafoglio di derivati durante la crisi finanziaria. Analogamente, nel 2013, Gary DeDilectis ha citato la Deutsche Bank negli Stati Uniti dopo essere stato licenziato per aver rivelato che l'istituto bancario aveva addebitato un sovrapprezzo ai propri clienti senza informarli.⁵⁰

Un altro testo legislativo che prevede una certa forma di protezione, è la Legge sulla tutela dell'occupazione, che non riguarda specificamente gli informatori, ma disciplina i licenziamenti per motivo illecito.⁵¹ D'altro canto, conformemente alla legge sui funzionari pubblici, questi

50 Ben KNIGHT, Deutsche Welle, Germany sets up banking whistleblower portal, 4 gennaio 2017 (Disponibile sul sito: <http://www.dw.com/en/germany-sets-up-banking-whistleblower-portal/a-37005663>).

51 Testo completo della legge (in tedesco): <https://www.gesetze-im-internet.de/kschg/BJNR004990951.html>

ultimi sono specificamente protetti quando fanno una segnalazione, ma solo se si tratta di casi di corruzione.⁵²

In Germania la giurisprudenza dei tribunali è una fonte essenziale del diritto in materia di protezione degli informatori, sebbene non sia sempre stata coerente. In una decisione del 2001, la Corte costituzionale federale ha giudicato che un licenziamento violava il diritto fondamentale alla libertà d'azione e il principio dello Stato di diritto, se la persona era stata licenziata perché era stata testimone dell'accusa e quindi non aveva fatto altro che adempiere ai suoi doveri civili.⁵³ Inoltre, la Corte ha ritenuto che costituiva ugualmente violazione della legge il licenziamento di un informatore per avere fatto una dichiarazione volontaria alle autorità giudiziarie e di polizia, se aveva agito in buona fede, presumendo l'esistenza di un illecito commesso ad esempio dal suo datore di lavoro.⁵⁴ Tuttavia, gli esperti hanno rilevato che nelle sentenze successive del 2003 e del 2006, il Tribunale federale del lavoro aveva ritenuto che un dipendente deve fare una segnalazione interna, in primo luogo e, se omette di farlo, il licenziamento sarebbe quindi lecito, tranne in casi eccezionali, in cui risolvere la situazione a livello

52 Report on legal situation in Germany (in tedesco, disponibile sul sito: <http://www.dgb.de/presse/++co++e6fb1f4c-8e05-11e5-bf89-52540023ef1a>).

53 BVerfG, Beschluss der 2. Kammer des Ersten Senats vom 02. Juli 2001 - 1 BvR 2049/00 - Rn. (1-24) (Disponibile sul sito: http://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/rk20010702_1bvr204900.html).

54 Guido STRACK, Whistleblowing in Germany; https://www.whistleblower-net.de/pdf/WB_in_Germany.pdf

interno avrebbe costituito un abuso. Tuttavia, quest'ultima condizione è vaga e non garantisce la certezza del diritto per l'informatore. Spetta quindi al giudice determinare, caso per caso, se e in quali condizioni possa essere considerata ragionevole una procedura di segnalazione esterna.

Ungheria

L'Ungheria dispone di una tutela legale specifica per gli informatori, promulgata nel 2014.⁵⁵ La legislazione vieta le ritorsioni contro gli informatori del settore pubblico e privato quando rivelano comportamenti contrari all'etica o illegali connessi a fondi o proprietà pubbliche. È importante sottolineare che questa legislazione si applica alle autorità pubbliche centrali e locali e che prevede l'istituzione di un sistema elettronico di segnalazione, gestito dal Commissario per i diritti fondamentali.⁵⁶ Per quanto riguarda il settore privato, le imprese possono istituire un sistema interno per le segnalazioni, ma non ne hanno l'obbligo. Se, tuttavia, un'impresa decide di farlo, deve rispettare i dettami della legge. Non si dispone di dati per verificare se le imprese ungheresi stiano istituendo questi sistemi e, se lo fanno, se siano effettivamente conformi alla legge.

55 Blueprint for Free Speech, Whistleblower Protection in Hungary (Disponibile sul sito: <https://www.changeofdirection.eu/assets/briefings/EU%20briefing%20paper%20-%20Hungary%20-%20english.pdf>).

56 Zoltan HEGYMEGI-BARAKONYI, New whistleblowing legislation in Hungary, 9 giugno 2014 (Disponibile sul sito: <https://globalcompliance-news.com/new-whistleblowing-regulation-in-hungary/>).

Per quanto riguarda la procedura per le segnalazioni, ogni dipendente può inserire nel sistema la propria informazione, indicando il proprio nome o può segnalare in forma anonima, ma il datore di lavoro può decidere di ignorare le segnalazioni anonime.⁵⁷ Il dipendente che effettua una segnalazione deve dichiarare esplicitamente che agisce in buona fede. Esiste l'obbligo di tenere informato l'autore della segnalazione dei risultati dell'inchiesta e delle misure adottate per porre rimedio alle irregolarità riscontrate.

Tuttavia, nella pratica, si può mettere in dubbio l'efficacia della legge a causa dell'atteggiamento della società nei confronti delle segnalazioni. Uno studio condotto da *Transparency International* Ungheria mostra che il 70 per cento degli ungheresi non segnalerebbe la corruzione, poiché la maggior parte di loro è convinta che nulla sarà intrapreso per correggere la situazione, ma che al contrario potrebbero esserci ritorsioni.⁵⁸

Paesi Bassi

Dal 2009 sono in vigore nel settore pubblico delle disposizioni per la protezione degli informatori. In assenza di una legge per il settore privato, i sindacati, insieme ai datori di lavoro, hanno elaborato un codice deontologico, destinato a guidare

57 Tamás BALÁZS, Whistleblowing – legal situation in Hungary (disponibile sul sito: <http://east-legal.com/whistleblowing-legal-situation-in-hungary/>).

58 Transparency International Ungheria, 'Hungarians say our country is corrupt, and the situation is getting worse', 8 luglio 2013 (disponibile sul sito: <https://transparency.hu/en/news/a-magyarok-szerint-korrupci-az-orszagunk-es-a-helyzet-romlik/>).

la condotta dei datori di lavoro e dei dipendenti.⁵⁹ Inoltre, è stato aperto nell'ottobre 2012 il Centro di consulenze per gli informatori (*Adviespunt Klokkenluiders*), istituito con decreto provvisorio, per fornire consulenze giuridiche indipendenti e fungere da *think tank* politico.

I risultati dell'*Adviespunt Klokkenluiders* sono stati valutati a metà del 2014 e sono state effettuate modifiche giuridiche per istituire la *Casa dei Whistleblowers* (*Huis voor Klokkenluiders*), che ora ha una base giuridica permanente. Svolge tre funzioni principali: fornire consulenza, condurre indagini e condurre ricerche.⁶⁰ I Paesi Bassi sono un eccellente esempio di un paese che sta compiendo seri sforzi per sostenere gli informatori, non solo creando strumenti giuridici, ma anche istituendo organismi specializzati con la capacità e la competenza necessarie per gestire seriamente le denunce di irregolarità. Tuttavia, nella pratica, la *Casa dei Whistleblowers* è rimasta per lo più inattiva e non ha mai svolto un ruolo di primo piano nel garantire protezione e sostegno, come era sua intenzione.

Un altro aspetto importante del sistema per le segnalazioni nei Paesi Bassi è il fatto che incoraggia la riservatezza. Quando una persona si rivolge alla *Casa dei Whistleblowers*, non viola il dovere di lealtà nei confronti del datore di lavoro, anche se sono previste eccezioni, quando si tratta di sicurezza nazionale

59 Stichting Van de Arbeid (2010) *Statement on Dealing with Suspected Malpractices in Companies*. Pubblicazione n.1/10, 3 marzo 2010, Paesi Bassi (Traduzione aggiornata agosto 2012, Disponibile sul sito: http://www.stvda.nl/en/~media/files/stvda/talen/engels/2012/20120829_en.ashx).

60 Per maggiori informazioni: <https://huisvoorklokkenluiders.nl/>

e se esiste un obbligo di segreto professionale.⁶¹ I rapporti relativi al 2015 indicano tuttavia che l'85% delle segnalazioni ha avuto conseguenze negative per gli informatori.⁶²

Norvegia

La Norvegia dispone di un elevato livello di tutela degli informatori, con pratiche tra le più avanzate per le segnalazioni, applicate in maniera molto efficace.⁶³ Nel 2004, sono state apportate modifiche alla Costituzione norvegese, al fine di rafforzare il diritto alla libertà di espressione, in particolare quello di parlare liberamente con l'amministrazione. Ogni legittima limitazione all'esercizio di tale libertà deve essere prescritta dalla legge e giustificata.

A livello di diritto derivato, l'articolo 2 della legge sull'ambiente di lavoro (2005, modificata nel 2015)⁶⁴ protegge gli informatori

61 Anna MYERS e Petr LEYER, Possible Functions of a Whistleblower Centre in the Czech Republic, 2015, pag. 19.

62 Advice and Referral Centre, Annual Report 'Honouring Courage' 2015 (Disponibile sul sito: https://huisvoorklokkenluiders.nl/wp-content/uploads/2015/03/ENG_JV.pdf).

63 Marit SKIVENES, Sissel TRYGSTAD, Explaining whistleblowing processes in the Norwegian labour market: Between individual power resources and institutional arrangements, *Economic and Industrial Democracy* Vol. 38, Issue 1, pp. 119 – 143, 2015; SKIVENES, M, TRYGSTAD, SC (2010) When whistleblowing works: The Norwegian case. *Human Relations* 63(7): 1071–1097.

64 Blueprint for Free Speech, Norway – Whistleblower Protection (Disponibile sul sito: <https://blueprintforfreespeech.net/document/norway>).

del settore pubblico e privato contro le ritorsioni e prevede degli indennizzi al riguardo.

A partire da marzo 2017, la protezione degli informatori è stata ulteriormente rafforzata con la Legge sull'ambiente di lavoro, che ha esteso la tutela ai lavoratori a contratto.⁶⁵ Inoltre, le aziende che occupano almeno dieci persone hanno l'obbligo di preparare una procedura per le segnalazioni. Questa legge prevede inoltre un'estensione delle norme di riservatezza, al fine di rendere più sicure le segnalazioni ai pubblici poteri. Alcuni esperti rilevano tuttavia delle lacune nella protezione degli informatori in Norvegia, quali, ad esempio, l'assenza nella legislazione di una definizione precisa di "segnalazione" e dell'indicazione dei canali disponibili per effettuare segnalazioni esterne. Ciononostante, studi empirici dimostrano che la Norvegia garantisce generalmente un ambiente sicuro per gli informatori e che, se necessario, questi ultimi sono disposti a fare nuovamente una segnalazione in futuro.

Polonia

Aumenta in Polonia il sostegno alla protezione degli informatori e uno studio condotto nel 2016 presso sindacati e datori di lavoro sia nel settore pubblico che in quello privato ha concluso che i meccanismi di segnalazione erano percepiti in modo positivo, come strumenti efficaci per la gestione

⁶⁵ Pieter WIJNEN, Strengthening protection of whistleblowers, 31 marzo 2017 (Disponibile sul sito: <http://norwaytoday.info/finance/strengthening-protection-whistleblowers/>).

interna dei rischi. In Polonia sono in corso⁶⁶ dibattiti sulla legislazione in materia di protezione degli informatori e nel novembre 2017 il ministro dei Servizi speciali ha presentato una proposta in tal senso.

Il capo 9 di tale proposta di legge riguarda le norme e procedure per la protezione degli informatori e, per la prima volta in Polonia, include la definizione di informatore: “qualsiasi persona che denunci in modo credibile una o più presunte irregolarità”.

Tuttavia, questa proposta di legge è stata molto contestata dalle ONG attive in questo campo, poiché sostengono che limita lo status giuridico dell’informatore alle persone che denunciano presunti casi di corruzione alle forze dell’ordine e, soprattutto, perché tale status viene concesso arbitrariamente dal pubblico ministero. Pertanto, l’informatore non godrà di alcuna protezione, se il pubblico ministero decidesse di non concedergli tale status e non è previsto alcun diritto di ricorso. La proposta di legge ha inoltre un campo di applicazione molto ristretto, in quanto non garantisce protezione alle persone che potrebbero rivelare fatti che non rientrano nella categoria dei reati.

Gli esperti hanno inoltre osservato che la legge proposta “mina la fiducia del pubblico e potrebbe essere sfruttata abusivamente dalle forze dell’ordine per porre sotto sorveglianza dei datori di lavoro, in violazione dei principi della coesistenza

66 G. MAKOWSKI, e M. WASZAK, The Act on whistleblower protection: The need for and the prospects of its introduction in Poland, Stefan Batory Foundation: Varsavia, 2016, pag. 4.

sociale e della libertà d'impresa.⁶⁷ Molte organizzazioni hanno espresso critiche nei confronti del testo. *Transparency International* ha osservato che il disegno di legge limitava notevolmente la protezione degli informatori sia nel settore pubblico che in quello privato.⁶⁸ Il *Whistleblower International Network* ha scritto direttamente al governo polacco per sottolineare che le disposizioni del testo non erano conformi alle norme internazionali più elevate, tra cui la risoluzione e la raccomandazione dell'APCE del 2015 sul miglioramento della protezione degli informatori, la giurisprudenza della Corte europea dei diritti umani ai sensi dell'articolo 10 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo e la Raccomandazione CM/Rec(2014)7 del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa del 30 aprile 2014 sulla protezione degli informatori.

Svizzera

La Svizzera non offre una protezione specifica agli informatori,⁶⁹ ed è considerata un "terreno difficile"

67 Osservatorio dei cittadini, Main Challenges Regarding the Draft Law on 'Transparency' in the Public Life, 30 ottobre 2017, (Disponibile sul sito: http://citizensobservatory.pl/wp-content/uploads/2017/10/Ustawa-o-jawno%C5%9Bci_g%C5%82%C3%B3wne-problemy_EN_03112017.pdf).

68 Segretariato di *Transparency International*, Proposed 'Transparency' Legislation in Poland must be rethought and revised, 3 novembre 2017 (Disponibile sul sito: https://www.transparency.org/news/pressrelease/proposed_transparency_legislation_in_poland_must_be_rethought_and_revised).

69 Rapporto dell'OCSE, Committing to Effective Whistleblower Protection, 16 marzo 2016, pag. 185 (Disponibile sul sito: <http://www.oecd.org/corporate/committing-to-effective-whistleblower-protection-978926425264252639-en.htm>).

per gli informatori⁷⁰, in quanto ospita numerose imprese multinazionali. Una proposta di legge del 2013 è in discussione, ma non era ancora stata approvata nel novembre 2017.⁷¹

Dal 2011, l'articolo 22a, capoverso 5 della "Legge sul personale della Confederazione elvetica"⁷² protegge i dipendenti dell'amministrazione federale da svantaggi professionali in caso di segnalazione di irregolarità e l'articolo 34c prevede un'indennità in caso di licenziamento. La legge sul personale della Confederazione non si applica agli enti territoriali. I cantoni e i comuni sono incaricati di istituire i loro propri sistemi per effettuare le segnalazioni. Dal 2003, il personale dell'Amministrazione federale può segnalare i sospetti di irregolarità, in particolare in materia di corruzione, a un organo indipendente: il Controllo federale delle finanze (CDF). Il CDF è l'organo superiore di vigilanza finanziaria della Svizzera e, pur facendo parte ufficialmente del Dipartimento federale delle finanze, è indipendente e vincolato solo dal rispetto della Costituzione e della legge.

70 The Economist, Whistleblowing in Switzerland: Rough Terrain – Two court cases illustrate the struggles of employees who allege wrongdoing, 5 dicembre 2015 (Disponibile sul sito: <https://www.economist.com/news/business/21679456-two-court-cases-illustrate-struggles-employees-who-allege-wrongdoing-rough-terrain>).

71 Andreas D. LÄNZLINGER e Roman HUBER, Whistleblowing in Switzerland, 3 agosto 2017 (Disponibile sul sito: <https://www.lexology.com/library/detail.aspx?g=6d5174ef-67d7-4cc2-97da-0cf77c649912>).

72 Testo completo della legge (in tedesco, disponibile sul sito: http://www.gesetze.ch/sr/172.220.1/172.220.1_000.htm).

Per quanto riguarda i canali per le segnalazioni, un informatore può rivolgersi alle autorità giudiziarie, ai suoi superiori o alle autorità di vigilanza finanziaria (CDF). La legge non prevede un ordine preciso nel quale effettuare la segnalazione, per cui i membri del personale possono scegliere liberamente l'una o l'altra di queste vie. Un aspetto importante per la *governance* regionale è il fatto che il sistema per le denunce di irregolarità in Svizzera è considerato decentrato. Diversi Cantoni dispongono di organi interni per le segnalazioni, che, secondo gli esperti anticorruzione, sono estremamente utili. Non è quindi ritenuta necessaria per la protezione degli informatori in Svizzera l'istituzione di un organismo centrale per le segnalazioni.

Caratteristiche comuni e lacune delle leggi nazionali analizzate

Nella maggior parte dei paesi analizzati, l'elaborazione di leggi a tutela degli informatori deriva da preoccupazioni legate alla corruzione e dagli appelli lanciati dalla comunità internazionale, in particolare dal GRECO, affinché fossero adottate misure atte ad affrontare il problema. L'obiettivo è quello di proteggere la rivelazione di informazioni per lottare contro la corruzione; spesso il campo di applicazione della protezione è limitato d'altronde espressamente alla corruzione. Il carattere composito delle segnalazioni di irregolarità, in particolare il fatto che sono una manifestazione concreta della libertà di espressione, come riconosciuto dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, è spesso assente dai testi. Per questo, è preoccupante che le leggi vigenti limitino le possibilità di

una persona di beneficiare delle tutele legate all'esercizio della libertà di espressione quando segnala un sospetto di irregolarità.

Da un punto di vista giuridico, nei paesi esaminati non esiste una protezione rafforzata a livello locale o regionale. Inoltre, gli Stati non hanno compiuto sforzi significativi per garantire che le norme supplementari necessarie siano adottate a livello territoriale, quando la protezione è garantita a livello nazionale. Spesso mancano le misure indispensabili per l'applicazione delle normative nazionali e ci si può quindi interrogare sull'efficacia dei regolamenti nazionali a livello locale e regionale.

Le diverse leggi esaminate non forniscono tutte una definizione dei termini essenziali, che sono " la segnalazione" e "l'informatore". Per quanto riguarda il campo d'applicazione personale della protezione, la maggior parte delle leggi si limitano ai dipendenti del settore pubblico, mentre, per quanto riguarda il campo d'applicazione materiale, i testi si riferiscono essenzialmente, o addirittura unicamente, alla corruzione. Anche i canali per le segnalazioni non sono chiari in tutte le normative esaminate e alcune richiedono che la segnalazione sia effettuata in un primo tempo a livello interno, prima di essere trasmessa all'esterno. D'altronde, i testi mancano di precisione per quanto riguarda la garanzia di riservatezza. Le segnalazioni anonime non sono generalmente incoraggiate e, in alcuni casi, è possibile rifiutare di dare un seguito a segnalazioni inviate in modo anonimo. In alcuni casi, come in Ungheria,

gli informatori sono tenuti a dichiarare che trasmettono la segnalazione in buona fede.⁷³

Consiglio d'Europa: regole, principi e giurisprudenza

Il Consiglio d'Europa ha elaborato una serie di strumenti giuridici in materia di segnalazione di illeciti e di protezione degli informatori sia nel settore della lotta alla corruzione che in quello dei diritti umani. Questa parte del rapporto propone un'analisi giuridica delle fonti più importanti del Consiglio d'Europa, al fine di determinare il livello di protezione e le esigenze in materia di segnalazione. Contiene una sintesi delle varie fonti, quali le convenzioni, la giurisprudenza e i rapporti pubblicati.

I due principali strumenti giuridicamente vincolanti che garantiscono un certo livello di protezione in materia di segnalazioni di illeciti e impongono agli Stati di adottare misure a favore degli informatori che agiscono nell'interesse pubblico sono la Convenzione civile sulla corruzione e la Convenzione penale sulla corruzione.

L'articolo 9 della Convenzione civile sulla corruzione stabilisce che "ciascuna Parte prevede nel suo diritto interno un'adeguata tutela contro qualsiasi sanzione ingiustificata nei confronti di dipendenti i quali, in buona fede e sulla base

⁷³ Dóra PETRÁNYI e Marton DOMOKOS, Hungary New Whistleblowing Law, 18 novembre 2013 (Disponibile sul sito: <https://www.lexology.com/library/detail.aspx?g=482b2d89-a20f-411b-80e1-aa2fb910c569>).

di ragionevoli sospetti, denunciano fatti di corruzione alle persone o autorità responsabili”.

La Convenzione penale sulla corruzione non è strettamente connessa alle segnalazioni di irregolarità, ma il suo articolo 22 stabilisce che gli Stati Parti contraenti siano tenuti ad adottare le misure necessarie per garantire una protezione effettiva e adeguata alle persone che riferiscono informazioni relative a reati, quali la corruzione attiva e passiva nel settore pubblico e privato, il traffico di influenze, il riciclaggio di denaro e gli illeciti contabili. Sebbene le due convenzioni non forniscano una protezione solida e completa per gli informatori che agiscono nell’interesse pubblico, stimolano i paesi ad adottare misure per il rafforzamento della loro tutela.

Tra gli strumenti di lotta contro la corruzione che contengono elementi di protezione degli informatori figura la Raccomandazione (2000)⁴ del Comitato dei Ministri sui codici di condotta per i funzionari pubblici. Il testo incoraggia i paesi ad adottare codici di condotta e l’articolo 12 fa riferimento specifico alla segnalazione di ordini illegittimi impartiti da superiori gerarchici, a violazioni del codice, ad attività illecite riguardanti il servizio pubblico.

Il Gruppo di Stati contro la corruzione (GRECO) svolge un ruolo importante nella valutazione e l’esame del rispetto, da parte degli Stati membri, dei principali testi giuridici del Consiglio d’Europa. La sua analisi si basa su strumenti comprendenti la Risoluzione (97) 24 del Comitato dei ministri sui venti principi guida per la lotta contro la corruzione, la Convenzione penale sulla corruzione (STE n. 173) e la Raccomandazione

Rec(2003)4 del Comitato dei ministri sulle regole comuni contro la corruzione nel finanziamento dei partiti politici e delle campagne elettorali. Nel suo rapporto di valutazione per il periodo 2000-2010, il GRECO ha fornito un'analisi del rispetto delle disposizioni in materia di protezione degli informatori da parte dei suoi Stati membri.

Nel suo rapporto, il GRECO ha osservato che non è sufficiente che le leggi nazionali prevedano che i funzionari pubblici non possano essere oggetto di sanzioni disciplinari o di licenziamento se hanno trasmesso una segnalazione; è invece necessario che i paesi determinino quali "tipi di ritorsioni più sottili" possano essere disponibili e vigilino per proteggere in tal senso i funzionari. Inoltre, conformemente alle norme internazionali più elevate, il rapporto sottolinea la necessità che le procedure di segnalazione a disposizione dei funzionari siano sicure e chiare. Un altro punto molto rilevante del rapporto del GRECO riguarda la necessità della riservatezza e dell'anonimato della segnalazione e sottolinea la differenza tra questi due aspetti. Il rapporto precisa che il fatto di prevedere unicamente la possibilità di segnalazioni riservate non è sufficiente per proteggere pienamente gli informatori dalle ritorsioni. È vero soprattutto nei casi in cui l'identità del funzionario può essere desunta dal tipo di informazioni comunicate: è quindi fondamentale prevedere la possibilità di una segnalazione anonima. Questo aspetto è importante per gli informatori a livello locale e regionale, dove può essere più facile indovinare l'identità della persona che ha rivelato delle informazioni.

Ulteriori iniziative significative per valutare e migliorare la protezione degli informatori in Europa sono state intraprese

dalla Commissione per gli Affari giuridici e i diritti umani del Consiglio d'Europa tra il 2009 e il 2014.⁷⁴ Risulta dal rapporto del 2009 che il concetto di segnalazione non era all'epoca molto conosciuto e che non esisteva una definizione comune del termine "informatore", e che il termine inglese non aveva equivalenti in certi paesi, come l'Estonia, la Polonia e la Turchia. All'epoca, solo la Romania aveva adottato una legge che ne forniva una definizione precisa.⁷⁵

Oltre alle Convenzioni e ai rapporti, la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo (CEDU) è una fonte di informazioni molto importante per analizzare l'evoluzione delle legislazioni e delle tutele che offrono. A differenza della maggior parte degli strumenti giuridici in materia, la giurisprudenza non affronta la questione della segnalazione di irregolarità basata sul tipo di informazioni divulgate, ma privilegia piuttosto il fatto che la segnalazione di illeciti è una manifestazione concreta della libertà di espressione, quale definita nella Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU). Inoltre, a differenza dei rapporti e delle risoluzioni, la giurisprudenza è una fonte del diritto che ha carattere obbligatorio e vincolante. Ne deriva che qualsiasi decisione della Corte europea dei diritti dell'uomo è particolarmente importante per la protezione degli informatori.

74 Commissione Affari giuridici e Diritti umani, La protezione degli "informatori", 2009, APCE Doc. 12006. Rapporto alla Commissione Affari giuridici e Diritti umani, Migliorare la protezione degli informatori, 2015, APCE, doc. 13791.

75 Ibid., Rapporto, 2009, paragrafo 26.

Nel febbraio 2008, la Grande Camera della Corte si è pronunciata in merito alla causa n. 14277/04, *GUJA c. Moldova*. La Corte ha ritenuto che la segnalazione, da parte di un funzionario o di un dipendente del settore pubblico, di condotte o comportamenti illeciti sul posto di lavoro debba essere protetta, in determinate circostanze. La Corte ha dichiarato che le sanzioni nei confronti di un informatore rischiavano di produrre l'effetto di dissuadere altri funzionari dal trasmettere qualsiasi ulteriore segnalazione. L'importanza di questa causa è che la Corte, per la prima volta, ha esplicitamente enunciato alcuni criteri che permettono di determinare se sia stata violata la libertà di espressione. I criteri sono i seguenti:

- a. l'importanza dell'informazione per l'interesse pubblico generale;
- b. l'autenticità dell'informazione comunicata
- c. l'eventuale pregiudizio subito dall'autorità a seguito della divulgazione;
- d. le ragioni che hanno spinto il dipendente a segnalare l'illecito;
- e. se, alla luce del dovere di discrezione del dipendente nei confronti del proprio datore di lavoro, l'informazione è stata resa pubblica in ultima istanza, dopo essere stata trasmessa in primo luogo a un superiore o a un altro organismo competente;
- f. la gravità della sanzione comminata.

Dopo la sentenza *GUJA/Moldova del 2008*, la CEDU si è pronunciata su una serie di casi relativi a segnalazioni di

irregolarità.⁷⁶ Ad esempio, nella causa *HEINISCH c. Germania*, la Corte ha applicato i criteri stabiliti in precedenza e ha ritenuto giustificata la segnalazione esterna, quando le denunce interne sono risultate inefficaci.⁷⁷

Norme e principi internazionali e dell'Unione europea

A livello internazionale, la Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione è lo strumento giuridico che prevede una protezione degli informatori. L'articolo 33 della Convenzione dispone che le Parti contraenti debbano considerare 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 comportamenti illeciti".

L'anno scorso sono state condotte varie iniziative nell'Unione europea per l'eventuale adozione di una legislazione specifica comunitaria sulla protezione degli informatori. Nel maggio 2016, il gruppo Verts/ALE del Parlamento europeo ha

⁷⁶ 19 febbraio 2009, causa n. 4063/04, *MARCHENKO c. Ucraina*; Corte europea dei diritti dell'uomo (Corte EDU) 26 febbraio 2009, causa n. 29492/05, *KUDESHKINA c. Russia*; Corte EDU 21 luglio 2011, causa n. 28274/08, *HEINISCH c. Germania*; Corte EDU 18 ottobre 2011, causa n. 10247/09, *SOSINOWSKA c. Polonia*; Corte EDU 8 gennaio 2013, causa n. 40238/02, *BUCUR e TOMA c. Romania*; Corte EDU 21 ottobre 2014, causa n. 73571/10, *MATÚZ c. Ungheria*; Corte EDU 22 ottobre 2009, causa n. 69519/01, *PASKO c. Russia*.

⁷⁷ Si vedano commi 71-92.

presentato un progetto di direttiva sulla protezione degli informatori, basato sull'articolo 153 del TFUE, mirante a includere la protezione dei dipendenti del settore pubblico e del settore privato.⁷⁸ Nel giugno 2016 è entrata in vigore la direttiva UE sui segreti commerciali, che presenta la segnalazione di irregolarità come un'eccezione al regime giuridico di tutela dei segreti commerciali.⁷⁹

Nel suo programma di lavoro 2017,⁸⁰ la Commissione europea ha indicato che un testo legislativo sulla protezione degli informatori potrebbe essere proposto dopo aver esaminato le questioni giuridiche relative alle competenze dell'Ue in questo settore. Nel marzo 2017, la Commissione ha avviato un processo di consultazione pubblica per un eventuale testo legislativo sulla protezione degli informatori.⁸¹

78 Si veda Vigjilencia ABAZI e Alberto ALEMANNI, *Legal Elements of the Proposal, Draft Whistleblower Directive on Protection in the Public and Private Sector in the European Union*, 4 maggio 2016 (Disponibile sul sito: https://www.greens-efa.eu/legacy/fil-eadmin/dam/Images/Transparency_campaign/WB_directive_draft_for_consultation_launch_May_2016.pdf).

79 Si veda Art 5 della Direttiva Ue sui segreti commerciali (disponibile online: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32016L0943>).

80 Programma di lavoro della Commissione 2017, *Delivering a Europe that protects, empowers and defends*, COM(2016) 710 final, 26 novembre 2016, pag. 12 (Disponibile sul sito: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/cwp_2017_en.pdf).

81 Consultazione pubblica sulla protezione dei whistleblower, 3 agosto 2017 (Disponibile sul sito: http://ec.europa.eu/newsroom/just/item-detail.cfm?item_id=54254).

Nell'aprile 2018 la Commissione europea ha proposto una direttiva sulla protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell'Unione,⁸² che enuncia norme minime per l'armonizzazione della protezione degli informatori in alcuni settori di competenza dell'Ue. Nelle sue motivazioni, la proposta sottolinea l'importanza degli informatori per le segnalazioni a livello locale, in particolare per "segnalare gli aiuti [di Stato] concessi illegalmente e segnalare i casi di utilizzo abusivo di aiuti [di Stato] a livello nazionale, regionale e locale".⁸³ La motivazione sottolinea inoltre l'importanza di garantire il rispetto delle norme sugli appalti pubblici, indicando che "l'obbligo di istituire canali interni per le segnalazioni dovrebbe applicarsi a tutte le entità giuridiche pubbliche, pur essendo commisurato alle loro dimensioni".⁸⁴

Occorre notare, per quanto riguarda il campo di applicazione della proposta di direttiva e l'obbligo di istituire procedure interne per le segnalazioni e per il seguito loro dato, che l'articolo 4(6) prevede tale obbligo per l'amministrazione statale, l'amministrazione e i servizi regionali e i comuni con più di 10.000 abitanti. Se la proposta di direttiva sarà adottata senza apportare emendamenti a questa

82 Si veda la proposta di Direttiva e le altre misure proposte dalla Commissione europea (Disponibile sul sito: http://ec.europa.eu/newsroom/just/item-detail.cfm?item_id=620400)

83 Commissione europea, Motivazioni, pag.4 (Disponibile sul sito: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=-cellar:a4e61a49-46d2-11e8-be1d-01aa75ed71a1.0001.02/DOC_1&format=PDF)

84 Commissione europea, Motivazioni, pag. 9 (Disponibile sul sito: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=-cellar:a4e61a49-46d2-11e8-be1d-01aa75ed71a1.0001.02/DOC_1&format=PDF).

disposizione nella fase del processo legislativo, sarà istituito un obbligo vincolante per tutti gli Stati membri dell'Ue, che sono ugualmente membri del Consiglio d'Europa, di istituire canali e procedure interne per la segnalazione e per comunicare il seguito dato alle informazioni rivelate a livello locale e regionale. Pertanto la direttiva, se adottata, costituirà il più forte obbligo diretto per i governi locali e regionali di garantire l'esistenza di canali di segnalazione interni per gli informatori e rappresenterà un potenziale notevole per assicurare la loro protezione a questi livelli. Dal punto di vista del suo campo di applicazione materiale, la direttiva si applica ai settori giuridici che rientrano nelle competenze dell'Unione europea, in particolare ai seguenti settori: appalti pubblici, servizi finanziari, prevenzione del riciclaggio di denaro e del finanziamento del terrorismo, sicurezza dei prodotti; sicurezza dei trasporti, protezione sicurezza delle reti e dei sistemi informativi. Come risulta chiaramente da questo elenco, molti dei settori coperti dalla proposta di direttiva corrispondono a questioni che hanno un interesse diretto per gli enti locali e regionali e riguardano alcune delle loro prerogative.

Per quanto concerne la protezione a livello Ue, in particolare per i suoi funzionari, lo statuto del personale riveduto nel 2014 prevede la protezione per gli indicatori e obbliga le istituzioni dell'Ue ad adottare regole in materia, ma senza precisare le scadenze. A livello dell'Ue, esiste una moltitudine di norme per la protezione degli informatori, conseguenza diretta del fatto che ogni istituzione dell'Unione europea ha il potere di adottare le proprie regole. Ad esempio, mentre il regolamento della Commissione si riferisce unicamente agli informatori "interni" e tratta la protezione degli informatori esterni come

una questione di diritto nazionale, il regolamento della Corte dei conti europea si applica agli informatori interni e agli “operatori economici che partecipano alle procedure di appalto, nonché ai contraenti e al loro personale”. Pertanto, la protezione degli informatori non è unificata a livello delle istituzioni dell’Ue.

SFIDE E OPPORTUNITÀ PER LA PROTEZIONE DEGLI INFORMATORI A LIVELLO LOCALE E REGIONALE

Permangono diverse difficoltà importanti per quanto riguarda la protezione degli informatori e i canali per le segnalazioni. Ad esempio, sono frequentemente citati i rischi di ritorsioni e l’effettiva applicazione delle leggi. Al contempo, le persone accusate di comportamenti scorretti possono trarre vantaggio dalla legittima preoccupazione del qui pubblico circa la manipolazione dell’opinione pubblica nei media mediante le cosiddette “fake news” per contestare la veridicità dei fatti di cui sono accusate. In questa parte del rapporto, l’accento è posto sulle specifiche difficoltà legate alla protezione a livello locale e regionale, per determinare le misure che possono e devono essere adottate a questo livello di *governance*. Alcune delle questioni esaminate non si limitano necessariamente al livello locale e regionale, ma possono avere conseguenze più gravi, o può essere più urgente risolverle a questo livello per favorire l’adozione di un quadro giuridico globale e di una serie di pratiche che garantiscano un’efficace segnalazione e protezione per le persone che rivelano illeciti nell’interesse pubblico.

Segnalazione interna: in base alla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell’uomo, l’informatore deve avere compiuto ogni sforzo per riferire all’interno della struttura presso cui

lavora e dove ha avuto luogo la presunta irregolarità. Per beneficiare di una protezione, l'informatore deve dimostrare di avere effettuato una comunicazione interna, prima di rendere pubblica l'informazione. La Corte ha infatti ritenuto che questo è uno dei criteri necessari per avere diritto alla protezione. Inoltre, si constata nella pratica che gli informatori trasmettono prevalentemente le segnalazioni all'interno della loro struttura. Ad esempio, uno studio condotto su oltre un migliaio di casi da *Public Concern at Work*, in collaborazione con l'Università di Greenwich, ha permesso di dimostrare che la maggior parte degli informatori riferisce il problema al proprio datore di lavoro; è possibile che lo segnalino anche una seconda volta, ma raramente lo faranno una terza volta, se non viene dato alcun seguito alla loro informazione.⁸⁵ Tuttavia, potrebbe rappresentare un problema imporre l'obbligo *giuridico* di effettuare segnalazioni interne a livello locale, dove le amministrazioni sono talvolta di piccole dimensioni.

Se un'amministrazione territoriale conta pochi servizi, si rivelerà complicato per l'informatore effettuare una segnalazione interna, e poi, se non viene adottata alcuna misura per porre fine al problema, continuare a collaborare con i colleghi e a lavorare in serenità in un ambiente ostile. Di conseguenza, si dovrebbe prendere in considerazione la possibilità di designare delle Istituzioni esterne all'amministrazione locale presso le quali potrebbero essere trasmesse le segnalazioni.

85 Public Concern at Work and the University of Greenwich (2013). *Whistleblowing: The Inside Story. A study of the experiences of 1,000 whistleblowers*. PCaW: London, U.K. <http://www.pcaw.org.uk/whistleblowing-the-inside-story>

Segnalazione anonima: la possibilità di segnalazione anonima è particolarmente appropriata a livello locale e regionale. Come per i problemi legati alla segnalazione interna, anche nei casi in cui gli informatori non si espongono a rischi di gravi ripercussioni sulla loro carriera, una struttura lavorativa di piccole dimensioni può porre problemi a segnalare un sospetto di irregolarità. Può essere dissuasivo per una persona che intende fare una segnalazione dovere svelare la propria identità, anche se è prevista la tutela della riservatezza, in considerazione delle serie conseguenze che potrebbe subire, come il licenziamento, le ritorsioni, l'ambiente di lavoro ostile. Per chiarire, occorre distinguere tra riservatezza (in cui l'identità dell'informatore è nota alle autorità a cui si è rivolto per la segnalazione) e anonimato (la sua identità è del tutto sconosciuta). Tuttavia, può rivelarsi difficile offrire agli informatori la possibilità di effettuare segnalazioni in modo anonimo a livello locale e regionale, in quanto molte leggi nazionali non prevedono la protezione in caso di segnalazioni anonime. Quando non è possibile questa opzione per il livello locale e regionale, si potrebbe prendere in considerazione la possibilità di offrire una "protezione preventiva", come lo prevede ad esempio la legislazione della Bosnia-Erzegovina, e tutelare la persona esposta a ritorsioni.⁸⁶

86 Blueprint for Free Speech, Whistleblower Protection in South-east Europe: An Overview of Laws, Practice and Recent Initiatives, the Regional Anti-Corruption Initiative, 2015, pag. 13. Si veda ugualmente, Handbook for Enforcing the Law on Whistleblower Protection in the Institutions of Bosnia-Herzegovina," Centre for Responsible Democracy-Luna, marzo 2014.

Rafforzare la fiducia: delle procedure chiaramente definite per le segnalazioni aumentano la fiducia all'interno dell'ambiente lavorativo, favorendo inoltre la fiducia generale nella *governance* locale e regionale. La diffidenza nei confronti dei canali previsti per le segnalazioni e la loro scarsa affidabilità sono spesso indicate tra le ragioni per le quali le persone non effettuano alcuna segnalazione, anche quando sospettano o dispongono di informazioni circa un'irregolarità. Ad esempio, recenti ricerche mostrano che sia in Albania che nella Macedonia del Nord la gente non si fida dei meccanismi ufficiali di segnalazione. Per dissipare queste preoccupazioni, le amministrazioni locali e regionali potrebbero adoperarsi per intraprendere azioni e iniziative locali atte a rafforzare le prospettive di sicurezza della segnalazione.

Misure locali: in molti Stati membri esistono molteplici leggi e spesso c'è scarsa chiarezza giuridica sulle disposizioni da applicare. Ad esempio, una legge può conferire a un funzionario il diritto di disobbedire a un ordine illegale, ma non fornisce alcuna protezione contro le eventuali ritorsioni.⁸⁷ Una delle misure importanti che gli enti locali e regionali potrebbero adottare è la revisione delle leggi applicabili a livello locale e/o regionale per migliorare la chiarezza e la coerenza e precisare le protezioni a cui avrebbero diritto gli informatori in questo contesto.

Un'altra soluzione potrebbe essere l'adozione di misure specifiche a livello locale. I poteri locali e regionali possono non avere la possibilità di modificare e rivedere le leggi nazionali, ma possono prendere iniziative proattive per

⁸⁷ Ibid.

garantire la possibilità di effettuare delle segnalazioni. Ad esempio, si possono incoraggiare gli indicatori istituendo *hotline* locali. Ad Aerodrom, uno dei comuni di Skopje, Macedonia del Nord, è stato istituito un sistema di integrità che prevede la sensibilizzazione delle persone all'utilità delle segnalazioni; il comune ha istituito una *hotline* e un portale Internet per permettere di segnalare i comportamenti scorretti.⁸⁸ A Sofia, Bulgaria, è stato avviato un progetto locale (co-finanziato dalla Commissione Europea) per denunciare la corruzione nell'amministrazione comunale.⁸⁹ Analogamente, a Barcellona, le autorità spagnole e le ONG attive in questo campo hanno creato una piattaforma per la denuncia di irregolarità, che consente l'anonimato delle segnalazioni. Questa piattaforma, denominata "*Anti-Corruption Complaint Box*", consente non solo ai dipendenti, ma anche a qualsiasi cittadino, di denunciare la corruzione proteggendo la propria identità grazie a sofisticati dispositivi tecnologici che impediscono di risalire all'identità dell'informatore.

Nel complesso, oltre a garantire l'anonimato, queste linee telefoniche dirette e questi tipi di piattaforme per le segnalazioni potrebbero diventare strumenti preziosi a livello locale e regionale per incentivare le procedure di segnalazione, dato che i singoli individui avranno meno timore di eventuali ripercussioni negative a livello giuridico

88 Ibid. pag. 35.

89 RiskMonitor, RiskMonitor Launches a New Project on Corruption Prevention in Sofia Municipality, 12 giugno 2013 (Disponibile sul sito: <http://riskmonitor.bg/en/news/riskmonitor-launch-es-a-new-project-on-corruption-prevention-in-sofia-municipality>).

e sociale. È tanto più importante nei paesi in cui le autorità non godono generalmente di un elevato livello di fiducia per quanto riguarda la loro affidabilità nel gestire le irregolarità segnalate.

Portata della protezione: sempre più spesso gli enti locali e regionali ricorrono a partenariati pubblico-privati.

Quindi, nei paesi che non estendono la protezione al settore privato, come ad esempio la Romania, se la segnalazione viene effettuata da dipendenti di una società privata, non sempre usufruiscono di una protezione. Gli enti locali o regionali non possono fornire una soluzione giuridica al problema modificando la legge, ma, nell'ambito delle loro competenze, possono prendere misure e iniziative locali e creare *hotline* o altri mezzi per le segnalazioni. Tuttavia, queste misure non permetteranno di ovviare alla diversità di trattamento tra il settore pubblico e quello privato e quindi potrebbero creare un ambiente poco propenso a favorire le segnalazioni.

Tutela sul luogo di lavoro: gli enti locali e regionali, nell'ambito delle loro competenze, dispongono di numerose prerogative che potrebbero favorire un ambiente professionale in cui i funzionari sono incoraggiati a segnalare le irregolarità e si fidano dei meccanismi di protezione. Le principali difficoltà sul posto di lavoro consistono in particolare nel fatto che non sono conosciute le regole applicabili e non si dispone di una visione chiara delle procedure. Gli enti locali e regionali possono migliorare le segnalazioni di irregolarità fornendo chiare indicazioni sui limiti che si applicano al tipo di informazioni che possono essere rivelate

nell'interesse pubblico. Ad esempio, devono disporre di direttive più dettagliate riguardo al segreto professionale e, più in generale, alle informazioni protette dal vincolo del segreto di Stato. Anche se i segreti di Stato e la sicurezza nazionale non costituiscono probabilmente un problema a questi livelli di *governance*, devono essere fornite delle direttive sulle informazioni protette dal segreto di Stato a livello nazionale. Un altro modo per rafforzare la protezione degli informatori sul posto di lavoro consiste nel ribadire e formalizzare il divieto di "imbavagliare" o di ostacolare in qualsiasi modo il diritto o la facoltà di riferire o divulgare informazioni nell'interesse generale.

Seguito dato alle segnalazioni: è indispensabile che le procedure per le comunicazioni e il seguito dato dopo le segnalazioni siano chiare, se si vuole che la segnalazione sia efficace a livello locale e regionale. È vero che è ugualmente importante a livello nazionale, ma l'assenza di questo tipo di monitoraggio può avere un impatto realmente dissuasivo a livello locale, visto che genera il convincimento che i problemi segnalati non sono risolti in buona fede. Gli enti locali e regionali possono inoltre contribuire a rafforzare la protezione degli informatori a livello nazionale indicando chiaramente, nel seguito dato a una segnalazione, le ragioni per le quali sarà aperta un'inchiesta o meno e possono offrire all'informatore la possibilità di reagire, permettendo in tal modo di correggere un errore o un presunto rischio nell'interesse generale.

Contesto locale o mondiale: il contesto relativo alla segnalazione è una sfida notevole. Numerose questioni riguardanti il settore degli affari correnti non si limitano ad

avere un impatto locale, ma hanno al contrario ripercussioni a un livello molto più ampio. Ad esempio, la rivelazione e la segnalazione di problemi ambientali nel paese possono avere conseguenze nei paesi limitrofi. Per questo, la cooperazione tra enti territoriali potrebbe consentire di rafforzare l'efficacia della segnalazione e delle iniziative intraprese per porre rimedio al problema.

Risoluzione 444 (2019)

**La protezione degli informatori
(*whistleblowers*)**

**Sfide e opportunità per gli enti locali
e regionali**

Discussa e adottata dal Congresso
il 3 aprile 2019

1. Il Congresso, consapevole dell'effetto distruttivo della corruzione sulla fiducia dei cittadini e sulla qualità e l'efficacia della *governance*, ha adottato, in occasione della sua 31^a sessione svoltasi nell'ottobre 2016, un piano d'azione sulle attività di contrasto alla corruzione e ha deciso di elaborare rapporti su alcune tematiche, tra cui la protezione degli informatori.
2. Malgrado i recenti e sostanziali progressi normativi in materia di protezione degli informatori, il campo di applicazione della maggior parte di tali leggi è limitato al livello nazionale, mentre gli enti locali e regionali dispongono unicamente di pochi meccanismi per la segnalazione di presunti illeciti o irregolarità.
3. Gli informatori svolgono un ruolo essenziale nella *governance* locale e regionale. A livello subnazionale, quello più vicino ai cittadini, è più facile individuare presunte violazioni della legge, rispetto al livello nazionale. Il che significa inoltre che gli enti locali e regionali sono particolarmente esposti a varie forme di corruzione, viste le loro funzioni e responsabilità per l'erogazione dei servizi pubblici, basate sempre più spesso sul partenariato pubblico-privato, accompagnate da un trasferimento di risorse finanziarie pubbliche verso il settore privato.
4. Le problematiche relative all'anonimato e alla riservatezza possono porre sfide particolari a livello locale. Le dimensioni ridotte di numerose collettività locali limitano la scelta delle procedure per le segnalazioni che potrebbero essere utilizzate da una persona per comunicare sospette condotte illecite. Tuttavia, vista la portata limitata della legislazione, che spesso non riconosce le segnalazioni anonime, le persone in possesso

di informazioni che a loro avviso potrebbero rappresentare una minaccia o un danno per l'interesse pubblico spesso decidono di non comunicarle, temendo potenziali conseguenze personali negative e possibili ritorsioni sul luogo di lavoro.

5. Per quanto riguarda la riservatezza, gli enti locali e regionali dovrebbero ipotizzare in ultima analisi il ricorso a segnalazioni esterne, che potrebbero ridurre il rischio di divulgare l'identità dell'informatore.

6. La protezione degli informatori non è unicamente una questione di normative. Richiede inoltre un cambiamento degli atteggiamenti sociali nei confronti della divulgazione di informazioni nell'interesse pubblico, poiché spesso le persone esitano a segnalare informazioni cruciali per timore delle potenziali conseguenze negative. Devono essere condotte azioni di sensibilizzazione del vasto pubblico sul ruolo importante degli informatori nell'ambito della lotta contro la corruzione.

7. Il Congresso, in considerazione di quanto precedentemente esposto e tenendo presente:

- a. il programma d'azione del Consiglio d'Europa contro la corruzione, la Convenzione penale del Consiglio d'Europa sulla corruzione (STE n. 173) e la Convenzione civile del Consiglio d'Europa sulla corruzione (STE n.174);
- b. la Risoluzione (97) 24 del Comitato dei Ministri relativa ai venti principi guida per combattere la corruzione;
- c. la Raccomandazione CM/Rec (2014)7 del Comitato dei Ministri agli Stati membri sulla protezione degli informatori che agiscono nell'interesse pubblico (*whistleblowers*);

8. Invita le autorità locali e regionali degli Stati membri del Consiglio d'Europa:

- a. a definire e diffondere una politica relativa agli informatori, nel rispetto dei 20 Principi enunciati nella sopraccitata Raccomandazione CM/Rec(2014)7;
- b. a garantire l'istituzione di procedure appropriate interne per le segnalazioni e la possibilità per i dipendenti di consultare in totale riservatezza dei consiglieri in seno alla loro organizzazione;
- c. a vigilare affinché sia garantita la presenza di organismi indipendenti specifici, quali i mediatori locali e regionali, incaricati della sorveglianza e del controllo della divulgazione di informazioni, che possano ricevere le segnalazioni di ultima istanza dei funzionari locali e regionali che ritengono di non potere esprimere le loro preoccupazioni in seno alla loro amministrazione;
- d. a vigilare affinché le persone che desiderano segnalare episodi di comportamenti illeciti o scorretti abbiano accesso a procedure per le segnalazioni che garantiscano il loro anonimato, oppure offrano la possibilità di una "protezione preventiva" contro le ritorsioni;
- e. a fornire informazioni:
 - i. sulle circostanze in cui una sospetta condotta illecita possa essere segnalata all'interno e all'esterno della loro amministrazione;
 - ii. sulla tutela giuridica degli informatori;

- f. a vigilare affinché le procedure per le segnalazioni, quali i servizi telefonici (*hotlines*), esistano ugualmente per le persone che lavorano nel settore privato e contribuiscono all'erogazione di servizi pubblici locali e regionali;
 - g. a vigilare affinché le persone che divulgano delle informazioni nell'interesse pubblico siano informate in tempo utile del seguito dato alla loro segnalazione;
 - h. a incoraggiare gli atteggiamenti positivi nei confronti degli informatori presso i cittadini, divulgando le politiche per le segnalazioni e rendendo pubblico il seguito che viene loro dato;
 - i. a vigilare affinché le persone che prendono in esame la possibilità di segnalare sospette irregolarità possano consultare gratuitamente dei consiglieri che rispettino il loro anonimato presso organismi esterni, quali ONG e associazioni nazionali;
 - j. a istituire delle valutazioni regolari sull'efficacia delle normative in materia di protezione degli informatori.
9. Invita le associazioni nazionali di poteri locali e regionali a:
- a. guidare e assistere gli enti locali e regionali per l'introduzione e l'attuazione di politiche in materia di segnalazioni;
 - b. affiancare gli enti locali e regionali nell'elaborazione e l'attuazione di programmi di formazione rivolti ai responsabili e ai dipendenti, al fine di fare conoscere maggiormente le regole e le procedure in vigore e

l'importanza del ruolo svolto dalle segnalazioni nella lotta contro la corruzione;

- c. concertarsi con gli organi centrali di lotta anti-corruzione per garantire la massima armonizzazione possibile delle politiche in materia di segnalazioni.

Raccomandazione 435 (2019)

**La protezione degli informatori
(*whistleblowers*)**

**Sfide e opportunità per gli enti locali
e regionali**

Discussa e adottata dal Congresso
il 3 aprile 2019

1. La protezione efficace degli informatori che agiscono nell'interesse pubblico (*whistleblower*) è una delle priorità stabilite dal Congresso dei poteri locali e regionali nel suo piano d'azione relativo alle attività di lotta alla corruzione, adottato in occasione della sua 31^a sessione (ottobre 2016), fermamente convinto che la corruzione costituisca una minaccia per la buona *governance* a livello locale e regionale e una violazione dei valori democratici fondamentali.
2. Gli informatori, dal momento che hanno spesso accesso a informazioni che non possono essere individuate con altri meccanismi e istituzioni per l'integrità, rappresentano un valore aggiunto essenziale per le garanzie istituzionali e possono fornire un contributo fondamentale alla lotta contro la corruzione, promuovendo maggiore trasparenza e responsabilità all'interno degli enti locali e regionali.
3. Gli enti locali e regionali, in quanto responsabili dell'erogazione di servizi pubblici in numerosi settori, possono essere particolarmente esposti alla corruzione, visto che esistono spesso meno tutele al loro livello rispetto al livello nazionale. La rivelazione di attività contrarie all'interesse pubblico grazie alle segnalazioni costituisce un'arma importante nella lotta contro la corruzione a livello locale, che richiede il sostegno di politiche e strumenti giuridici appropriati.
4. Sono ormai numerosi gli Stati membri che si sono dotati di una legislazione sulla protezione degli informatori. Tuttavia, questa legislazione non è sempre sostenuta da misure efficaci per il trattamento delle segnalazioni, né da provvedimenti adeguati per proteggere le persone che decidono di segnalare comportamenti scorretti o illeciti.

5. Al contempo, le persone accusate di comportamento scorretto possono trarre vantaggio dalla legittima preoccupazione del pubblico circa la manipolazione dell'opinione pubblica nei media mediante le "fake news" per contestare la verità dei fatti di cui sono accusate.

6. Gli atteggiamenti della popolazione circa le segnalazioni di comportamenti scorretti evolvono talvolta più lentamente delle legislazioni. La sensibilizzazione sulla protezione degli informatori può pertanto condurre a un aumento delle segnalazioni e rappresentare un prezioso strumento nella lotta contro la corruzione.

7. Il Congresso, viste le considerazioni precedentemente esposte e tenendo presente:

- a. il Piano d'azione del Consiglio d'Europa contro la corruzione, la Convenzione penale del Consiglio d'Europa sulla corruzione (STE n. 173) e la Convenzione civile del Consiglio d'Europa sulla corruzione (STE n. 174);
- b. la Risoluzione (97) 24 del Comitato dei Ministri relativa ai venti principi guida per combattere la corruzione;
- c. la Raccomandazione CM/Rec (2014)7 del Comitato dei Ministri agli Stati membri sulla protezione degli informatori che agiscono nell'interesse pubblico (*whistleblower*).

8. Invita il Comitato dei Ministri a incoraggiare i governi e i parlamenti degli Stati membri, e, se del caso, delle regioni con poteri legislativi:

- a. a vigilare affinché la normativa nazionale garantisca la protezione degli informatori a livello locale e regionale, e in particolare:
 - i. si applichi non solo alle sospette condotte illecite legate alla corruzione, ma anche a questioni più generali di interesse pubblico, quali i rischi per la salute pubblica o l'ambiente;
 - ii. comprenda la possibilità di segnalazioni anonime o accordi una protezione preventiva alle persone esposte al rischio di ritorsioni;
 - iii. preveda un monitoraggio dopo la segnalazione delle rivelazioni di interesse pubblico;
- b. a creare a livello locale degli organismi incaricati di sorvegliare l'attuazione e l'efficacia della legislazione relativa agli informatori e a garantire la formazione professionale dei dipendenti pubblici;
- c. ad accertarsi che la protezione degli informatori si estenda ugualmente alle persone che hanno già lasciato il loro posto di lavoro e alle persone che divulgano informazioni che hanno appreso nel corso di una procedura di assunzione e che non svolgono ancora le loro funzioni;
- d. ad estendere la protezione degli informatori alle persone che lavorano nel settore privato e contribuiscono all'erogazione di servizi pubblici locali e regionali e a incoraggiare i loro datori di lavoro a istituire procedure di segnalazione interne;

- e. a condurre campagne nazionali sulle segnalazioni, al fine di promuovere il loro valore aggiunto unico nel campo della lotta contro la corruzione, a sensibilizzare su questa questione e combattere gli atteggiamenti sociali che, in certi paesi, contribuiscono a dissuadere le persone a segnalare fatti di interesse pubblico;
- f. a incoraggiare le iniziative che propongono nuovi mezzi di segnalazione e un sostegno per gli informatori;
- g. a vigilare affinché i provvedimenti presi nei confronti delle persone che diffondono informazioni false o “fake news” non producano l’effetto indiretto di dissuadere le persone che vorrebbero sollevare preoccupazioni legittime, e che tali provvedimenti non siano utilizzati come mezzi di ritorsione contro gli informatori;
- h. a garantire l’accesso a informazioni e consulenze riservate per le persone che ipotizzano di divulgare informazioni di interesse pubblico;
- i. a istituire delle valutazioni regolari sull’efficacia dell’ambito nazionale di monitoraggio dell’attuazione delle normative relative alla protezione degli informatori;
- j. a sostenere le associazioni nazionali di poteri locali e regionali nella loro azione per coordinare e armonizzare la protezione degli informatori nelle collettività che rappresentano.

La corruzione, nelle sue molteplici forme, incide gravemente sulla fiducia dei cittadini e sulla qualità della *governance* in Europa, in particolare a livello locale e regionale. Poiché gli informatori vengono a conoscenza di informazioni che è nell'interesse pubblico segnalare, essi rappresentano un valore aggiunto essenziale rispetto ai meccanismi di controllo istituzionali.

Il Congresso dei poteri locali e regionali del Consiglio d'Europa ha adottato un rapporto sulla protezione degli informatori, in cui sottolinea la necessità di predisporre normative nazionali per rafforzare la loro tutela e di garantire l'attuazione concreta di tali disposizioni a livello locale e regionale. Le misure devono prevedere l'istituzione di adeguate procedure interne e anonime per le segnalazioni, nonché di organismi indipendenti specifici, come i difensori civici locali e regionali, preposti alla verifica e alla gestione delle segnalazioni.

Il Consiglio d'Europa è la principale organizzazione di difesa dei diritti umani del continente. Vi aderiscono 47 Stati membri, compresi tutti i membri dell'Unione europea. Il Congresso dei poteri locali e regionali è un organo del Consiglio d'Europa incaricato di promuovere la democrazia locale e regionale nei 47 Stati membri. Formato da due Camere – la Camera dei poteri locali e la Camera delle regioni – e da tre Commissioni, è composto da 648 amministratori locali e regionali, che rappresentano oltre 150.000 enti territoriali europei.