

Il *whistleblowing* nelle organizzazioni internazionali

di Paola Piras e Lorenzo Marilotti¹

Abstract: *Whistleblowing in international organizations* – This article examines whistleblowing in international organizations as an emerging institution of international administrative law. Through a comparative analysis of the UN Secretariat, UNICEF, WHO, and CERN, it explores the functions of whistleblowing, the scope of protection for whistleblowers and accused persons, the requirements for protected activity, and the roles of internal procedures and judicial review. It argues that whistleblowing is evolving from mere protection into a broader system of global governance, although the path toward coherent and effective protection remains long and incomplete.

Keywords: Whistleblowing systems; International organizations; Ethics; Maladministration; Administrative law

1. Obiettivo della ricerca e note metodologiche

Il valore dei canali interni di segnalazione quale strumento di prevenzione e contrasto alla corruzione ha maturato nel tempo, sia a livello nazionale che internazionale, una crescente consapevolezza della loro acquisita valenza non solo in termini di prevenzione della corruzione nel pubblico e nel privato, ma anche, a livello trasversale, di efficienza rispetto alla funzione dell'organizzazione² e della trasparenza³.

Da qui l'esigenza di una riflessione sulle ragioni del diverso atteggiarsi del *whistleblowing* tra amministrazioni statali e «amministrazioni

1063

¹ Il lavoro è frutto di una riflessione condivisa degli autori. Tuttavia, i §§1, 2 e 5 sono attribuibili a Paola Piras, mentre i §§3.1, 3.2, 3.3 e 3.4 a Lorenzo Marilotti; il §4 è attribuibile a entrambi.

² Caratteristiche legate all'evoluzione complessiva dell'organizzazione delle amministrazioni, all'insieme delle modifiche intervenute nel tempo e alla visione di sistema delle *performances*, della trasparenza e della prevenzione della corruzione.

³ Pensiamo alla costante evoluzione che esprime la nuova filosofia con cui si guarda oggi ai canali interni di segnalazione (ma anche ai canali esterni) anche in ragione del crescente evolvere dell'innovazione tecnologica. Il recente *whistleblower tool* europeo, ad esempio, è frutto proprio della nuova dimensione maturata da questi strumenti in un'ottica di responsabilizzazione partecipata e disegna ogni professionista con accesso ai sistemi di intelligenza artificiale come potenziale controllore. Obiettivo al quale sono funzionali sia, da un lato, la previsione di una formazione adeguata, che, dall'altro, strumenti di protezione estesi anche ai cosiddetti facilitatori (si veda il Regolamento UE 2024/1689, AI Act, la Direttiva *whistleblowing* 2019/1937; a livello di normativa interna, invece, la l.n.132/2025 e le linee guida ANAC n.1/2025).

senza Stato»⁴ pur nella comune, avvertita, esigenza dell'adozione di strumenti di *accountability*. L'analisi, ad esempio, dell'ecosistema di organizzazioni internazionali autonome od orbitanti intorno al circuito ONU evidenzia, infatti, che, nel diritto amministrativo delle organizzazioni internazionali⁵, una sempre più ampia rete di regolamentazione tenda a riconoscere l'importanza del *whistleblowing* come prezioso strumento *multi-purpose* di risposta alle più svariate forme di cattiva amministrazione⁶ per tutelare l'integrità dei pubblici uffici e, dunque, il benessere della società, favorendo sia la segnalazione di minacce al pubblico interesse (dalle irregolarità alle illegalità) sorte nell'ambito lavorativo⁷, che la divulgazione

⁴ Per amministrazioni senza Stato si intendono le burocrazie internazionali che gestiscono interessi pubblici globali, sul tema si rinvia a S. Battini, *Amministrazioni senza Stato. Profili di diritto amministrativo internazionale*, Milano, 2003.

⁵ Sul tema si rimanda, *ex multis*, a J. Klabbbers, *An Introduction to International Organizations Law*, III ed., Cambridge, 2015, 242 ss.; H.G. Schermers, N.M. Blokker, *International Institutional Law. Unity within Diversity*, V ed., Boston, 2011, 491 ss.; G. Ulrich, *The Law of the International Civil Service*, Berlino, 2009, 81 ss.; C.F. Amerasinghe, *Principles of the institutional law international organizations*, Cambridge, 2005; Id., *The Law of International Civil Service. As Applied by International Administrative Tribunal*, vol. 1, II ed., Oxford, 1994.

⁶ Sul complesso ecosistema di disfunzioni ascrivibili al concetto di «*maladministration*» che comporta distorsioni del pubblico interesse, cattivo uso delle risorse pubbliche, violazioni del principio di eguaglianza e sfiducia verso le istituzioni, S. Cassese, *Maladministration e rimedi*, in *Foro it.*, 1992, V, 243 ss.

⁷ Su tale finalizzazione della disciplina del *whistleblowing*, data la letteratura sterminata, si vedano *ex multis*, M. Roche, *Protecting whistle-blowers in the public service: A global survey of whistle-blowing laws applicable to the public service sector*, *ILO Working paper* n. 135, Ginevra, 2025; T. Olesen, *The Sociology of Whistleblowing. Disclosure and Suspicion in Democratic Societies*, Londra, 2025, 1 ss.; C. Maslen, *Whistleblower protection at the United Nations*, in *Transparency International*, 2021, 1 ss.; E.A. Cronin, A. Afifi, *Review of Whistle-blower Policies and Practices in United Nations System Organizations*, UN Joint Inspection Unit, Ginevra, 2018, JIU/REP2018/4; D. Santoro, M. Kumar, *What is Whistleblowing?* in D. Santoro, M. Kumar (eds), *Speaking Truth to Power. A Theory of Whistleblowing*, Cham, 2018, 9 ss.; N. Parisi, *La funzione del whistleblowing nel diritto internazionale ed europeo*, in *Lavoro Diritti Europa*, 2020, 2, 2 ss.; A. Levy, *Do No Structural Harm? Dissent in International & Non-Governmental Organizations (IOs and NGOs)*, in *Government Accountability Project*, settembre 2018, 1 ss.; K. Kenny, *Whistleblowing. Toward a New Theory*, Cambridge, 2019, 1 ss. e 30 ss.; B. Culiberg, K.K. Mihelič, *The Evolution of Whistleblowing Studies: A Critical Review and Research Agenda*, in *Journ. Business Ethics*, 2017, 787 ss.; J.-P. Foegle, *Endorsing whistleblowing as a democratic accountability mechanism: benefits of a human-rights based approach to whistleblower protection*. Submission to the study on the protection of sources and whistleblowers, Centre de Recherche sur les Droits Fondamentaux (CREDOF-CTAD), Nanterre, giugno, 2015, 1 ss.; B. Martin, *Illusions of whistleblower protection*, in *UTS Law Review*, 2003, 5, 119 ss. In ambito italiano, A. Della Bella e S. Zorzetto (cur.), *Whistleblowing e prevenzione dell'illegalità*, Milano, 2020; E. Carloni, *Il whistleblowing nelle trasformazioni dell'anticorruzione*, in *Etica pubblica*, 2024, 2, 39 ss.; Id., *Cambiamenti di prospettiva. Riforma del whistleblowing e trasformazioni dell'anticorruzione*, in *Munus*, 2023, 2, 319 ss.; M. Magri, *Concezione e crisi «identitaria» del whistleblower europeo*, in *Etica pubblica*, 2024, 2, 15 ss.; P. Rubechini, *Della delazione virtuosa. La segnalazione di illecito quale strumento di protezione dell'interesse generale*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2024, 2, 409 ss.; G. Cossu, L. Valli, *Il whistleblowing: dalla Direttiva 1937 al Decreto Legislativo 24/2023*, in *federalismi.it*, 2023, 19, 155 ss.; D.U. Galetta, P. Provenzano, *La disciplina italiana del*

pubblica di informazioni pertinenti l'uso improprio del potere⁸. Conseguentemente, il *whistleblowing* è divenuto un istituto sempre più al centro della giurisprudenza amministrativa internazionale⁹.

Non possiamo, però, fare a meno di osservare come nelle organizzazioni internazionali il *whistleblowing* continui ad essere “sottovalutato” rispetto a quanto avviene a livello nazionale¹⁰; ma ciò non può certamente attribuirsi né alla minore presenza di fenomeni di cattiva amministrazione, né alle minori ricadute sul piano qualitativo: si pensi alle malversazioni nelle distribuzioni degli aiuti umanitari, nei conflitti di interessi nelle operazioni di *peace keeping*¹¹ o alle varie forme di malversazioni economiche e scientifiche rientranti nell'ambito d'azione e responsabilità dell'Organizzazione Mondiale della Sanità (come evidenziato dalla politica UNODC 2021 sull'anticorruzione nella sanità)¹².

Nonostante l'importanza dello strumento paia condivisa e l'Ufficio Etico ricorra abitualmente nella struttura organizzativa delle organizzazioni internazionali, le varie discipline riscontrabili non delineano, però, con chiarezza né la funzione di fondo dello strumento e nemmeno gli obiettivi e i mezzi per conseguirli. Ne consegue una difficoltà ricostruttiva che, come si vedrà, impegna dottrina e giurisprudenza delle Corti internazionali.

Circa la funzione di fondo, la rete di regolamentazione non fornisce, innanzitutto, un quadro chiaro dell'istituto, il quale oscilla dall'essere mero meccanismo di protezione del segnalante e gestione dei rischi interni a strumento di garanzia democratica connesso alla libertà di espressione e informazione, fino a divenire un più articolato sistema di *governance*.

whistleblowing come strumento di prevenzione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione: luci e (soprattutto) ombre, in *federalismi.it*, 2020, 18, 112 ss.; G. Caputi, *Il whistleblowing*, in C. Contessa, A. Ubaldi (cur.), *Manuale dell'anticorruzione e della trasparenza*, Piacenza, 2021, 481 ss.; F. Tuccari, *Il whistleblowing tra intelligenza della corruzione e conoscenza della (mal)amministrazione*, in *Ambiente Diritto*, 2020, 4, 1 ss.; S. Villamena, *Il whistleblowing pubblico*, in *Dir. e proc. amm.*, 2019, 3-4, 841 ss.; R. Cantone, *La tutela del whistleblower: l'art. 54-bis del d.lgs. n. 165/2001*, in B.G. Mattarella, M. Pelissero (cur.), *La legge anticorruzione: prevenzione e repressione della corruzione*, Torino, 2013, 243 ss.

⁸ Si veda Corte Europea dei Diritti dell'uomo, sent. del 22 novembre 2007, nel caso Voskuil c. Olanda (<https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=002-2385>), peraltro ampiamente commentata (per tutte si rinvia a F. Ponte, *La Corte EDU sul whistleblowing: la libertà di espressione, i canali pubblici di segnalazione e una prospettiva non (ancora) italiana*, in *DPCE on line*, 2021, 2, 2705 ss.).

⁹ Come osserva L. Otis, E.H. Reiter, *The Reform of the United Nations Administration of Justice System: The United Nations Appeals Tribunal after One Year*, in *The Law and Practice of International Courts and Tribunals*, 2011, 423.

¹⁰ In proposito, K. Moloney, J.S. Bowman, J.P. West, *Challenges Confronting Whistleblowing and the International Civil Servant*, in *Public Adm. Rev.*, 2019, 4, 613.

¹¹ Per interessanti spunti basati su casi concreti delle organizzazioni orbitanti nel circuito ONU, M. Tirab, *Ethics and Social Justice Issues in the United Nations Whistle Blowing*, in *Journ. of Relations and Foreign Policy*, 2015, 1, 1 ss.; A. Levy, *Do No Structural Harm?*, cit., 1 ss.

¹² Si veda United Nations Office of Drug and Corruption (UNDOC), *Speak Up for Health! Guidelines to Enable Whistle-Blower Protection in the Health-Care Sector*, Vienna, 2021.

In stretta connessione alle finalità di fondo, è naturalmente complesso definire e comporre gli interessi e gli obiettivi sottesi; ma è, comunque, possibile farlo attraverso un sistema finalizzato, triangolare e integrato. Pensiamo ad un processo nel quale buona amministrazione, performance, prevenzione della corruzione sono bilanciate con la protezione del segnalante, le garanzie di tutela di quanti sono coinvolti dalla segnalazione, il contenimento del pregiudizio del pubblico interesse e la serenità nell'ambiente lavorativo. È, altresì, complesso valutare gli equilibri per conseguire gli obiettivi, anche tenendo conto del fatto che il *whistleblowing* si pone, più di altri istituti, «sul crinale che sta tra la dimensione strettamente normativa e quella culturale e sociale»¹³. In quest'ottica, le azioni da privilegiare non possono essere circoscritte alla mera sensibilizzazione alla segnalazione in sé, o all'introduzione di incentivi, poiché ciò potrebbe indurre una proliferazione non consapevole, e non giustificata, delle segnalazioni, con inutile intasamento dei canali e conseguente rallentamento delle azioni (con potenziale pregiudizio all'immagine dell'ente e al buon andamento della sua attività).

Piuttosto, invece, occorre una vera e propria formazione sull'etica della funzione svolta dalla singola organizzazione e sul valore, a tal fine, dell'azione responsabile del singolo per l'ottimale integrazione dei meccanismi di interazione interni all'organizzazione, finalizzati ad attivare tempestivamente gli strumenti di reazione in presenza di criticità e di emersione di segnali di rischio.

Il buon funzionamento dell'istituto potrà essere apprezzato nell'adeguatezza dell'affiancamento e delle tutele da garantire ai segnalanti¹⁴ e nell'effettività dello statuto a loro protezione e sostegno da un punto di vista sostanziale e procedurale¹⁵, considerando che, come dimostrano ricerche empiriche¹⁶, i problemi principali per i segnalanti sono l'incertezza su quando, dove e come agire o segnalare, la ponderazione dei compromessi e la valutazione dell'integrità dei singoli decisori e dei processi istituzionali.

Di questa complessità può essere considerata esemplificativa testimonianza il dibattito generato dalla sentenza del Tribunale Amministrativo dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro (ILOAT) sul caso Zambon c. OMS¹⁷. In tale vicenda, sebbene l'ILOAT abbia ritenuto

¹³ E. Carloni, *Il whistleblowing: teorie, modelli e regole*, cit., 11. Sull'opacità dell'istituto ai fini di un suo inquadramento nel sistema anticorruzione, M. Magri, *Concezione e crisi «identitaria» del whistleblower europeo*, cit., 15 ss.

¹⁴ M. Magri, *Concezione e crisi «identitaria» del whistleblower europeo*, cit., 31-32; S. Villamena, *Il whistleblowing pubblico*, cit., 848.

¹⁵ Sul tema della ricerca dell'effettività nella disciplina sostanziale e procedurale del *whistleblowing*, Sull'effettività della protezione dei whistleblowers, S.K. Baljija, K. Min, *Evaluating the effectiveness of whistleblower protection: A new index*, in *Data & Policy*, 2023, 5, 1 ss.; N. Parisi, D. Tambasco, *Le misure di sostegno del whistleblower. Un'esperienza comparata a partire dal sistema italiano*, in *Etica pubblica*, 2024, 2, 59; P.A. Gallo, *Designed to Fail. UN Whistleblower Protection Policy; an analysis of ST/SGB/2017/2*, 5 febbraio 2017, 1 ss. (https://peteragallo.com/?page_id=335).

¹⁶ A. Levy, *Do No Structural Harm?*, cit., 14-15.

¹⁷ Cfr. sentenza ILOAT, n. 5000 del 6 febbraio 2025 reperibile in https://wwwex.ilo.org/dyn/triblex/triblexmain.detail?p_lang=en&p_judgment_n_o=5000&p_session_id=139&p_language_code=FR. I fatti oggetto di tale controversia

insussistenti le condizioni per l'applicazione della disciplina del *whistleblowing* e abbia sostanzialmente ritenuto legittima la normativa OMS e sufficiente il sistema per rilevare e proteggere i *whistleblowers*, alcune importanti associazioni di settore hanno ritenuto (proprio con riferimento al caso di specie) che le norme OMS applicabili *ratione temporis* non fossero in linea con gli *standards* di protezione e tutela ricorrenti a livello internazionale¹⁸.

Obiettivo del lavoro è analizzare in questo contesto la disciplina del *whistleblowing* prevista dal diritto amministrativo internazionale su una pluralità di fronti.

In primo luogo, occorre interrogarsi sulla finalità di fondo che informa il *whistleblowing* definito dall'ordinamento internazionale, come mero meccanismo di protezione o come sistema di *governance* di più ampio respiro in funzione del quale la *global policy* si riconnette alla *global ethics*¹⁹. In questo senso, come si vedrà, proteggere gli interessi pubblici inficiati dalla cattiva amministrazione si pone in una relazione triangolare tra segnalante, organizzazione di appartenenza e comunità internazionale.

In secondo luogo, si ritiene di doversi concentrare sul funzionamento dell'istituto, ossia su come incentivare utili segnalazioni e proteggere il segnalante senza compromettere il buon andamento dell'amministrazione o pregiudicare la posizione dell'accusato. Ciò attraverso l'analisi di quali

traggono origine da vicende ampiamente note alla cronaca in quanto oggetto di numerose inchieste giornalistiche, di vari procedimenti giudiziari nazionali e dell'attività della Commissione parlamentare d'inchiesta sulla gestione della pandemia da coronavirus (istituita con l. 22/2024). Si veda la puntata di Report del 8.11.2021 (www.raiplay.it/video/2021/11/Report---Puntata-del-08112021-33341a4b-95ca-4e09-91cf-cca566d40918.html). Si veda anche l'audizione alla Commissione Bicamerale d'Inchiesta sul Covid del prof. Ranieri Guerra del 22.07.2025 (webtv.camera.it/evento/28791) e del dott. Francesco Zambon del 6.11.2025 (webtv.camera.it/evento/29458).

¹⁸ Si veda *Whistleblowing International Network, Government Accountability Project, Transparency International, Transparency International Italia, GlobaLeaks e Whistleblower Aid, Dichiarazione sulla sentenza dell'ILOAT nel caso del Dr. Francesco Zambon contro l'OMS*, 22 maggio 2025, 1 (consultabile su www.transparency.it/stampa/whistleblowing-preoccupazione-sentenza-iloat-caso-zambon). Del resto, a prescindere dalla correttezza o meno delle norme OMS del 2015, è un dato di fatto che la stessa OMS, quasi a voler manifestare la massima buona volontà nel garantire integrità e trasparenza, abbia parzialmente integrato la disciplina della tutela delle ritorsioni e degli abusi di autorità nei mesi immediatamente successivi alle decisioni amministrative interne oggetto della presente controversia e nelle more del giudizio davanti all'ILOAT. Ci si riferisce ad esempio alla politica del 20 giugno 2023 dell'OMS (cdn.who.int/media/docs/default-source/ethics/policy-on-preventing-and-addressing-abusive-conduct.pdf?sfvrsn=e861d8f3_26&download=true) o alla Politica del 1 luglio 2023 il cui scopo è, tra l'altro, «to encourage individuals to report potential misconduct and/or cooperate with a duly authorized audit or investigation, in good faith, without fear of retaliation; b) To reinforce the basis by which WHO can effectively address allegations of retaliation, manage risks, and protect those who make good faith reports of retaliation» (Punto 1.5 della Politica OMS del 1 luglio 2023, consultabile su cdn.who.int/media/docs/default-source/ethics/policy-on-preventing-and-addressing-retaliation.pdf?sfvrsn=eb4bf547_16&download=true).

¹⁹ Sulla *global polity*, S. Cassese, *The Global Polity*, Siviglia, 2012, 11 ss. Sul tema della *global ethics*, H. Widdows, *Global Ethics: An Introduction*, Londra, 2011, 1 ss.

garanzie siano previste a livello internazionale attraverso quattro direttrici (corrispondenti a tutte le fasi del ciclo di vita dell'istituto): adeguato sistema di protezioni per segnalante e accusato; chiarezza dei profili soggettivi e oggettivi per l'attivazione delle protezioni; potere delle amministrazioni internazionali esercitato secondo il canone del giusto procedimento; potere controllabile attraverso un giusto processo davanti alle giurisdizioni amministrative competenti in materia.

L'analisi sarà, infine, volta a verificare la qualità del sistema del *whistleblowing* internazionale (anche rispetto a quello nazionale²⁰ o europeo²¹); come anche a capire se esistano *standards* comuni di garanzia e se sia in corso un'uniformazione della disciplina del *whistleblowing*²², tenendo conto del fatto che le organizzazioni internazionali, benché pubbliche amministrazioni, presentano rilevanti peculiarità²³.

Da un punto di vista metodologico, la ricerca si baserà sull'analisi della disciplina del *whistleblowing* presente nell'ordinamento di quattro organizzazioni internazionali scelte al fine di coprire un campo d'indagine ampio che comprenda sia il circuito ONU, che le organizzazioni fuori da tale circuito; sia le grandi organizzazioni con diramazioni in tutto il mondo, che quelle piccole e concentrate geograficamente; sia le organizzazioni che perseguono interessi trasversali e di ampio respiro anche politico, che quelle con interessi tecnico-scientifici settoriali.

Più nello specifico, oggetto dell'analisi saranno: 1) il Segretariato Generale ONU, ossia l'ente preposto all'amministrazione dell'ONU, dunque dotato di una grande struttura organizzativa (circa 37.000 dipendenti nel 2024²⁴), preposto a funzioni articolate e di ampio respiro e sottoposto alla giurisdizione UNDT/UNAT; 2) l'UNICEF, organizzazione internazionale dotata di un'amministrazione di grandi dimensioni, operante in 190 Paesi (circa 17.000 dipendenti nel 2022²⁵), preposta a specifiche funzioni di rilevante interesse pubblico globale, inclusa nel circuito delle Nazioni Unite

²⁰ Sul fatto che le protezioni e le tutele in ambito internazionale siano inferiori, K. Moloney, J.S. Bowman, J.P. West, *Challenges Confronting Whistleblowing and the International Civil Servant*, cit., 611 ss.

²¹ Sull'utilità di comparare l'effettività del sistema del diritto amministrativo delle organizzazioni internazionali rispetto a quello interno, R. Lewis, *The Effectiveness of International Administrative Law Compared to Some National Legal Systems*, in O. Elias (ed.), *The Development and Effectiveness of International Administrative Law*, Leida, 2012, 333 ss.; per un'analisi del *whistleblowing* europeo si rinvia a M. Manna - F. Raffaele, *Il whistleblowing europeo e italiano nel panorama comparato: un "invito" al private enforcement senza l'incentivo dei meccanismi di reward*, in *DPCE Online*, 4, 2025, 1779 ss.

²² In proposito, B. Kingsbury, R. Stewart, *Administrative Tribunals of International Organizations from the Perspective of the Emerging Global Administrative Law*, in O. Elias (ed.), *The Development and Effectiveness of International Administrative Law*, cit., 69 ss.

²³ In particolare, «the specificities of the bureaucratic practice and law in international organizations raise essential questions about the dynamics between law and morality, the separation of powers in the organisation, the role and powers of the tribunals and related organs, and the punitive aspect of the internal law» (D. Stoyanova, *Whistleblowers of the United Nations*, Helsinki, 2024, 13).

²⁴ <https://www.un.org/en/academic-impact/work4un-basic-facts-about-working-united-nations>.

²⁵ <https://www.unicef.org/reports/unicef-annual-report-2022>.

e sottoposta alla giurisdizione UNDT/UNAT; 3) l'OMS, anch'essa di grandi dimensioni e con diramazioni territoriali in ogni continente (circa 15.000 persone tra dipendenti e collaboratori nel 2025²⁶), preposta alla tutela della salute globale, inclusa nel circuito delle Nazioni Unite ma sottoposta alla giurisdizione ILOAT; 4) il CERN, organizzazione dotata di una struttura di piccole dimensioni (circa 2.500 dipendenti nel 2022²⁷) preposta a una specifica funzione di ricerca scientifica, operante su un contesto più delimitato, non inclusa nel circuito delle Nazioni Unite e sottoposta alla giurisdizione ILOAT.

L'analisi muoverà da una comparazione dei sistemi amministrativi delle organizzazioni internazionali e dei rispettivi ordinamenti. Ne consegue che per le organizzazioni del circuito ONU, ma ancora di più per quelle che ne sono al di fuori, i principi espressi dalle Convenzioni internazionali sulla tutela dei diritti e in materia di *whistleblowing* come la Carta ONU, la Convenzione di Merida e le Convenzioni del Consiglio d'Europa sono applicabili solo se le giurisdizioni internazionali ritengano che affermino principi rinvenibili anche nel proprio ordinamento (problema particolarmente delicato, come si avrà modo di osservare in punto di giusto procedimento/processo)²⁸.

2. Il *whistleblowing* tra amministrazioni statali e «amministrazioni senza Stato»

Nell'analisi della disciplina del *whistleblowing* nelle organizzazioni internazionali occorre interrogarsi in via preliminare su quali siano le funzioni dell'istituto nel panorama globale.

Come è noto, le ultime frontiere della regolamentazione dello strumento, come ad esempio la direttiva UE 2019/1937, trasformano il *whistleblowing* da mera regola di protezione del dipendente a un più sofisticato «sistema»²⁹ che, muovendo dalla valorizzazione del diritto all'informazione e alla libertà di espressione³⁰ del segnalante (il quale

²⁶ https://apps.who.int/gb/ebwha/pdf_files/EB156/B156_48-en.pdf.

²⁷ <https://cds.cern.ch/record/2862781/files/CERN%20in%20figures.pdf>.

²⁸ D. Stoyanova, *Whistleblowers of the United Nations*, cit., 98. Sul giusto procedimento nelle organizzazioni internazionali, G. Ulrich, *The Law of the International Civil Service*, cit., 188 ss.; M. Waechter, *Due Process Rights at the United Nations: Fairness and Effectiveness in Internal Investigations*, in *Int. Org. Law Review*, 2012, 2, 339 ss. Sulla giurisprudenza ILOAT si veda ILOAT, 36^a sessione, sentenza n. 269 del 12 aprile 1976, nella causa Gracia de Muñiz c. FAO, §2; ILOAT 85^a sessione, sentenza n. 1745 del 9 luglio 1998, nella causa de Roots c. ESO, §7; ILOAT, 115^a sessione, sentenza n. 3238 del 4 luglio 2013, nella causa M.-J. C. et alia c. CDE, §10.

²⁹ E. Carloni, *Il whistleblowing nelle trasformazioni dell'anticorruzione*, in *Etica pubblica*, 2, 2024, 41.

³⁰ Sulla prospettiva «*human right based*» del *whistleblowing*, J.-P. Foegle, *Endorsing whistleblowing as a democratic accountability mechanism*, cit., 3 ss.; in Italia, L. Valli, *Whistleblowing, verità e democrazia: una riflessione*, in *Lavoro diritti Europa*, 2020, 2, 3 ss.; P. Rubecchini, *Della delazione virtuosa. La segnalazione di illecito quale strumento di protezione dell'interesse generale*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2024, 2, 412.

diviene, così, una risorsa preziosa da proteggere e incentivare ad agire³¹), persegue una trasparenza di più ampio respiro (in quanto il sistema di incentivo e protezione del segnalante «mira a realizzare l'effettività del diritto all'informazione dall'interno»), ma, di conseguenza, anche l'integrità negli ambienti di lavoro³². Ne consegue che, in tale contesto, la funzione dell'istituto combina elementi di protezione con elementi di incentivo al fine di perseguire una funzione di *governance* e di garanzia democratica in linea con l'evoluzione maturata in una logica di amministrazione aperta.

L'approccio delle Nazioni Unite resta apparentemente più ambiguo. Infatti, dalla Convenzione ONU di Merida³³ si ammette l'importanza pubblicistica delle tecniche per far emergere elementi contrari all'integrità («*facilitate the reporting by public officials of acts of corruption to appropriate authorities, when such acts come to their notice in the performance of their functions*»)³⁴. Elemento che potrebbe interpretarsi come un embrione della funzione del *whistleblowing* quale meccanismo di *governance* che si serva dell'apporto strumentale dei segnalanti. Questa visione di fondo pare incoraggiata anche dai più recenti atti adottati nell'ambito dell'UNODC³⁵.

Tuttavia, in altri contesti, la stessa Convenzione di Merida pare assimilare il *whistleblowing* a un semplice meccanismo protettivo per il segnalante; meccanismo accostabile al dovere di tutela previsto per i testimoni, i periti o le vittime di reato («*to provide protection against any unjustified treatment for any person who reports in good faith and on reasonable grounds to the competent authorities any facts concerning offences established in accordance with this Convention*»)³⁶. Tale finalità parrebbe confermata anche da altre discipline internazionali come la recente Convenzione dell'ILO sull'eliminazione della violenza e delle molestie sul lavoro 190/2019³⁷ o l'ancora più recente dichiarazione politica dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite del 17 maggio 2021³⁸.

³¹ M. Magri, *Concezione e crisi «identitaria» del whistleblower europeo*, cit., 21.

³² Sulla convivenza delle finalità di trasparenza e anticorruzione del *whistleblowing* delineato dalla direttiva UE 2019/1937, E. Carloni, *Il whistleblowing nelle trasformazioni dell'anticorruzione*, cit., 43.

³³ *United Nations Convention against Corruption (UNCAC)*, adottata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 31 ottobre 2003 con risoluzione n. 58/4 del 31 ottobre 2003 e aperta alla firma dal 9 all'11 dicembre 2003 a Merida.

³⁴ Art. 8, comma 4, della Convenzione di Merida.

³⁵ Si veda UNODC, *The United Nations Convention against Corruption. Resource Guide on Good Practices in the Protection of Reporting Persons*, Vienna, 2015, 1 ss.; UNODC, *Speak Up for Health! Guidelines to Enable Whistle-Blower Protection in the Health Care Sector*, Vienna, 2021, 1 ss.

³⁶ Art. 33 della Convenzione di Merida. Sull'accostamento alla luce dell'art. 33 della Convenzione di Merida alla protezione dei testimoni, M. Magri, *Concezione e crisi «identitaria» del whistleblower europeo*, cit., 19-20.

³⁷ ILO, *Convenzione sull'eliminazione della violenza e delle molestie nel mondo del lavoro C-190/2019* del 21 giugno 2019. Sul precipuo interesse a proteggere gli informatori da possibili ritorsioni in ambito lavorativo si veda specialmente l'art. 10, lett. b.4, della Convenzione.

³⁸ «*We will provide a safe and enabling environment to those who expose, report and fight corruption and, as appropriate, for their relatives and other persons close to them, and will support and protect against any unjustified treatment any person who identifies, detects or*

Nel caso degli Stati, la definizione della funzione generale dell'istituto emergente dalla normativa è influenzata dal fatto che, a livello nazionale (ma anche europeo), sia maggiormente percepibile una triangolazione tra segnalante, organizzazione di appartenenza e collettività: alla luce di questa triangolazione, è più agevole definire una sintesi tra la funzione di mera protezione e quella più ampia di garanzia democratica e strumento di *governance*.

Nel caso, invece, delle «amministrazioni senza Stato»³⁹ la triangolazione tra segnalante, organizzazione di appartenenza e comunità internazionale nella quale opera l'organizzazione, è meno percepibile e può sfumare in un rapporto duale tra segnalante e organizzazione e tra finalità dell'attività del segnalante e dell'organizzazione⁴⁰. D'altra parte, l'ambito di attività dell'organizzazione non necessariamente è confinato a un singolo Paese e il personale dell'organizzazione è sovente costituito da un combinarsi di cittadini di vari Paesi. A ciò si aggiunga che, anche quando un'organizzazione opera dentro uno specifico Paese, i finanziamenti dell'organizzazione provengono spesso da altri Paesi: tutti questi elementi possono legittimamente contribuire a minare la relazione tra segnalazione del dipendente e interesse della collettività interessata alla segnalazione, con effetti sull'*accountability*⁴¹. Conseguenza di ciò è che l'istituto del *whistleblowing* potrebbe restare confinato alla mera protezione del segnalante in funzione di un interesse al quale la segnalazione è preposta, coincidente con quello dell'organizzazione internazionale di riferimento, e non con quello della comunità internazionale nella (e per la) quale l'organizzazione opera.

Ovviamente, sebbene possa apparire più sfumato, l'interesse generale alla segnalazione esiste, ed è ben distinto da quello meramente coincidente con il buon funzionamento dell'organizzazione internazionale, in considerazione delle ricadute economiche, sociali e politiche che possono derivare dalla cattiva amministrazione nelle organizzazioni internazionali (si

reports, in good faith and on reasonable grounds, corruption and related offences. To this end, we will, inter alia, enable confidential complaint systems, protected reporting systems and programmes for the protection of reporting persons, and increase awareness of such measures, in accordance with domestic legal systems and within our means. We also reiterate our obligation to criminalize obstruction of justice and to effectively protect victims, witnesses and justice and law enforcement officials from potential retaliation or intimidation, use of physical force or threats» (§30 della dichiarazione politica dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite del 17 maggio 2021 in occasione della prima sessione nella composizione dedicata all'anticorruzione).

³⁹ Sul tema S. Battini, *Amministrazioni senza Stato*, cit.

⁴⁰ In proposito, S. Villalpando, *Managing international civil servants*, in S. Cassese (ed.), *Research Handbook on Global Administrative Law*, Cheltenham, 2016, 65 ss.

⁴¹ Si domanda A. Levy, *Do No Structural Harm?* cit., 7: «Which public, then, is the 'public' of interest? Is it the public of the largest donor countries? The public of the country where expatriates are from? The public of the host country? Some combination of all three? Is it a global public? Is it a public of political elites? » Sul tema, K. Moloney, J.S. Bowman, J.P. West, *Challenges Confronting Whistleblowing and the International Civil Servant*, cit., 616; cfr. anche D.J. Gould, H.C. Kelman, *Horizons of research on the international civil service*, in *Public Administration Review*, 1970, 250-251.

pensi alla distribuzione di aiuti umanitari o alla comunicazione di dati su nuovi virus o su farmaci potenzialmente nocivi)⁴².

Anzi, le conseguenze dell'attività delle organizzazioni internazionali rafforzano l'interesse generale alla segnalazione.

Inoltre, all'argomento degli effetti dell'attività delle organizzazioni internazionali si unisce anche quello che muove da una prospettiva dell'istituto centrata sul controllo democratico e sulla tutela dei diritti umani anche attraverso la conoscibilità di elementi potenzialmente lesivi dei diritti e degli interessi generali connessi ai diritti fondamentali⁴³.

Pertanto, come è sempre più esplicitato da molti ordinamenti interni delle organizzazioni internazionali⁴⁴, anche per queste ultime la funzione dell'istituto non può prescindere dalla tutela di un interesse generale, riconducibile alla collettività interessata dall'azione dell'organizzazione internazionale in relazione alla quale si effettua la segnalazione. Cosicché, se le organizzazioni internazionali sono istituite per rispondere a imperativi globali, alla luce del citato legame tra *global policy* e *global ethics*⁴⁵, è importante interpretare il loro scopo nel contesto più ampio delle dinamiche sociali, esterne e interne, ma anche in un'ottica che trascenda la relazione con gli Stati aderenti all'organizzazione⁴⁶.

Da quanto osservato consegue che anche il segnalante nelle amministrazioni senza Stato agisca per un interesse che va oltre il mero rapporto tra sé stesso e l'organizzazione internazionale. In tal senso, il dipendente delle organizzazioni internazionali non svolge un ruolo meramente tecnico di erogazione di servizi o gestione di programmi. Egli, al contrario, ha un ruolo sociale e «politico»,⁴⁷ in certi casi anche di «*patriotic disloyalty*»,⁴⁸ poiché fa «prevalere il proprio pacchetto valoriale sul vincolo di lealtà che lo lega all'ambiente di lavoro»⁴⁹. Ciò sempre attraverso una

⁴² Così, M. Tirab, *Ethics and Social Justice Issues in the United Nations Whistle Blowing*, cit., 10.

⁴³ In tema J.-P. Foegle, *Endorsing whistleblowing as a democratic accountability mechanism*, cit., 1 ss.; D. Santoro, M. Kumar, *Public Interest and the Threat of Corruption: A Case for Civic Whistleblowing*, in D. Santoro, M. Kumar (eds), *Speaking Truth to Power*, cit., 55 ss.; T. Olesen, *The Sociology of Whistleblowing*, cit., 1 ss.; C. Delmas, *The Ethics of Government Whistleblowing, in Social Theory and Practice*, 2015, 1, 77 ss. In Italia, L. Valli, *Whistleblowing, verità e democrazia*, cit., 2 ss.; F. Tuccari, *Il whistleblowing tra intelligenza della corruzione e conoscenza della (mal)amministrazione*, cit., 18; N. Parisi, *La funzione del whistleblowing nel diritto internazionale ed europeo*, cit., 3.

⁴⁴ In certi casi nell'ordinamento interno delle organizzazioni internazionali è riconosciuto che le ritorsioni contro i *whistleblowers* si pongono in contrasto con il dovere fondamentale di ogni componente del personale non solo di assicurare i più alti *standards* di efficienza, competenza e integrità, ma anche di orientare le proprie condotte al miglior perseguimento dell'interesse al quale l'organizzazione di appartenenza è preposta (art. 1.3 della Politica ONU del 28 novembre 2017).

⁴⁵ Si richiama H. Widdows, *Global Ethics*, cit., 1 ss.

⁴⁶ D. Stoyanova, *Whistleblowers of the United Nations*, cit., 266.

⁴⁷ Sul ruolo «politico» in senso lato del *whistleblower* A. Levy, *Do No Structural Harm?*, cit., 8-9.

⁴⁸ C. Delmas, *The Ethics of Government Whistleblowing*, cit., 87 ss.

⁴⁹ N. Parisi, D. Tambasco, *Le misure di sostegno del whistleblower*, cit., 57. Sul *whistleblowing* come dissenso democratico, I. Munro, *Dissensus Whistleblowing: The*

valutazione che deve muovere da una prospettiva «basata sui principi di solidarietà, uguaglianza, fedeltà e sussidiarietà in senso ascendente e orizzontale»⁵⁰.

3. Il ciclo di vita del *whistleblowing* nelle organizzazioni internazionali

3.1 Le protezioni

Un adeguato sistema di protezioni è fondamentale considerando che il meccanismo del *whistleblowing* è funzionante solamente se il segnalante valuti opportuno segnalare o più in generale portare a conoscenza dei soggetti interessati le informazioni potenzialmente rilevanti. A sua volta, tale sistema di protezione del segnalante deve coordinare l'opportunità di incentivare il segnalante e favorire le segnalazioni (ad esempio scongiurando il pericolo di potenziali ritorsioni) con altre esigenze che variano a seconda della sensibilità sociale e della cultura amministrativa, vale a dire le ricadute nelle relazioni interne e nel rapporto con i colleghi⁵¹. In aggiunta, il sistema di protezione non può prescindere dalle posizioni di coloro i quali siano oggetto della segnalazione e siano dunque accusati di eventuali condotte lesive dell'integrità pubblica.

Sul versante del segnalante, la valutazione di opportunità a segnalare può ottenersi con sistemi di tipo premiale e protettivo-assistenziale.

I sistemi premiali-incentivati sono un utile strumento per rendere appetibile per il segnalante affrontare rischi e sacrifici personali⁵²; allo stesso tempo, introdurre tali forme di incentivo per i segnalanti può comportare pericolosi effetti collaterali come favorire segnalazioni pretestuose che rischino di minare il sereno rapporto di lavoro in seno all'organizzazione⁵³, depotenziando il meccanismo di tutela dell'integrità pubblica costituito dalla segnalazione.

Più cauto è l'utilizzo degli strumenti di carattere protettivo-assistenziale, il quale può suddividersi in forme di assistenza e protezione.

Tra queste possono ricomprendersi varie forme di supporto informativo, consulenziale e tramite compensazione economica dei costi

challenge to enact human rights and democratic oversight in organizations, in *Organization Studies*, 2025, 10, 1414.

⁵⁰ F. Tuccari, *Il whistleblowing tra intelligenza della corruzione e conoscenza della (mal)amministrazione*, cit., 6.

⁵¹ R. Cavallo Perin, B. Gagliardi, *Status dell'impiegato pubblico, responsabilità disciplinare e interesse degli amministratori*, in *Dir. amm.*, 2009, 1, 75-76. In giurisprudenza si veda la celebre UNAT, giudizio 2010-UNAT-022 del 30 marzo 2010, nel caso Abu Hamda c. UNRWA.

⁵² Sull'importanza di un sistema di incentivi per rendere appetibile per il segnalante affrontare rischi e sacrifici personali B.G. Mattarella, *La prevenzione della corruzione in Italia*, in *Giorn. dir. amm.*, 2013, 2, 133; F. Tuccari, *Il whistleblowing tra intelligenza della corruzione e conoscenza della (mal)amministrazione*, cit., 10.

⁵³ R. Cavallo Perin, B. Gagliardi, *Status dell'impiegato pubblico, responsabilità disciplinare e interesse degli amministratori*, cit., 75-76.

sostenuti dal segnalante a causa della segnalazione⁵⁴. Ma le protezioni possono comprendere i più vari strumenti volti a scongiurare che il segnalante abbia la percezione che dalla segnalazione deriveranno a sé stesso o alla sua cerchia familiare-relazionale⁵⁵ conseguenze negative di vario genere, quali principalmente ritorsioni.

Ogni ordinamento ha definito appositi sistemi⁵⁶ e, davanti a una segnalazione (con le caratteristiche che si vedranno nel prossimo paragrafo), è riconosciuta la necessità di adottare adeguate ed effettive misure⁵⁷.

Considerando che, affinché il *whistleblowing* sia appetibile, la protezione debba essere effettiva, assume in quest'ottica importanza che la protezione intervenga in ogni momento nel quale sia necessaria.

La fase della pre-segnalazione è un momento cruciale poiché comporta il combinarsi di delicati profili psicologici connessi alla maturazione della scelta di segnalare e di prevenzione delle potenziali ritorsioni⁵⁸. L'organizzazione di riferimento può innanzitutto fornire al potenziale segnalante una corretta e chiara informazione e comunicazione⁵⁹, ma può anche promuovere la cultura della libertà d'informazione e comunicazione (sul rapporto tra diritto alla manifestazione del pensiero e *whistleblowing* si tornerà anche nel prosieguo).

Nella fase della segnalazione le protezioni possono consistere, innanzitutto, nella possibilità di disporre dei canali adeguati a segnalare e richiedere la protezione⁶⁰.

Sul punto si può riscontrare che in generale i canali di segnalazione siano sufficientemente individuabili da potenziali suonatori di fischietto mediante apposite informative *online* incluse nei siti istituzionali delle organizzazioni internazionali⁶¹.

⁵⁴ Sul confronto tra regime premiale e compensativo, anche per interessanti spunti comparati, N. Parisi, D. Tambasco, *Le misure di sostegno del whistleblower*, cit., 59 ss.

⁵⁵ Sulla platea di possibili soggetti oggetto di conseguenze negative, M. Roche, *Protecting whistle-blowers in the public service*, cit., 35 ss.

⁵⁶ Per esempio, sulle forme di protezione previste dalla direttiva UE si veda *ex multis* P. Rubechini, *Della delazione virtuosa*, cit., 419 ss.; su quelle previste in ambito ONU, E.A. Cronin, A. Afifi, *Review of Whistle-blower Policies and Practices in United Nations System Organizations*, cit., 8.

⁵⁷ Nell'ordinamento OMS si prevede la necessità di adottare «effective measures to protect the whistleblower from retaliation; appropriate corrective action to remedy any retaliation against whistleblowers; and adequate disciplinary measures in cases of misconduct, including those making wrongful accusations» (Punto 18 della Politica OMS sul *whistleblowing* del 2015, sostanzialmente confermato anche dal Punto 1 della Politica UNICEF sul *whistleblowing* del 21 giugno 2018 e dalla Politica CERN sul *whistleblowing* del 24 febbraio 2025).

⁵⁸ N. Parisi, D. Tambasco, *Le misure di sostegno del whistleblower*, cit., 61.

⁵⁹ Sul rapporto tra comunicazione e *whistleblowing*, Ø. Kvalnes, *Communication Climate at Work. Fostering Friendly Friction in Organisations*, Cham, 2023, 119 ss.

⁶⁰ Questo principio sarebbe incentivato dalla Convenzione di Merida dal combinato degli artt. 8, §4, 13§2, 37 e 38 della Convenzione di Merida. Tale incentivo è rimarcato dalle linee guida UNODC (Si veda UNODC, *Resource Guide on Good Practices in the Protection of Reporting Persons*, New York, 2015, 5).

⁶¹ Si veda ad esempio in ambito ONU (<https://oios.un.org/report-wrongdoing>), UNICEF (<https://www.unicef.org/ethics/contact-us>), OMS

Su questo profilo, da un punto di vista procedurale, si tornerà nel paragrafo dedicato al giusto procedimento. Afferente, invece, al presente paragrafo è il tema della protezione della segnalazione al di fuori dei canali ufficiali, laddove, per esempio, la concentrazione dei poteri interna all'organizzazione non riesca a favorire il diritto a conoscere e a informare⁶² e renda necessaria, come *extrema ratio*, una segnalazione esterna o una divulgazione pubblica: si tratta di un istituto procedurale che, però, ha una base sostanziale nel riconoscimento del diritto del potenziale *whistleblower* a segnalare, giacché i canali di segnalazione esterni come l'intrattenere contatti con i media sono ovviamente preferiti da coloro i quali hanno sfiducia sull'effettività del *whistleblowing*⁶³.

Il tema della protezione della segnalazione che avvenga al di fuori dei canali ufficiali non trova allo stato attuale uniformità di riconoscimento e disciplina nell'ordinamento delle organizzazioni internazionali.

Per molte organizzazioni la protezione resta confinata alle segnalazioni interne⁶⁴. Altre organizzazioni contemplano esplicitamente la segnalazione «*outside of the established internal mechanisms*» ma temperano l'estensione della tutela (e di conseguenza l'aumento delle prerogative del segnalante) con il rispetto di rigorosi requisiti⁶⁵. In particolare, la segnalazione deve attenersi a questioni di oggettiva gravità (es. pericolo per la sicurezza pubblica, significativo danno all'organizzazione, violazione del diritto internazionale o nazionale) e l'uso del meccanismo interno non è praticabile per suoi stessi problemi strutturali (es. il segnalante teme ritorsioni da parte degli stessi soggetti preposti a ricevere la segnalazione oppure il segnalante ha già provveduto a segnalare senza ottenere risposta)⁶⁶.

Alla disponibilità di adeguati canali si accompagna la materiale assistenza nella predisposizione della segnalazione affinché questa sia redatta correttamente e fornisca le informazioni utili⁶⁷: tale forma di assistenza, oltre a tutelare il segnalante, può anche perfezionare la segnalazione e garantire il buon andamento dell'amministrazione che la analizzerà una volta presentata.

(<https://www.who.int/about/ethics/retaliation>)
(<https://cern.integrityline.io/?lang=en>).

e CERN

⁶² K. Moloney, J.S. Bowman, J.P. West, *Challenges Confronting Whistleblowing and the International Civil Servant*, cit., 616.

⁶³ B. Martin, *Illusions of whistleblower protection*, cit., 122.

⁶⁴ Ad esempio, nella politica CERN il *whistleblower* è individuato solo tra chi segnala ai canali individuati dall'ordinamento CERN (Politica CERN sul *whistleblowing* del 24 febbraio 2025).

⁶⁵ Posizione suffragata dalla giurisprudenza UNDT/UNAT. Sul punto, UNAT, giudizio UNAT-2025-1566 del 27 giugno 2025, nella causa E.E. Hunt c. UNJSPF, §104 ss.; UNDT, giudizio UNDT-2023-123 del 7 novembre 2023, nel caso Reilly c. OHCHR.

⁶⁶ Punto 4 della Politica ONU del 28 novembre 2017 e punti 32-33 della Politica UNICEF sul *whistleblowing* del 21 giugno 2018.

⁶⁷ N. Parisi, D. Tambasco, *Le misure di sostegno del whistleblower*, cit., 61.

Servizi di supporto alla predisposizione della segnalazione sono generalmente riscontrabili nelle organizzazioni internazionali⁶⁸. Va inoltre osservato che, nell'ambito della sussidiarietà orizzontale, il supporto nella predisposizione della segnalazione può essere offerto anche da associazioni e ONG specializzate, integrando, così, una peculiare forma collaborazione tra enti privati, segnalanti dipendenti pubblici e amministrazioni di riferimento⁶⁹: ebbene, tale forma di collaborazione ben potrebbe essere valida nell'ambito dei rapporti tra ONG di settore, segnalatori delle organizzazioni internazionali e amministrazioni internazionali di riferimento⁷⁰.

Sempre in merito all'effettività della protezione al momento della segnalazione, risulta di particolare importanza la possibilità per il segnalante di godere della riservatezza se non dell'anonimato, con la conseguenza che le informazioni trattate e i dati siano protetti e resi noti in ogni fase del procedimento solo sulla base del principio del «*need-to-know*»⁷¹.

Nel corso del procedimento nato dalla segnalazione le misure di protezione possono estrinsecarsi nella prosecuzione dell'assistenza da parte degli organi competenti⁷² o anche nell'attivazione di misure cautelari⁷³.

Queste, laddove previste, operano innanzitutto nel momento delle indagini preliminari e della prima ricezione della segnalazione (in tal caso è l'organo che svolge le indagini a evidenziare esigenze cautelari all'Ufficio Etico il quale si relaziona con il vertice amministrativo); ma possono operare anche durante il procedimento (in tal caso è direttamente l'Ufficio Etico che segnala esigenze cautelari al vertice amministrativo): per esempio, nel caso dell'OMS, l'IOS (*Office of Internal Oversight Services*) comunica al CRE (*Office of Compliance, Risk Management and Ethics*) eventuali segnalazioni; il CRE valuta il rischio di ritorsione e opera al fine di mitigare il rischio anche raccomandando al Direttore Generale misure cautelari di protezione; inoltre il CRE monitora se le raccomandazioni richiedano di essere aggiornate o implementate⁷⁴.

⁶⁸ Esso non pare escluso nemmeno dalla Politica CERN sul *whistleblowing* del 24 febbraio 2025.

⁶⁹ Sul punto, nell'ambito della direttiva UE del 2019, P. Rubecchini, *Della delazione virtuosa*, cit., 423 ss.

⁷⁰ Su tali possibili rapporti S. Cassese, *The Global Polity*, cit., 41.

⁷¹ Punti 3.7 ss. della Politica OMS del 1 luglio 2023; punto 13 della Politica UNICEF del 21 giugno 2018; punti, 3, 5.1 e 8.7-8.9 della Politica ONU del 28 novembre 2017. Sul tema si veda la politica UNODC del 2015, 47 ss. In giurisprudenza, UNAT, giudizio n. 2025-UNAT-1526 del 21 marzo 2025, §§24 ss.

⁷² Ad esempio, nel caso dell'OMS l'Office of Internal Oversight Services, IOS (punto 3.14 della Politica OMS del 1 luglio 2023); per l'UNICEF l'*Ethics Office*, EO (punto 18 della Politica UNICEF del 21 giugno 2018).

⁷³ Sulla tutela cautelare prevista dalla direttiva UE del 2019, N. Parisi, D. Tambasco, *Le misure di sostegno del whistleblower*, cit., 65; G. Cossu, L. Valli, *Il whistleblowing*, cit., 163.

⁷⁴ Punti 38 e 46 della politica OMS sul *whistleblowing* 2015, confermati dai punti 3.11 ss. della Politica OMS del 1 luglio 2023. Il meccanismo non diverge sostanzialmente nelle altre organizzazioni. In ambito UNICEF le misure cautelari possono essere attivate dall'EO (*Ethics Office*) già nel corso delle indagini dell'OIAI (*Office of Internal Audit and Investigations*) oppure nel corso della valutazione *prima facie* dell'EO (punto

Le misure cautelari devono essere adeguate. Apprezzabile in proposito la previsione, riscontrabile nell'ambito del Segretariato ONU, di un consulto con il segnalante al fine di individuare le misure cautelari più adeguate e proporzionali⁷⁵.

Tali misure anticipatorie possono comprendere la temporanea sospensione dell'azione ritenuta ritorsiva, la verifica dello stato dell'ambiente di lavoro, la riassegnazione temporanea o il trasferimento ad altro ufficio o funzione per la quale il segnalante sia qualificato oppure un congedo con stipendio pieno (tutto ciò sempre con il consenso del segnalante), l'assistenza psicologica per il segnalante e i familiari; ma in generale possono essere le più varie⁷⁶ a seconda della tipologia di pericolo e del livello di potenziale danno stimato dall'autorità competente.

Ovviamente le protezioni ordinarie si attivano in seguito alla decisione finale sulla fondatezza della segnalazione e sulla sussistenza di un pericolo per il segnalante⁷⁷. Tali protezioni sono anche in tal caso una categoria aperta (in certi casi oggetto di elencazione esemplificativa e in altri nemmeno di un'elencazione⁷⁸) e spaziano dall'eliminazione del pericolo di ritorsione alla rimozione delle conseguenze se la ritorsione si è già verificata⁷⁹.

14 e 24 della Politica UNICEF del 21 giugno 2018). Si vedano anche i punti 5.2 e 8.3 della Politica ONU del 28 novembre 2017.

⁷⁵ Punto 5.2 della Politica ONU del 28 novembre 2017.

⁷⁶ In ambito OMS si possono menzionare, tra l'altro, «a) Measures to physically separate the alleged offender and the affected individual, which may also include a no-contact directive; b) A developmental assignment, reassignment, loan, or transfer of either the alleged offender or the affected individual to another vacant position, function, or office, after consultation with the affected individual; c) Consideration of special leave for either the alleged offender or the affected individual; d) Temporary changes in reporting lines; e) Placement of the alleged offender on administrative leave; f) Any other appropriate measure or combination of measures, including security measures, in line with WHO's applicable policies» (punto 3.13 della Politica OMS del 1 luglio 2023; si veda anche il punto 46 della politica OMS del 2015). Sempre in tema si veda il punto 24 della Politica UNICEF del 21 giugno 2018 e il punto 5.2 e 8.3 della Politica ONU del 28 novembre 2017.

⁷⁷ N. Parisi, D. Tambasco, *Le misure di sostegno del whistleblower*, cit., 61.

⁷⁸ Come avviene nella Politica CERN del 24 febbraio 2025.

⁷⁹ In particolare «decision may include but not be limited to, the rescission of the retaliatory decision, reinstatement, or, if requested by the affected individual, reassignment to another office and/or function, and/or change of reporting lines» (punto 3.28 della Politica OMS del 1 luglio 2023). Analogamente, in ambito UNICEF, se è accertata una ritorsione, possono essere prese appropriate misure «to amend the negative consequences suffered as a result of the retaliatory action. Such measures may include, but are not limited to, the rescission of the retaliatory decision, including reinstatement, and, if requested by the complainant, transfer to another office or function for which the individual is qualified» (punto 28 della Politica UNICEF del 21 giugno 2018). Anche in ambito ONU si menzionano «appropriate measures aimed at correcting negative consequences suffered as a result of the retaliatory action and protecting the complainant from any further retaliation, including, but not limited to: the rescission of the retaliatory decision, including reinstatement, or, if requested by the complainant, transfer to another office and/or function and/or change of reporting lines» ma anche «transfer of the person who allegedly engaged in retaliation» (punti 8.5 e 8.6 della Politica ONU del 28 novembre 2017).

Tra le misure incentivali ulteriori alla protezione diretta possono annoverarsi, inoltre, l'apertura di procedimenti disciplinari nei confronti dei soggetti sospettati di aver attuato ritorsioni⁸⁰; ma anche forme di inversione dell'onere probatorio in favore del segnalante dei procedimenti aventi ad oggetto la segnalazione (sarà ad esempio onere della PA provare che eventuali misure svantaggiose asseritamente ritorsive siano dovute invece a ragioni estranee alla segnalazione, restando, pertanto, al segnalante soltanto l'onere di provare la consequenzialità tra segnalazione e asserita ritorsione)⁸¹: quest'ultima misura, che pare avere natura sostanziale, non pare tuttavia universalmente prevista⁸².

Considerando che il meccanismo del *whistleblowing* deve bilanciare una pluralità di esigenze e interessi anche contrapposti, come si è detto in apertura le misure di protezione devono valere non solo per il segnalante, ma anche per il presunto responsabile delle condotte contrarie all'integrità e/o ritorsive. In quest'ottica, come ha rimarcato anche la giurisprudenza⁸³, la necessità di segnalare non deve consentire attacchi e accuse sproporzionate anche se tali accuse sono effettuate in buona fede.

È, quindi, opportuno che la posizione dell'accusato sia garantita dai limiti insiti nei profili soggettivi e oggettivi per l'attivazione delle protezioni per il segnalante e dal riconoscimento di opportuni diritti di difesa, già in fase procedimentale, in capo all'asserito responsabile (come è esplicitato ad esempio dall'ONU e dall'UNICEF⁸⁴).

3.2 Profili soggettivi e oggettivi per l'attivazione delle protezioni

Ci si può a questo punto soffermare sui profili soggettivi e oggettivi per l'attivazione delle protezioni, vale a dire quando il soggetto segnalante assuma la qualifica di *whistleblower* idonea all'applicazione della tutela e quali siano le possibili ritorsioni rilevanti⁸⁵.

⁸⁰ Le misure «may include disciplinary action against the retaliator [...] and/or administrative action» (punto 27 della politica UNICEF del 21 giugno 2018). Si veda esemplificativamente anche il punto 3.29 Politica OMS del 1 luglio 2023.

⁸¹ L. Otis, E.H. Reiter, *The Reform of the United Nations Administration of Justice System*, cit., 425.; P. Rubechini, *Della delazione virtuosa*, cit., 419; N. Parisi, D. Tambasco, *Le misure di sostegno del whistleblower*, cit., 65; G. Cossu, L. Valli, *Il whistleblowing*, cit., 163; S. Villamena, *Il whistleblowing pubblico*, cit., 862; R. Cantone, *Il dipendente pubblico che segnala illeciti. Un primo bilancio sulla riforma del 2017*, in *Sistema penale*, 29 giugno 2020, 13-14.

⁸² In ambito ONU si prevede che «the burden of proof shall rest with the Administration to demonstrate by clear and convincing evidence that it would have taken the same action absent the protected activity referred to in section 2.1 above or that the alleged retaliatory action was not taken for the purpose of punishing, intimidating or injuring the individual who engaged in the protected activity» (punto 2.2 della Politica ONU del 28 novembre 2017).

⁸³ In tema, UNAT, giudizio UNAT-2025-1566, cit.

⁸⁴ Punto 8.5 e 8.6 della Politica ONU del 28 novembre 2017; punto 27 della politica UNICEF del 21 giugno 2018.

⁸⁵ Infatti «It is important, albeit controversial, to point out that not every individual that speaks up against the UN is a whistleblower according to the whistleblower policy - i.e. a person who reports an internal wrongdoing to the authorities and has the right

In merito alla qualifica di *whistleblower* nelle organizzazioni internazionali il collegamento con il contesto lavorativo dell'organizzazione⁸⁶ è il primo elemento imprescindibile.

Considerando che di norma il personale delle organizzazioni internazionali (*rectius*: i soggetti che perseguono l'interesse pubblico dell'organizzazione) è composito e spazia dai dipendenti strutturati fino ai semplici volontari, ci si può chiedere quale sia il livello di estensione per l'applicazione della disciplina.

In generale, la disciplina è applicabile a una platea che comprende, oltre al personale strutturato, anche i *contractors*, i consulenti o i semplici volontari purché legati da un formale rapporto di lavoro o collaborazione⁸⁷.

L'oggetto delle segnalazioni delinea il perimetro dei fatti che l'organizzazione ritiene rilevanti al fine dell'applicazione della disciplina del *whistleblowing*; ne consegue che tale perimetro sia anche la cartina al tornasole di quali interessi un'organizzazione internazionale riconnetta al proprio meccanismo di segnalazione e di quale funzione un'organizzazione ritenga abbia il proprio *whistleblowing* nell'ambito del diritto amministrativo. Così, più i fatti oggetto di segnalazione comprenderanno non solo il buon funzionamento dell'organizzazione, ma anche gli interessi pubblici lambiti dall'attività dell'organizzazione, più ampio sarà il respiro assunto dal *whistleblowing* di quella specifica organizzazione.

A tal proposito, la perimetrazione delle segnalazioni rilevanti non è uniforme.

Per il Segretariato ONU e per l'UNICEF la segnalazione afferisce non solo a fatti connessi al buon funzionamento interno dell'organizzazione (essenzialmente alla luce di codici di condotta e *Staff Regulations*) ma anche a qualsiasi violazione degli obblighi derivanti dalla Carta delle Nazioni Unite⁸⁸. Ebbene, tra tali obblighi sono compresi quelli dell'art. 1 della

to protection from retaliation» (D. Stoyanova, *Whistleblowers of the United Nations*, cit., 264)

⁸⁶ Sul punto le varie definizioni in ambito internazionale non convergono completamente nel definire il *whistleblower* come colui che, nel contesto lavorativo (pubblico o privato che sia), effettui una segnalazione di un fatto o una condotta contrari all'interesse generale. Ad esempio, nella definizione fornita da *Transparency International*, «A whistleblower discloses information about corruption or other wrongdoing being committed in or by an organisation to individuals or entities believed to be able to effect action – the organisation itself, the relevant authorities, or the public» (www.transparency.org/en/our-priorities/whistleblowing). In proposito, M. Roche, *Protecting whistle-blowers in the public service*, cit., 20 ss. Si veda anche l'art. 4§1 della direttiva UE 2019/1937, i principi 2-4 della raccomandazione del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa 2014/7. Sul collegamento, F. Tuccari, *Il whistleblowing tra intelligenza della corruzione e conoscenza della (mal)amministrazione*, cit., 14.

⁸⁷ Punto 2.1 della Politica ONU del 28 novembre 2017; punto 7 della Politica UNICEF del 21 giugno 2018; punti 6 e 7 della Politica OMS sul *whistleblowing* del 2015; nel CERN si ricomprendono anche «others engaged in any capacity at or on behalf of CERN» (Politica CERN sul whistleblowing del 24 febbraio 2025).

⁸⁸ Per l'ONU si tratta di «reports the failure of one or more staff members to comply with his or her obligations under the Charter of the United Nations, the Staff Regulations and Staff Rules or other relevant administrative issuances, the Financial Regulations and Rules, or the Standards of Conduct of the International Civil Service, including any request or instruction from any staff member to violate the above-

medesima carta (applicabili ai dipendenti ONU alla luce del successivo art. 2), quali, tra l'altro, «sviluppare tra le nazioni relazioni amichevoli fondate sul rispetto e sul principio dell'eguaglianza dei diritti e dell'auto-determinazione dei popoli, e prendere altre misure atte a rafforzare la pace universale» e «conseguire la cooperazione internazionale nella soluzione dei problemi internazionali di carattere economico, sociale culturale od umanitario, e nel promuovere ed incoraggiare il rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali per tutti senza distinzioni di razza, di sesso, di lingua o di religione»: la connessione del *whistleblowing* ai più sommi e universali tra gli interessi non può che riverberarsi sulla funzione di ampio respiro dell'istituto in ambito del Segretariato ONU e dell'UNICEF.

Anche nell'OMS il perimetro è esplicitamente ampio in quanto i *whistleblowers* devono segnalare «*suspected wrongdoing that implies a significant risk to WHO, i.e. harmful to its interests, reputation, operations or governance*»⁸⁹, con la precisazione che, nel concetto di *wrongdoing*, sono ricompresi non solamente i danni all'attività dell'OMS ma anche gli interessi generali lambiti dall'attività dell'OMS, come quelli connessi alle significative minacce alla salute e alla sicurezza pubblica o alle violazioni di norme di diritto internazionale o nazionale⁹⁰: anche in questo caso, pertanto, la funzione del *whistleblowing* pare assumere una connotazione esplicitamente di ampio respiro.

Parrebbe, invece, più ambiguo (o più ristretto) il perimetro delle segnalazioni previsto dal CERN, ricomprendendo tra le segnalazioni le testimonianze dirette di «*unwelcome or improper conduct*» ma anche di «*suspected misconduct – defined as illegal, inappropriate or otherwise unacceptable behaviour that could result in disciplinary action, including*

mentioned regulations, rules or standards, or reports wrongdoing by any person that, if established, would be manifestly harmful to the interests, operations, or governance of the Organization» (punto 2.1a della Politica ONU del 28 novembre 2017). Per l'UNICEF la segnalazione deve avere ad oggetto «*any breach of the UN Charter, the UN Staff Regulations and Rules, UNICEF's Financial Regulations and Rules, the Standards of Conduct for the International Civil Service, or any UNICEF internal policies*» (punto 2 della Politica UNICEF del 21 giugno 2018). In tema L. Otis, E.H. Reiter, *The Reform of the United Nations Administration of Justice System*, cit., 425.

⁸⁹ Quali, ad esempio, «*Fraud, i.e. deliberate and deceptive acts with the intention of obtaining an unauthorized benefit, such as money, property or services, by deception or other unethical means; Corruption; Waste of resources; Sabotage; Substantial and specific danger to public health or safety; Sexual exploitation and abuse*» (definizione del punto 9 della Politica OMS sul whistleblowing del 2015).

⁹⁰ Punto 2.3.1 Politica OMS del 1 luglio 2023. Circa la non sempre agevole definizione del concetto di condotta oggetto di segnalazione, A. Levy, *Do No Structural Harm?*, cit., 7-8. Ad esempio, nel caso Zambon c. OMS, l'ILOAT ha valutato come la segnalazione di possibile cattiva condotta nella ricerca, abuso di potere e conflitto di interessi del prof. Guerra fosse astrattamente ammissibile (salvo poi una valutazione dell'effettiva rilevanza delle condotte come si vedrà) in quanto ricollegabile alla tutela dell'interesse generale al buon andamento dell'attività dell'OMS e, di conseguenza, della collettività lambita dalla sua attività; del resto, ricerche empiriche hanno dimostrato come criticità simili a quelle potenzialmente oggetto del caso in esame siano frequenti. Infatti, gli stessi intervistati nelle ricerche hanno evidenziato l'ampia discrezionalità nelle procedure di revisione intera dei *reports* delle organizzazioni internazionali oltre che la facilità di omettere o nascondere elementi cruciali. Sul tema A. Levy, *Do No Structural Harm?*, cit., 17.

violations of the Staff Rules and Regulations, conflicts of interest, harassment and fraud»⁹¹.

In taluni casi la segnalazione deve essere effettuata entro un determinato arco temporale. È questo il caso del Segretariato ONU che impone che la segnalazione debba essere effettuata entro sei anni da quando il segnalante è consapevole dei fatti di cattiva amministrazione⁹².

Se pare pacifico che il fatto segnalato si riconnetta al contesto lavorativo e che la segnalazione debba perseguire un interesse generale è, invece, meno pacifico se il sistema di protezione debba attivarsi in base all'elemento psicologico che ha determinato la segnalazione, ossia se l'interesse generale possa convivere con un interesse personale del segnalante se non con una vera e propria mala fede dello stesso. Sotteso a tale problema interpretativo vi è il bilanciamento tra l'interesse alla segnalazione e la necessità di proteggere l'accusato da irragionevoli accuse.

Il citato contrasto pare alimentato dall'ambiguità insita nella Convenzione di Merida⁹³, in virtù della quale, con riferimento alle segnalazioni dei pubblici dipendenti, si tende a un *favor* verso la necessità di facilitare le segnalazioni, di conseguenza anche a prescindere dallo stato psicologico del segnalante (art. 8, comma 4); al contrario, nella disciplina sulla protezione del segnalante (pubblico o privato che sia), è richiesta la buona fede del segnalante e la protezione è riconnessa al fatto che egli creda che la segnalazione sia vera (art. 33). Alla luce di ciò, paiono profilarsi tre possibili tesi: rilevanza della segnalazione in caso di buona fede per dipendenti pubblici e privati; rilevanza della segnalazione in caso di buona fede solo per dipendenti privati; terza tesi, condivisa da chi scrive, della non contraddizione tra le due disposizioni in quanto un conto è ritenere rilevante o meritevole una segnalazione, un altro conto è ritenere che tale segnalazione richieda una protezione.

Circa la buona fede nella segnalazione, la protezione è generalmente negata dalle impostazioni maggioritarie⁹⁴, dalla giurisprudenza⁹⁵ e anche dalle organizzazioni internazionali in esame laddove il segnalante non abbia un «*reasonable belief that misconduct has occurred*»⁹⁶. A ciò si riconnette che di norma la segnalazione di mala fede o palesemente infondata («*the transmission or dissemination of unsubstantiated rumours*») non sia considerata come attività protetta e può determinare azioni disciplinari nei confronti del segnalante⁹⁷.

⁹¹ Politica CERN sul whistleblowing del 24 febbraio 2025.

⁹² Punto 2.1(a) della Politica ONU del 28 novembre 2017.

⁹³ Sull'asimmetria delle discipline derivanti dall'art. 8, comma 4, e 33, M. Magri, *Concezione e crisi «identitaria» del whistleblower europeo*, cit., 19-20. Di avviso contrario, N. Parisi, *La funzione del whistleblowing nel diritto internazionale ed europeo*, cit., 3.

⁹⁴ Come richiede ad esempio l'art. 6§1 lett. a della direttiva UE 2019/1937, il principio 22 della raccomandazione del Comitato dei Ministeri del Consiglio d'Europa 2014/70 l'art. 9 della *Civil Law Convention on Corruption*. 4.X.1999.

⁹⁵ Si veda esemplificativamente UNDT, giudizio UNDT-2023-123, cit.

⁹⁶ Punto 18 della Politica OMS sul whistleblowing del 2015 confermato dal punto 1.2 della Politica OMS del 1 luglio 2023; Punti 1.1 e 1.2 Politica ONU del 28 novembre 2017; punti 2 e 3 della Politica UNICEF del 21 giugno 2018; Politica CERN sul whistleblowing del 24 febbraio 2025.

⁹⁷ Si veda ad esempio il punto 2.3 Politica ONU del 28 novembre 2017.

Per altre impostazioni, condivise da chi scrive, la buona fede non pare un argomento dirimente, in considerazione del fatto che la ragione di fondo della disciplina sul *whistleblowing* è la tutela dell'interesse generale: pertanto, anche se un soggetto dovesse effettuare in malafede e pretestuosamente una segnalazione di un fatto che, ipoteticamente, dovesse poi risultare vero, sorgerebbero comunque ragioni per assicurare una protezione del segnalante da eventuali ritorsioni. Questa impostazione non pare essere contraddetta dal pericolo che si incentivino segnalazioni pretestuose poiché, in caso di segnalazione di mala fede che si rivelasse effettivamente infondata, scatterebbero le opportune sanzioni (*in primis* disciplinari) per il malevolo segnalante.

Discorso simile vale anche per il rapporto tra interesse generale alla segnalazione e interesse personale del segnalante. Infatti, premesso che ogni segnalazione deve essere fondata su un interesse generale, per una prima tesi la ragione della protezione del segnalante verrebbe vanificata dal fatto che fossero presenti anche interessi personali insieme alle ragioni di interesse generale alla (mera) legittimità/regolarità/integrità dell'azione nell'organizzazione internazionale⁹⁸. Per una seconda tesi, che parrebbe preferibile, sarebbe irrilevante il fatto che la segnalazione, oltre a tutelare un interesse generale, sia giustificata anche da interessi personali del segnalante anche egoistici⁹⁹: l'interesse personale diventerebbe, dunque, *mutatis mutandis*, una sorta di interesse "occasionalmente protetto" (per riprendere una nota espressione¹⁰⁰) solamente allorché accompagni un interesse generale e funga da motore per incentivare la tutela di tale ultimo interesse; ma, del resto, anche se l'interesse fosse meramente futile, esso risulterebbe comunque la molla per attivare il meccanismo dello scrutinio di potenziali casi di cattiva amministrazione.

Spostandosi sulla distinzione tra segnalazione personale di cattiva condotta nell'ambiente lavorativo e segnalazione di attività contrarie all'integrità pubblica, solo quest'ultima conduce all'attivazione della protezione dei *whistleblowers*, laddove le segnalazioni lavorative personali

⁹⁸ Secondo questa impostazione l'interesse che dovrebbe spingere il segnalante coinciderebbe con mere ragioni di diritto oggettivo prive di commistioni con interessi personali.

⁹⁹ Su questo filone interpretativo si veda il considerando 32 della direttiva UE 2019/1937 alla luce del quale la presenza di un interesse personale è sempre più considerata ammissibile e il cosiddetto «*egoistic blowing*» può avere cittadinanza. In tema, M. Magri, *Concezione e crisi «identitaria» del whistleblower europeo*, cit., 24-25. N. Parisi, *La funzione del whistleblowing nel diritto internazionale ed europeo*, cit., 7; P. Rubecchini, *Della delazione virtuosa*, cit., 409 ss.; A. Renzi, *Quando la trasparenza non previene la corruzione: whistleblowing e riservatezza*, in *Giorn. dir. amm.*, 2020, 3, 357 ss.; F. Tuccari, *Il whistleblowing tra intelligenza della corruzione e conoscenza della (mal)amministrazione*, cit., 15-16. In Va segnalato che, a livello nazionale, più cautamente, l'ANAC ha affermato l'ammissibilità di un interesse meramente personale alla segnalazione che concorra con quello pubblico alla tutela dell'integrità purché la presenza di un interesse personale sia opportunamente segnalata (cfr. ANAC, delibera del 9 giugno 2021, n. 469, 14). Dubbioso sull'*egoistic blowing* R. Cantone, *Il dipendente pubblico che segnala illeciti*, cit., 12.

¹⁰⁰ Il rimando è ovviamente a O. Ranalletti, *Principii di diritto amministrativo*, vol. I, Napoli, 1912, 427 ss. Si veda anche F.G. Scoca, *L'interesse legittimo. Storia e teoria*, Torino, 2017, 42 ss.

sono giustificate da finalità diverse e sono di norma caratterizzate da una diversa disciplina. Per esempio, nell'UNICEF gli «*interpersonal problems*» sono affidati ai canali di risoluzione dei conflitti lavorativi come l'Ombudsman¹⁰¹; nell'OMS le seguenti circostanze sono elementi sottratti dalla tutela del *whistleblowing* (perché, anche se «*report of wrongdoing*», sono considerati personali): «Disagreements over policy or management decisions», «Personnel issues where staff have a personal interest in the outcome» o «Harassment complaints and personal disagreements or conflicts with colleagues, or with one's supervisors»¹⁰².

Ebbene, per la giurisprudenza sembra possibile operare una valutazione della prevalenza dell'interesse generale o personale alla segnalazione. Cosicché, se prevale quello personale, allora la segnalazione non è considerata meritevole; se, invece, prevale quello generale o vi è un interesse pubblico rilevante inscindibilmente connesso a un interesse privato e non è possibile delineare una demarcazione, si deve procedere a tutelare l'interesse pubblico, tutelando incidentalmente e occasionalmente l'interesse personale del segnalante¹⁰³.

Sempre da un punto di vista sostanziale, anche laddove un segnalante dovesse essere riconosciuto come *whistleblower*, non necessariamente tale qualifica gli garantirebbe una protezione per qualsiasi ulteriore condotta¹⁰⁴.

Va, altresì, osservato che un conto è il riconoscimento della meritevolezza della segnalazione perché un segnalante sia considerato *whistleblower*, un altro conto è, invece, il riconoscimento della protezione in caso di pericolo derivante da ritorsione o di pericolo di ritorsione.

¹⁰¹ Punto 30 della Politica UNICEF del 21 giugno 2018.

¹⁰² Punti 2, 10 e 11 della Politica OMS sul *whistleblowing* del 2015.

¹⁰³ Ne consegue che, nel caso *Zambon c. OMS*, l'ILOAT ha ritenuto in un caso, ossia la segnalazione delle minacce del prof. Guerra al dott. Zambon, prevalente l'interesse privato del dott. Zambon in quanto egli stesso vittima delle minacce che aveva provveduto a segnalare all'IOS e al CRE. In un secondo caso, ossia la segnalazione di conflitto di interessi, abuso di autorità e cattiva condotta nella ricerca del prof. Guerra, l'ILOAT ha ritenuto che la segnalazione fosse astrattamente ammissibile in quanto l'interesse personale del dott. Zambon (alla conservazione del rapporto COVID da lui redatto), sebbene astrattamente ravvisabile, fosse assorbito dal prevalente interesse generale alla segnalazione di possibili profili lesivi dell'integrità dell'OMS (ILOAT, sentenza n. 5000, cit., §13). Sul punto deve essere segnalata l'opinione contraria dell'*amicus curiae* per il quale la segnalazione di Zambon non era viziata da interesse personale (legato a un dissidio con il prof. Guerra o all'interesse ad affermare la legittimità della pubblicazione del rapporto COVID); era, bensì, connessa al rifiuto di commettere atti contrari alla sua funzione. Si veda *Whistleblowing International Network*, *Government Accountability Project*, *Transparency International*, *Transparency International Italia*, *GlobaLeaks* e *Whistleblower Aid*, *Dichiarazione sulla sentenza dell'ILOAT*, cit., 2-3.

¹⁰⁴ Infatti, come è stato rilevato in giurisprudenza, «the status of a whistleblower does not give a staff member blanket protection, nor does it constitute an absolute shield against accountability. Even a whistleblower engaging in a protected activity can, and must, be held accountable for his or her subsequent actions and omissions» (UNAT, giudizio UNAT-2025-1566, cit., §102; analogamente UNDT, giudizio UNDT-2023-123, cit.).

Innanzitutto, la protezione può pacificamente scattare anche prima che il *whistleblower* abbia ancora ricevuto ritorsioni¹⁰⁵. Questo assunto si riconnette a quanto osservato nel precedente paragrafo in quanto risponde all'esigenza di massima protezione del segnalante al fine di favorire nuove segnalazioni per la tutela dell'interesse generale; pertanto, la protezione precedente alla ritorsione si può conseguire già con le misure cautelari precedentemente analizzate.

Altro tema è se la protezione debba essere concessa solo se l'organizzazione ritenga, attraverso una valutazione in concreto, non sussistenti elementi di pericolo per il segnalante, oppure se la protezione sia automatica e obbligatoria per ciascun legittimo segnalante per il solo fatto di aver segnalato (in questo secondo caso, dalla segnalazione scaturirebbe automaticamente la presunzione di pericolo).

La tesi dell'attivazione automatica della protezione per il solo fatto di aver ricevuto una segnalazione pare pacificamente esclusa dalle organizzazioni internazionali in esame e dalla giurisprudenza¹⁰⁶. Del resto, la necessità di una valutazione circa l'opportunità dell'attivazione delle protezioni pare assicurare una adeguata garanzia anche all'eventuale accusato di potenziali condotte ritorsive.

Circa la valutazione del presupposto rilevante per l'attivazione della protezione del *whistleblower* pare opportuno che sussistano: 1) una segnalazione; 2) un pericolo di ritorsione attuale o potenziale; 3) un nesso causale tra segnalazione e ritorsione attuale o potenziale.

Il pericolo di ritorsione non è presunto ma è verificato alla luce di elementi circostanziati emergenti dalle allegazioni del segnalante e, in generale, dall'istruttoria¹⁰⁷.

Si propende per una concezione ampia di condotte ritorsive, giacché il pericolo potrebbe provenire da vari ambiti del contesto lavorativo¹⁰⁸. In generale, le organizzazioni prevedono formule che contemplano un elemento oggettivo costituito dalla condotta affittiva (espressa per clausole generali o per elencazione esemplificativa di possibili condotte)¹⁰⁹ e un elemento soggettivo costituito dalla finalizzazione della condotta affittiva alla ritorsione. Ad esempio, una formula, che combina un elemento oggettivo espresso per clausola generale e un elemento soggettivo, è quella del

¹⁰⁵ ILOAT, sentenza n. 5000, cit., §6.

¹⁰⁶ Si vedano, esemplificativamente i punti 12-14 e 28 della Politica UNICEF del 21 giugno 2018; in giurisprudenza ILOAT, sentenza 5000, cit., §6.

¹⁰⁷ Non sono state ritenute minatore e-mail e telefonate laddove il segnalante non abbia in seguito tenuto un contegno idoneo a provare di temere una ritorsione o gli effetti di una ritorsione continuata e in divenire (ILOAT, sentenza n. 5000, cit., §10 ss.). Sempre in tema si veda ILOAT, 139 sessione, sentenza n. 5002 del 6 febbraio 2025 nella causa C.A.A.G. c. OMS, §13.

¹⁰⁸ Cfr. ILOAT, sentenza n. 5002, cit.; UNDT, giudizio UNDT-2010-105 del 7 giugno 2010, nella causa Koumoin c. UNDP, §75.

¹⁰⁹ Ad esempio, nella definizione di ritorsione OMS rientrano «Harassment; Discrimination; Unsubstantiated negative performance appraisals; Unjustified contractual changes: termination, demotion, reassignment or transfer; Unjustified modification of duties»; ma è ricompresa anche ogni forma abuso di autorità o «threats to the individual, their family, and/or property including threats that may come from outside WHO» (punto 3.3 della Politica OMS del 1 luglio 2023).

Segretariato ONU: «any direct or indirect detrimental action that adversely affects the employment or working conditions of an individual, where such action has been recommended, threatened or taken for the purpose of punishing, intimidating or injuring an individual»¹¹⁰.

Considerando che, come detto, il *whistleblowing* opera tra la dimensione strettamente normativa e quella culturale e sociale, la ritorsione non deve necessariamente provenire dalla catena gerarchica o dagli uffici nei quali opera il segnalante, ma può anche provenire da altri uffici dell'ente o altre articolazioni anche diversamente dislocate nel territorio¹¹¹.

Si è detto che le condotte ritorsive sono una categoria aperta e possono essere anche indirette.

Soffermandosi su alcune ipotesi di particolare interesse, non è ritorsiva l'implementazione o l'applicazione legittima di regole, politiche e procedimenti interni all'organizzazione concernenti, per esempio, il reclutamento, la selezione, la valutazione della performance e del lavoro e la censura del segnalante¹¹². Risulta, al contrario, ritorsiva l'implementazione o l'applicazione di regole, politiche o procedimenti svantaggiosi per il segnalante laddove non sia possibile dimostrare che tali azioni non sarebbero state compiute in assenza di una segnalazione effettuata con i canali ufficiali¹¹³.

Da ciò consegue che, per capire se si rientri nell'attività ritorsiva o meno, sia fondamentale che la legittimità delle azioni compiute dall'organizzazione a danno del segnalante sia adeguatamente valutata in primo luogo dall'organizzazione stessa, ma anche dal giudice¹¹⁴.

In merito alla macrocategoria delle ritorsioni nella forma della mancata protezione, può essere ritenuta ritorsiva la rinuncia, da parte di un'organizzazione internazionale, alle immunità verso le giurisdizioni nazionali laddove il segnalante possa provare che tale rinuncia sia stata finalizzata a esporre il segnalante a un procedimento giurisdizionale al fine di "punire" la segnalazione¹¹⁵. Può, altresì, essere ritenuta ritorsiva la dolosa o colposa esposizione del segnalante, da parte dell'organizzazione

¹¹⁰ Art. 1.4 della Politica ONU del 28 novembre 2017.

¹¹¹ ILOAT, sentenza n. 5000, cit., §11.

¹¹² Tuttavia, «the burden of proof shall rest with the Organization, which must prove by clear and convincing evidence that it would have taken the same action absent the protected activity» (punto 3.4 della Politica OMS del 1 luglio 2023).

¹¹³ Punto 9 della Politica UNICEF del 21 giugno 2018.

¹¹⁴ Un caso esemplificativo di questa necessità è manifestato dal già citato ritiro del rapporto COVID nel caso Zambon c. OMS. In quel contenzioso, il ritiro del rapporto COVID sarebbe avvenuto ai sensi della normativa OMS e la mancata ripubblicazione sarebbe dovuta al fatto che si trattasse di tematiche controverse dal punto di vista scientifico e giuridico (ILOAT, sentenza n. 5000, §12). In proposito, tuttavia, ad avviso di chi scrive sarebbe stato dovere dell'OMS, in un'ottica di valorizzazione del diritto di critica del dott. Zambon, verificare nel merito, con una nuova istruttoria, le eventuali criticità del rapporto COVID al fine di escludere esplicitamente la presenza di criticità giustificatrici dell'accusa di cattiva condotta nella ricerca mossa dal dott. Zambon nei confronti del prof. Guerra. Al contempo, sarebbe stato dovere dell'ILOAT verificare tale elemento presupposto della decisione amministrativa impugnata (sul punto si tornerà in seguito).

¹¹⁵ ILOAT, sentenza n. 5000, §16, circostanza non verificatasi nel caso di specie.

internazionale, alla pressione mediatica, ma solamente laddove il segnalante riesca a provare: 1) un dovere da parte dell'organizzazione di proteggere il segnalante una volta che la segnalazione dovesse essere diffusa e 2) la mancanza di protezione e/o la responsabilità nella diffusione da parte dell'organizzazione¹¹⁶. Ancora, eventuali dichiarazioni ufficiali dell'organizzazione internazionale di riferimento che disconoscono le condotte del segnalante sono ritorsioni ma solamente laddove l'organizzazione non abbia un fondato motivo per discostarsi da tale disconoscimento¹¹⁷. Al contrario, non è considerabile come ritorsione nella forma della mancata protezione non dissociarsi pubblicamente e formalmente, da parte del vertice dell'organizzazione, da dichiarazioni diffamatorie verso il segnalante rese da funzionari dell'organizzazione stessa: essa al limite potrebbe rilevare ai fini del dovere di protezione dei dipendenti («*duty of care*»)¹¹⁸.

Altro tema è quello dell'imputabilità di una condotta potenzialmente ritorsiva di un dipendente all'organizzazione internazionale, circostanza che si verifica solamente qualora il segnalante riesca a provare una ragionevole riconducibilità all'organizzazione poiché, in caso contrario, la condotta potenzialmente ritorsiva si presume a titolo personale del dipendente agente¹¹⁹.

Per quanto concerne il nesso causale tra condotta ritorsiva e segnalazione, ai fini dell'ottenimento della protezione come *whistleblower* la ritorsione, diretta o indiretta, minacciata o attuata, deve essere effettiva conseguenza della segnalazione; al contrario non si ritiene sussistente un pericolo di ritorsione se l'amministrazione riesca a dimostrare che

¹¹⁶ ILOAT, sentenza n. 5000, §16, circostanza esclusa nel caso di specie anche in considerazione del fatto che risulterebbe sia stato lo stesso segnalante dott. Zambon a diffondere il rapporto COVID (raggiungendo circa 15.000 persone) e a esporsi ai media. Alla luce di ciò, per l'ILOAT l'OMS non può essere ritenuta responsabile della diffusione alla stampa del rapporto COVID né del comportamento dei media italiani e stranieri. Del resto, benché, tenuto conto del contesto pandemico e dell'intenso interesse mediatico, l'OMS non fosse in condizione di contrastare tale pressione mediatica, l'OMS ha comunque fornito al dott. Zambon assistenza e consulenza in merito all'atteggiamento da mantenere nei confronti della stampa.

¹¹⁷ ILOAT, sentenza n. 5000, §15, circostanza anche in questo caso esclusa nel caso di specie.

¹¹⁸ Tale circostanza è, ad avviso di chi scrive, uno dei punti più significativi del caso Zambon c. OMS in quanto, a prescindere dal fatto che l'opinione espressa dal dott. Zambon nel suo rapporto COVID fosse parziale e non condivisibile, l'organizzazione avrebbe dovuto proteggere maggiormente il suo dipendente davanti alle minacce e alle dichiarazioni diffamatorie del prof. Guerra. Cfr. ILOAT, sentenza n. 5000, §26 il quale ha effettivamente riscontrato una violazione del «*duty of care*» dell'OMS nei confronti del dott. Zambon. Si veda anche Whistleblowing International Network, Government Accountability Project, Transparency International, Transparency International Italia, GlobaLeaks e Whistleblower Aid, *Dichiarazione sulla sentenza dell'ILOAT*, cit., 3.

¹¹⁹ ILOAT, sentenza n. 5000, §18. Nel caso di specie l'ILOAT ha ritenuto che l'OMS abbia agito per correggere una condotta sbagliata del segnalante e che non vi sia alcuna prova che il ritiro e la mancata ripubblicazione del rapporto COVID fossero finalizzati a proteggere il prof. Guerra da possibili responsabilità, né che tale ritiro costituisse un abuso di potere o un atto di ritorsione nei confronti del ricorrente.

l'eventuale condotta ritorsiva si sarebbe verificata comunque a prescindere dalla segnalazione¹²⁰.

Dalla connessione tra ritorsione e segnalazione ci si può domandare se la segnalazione debba necessariamente precedere la ritorsione. Sul punto possono ravvisarsi due tesi: una prima che ritiene che debba necessariamente precedere la ritorsione, tesi sposata per esempio dall'OMS¹²¹ e dalla pacifica (e cauta) giurisprudenza dell'ILOAT e UNDT/UNAT¹²²; per una seconda tesi, condivisa da chi scrive e che pare sia avallata anche dall'ordinamento di alcune organizzazioni¹²³, la precedente impostazione non terrebbe adeguatamente conto delle ritorsioni continuate o delle ritorsioni preventive che, avendo come preludio un atteggiamento prevalentemente minatorio, sfocino successivamente in ulteriori condotte¹²⁴: in altri termini, concepire la ritorsione solamente in un momento successivo alla segnalazione non pare proteggere adeguatamente il segnalante da tutte le possibili forme di ritorsione, con evidente detrimento dell'interesse generale posto a fondamento della disciplina sul *whistleblowing*.

3.3 Giusto procedimento interno all'organizzazione internazionale

Ricostruita la disciplina sulla protezione del *whistleblower* e sui limiti del relativo ambito di applicazione, si può ora procedere a verificare come essa operi attraverso procedimenti amministrativi mediante i quali le organizzazioni internazionali ricevono e valutano le segnalazioni, svolgono le indagini e decidono su eventuali misure protettive e/o correttive.

1087

¹²⁰ Si veda il punto 19 della Politica OMS sul whistleblowing del 2015. Si veda anche il punto 9 della Politica UNICEF del 21 giugno 2018.

¹²¹ Questo pare essere affermato dal punto 19 della Politica OMS del 2015 in quanto vi è prova di ritorsione a meno che non si possa provare che l'atto ritorsivo si sarebbe compiuto a prescindere dalla segnalazione. Più ambigua la Politica OMS del 2023 per la quale, da un lato, il fatto che la segnalazione debba essere antecedente pare, in certi casi, maggiormente palese (punto 3.1 Politica OMS del 1 luglio 2023); mentre, in altri casi, tale Politica pare fornire una definizione di ritorsione maggiormente aperta a profili intimidatori, dando spazio a future interpretazioni che spostino la genesi della ritorsione a un momento antecedente rispetto alla segnalazione (punto 1.6 della Politica OMS sulle ritorsioni del 1 luglio 2023).

¹²² Per tutte ILOAT, 138^a sessione, sentenza n. 4858 del 8 luglio 2024, nella causa B. c. OMS, recentemente confermata da ILOAT, 139^a sessione, sentenza n. 5000, cit., e sentenza n. 5002, cit. In tema, L. Otis -E.H. Reiter, *The Reform of the United Nations Administration of Justice System*, cit., 425. D'altra parte, deve essere sottolineato che anche la condotta ritorsiva è una condotta rientrante tra le possibili segnalazioni, come ha avuto modo di affermare già originariamente la stessa giurisprudenza (cfr. UNDT, giudizio UNDT-2010-105, cit., §75).

¹²³ In ambito UNICEF è previsto un sistema di protezione del segnalante a prescindere dall'avvenuta ritorsione (punti 12-14 e 24 della Politica UNICEF del 21 giugno 2018).

¹²⁴ Si condivide in questo punto la posizione dell'*amicus curiae* nella sentenza in commento sul fatto che anche le minacce anticipate e gli atti diffamatori sono a tutti gli effetti forme di ritorsione. Si veda Whistleblowing International Network, Government Accountability Project, Transparency International, Transparency International Italia, GlobaLeaks e Whistleblower Aid, *Dichiarazione sulla sentenza dell'ILOAT*, cit., 2.

Un elemento particolarmente riscontrato nelle analisi statistiche sulla percezione di effettività di protezione del *whistleblowing* è la sfiducia nell'integrità e nell'imparzialità delle procedure di segnalazione e richiesta di protezione; ciò a causa dell'ampia discrezionalità nella gestione delle procedure e delle conseguenti decisioni, ma anche del fatto che tali procedure dipendano dai soggetti o dai centri di interesse che possono essere oggetto della segnalazione o coinvolti nella stessa¹²⁵.

Alla luce della buona amministrazione¹²⁶ e del canone del giusto procedimento citato in apertura, è possibile fornire adeguate ed effettive protezioni al segnalante e temperare la posizione di quest'ultimo con quella dell'accusato solo se gli organi amministrativi competenti agiscano tramite procedure che, innanzitutto, si basino sull'effettuazione di scrupolose indagini¹²⁷. Inoltre, queste procedure devono essere imparziali, trasparenti, controllabili e prevedibili, attraverso adeguata proceduralizzazione, tempi definiti e modalità di esercizio ragionevole e proporzionale del potere discrezionale; al contempo, l'effettività della tutela del *whistleblower* (ma anche dell'accusato) è perseguita anche se vi è la possibilità di ottenere revisioni in via amministrativa attraverso organi imparziali previsti dai vari ordinamenti delle organizzazioni internazionali.

Soffermandosi sui soggetti ai quali sottoporre eventuali segnalazioni e chiedere suggerimenti operativi o l'attivazione di misure di protezione, i procedimenti connessi al *whistleblowing* sono di norma gestiti da una coppia di uffici che lavorano in maniera complementare: un ufficio preposto alle indagini e a ricevere una generale categoria di segnalazioni (le denominazioni sono simili: per il Segretariato ONU e l'OMS l'*Office of Internal Oversight Service*, OIOS o IOS; per l'UNICEF l'*Office of Internal Audit and Investigations* OIAI); un ufficio Etico (per il Segretariato ONU e l'UNICEF l'*Ethics Office*, EO; per l'OMS il CRE) preposto a ricevere a sua volta segnalazioni da altri uffici o da dipendenti e a verificare i risultati delle indagini provenienti dagli altri uffici. Altre organizzazioni come il CERN affidano i procedimenti ad ulteriori uffici quali principalmente le Risorse Umane e l'IAS (*Internal Audit Service*). Il procedimento si conclude con la trasmissione degli atti al vertice amministrativo (territoriale o apicale) per l'emanazione di un provvedimento finale.

Con specifico riferimento al Segretariato ONU e all'UNICEF (i procedimenti differiscono solo per alcuni dettagli), l'OIOS/OIAI riceve varie tipologie di segnalazioni e richieste di protezione e, col consenso del segnalante, informa l'EO il quale, anche in seguito ad altre segnalazioni autonomamente pervenute allo stesso EO, avvia una sua attività di verifica

¹²⁵ In proposito, A. Levy, *Do No Structural Harm?* cit., 16.

¹²⁶ Sugli strumenti di buona amministrazione nelle amministrazioni internazionali, D.C. Esty, *Good Governance at the Supranational Scale: Globalizing Administrative Law*, in *Yale Law Journal*, 2006, 1524 ss.

¹²⁷ Sull'importanza che sia prevista una procedura di verifica e indagine come parte integrante del giusto procedimento sia del segnalante sia dell'accusato, ILOAT, 141^a sessione, sentenza n. 5118 del 10 febbraio 2026, nel caso E.-J. K. c. ITU. Nel caso di specie l'ILOAT ha censurato che la valutazione di assenza di ritorsione si sia basata solo su un'indagine preliminare e non sui risultati di una indagine formale come invece previsto dalle regole interne dell'ITU.

dei presupposti per l'applicazione delle misure di protezione¹²⁸. Entro 30 giorni dalla ricezione delle informazioni necessarie l'EO notifica per iscritto al segnalante se ritenga insussistenti i presupposti per agire¹²⁹ e trasmette i risultati all'OIOS/OIAI per le opportune indagini delle quali sarà notificato l'esito al segnalante. L'OIOS completa le indagini e invia il suo report all'EO entro 120 giorni per l'ONU e 60 per l'UNICEF¹³⁰. Ricevuto il report dall'OIOS/OIAI, l'EO effettua una revisione indipendente dei risultati del report per rilevare se esistono prove ragionevoli («*clear and convincing evidence*») di ritorsione¹³¹. Al termine della valutazione, l'EO trasmette le sue considerazioni al segnalante, al capo dipartimento o capo ufficio competente e al Vice-Segretario generale al Management per il Segretariato Generale ONU e al Direttore esecutivo nell'UNICEF¹³². Gli organi esecutivi destinatari del parere dell'EO decidono sulla base delle loro competenze. Per il Segretariato Generale ONU, il capo dipartimento o ufficio competente emana entro 30 giorni una decisione scritta sulle raccomandazioni dell'EO che provvede a trasmettere all'EO e al segnalante. Se l'EO non valuta adeguata la risposta del capo dipartimento o dell'ufficio competente, può trasmettere raccomandazioni al Segretario Generale ONU il quale provvede entro 30 giorni con decisione scritta che trasmetterà all'EO, al segnalante e al capo dipartimento o dell'ufficio competente¹³³. Nell'UNICEF la decisione finale è del Direttore esecutivo¹³⁴.

Non presenta differenze sostanziali il meccanismo dell'OMS, ove assumono speciale rilievo l'IOS e il CRE. Quest'ultimo ha funzioni di supporto e istruttorie, nonché competenza nella valutazione dei pericoli ritorsivi. In particolare, nel caso nel quale il segnalante tema una ritorsione o stia subendo una ritorsione può percorrere la strada di una segnalazione anche confidenziale direttamente al CRE, seguendo i consigli imparziali da questo forniti¹³⁵. Circa la segnalazione di condotte rilevanti, se di norma è sempre percorribile la via della segnalazione al dirigente o all'organo sovraordinato, i quali devono agire in maniera etica e fare rapporto all'IOS e

¹²⁸ Punti 5.1-5.2 e 6.1-6.2 politica ONU del 28 novembre 2017; punto 12 della Politica UNICEF del 21 giugno 2018.

¹²⁹ Punti 6-7 della politica ONU del 28 novembre 2017; punto 19 della Politica UNICEF del 21 giugno 2018.

¹³⁰ Punto 8.1 della politica ONU del 28 novembre 2017; punto 22 della Politica UNICEF del 21 giugno 2018.

¹³¹ Punto 8.4 della politica ONU del 28 novembre 2017; punto 25 della Politica UNICEF del 21 giugno 2018.

¹³² Punto 8.5 della politica ONU del 28 novembre 2017; punto 27 della Politica UNICEF del 21 giugno 2018.

¹³³ Punti 8.7 e 8.8 della politica ONU del 28 novembre 2017.

¹³⁴ Punto 28 della Politica UNICEF del 21 giugno 2018.

¹³⁵ Punti 37 e 38 della Politica OMS sul *whistleblowing* del 2015. Segnalazioni di ritorsione o richieste di protezione da ritorsioni devono essere trasmesse il prima possibile e non oltre un anno da quando l'atto ritorsivo ha avuto luogo o è stato minacciato. L'attività protetta deve essere stata effettuata non più di due anni prima della denuncia ritorsione (punto 3.1 Politica OMS del 1 luglio 2023). Nel caso nel quale stia subendo una ritorsione deve segnalare celermente e indicare i circostanziati elementi di fatto al fine di consentire la migliore, più urgente e più efficace risposta del CRE (punti 40-44 della politica OMS whistleblowing 2015).

al CRE¹³⁶, il *whistleblower* può anche direttamente rivolgersi all'IOS attraverso un apposito canale di segnalazione denominato «*WHO Integrity Hotline*»¹³⁷. Altre segnalazioni pervengono all'IOS dagli altri soggetti quali il CRE o i capi dipartimento (ai quali è eventualmente il segnalante si era rivolto in via prioritaria)¹³⁸. Ricevuta la segnalazione, l'IOS compie entro 30 giorni un'indagine preliminare sulla segnalazione e su eventuali pericoli di ritorsione¹³⁹. L'IOS informa prontamente il CRE e il segnalante della valutazione preliminare, la quale può condurre alla valutazione di infondatezza oppure alla valutazione di procedere con le indagini; in tale secondo caso l'IOS può suggerire al CRE eventuali misure protettive¹⁴⁰. Entro 120 giorni l'IOS trasmette i risultati dell'investigazione/istruttoria al Direttore Generale o al Direttore regionale a seconda delle rispettive competenze¹⁴¹. Dopo le istruttorie svolte dall'IOS o dal CRE, i procedimenti di segnalazione o di richiesta di protezione sfociano nella fase decisoria, affidata al Direttore Generale o a quello regionale. Dei risultati delle decisioni direttoriali viene reso edotto il segnalante senza che però vengano necessariamente forniti elementi sulle concrete misure per eliminare le ritorsioni¹⁴².

In ambito CERN le segnalazioni possono essere trasmesse all'apposita linea di trasmissione adibita, al capo delle risorse umane, al direttore dell'IAS (*Internal Audit Service*) o al capo del HIP (*Harassment Investigation Panel*) e la valutazione è dell'ufficio competente. La decisione finale risulta essere del Direttore generale per le risorse umane, ossia l'autorità esecutiva investita di tale competenza dal Consiglio CERN¹⁴³.

Dal descritto quadro possono trarsi alcune considerazioni.

In primo luogo, le segnalazioni di condotte rilevanti e delle richieste di protezione da eventuali ritorsioni paiono, in generale, sufficientemente proceduralizzate in quanto il segnalante/richiedente ha una succinta contezza dell'organo al quale rivolgersi nel corso delle istruttorie e ha, generalmente, un'idea di massima delle tempistiche per pervenire alla decisione.

In secondo luogo, emerge un seppur sporadico tentativo di garantire essenziali forme di partecipazione del segnalante; mentre ancora lacunosi appaiono gli strumenti partecipativi dell'accusato.

Criptiche (se non laconiche) sono le disposizioni sull'accesso ai documenti. Per esempio, per l'OMS resta da comprendere quale sia la portata del potere del potenziale *whistleblower* di accedere alla documentazione relativa ai procedimenti davanti all'IOS e al CRE prima della decisione del

¹³⁶ Punti 35 e 36 della Politica OMS sul whistleblowing del 2015.

¹³⁷ Punto 2.1 della Politica OMS sulle ritorsioni del 1 luglio 2023.

¹³⁸ Punto 2.2 della Politica OMS sulle ritorsioni del 1 luglio 2023.

¹³⁹ Punti 3.20 e 3.21 della Politica OMS sulle ritorsioni del 1 luglio 2023.

¹⁴⁰ Punti 3.22 e 3.23 della Politica OMS sulle ritorsioni del 1 luglio 2023.

¹⁴¹ Punto 3.25 della Politica OMS sulle ritorsioni del 1 luglio 2023. Nel frattempo, l'IOS può proporre al CRE eventuali misure di protezione (punto 3.26 della Politica OMS del 1 luglio 2023).

¹⁴² Punti 3.28 e 3.30 della Politica OMS sulle ritorsioni del 1 luglio 2023.

¹⁴³ Art. VI della Convenzione per l'istituzione del CERN, firmata a Parigi il 1 luglio 1953.

Direttore generale o regionale: in proposito, il fatto che, nemmeno in seguito alla decisione finale, il *whistleblower* sia reso edotto della totalità delle azioni intraprese dall'amministrazione farebbe pensare che la *disclosure* della documentazione procedimentale sia soggetta alle valutazioni discrezionali dell'amministrazione procedente e, in ogni caso, del Direttore Generale o regionale.

A colmare eventuali lacune interviene la giurisprudenza per la quale, considerando che il giusto procedimento è un canone generale (come si vedrà nel prossimo paragrafo), anche in assenza di specifiche previsioni, il segnalante e l'accusato devono essere messi nella disponibilità delle informazioni oggetto del procedimento di segnalazione e protezione da eventuale ritorsione, affinché possano fornire il loro contributo ed eventualmente opporsi¹⁴⁴.

Anche in tal caso, però, resta dubbio come la posizione del segnalante debba essere bilanciata con quella dell'accusato: da un lato l'istruttoria segreta non causa pregiudizi ritorsivi per il segnalante; dall'altro lato un'istruttoria segreta potrebbe far piovare sull'accusato gli effetti di misure di protezione ingiuste o irragionevoli senza che egli possa fornire utili elementi per una decisione di segno diverso.

In terzo luogo, la procedimentalizzazione delle segnalazioni di condotte rilevanti e delle richieste di protezione da eventuali ritorsioni contempla rilevanti elementi connessi al perseguimento del buon andamento dell'istruttoria: si pensi al fatto che, ai fini di un coordinamento all'insegna dell'arricchimento istruttorio, l'IOS debba informare prontamente il CRE dei risultati e di ogni sviluppo delle indagini¹⁴⁵ e il CRE valuti le raccomandazioni consultandosi con IOS, l'Ufficio risorse umane e altri uffici competenti¹⁴⁶.

In quarto luogo, la decisione finale spetta al vertice amministrativo (per il Segretariato Generale ONU è il dirigente dell'organo competente e al limite l'EO può stimolare una decisione del Segretario Generale; per l'UNICEF la decisione è del Direttore esecutivo; per l'OMS è del direttore generale o regionale). Tuttavia, riconoscere un *whistleblower* e concedergli o meno le protezioni è un potere che il vertice amministrativo esercita non in assoluta libertà, bensì nell'ambito della descritta procedimentalizzazione¹⁴⁷.

Da ciò consegue, nell'ambito della predeterminazione e della ragionevolezza nell'esercizio del potere, che il vertice amministrativo preposto alla decisione possa disconoscere i risultati degli uffici competenti all'istruttoria¹⁴⁸ attraverso un'adeguata motivazione.

¹⁴⁴ Per tutte, ILOAT, 138^a sessione, sentenza 4826 dell'8 luglio 2024, nel caso D.Z. c. ICC; UNAT, giudizio 2010-UNAT-022, cit.

¹⁴⁵ Punto 3.11 della Politica OMS sulle ritorsioni del 1 luglio 2023.

¹⁴⁶ Punto 3.12 della Politica OMS sulle ritorsioni del 1 luglio 2023.

¹⁴⁷ In giurisprudenza UNDT, giudizio UNDT-2023-123, cit.

¹⁴⁸ In ambito OMS il Direttore generale o regionale può, motivando, disconoscere i risultati dell'istruttoria del CRE o dell'IOS; ciò in quanto le valutazioni del CRE o dell'IOS sono delle semplici raccomandazioni ai vertici amministrativi centrale o regionali i quali ben potranno operare una ricostruzione fattuale e giuridica diversa. Sul punto si tornerà anche a breve con riguardo al rapporto tra organi di ricorso e direttori

In quinto luogo, nell'ottica dell'incentivo alle segnalazioni e considerando l'importanza del fatto che il segnalante o il richiedente protezione abbia la percezione di sentirsi protetto nel momento nel quale si relazioni con l'amministrazione, assumono peculiare rilievo anche i profili dell'autonomia/indipendenza e della terzietà/imparzialità dei soggetti preposti all'istruttoria e alla decisione finale.

Soffermandosi sui soggetti preposti all'istruttoria, va osservato che l'eventuale margine di autonomia degli organi procedenti (OIOS/OIAI; EO; CRE; IOS) nel verificare in maniera scrupolosa e oggettiva gli elementi di fatto e di diritto risente comunque del fatto che i direttori possano disconoscere i risultati dell'istruttoria. Al contempo, gli ordinamenti interni si premurano di assicurare che gli uffici procedenti non si trovino in situazioni di conflitto di interessi o comunque nelle quali venga meno la serenità nelle indagini o nelle valutazioni.

In merito al Segretariato Generale ONU e all'UNICEF, se l'EO ritenga che vi possa essere un conflitto di interesse dell'OIOS o dell'OIAI nell'effettuare le investigazioni, esso deve raccomandare al Segretario Generale (per Segretariato ONU) o al Direttore esecutivo (per UNICEF) che la questione sia affidata a un altro ufficio investigativo¹⁴⁹. In ambito del Segretariato ONU, se il direttore dell'EO ritenga che ci sia un attuale o potenziale conflitto di interessi nel verificare una richiesta di protezione contro le ritorsioni, esso deve decidere se trasmettere il fascicolo a un altro organo di revisione come il direttore dell'Ethics Panel delle Nazioni Unite¹⁵⁰. In ambito UNICEF qualora l'EO ritenga che possa sussistere un conflitto di interessi, oppure, qualora il segnalante, a seguito di una determinazione finale dell'EO, desideri un ulteriore riesame della questione, la questione può essere sottoposta per iscritto al Presidente del Comitato Etico; il Presidente, previa consultazione con il Comitato Etico, può quindi effettuare una propria revisione indipendente della questione e fornire una relazione al Direttore Esecutivo¹⁵¹.

Per l'OMS la normativa prevede che, in caso di conflitto di interessi attuale o potenziale tra componenti dell'ufficio che effettua le indagini, tali soggetti debbano recusare loro stessi e definire o suggerire al Direttore Generale meccanismi alternativi per risolvere la questione¹⁵²: tale disposizione appare debole considerando che il potere è rimesso all'organo procedente, salvo che il segnalante/richiedente non decida di rivolgersi direttamente al Direttore¹⁵³.

generali, ossia per l'OMS il rapporto tra *Global Board of Appeal* (GBA) e Direttore generale.

¹⁴⁹ Punto 8.2 della politica ONU del 28 novembre 2017; punto 23 della politica UNICEF del 21 giugno 2018.

¹⁵⁰ Punto 7.7 della politica ONU del 28 novembre 2017; in particolare, l'Ethics Panel, ai sensi del ST/SGB/2007/11/Amend.1, consiste nei vertici degli Uffici Etici degli organi ONU amministrati separatamente e dell'EO del Segretariato Generale dell'ONU.

¹⁵¹ Punto 20 Politica UNICEF del 21 giugno 2018.

¹⁵² Punti 49 e 50 della Politica OMS sul whistleblowing del 2015.

¹⁵³ Sul fatto che gli organi CRE e IOS dell'OMS non rispettino tutti i requisiti di indipendenza richiesti in ambito ONU, E.A. Cronin, A. Afifi, *Review of Whistle-blower Policies and Practices in United Nations System Organizations*, cit., 40, ove si aggiunge

Per il CERN laddove il conflitto di interessi sia ascrivibile proprio all'operato degli uffici risorse umane, è possibile contattare direttamente il direttore dell'IAS¹⁵⁴.

Per tutte le organizzazioni, la normativa risulta carente nel caso nel quale il conflitto di interessi sia ascrivibile al decisore finale, ossia nel caso nel quale il soggetto che avrebbe commesso le condotte segnalate (e che potrebbe anche compiere ritorsioni sul *whistleblower*) sia anche quello preposto alla decisione (ad esempio il Segretario Generale ONU, i Direttori competenti ONU o UNICEF, il Direttore Generale dell'OMS, il Direttore generale risorse umane CERN).

È possibile per il potenziale *whistleblower* proporre varie forme di ricorso avverso le decisioni amministrative relative alla segnalazione o alla richiesta di protezione¹⁵⁵.

In ambito del Segretariato Generale ONU e dell'UNICEF, l'azione o la mancata azione degli organi amministrativi ai quali l'EO abbia trasmesso raccomandazioni costituiscono decisioni amministrative che possono essere contestate ai sensi del Capitolo XI delle *Staff Rules* delle Nazioni Unite. Al contrario, le raccomandazioni dell'EO, le determinazioni finali dell'EO o dell'*Ethics Committee* delle Nazioni Unite non costituiscono decisioni amministrative e non sono soggette all'appello ai sensi del Capitolo XI delle *Staff Rules* delle Nazioni Unite¹⁵⁶. Per il Segretariato Generale ONU, la decisione finale è del direttore dell'organo competente o in certi casi dello stesso Segretario Generale. Per l'UNICEF è del direttore esecutivo.

Anche in tal caso vale il problema già evidenziato del potenziale conflitto di interessi dell'organo di vertice preposto alla decisione (in questo caso in sede di revisione amministrativa).

In ambito OMS la prima forma di tutela è quella di una richiesta di revisione amministrativa, da presentarsi per iscritto una volta pervenuta una «final administrative decision», ossia quando «it has been taken by a duly authorized official and the staff member has received written notification of

l'ulteriore problema dell'assenza di procedure per riportare segnalazioni a un organo indipendente e imparziale laddove le segnalazioni riguardino il vertice dell'organizzazione (ivi, 12-13).

¹⁵⁴ Politica CERN sul whistleblowing del 24 febbraio 2025.

¹⁵⁵ Sulle possibilità di ricorso interno avverso le decisioni G. Torta, *I sistemi di giustizia interna delle organizzazioni internazionali. Profili di diritto amministrativo*, Napoli, 2022. Si veda anche, C.F. Amerasinghe, *Principles of the institutional law international organizations*, cit., 489 ss.

¹⁵⁶ Punto 10 della politica ONU del 28 novembre 2017; punti 34-35 della Politica UNICEF del 21 giugno 2018. Ai sensi del Capitolo XI delle *Staff Rules* delle Nazioni Unite, se un membro del personale intende contestare una decisione amministrativa deve proporre al Segretario Generale, entro 60 giorni dalla notifica della decisione, una richiesta scritta di valutazione della decisione amministrativa contestata (Capitolo XI, regola 11.2, *UN Staff Rules*). È prevista un'utile possibilità di chiedere di sospendere in via cautelare la decisione amministrativa contestata rivolgendosi al Segretario Generale delle Nazioni Unite o direttamente al UNDT (nelle forme previste dal Capitolo XI, regola 11.3, *UN Staff Rules*).

the decision. The Director-General shall establish which categories of final administrative decisions shall not be subject to review [...]»¹⁵⁷.

Contro una decisione in seguito a richiesta di revisione amministrativa, un diniego di revisione amministrativa o una decisione amministrativa finale non soggetta a revisione il segnalante può ricorrere entro 90 giorni al *Global Board of Appeal* (GBA)¹⁵⁸, organo di revisione di secondo grado facente capo al Direttore generale OMS.

La riconducibilità del GBA nell'ambito del controllo del Direttore generale emerge, in primo luogo, dalla composizione, determinata in via prevalente dal Direttore generale¹⁵⁹, con la conseguenza che, sebbene si affermi che i membri del GBA operino in maniera indipendente¹⁶⁰, effettivamente il Direttore generale, in ogni giudizio del GBA, determina la maggioranza dei componenti¹⁶¹.

In secondo luogo, la riconducibilità del GBA al Direttore generale OMS emerge ancor di più dal fatto che sia proprio il Direttore generale a

¹⁵⁷ Regola 1225.1 del Regolamento del personale OMS aggiornato al 1 luglio 2025. Da ciò emerge che il Direttore generale possa, nell'esercizio del suo potere di emanare regolamenti generali, limitare le decisioni amministrative verso le quali il *whistleblower* possa chiedere una revisione amministrativa. Nello specifico non sono decisioni amministrative le raccomandazioni del CRE. Sono decisioni amministrative eventuali statuizioni preliminari dell'IOS e le decisioni dei direttori (punto 4.2 della Politica OMS del 1 luglio 2023). La richiesta di revisione amministrativa è trasmessa all'organo competente entro 60 giorni dalla ricezione della decisione amministrativa finale. La presentazione di una richiesta di revisione amministrativa non influisce sugli effetti della decisione oggetto della domanda di revisione (Regola 1225 ss. del Regolamento del personale OMS aggiornato al 1 luglio 2025).

¹⁵⁸ Regola 1230.1 del Regolamento del personale OMS aggiornato al 1 luglio 2025. L'appello deve essere proposto entro 90 giorni dalla ricezione della decisione sulla revisione amministrativa, oppure dal termine indicato per la conclusione del procedimento, oppure ancora dalla ricezione della decisione amministrativa non soggetta a revisione (regola 1230.4). I termini di conclusione possono essere sospesi ma il *Panel* assegnatario dell'appello propone al direttore generale le sue considerazioni entro 90 giorni dalla ricezione dell'ultimo documento delle parti (regole 1230.5 e 1230.6).

¹⁵⁹ Il Presidente e il Vicepresidente del GBA sono scelti dal Direttore generale, consultati i rappresentanti del personale. La restante parte dei componenti è per metà scelta dal Direttore generale e per l'altra metà eletta dal personale (regola 1230.2 del Regolamento del personale OMS aggiornato al 1 luglio 2025). Il presidente e il vicepresidente non sono semplici *primi inter pares* ma hanno proprio poteri autonomi definiti dal Direttore generale come quello di trasmettere autonome raccomandazioni al direttore generale sulla ricevibilità dell'appello (regola 1230.4). Il GBA opera con *Panels* di tre o cinque membri formati dal presidente o dal vicepresidente del GBA, da uno (o due) dei rappresentanti scelti dal Direttore generale e da uno (o due) dei rappresentanti eletti dal personale (regola 1230.3).

¹⁶⁰ Regola 1230.9 del Regolamento del personale OMS aggiornato al 1 luglio 2025.

¹⁶¹ L'appellante può ricusare non più di un terzo dei componenti di un *Panel* (regola 1230.6 del Regolamento del personale OMS aggiornato al 1 luglio 2025) ma non è specificato come debba essere sostituito e non è nemmeno specificato chi debba decidere sulla ricusazione ossia se sia il *Panel* del GBA, il direttore del GBA o il Direttore del OMS. Anche nella sentenza ILOAT 5000 citata, l'*amicus curiae* nella sua memoria ha messo in discussione l'indipendenza e la neutralità del GBA ma l'ILOAT non ha affrontato la questione sul presupposto che non era stata sollevata dal ricorrente.

pronunciarsi in via definitiva sul ricorso una volta ricevuto il parere del GBA¹⁶². Pertanto, sebbene si basi sulle risultanze delle valutazioni del Panel GBA, la decisione finale sull'appello compete al Direttore generale dell'OMS il quale, nell'esercizio del suo potere discrezionale, può anche disattendere, motivando, il parere del GBA.

Anche in tal caso ci si può interrogare sulla ragionevolezza del fatto che, una volta istituito un apparato preposto alla revisione amministrativa di secondo grado, questo sia comunque riconducibile al vertice dell'organizzazione internazionale di appartenenza o addirittura funga essenzialmente da semplice organo di supporto istruttorio per una revisione che spetta in ultima istanza sempre al vertice dell'organizzazione stessa.

Nonostante una letteratura in materia abbastanza critica¹⁶³, per la pacifica giurisprudenza dell'ILOAT è ammissibile che anche la revisione amministrativa di secondo grado sia attribuita direttamente al vertice dell'organizzazione internazionale¹⁶⁴.

3.4 Giusto processo nelle giurisdizioni internazionali

Terminati i rimedi amministrativi, il meccanismo del *whistleblowing* può dirsi effettivo se garantisce adeguati strumenti di tutela al segnalante e all'accusato, ovvero se essi possono rivolgersi a un plesso giurisdizionale previsto dal diritto amministrativo internazionale¹⁶⁵.

Lo stretto legame tra buon funzionamento del meccanismo del *whistleblowing* ed effettività delle tutele (in tal caso giurisdizionali) è testimoniato dal fatto che, se, anche sul piano processuale, vi sia la percezione

¹⁶² Entro 60 giorni dalla ricezione del parere del GBA (regola 1230.6 del Regolamento del personale OMS aggiornato al 1 luglio 2025).

¹⁶³ Sull'indipendenza degli organi contenziosi delle organizzazioni internazionali, E.A. Cronin, A. Afifi, *Review of Whistle-blower Policies and Practices in United Nations System Organizations*, cit., 40; A. Rigo Sureda, *The Evolution of the Independence of Internal Judicial and Quasi-Judicial Organs of International Organizations: The Case of the World Bank*, in O. Elias (ed.), *The Development and Effectiveness of International Administrative Law*, cit., 303 ss.; K. Moloney, J.S. Bowman, J.P. West, *Challenges Confronting Whistleblowing and the International Civil Servant*, cit., 620; S. Walden, B. Edwards, *Whistleblower protection in international governmental organizations*, in A. Brown, D. Lewis, R. Moberly, W. Vandekerckhove (eds), *International handbook on whistleblowing research*, Cheltenham, 2014, 430 ss.

¹⁶⁴ Sul punto oltre a ILOAT, sentenza n. 5000, §9. Conformi ILOAT, 130^a sessione, sentenza n. 4307 del 24 luglio 2020, nella causa A.O. c. OMC, §15; ILOAT, 115^a sessione, sentenza n. 3208 del 4 luglio 2013, nella causa P.R.G. c. Croce Rossa Internazionale, §11; ILOAT, 104^a sessione, sentenza n. 2699 del 6 febbraio 2008, nella causa I.L. c. OMC, §24. Ebbene, anche nel citato caso Zambon c. OMS, il ricorrente ha adito gli organi competenti in materia di revisioni delle decisioni amministrative OMS in primo e in secondo grado. Tuttavia, pur davanti a un parere del GBA favorevole al riconoscimento dell'applicazione della disciplina del *whistleblower*, il Direttore generale dell'OMS, ha respinto le domande del dott. Zambon con provvedimento ritenuto, su questo profilo, legittimo dall'ILOAT poiché adeguatamente motivato sulle ragioni che hanno condotto a discostarsi dalle indicazioni del GBA (ILOAT, sentenza n. 5000, §9).

¹⁶⁵ Si veda anche sul punto G. Torta, *I sistemi di giustizia interna delle organizzazioni internazionali*, cit., 180 ss.; C.F. Amerasinghe, *Principles of the institutional law international organizations*, cit., 495 ss.

o si constati che non si possa ricevere una effettiva tutela, l'istituto del *whistleblowing* perde di appetibilità; ma, sull'altro versante, l'istituto perde efficacia anche se non si garantisce una effettiva tutela all'accusato¹⁶⁶.

Gli organismi giurisdicenti competenti rilevanti in materia di decisioni amministrative relative ai pubblici dipendenti delle organizzazioni internazionali sono l'UNDT/UNAT¹⁶⁷ e l'ILOAT¹⁶⁸. Il primo dei due plessi è organico al circuito delle Nazioni Unite e ha competenza a giudicare le controversie di gran parte delle organizzazioni ONU (ivi comprese il Segretariato ONU e l'UNICEF); l'ILOAT invece è una Corte esterna al circuito ONU competente a conoscere le controversie di una vasta platea di organizzazioni internazionali esterne all'ONU (come il CERN) ma anche di alcune organizzazioni ONU che hanno scelto di affidarsi a tale plesso (come l'OMS).

Partendo dall'ILOAT, esso è un tribunale amministrativo internazionale composto da sette giudici (che durano in carica cinque anni rinnovabili dalla Assemblea dell'ILO)¹⁶⁹, che opera in sessioni e che ha competenza a conoscere tutte le questioni riconosciute come tali alla luce dei regolamenti delle organizzazioni internazionali che riconoscono la giurisdizione dell'ILOAT¹⁷⁰.

Già tale limite alla cognizione dell'ILOAT potrebbe comportare una compressione della tutela dei *whistleblowers* operanti nelle organizzazioni internazionali che dovessero prevedere in via regolamentare delle limitazioni alla cognizione dell'ILOAT. Se questo può costituire un problema per l'effettivo accesso alla tutela giurisdizionale per il personale delle organizzazioni¹⁷¹, nello specifico caso dell'OMS e del CERN la normativa interna prevede che per i *whistleblowers* sia possibile ricorrere

¹⁶⁶ L. Otis, E.H. Reiter, *The Reform of the United Nations Administration of Justice System*, cit., 423; G. Ulrich, *The Law of the International Civil Service*, cit., 430 ss.

¹⁶⁷ Sul Sistema UNDT/UNAT, R. Gulati, *The Internal Dispute Resolution Regime of the United Nations*, in A. von Bogdandy, R. Wolfrum (eds), *Max Planck Yearbook of United Nations*, 2011, 489 ss.; G. Ulrich, *The Law of the International Civil Service*, cit., 452 ss.; L. Otis, E.H. Reiter, *The Reform of the United Nations Administration of Justice System*, cit., 405 ss.; A. Reinisch, C. Knahr, *From the United Nations Administrative Tribunal to the United Nations Appeals Tribunal. Reform of the Administration of Justice System within the United Nations*, in A. von Bogdandy, R. Wolfrum (eds), *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, 2008, 447 ss.

¹⁶⁸ Sull'ILOAT, G.P. Politakis, *Administrative Tribunal: International Labour Organization*, in AA.VV., *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, Oxford, 2021 (accessibile su <https://opil.ouplaw.com/display/10.1093/law-mpeipro/e1733.013.1733/law-mpeipro-e1733?prd=MPIL>); G. Ulrich, *The Law of the International Civil Service*, cit., 450 ss. Sulla struttura dell'ILOAT e sulla sua evoluzione storica, D. Stoyanova, *Whistleblowers of the United Nations*, cit., 121 ss.

¹⁶⁹ I giudici devono essere in possesso di alto rigore morale, imparzialità e integrità ed elevate competenze dimostrate nei più alti gradi delle giurisdizioni nazionali (art. III.1 dello Statuto dell'ILOAT e art. 1 delle Regole di procedura dell'ILOAT).

¹⁷⁰ Art. II.5 dello Statuto dell'ILOAT.

¹⁷¹ In generale sull'accesso alla giurisdizione dei tribunali amministrativi delle organizzazioni internazionali, K. Moloney, J.S. Bowman, J.P. West, *Challenges Confronting Whistleblowing and the International Civil Servant*, cit., 618.

all'ILOAT per qualsiasi questione per la quale non siano esauriti (o non sussistano) i rimedi amministrativi interni¹⁷².

Relativamente al procedimento davanti all'ILOAT il primo tema è quello dell'applicazione dei principi del giusto processo a sé stessa e del giusto procedimento ai procedimenti delle organizzazioni internazionali oggetto della sua cognizione anche laddove l'ordinamento dell'organizzazione internazionale non sia esplicito sul punto.

La giurisprudenza dell'ILOAT si richiama esplicitamente a tali canoni e, oltre all'applicare il giusto processo a sé stessa, afferma il giusto procedimento anche se non sono espressamente previsto dai regolamenti interni delle organizzazioni oggetto della sua cognizione¹⁷³.

In correlazione con il giusto processo/procedimento si segnalano alcune questioni connesse al ruolo degli intervenienti *ad adiuvandum*, ai poteri istruttori e alla cognizione sul fatto e sulle valutazioni discrezionali. Trattandosi di plesso giurisdizionale esterno al quale le organizzazioni internazionali scelgono di aderire, non si ritiene opportuno doversi soffermare sul problema dell'autonomia/indipendenza dell'ILOAT rispetto ai vertici delle amministrazioni internazionali soggette alla sua giurisdizione (problema che, come si vedrà, merita invece di essere affrontato in relazione all'UNDT/UNAT e ai vertici delle Nazioni Unite).

Disposizione centrale per i tre problemi testé citati è l'art. 11 delle Regole di procedura ILOAT, ai sensi del quale «The President may, on her or his own motion or on the application of either party, order such measures of investigation as she or he deems fit, including the disclosure of documents, the appearance of the parties before the Tribunal, the hearing of expert and other witnesses, the consultation of any competent international authority, an expert inquiry, and the filing of an amicus curiae brief»¹⁷⁴.

Muovendo da tale disposizione, appare innanzitutto rilevante il problema dell'ammissibilità delle argomentazioni degli intervenienti *ad adiuvandum*, ossia in tal caso degli *amici curiae*, e, conseguentemente, del ruolo di tali soggetti nel sostegno del segnalante¹⁷⁵.

In proposito, se dal testo dell'art. 11 emergerebbe che il Presidente dell'ILOAT abbia ampi poteri istruttori, ivi compreso anche quello di ammettere i «*briefs*» di un *amicus curiae*, ci si può domandare se tale potere istruttorio comprenda anche le osservazioni che hanno ad oggetto temi non proposti nel ricorso del ricorrente. Pertanto, considerando che la normativa ILOAT non specifica quale sia il criterio che guidi l'esercizio del potere presidenziale si possono profilare due tesi contrapposte: una prima tesi, sposata dalla giurisprudenza ILOAT, che propende per l'inammissibilità

¹⁷² Come si può desumere, per esempio, ai sensi del combinato disposto della Regola 1240 del Regolamento del personale OMS aggiornato al 1 luglio 2025 e dell'art. VII dello Statuto dell'ILOAT. In riferimento al CERN si veda ILOAT, 120^a sessione, sentenza n. 3548 del 30 giugno 2015 nel caso D. c. CERN.

¹⁷³ Per tutte, ILOAT, sentenza 4826, cit.

¹⁷⁴ Art. 11 delle Regole di procedura dell'ILOAT.

¹⁷⁵ Sugli interventi in giudizio nei tribunali amministrativi internazionali, G. Ulrich, *The Law of the International Civil Service*, cit., 460. Sull'importanza della promozione procedurale dell'intervento dei terzi *ad adiuvandum* del *whistleblower*, N. Parisi, D. Tambasco, *Le misure di sostegno del whistleblower*, cit., 62.

delle osservazioni dell'*amicus curiae* indipendenti rispetto al ricorso¹⁷⁶; una seconda tesi contraria che, valorizzando, l'ampiezza del potere istruttorio presidenziale previsto dall'art. 11 citato, propende per una maggiore apertura¹⁷⁷.

Chi scrive ritiene che la tesi sulla maggiore apertura sia quella che si ponga più in armonia con il dato testuale dell'art. 11, anche a prescindere dalla connessione delle argomentazioni dell'*amicus curiae* con il ricorso principale: sarà infatti il giudice a valutarne l'attinenza con l'oggetto del giudizio.

Altro tema è quello della cognizione dell'ILOAT sui fatti e sulle valutazioni tecniche e discrezionali oggetto dei provvedimenti impugnati o presupposto degli stessi.

Se l'art. 11 citato pare prevedere i più ampi poteri istruttori per la migliore ricostruzione del fatto oggetto della controversia, dallo Statuto e dalle Regole di Procedura ILOAT non emergono limiti chiari al sindacato sulle decisioni amministrative o sul corretto esercizio o non esercizio di determinate attività amministrative oggetto dei provvedimenti impugnati o presupposto degli stessi.

Sul punto occorre distinguere tra il sindacato sugli atti o sulle attività coincidenti con le decisioni amministrative impugnate davanti all'ILOAT, da un lato, e il sindacato su atti o attività amministrative che siano presupposto delle decisioni amministrative impugnate davanti all'ILOAT, dall'altro lato.

Circa il sindacato sugli atti o le attività coincidenti con le decisioni impugnate, in generale l'ILOAT dimostra una certa ritrosia a sindacare le decisioni delle organizzazioni internazionali ma è comunque costante nel ritenere che, laddove una decisione discrezionale sia la decisione impugnata o presupposto della stessa, l'ILOAT interverrà «only if it was taken without authority, if it was based on an error of law or fact, if a material fact was overlooked, if a plainly wrong conclusion was drawn from the facts, if it was taken in breach of a rule of form or procedure, or if there was abuse of authority»¹⁷⁸.

Diverso il caso nel quale l'atto o l'attività non coincida con la decisione impugnata ma ne sia il presupposto. È questo il caso di un provvedimento che non riconosca l'applicabilità della disciplina del *whistleblowing* poiché la segnalazione non ha ad oggetto un atto illegittimo: in questo caso l'ILOAT per verificare la legittimità del provvedimento di diniego dell'applicazione della disciplina sulla protezione dovrà anche valutare la legittimità dell'atto o dell'attività oggetto della segnalazione.

¹⁷⁶ ILOAT, sentenza n. 5000, §11.

¹⁷⁷ Del resto, i fautori di questa tesi sostengono anche che il tradizionale ruolo degli *amici curiae* sarebbe quello di «fornire competenze specialistiche e prospettive aggiuntive che le parti potrebbero non avere». Si veda in proposito Whistleblowing International Network, Government Accountability Project, Transparency International, Transparency International Italia, GlobaLeaks e Whistleblower Aid, *Dichiarazione sulla sentenza dell'ILOAT*, cit., 2.

¹⁷⁸ ILOAT, 130^a sessione, sentenza n. 4218, del 24 luglio 2020, nel caso H. c. Eurocontrol, §3; conforme Id., 107^a sessione, sentenza n. 2835 dell'8 luglio 2009, nel caso M.I.H.T. c. EPO.

Pertanto, affinché l'ILOAT possa effettivamente verificare l'illegittimità del provvedimento impugnato, esso dovrà poter conoscere e, di conseguenza, sindacare l'atto o l'attività oggetto della segnalazione, anche con riferimento alla ragionevolezza delle valutazioni tecniche o discrezionali connesse all'atto che il segnalante/potenziale *whistleblower* riterrebbe illegittimo.

Tuttavia, sul punto la giurisprudenza dell'ILOAT pare piuttosto timida. Emblematico è il celebre caso della mancata (ri)valutazione del rapporto COVID nel quale, sebbene chi scriva condivida la decisione finale dell'ILOAT, il Tribunale ha evitato di compiere un'analisi del procedimento scientifico e giuridico che ha condotto alla redazione e alla pubblicazione del rapporto COVID, circostanza che sarebbe stata più che opportuna per una piena cognizione del fatto¹⁷⁹.

Una simile ritrosia dell'ILOAT a esercitare i poteri valutativi connessi alla sua funzione giurisdizionale, calata nel problema dell'applicazione della disciplina di protezione di eventuali *whistleblowers*, pare essere un rilevante ostacolo a verificare la rilevanza di segnalazioni di condotte basate su decisioni amministrative.

Anche in ragione della potenziale timidezza della giurisprudenza ILOAT, ultima questione processuale che si solleva in merito alla tutela procedurale dei *whistleblowers* è quella della revisione delle sentenze ILOAT, non essendo previsto l'appello come nel sistema UNDT/UNAT. La revisione è, infatti, possibile solo in casi molto limitati e con un bassissimo tasso di accoglimento delle revisioni¹⁸⁰.

¹⁷⁹ Nel caso *Zambon c. OMS*, elemento sicuramente rilevante ai fini della verifica della segnalazione del dott. Zambon era costituito dalla correttezza delle valutazioni scientifiche contenute nel rapporto COVID e dalla correttezza della procedura scientifica che ha mosso la predisposizione di tale rapporto, il suo ritiro dopo nemmeno un giorno e la sua mancata (ri)pubblicazione in un momento successivo: sebbene il ricorrente affermasse che si trattasse di un sabotaggio ai suoi danni, l'OMS aveva rilevato errori e il mancato rispetto dei passaggi di revisione e approvazione preliminari alla pubblicazione (prima fra tutte l'assenza di revisione dell'Ufficio del Consulente Legale OMS). Ciononostante, tali specifiche valutazioni sono state considerate dall'ILOAT rientranti nella «*scientific responsibility*» dell'OMS, in quanto «Such actions concerning scientific research are not administrative decisions in the meaning of the Tribunal's Statute and, thus, do not fall within the Tribunal's competence», con la conseguenza che «The Tribunal has only to assess whether the withdrawal of the COVID report and the related press releases issued by WHO may be construed as retaliation against the complainant» (ILOAT, sentenza n. 5000, §14). Ebbene non si ritiene corretto non analizzare le procedure scientifiche connesse alla pubblicazione o al ritiro del rapporto COVID per il fatto di ritenerle attività non coincidenti con le decisioni amministrative oggetto della cognizione dell'ILOAT. Infatti, proprio per poter verificare la legittimità delle decisioni amministrative oggetto della sua cognizione, l'ILOAT avrebbe dovuto analizzare anche la procedura scientifica che ha condotto all'emanazione e al ritiro del rapporto COVID. Cosicché, sebbene non si nasconda la sensibilità (che dall'ambito scientifico sfocia in quello politico) della valutazione delle procedure scientifiche orbitanti intorno al rapporto COVID, l'ILOAT avrebbe ben potuto affermare la sua cognizione sul punto.

¹⁸⁰ Del resto, i fautori di questa tesi sostengono anche che il tradizionale ruolo degli *amici curiae* sarebbe quello di «fornire competenze specialistiche e prospettive aggiuntive che le parti potrebbero non avere». Si veda in proposito Whistleblowing International Network, Government Accountability Project, Transparency International, Transparency International Italia, GlobaLeaks e Whistleblower Aid,

Per quanto riguarda il sistema giurisdizionale UNDT/UNAT, esso è formato dall'United Nations Dispute Tribunal in primo grado e dall'United Nations Appeals Tribunal in secondo grado¹⁸¹.

L' UNDT è composto tra tre giudici a tempo pieno e sei a tempo parziale, l'UNAT da sette giudici¹⁸².

L'UNDT ha giurisdizione sulle decisioni amministrative¹⁸³ e trattandosi di una giurisdizione del sistema ONU non sussiste per le organizzazioni l'astratta possibilità di sottrarre materie all'UNDT, come invece si è visto per l'ILOAT e le organizzazioni ad esso soggette.

La legittimazione ad agire (entro 90 giorni dalla ricezione della decisione) appartiene a qualsiasi *staff member* dell'ONU incluso il personale del Segretariato Generale ONU e di altri organismi ONU amministrativamente autonomi sottoposti alla giurisdizione UNDT¹⁸⁴.

L'UNAT ha giurisdizione in appello (promosso entro 60 giorni dalla decisione) sugli atti dell'UNDT¹⁸⁵.

Anche in tal caso il rispetto dei diritti umani e del giusto processo non sono espressamente previsti nello statuto ma sono considerati comunque vincolanti per il sistema UNDT/UNAT¹⁸⁶, anche alla luce dell'applicazione della Carta ONU già richiamata.

Relativamente al giusto processo nella giurisdizione UNDT/UNAT ci si può focalizzare sul tema del rapporto tra giudici e vertici dell'ONU, sul tema degli interventi, sui poteri cautelari e sui poteri istruttori e di cognizione.

Circa il primo tema, a differenza dell'ILOAT, il sistema UNDT/UNAT è incluso nel circuito dell'ONU; ne consegue che ci si possa porre il tema del rapporto tra magistrati UNDT/UNAT e vertici ONU in punto di potenziali conflitti di interessi e situazioni idonee a minare l'autonomia/indipendenza dei giudici.

In proposito sono poste alcune norme di garanzia come la nomina dei giudici da parte dell'Assemblea Generale ONU¹⁸⁷ e del Presidente da parte

Dichiarazione sulla sentenza dell'ILOAT nel caso del Dr. Francesco Zambon contro l'OMS, cit., 3-4.

¹⁸¹ Art. XI UN *Staff Rules*.

¹⁸² I giudici UNDT e UNAT sono designati dall'Assemblea Generale ONU, su raccomandazione dell'*Internal Justice Council* (alla luce della risoluzione dell'Assemblea Generale 62/228), tra soggetti in possesso di comprovata moralità e imparzialità nonché di elevate competenze nel campo del diritto amministrativo. Il mandato dura sette anni e non è rinnovabile ma possono essere rimossi dall'Assemblea Generale per manifesta incapacità (art. 4 Statuto UNDT; art. 3 Statuto UNAT).

¹⁸³ Art. XI, regola 1.4 *UN Staff Rules*; art. 2 Statuto UNDT. Non tutte le statuizioni sono decisioni amministrative soggette al ricorso: è questo il caso delle *reviews*. Si veda esemplificativamente UNDT, giudizio UNDT-2018-040 del 20 marzo 2018, nel caso X c. UNICEF sulla qualificazione della *review* dell'EO UNICEF come atto non soggetto a *management evaluation* e dunque a ricorso.

¹⁸⁴ Art. 3 Statuto UNDT.

¹⁸⁵ Nelle forme e nei limiti di cui all'art. XI, regola 1.5 lett. a), *UN Staff Rules* e dell'art. 2§1 Statuto UNAT.

¹⁸⁶ A. Reinisch, C. Knahr, *From the United Nations Administrative Tribunal to the United Nations Appeals Tribunal*, cit., 474-475.

¹⁸⁷ Art. 4 Statuto UNDT; art. 3 Statuto UNAT.

degli stessi giudici¹⁸⁸, come il divieto ai giudici UNDT, al termine del loro mandato, di assumere su indicazione dei vertici ONU incarichi amministrativi nella Nazioni Unite¹⁸⁹ o come la disciplina dell'astensione e della riconsiderazione¹⁹⁰.

Per quanto concerne il secondo tema, vale a dire gli interventi¹⁹¹, le *staff associations* possono chiedere all'UNDT di costituirsi come *amici curiae* ed è previsto un ampio potere in capo all'UNDT di includere altre parti nel processo se ritiene che anche tali soggetti abbiano «*a legitimate interest in the outcome of the proceedings*»¹⁹². Simile potere è esteso anche all'UNAT laddove ritenga nuovi soggetti rilevanti per l'appello¹⁹³.

Riguardo al terzo tema, i poteri cautelari del giudice di primo e secondo grado contribuiscono a costruire ulteriori strumenti di protezione. Tra essi, oltre alla possibilità di sospensione della decisione potenzialmente lesiva¹⁹⁴, si possono ricomprendere le più varie misure¹⁹⁵ da stabilirsi caso per caso a seconda delle esigenze: ad esempio, molto utile per evitare ritorsioni pare la possibilità di mantenere l'anonimato in giudizio del segnalante¹⁹⁶.

Il quarto tema afferisce ai poteri istruttori e alla cognizione sul fatto e sulle valutazioni discrezionali delle autorità amministrative. In proposito è riscontrabile un ampio potere dell'UNDT di ordinare la produzione di documenti o altro materiale probatorio¹⁹⁷; a sua volta l'UNAT può valutare diversamente gli elementi probatori del giudizio davanti all'UNAT ed eventualmente può rimandare all'UNDT (in diversa composizione) la causa in caso siano necessari ulteriori elementi probatori; nell'interesse del buon andamento della giustizia, l'UNAT può anche acquisire d'ufficio nuovi elementi nel caso in cui ritenga che ciò possa essere effettuato agevolmente d'ufficio¹⁹⁸.

Questo ampio potere conoscitivo è stato pacificamente affermato dalla giurisprudenza UNDT/UNAT, la quale ha avuto, tra l'altro, modo di precisare che sia il giudice e non l'amministrazione dell'organizzazione

¹⁸⁸ Art. 5 regolamento di procedura UNDT.

¹⁸⁹ Art. 4, comma 5, Statuto UNDT.

¹⁹⁰ È previsto il dovere di rilevare i conflitti di interessi e astenersi. Il giudice può anche essere riconsiderato dalle parti e sulla riconsiderazione decide il Presidente (art. 4, comma 9, Statuto UNDT; artt. 27 e 28 regolamento di procedura UNDT; art. 3 e 10 Statuto UNAT; art. 1-4 e 22-23 regolamento di procedura UNAT).

¹⁹¹ Sull'importanza del coinvolgimento degli *amici curiae*, A. Reinisch, C. Knahr, *From the United Nations Administrative Tribunal to the United Nations Appeals Tribunal*, cit., 479.

¹⁹² Art. XI, regola 1.4 *UN Staff Rules*; art. 8 Statuto UNDT; art. 11, 22 e 24 regolamento di procedura UNDT.

¹⁹³ Art. 17 regolamento di procedura UNAT.

¹⁹⁴ Artt. 8 Statuto UNDT e 7 Regolamento di procedura UNDT.

¹⁹⁵ Art. XI, regola 1.5 *UN Staff Rules*.

¹⁹⁶ In giurisprudenza, UNAT, giudizio n. 2025-UNAT-1526 del 21 marzo 2025, §§24 ss.

¹⁹⁷ Art. 9 Statuto UNDT.

¹⁹⁸ Art. 2, §§4-6 e 8 Statuto UNAT.

internazionale a stabilire il perimetro dei documenti rilevanti per il giudizio¹⁹⁹.

Resta fermo il fatto che la giurisdizione UNDT/UNAT non si estenda al merito della valutazione in quanto «it is not the role of the [...] Tribunal to consider the correctness of the choice»²⁰⁰; al contrario il ruolo del giudice, sempre nell'ottica della piena conoscenza del fatto, deve essere quello di verificare se la decisione (e l'eventuale bilanciamento di interessi) si fondi su effettive risultanze istruttorie e fattuali²⁰¹. Tale giurisprudenza sembra più aperta rispetto a quella dell'ILOAT relativamente al menzionato tema del sindacato sull'atto o sull'attività oggetto della segnalazione, anche con riferimento alla ragionevolezza delle valutazioni tecniche o discrezionali connesse all'atto che il segnalante/potenziale *whistleblower* riterrebbe illegittimo.

Quinto tema è quello del secondo grado di giudizio che, a differenza della giurisdizione ILOAT, fornisce evidentemente una più ampia gamma di tutela al segnalante, ma anche all'eventuale accusato.

4. I risultati dell'analisi comparata

L'analisi combinata della disciplina del *whistleblowing* nelle organizzazioni internazionali selezionate può aiutare a rispondere alle tre domande di ricerca iniziali relative alla portata degli interessi a fondamento dell'istituto (e dunque alla connessione tra *whistleblowing*, *global policy* e *global ethics*); al funzionamento dell'istituto e al temperamento delle garanzie del segnalante e dell'accusato; agli *standards* e alla progressiva uniformazione delle discipline delle organizzazioni internazionali.

Per rendere più immediata la percezione dell'esito della comparazione si è ritenuto di schematizzare i risultati dell'analisi in tabelle comparative, ripartite per aree tematiche.

In primo luogo, ci si può soffermare sul sistema di segnalazione e protezione dal punto di vista statico.

Tabella 1: segnalazione e protezione

	Segretariat o ONU	UNICEF	OMS	CERN
--	------------------------------	---------------	------------	-------------

¹⁹⁹ Sulla piena conoscibilità esemplificativamente UNAT, giudizio UNAT-2025-1566, cit., §34. In senso sostanzialmente conforme, sebbene nel caso di specie abbia limitato l'introduzione di documenti di una ONG perché ritenuti non rilevanti o già riproposti in primo grado senza che avessero avuto utilità, si veda UNAT, ord. n. 49/2022 del 18 marzo 2022, nel caso O'Brien c. UNDP.

²⁰⁰ UNDT, giudizio n. UNDT-2023-123, cit., §32 ss.

²⁰¹ Con riferimento al tema delle sanzioni amministrative l'UNDT ha affermato che il suo ruolo sia quello di esaminare «whether the facts on which the sanction is based have been established, whether the established facts qualify as misconduct, and whether the sanction is proportionate to the offence» (UNDT, giudizio n. UNDT-2023-123, cit., §32 ss.).

Appartenenza al circuito ONU, finalità, dimensioni, articolazione e territoriale	Appartenente al circuito ONU, finalità generali di ampio respiro; grande struttura organizzativa	Appartenente al circuito ONU; finalità di rilevante interesse pubblico; grande struttura organizzativa; operante in 190 Paesi	Appartenente al circuito ONU; finalità di tutela della salute globale; grande struttura organizzativa; diramazioni territoriali	Non appartenente al circuito ONU; finalità di ricerca scientifica; piccole dimensioni; concentrata in specifica località
Soggetti legittimati a segnalare e a ricevere la protezione	Coinvolti da un rapporto di lavoro o di collaborazione con l'organizzazione	Coinvolti da un rapporto di lavoro o di collaborazione con l'organizzazione	Coinvolti da un rapporto di lavoro o di collaborazione con l'organizzazione	Coinvolti da un rapporto di lavoro o di collaborazione con l'organizzazione
Elemento soggettivo della segnalazione	Necessaria la buona fede del segnalante	Necessaria la buona fede del segnalante	Necessaria la buona fede del segnalante	Necessaria la buona fede del segnalante
Interessi meritevoli di segnalazione	Molto ampi e coincidenti con gli interessi protetti dalla Carta ONU	Molto ampi e coincidenti con gli interessi protetti dalla Carta ONU	Molto ampi e coincidenti con gli interessi protetti dalla Carta ONU	Maggiormente legati alle sole funzioni CERN
Segnalazione interna (accessibili canali istituzionali di segnalazione e protetta; assistenza nella predisposizione segnalazione; riservatezza; misure di	Ben definita	Ben definita	Ben definita	Meno definita

protezione del segnalante contestuali e successive alla segnalazione)				
Segnalazione e «outside the internal mechanism»	Ammissibile	Ammissibile	Non prevista dall'ordinamento interno e non riconosciuta dall'ILOAT	Non prevista dall'ordinamento interno e non riconosciuta dall'ILOAT
Condotte ritorsive	Concezione ampia di condotte ritorsive da valutare in concreto; necessaria la prova del nesso tra segnalazione e pericolo di ritorsione; la segnalazione deve precedere la ritorsione	Concezione ampia di condotte ritorsive da valutare in concreto; necessaria la prova del nesso tra segnalazione e pericolo di ritorsione; la segnalazione e non deve necessariamente precedere la ritorsione	Concezione ampia di condotte ritorsive da valutare in concreto; necessaria la prova del nesso tra segnalazione e pericolo di ritorsione; la segnalazione deve precedere la ritorsione	Concezione ampia di condotte ritorsive da valutare in concreto; necessaria la prova del nesso tra segnalazione e pericolo di ritorsione; la segnalazione deve precedere la ritorsione

La tabella 1 mostra come la struttura normativa del *whistleblowing* nelle organizzazioni selezionate sia in larga parte convergente; tuttavia, le organizzazioni riconnettono il *whistleblowing* a finalità di varia gradazione.

Nell'ambito ONU/UNICEF l'istituto si mostra orientato alla tutela di interessi pubblici di amplissimo respiro e all'*accountability* dell'organizzazione internazionale rispetto alla comunità internazionale, come emerge dall'apertura alle segnalazioni esterne o alla divulgazione pubblica.

Per l'OMS, ma soprattutto per il CERN, l'istituto, sebbene riconnesso comunque alla tutela di interessi rilevanti per la comunità globale, presenta ancora una forte impronta degli interessi specifici dell'organizzazione.

Circa il funzionamento dell'istituto, dalla comparazione tra le organizzazioni emerge che ci sia convergenza sulla determinazione dei soggetti legittimati, delle segnalazioni consentite, delle ritorsioni rilevanti, ma anche delle possibili protezioni da disporre.

Se questi elementi costituiscono un'uniformazione verso un nucleo di *standards* comuni minimi per un buon funzionamento dell'istituto, resta la rilevante differenza dell'ammissibilità della segnalazione diversa da quella interna, modalità di segnalazione che, quando è esclusa (ossia nei sistemi ILOAT), tradisce una concezione dell'istituto interna e gerarchica.

La seconda tabella fotografa, invece, il *whistleblowing* dal punto di vista dinamico, ossia il procedimento connesso alla segnalazione e alla valutazione della protezione anche in riferimento ai diritti dell'accusato.

Tabella 2: i procedimenti

	Segretariato ONU	UNICEF	OMS	CERN
Soggetti competenti alla fase istruttoria dei procedimenti di <i>whistleblowing</i>	<i>Office of Internal Oversight Service e Ethics Office</i>	<i>Office of Internal Audit and Investigations e Ethics Office</i>	<i>Internal Oversight Service e Office of Compliance, Risk Management and Ethics</i>	<i>Internal Audit Service e Harassment Investigation Panel</i>
Soggetti competenti alla decisione sullo <i>status</i> di <i>whistleblower</i> e sulle protezioni	Vertice dell'organismo competente o Segretario Generale	Direttore esecutivo	Direttore regionale o Direttore generale	Direttore generale per le risorse umane
Sufficiente grado di proceduralizzazione delle segnalazioni (il segnalante/richiedente ha una succinta contezza dell'organo al quale rivolgersi nel corso delle istruttorie e ha, generalmente, un'idea di massima delle tempistiche per pervenire alla decisione)	Si	Si	Si	Si

Partecipazione del segnalante e dell'accusato al procedimento	Possibilità di presentar e memorie e osservazioni nel corso del procedimento; accesso ai documenti esplicitato solamente dalla giurisprudenza; lacune sulla partecipazione dell'accusato	Possibilità di presentar e memorie e osservazioni nel corso del procedimento; accesso ai documenti esplicitato solamente dalla giurisprudenza; lacune sulla partecipazione dell'accusato	Possibilità di presentare memorie e osservazioni nel corso del procedimento; accesso ai documenti esplicitato solamente dalla giurisprudenza; lacune sulla partecipazione dell'accusato	Lacune sulla partecipazione del segnalante e dell'accusato
Coordinamento tra organi e uffici	Presente	Presente	Presente	Non specificato
Autonomia/indipendenza e terzietà/imparzialità dei soggetti preposti all'istruttoria	Dovere di astensione. Presenti forme indipendenti di rilevazione del conflitto di interessi e trasmissione del procedimento a nuovi organi	Dovere di astensione. Presenti forme indipendenti di rilevazione del conflitto di interessi e trasmissione del procedimento a nuovi organi	Il potere/dovere di rilevare il conflitto è rimesso all'organo procedente, salvo che il segnalante/ricorrente non decida di rivolgersi direttamente al Direttore generale o regionale.	È possibile contattare direttamente il Direttore
Autonomia/indipendenza e terzietà/imparzialità dei soggetti preposti alla decisione finale	Normativa carente	Normativa carente	Normativa carente	Normativa carente

Ciò che emerge a un livello significativo è la procedimentalizzazione di tutti i sistemi analizzati attraverso ripartizione in fasi e tempistiche, definizione di istruttorie, attribuzioni a uffici competenti e previsione di garanzie procedurali.

Come limite strutturale comune resta il fatto che la decisione finale sia del vertice amministrativo anche in caso di conflitto di interessi di quest'ultimo.

A ciò si aggiunge che, generalmente, le garanzie procedurali dell'accusato sono più deboli di quelle del segnalante e che il contraddittorio non è adeguatamente formalizzato.

Nel complesso, quindi, si scorge una convergenza formale-procedurale, ma che conserva limiti comuni.

La terza tabella si sofferma sulle garanzie giurisdizionali interne all'organizzazione internazionale e su quelle giurisdizionali (tabella 3).

Tabella 3: riesami, ricorsi e giudizio sulle decisioni amministrative

	Segretariat o ONU	UNICEF	OMS	CERN
Appartenenza al circuito ONU e giurisdizione	Appartenen te al circuito ONU e soggetta all'UNDT/ UNAT	Appartenen te al circuito ONU e soggetta all'UNDT/ UNAT	Appartene nte al circuito ONU ma soggetta all'ILOAT	Non appartenen te al circuito ONU e soggetta all'ILOAT
Riesami e ricorsi interni contro le decisioni amministrative	Contestazio ne, ai sensi del Capitolo XI delle <i>Staff Rules</i> ONU, davanti al vertice dell'organo competente o al Segretario Generale ONU	Contestazio ne, ai sensi del Capitolo XI delle <i>Staff Rules</i> ONU, davanti Direttore esecutivo	Prima fase: richiesta di revisione amministr ativa allo stesso organo competent e per la decisione. Seconda fase: ricorso al <i>Global Board of Appeal</i> , organo di revisione facente comunque capo al Direttore Generale	Pare ammissibil e la richiesta di un riesame interno

Cognizione del giudice	Tutte le decisioni amministrative. Non sussiste la possibilità di sottrarre la cognizione di decisioni all'UNDT	Tutte le decisioni amministrative. Non sussiste la possibilità di sottrarre la cognizione di decisioni all'UNDT	Limitata alle questioni riconosciute e come tali alla luce dei regolamenti delle organizzazioni internazionali che riconoscono la giurisdizione dell'ILOAT	Limitata alle questioni riconosciute e come tali alla luce dei regolamenti delle organizzazioni internazionali che riconoscono la giurisdizione dell'ILOAT
Applicazione giusto processo e giusto procedimento	Affermata dall'UNDT /UNAT	Affermata dall'UNDT /UNAT	Affermata dall'ILOAT	Affermata dall'ILOAT
Poteri istruttori e sindacato del giudice sulle decisioni amministrative	Ampi e sufficientemente valorizzati dalla giurisprudenza	Ampi e sufficientemente valorizzati dalla giurisprudenza	Non sufficientemente valorizzati sebbene astrattamente ampi ai sensi dell'art. 11 delle Regole di procedura ILOAT	Non sufficientemente valorizzati sebbene astrattamente ampi ai sensi dell'art. 11 delle Regole di procedura ILOAT
Autonomia/indipendenza del giudice	L'UNDT/ UNAT sono inclusi nell'ONU. Previste garanzie su nomine e incompatibilità	L'UNDT/ UNAT sono inclusi nell'ONU. Previste garanzie su nomine e incompatibilità	Sistema giurisdizionale separato rispetto all'organizzazione internazionale	Sistema giurisdizionale separato rispetto all'organizzazione internazionale

Appello e revisione delle decisioni giudiziarie	Previsto l'appello all'UNAT	Previsto l'appello all'UNAT	Il circuito ILOAT non contempla l'appello ma è possibile, con forti limitazioni, la revisione delle decisioni	Il circuito ILOAT non contempla l'appello ma è possibile, con forti limitazioni, la revisione delle decisioni
--	-----------------------------	-----------------------------	---	---

Dalla tabella può leggersi, come primo dato rilevante, che la tutela giurisdizionale sopperisce a eventuali carenze nel procedimento amministrativo (effettivo contraddittorio, garanzie procedurali ecc.). La tutela giurisdizionale appare, quindi, il miglior strumento per l'affermazione di *standards* comuni.

Come secondo dato, si può evincere che la qualità effettiva della tutela dipende dal modello giurisdizionale più che dalla disciplina specifica delle organizzazioni.

Così, il circuito ONU, caratterizzato dalla giurisdizione UNDT/UNAT, vede un controllo giurisdizionale nel quale la cognizione piena, i poteri istruttori, l'affermazione dei principi del giusto procedimento/processo e il doppio grado di giudizio contribuiscono a mitigare eventuali criticità del procedimento amministrativo.

Nelle organizzazioni che si affidano alla giurisdizione ILOAT il controllo giurisdizionale risulta più debole dal punto di vista dell'effettività, sebbene, paradossalmente, vi sia una netta separazione formale tra giudice e organizzazione, non riscontrabile in tale misura nel circuito ONU-UNDT/UNAT. L'assenza di un appello accentua peraltro tale debolezza.

Infine, si ritiene utile confrontare sinteticamente i risultati della comparazione tra le organizzazioni internazionali selezionate con la disciplina del *whistleblowing* in Italia e nell'Unione Europea. Ci si soffermerà, per ragioni di evidente sintesi, sui soli aspetti di forte differenza tra i sistemi.

Tabella 4: comparazione tra alcuni aspetti della disciplina delle organizzazioni selezionate e della disciplina italiana e UE

	Organizzazioni internazionali (ONU, UNICEF, OMS, CERN)	Italia e UE
--	---	--------------------

Interessi e finalità dell'istituto	Interessi pubblici globali o interessi funzionali all'organizzazione; finalità variabile: dalla <i>governance</i> alla <i>compliance</i>	Interesse alla legalità amministrativa e alla tutela della funzione pubblica; tutela dell'interesse pubblico e prevenzione illeciti (art. 1, d.lg. 24/2023) Interessi protetti dal diritto UE; tutela dell'interesse pubblico e rafforzamento diritto UE (art. 1 e 2 direttiva 2019/1937)
Canali di segnalazione esterna	Di dubbia applicabilità	Espressamente prevista e proceduralizzata (art. 6, d.lg. 24/2023; art. 10 direttiva 2019/1937)
Divulgazione pubblica	Ammessa solo in alcuni ordinamenti ma sempre con forti limitazioni	Ammessa come <i>extrema ratio</i> e a condizioni rigorose (art. 15, d.lg. 24/2023; art. 15 direttiva 2019/1937)
Procedimentalizzazione	Elevata ma con accentramento decisionale	Elevata e con adeguati canali per evitare l'accentramento decisionale (artt. 4-6, d.lg. 24/2023; art. 8 direttiva 2019/1937)
Decisione finale	Concentrata nel vertice amministrativo dell'organizzazione	Maggiore separazione delle funzioni. Assenza di decisore unico
Garanzie dell'accusato	Frammentarie e non sempre esplicite	EsPLICITATO un equilibrio tra garanzie dell'accusato e posizione del segnalante (artt. 12-13, d.lg. 24/2023; considerando 102 direttiva 2019/1937)
Controllo giurisdizionale	Astrattamente pieno, sostanzialmente	Pieno e generalizzato (artt. 24, 103, 113)

	variabile; inferiore quello dell'ILOAT	Cost.; art. 21 direttiva 2019/1937)
--	---	--

Il quadro rappresentato nella tabella 4 mostra quanto sia ancora lunga la strada per un'uniformazione della disciplina.

Se gli interessi rilevanti e le finalità dell'istituto non collimano tra le varie organizzazioni internazionali, ma nemmeno tra Italia e UE, è sul piano del funzionamento e delle garanzie che le differenze appaiono più serie. Ciò specialmente sul piano delle segnalazioni esterne o per divulgazione pubblica (la presenza di vari canali di segnalazione nella disciplina italiana e UE influisce anche sulla procedimentalizzazione perché evita accuratamente i pericoli dell'accentramento decisionale), delle garanzie dell'accusato (nella disciplina italiana e UE sono previsti bilanciamenti tra la posizione di quest'ultimo e quella del segnalante) e del controllo giurisdizionale.

5. Il *whistleblowing* nelle organizzazioni internazionali tra armonizzazione e persistenti criticità

Data l'importanza strategica del *whistleblowing*, l'analisi che si è compiuta mostra come, sebbene protezioni e tutele per il segnalante e l'accusato siano in progressivo aumento, nelle discipline delle varie organizzazioni non vi sia ancora piena convergenza tra *standards* minimi; continuano, inoltre, a permanere varie criticità²⁰². I dati che sono emersi, del resto, confermano quanto evidenziato in dottrina circa l'ancora rilevante discrasia tra disciplina del *whistleblowing* in ambito internazionale, europeo e nazionale²⁰³.

Paiono sufficienti gli strumenti di informazione dei segnalanti circa i diritti e le possibilità di segnalare, come paiono adeguati in linea teorica i canali di segnalazione, le garanzie di anonimato, le varie misure cautelari nel corso del procedimento e le possibilità di inversione dell'onere probatorio a garanzia del segnalante al fine di responsabilizzare l'organizzazione.

Circa la segnalazione, il perimetro dei fatti oggetto della segnalazione è giustamente ampio, ma la segnalazione sembra connessa in misura eccessivamente limitata alla sola buona fede, il cui limite può costituire una garanzia per l'accusato e per il buon andamento dell'istruttoria. Tuttavia, in tal modo, si perde la possibilità di ottenere elementi potenzialmente rilevanti (sebbene forniti in mala fede) da analizzare in un procedimento nel quale, comunque, l'accusato sarebbe messo nelle condizioni di difendersi.

Dal canto della protezione, pare condivisibile che essa sia concessa solo in caso di pericolo di ritorsione e che quest'ultima debba necessariamente essere concepita in maniera ampia. Restano aperti i nodi legati alla valutazione concreta del nesso causale tra segnalazione e pericolo di ritorsione con specifico riguardo al tema dell'ammissibilità della protezione in caso di ritorsione che precede la segnalazione.

²⁰² Sulle criticità del *whistleblowing* nell'ambito dell'ONU, P.A. Gallo, *Designed to Fail*, cit., 1 ss.; Government Accountability Project, *Tipping the Scales: Is the United Nations Justice System Promoting Accountability in the Peacekeeping Missions or Undermining It?* settembre 2012, (<https://whistleblower.org>), 28 ss.;

²⁰³ N. Parisi, *La funzione del whistleblowing nel diritto internazionale ed europeo*, cit., 6.

Sul versante dell'effettività procedurale, sebbene esistano specifiche procedure di segnalazione e revisione, le garanzie procedurali interne non paiono del tutto adeguate e informate ai canoni del giusto procedimento. Tra i vari temi si richiama quello della partecipazione e dell'accesso nell'ambito dei procedimenti di segnalazione e attivazione delle protezioni (con particolare rilievo alla posizione dell'accusato), ma anche quello della necessità di un'adeguata motivazione del vertice amministrativo competente alla decisione finale²⁰⁴.

Forse, però, la maggiore criticità riguarda il caso di conflitto di interessi del vertice amministrativo competente alla decisione finale; vertice amministrativo dal quale dipendono anche gli eventuali organi di revisione amministrativa. Questo, a giudizio di chi scrive, oltre a minare l'efficacia del delicato meccanismo di segnalazione, pare porsi in contrasto con l'esigenza di creare un clima etico, di favorire una gestione etica delle amministrazioni, in linea con il principio del «*tone at the top*», dell'esempio che viene dall'alto in virtù del quale i vertici delle organizzazioni non devono godere di esenzioni dal controllo, bensì devono incentivare in prima persona una cultura di integrità e *accountability*²⁰⁵.

Come chiusura del sistema, assumono un ruolo cruciale le Corti amministrative, ossia l'ILOAT e il plesso UNDT/UNAT.

Il loro ruolo è duplice in quanto, da un lato, contribuiscono alla progressiva armonizzazione delle discipline e alla creazione di *standards* minimi comuni e, dall'altro lato, garantiscono il funzionamento del meccanismo del *whistleblowing* nel caso concreto mediante una verifica della correttezza dell'attività dell'amministrazione delle organizzazioni internazionali.

La fatica delle Corti nella definizione di *standards* minimi è accentuata dalla frammentarietà e dalla diversità degli ordinamenti delle varie organizzazioni. Tuttavia, pur nelle rispettive diversità, i due plessi giurisdicenti hanno pacificamente riconosciuto l'applicazione del giusto procedimento e del giusto processo: si tratta di un primo importante passo per favorire un'armonizzazione del mosaico di discipline.

Se questo può essere sicuramente un passaggio importante, resta da verificare quale sia nel concreto l'utilizzo del canone del giusto procedimento/processo davanti al controllo dell'attività delle organizzazioni internazionali relativa al *whistleblowing*. Ad esempio, se il potere di conoscere pienamente i fatti a fondamento del giudizio è pacificamente affermato, non è altrettanto pacifica l'applicazione di tale assunto, come può registrarsi una certa ritrosia a traslare le considerazioni sull'analisi dei fatti alla valutazione sulla ragionevolezza delle valutazioni tecniche (o discrezionali) connesse agli atti o alle attività oggetto del

²⁰⁴ Come è stato osservato, l'elevato numero di ricorsi all'ILOAT per dinieghi della protezione e poi da questo accolti non depone a favore della scrupolosità dell'impianto motivazionale dei provvedimenti impugnati. Sul punto, E.A. Cronin, A. Afifi, *Review of Whistle-blower Policies and Practices in United Nations System Organizations*, cit., 50.

²⁰⁵ E.A. Cronin, A. Afifi, *Review of Whistle-blower Policies and Practices in United Nations System Organizations*, cit., 65; L.K. Trevino, *Ethical Decision Making in Organizations: A Person-Situation Interactionist Model*, in *The Academy of Management Review*, 1986, 3, 601-617.

giudizio: il tema è ben noto e afferisce al pericolo di deferenza del giudice dell'amministrazione²⁰⁶.

In proposito, valgano due auspici: un maggiore coraggio delle Corti e una maggiore volontà di dialogo reciproco sempre nell'ottica del perseguimento dell'armonizzazione.

Deve essere, inoltre, menzionato uno dei temi nel quale si riscontra maggiore contrasto normativo e giurisprudenziale, vale a dire la questione del riconoscimento della segnalazione esterna o per divulgazione pubblica nell'alveo del *whistleblowing*.

L'incertezza sull'applicazione della disciplina o sull'utilizzo delle procedure, unita alla percezione di una non adeguata protezione da parte degli organi interni all'organizzazione può disincentivare il potenziale segnalante a utilizzare i canali interni e favorire, invece, la condivisione attraverso canali esterni ed eterodossi²⁰⁷.

Se in generale è sempre preferita la segnalazione interna per via della *vicinitas*, ossia, nello specifico, della migliore condizione informativa ambientale per poter trattare la questione²⁰⁸, molti ordinamenti, come quello europeo, contemplan anche quella esterna e per divulgazione pubblica²⁰⁹. Tale tipologia di segnalazione è ammessa con molta parsimonia dalle organizzazioni ONU afferenti al circuito UNDT/UNAT²¹⁰ mentre continua a essere diffusamente ostracizzata dalle organizzazioni afferenti alla giurisdizione ILOAT tra le quali l'OMS.

In quest'ottica, si ritiene che tale tipologia di segnalazione possa costituire uno dei più interessanti banchi di prova del processo di armonizzazione della disciplina.

Ovviamente, la valorizzazione del diritto di critica e l'incentivo della divulgazione diversa da quella interna non deve comportare che il *whistleblowing* divenga un pretesto affinché il segnalante possa liberamente svolgere autonome attività investigative, promuovere tesi non verificate, se non diffondere o accedere arbitrariamente a documenti riservati. Infatti, «scaricare in via generale e astratta sul lavoratore la "libertà" di effettuare da sé quel test di proporzionalità, naturalmente a suo rischio e pericolo, significa soltanto creare un "principio di disorganizzazione" che aumenta il rischio di malevole delazioni»²¹¹ con conseguente pregiudizio per gli interessi posti a fondamento dell'attività delle organizzazioni internazionali.

²⁰⁶ Recentemente, in tema, da una prospettiva comparata, M. D'Alberti, *Giudicare il potere amministrativo. Il controllo del giudice sulla pubblica amministrazione*, Bologna, 2025, 104 ss.

²⁰⁷ N. Parisi, D. Tambasco, *Le misure di sostegno del whistleblower*, cit., 58.

²⁰⁸ G. Cossu, L. Valli, *Il whistleblowing*, cit., 160; E. Carloni, *Cambiamenti di prospettiva*, cit., 339; P. Rubechini, *Della delazione virtuosa*, cit., 418.

²⁰⁹ Ad esempio, nell'ambito della direttiva UE la segnalazione tramite divulgazione pubblica è residuale ed è consentita laddove i canali interni siano stati muri di gomma oppure il segnalante tema un pericolo così grave e urgente per lui stesso o per il pubblico interesse da ritenere come unica strada tale forma di diffusione. Sul tema, P. Rubechini, *Della delazione virtuosa*, cit., 418-419.

²¹⁰ UNAT, giudizio UNAT-2025-1566, cit., §104 ss.

²¹¹ In ambito nazionale, M. Magri, *Concezione e crisi «identitaria» del whistleblower europeo*, cit., 26-27 e giurisprudenza citata.

Tale valorizzazione, sempre richiamandosi alla responsabilità dei vertici amministrativi (all'insegna del richiamato «*tone at the top*») può estrinsecarsi nel dovere degli organi di governo dell'organizzazione internazionale di domandarsi le ragioni di eventuali segnalazioni/divulgazioni esterne, al fine di capire perché il dipendente abbia preferito una simile strada e cosa possa essere migliorato nel percorso interno; in secondo luogo, la valorizzazione può responsabilizzare il vertice dell'organizzazione, ma anche la giurisprudenza nel verificare la meritevolezza delle medesime divulgazioni, al fine di consentire che anche i divulgatori esterni (magari "costretti" a ricorrere all'esterno per timore di canali interni non indipendenti e imparziali) possano godere delle protezioni necessarie e consentire il buon funzionamento del meccanismo di *whistleblowing*.

Un'ultima considerazione può afferire al contributo dell'istituto del *whistleblowing* previsto dal diritto amministrativo internazionale nel potenziamento di un «*global administrative law*»²¹².

Può, infatti, registrarsi che anche il *whistleblowing* nelle organizzazioni internazionali paia progressivamente orientarsi verso il ruolo di strumento di *governance* di ampio respiro che presuppone una triangolazione segnalante – organizzazione internazionale di riferimento – comunità internazionale²¹³.

Tale strumento, pur in assenza di un *global government* o di autorità amministrative indipendenti preposte alla tutela dell'etica e dell'integrità, favorisce una *governance* della comunità internazionale (per il tramite dell'alleanza tra privati, segnalatori interni alle organizzazioni internazionali, vertici delle organizzazioni, uffici etici e sistemi di controllo e revisione interni, ONG e Corti internazionali) volta al perseguimento di finalità di interesse ed etica generali.

Paola Piras

Dipartimento di Scienze Politiche e sociali

Università degli Studi di Cagliari

ppiras@unica.it

Lorenzo Marilotti

Dipartimento di Scienze Politiche e sociali

Università degli Studi di Cagliari

lorenzo.marilotti@unica.it

²¹² *Ex multis*, S. Cassese, *Global Administrative Law*, Cheltenham, 2021; G. Della Cananea, *The Genesis and Structure of General Principles of Global Public Law*, in E. Chiti, B.G. Mattarella (eds), *Global Administrative Law and EU Administrative Law*, Heidelberg, 2011, 89 ss.; C. Harlow, *Global Administrative Law: The Quest for Principles and Values*, in *European Journal of International Law*, 2006, 17 (1), 187 ss.; B. Kingsbury, N. Krisch, R.B. Stewart, *The emergence of global administrative law*, in *Law and contemporary problems*, 2005, 15 ss.

²¹³ D.C. Esty, *Good Governance at the Supranational Scale*, cit., 1524 ss.