

Whistleblowing tra etica e diritto

Intervista ad Andrea Franzoso

a cura di

Mauro Bossi SJ

Redazione di *Aggiornamenti Sociali*,
<mauro.bossi@aggiornamentisociali.it>

In che cosa consiste la pratica del *whistleblowing*? Quali sono i suoi risvolti etici e legislativi? Il diffuso clima di omertà e connivenza con i responsabili di comportamenti illeciti che cosa dice della cultura e del costume della nostra società? Ne parliamo con Andrea Franzoso, il più noto *whistleblower* italiano.

La parola inglese whistleblower è entrata a far parte del nostro lessico per indicare una realtà che non sappiamo definire altrimenti: mi riferisco ai casi in cui un dipendente, all'interno di una società privata o della Pubblica Amministrazione, denuncia un reato che vi è stato commesso. Non denuncia genericamente "qualcosa" ma anche "qualcuno": un collega o un superiore. Questo suscita scandalo in alcune persone, quasi si trattasse di un tradimento. Che differenza c'è fra whistleblowing e delazione? Perché non è la stessa cosa?

Per rispondere a questa domanda dobbiamo fare un passo indietro e **interrogarci sul senso stesso del patto sociale, che noi italiani tendiamo a interpretare come l'intersezione di rapporti e di interessi privati**. Secondo questa logica, la denuncia rompe il legame sociale. Ma è una logica sbagliata, che si basa sulla privatizzazione dello spazio pubblico e sulla amoralità dei rapporti di lavoro. Lo spazio pubblico appare come un campo moralmente neutro, uno spazio vuoto, che viene occupato da gruppi politici o confessionali e sfruttato per interessi di parte. In questa visione



delle cose, l'etica pubblica, in senso stretto, non esiste, perché l'unico obbligo è la fedeltà al proprio gruppo.

Invece, **dalla nostra cultura latina ci proviene l'idea dello spazio pubblico come "amicizia sociale", con tutto lo spessore etico di tale valore.** Pensiamo a quanto afferma Cicerone nel *De amicitia*: gli amici sono lo specchio morale di noi stessi. Se sei amico di un ladro, diventi un ladro. Perciò se il mio amico ruba, io devo interrompere questo rapporto per salvare la mia coscienza. Qui alcuni si scandalizzano: «come puoi tradire un amico?». Non hanno colto il punto che l'amicizia in senso proprio, l'amicizia come valore, non come semplice convergenza di interessi e utilità, può esistere solo in un quadro di vita virtuosa. Questo tipo di amicizia costruisce un certo modo di vivere i rapporti pubblici e, di conseguenza, plasma la società. Penso che la questione culturale sia fondamentale. Norberto Bobbio diceva che la legge fa cultura, in quanto contribuisce a formare una mentalità. **La legge sul whistleblowing** [Legge 30 novembre 2017, n. 179, N.d.R.], in effetti, **solleva un problema culturale italiano, un'inconfessabile cultura dell'omertà diffusa in tutto il Paese, e contribuisce a cambiarla.** Dobbiamo affrontare dei cambiamenti di mentalità. Trovo notevole il fatto che, in italiano, non esista nemmeno una parola che traduce il concetto, come se non ci appartenesse. Ancora oggi, invece, spesso i media parlano di *whistleblowing* con un linguaggio stigmatizzante: chi denuncia è chiamato "gola profonda", "talpa", addirittura "spia". Troviamo esempi di questo linguaggio anche su testate a diffusione nazionale. È evidente come tutto questo formi un clima culturale favorevole al silenzio. Queste narrazioni vanno rovesciate, affermando il valore civile della denuncia.

Un altro fenomeno inquietante è la manipolazione, in certi ambienti, del linguaggio etico e religioso cristiano: l'amministratore disonesto è rappresentato come il "fratello che sbaglia", al quale è garantito il perdono. Ma è del tutto abusivo usare concetti nobili come "misericordia" e "perdono" per passare un colpo di spugna su comportamenti criminali. Il Vangelo non ha mai inteso sdoganare la corruzione.

Ci troviamo all'intersezione fra etica e diritto, un rapporto difficile da tematizzare.

Credo che un punto importante sia questo: la giustizia è qualcosa di più ampio della legalità. Faccio un esempio: quando Antoine Deltour, consulente della Pricewaterhouse Coopers, svela alla stampa i favori fiscali concessi dal Lussemburgo a 343 mul-

tinazionali, secondo la legislazione del Granducato non era stato commesso alcun reato. La politica del Governo lussemburghese era, formalmente, inattaccabile. Ma è contrario al bene comune che un Governo conceda quel tipo di vantaggi, che costituiscono, di fatto, un sistema di elusione fiscale. In un caso simile, la coscienza esplora un terreno più ampio della legge, può arrivare anche a scontrarsi con essa e spronare a cambiarla.



Andrea Franzoso, ex dipendente delle Ferrovie Nord Milano, nel 2015 ha denunciato le “spese pazze” dell’allora presidente Norberto Achille. A

seguito della denuncia, è stato costretto a lasciare il posto di lavoro. Ha raccontato la sua esperienza nel libro *Il disobbediente* (PaperFIRST 2017). In seguito ha pubblicato il libro per ragazzi *#disobbediente! Essere onesti è la vera rivoluzione* (De Agostini 2018).

Nel novembre 2017, negli ultimi mesi della scorsa legislatura, il Parlamento ha approvato la Legge n. 179, che tutela la figura del whistleblower, a seguito di una campagna di sensibilizzazione nella quale anche lei è stato coinvolto. Come valuta questa normativa?

Questa legge segna un passo in avanti da almeno due punti di vista. **Da un lato, rafforza le misure di tutela dei dipendenti pubblici:** pieno reintegro del segnalante, nullità degli atti discriminatori, inversione dell’onere della prova, per cui spetta all’ente dimostrare di non avere discriminato il lavoratore a causa della sua segnalazione; inoltre, tali misure vengono parzialmente estese ai consulenti della Pubblica Amministrazione e ai dipendenti del settore privato. **D’altro lato, vengono introdotte sanzioni per gli enti che contravvengono alle misure di prevenzione e di tutela.**

Sono presenti, a suo giudizio, aspetti che possono essere migliorati?

Certamente. Ne indico almeno due. Il primo è che **la tutela nel settore privato è ancora parziale**, essendo limitata al caso delle sole segnalazioni interne. Di conseguenza, se un dipendente fa un esposto alla polizia giudiziaria, denunciando un illecito commesso dall’impresa per cui lavora, non è tutelato. I dipendenti di imprese private sono già, in linea generale, meno tutelati dei dipendenti pubblici, pertanto sono soggetti più ricattabili, presso i quali si possono riscontrare maggiori resistenze a denunciare. Invece, i consulenti esterni sono del tutto esclusi da ogni forma di tutela. Il secondo punto debole è **l’assenza di un fondo di ristoro per il whistleblower**, per le spese legali, mediche e anche per i danni economici causati dalla discriminazione o dall’eventuale licenziamento. Un tale fondo potrebbe essere finanziato, almeno in parte, proprio con le sanzioni comminate agli enti. Riconosco, tuttavia, che questo aspetto economico è

delicato, per ragioni di tipo culturale. Per fare un confronto, negli Stati Uniti il segnalante è premiato con una percentuale fino al 30% della somma recuperata; questo avviene, tuttavia, in un contesto dove c'è una cultura della trasparenza già radicata. Invece noi veniamo dal fascismo, dai delatori a pagamento, e permane un sospetto verso chi riceve un utile dal fatto di denunciare. Non è ancora culturalmente ricevibile.

Inoltre, **dovremmo dotarci di strumenti di supporto al whistleblower prima della segnalazione.** Spesso il dipendente ha dei sospetti ma non sa come agire perché non conosce la legge, oppure ha una visione parziale delle dinamiche e non ha la certezza che un reato sia stato compiuto. Non siamo tutti laureati in giurisprudenza! Per questo motivo, è importante trovare un'autorità indipendente, dove incontrare degli esperti – avvocati, psicologi – con i quali confrontarsi. In altri Paesi esistono già delle buone pratiche: in Olanda, ad esempio, c'è la “casa del *whistleblower*” che offre consulenza e accompagnamento a chi vuole fare una segnalazione.

Un altro aspetto eticamente controverso riguarda la riservatezza dell'identità del segnalante, che la legge garantisce fino al primo grado di giudizio.

In verità, anche prima esistevano delle modalità, in sede di polizia giudiziaria, per garantire una certa discrezione. Quando io ho firmato l'esposto nel 2015, c'erano altre possibilità: avrei potuto fare un esposto anonimo, oppure farmi convocare dai Carabinieri come persona informata dei fatti e giustificarmi così, dentro l'azienda, affermando che una fonte anonima mi aveva citato come testimone e che perciò avevo dovuto rivelare quanto sapevo. Ma se avessi scelto di agire così, non sarei stato vero con me stesso. Non potevo vivere a due livelli, c'era in me un'esigenza di unità personale. **Se avessi denunciato anonimamente o adottato altre strategie per tutelarmi, avrei salvato il posto di lavoro ma avrei perso me stesso. Credo che sia in gioco l'identità stessa della persona, che implica il fatto di vivere nella verità.** Si tratta della *parresía*, la virtù di dire la verità in pubblico, senza paura, e così affermare la propria identità di persona libera. È un tema antico, che ritroviamo nella letteratura greca, poi nel Nuovo Testamento e nei Padri della Chiesa, ma anche in un autore laico come Michel Foucault. In inglese lo chiamano *fearless speech*. L'etica impone che la denuncia sia pubblica. Tuttavia, è un peso che non si può imporre a tutti. Questa legge raggiunge un buon compromesso.

A che punto è la normativa europea in materia di whistleblowing?

Una direttiva europea a tutela del *whistleblowing* è in lavorazione. Lo scorso 20 novembre **la Commissione giuridica del Parlamento europeo ha approvato una proposta**, che rappresenta la posizione negoziale del Parlamento, da discutere con il Consiglio e la Commissione europea. Questa proposta punta a garantire ampi margini di tutela per i segnalanti, anche in caso di ritorsioni legali per la divulgazione di informazioni interne. L'obiettivo è assicurare la massima trasparenza, tutelando chi denuncia qualsiasi infrazione delle norme comunitarie, in ogni ambito che interessi la sicurezza dei cittadini, come anche le violazioni dei diritti dei lavoratori e le discriminazioni di genere. Inoltre, si vuole incoraggiare la creazione di fondi per il risarcimento dei *whistleblower*. **Il 25 gennaio, il Consiglio dell'Unione Europea ha definito la propria posizione. Si apre ora la negoziazione con il Parlamento.** L'auspicio è che si possa varare una direttiva europea prima delle elezioni di maggio 2019. Il 6 febbraio è stata lanciata la campagna *#TruthNeedsFriends* per sostenere l'approvazione della normativa.

Lei ha recentemente pubblicato il suo secondo libro, rivolto a un pubblico di giovanissimi. Come è possibile tradurre queste tematiche in termini comprensibili ai bambini?

Non è così difficile, perché **si toccano dei temi e delle strutture di mentalità che coinvolgono tutta la società, bambini compresi**, purtroppo. Già a scuola si fa esperienza della prevaricazione, della logica del branco, della fatica di essere diversi, di denunciare le ingiustizie. Tutti da bambini abbiamo imparato che «chi fa la spia non è figlio di Maria». Ecco come nasce e si radica un modo di pensare. Il bullismo è una categoria sociale, in ogni ambito sono presenti dinamiche di prevaricazione. Quando incontro i bambini nelle scuole, un impegno che sta crescendo molto, cerco di partire dalla loro esperienza e finiamo per scoprire che è simile alla mia. Benché abbiano pochi strumenti, **sembrano rendersi perfettamente conto della posta in gioco; evidentemente hanno percepito un certo tipo di sofferenze degli adulti, ma anche le speranze di cambiamento**, e reagiscono con entusiasmo, cercano figure che incarnano un ideale positivo. Solo in un'occasione un insegnante mi ha accusato di illudere i bambini con idee di giustizia che non hanno rapporto con la realtà. In questo caso, penso che spetterebbe ai genitori degli alunni decidere se questa persona può educare i loro figli. **Un punto che mi preme, con i giovani, è uscire dalla retorica dell'eroe.** Se presentiamo

la persona onesta come un caso di virtù eccezionale, passiamo il messaggio che è normale essere conniventi con il male. Ai bambini dico che alla loro età ero un imbranato, al punto da prendere un'insufficienza in ginnastica, e che ho cambiato scuola per sfuggire alle prepotenze di un gruppetto di bulli. Ma racconto anche come questa esperienza mi ha fatto capire la verità, che il vero nemico non è fuori ma dentro di noi: è la paura. Se superiamo la paura, siamo liberi. C'è un percorso di libertà che è alla portata di tutti e non ci sono motivi per non percorrerlo.

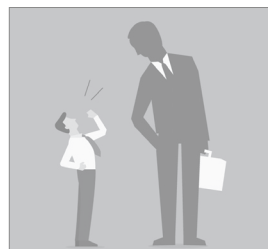
Una legge per tutelare chi denuncia

La “legge sul *whistleblowing*” rientra nella normativa a contrasto della corruzione e mira a tutelare la persona che segnala un illecito, prevenendo le ritorsioni del datore di lavoro. In tal modo, il legislatore ha riconosciuto il ruolo svolto da quanti, lavorando all’interno di un’impresa o di un ente pubblico, vengono a conoscenza di illeciti commessi in ambito lavorativo e ne fanno segnalazione. Pertanto, una tutela adeguata di chi denuncia è nell’interesse dell’ordinamento, in quanto può contribuire a prevenire o reprimere gli episodi di corruzione.

Nel settore pubblico, viene introdotto il divieto esplicito di qualsiasi misura che danneggi il dipendente (sanzioni, licenziamento, trasferimento e demansionamento) e ordina il reintegro per i casi pregressi. Le procedure di segnalazione si avvalgono di una tecnologia *ad hoc*: sul sito dell’Autorità nazionale anticorruzione (ANAC) è disponibile un’applicazione, denominata “*Whistleblowing*”. Il dipendente che intende segnalare un illecito può accedervi in forma anonima, per mezzo di un protocollo crittografico, e interagire con l’ANAC. Se quest’ultima ritiene che la segnalazione sia fondata, prende contatto con il Responsabile della prevenzione della corruzione dell’Amministrazione in questione, oppure procede direttamente a inoltrare il dossier agli organi di competenza. La legge prevede inoltre che l’ANAC possa comminare una sanzione fino a 50mila euro alle Amministrazioni responsabili di condotte omissive nella gestione delle segnalazioni.

Nel settore privato, tre sono le novità. Anzitutto, la nuova legge estende ai dipendenti privati le stesse misure di tutela del pubblico impiego, dichiarando nulli gli atti discriminatori. In secondo luogo, le imprese devono dotarsi di canali interni per la segnalazione degli illeciti, garantendo l’anonimato e avvalendosi anche di appositi strumenti informatici. Infine, il sistema disciplinare interno alle imprese deve prevedere sanzioni nei confronti sia di chi viola le misure di garanzia del *whistleblower*, sia del dipendente responsabile di segnalazioni false. In sintesi, la prevenzione della corruzione e la tutela dei segnalanti ricade nell’ambito di responsabilità delle stesse imprese, le quali sono chiamate a dotarsi di modelli organizzativi, tali da rendere effettiva la vigilanza.

Il 9 gennaio 2019 è stata varata la Legge n. 3, nota come “legge anticorruzione”. La nuova legislativa, che introduce norme tese a promuovere la trasparenza nella Pubblica amministrazione e nei partiti, non ha modificato la disciplina del *whistleblowing*.



La lotta alla corruzione si è dotata, negli ultimi anni, di nuovi strumenti legislativi: l’art. 5 del Testo Unico sul pubblico impiego (Dlgs. n. 165/01) e la deliberazione n. 6 del 2015 dell’Autorità nazionale anticorruzione (ANAC). La “legge sul whistleblowing” (L. n. 179/2017) estende e perfeziona tali mezzi di contrasto.

Mauro Bossi SJ