amministrativ@mente
Rivista scientifica trimestrale di diritto amministrativo
www.amministrativamente.com

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI ROMA "FORO ITALICO"

Rivista scientifica trimestrale di diritto amministrativo (Classe A)

Pubblicata in internet all'indirizzo www.amministrativamente.com

Rivista di Ateneo dell'Università degli Studi di Roma "Foro Italico"

Direzione scientifica
Gennaro Terracciano, Gabriella Mazzei, Julián Espartero Casado

Direttore Responsabile
Gaetano Caputi

Redazione
Giuseppe Egidio Iacovino, Carlo Rizzo

FASCICOLO N. 2/2024

Estratto

Iscritta nel registro della stampa del Tribunale di Roma al n. 16/2009
ISSN 2036-7821

amministrativ@mente
Rivista scientifica trimestrale di diritto amministrativo
www.amministrativamente.com

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI ROMA "FORO ITALICO"

Comitato scientifico

Annamaria Angiuli, Antonio Barone, Vincenzo Caputi Jambrenghi, Francesco Cardarelli, Enrico Carloni, Maria Cristina Cavallaro, Guido Clemente di San Luca, Andry Matilla Correa, Chiara Cudia, Gianfranco D'Alessio, Mariaconcetta D'Arienzo, Ambrogio De Siano, Ruggiero Dipace, Luigi Ferrara, Pierpaolo Forte, Gianluca Gardini, Biagio Giliberti, Emanuele Isidori, Bruno Mercurio, Francesco Merloni, Giuseppe Palma, Alberto Palomar Olmeda, Attilio Parisi, Luca Raffaello Perfetti, Fabio Pigozzi, Alessandra Pioggia, Helene Puliat, Francesco Rota, Josè Manuel Ruano de la Fuente, Leonardo J. Sańchez-Mesa Martĩnez, Ramón Terol Gómez, Antonio Felice Uricchio.

Comitato editoriale

Jesús Avezuela Cárcel, Giuseppe Bettoni, Sveva Bocchini, Salvatore Bonfiglio, Vinicio Brigante, Sonia Caldarelli, Giovanni Cocozza, Andrea Marco Colarusso, Sergio Contessa, Beatrice Coppa, Giuseppe Doria, Manuel Delgado Iribarren, Fortunato Gambardella, Flavio Genghi, Jakub Handrlica, Margherita Interlandi, Laura Letizia, Giuseppina Lofaro, Federica Lombardi, Gaetano Natullo, Carmen Pérez González, Giovanni Pesce, Benedetta Piazza, Marcin Princ, Sara Pugliese, Bianca Nicla Romano, Antonio Saporito, Giuliano Taglianetti, Simona Terracciano, Stefania Terracciano, Salvatore Villani.

Coordinamento del Comitato editoriale

Valerio Sarcone.

ISSN 2036-7821

amministrativ@mente
Rivista scientifica trimestrale di diritto amministrativo
www.amministrativamente.com

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI ROMA "FORO ITALICO"

Il Public Interest Disclosure Act alla prova del tempo. Ipotesi di riforma nel diritto inglese per rafforzare la protezione dei whistleblower

di Valentina Maria Donini

(Ricercatore confermato di Diritto Privato Comparato presso la "Scuola Nazionale dell'Amministrazione" di Roma)

Sommario

1. Il contesto storico e normativo - 2. Il *Public Interest Discloure Act (PIDA)* - 3. Principali problemi e criticità del PIDA - 4. L'esigenza di una riforma e modelli di riferimento - 5. Premiare o non premiare: questo è il problema - 6. Considerazioni conclusive.

Abstract

This paper examines the evolution and impact of the Public Interest Disclosure Act within the framework of English law. It explores the challenges encountered over time and describes reform hypotheses to strengthen whistleblower protection, addressing current shortcomings and gaps in the regulatory system. The analysis draws on comparative perspectives with EU Directive 2019/1937, which could be considered a comprehensive and detailed model also for English legislation. Given that 25 years have passed since the enactment of PIDA, reform measures are needed to enhance the effectiveness and security of whistleblowing in the United Kingdom.

* *Il presente lavoro è stato sottoposto al preventivo referaggio secondo i parametri della double blinde peer review*

ISSN 2036-7821

1. Il contesto storico e normativo.

È noto che il whistleblowing sia nato nell'esperienza giuridica anglosassone, dall'evoluzione di un istituto della *common law* medievale, il *writ of qui tam*[1], un'azione che consentiva al privato cittadino di agire in giudizio in nome e per conto del re, fungendo quindi da precursore, in un certo senso, dell'attuale concetto di segnalazione di illeciti.

Il *writ of qui tam* rappresentava un utile espediente per garantire il rispetto della legge anche nelle periferie del regno, dove il re non poteva intervenire direttamente e di conseguenza l'applicazione delle leggi veniva demandata a pubblici ufficiali locali che, però, non erano sempre corretti, onesti o capaci. Questa situazione innestava quindi una dialettica, che a volte sfociava in vero conflitto, tra la Corona e i notabili locali.

Per risolvere il problema della difficoltà di controllo delle periferie del regno, il *writ of qui tam* consentiva quindi al re di ricorrere al privato cittadino che, davanti all'inerzia del pubblico ufficiale, interveniva per difendere gli interessi della corona. Il cittadino, che in questa funzione assumeva il nome di *common informer*, non si limitava quindi a segnalare eventuali fatti illeciti, ma agiva in giudizio per conto del re. Di conseguenza, visto il considerevole impegno richiesto, che non si esauriva quindi nella segnalazione, al *common informer* veniva riconosciuta una percentuale su quanto veniva infine recuperato grazie al suo intervento.

Se in una prima fase l'attività del *common informer* era circoscritta prevalentemente all'ambito commerciale[2], successivamente l'evoluzione del sistema permise la segnalazione di illeciti non solo allo scopo di prevenire e contrastare corruzione e malaffare, ma anche di limitare il potere delle autorità locali. Il *writ of qui tam*, divenne così uno strumento con una duplice funzione: da un lato garantire la sottomissione dei funzionari pubblici alla legge e alla Corona, dall'altro promuovere, indirettamente, *accountability* e integrità[3].

---

[1] Azione che si ispira al brocardo latino: "Qui tam pro domino rege quam pro se ipso in hac parte sequitur", cioè "colui che agisce tanto per il sovrano quanto per sé stesso". Per un excursus storico, cfr. R. BECK, *The False Claims Act and the English Eradication of Qui Tam Legislation*, in *North Carolina Law Review*, 78, 3, 2000, pp. 539-641.

[2] Un primo riferimento normativa in materia è lo *Statute of York* del 1318, riguardante il prezzo del vino e dei prodotti alimentari fissato dal parlamento, ma spesso non rispettato dalle autorità locali. Con un contenuto simile lo *Statute of Northampton*, del 1328, che riguardava la durata delle fiere e prevedeva un incentivo al cittadino che segnalava eventuali violazioni della norma. Ma si vedano anche altri testi, quali il *Sale of Wares Act* (1331) o il *Wine Licences Act* (1743).

[3] D'altronde, anche oggi è evidente il legame tra *accountability* e *whistleblowing*: un sistema che tutela adeguatamente il *whistleblower* è in grado, infatti, di garantire un buon livello di *accountability* di un'amministrazione. Il *whistleblowing* è quindi uno strumento che produce l'*accountability* di un'organizzazione dal momento che rappresenta un particolare clima etico interno all'organizzazione che pone particolare attenzione al tema dell'integrità. Inoltre il *whistleblowing* protegge l'*accountability* che potrebbe essere violata da un fenomeno di natura corruttiva o da un episodio di *maladministration* all'interno dell'organizzazione, perché consente di non ignorare o, peggio, occultare tale episodio, ma al contrario, grazie alla segnalazione l'amministrazione è chiamata a svolgere un intervento correttivo e ristabilire la fiducia e l'*accountability* violata.

ISSN 2036-7821

Tuttavia, nel corso del tempo questo sistema mostrò tutti i suoi limiti, dal momento che si prestava facilmente ad abusi e storture: il *writ of qui tam*, infatti, dava al privato il cittadino il potere di rappresentare l'interesse pubblico (l'interesse del re) in giudizio, "pubblicizzando" in questo modo il ruolo del singolo. Ma allo stesso tempo, la previsione di una ricompensa rappresentava per il cittadino un interesse privato di tipo economico. Questo potenziale conflitto tra tutela dell'interesse pubblico e perseguimento di un fine economico privato poteva sfociare in segnalazioni false, pretestuose od opportuniste da parte di *common informer* senza scrupoli che denunciavano (o minacciavano di denunciare) irregolarità e illeciti, non più per contribuire all'applicazione della giustizia, ma solo per tornaconto personale e avidità.

La degenerazione dell'istituto e la conseguente trasformazione del *common informer* da onesto cittadino interessato a promuovere legalità e integrità, a *turbidum hominum genus*[4], comportò un crescente malcontento e un diffuso discredito nei confronti dell'azione *qui tam*, che si avviò così verso un lento e graduale declino[5]. Nonostante la pessima reputazione di cui godeva l'istituto, però, ci volle molto tempo prima che venisse definitivamente abbandonato, dal momento che comunque consentiva alla Corona di recuperare importanti somme di denaro.

Il declino fu però accelerato in seguito dallo sviluppo della macchina amministrativa e del sistema giudiziario inglese che, con la centralizzazione della giustizia, non aveva più bisogno di subappaltare al privato cittadino la gestione degli interessi della Corona.

2. Il Public Interest Discloure Act (PIDA).

L'istituto del *qui tam*, che intanto era stato esportato negli Stati Uniti[6], venne quindi

---

Cfr. J.R. BECK, *Promoting Executive Accountability Through Qui Tam Legislation*, in *Chapman Law Review*, 21, 1, pp. 41-55; E. CEVA, M. BOCCHIOLA, *Personal Trust, Public Accountability, and the Justification of Whistleblowing*, in *Journal of Political Philosophy*, 27, 2, 2019, pp. 187-206; G. HUNT, *The Principle of Complementarity: Freedom of Information, Public Accountability and Whistleblowing*, in R.A CHAPMAN, M. HUNT, *Open Government in a Theoretical and Practical Context*, London 2006; L. VALLI, *Whistleblowing, verità e democrazia: una riflessione*, in *Rivista semestrale di diritto*, 1, 2019, pp. 49-61. Cfr. anche V.M. DONINI, *La simbiosi tra accountability e whistleblowing nel quadro del governo aperto: un'analisi delle dinamiche e delle interazioni*, in *Federalismi.it*, in corso di pubblicazione.

[4] Come lo definì Edward Coke nel celebre *Third Part of the Institutes of the Laws of England* (1644). Dello stesso tenore il giudizio del celebre scrittore Jonathan Swift, che descriveva il *common informer* come il rappresentante di una categoria di persone detestabili.

[5] Il *Bill for the Ease of the Subject concerning the Informations upon Penal Statute* del 1618 iniziava a gradualmente restringere l'ambito di attività del *common informer*. Per l'evoluzione successiva dell'istituto cfr. J. WARNER, F. IVIS, A. DEMERS, *A Predatory Social Structure: Informers in Westminster, 1737-1741*, in ***The Journal of Interdisciplinary History,*** 30, 4, 2000, pp. 617–634.

[6] Sia per l'applicazione diretta della *common law* inglese nei tribunali coloniali, sia per le legislazioni coloniali che riproducevano al loro interno espresse disposizioni *qui tam*. Il sistema fu poi ulteriormente definito con la promulgazione del *False Claims Act* nel 1863 che legittimava il cittadino, che assumeva la qualifica di *relator*, ad agire per conto dello Stato, anche in assenza di un danno diretto, quindi in deroga alle regole dello *standing* che

ISSN 2036-7821

gradualmente abbandonato, ma solo nel 1951 fu espressamente abrogato dal *Common Informers Act*[7]. Una volta eliminato questo retaggio storico con il suo ingombrante passato di abusi e storture[8], restava però ancora aperto il problema di come incentivare il singolo a segnalare eventuali fatti illeciti e collaborare quindi con lo Stato nella lotta alla corruzione e alle frodi, pur senza farsi carico dell'onere di agire in giudizio.

Tale problema negli Stati Uniti veniva risolto attraverso la complessa ed eterogena disciplina sviluppata lungo due diverse linee direttrici: da una parte la tutela del cittadino che segnala illeciti e agisce in giudizio, come previsto dal *False Claims Act* e quindi deve essere in qualche modo ricompensato per il suo sforzo con una percentuale su quanto effettivamente recuperato, e dall'altra la tutela del dipendente, pubblico o privato, che segnala illeciti e deve essere protetto da ritorsioni, oltre che eventualmente "ringraziato", come previsto da una serie di diversi interventi del legislatore che si sono succeduti nel corso del tempo[9].

Nel Regno Unito, invece, si è escluso aprioristicamente qualunque riferimento a eventuali ricompense, per concentrarsi sulla tutela del segnalante, considerato sempre più come un necessario presidio anticorruzione, anche alla luce dei numerosi scandali che contribuirono a richiamare l'attenzione sulla necessità di una normativa moderna, completa e dettagliata a tutela dei whistleblower. Si pensi ad esempio all'esplosione della piattaforma petrolifera Piper Alpha nel Mare del Nord, che nel 1988 uccise 167 persone: l'inchiesta diretta ad accertare le responsabilità, la *Public Inquiry into the Piper Alpha Disaster*[10], fece emergere una cultura organizzativa che di fatto impediva ai dipendenti di sollevare dilemmi o questioni, anche se riguardanti aspetti fondamentali come la salute o la sicurezza. Questo stesso atteggiamento intimidatorio fu riscontrato in altri disastri, quali il naufragio della nave mercantile Herald Free Entreprise che, nel 1987, costò la vita a 193 persone, o il disastro

---

disciplina l'accesso dei privati al giudice. Cfr. J.R. BECK, *Qui Tam Litigation Against Government Officials: Constitutional Implications of a Neglected History*, in *Notre Dame Law Review*, 93, 3, 2018, pp. 1235-1316; C. PONCIBÒ, *Interesse collettivo. Modelli di tutela giurisdizionale in diritto comparato*, Torino, 2010. Vedi anche V.M. DONINI, *La tutela del whistleblower tra etica e pragmatismo. La logica premiale del diritto statunitense: un modello da seguire?*, in *Amministrativ@mente, rivista scientifica trimestrale di diritto amministrativo*, n. 1, 2022, p. 230.

[7] Cfr. M.W. BERESFORD, *The Common Informer, the Penal Statutes and Economic Regulation,* in *The Economic History Review*, vol. 10, no. 2, 1957, pp. 221–238 che descrive l'istituto come il matrimonio della giustizia con la malizia e la cupidigia (p. 221).

[8] Come scrisse Edwards quando l'istituto venne finalmente abolito, scrivere un necrologio è normalmente qualcosa di triste e doloroso, ma se il soggetto della dipartita è il *common informer*, allora questo dovere diventa un compito estremamente piacevole. J. Ll. EDWARDS, *Common Informers Act*, in *The Modern Law Review*, 14(4), 1951, p. 462.

[9] Quali il *Lloyd-La Follette Act* del 1912, il *Whistleblower Protection Act* del 1989 (poi riformato nel 1994 e nel 2012), il *Sarbanes-Oxley Act* del 2002 e il *Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act* del 2010.

[10] Altrimenti nota come *Cullen Inquiry* dal nome del magistrato titolare dell'inchiesta, Lord William Douglas Cullen. I due volumi che contengono la *Cullen Inquiry* sono disponibili on line: https://www.hse.gov.uk/offshore/piper-alpha-disaster-public-inquiry.htm.

ISSN 2036-7821

ferroviario di Claphalm del 1988 in cui morirono 35 persone, per non parlare dei numerosi gravissimi episodi in ambito sanitario. In tutti questi casi, le inchieste che seguirono accertarono che, sebbene alcuni dipendenti fossero a conoscenza dei rischi e dei pericoli per la sicurezza, non avevano denunciato la propria organizzazione per negligenza o irregolarità perché avevano paura di ritorsioni. Gli incidenti si sarebbero potuti quindi evitare, e molte vite umane si sarebbero salvate, se solo chi era conoscenza delle gravi criticità o irregolarità avesse avuto il coraggio di segnalarle all'interno delle organizzazioni.

Tutto ciò, insieme alle forti pressioni della società civile impegnata sul fronte dell'*advocacy*[11] finalmente portava a maturare la convinzione, anche a livello parlamentare, dell'urgenza di una normativa che non solo proteggesse i whistleblower ma che in qualche modo potesse incoraggiarli a segnalare, proprio per evitare ulteriori tragedie.

Così, in un contesto politico trasversale (per cui la proposta di legge è stata avanzata da un deputato conservatore durante un governo laburista) si è arrivati all'approvazione, nel 1998, del *Public Interest Disclosure Act* (PIDA), la prima normativa in Europa in materia di tutela del *whistleblower* che, secondo Lord Borrie, rappresentava addirittura "the most far reaching piece of whistleblowing legislation in the world[12]".

Al di là delle criticità che poi sono emerse nella normativa, tanto da rendere oggi urgente e inevitabile una riforma, va riconosciuto al PIDA (entrato in vigore il 2 luglio 1999) il merito di aver creato nel Regno Unito un nuovo approccio al problema. Soprattutto, il PIDA ha contribuito a modificare l'atteggiamento verso i *whistleblower*, inizialmente ancora ostile, liberando l'istituto del whistleblowing da ogni legame con la vecchia disciplina del *common informer*[13].

Scopo del PIDA, che modifica l'*Employment Rights Act* del 1996, è proteggere il *whistleblower* "responsabile", che agisce, cioè, mosso da virtù civica e dalla volontà di perseguire l'interesse pubblico e non da un tornaconto personale[14]. Proprio per evitare ogni collegamento con l'ingombrante passato del *writ of qui tam*, viene esclusa qualunque forma di premialità per il dipendente, pubblico o privato, che faccia una segnalazione.

Per ottenere la protezione, però, è necessario rientrare nella categoria delle "persone

[11] In particolare la Fondazione *Public Concern at Work*, che oggi ha assunto il nome di *Protect* (https://protect-advice.org.uk/).

[12] Lord Borrie durante il dibattito alla House of Lords, citato in J. BOWERS QC, M. FODDER, J. LEWIS, J. MITCHELL, *Whistleblowing: Law and Practice*, Oxford, 2007.

[13] Cfr. L. VICKERS, *Whistling in the wind? The Public Interest Disclosure Act 1998*, in *Legal Studies*, 20(3), 2000, pp. 428-444. Vedi anche J. GOBERT, M. PUNCH, *Whistleblowers, the Public Interest, and the Public Interest Disclosure Act 1998*, in *Modern Law Review*, 2000, pp. 25-54.

[14] Espressamente viene riconosciuto il *diritto del dipendente di non subire alcuna conseguenza negativa da parte del datore di lavoro a seguito di una segnalazione.* (Section 47B dell'*Employment Rights Act*).

ISSN 2036-7821

protette", avere quindi lo status di lavoratore secondo la nozione introdotta dal PIDA, definizione comunque più ampia rispetto a quella più limitata prevista dall'*Employment Rights Act*[15].

Come specificato poi dal successivo *Enterprise and Regulatory Reform Act* del 2013, per essere meritevole di tutela, la segnalazione deve essere effettuata esclusivamente nell'interesse pubblico[16]; mentre il requisito della buona fede (previsto dalla Section 43C, 43E, 43F, 43G, 43H) è stato invece eliminato successivamente dall'*Enterprise and Regulatory Reform Act* nel 2013 che considerare la buona fede rilevante solo ai fini della corresponsione del risarcimento danni[17].

Ulteriore requisito della segnalazione è che questa possa essere considerata una *qualifying disclosure*, deve riguardare, cioè, una lista precisa di fattispecie quali: reati, illeciti civili o amministrativi, errori giudiziari, danni alla salute, alla sicurezza pubblica, all'ambiente, oppure deve riguardare l'occultamento di informazioni relative alle fattispecie elencate.

In tutti questi casi il *whistleblower* deve avere la ragionevole consapevolezza della verità di quanto asserito[18]. Ciò vuol dire che il contenuto della segnalazione non deve essere necessariamente vero, ma deve essere *ragionevolmente* ritenuta come tale dal *whistleblower*, e questo cosiddetto *reasonable belief* dipende da variabili personali quali il livello di istruzione e l'esperienza del dipendente.

Se sono presenti tali condizioni si attiva il meccanismo di protezione, che però interviene solo *ex post*: il dipendente, infatti, è tutelato eventualmente solo dopo aver subito le misure ritorsive ma non prima, in un'ottica preventiva, come accade invece nel nostro ordinamento. Ciò dipende dal fatto che, pur incoraggiando i datori di lavoro a dotarsi di procedure per la gestione della segnalazione e la tutela dei *whistleblower*, a differenza del sistema previsto dalla Direttiva 2019/1937 e dal nostro d.lgs. 24/2023, nel PIDA non è previsto un esplicito obbligo in tal senso[19]. La non

[15] A questo proposito cfr. la sentenza della Supreme Court, *Gilham v Ministry of Justice*, 2019, che ha esteso le tutele anche a categorie come ad esempio i giudici, che normalmente non rientravano nella nozione di *worker*. Per quanto riguarda invece le forze di polizia, originariamente escluse dall'ambito di applicazione del PIDA, queste rientrano oggi nella protezione dei whistleblower ai sensi del *Police Reform Act* del 2002.

[16] O quello che ragionevolmente si possa ritenere interesse pubblico. Tale requisito può essere soddisfatto anche dalla presenza di un interesse di un gruppo indipendente dal suo valore numerico, come precisato dalla Corte di Appello nel caso *Chesterton Global Ltd & Anor v Nurmohamed & Anor* del 2015.

[17] Sono quindi irrilevanti i motivi per cui viene fatta la segnalazione, purché questa continui a riguardare l'interesse pubblico. Cfr. J. ASHTON, *15 Years of Whistleblowing Protection under the Public Interest Disclosure Act 1998: Are We Still Shooting the Messenger?*, in *Industrial Law Journal*, 44, 2015, pp. 29-52.

[18] Ciò vuol dire, come affermato nel caso *Babula vs Waltham Forest College, 2007*, che la segnalazione si basa su ciò che il segnalante ha effettivamente compreso, e non sui fatti concreti. Di conseguenza, la tutela prevista dal PIDA è applicabile anche al caso del *whistleblower* che ha effettuato una segnalazione non corretta, purché avesse il *reasonable belief* della verità di quanto affermato.

[19] Una guida ufficiale per implementare i sistemi di gestione delle segnalazioni è il *Whistleblowing Arrangements Code of Practice* del 1998, promosso dal British Standards Institute, e il documento non vincolante *Whistleblowing:*

ISSN 2036-7821

obbligatorietà delle misure rappresenta indiscutibilmente una grave criticità che toglie fiducia nel sistema[20] e scoraggia i potenziali *whistleblower* qualora nelle loro organizzazioni tali procedure non siano implementate.

Un'ulteriore significativa criticità concerne il destinatario della segnalazione. Se nel nostro ordinamento la segnalazione può essere indirizzata internamente a una figura "neutrale"[21] o esternamente[22], nel sistema del PIDA la segnalazione deve essere diretta normalmente al datore di lavoro, anche se non viene individuata una figura *ad hoc* all'interno dell'organizzazione. E già questo rappresenta un grave problema, dal momento che non è detto che il datore di lavoro (di difficile individuazione poi nelle strutture pubbliche) non sia coinvolto nell'illecito segnalato, o che comunque riesca a garantire la necessaria imparzialità e integrità nella gestione della segnalazione. Tutte criticità che nel nostro ordinamento sono state risolte introducendo il ruolo del Responsabile per la Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza (RPCT): figura terza rispetto al superiore gerarchico (che era invece inizialmente indicato come destinatario della segnalazione), e soprattutto persona alla quale viene assegnato il ruolo di garante dell'integrità e legalità dell'organizzazione.

Tale ruolo non viene invece introdotto nel sistema del PIDA, che si limita a indicare come destinatario della segnalazione il generico "*employer*", il datore di lavoro[23], con tutte le difficoltà che possono derivare in termini di fiducia e attrattività del sistema.

Solo in alcuni ambiti specifici (ad esempio nella *Financial Conduct Authority* o nella *Prudential Regulation Authority*) è stata istituita la figura del cosiddetto *Whistleblowing Champion*, un dirigente incaricato di supervisionare l'efficacia della gestione delle procedure di segnalazione all'interno dell'organizzazione.

---

guidance and code of practice for employers realizzato dal Department for Business, Energy and Industrial Strategy nel 2015.

[20] Si veda, D. LEWIS, T. BOYLIN, *Results of a FTSE Top 100 Website Survey on Whistleblowing Arrangements*, Department of Law and Politics at Middlesex University, 2018. La ricerca ha messo in evidenza come la non obbligatorietà dei meccanismi di gestione delle segnalazioni produca l'effetto non solo di scoraggiare la diffusione dell'istituto, ma anche impedisce l'individuazione di best practices. Inoltre, anche dove sono presenti tali procedure spesso manca ancora la formazione necessaria ai dipendenti, che quindi non sono consapevoli dei loro diritti.

[21] Nelle pubbliche amministrazioni tale ruolo spetta al Responsabile per la Prevenzione della Corruzione e Trasparenza (RPCT).

[22] All'ANAC, anche se il d.lgs. 23/2024 ha reso l'accesso alla segnalazione esterna più complesso, allo scopo di incentivare (conformemente alle indicazioni contenute nella Direttiva) il canale interno di segnalazione, considerato più efficace per effettuare poi un tempestivo intervento correttivo. Va detto però che, se la Direttiva lascia comunque l'ultima parola al *whistleblower*, che deve essere libero, come specifica il Considerando 33, di poter scegliere il canale di segnalazione più adeguato in funzione delle circostanze specifiche del caso, il d.lgs. 23/2024 subordina l'accesso alla segnalazione esterna a precise condizioni e presupposti, forse troppo severi. Sul punto cfr. V.M. DONINI, *Il decreto legislativo 24/2023: reale innalzamento delle tutele del whistleblower oppure un'occasione mancata? Un'analisi critica e comparatistica*, in *Lavoro, Diritti, Europa,* in corso di pubblicazione.

[23] Cfr. Section 43C PIDA.

ISSN 2036-7821

Inoltre, solo se espressamente previsto dalla *policy* interna, il datore di lavoro può autorizzare la segnalazione a una parte terza, esterna all'organizzazione o a un consulente legale.
Altrimenti, e questo rappresenta un'ulteriore criticità dal momento che parcellizza eccessivamente il sistema, il *whistleblower* può indirizzare la sua segnalazione a una serie di *prescribed persons*, identificate dal *Prescribed Persons Order* del 2014. Rientrano in questo elenco di possibili destinatari delle segnalazioni, ad esempio, la magistratura contabile, i membri del Parlamento, la Banca d'Inghilterra, l'ispettorato del lavoro, l'agenzia ambientale, le varie Autorità (per il mercato e concorrenza, finanziarie o per l'elettricità e il gas, o per l'acqua) e così via. Si tratta di una lista molto lunga, composta da circa una settantina di enti[24]: se in astratto questa possibilità di segnalare esternamente a un'autorità indipendente può rassicurare il *whistleblower*, soprattutto quando nella sua organizzazione non sono previsti meccanismi interni di protezione, dall'altra, tuttavia, ciò crea un sistema estremamente frammentato, eterogeneo e poco coordinato.
Tutto ciò contribuisce a creare un quadro normativo molto complesso, ma forse poco efficiente: appare evidente, infatti, come il meccanismo di tutela previsto dal PIDA si attivi solo a determinate condizioni. Di conseguenza non ha una portata ampia e generale ma si limita a prevedere una protezione (parziale) solo per alcune categorie di persone (che rientrano, cioè, nella specifica nozione di *worker*), che rivelano informazioni di un certo tipo (*qualifying disclosure*) e lo fanno secondo una certa specifica procedura.
Di conseguenza il PIDA, che nel 1998 rappresentava un importante passo avanti nel panorama mondiale della tutela del *whistleblower*, tanto da essere comunemente considerata come una delle migliori normative in materia, nel corso del tempo ha mostrato tutti i suoi limiti[25].

3. Principali problemi e criticità del PIDA.

A 25 anni ormai dall'entrata in vigore del PIDA è corretto quindi domandarsi se il sistema non debba essere sottoposto a una revisione, dal momento che gli interventi di riforma del 2013 con l'*Enterprise and Regulatory Reform Act* e del 2017, quando è stato introdotto l'obbligo delle *Prescribed Persons* di riferire annualmente al governo e poi pubblicare il numero delle segnalazioni ricevute e gli esiti[26], non hanno prodotto

[24] Nel 2022, con il *Public Interest Disclosure (Prescribed Persons) (Amendment) Order* 2022 è stata ulteriormente ampliata la lista delle *prescribed persons* con particolare attenzione all'ambito ambientale.
[25] J. ASHTON, *15 Years of Whistleblowing Protection under the Public Interest Disclosure Act 1998: Are We Still Shooting the Messenger*?, in *Industrial Law Journal*, 44, 2015, pp. 29-52.
[26] Cfr. *Prescribed Persons (Reports on Disclosures of Information) Regulations* 2017. Proprio quest'obbligo di pubblicazione ha fatto emergere in modo palese il fallimento del sistema, dal momento che la maggior parte delle segnalazioni ricevute da questi enti vengono respinte come *non qualifying disclosure*. (Cfr. All Party Parlamentary Group, *Whistleblowing: The personal cost of doing the right thing and the cost to society of ignoring it*, 2022, p. 15).

ISSN 2036-7821

significativi miglioramenti in termini di protezione del segnalante.
Permangono, infatti, le numerose problematiche che rendono ancora oggi estremamente rischiosa la segnalazione nel Regno Unito: il *whistleblower* si trova esposto a una serie di conseguenze e misure ritorsive, oltre che a una forte stigmatizzazione sociale[27]. Di conseguenza, persiste ancora oggi grande sfiducia e timore nei confronti dell'istituto.
Una prima criticità riguarda l'ambito di applicazione soggettivo che, nonostante le riforme citate, è ancora limitato e non consente di tutelare tutta una serie di soggetti, sia nel settore pubblico che privato[28].
Inoltre, il fatto che l'impianto normativo del PIDA preveda che eventuali controversie derivanti dalla segnalazione rientrino nella competenza dell'*Employment Tribunal* (i tribunali del lavoro), rende la tutela decisamente inefficace.
Questo perché nel sistema inglese non è istituita un'Autorità indipendente (come, ad esempio, l'ANAC in Italia), che abbia il potere di dichiarare nulle le misure ritorsive. Quindi il *whistleblower* che perde il lavoro a seguito della segnalazione potrà solamente adire il giudice del lavoro, con conseguenti lunghe attese, ed esiti incerti, mentre i costi sono non solo certi, ma anche molto alti. Di conseguenza, anche nei rari casi in cui il *whistleblower* riesce a vincere la causa, si tratta in realtà di una vittoria di Pirro, dal momento che i danni, fisici, mentali e relazionali (tanto da parlare di un vero e proprio stress post traumatico[29]) rimangono nel tempo e difficilmente verranno risarciti[30].

---

[27] Cfr. E. GOFFMAN, *Stigma: Notes on the management of spoiled identity*, Englewoood Cliffs, 1963, che considera che sono stigmatizzati gli individui quando vengono percepiti come anormali rispetto al contesto generale o comunque *persona non grata*, e di conseguenza subiscono screditamento e isolamento. Cfr. anche K. KENNY, M. FOTAKI, *Post –Disclosure Survival Strategies: Transforming Whistleblowing Experiences*, Galway 2019; D. WARREN, *Corporate scandals and spoiled identities: how organisations shift stigma to employees*, in *Business Ethics Quarterly*, 17(3), 2007, pp. 477-496; B. BJORKELO, M. MACKO, *The stigma of reporting wrongdoing at work: when doing right is perceived as wrong*, in *Polish Psychology Bulletin*, 43, 2012, pp. 70-75. Sullo stigma che si traduce in una *exit* forzosa dall'organizzazione, cfr. A. VANNUCCI, *Costi e benefici morali del whistleblowing. Uno schema analitico e le implicazioni di policy*, in V.M. DONINI, *Whistleblowing e cultura dell'integrità*: *riflessioni di istituzioni e società civile per una nuova narrazione*, SNA, 2023, p. 232.

[28] Sebbene ai sensi del PIDA la nozione di *worker* è comunque più ampia rispetto a quella di altre normative in materia di diritto del lavoro: vengono infatti ricompresi collaboratori, stagisti e fornitori di servizi medici, odontoiatrici, oftalmici o farmaceutici. Ma non vengono inclusi ad esempio i candidati a un colloquio di lavoro, volontari o lavoratori autonomi.

[29] Non a caso il rapporto promosso dall'APPG nel 2022, *Whistleblowing: The personal cost of doing the right thing and the cost to society of ignoring it*, promosso dall'All Party Parliamentary Group, parla addirittura di una *weaponization* del contenzioso, usato come arma per ottenere il ritiro della segnalazione (p. 9).

[30] Secondo i dati pubblicati dalla Fondazione *Protect*, solo il 4% dei casi presentati agli *Employment Tribunal* hanno un esito positivo per il whistleblower: sulla base di questo dato, secondo la deputata Mary Robinson, autrice di diverse proposte di legge, "our world-leading legislation, is now seen as a discredited and distrusted law that has failed to protect whistleblowers or the public against wrongdoing and harm. Where we once led the way, we now lag behind". Mary Robinson, intervento alla House of Commons, 26 aprile 2022 (https://hansard.parliament.uk/commons/2022-04-26/debates/9CD2DC9F-2DB8-4781-AAF0-A3B7DCF4A710/Whistleblowing).

ISSN 2036-7821

Ma il problema più grave connesso con il ricorso al tribunale del lavoro è l'oggetto dell'accertamento. Nella discussione davanti all'*Employment Tribunal*, infatti, l'attenzione si concentra non su quanto segnalato dal *whistleblower*, ma sul comportamento del *whistleblower* stesso, rischiando in questo modo di delegittimarlo, ma soprattutto di non ascoltarlo: la segnalazione, infatti, viene ignorata, e lo sforzo del whistleblower perde ogni utilità ed efficacia.

D'altronde nel sistema del PIDA non è previsto alcun dovere di riscontro al *whistleblower*[31], e manca addirittura l'obbligatorietà di qualsiasi attività di verifica. Di conseguenza, la segnalazione diventa sostanzialmente inutile perché non è seguita da alcuna attività istruttoria o correttiva. Sappiamo bene, invece, che sapere di essere presi sul serio e che alla segnalazione verrà dato il giusto seguito, è fondamentale per incoraggiare il segnalante a non perdere fiducia nel sistema.

La realtà dei fatti dimostra, invece, che l'unica conseguenza quasi certa rimane la ritorsione: sebbene il PIDA affermi il principio astratto che "where a worker, as defined in section 43K of the 1996 Act makes a protected disclosure he/she has a right not to be subjected to any detriment by his/her employer, a fellow employee or an agent of the employer for making that protected disclosure" a tale diritto di non essere sottoposto a misure ritorsive non corrisponde nella pratica una tutela efficace.

Il *whistleblower* che lamenti l'applicazione della misura ritorsiva potrà infatti ricorrere all'*Employment Tribunal* ai sensi dell'*Employment Rights Act* (section 48(1)(a)), entro tre mesi dall'applicazione della misura. Se il termine di tre mesi appare forse eccessivamente breve, è sicuramente positivo che nell'adire il tribunale, il *whistleblower* non debba dimostrare un'anzianità minima di servizio[32], perché la tutela a seguito di una segnalazione è applicabile sin dal primo giorno di lavoro. Tuttavia, anche qualora dovesse ottenere una decisione in suo favore (ad esempio un ordine di risarcimento o di reintegro sul posto di lavoro), questa non sarà azionabile, dal momento che sul datore di lavoro non grava l'obbligo di adempiere a tale ordine (cfr. section 113 e 117). Quindi difficilmente il *whistleblower* sarà risarcito o reintegrato sul suo posto di lavoro, nonostante questo sia il suo desiderio principale: secondo una ricerca promossa da Whistleblowers UK[33], nel settore pubblico (ma i dati non sono tanto diversi per il settore privato), il *whistleblower* ha meno del 50% di probabilità di tornare al suo lavoro originario. E chi ha la possibilità di farlo, spesso

[31] Come dispone invece la Direttiva 2019/1937 (e di conseguenza il sistema italiano riformato dal d.lgs. 24/2023) per cui destinatario della segnalazione non solo deve dare un avviso di ricevimento al segnalante entro sette giorni dalla data del suo ricevimento, ma deve poi mantenere interlocuzioni con il segnalante per acquisire, se necessario, ulteriori informazioni e infine, dopo aver dato diligente seguito alle segnalazioni ricevute deve dare un riscontro al segnalante entro tre mesi.

[32] Si consideri che nei casi di licenziamento senza giusta causa che non riguardano però il *whistleblowing* la tutela è applicabile solo dopo due anni di servizio.

[33] Whistleblowers UK (2023), *Whistleblowing Awareness Week 2023: The Data*, in https://www.wbuk.org/whistleblowing-awareness-week.

ISSN 2036-7821

rientra a un livello inferiore a quello precedente la segnalazione[34].
Ulteriore criticità è rappresentata dalla pratica molto diffusa, soprattutto nel settore privato, dei *non disclosure agreement* (NDA), o *gagging clauses*, accordi di riservatezza che prevedono il pagamento di una somma di denaro al dipendente alla fine del suo rapporto di lavoro, per evitare la diffusione di informazioni sensibili. Per quanto in astratto tali accordi siano legittimi, spesso vengono utilizzati per impedire ai dipendenti di trasformarsi in potenziali *whistleblower* e rivelare all'esterno illeciti interni all'organizzazione. Ben si comprende la problematicità di questa pratica, e soprattutto la contraddizione con un sistema che dovrebbe invece incoraggiare l'emergere di illeciti e irregolarità. Nonostante il PIDA contenga una previsione normativa diretta a regolarizzare tali accordi[35], la sua formulazione risulta troppo vaga e suscettibile di diverse interpretazioni. Questo è stato evidenziato anche da un'inchiesta governativa del 2019 che, rispondendo a una consultazione pubblica[36], sottolineava come l'attuale uso distorto delle clausole di riservatezza richieda un intervento riformatore del legislatore. Tale intervento è necessario per chiarire i contenuti e i limiti dei *non disclosure agreement* e garantire che questi non impediscano eventuali segnalazioni. Tuttavia, nonostante siano trascorsi quasi sei anni, la riforma auspicata non è stata ancora attuata.

4. L'esigenza di una riforma e modelli di riferimento.

Tutte queste criticità non fanno che accrescere la sfiducia nel sistema e mettono in luce l'inefficacia del PIDA che, di fatto, non consente effettivamente di esaminare i contenuti delle segnalazioni, e inibisce la possibilità di dare un diligente seguito e poi un intervento correttivo a quanto segnalato.
In questo contesto, e sulla scia dei numerosi scandali in particolare in ambito sanitario che negli ultimi tempi hanno messo ancora più in evidenza il ruolo cruciale dei *whistleblower* nel Regno Unito, la società civile si è mobilitata per promuovere delle riforme che vadano nella direzione di un innalzamento della tutela del segnalante. Si percepisce infatti come urgente, in primo luogo, chiarire in maniera

[34] Questo perché le ritorsioni nei confronti dei *whistleblower* sono sempre più frequenti e non terminano con la perdita del posto di lavoro, ma proseguono con l'inserimento del nome del *whistleblower* in liste nere "informali" per cui il rientro non avviene prima di una media di tre anni e mezzo (K. KENNY, M. FOTAKI, *The Costs and Labour of Whistleblowing: Bodily Vulnerability and Post disclosure Survival*, in *Journal of Business Ethics*, 182, 2023, p. 349). Va anche detto che, sebbene sia comprensibile il desiderio del *whistleblower* di rientrare nel suo posto di lavoro, si comprende anche il desiderio opposto di chi, ritenendo ormai tossico l'ambiente lavorativo, vorrebbe avere la possibilità di essere trasferito altrove. Questa possibilità, tuttavia, non è prevista nel sistema del PIDA, ma nemmeno nel nostro ordinamento, incentrato sul diritto del dipendente di essere reintegrato sul posto di lavoro, ma non di averne un altro.

[35] Cfr. Section 43J che prevede la nullità di tali accordi qualora impediscano al dipendente di effettuare una segnalazione protetta.

[36] Department for Business, Energy & Industrial Strategy, *Confidentiality Clauses, Response to the Government consultation on proposals to prevent misuse in situations of workplace harassment or discrimination*, July 2019.

ISSN 2036-7821

inequivocabile il significato del *whistleblowing* nel sistema inglese[37]; inoltre è imprescindibile definire concretamente l'obbligo delle organizzazioni pubbliche e private di prevedere meccanismi per la gestione delle segnalazioni e per la tutela dei whistleblower[38].

Un primo risultato, anche se confinato in ambito sanitario[39], è stato raggiunto nel 2016 con la creazione del *National Guardian's Office*. A seguito di gravi scandali, il rapporto *The Freedom to speak up*[40] aveva messo in evidenza tutta una serie di problematiche a partire dal fatto che il contesto generale non incoraggiava le segnalazioni, e che il *whistleblower* veniva considerato negativamente: non come colui che risolve un problema, ma come colui che lo pone. Di conseguenza era difficile far emergere e poi arginare i drammatici episodi di malasanità che avevano causato ingenti costi umani. Allo stesso tempo si rivelava tutta l'inadeguatezza del PIDA nel proteggere chi invece provava ad attirare l'attenzione su queste vicende.

L'istituzione del *National Guardian's office* che assiste, forma e sostiene una rete di "guardiani delle voci coraggiose" (*Freedom to Speak Up Guardians*), ha rappresentato quindi sicuramente un importante passo in avanti in termini di sensibilizzazione e consapevolezza, grazie anche alla pubblicazione di dati e report sul tema. Non avendo però alcun potere di intervento o sanzionatorio nei confronti dei datori di lavoro, il *National Guardian's office* non riesce a offrire un sostegno concreto a chi subisce misure ritorsive.

Di conseguenza, nonostante i passi in avanti, dal punto di vista operativo il contesto non è cambiato sostanzialmente e permane un clima di paura che impedisce ai potenziali *whistleblower* di segnalare episodi di negligenza, corruzione e malaffare[41].

---

[37] D'altronde crea una certa confusione anche il fatto che nel PIDA la parola *whistleblower* o *whistleblowing* non venga mai menzionata.

[38] O. NWOHA, *Whistleblower Protection in the UK: A Case for Reform*, in *Business Law Review*, 42, 5, 2021, pp. 240-251.

[39] Già lo *Small Business, Enterprise and Employment Act* del 2015, alla Section 149 aveva attribuito al Secretary of State il potere di emanare regolamenti diretti a proibire al datore di lavoro in ambito sanitario di discriminare un candidato che era già stato autore di segnalazione. Cfr. *Employment Rights Act 1996 (NHS Recruitment – Protected Disclosure) Regulations*, 2018.

[40] L'inchiesta, realizzata dal Consigliere della Regina sir Robert Francis e pubblicata nel 2015, esplicitamente sottolinea come: "At best the legislation provides a series of remedies after detriment, including loss of employment, has been suffered. Even these are hard to achieve, and too often by the time a remedy is obtained it is too late to be meaningful". (p. 9). Cfr. http://freedomtospeakup.org.uk/wp-content/uploads/2014/07/F2SU_web.pdf.

[41] Solo per fare un esempio, si pensi alle gravi negligenze del reparto maternità dello Shrewsbury and Telford Hospital NHS Trust Maternity che, come accertato dal rapporto Ockenden tra il 2000 e il 2019 hanno causato la morte di 12 madri e la morte o danni cerebrali gravi di 1486 neonati. Cfr. https://www.gov.uk/government/publications/final-report-of-the-ockenden-review/ockenden-review-summary-of-findings-conclusions-and-essential-actions#our-findings-following-the-review-of-family-cases. Si veda anche il caso di Lucy Letby, l'infermiera che ha assassinato 7 neonati, e tentato di ucciderne altri 6: diversi medici e infermieri avevano cercato di attirare l'attenzione sulla correlazione tra la presenza di Letby e quelle morti sospette, ma erano stati tutti ignorati.

ISSN 2036-7821

Per questi motivi, l'esigenza di un nuovo intervento riformatore è stata riconosciuta anche dal governo[42] che nel marzo 2023 ha avviato un programma di revisione della regolamentazione in materia di *whistleblowing*, per valutare l'efficacia (o meglio, inefficacia) dell'attuale normativa, e considerare le possibilità di modifica.
Purtroppo, finora la *Review* non ha prodotto risultati concreti; tuttavia, non si possono ignorare gli sforzi compiuti da società civile e gruppi parlamentari per proporre delle soluzioni concrete all'inefficacia del PIDA, attraverso diversi progetti o disegni di legge.
Tali progetti rappresentano un interessante materiale di studio, per il comparatista, non tanto per l'esito, dal momento che nessuno di questi si è trasformato in legge, ma per il modello di ispirazione, cioè la Direttiva UE 2019/1937.
Sebbene la Direttiva non sia formalmente applicabile nel Regno Unito, questa rappresenta comunque un imprescindibile punto di riferimento, poiché innalza significativamente lo standard di protezione del *whistleblower* e promuove un ambiente in cui le segnalazioni di illeciti possano essere fatte, almeno secondo la cosiddetta *law in the books*, in sicurezza e senza timore di ritorsioni. Di conseguenza, nel confronto con la Direttiva, sotto il profilo contenutistico, il PIDA rivela ancora di più i suoi limiti e la sua inadeguatezza.
In quest'ottica, è interessante citare l'attività di *Protect*, che con la campagna *Let's fix UK Whistleblowing Law* ha elaborato una proposta di riforma molto articolata, il *Whistleblowing Bill. A Bill to strengthen whistleblowing protection*, che si ispira chiaramente alla Direttiva UE 2019/1937.
La proposta di *Protect* mira proprio a colmare le lacune esistenti nel sistema di protezione britannico, allineandolo ai più elevati standard europei, con l'obiettivo di creare un quadro normativo che non solo protegga efficacemente i *whistleblower* dalle ritorsioni, ma che li incoraggi attivamente a segnalare comportamenti illeciti, contribuendo così a prevenire corruzione, scandali e tragedie future. In particolare, il *Whistleblowing Bill* propone una modifica della Section 43K del PIDA, nella parte in cui presenta una definizione considerata ancora limitata di *worker*, per recepire sostanzialmente l'art. 4 della Direttiva 2019/1937 che, come è noto, offre una nozione molto ampia di dipendente, fino a estendere la tutela anche a chi non è ancora, o non è più, dipendente. Il progetto di riforma propone inoltre l'introduzione nelle organizzazioni di canali di segnalazioni interni in grado di assicurare riservatezza e confidenzialità (anche qui riprendendo gli standard previsti dalla Direttiva), e sancisce espressamente alcuni obblighi in capo al datore di lavoro, tra cui l'implementazione di specifiche misure di protezione per il *whistleblower*, la

[42] Cfr. K. BOULOY, *The Public Interest Disclosure Act 1998: Nothing More than a Cardboard Shield*, in Manchester Review of Law, Crime & Ethics, 1, 2012, pp. 1-18, che sottolinea come la principale criticità sia l'assenza di obbligatorietà nell'attuazione delle misure e procedure per tutelare i whistleblower sul luogo di lavoro, e l'assenza di chiarezza nell'individuare i destinatari della segnalazione.

ISSN 2036-7821

designazione di una persona alla quale il *whistleblower* possa comunicare l'eventuale applicazione di misure ritorsive (una figura quindi intermedia che corrisponderebbe nel nostro ordinamento al ruolo del RPCT e dell'ANAC), e la formazione specifica per tutti i dipendenti su come si effettua una segnalazione.

In conformità alle modalità procedurali previste dalla Direttiva UE 2019/1937, e per colmare le lacune del PIDA, la proposta di *Protect* recepisce anche l'esigenza di un riscontro tempestivo: entro 7 giorni dalla segnalazione il *whistleblower* deve ricevere un avviso di ricevimento, ed entro tre mesi deve avere un riscontro definitivo sugli esiti della segnalazione. A questi requisiti, il progetto aggiunge (specificando quello che nella Direttiva è definito come un "diligente seguito") che ogni 14 giorni il *whistleblower* deve essere informato delle azioni intraprese o delle ragioni per cui non sono state intraprese alcune azioni.

Ulteriore allineamento con il modello unionale è rappresentato dalla proposta di inversione dell'onere della prova, in modo che non sia il *whistleblower* a dover dimostrare il collegamento tra misura ritorsiva e segnalazione[43], ma siano invece le organizzazioni a dover dimostrare che la misura percepita come ritorsiva non abbia in realtà nulla a che vedere con la segnalazione[44].

In merito alla *vexata quaestio* dei *non-disclosure agreements*, il progetto di *Protect* prevede una riforma dell'attuale Section 43J del PIDA, per esplicitare il divieto di stipulare clausole di lealtà che impediscano al potenziale *whistleblower* di effettuare una segnalazione[45], in linea anche con l'approccio contenuto nella Direttiva 2019/1937[46].

Per quanto riguarda i tempi di prescrizione troppo brevi, il progetto propone inoltre un'estensione da tre a sei mesi per adire l'*Employment Tribunal* in caso di applicazione di misure ritorsive.

Infine, viene proposta l'istituzione di un nuovo organismo indipendente, il *Whistleblowing Commissioner*, incaricato di effettuare un'attività di verifica e dare un

[43] Come prevede attualmente il sistema inglese dal momento che, nel silenzio del PIDA su questo tema, si applicano le norme generali disposte dall'*Employment Rights Act*.

[44] Come d'altronde è già previsto nel nostro ordinamento, anche da prima del recepimento della Direttiva.

[45] "No agreement made before, during or after employment between a person and an employer may preclude that person from making a protected disclosure. This includes contracts, workplace policies, and any other agreements or requirements, be they verbal or written. Any settlement agreement must contain:

(a) a clear statement that nothing in the agreement affects the rights of a person to make a protected disclosure and stipulate the types of disclosures that can be made and to which categories of authorities; and

(b) certification by the independent adviser that the effect of any requirements of confidentiality and the limitations on those requirements have been explained to the employee."

[46] Cfr. il Considerando 91 della Direttiva che contiene questo principio anche se in forma di raccomandazione, non di *hard law*: "Non dovrebbe essere possibile far valere obblighi giuridici o contrattuali degli individui come le clausole di lealtà dei contratti o gli accordi di riservatezza o non divulgazione per impedire di effettuare una segnalazione, negare la protezione o penalizzare le persone segnalanti per aver effettuato una segnalazione o aver divulgato informazioni, se fornire le informazioni che rientrano nell'ambito di applicazione di tali clausole e accordi è necessario per rivelare la violazione".

ISSN 2036-7821

seguito a quanto segnalato, in modo da superare la criticità della mancata efficacia della segnalazione sul piano sostanziale. Il *Whistleblowing Commissioner* dovrebbe essere altresì dotato di poteri di intervento e sanzionatori, proprio per risolvere una delle maggiori problematiche del sistema inglese di protezione del *whistleblower*, cioè l'assenza di un'autorità indipendente con i poteri e le funzioni che, ad esempio nel nostro ordinamento, sono attribuite all'ANAC.

L'esigenza di istituire un'Autorità indipendente è al centro anche di altri progetti presentati in Parlamento tra il 2020 e il 2024, come ad esempio il *Public Interest Disclosure Protected Bill*, presentato dallo Scottish National Party nel febbraio 2020, incentrato sulla creazione della *Whistleblowing Commission*, un'autorità indipendente e sull'introduzione del reato di ritorsione ai danni del *whistleblower*.

Sia la proposta di legge elaborata dal gruppo parlamentare misto espressamente dedicato al *whistleblowing* (*All Party Parliamentary Group for Whistleblowing*)[47] presentata dalla deputata conservatrice Mary Robinson alla House of Commons nel 2022, sia la proposta presentata alla House of Lords dalla Baronessa Kramer (laburista), si focalizzavano prevalentemente sulla creazione di un *Office of the Whistleblower*. Ma entrambe le proposte non hanno avuto il sostegno necessario per trasformarsi in legge.

Un ulteriore tentativo, il *Whistleblowing Bill*[48], è invece attualmente ancora in lettura, dopo essere stato presentato alla House of Commons la prima volta nel febbraio 2024. Promosso sempre dall'*All Party Parliamentary Group for Whistleblowing* insieme all'organizzazione della società civile *WhistleblowersUK*[49], questo testo risulta particolarmente interessante, perché pur differenziandosi in alcuni significativi ambiti, presenta comunque delle importanti analogie con il modello unionale.

Il *Whistleblowing Bill* mira, in primo luogo, a rivoluzionare l'impianto legislativo, prevedendo precisi obblighi a carico delle organizzazioni per assicurare trasparenza, *accountability* e integrità nelle procedure di gestione della segnalazione. Prevede altresì sanzioni anche penali ai datori di lavoro responsabili di ritorsione, e sanzioni amministrative per non aver dato seguito alla segnalazione. L'obiettivo è quindi creare un nuovo contesto organizzativo e culturale, favorevole alla diffusione della

[47] Istituito nel 2018. All Party Parliamentary Group for Whistleblowing, https://www.appgwhistleblowing.co.uk/.

[48] Il titolo complete è *Whistleblowing Bill. A Bill to establish an independent Office of the Whistleblower to protect whistleblowers and whistleblowing in accordance with the public interest; to make provision for the Office of the Whistleblower to set, monitor and enforce standards for the management of whistleblowing cases, to provide disclosure and advice services, to direct whistleblowing investigations and to order redress of detriment suffered by whistleblowers; to create offences relating to the treatment of whistleblowers and the handling of whistleblowing cases; to repeal the Public Interest Disclosure Act 1998; and for connected purposes.*

[49] In particolare, l'associazione Whistleblowers UK, https://www.wbuk.org/ si è fatta promotrice di ben quattro progetti di legge relativi alla creazione di questa nuova autorità: *The Office of the Whistleblower Bill*, *The protection of Whistleblowing Bill*, *Whistleblowing within the Economic Crime Bill*, e *Amendment to the National Security Bill*.

ISSN 2036-7821

segnalazione come strumento per aumentare la capacità delle organizzazioni di scoprire, e quindi prevenire, la corruzione. Se sotto il profilo organizzativo occorre quindi attuare specifiche *policy* e meccanismi di gestione, dal punto di vista culturale diventa centrale la formazione dei dipendenti, per renderli consapevoli dei loro diritti e delle loro responsabilità.

Palesando però una certa diffidenza nei confronti dei meccanismi interni di segnalazione, a differenza del modello incarnato dalla Direttiva UE 2019/1937 che di fatto incoraggia il canale interno rispetto a quello esterno, il *Whistleblowing Bill* sollecita invece la collaborazione con enti esterni, considerati come garanti di maggiore riservatezza e imparzialità[50].

Il tema della necessità di istituire un'autorità indipendente in questo ambito è presente anche in questa proposta, che chiede la creazione del cosiddetto *Office of the Whistleblower*, competente per esaminare le segnalazioni e procedere ad accertamenti e verifiche.

In questo modo si centralizzerebbe finalmente la gestione del *whistleblowing* che, come si è visto, grazie al sistema delle *prescribed persons* è eccessivamente parcellizzata e frammentaria. Ma soprattutto si alleggerirebbe la posizione del *whistleblower*, che non sarebbe più costretto a rivolgersi all'*Employment Tribunal*, con tutti i limiti evidenziati finora, ma avrebbe un interlocutore, autorevole e competente, cui segnalare e a cui chiedere protezione da eventuali ritorsioni.

Non solo: andando anche oltre il modello della Direttiva, questa autorità dovrebbe supportare i *whistleblower* non solo fornendo assistenza legale, ma anche un concreto sostegno finanziario per far fronte alle spese legali.

5. Premiare o non premiare: questo è il problema.

Come si è visto, per motivi anche storici e culturali, nel Regno Unito non si è optato per una premialità, a differenza ad esempio del sistema statunitense.

Nel Regno Unito, attualmente, le uniche esperienze di premialità riguardano l'ambito delle frodi fiscali (ma si tratta di ricompense irrisorie) e i programmi promossi dalla *Competition and Marckets Authority*. In questo caso è semplicemente fissata una sorta di *fair price* per chi denuncia eventuali cartelli tra aziende concorrenti: si tratta quindi non tanto di un recupero delle azioni *qui tam* (dato che è esclusa la possibilità del cittadino di agire in giudizio per conto dello Stato) come invece è previsto negli USA dal *False Claims Act*, quanto invece di un avvicinamento al modello del *bounty reward* statunitense come previsto dal *Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act*, che introduce il meccanismo del *cash for*

[50] Cfr. D. LEWIS, *The motivations of external whistleblowers and their impact on the intention to blow the whistle again*, in *Business Ethics: A European Review*, 28(3), 2019, pp. 379-390.

ISSN 2036-7821

information[51].

Nel dibattito pubblico e politico però il tema della ricompensa continua a essere centrale, e la società civile chiede a gran voce un cambiamento legislativo, perché la premialità contribuirebbe al processo di normalizzare e togliere stigma sociale all'istituto.

Tuttavia, appare evidente come il contesto generale forse non sia ancora pronto alla previsione di una premialità. D'altronde su questo tema la stessa Direttiva 2019/1937 ha scelto di rinviare ai singoli diritti nazionali, e nel caso italiano, ad esempio, la soluzione adottata non prevede alcuna ricompensa ai segnalanti, continuando quindi ad allontanare l'Italia dal modello statunitense.

Se si possono comprendere le obiezioni di chi vede nella ricompensa un rischio di "monetizzazione" della virtù, e di chi, per normalizzare l'istituto, promuove semplicemente la sua concettualizzazione formale come dovere di ogni dipendente[52], non appare corretto però scaricare tutto il peso e le conseguenze negative della segnalazione sul *whistleblower*. D'altronde, come spiegare altrimenti la premialità che viene sostanzialmente riconosciuta ai collaboratori di giustizia, i quali, pur implicati in azioni criminali, ottengono dei benefici concreti nel momento in cui decidono di confessare e collaborare? Al contrario, il *whistleblower* (che non è implicato in alcun reato o fatto illecito, non è complice o membro di un'organizzazione criminale, ma semplicemente sceglie di farsi carico dell'interesse pubblico) non solo non è premiato ma subisce addirittura ritorsioni e discriminazioni[53].

Dal momento che è evidente che dalla segnalazione derivano gravi danni al *whistleblower*, come l'esperienza non smette di dimostrare tanto nel sistema inglese quanto in quello italiano, è giusto che sia il *whistleblower* da solo, tenuto a sopportare le conseguenze negative derivanti dall'aver anteposto al suo interesse personale quello collettivo? O, piuttosto, considerando il whistleblowing come fenomeno collettivo, non sarebbe più corretto *restituire* al *whistleblower* almeno in parte quello che ha perso, dal momento che si è sacrificato per l'interesse collettivo? Non sarebbe giusto che la collettività (beneficiaria della scelta del *whistleblower*) prendesse in carico, in qualche modo, una parte di questa sofferenza, alleggerendo così il *whistleblower*?

---

[51] Con riferimento alle informazioni che il *whistleblower* fornisce alla SEC, *Securities and Exchange Commission*. Cfr. C. HICKEY, *Incentivizing Whistleblowing in the United States: Qui Tam, Anti-Retaliation and Cash For-Information*, in *Neue Kriminalpolitik*, 27(4), 2015, pp. 388–398); A. ELMORE, *The State Qui Tam to Enforce Employment Law*, in DePaul Law Review, vol. 69, 2, 2019-2020, pp. 357-418; T. R. LEE, *The Standing of Qui Tam Relators under the False Claims Act*, in *The University of Chicago Law Review*, 57(2), 1990, pp. 543–571. Vedi anche A.R. PETTY, *How Qui Tam Actions Could Fight Public Corruption*, in *University of Michigan Journal of Law Reform*, vol. 39, 2006, pp. 851-888.

[52] Cfr. Ad esempio M. BOCCHIOLA, E. CEVA, *Is Whistleblowing a Duty?*, Cambridge, 2019; D. Lewis, *Stigma andwhistleblowing: Should punitive damages be available in retaliation cases?*, in *Industrial Law Journal*, 51(1), 2022, pp. 62-83.

[53] Cfr. K. BOULOY, *op. cit.*, p. 9.

ISSN 2036-7821

Magari, potrebbe essere sufficiente anche una ricompensa meramente simbolica o reputazionale[54], delle forme di riconoscimento sociale "che abbiano ricadute positive sulla carriera del dipendente così da premiarlo indirettamente, innalzando la sua reputazione, per essersi esposto in prima persona a vantaggio di un bene collettivo"[55], come d'altronde si era provato a proporre anche in Italia durante il dibattito parlamentare che aveva preceduto la legge 179/2917.

Su un piano concettuale completamente diverso dalla ricompensa, si colloca poi l'esigenza di risarcire il *whistleblower*, che si trova suo malgrado a subire conseguenze negative, ritorsioni e discriminazioni, ma attualmente il sistema del PIDA rende molto difficile il riconoscimento dei danni morali al *whistleblower* che ha subito misure ritorsive[56]. E decisamente impossibile, allo stato attuale, sembrerebbe anche l'applicazione dei *punitive damages* ai casi portati davanti agli *Employment Tribunals*. Certamente, una soluzione del genere rappresenterebbe la risposta a un problema fondamentale presente anche nel nostro ordinamento[57]: se le conseguenze negative delle segnalazioni (cioè le ritorsioni) sono drammaticamente evidenti, non sono altrettanto evidenti, soprattutto in termini di esposizione e reputazione, le conseguenze per chi attua tali ritorsioni (e questo vale nel nostro ordinamento anche nei casi in qui l'autore della misura ritorsiva venga poi effettivamente sanzionato[58]). Invece, una punizione esemplare avrebbe il merito di indurre i potenziali autori di misure ritorsive a pensarci bene prima di applicarle ai *whistleblower*[59].

[54] Chiaramente ciò creerebbe dei problemi relativi alla tutela della riservatezza, ma considerando che, quando vengono applicate le misure ritorsive la riservatezza è di fatto già stata violata, un riconoscimento morale rappresenterebbe un minimo bilanciamento a una situazione di grande ingiustizia. Cfr. D. LEWIS, *op. cit.*, p. 75. D'altronde, veder riconosciuto il proprio valore sul piano etico produce sicuramente un effetto positivo. In questo ambito va citato ad esempio il supporto sociale e l'empatia che può essere prodotto da un premio prestigioso come il Premio Giorgio Ambrosoli. A questo proposito si veda la ricerca realizzata dall'Osservatorio Premio Giorgio Ambrosoli, *Gli italiani virtuosi* (2019), in collaborazione con Università Cattolica del Sacro Cuore, a cura di Paolo Bertaccini, Toni Giorgi, Caterina Gozzoli, Amalia De Leo. Basandosi sulle interviste ai premiati ha consentito di acquisire dati e informazioni sui processi di evoluzione culturale nella società italiana in merito al ruolo dei cittadini per il contrasto alle mafie e alla corruzione. Cfr. P. BELLOLI, M. FERRARIO, *Il ruolo delle comunità nel percorso del whistleblower*, in V.M. DONINI, *Whistleblowing cit.*, p. 264.

[55] N. PARISI, *Tutele, incentivi e premialità anche in prospettiva comparata*, in V.M. DONINI, *op. cit.*, p. 297.

[56] Si colloca come eccezione alla tendenza generale, ad esempio, la sentenza *Virgo Fidelis School v Boyle*, 2004, che ha riconosciuto anche il risarcimento dei danni causati dallo stigma subito a seguito della segnalazione.

[57] D'altronde il valore dei danni punitivi come deterrente però solo con riferimento alle violazioni delle normative in materia di uguaglianza è stato riconosciuto anche dal *House of Commons Women and Equalities Committee* nel documento *Enforcing the Equality Act: the Law and the Role of the Equality and Human Rights Commission*, House of Commons, London, 2019, https://publications.parliament.uk/pa/cm201719/cmselect/cmwomeq/1470/1 470.pdf.

[58] Cfr. G. FRASCHINI, *Il ruolo delle organizzazioni della società civile*, in V.M. DONINI, *op. cit.*, p. 261.

[59] Cfr. D. LEWIS, *op. cit.*: "By making those who victimize whistleblowers responsible for all financial losses resulting from this behaviour and adding a punitive element, potential retaliators might be made to think more carefully about how they respond to disclosers of information".

ISSN 2036-7821

6. Considerazioni conclusive.

A venticinque anni dall'entrata in vigore del PIDA, i tempi sono ormai decisamente maturi non solo per fare un bilancio e verificare le lezioni apprese in questo lungo periodo, ma anche e soprattutto per promuovere una riforma generale sul tema della tutela del whistleblower nel Regno Unito.

Ciò può sembrare paradossale, dal momento che per anni il modello inglese ha rappresentato una normativa pioneristica, quando nel panorama europeo (e ancora di più italiano) mancava anche solo la consapevolezza della necessità di proteggere i *whistleblower*, come strumento fondamentale per aumentare la capacità di prevenzione della corruzione.

Questa esigenza di riforma nel Regno Unito mette in evidenza però un altro aspetto. Come è noto, il *whistleblowing* non è un concetto radicato nella cultura giuridica e sociale italiana. Pertanto le resistenze, soprattutto sul piano culturale che rendono difficile la diffusione del *whistleblowing* nel nostro paese[60], rimangono ancora molto forti, nonostante il recente processo di definizione normativa attraverso d.lgs. 24/2023.

Per molto tempo quindi l'Italia ha guardato al mondo anglosassone in generale, e inglese in particolare, come un modello prestigioso di riferimento, scontando, soprattutto sul piano socio-culturale un grande senso di inferiorità. Tuttavia, non è sbagliato sottolineare come sul piano tecnico, la normativa italiana che attua la Direttiva 2019/1937 offre oggi sicuramente un livello di protezione maggiore rispetto a quello inglese.

La maggiore tutela è evidente sotto il profilo dell'ambito soggettivo di applicazione, nell'indicazione puntuale dei destinatari della segnalazione (RPCT e ANAC), ma soprattutto in merito alla tutela contro le ritorsioni grazie alla presenza, nel nostro ordinamento, dell'Autorità Nazionale Anticorruzione che è dotata di poteri sanzionatori e di intervento in merito all'annullamento delle misure ritorsive e all'irrogazione di sanzioni a carico del responsabile delle misure ritorsive[61]. Inoltre, va valutato positivamente il recente riconoscimento e istituzionalizzazione del ruolo delle organizzazioni della società civile nella loro attività di accompagnamento e

[60] Su questo tema si veda la ricerca "Formare per trasformare: Amministrazione aperta e modelli formativi innovativi per una più efficace attuazione dell'istituto del whistleblowing", realizzata dalla Scuola Nazionale dell'Amministrazione nell'ambito delle iniziative di Open Government Partnership, in attuazione del Quinto Piano d'Azione nazionale per il governo aperto. Obiettivo della ricerca è proprio rilevare le opinioni dei dipendenti pubblici in merito al whistleblowing e verificare se è corretto considerare un impatto trasformativo della formazione specialistica in materia. Per una presentazione del progetto e l'analisi dei primi risultati, cfr. V.M. DONINI, V. LOSTORTO, N. ZAMARO, *Formare per trasformare: l'impatto trasformativo della formazione sulla prevenzione della corruzione. Prime riflessioni*, in *Amministrativ@mente, rivista scientifica trimestrale di diritto amministrativo*, n. 4, 2022, pp. 244-268.

[61] Opportuno specificare che questo assetto di tutela era già stato disciplinato dalla legge 179/2017, quindi prima dell'adeguamento interno alla Direttiva.

ISSN 2036-7821

sostegno ai whistleblower nel processo della segnalazione[62], a dimostrazione che una sinergia costruttiva tra amministrazioni e società civile, come auspicata ad esempio dalle iniziative per il governo aperto[63], possa contribuire efficacemente a migliorare i servizi pubblici e ad aumentare la fiducia nelle istituzioni.
E di conseguenza a valorizzare la figura del whistleblower come importante alleato delle istituzioni, ma anche delle stesse organizzazioni, e accrescere la fiducia nei confronti di un istituto, il *whistleblowing*, che risponde a un'esigenza precisa: combattere la corruzione e il malaffare e diffondere una cultura dell'integrità.

[62] Cfr. art. 18 d.lgs. 24/2023.

[63] Si pensi ad esempio alle iniziative promosse da Open Government Partnership Italia, che si sono tradotte nella realizzazione all'interno della Scuola Nazionale dell'Amministrazione, di una Comunità di pratica dei RPCT, https://sna.gov.it/home/attivita/comunita-di-pratica/comunita-di-pratica-per-rpct/, luogo virtuale ma anche fisico di incontro tra i responsabili anticorruzione che oltre a ricevere una formazione specialistica e innovativa sui temi dell'integrità e lotta alla corruzione, possono scambiare informazioni, esperienze e buone pratiche. Proprio per rafforzare le competenze sul whistleblowing e sensibilizzare sul tema, la SNA ha pubblicato delle buone pratiche (https://sna.gov.it/home/attivita/comunita-di-pratica/comunita-di-pratica-per-rpct/buone-pratiche/) e il volume *Whistleblowing e cultura dell'integrità*: *riflessioni di istituzioni e società civile per una nuova narrazione*, SNA, 2023, liberamente accessibile a questo link: https://sna.gov.it/home/attivita/comunita-di-pratica/comunita-di-pratica-per-rpct/in-evidenza-rpct.

ISSN 2036-7821