

CONFRONTO DI IDEE

GIOVANNI TARTAGLIA POLCINI*

Il *whistleblowing* come strumento di prevenzione della corruzione: la protezione delle *reporting person* nel multilateralismo giuridico

La diplomazia giuridica anticorruzione segue alcune direttrici principali, come l'armonizzazione normativa nei quadri multilaterali: l'esercizio, infatti, monitora anche gli effetti verticali che le regole adottate a livello internazionale determinano negli ordinamenti giuridici nazionali. Un esempio paradigmatico di detti effetti è rappresentato dalla tutela dei segnalatori di illeciti, i cosiddetti *whistleblower*.

L'istituto del *whistleblowing* è funzionale a logiche e scopi anche molto diversi, tutti rilevanti sul piano giuridico: tra essi l'aspetto più significativo attiene al tema della adeguata protezione dei segnalatori, tanto nel settore pubblico, quanto nel settore privato.

Partendo da un inquadramento dell'istituto in un contesto più ampio di quello del diritto della UE 2019/1937, il presente contributo esamina in chiave critica il testo del decreto di attuazione in discussione e di prossima pubblicazione, suggerendone alcuni correttivi.

Whistleblowing as a corruption prevention tool: the protection of reporting persons in legal multilateralism

Rule of Law-Anti-corruption diplomacy follows some main lines, such as regulatory harmonization in multilateral frameworks: the exercise, in fact, also monitors the vertical effects that principles adopted at the international level determine in national legal systems. A main example of said effects is the protection of whistleblowers.

Whistleblowing serves even very different logics and purposes, all of which are legally relevant: among them, the most significant aspect pertains to the issue of adequate protection of whistleblowers, both in the public and private sectors.

Starting from a framing of the institute in a broader context than that of EU Directive 2019/1937, this paper examines the text of the implementing Decree under discussion and soon to be published, suggesting some corrections.

SOMMARIO: 1. Il multilateralismo giuridico ed i suoi effetti verticali sull'ordinamento italiano: un esempio paradigmatico. - 2. Il necessario inquadramento dell'attuazione della Direttiva UE 2019/1937 nel più ampio contesto multilaterale anticorruzione. - 3. La protezione dei whistleblower nel multilateralismo anticorruzione. - a) Le convenzioni internazionali. - b) La Raccomandazione *Anti-Bribery* dell'OCSE. - c) Il recente Rapporto OCSE di revisione dell'Italia in materia di *foreign bribery*, pubblicato il 18 ottobre 2022. - d) I documenti di policy adottati in materia di protezione dei *whistleblower* dal Gruppo Anticorruzione del G20. - 4. Conclusioni e proposte.

1 Il multilateralismo giuridico ed i suoi effetti verticali sull'ordinamento italiano: un esempio paradigmatico. La diplomazia giuridica anticorruzione segue

alcune direttrici principali, come l'armonizzazione normativa nei quadri multilaterali.

Lo sforzo profuso ha ad oggetto il diritto della UE 2019/1937, nonché i lavori del Gruppo anticorruzione del G20, le iniziative per l'integrità del settore pubblico nel G7, la lotta alla corruzione dei pubblici ufficiali stranieri nelle transazioni economiche internazionali nel quadro OCSE ed il contrasto ad ogni forma di deviazione dell'azione amministrativa, nel segno della Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione UNCAC (*United Nation Convention Against Corruption*).

L'evolversi del diritto internazionale in questo particolare ambito è oggetto precipuo dell'attenzione della diplomazia giuridica: l'esercizio, infatti, monitora anche gli effetti verticali che le regole adottate a livello multilaterale determinano negli ordinamenti giuridici nazionali.

Sono, difatti, numerosi, consistenti ed importanti i nuovi istituti giuridici frutto degli impegni multilaterali assunti dal nostro Paese: tra gli altri vale la pena richiamare quelli che ruotano intorno alla *beneficial ownership transparency* (o trasparenza dei beneficiari effettivi e titolari di *asset* e partecipazioni), ed in particolare alla tutela dei segnalatori di illeciti, i cosiddetti *whistleblower*, cui è dedicato questo lavoro.

Segnatamente, si allude al decreto legislativo, il cui testo è ancora in via di definizione, in attuazione della Direttiva UE 2019/1937, avente ad oggetto la protezione di colui il quale segnali la violazione di una disposizione normativa del diritto dell'Unione Europea e/o del diritto interno, violazione di cui sia venuto a conoscenza in un contesto lavorativo pubblico o privato (Atto del Governo n.10)¹.

Il segnalante, in linea generale, è sempre tutelato quando ricorrono alcune condizioni:

*Magistrato, Consigliere giuridico presso il Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, Co-Presidente del Gruppo Anticorruzione del G20. Le opinioni espresse nello scritto sono di natura scientifica, tutte dell'autore e non sono riferibili in alcun modo alla Amministrazione di appartenenza.

¹ www.senato.it/leg/19/BGT/Schede/docnonleg/45896.htm.

a) se al momento della segnalazione o della denuncia all'autorità giudiziaria o contabile ovvero della divulgazione pubblica, il segnalante aveva fondato motivo di ritenere che i fatti oggetto di denuncia, segnalazione o divulgazione fossero veri e rientrassero nell'ambito oggettivo del decreto;

b) la segnalazione, la denuncia e/o la divulgazione è conforme a quanto previsto dal decreto medesimo.

Per completezza, si puntualizza che le ragioni o i motivi che hanno indotto a segnalare o denunciare sono irrilevanti ai fini della protezione del *whistleblower* e che, salvo quanto previsto dall'articolo 20 della bozza di decreto, le tutele non sono garantite quando è accertata, anche con sentenza di primo grado, la responsabilità penale del segnalante (a titolo di diffamazione, di calunnia o per i medesimi reati commessi con la denuncia all'autorità giudiziaria o contabile) ovvero la sua responsabilità civile (per lo stesso titolo, nei casi di dolo o colpa grave); in dette ipotesi al segnalante può essere, difatti, irrogata una sanzione disciplinare.

Focus precipuo dell'articolato, come plasticamente evincibile dal titolo del decreto, è la protezione dei segnalatori nelle ipotesi di ritorsione, come il licenziamento, la sospensione o misure equivalenti; la retrocessione di grado o la mancata promozione; il mutamento di funzioni, il cambiamento del luogo di lavoro, la riduzione dello stipendio, la modifica dell'orario di lavoro; la sospensione della formazione o qualsiasi restrizione dell'accesso alla stessa; le note di merito negative o le referenze negative; l'adozione di misure disciplinari o di altra sanzione, anche pecuniaria; la coercizione, l'intimidazione, le molestie o l'ostracismo; la discriminazione o comunque il trattamento sfavorevole; la mancata conversione di un contratto di lavoro a termine in un contratto di lavoro a tempo indeterminato, laddove il lavoratore avesse una legittima aspettativa a detta conversione; il mancato rinnovo o la risoluzione anticipata di un contratto di lavoro a termine; i danni, anche alla reputazione della persona, in particolare sui social media, o i pregiudizi economici o finanziari, comprese la perdita di opportunità economiche e la perdita di redditi; l'inserimento in elenchi impropri sulla base di un accordo settoriale o industriale formale o informale, che può comportare l'impossibilità per la persona di trovare un'occupazione nel

settore o nell'industria in futuro; la conclusione anticipata o l'annullamento del contratto di fornitura di beni o servizi; l'annullamento di una licenza o di un permesso; la richiesta di sottoposizione ad accertamenti psichiatrici o medici. Nell'ambito di procedimenti giudiziari, amministrativi o stragiudiziali, aventi ad oggetto l'accertamento di condotte vietate poiché ritorsive, come sopra evidenziato, nei confronti dei segnalatori, si presume che le condotte siano state poste in essere a causa della segnalazione, divulgazione o denuncia. Si assiste, in altri termini, ad una inversione dell'onere della prova.

L'onere di dimostrare che tali condotte nei confronti del segnalante siano motivate da ragioni estranee alla segnalazione o alla divulgazione o alla denuncia grava su colui che le ha poste in essere.

In caso di domanda risarcitoria presentata all'autorità giudiziaria dai segnalatori, se questi dimostrano di aver effettuato, ai sensi del presente decreto, una segnalazione o una divulgazione pubblica o una denuncia e di aver subito un danno, si presume, salvo prova contraria, che il danno sia conseguenza di tale segnalazione o divulgazione.

Queste nelle linee essenziali le direttrici dello schema di decreto sulla protezione dei *whistleblower* che, in questi giorni (entro la fine di marzo del 2023) dovrà essere pubblicato.

Compito precipuo della diplomazia giuridica è quello di migliorare, ove possibile, il tenore di detto decreto, proponendone aggiustamenti coerenti con il più ampio quadro multilaterale².

2 Il necessario inquadramento dell'attuazione della Direttiva UE 2019/1937 nel più ampio contesto multilaterale anticorruzione. Da quanto descritto desumiamo che, innanzitutto, il tema del *whistleblowing* ha un rilievo sul piano definitorio: di origini in tutta evidenza anglofone, il vocabolo ha derivazione ignota ed è comparso nel linguaggio comune a partire dall'Ottocento. Esso evoca un'espressione descrittiva dell'azione di chi soffia nel fischietto al fine di «*interrompere qualcosa bruscamente*»³.

² In questi termini lo scrivente ha riferito in audizione alla Camera dei Deputati.

³ Cfr. Oxford English Dictionary. The definitive record of the English language, in www.oed.com, ad

Successivamente, il medesimo termine è stato inteso come richiamo dell'altrui attenzione sulla violazione di regole di condotta in genere *wrongdoings* affinché vi si ponga rimedio, in maniera analoga a quanto accade con le figure più note dell'arbitro nelle competizioni sportive *referee* e del poliziotto di quartiere *bobby*.

Semanticamente l'espressione, in altri idiomi, evoca la funzione informativa, di allerta o di denuncia svolta dal *whistleblower* (traduzione funzionale) come nelle figure del *lanceur d'alerte*, del *denunciateur* e dell'*informateur* francese, dell'*alertador* e del denunciante spagnolo e dell'*informant* tedesco.

Il tema, tutt'altro che risolto sul piano linguistico, ha anche suscitato l'attenzione diretta dell'Accademia della Crusca e richiama in modo evidente considerazioni di natura valoriale correlate al concetto che dell'azione del *whistleblower* si ha: l'accezione positiva o negativa, di matrice culturale, induce a prediligere questo o quel termine in lingua italiana "ad esempio segnalatore o delatore⁴".

L'utilizzo del termine nella lingua di origine del concetto inglese è, pertanto, neutro e maggiormente funzionale allo scopo meramente descrittivo.

L'istituto del *whistleblowing* è funzionale a logiche e scopi anche molto diversi, tutti rilevanti sul piano giuridico.

Nella giurisprudenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo esso è, ad esempio, considerato strumento necessario per dare consistenza alle tre diverse dimensioni della libertà di espressione sancite nell'art. 10 C.E.D.U.⁵

Il diritto internazionale, invece, come avremo modo di illustrare, considera il *whistleblowing* come leva di emersione della corruzione, più che come strumento per l'esercizio di un diritto o una libertà.

vocem.

⁴ Tanto più se si evocano come illustri precedenti dell'istituto le figure del delatore romano e dell'ostracista e del sicofante greci.

⁵ L'articolo 10 prevede le libertà di espressione, d'opinione e di ricevere o di comunicare informazioni o idee.

L'OCSE, ad esempio, analizza l'istituto come attributo essenziale per garantire il controllo diffuso del cittadino sull'agire pubblico e lo ritiene, fondamentalmente, un tassello per l'edificazione, la protezione ed il consolidamento della *Rule of Law*⁶.

L'istituto giuridico in esame coniuga, pertanto, le crescenti aspirazioni alla partecipazione attiva ed alla vigilanza collaborativa dei consociati rispetto al corretto agire pubblico ed economico con le esigenze, sempre più avvertite, di rafforzamento dei sistemi di prevenzione e controllo della corruzione e del malaffare.

Il *whistleblowing* è una pietra angolare di ogni ambiente socio-economico legalmente orientato in coerenza con i principi di solidarietà, uguaglianza, fedeltà e sussidiarietà in senso ascendente e orizzontale, e ciò vale, *a fortiori*, in un ordinamento giuridico multilivello, ben oltre il diritto nazionale e quello dell'Unione europea.

Oltre ad avere il sopra descritto rilievo sul piano assiologico, il *whistleblowing* ha un impatto notevole sul terreno storico-fattuale, nella prevenzione e nel contrasto alla corruzione in tutte le sue forme: numerose inchieste rilevanti sul piano internazionale, in materia di *serious crimes* e di corruzione, hanno avuto infatti origini da *whistleblower*.

Basta por mente al celebre scandalo *Petrobras* o i casi noti come *Dieseldgate*, i *Luxleaks*, i *Panama Papers*, l'indagine denominata *Cambridge Analytica*, e il più recente caso riguardante la *Danske Bank*⁷ determinati dalle segnalazioni di *whistleblower*.

⁶ «Whistleblower protection is the ultimate line of defence for safeguarding the public interest. Protecting whistleblowers promotes a culture of accountability and integrity in both public and private institutions, and encourages the reporting of misconduct, fraud and corruption»: *Committing-to-Effective-Whistleblower-Protection-Highlights.pdf* (oecd.org), in www.oecd.org/governance/ethics/whistleblower-protection/.

⁷ Lo scandalo *Petrobras* è un'inchiesta su di una compagnia petrolifera brasiliana per *foreign bribery*, il *Dieseldgate* ha avuto ad oggetto la presunta falsificazione delle emissioni di automobili munite di motore diesel del gruppo Volkswagen vendute negli Stati Uniti d'America e in Europa. La cosiddetta *LuxLeaks* su di un'ipotesi di agevolazioni fiscali concesse segretamente tra il 2002 e il 2010 dal governo del Lussemburgo a grandi aziende multinazionali. I *Panama Papers* hanno invece riguardato la rivelazione di informazioni dettagliate su oltre 214 000 società offshore. Lo scandalo dei dati *Facebook-Cambridge Analytica* ha avuto ad oggetto l'ipotesi di raccolta di dati personali di milioni di *account Facebook* senza il consenso e l'uso per scopi di propaganda politica. La *Danske Bank* è stata più di recente interessata da

Dalla loro posizione di *insider*, i *whistleblower* possono, invero, fornire alle autorità preposte informazioni chiave in grado di condurre all'individuazione e al perseguimento efficace di condotte illecite, specie quando queste riguardano delitti a schema chiuso, proprio come la corruzione, nei quali nessuno dei soggetti coinvolti ha alcun interesse a disvelare o riportare all'esterno i relativi fatti e le correlate circostanze.

Molto spesso gli informatori vengono scoraggiati a diffondere notizie in loro possesso e devono affrontare diverse forme di ritorsione a causa delle loro segnalazioni. Nello stesso tempo i "segnalatori" possono essere dissuasi dall'assenza di efficaci presidi per la loro riservatezza, dalla mancanza di canali adeguati per veicolare le informazioni e nonché dalla insussistenza di sviluppi concreti delle proprie rivelazioni.

Al di là delle conseguenze pregiudizievoli che possono derivare sulla vita non soltanto lavorativa del segnalante, va presa anche in considerazione la ricaduta della segnalazione sull'immagine e sulla reputazione dell'apparato organizzativo di riferimento e ciò anche quando si tratta di stabilire le misure concrete di protezione del *whistleblower*.

Ne consegue che il tema della adeguata protezione dei *whistleblower*, tanto nel settore pubblico, quanto nel settore privato, è coesistente alla sostanza stessa dell'istituto giuridico ed è argomento tra i più approfonditi dal multilateralismo giuridico moderno.

3 *La protezione dei whistleblower nel multilateralismo anticorruzione.*

a) *Le convenzioni internazionali.* Un rilievo di ordine sistematico è senz'altro utile al corretto inquadramento della materia della Direttiva (UE) 2019/1937 nel più ampio contesto del diritto penale della globalizzazione.

La tutela dei *whistleblower* non costituisce, infatti, istituto di esclusivo interesse del diritto dell'Unione europea: il tema invero occupa l'agenda globale anticorruzione da oltre 20 anni.

un'indagine in materia di riciclaggio di ingenti capitali. Tutte queste inchieste hanno messo in risalto il ruolo chiave dei *whistleblowers*, poiché gli scandali citati non sarebbero mai venuti alla luce se alcuni addetti ai lavori non avessero deciso di rivelare le informazioni in loro possesso.

Originario dei sistemi di *common law*, in particolare di quello statunitense, e successivamente introdotto in numerosi altri ordinamenti quasi sempre in attuazione di obblighi internazionali e sovranazionali, il *whistleblowing* è uno dei banchi di prova per l'edificazione di un diritto penale internazionale effettivo. Segnatamente, la diplomazia giuridica multilaterale anticorruzione (negli ambiti di operatività dei gruppi di lavoro tematici del G20 e dell'OCSE, così come nel quadro della Convenzione delle Nazioni Unite per il contrasto alla corruzione UNCAC) ha individuato nella protezione dei *whistleblower* una vera e propria priorità di azione.

I principali Fori tematici anticorruzione hanno adottato numerosi documenti di *policy (soft law)* sull'argomento: alti principi, dichiarazioni e raccomandazioni hanno già accelerato in maniera tangibile i processi di omologazione legislativa a livello nazionale. Gli effetti verticali diretti e mediati di dette iniziative di armonizzazione normativa hanno già determinato un ammodernamento dei quadri legislativi nazionali.

Gli ordinamenti giuridici statali sono stati ripetutamente valutati sulla protezione dei *whistleblower*, sul piano dell'implementazione delle raccomandazioni e discipline, nell'ambito dei processi e meccanismi di revisione che assistono le Convenzioni internazionali anticorruzione.

La Direttiva in esame si inserisce in un complesso quadro di diritto internazionale multilivello, dedicato alla prevenzione ed al contrasto alla corruzione, e come tale va valutata e considerata, specie nel momento di attuazione da parte del nostro ordinamento.

Il nostro paese, infatti, resta soggetto anche ad altri obblighi ed impegni *in subjecta materia* derivanti da fonti internazionali, distinti da quella dell'Unione Europea.

L'interesse del multilateralismo per la protezione dei *whistleblower*, come accennato, ha avuto come sede principale le attività di contrasto alla corruzione: la protezione dei *whistleblower* è stata universalmente riconosciuta come parte essenziale di un quadro normativo anticorruzione efficace.

È evidente, di conseguenza, che qualsivoglia strumento normativo o intervento riformatore in questo ambito oggettivo, debba far riferimento direttamente o mediatamente anche alla corruzione.

L'istituto giuridico è innanzitutto contemplato nella Convenzione delle Nazioni Unite contro la Corruzione⁸.

L'OCSE ha invece disciplinato la tutela dei *whistleblower* nella Raccomandazione del Consiglio del 2009 per il rafforzamento della lotta alla corruzione di funzionari pubblici stranieri nelle transazioni commerciali internazionali (Raccomandazione⁹ oggetto di profonda revisione nel 2021) e nella Raccomandazione del 1998 sul miglioramento della condotta etica nel servizio pubblico¹⁰.

Anche il Consiglio d'Europa ha adottato disposizioni in merito, sia nella Convenzione civile, sia nella Convenzione penale sulla corruzione¹¹.

I meccanismi di valutazione che assistono le citate Convenzioni hanno più volte monitorato l'Italia in ordine al rispetto degli *standard* in materia di protezione delle *reporting persons*.

Per completezza, va ricordato che si rinvencono interventi normativi negli stessi termini anche nella Convenzione interamericana contro la corruzione¹², nella Convenzione dell'Unione Africana sulla prevenzione e la lotta alla corruzione¹³ e nella Convenzione della Lega Araba in materia¹⁴.

⁸ La Convenzione di Merida o *United convention against corruption* (UNCAC) Articoli 8, 13 e 33. Più in particolare, la seconda disposizione prevede l'obbligo per "ciascuno Stato Parte" di considerare "la possibilità", e dunque in definitiva la semplice facoltà per lo stesso, "di incorporare nel proprio sistema giuridico le misure appropriate per proteggere da qualsiasi trattamento ingiustificato ogni persona che segnali alle autorità competenti, in buona fede e sulla base di ragionevoli sospetti, qualsiasi fatto concernente i reati" ivi previsti. Nel sistema dell'Organizzazione internazionale del lavoro, una base giuridica per la tutela del whistleblower è rinvenibile nell'art. 5, lett. c) della Convenzione sulla cessazione del rapporto di lavoro ad iniziativa del datore di lavoro (C158 del 22 giugno 1982).

⁹ Convenzione OCSE anticorruzione, Raccomandazione del consiglio dell'OCSE del 2009 per il rafforzamento della lotta alla corruzione di funzionari pubblici stranieri nelle transazioni commerciali internazionali, Sezione IX.iii. e Sezione X.C.v., e Allegato II alla Raccomandazione, Guida alle buone pratiche nei controlli interni, nell'etica e nella conformità alle norme, Sezione A.11.ii.

¹⁰ Raccomandazione OCSE sull'integrità nel settore pubblico, Principio 4.

¹¹ la Convenzione civile sulla corruzione del Consiglio d'Europa, Articolo 9, la Convenzione penale sulla corruzione del Consiglio d'Europa, Articolo 22.

¹² Convenzione interamericana contro la corruzione, Articolo III(8).

¹³ Convenzione dell'unione africana sulla prevenzione e la lotta alla corruzione, articolo 5(6).

¹⁴ Cfr. art. 14 della Convenzione araba anticorruzione (21 dicembre 2010). Tutte queste Convenzioni, a differenza della Convenzione di Merida, contemplano un preciso obbligo per gli Stati firmatari di dotarsi

b) *La Raccomandazione Anti-Bribery dell'OCSE*. Nel quadro normativo OCSE, come accennato, degna di rilievo è la recente Revisione (2021) della Raccomandazione del 2009 per contrastare più efficacemente la “*foreign bribery - Recommendation of the Council for Further Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions*”¹⁵.

Detto duttile strumento normativo, adottato per aggiornare all’evoluzione dei tempi, delle sfide e dei mercati, la Convenzione *Anti-Bribery*, senza riaprire il negoziato dello strumento multilaterale vero e proprio, ha dedicato alla protezione dei “*whistleblower*” un intero paragrafo, con il linguaggio che -per comodità di lettura ed a scopo di documentazione- si riporta qui di seguito in lingua italiana¹⁶.

Protezione dei *whistleblowers*.

XXII. Il Consiglio raccomanda, in considerazione del ruolo cruciale che i *whistleblowers* possono svolgere nell’individuazione di casi di corruzione internazionale, che i Paesi membri istituiscano, conformemente ai loro principi giurisdizionali e ad altri principi giuridici fondamentali, quadri giuridici e istituzionali solidi ed efficaci per proteggere e/o fornire mezzi di ricorso contro qualsiasi azione di ritorsione a coloro che operano nel settore privato o pubblico che segnalano, per motivi ragionevoli, presunti atti di corruzione di pubblici ufficiali stranieri nelle operazioni commerciali internazionali e reati connessi in un contesto lavorativo, e raccomanda in particolare di:

- i. garantire che le autorità competenti, dotate di risorse sufficienti e adeguatamente formate, applichino il quadro giuridico per la protezione degli informatori e ricevano, indaghino o trattino in altro modo le denunce di ritorsione;
- ii. fornire protezione alla più ampia gamma possibile di informatori in un contesto professionale, comprese, se del caso, le persone il cui rapporto di lavoro si è concluso, nonché alle persone che acquisiscono informazioni su atti

di un sistema di tutela dei segnalanti.

¹⁵ www.legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0378.

¹⁶ Traduzione non ufficiale.

sospetti di corruzione di pubblici ufficiali stranieri durante le fasi avanzate del processo di assunzione o delle trattative contrattuali e che possono essere oggetto di ritorsioni, ad esempio sotto forma di referenze lavorative negative o di inserimento in una lista nera, e valutare la possibilità di estendere la protezione a terzi collegati all'informatore e che potrebbero essere oggetto di ritorsioni in un contesto professionale;

iii. garantire che siano posti in essere adeguati provvedimenti per consentire la riservatezza dell'identità degli informatori, nonché del contenuto delle segnalazioni, conformemente alla legislazione nazionale, in particolare per quanto riguarda le indagini da parte delle autorità competenti e i procedimenti giudiziari;

iv. valutare la possibilità di consentire segnalazioni anonime e garantire che tutte le opportune tutele siano messe a disposizione di coloro che possono essere identificati successivamente e che possono subire ritorsioni;

v. garantire che siano adottate misure adeguate per vietare o invalidare qualsiasi clausola contrattuale intesa a revocare, interrompere, ridurre o modificare i diritti e le tutele legali degli informatori cui spetta protezione da parte delle autorità competenti;

vi. proporre una definizione ampia del concetto di ritorsione contro gli informatori, non limitata alle ritorsioni sul luogo di lavoro e che includa anche azioni che potrebbero portare a danni di reputazione, professionali, finanziari, sociali, psicologici e fisici;

vii. garantire che gli informatori dispongano di mezzi di ricorso adeguati per controbilanciare le conseguenze dirette e indirette di eventuali atti di ritorsione successivi a segnalazioni che danno luogo al diritto alla protezione, comprese compensazioni finanziarie e provvedimenti provvisori in attesa della risoluzione di un procedimento giudiziario;

viii. prevedere sanzioni efficaci, proporzionate e dissuasive per coloro che compiono atti di ritorsione nei confronti degli informatori;

ix. nei procedimenti amministrativi, civili o di lavoro, trasferire l'onere della prova alle persone fisiche o giuridiche o alle entità responsabili degli atti

di ritorsione per far sì che dimostrino che tali atti perpetrati nei confronti degli informatori non costituiscono una ritorsione per la segnalazione;

x. garantire che gli informatori non incorrano in provvedimenti disciplinari o di altra natura per aver effettuato una segnalazione che dà diritto alla protezione;

xi. considerare la possibilità di introdurre incentivi a effettuare segnalazioni;

xii. sensibilizzare e fornire formazione sul concetto e l'attuazione dei quadri giuridici e istituzionali per proteggere gli informatori, nonché sulle tutele e i mezzi di ricorso disponibili;

xiii. riesaminare periodicamente l'efficacia dei quadri giuridici e istituzionali per la protezione degli informatori e valutare la possibilità di renderne pubblici i risultati;

xiv. nel rispetto delle norme in materia di protezione dei dati e del diritto alla vita privata, garantire che tali norme e leggi che vietano la trasmissione di informazioni economiche o commerciali non ostacolino indebitamente le segnalazioni e la protezione degli informatori.

c) *Il recente Rapporto OCSE di revisione dell'Italia in materia di foreign bribery, pubblicato il 18 ottobre 2022.* Il 18 ottobre 2022 il *Working Group on Bribery* dell'OCSE ha pubblicato il rapporto ordinario di quarta fase¹⁷, adottato nell'ambito del meccanismo di revisione, volto a verificare il livello di attuazione della Convenzione anticorruzione¹⁸ da parte dell'Italia.

Nel riassunto esecutivo del rapporto vi è un elenco ragionato degli avanzamenti di tipo normativo, che riporta, tra gli altri, un esplicito riferimento all'istituzione dal 2017 di un sistema avanzato di tutela per i *whistleblower*. Ciononostante, il *report* richiama l'attenzione su alcuni persistenti ritardi e manchevolezze di quello strumento normativo, sia nel settore pubblico, sia nel settore privato.

¹⁷ Implementing the OECD Anti-bribery convention in Italy: Phase 4 Report

¹⁸ OECD Convention on combating bribery of foreign public officials in international business transactions - OECD

È utile pertanto condividere, qui di seguito per estratto, i paragrafi del Rapporto in materia, per comodità di lettura ed a scopo di documentazione, in lingua italiana¹⁹.

Whistleblowing e tutela dei *whistleblower*.

In base alla sezione XXII della Raccomandazione contro la corruzione, i Paesi dovrebbero stabilire “quadri giuridici e istituzionali solidi ed efficaci per proteggere e/o fornire mezzi di ricorso contro qualsiasi azione di ritorsione a coloro che operano nel settore privato o pubblico che segnalano, per motivi ragionevoli, presunti atti di corruzione di pubblici ufficiali stranieri nelle operazioni commerciali internazionali e reati connessi in un contesto lavorativo”. La sezione XXIII, lettera C, punto v, della Raccomandazione chiede ai Paesi di incoraggiare “le imprese ad attuare quadri per la tutela delle persone che segnalano potenziali violazioni della legge, nonché canali di segnalazione, anche nell'ambito di un programma interno di controlli, etica e di *compliance* o a porre in essere misure per prevenire e individuare la corruzione di pubblici ufficiali stranieri, nonché ad adottare misure appropriate sulla base di tali segnalazioni”.

Il precedente rapporto di valutazione Fase 3 dell'Italia (al punto 158 ed in riferimento alla raccomandazione 7(a)) aveva chiesto all'Italia di attuare la tutela dei *whistleblower* nel settore pubblico e privato. In risposta, l'Italia aveva emanato le leggi 190/2012 e 179/2017. L'ulteriore legislazione per il recepimento della direttiva (UE) 2019/1937 in materia di *whistleblowing* era attesa per dicembre 2021, ma non è ancora stata promulgata.

Come spiegato di seguito, l'attuale regime ha rafforzato la tutela dei *whistleblower* nel settore pubblico e privato.

Tuttavia, permangono dubbi sull'ambito dell'applicazione della disciplina, sui tipi di ritorsioni vietate e sull'adeguatezza dei mezzi di tutela.

L'Italia ha dichiarato che, dalla Fase 3 in poi, è stato avviato un caso di corruzione internazionale a seguito della denuncia di un *whistleblower* che era un dipendente dell'impresa sotto inchiesta. La segnalazione ha fatto sì che la Guardia di Finanza conducesse una verifica fiscale sull'impresa. Ogni individuo ha

¹⁹ Traduzione non ufficiale.

il diritto di segnalare casi di corruzione internazionale al pubblico ministero o a un ufficiale di polizia giudiziaria (art. 333 CPP.; raccomandazione 6(b) di Fase 3).

Tutela dei whistleblower nel settore pubblico.

La tutela dei *whistleblower* nel settore pubblico è contenuta nell'art. 54-bis del D.Lgs. 165/2001. Tale disposizione si applica ai dipendenti pubblici che segnalano condotte illecite di cui sono venuti a conoscenza in ragione del proprio rapporto di lavoro. Questi includono i dipendenti delle pubbliche amministrazioni e delle imprese controllate dallo Stato. Sono compresi anche i lavoratori e i collaboratori delle imprese fornitrici di beni o servizi e che realizzano opere in favore della pubblica amministrazione. La tutela si applica alle segnalazioni effettuate mediante una serie di canali, tra cui le autorità giudiziarie e l'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC). Il datore di lavoro ha l'onere di dimostrare che una misura avente effetti negativi nei confronti del *whistleblower* non è una misura ritorsiva. I *whistleblower* che effettuano segnalazioni nell'ambito delle “modalità e dei canali previsti ai fini dell'eliminazione dell'illecito” sono tutelati dalla responsabilità per violazione del segreto di Stato, professionale, scientifico e commerciale, nonché per slealtà nei confronti del datore di lavoro (legge 179/2017, art. 3). La tutela è negata o revocata se un tribunale ritiene che la segnalazione costituisca calunnia, diffamazione o qualsiasi altro illecito penale, o che l'informatore sia civilmente responsabile per aver agito con dolo o grave negligenza.

Le categorie di *whistleblower* ammissibili sono tuttavia limitate. Non tutte le persone che lavorano per una pubblica amministrazione hanno diritto alla tutela.

Ai sensi della legge 179/2017, le persone con rapporti di lavoro temporanei, come stagisti e tirocinanti, non sono lavoratori tutelati.

Le linee guida dell'ANAC in materia di *whistleblowing* del 2021 spiegano che tali persone non sono contemplate, perché non sono “dipendenti del settore

pubblico”²⁰. Inoltre, i *whistleblower* anonimi non hanno diritto alla tutela, anche se tali segnalazioni possono essere prese in considerazione dalle pubbliche amministrazioni e dalle forze di polizia²¹.

Un'ulteriore limitazione è rappresentata dalla finalità della segnalazione. Una segnalazione deve essere effettuata “nell'interesse all'integrità della pubblica amministrazione”. Sussistono quindi dubbi se, ad esempio, la tutela si applichi a una persona che segnali un vero e proprio atto di corruzione solo per dispetto o per disistima nei confronti del datore di lavoro. Le linee guida dell'ANAC riconoscono “notevoli difficoltà” nel determinare se una segnalazione è effettuata nell'interesse del *whistleblower* o all'integrità della pubblica amministrazione²². Tuttavia, prevedono che, una volta accertato l'interesse pubblico, “gli ulteriori motivi, anche personali, che hanno indotto il *whistleblower* a effettuare la segnalazione sono da considerarsi irrilevanti”. Tuttavia, tale approccio non si riflette nella legislazione. L'Italia fa anche riferimento a decisioni di tribunali amministrativi per affermare che il movente di un *whistleblower* è irrilevante se la segnalazione tutela l'integrità dell'amministrazione.

Anche i tipi di misure ritorsive vietate possono essere limitati. Il *whistleblower* non può essere “sanzionato, demansionato, licenziato, trasferito, o sottoposto ad altra misura organizzativa avente effetti negativi, diretti o indiretti, sulle condizioni di lavoro determinata dalla segnalazione”. L'ANAC dichiara di aver applicato tale disposizione non solo agli atti e ai provvedimenti, ma anche ai comportamenti e alle omissioni²³. Tuttavia, la disposizione si applicherebbe solo a misure e comportamenti “organizzativi”; le azioni di un singolo individuo per costringere, intimidire o molestare un *whistleblower* potrebbero non rientrarvi. L'Italia afferma che un *whistleblower* in questi casi può ricorrere a un contenzioso civile per ottenere un risarcimento. Aggiunge che la legislazione in materia di lavoro garantisce “una procedura molto tempestiva”. In ogni caso, la necessità di ricorrere ai tribunali piuttosto che all'ANAC evidenzia il carattere incompleto dell'attuale legislazione in materia di *whistleblowing*.

²⁰ ANAC, Delibera 469/2021 (Linee guida in materia di whistleblowing), parte I, sezione 1.

²¹ ANAC, Linee guida in materia di *whistleblowing*, parte I, sezione 2.4.

²² ANAC, Linee guida in materia di *whistleblowing*, parte I, sezione 2.2.

²³ ANAC, Linee guida in materia di *whistleblowing*, parte I, sezione 3.2.

Anche i mezzi di tutela contro le misure ritorsive sono limitati. L'unico mezzo di ricorso è l'annullamento dell'atto discriminatorio o della misura ritorsiva e, in caso di licenziamento, la reintegrazione del *whistleblower* nel suo posto di lavoro (art. 54-bis, commi 7 e 8). Un dipendente licenziato rischia così di essere reintegrato in un ambiente di lavoro diventato ostile. La pubblica amministrazione può, sebbene non sia obbligata, trasferire il *whistleblower* e collocarlo in una posizione equivalente. Il mezzo di ricorso dell'annullamento è inefficace anche contro atti di ritorsione come le molestie. Il *whistleblower* non è risarcito per il mancato guadagno durante il processo per ottenere l'annullamento dell'atto discriminatorio. L'Italia afferma che i mezzi di ricorso contro le molestie e il risarcimento economico sono disponibili nei procedimenti civili previsti dal diritto del lavoro e che i tribunali del lavoro possono emettere ordinanze cautelari che pongono fine alle misure se si ritengono non prive di profili di fondatezza. Tuttavia, ciò vanifica ancora una volta l'obiettivo di una legislazione globale in materia di *whistleblowing*.

L'ANAC può imporre sanzioni amministrative pecuniarie in caso di misure ritorsive, ma anche queste possono risultare insufficienti. Al responsabile di tale misura può essere applicata una sanzione da 5 000 a 30 000 EUR. Anche al "responsabile" dell'ente può essere applicata una sanzione da 10 000 a 50 000 EUR per procedure di segnalazione non conformi o per la mancata verifica e analisi delle stesse (art. 54-bis, comma 6). Le sanzioni massime potrebbero non essere sufficienti a scoraggiare i dirigenti o i funzionari di più alto livello. Non sono previste sanzioni contro l'ente stesso, il quale in alcuni casi può essere un'impresa statale. Anche le sanzioni imposte nella pratica sono troppo basse. Nella presente valutazione l'ANAC fa riferimento a quattro delle sue decisioni²⁴. In un caso, il *whistleblower* era un ufficiale militare che, come misura ritorsiva, ha subito tre giorni di confino. Un altro è stato sospeso due volte senza stipendio per un totale di 22 giorni, e un terzo per 10 giorni. Nonostante tali gravi atti di rappresaglia, l'ANAC ha comminato in tutti i casi la sanzione minima di 5 000 Euro. Le vittime non hanno ricevuto un risarcimento, che, come già detto, richiede l'avvio di un procedimento civile separato.

²⁴ Decisioni ANAC 782/2019, 761/2020, 1118/2020 e 1119/2020.

Commento:

Gli esaminatori si congratulano con l'Italia per aver emanato nel 2012 e nel 2017 le disposizioni a tutela dei *whistleblower* nel settore pubblico. Tuttavia, tali disposizioni sollevano questioni relative al loro ambito di applicazione, ai tipi di misure ritorsive contemplate, ai mezzi di ricorso e alle sanzioni disponibili. L'Italia afferma che la legislazione civile affronta alcune di queste carenze; tuttavia, ciò non fa che sottolineare il fatto che la legislazione in materia di *whistleblowing* non è ancora sufficientemente adeguata e globale. L'atteso recepimento della direttiva UE in materia di *whistleblowing*, qualora dovesse contemplare le segnalazioni dei casi di corruzione internazionale, sarebbe un'opportunità per correggere tali carenze. Gli esaminatori raccomandano pertanto all'Italia di migliorare il proprio quadro normativo per tutelare e/o fornire mezzi di ricorso contro qualsiasi azione di ritorsione ai *whistleblower* nel settore pubblico, in linea con la sezione XXII della Raccomandazione contro la corruzione.

Tutela dei whistleblower nel settore privato.

La tutela dei *whistleblower* non è obbligatoria per le imprese del settore privato. La legge italiana sulla responsabilità delle persone giuridiche (D.Lgs. 231/2001) stabilisce le componenti obbligatorie di un modello organizzativo accettabile, che è essenzialmente un programma di *compliance*. Dal 2017 in poi, tali elementi obbligatori includono un canale che garantisce la riservatezza dei dirigenti e dei dipendenti dell'impresa per la segnalazione di condotte illecite, il divieto di atti di ritorsione e discriminatori nei confronti dei *whistleblower* e sanzioni nei confronti di chi viola queste norme, così come nei confronti di *whistleblower* che effettuano con dolo o colpa grave segnalazioni che si rivelano infondate. Si applicano anche le disposizioni sulla segretezza descritte nel punto precedente. Tuttavia, un'impresa non è obbligata per legge a dotarsi di un modello organizzativo. L'assenza di un modello significa semplicemente che, se perseguita, l'impresa non può beneficiare dell'impianto difensivo del

"modello organizzativo". Le associazioni di categoria confermano che la tutela non si applica alle segnalazioni effettuate al di fuori dei canali dell'impresa.

Il motivo e il contenuto del rapporto limitano la tutela disponibile. Come nel settore pubblico (cfr. punto precedente), l'articolo 6, comma 2-bis, del D.Lgs. 231/2001 richiede modelli organizzativi che agevolino la segnalazione di condotte illecite "a tutela dell'integrità dell'ente". Rimane quindi il dubbio se la tutela si applichi a una persona che segnali un vero e proprio atto di corruzione solo per interesse personale o per dispetto. In risposta, l'Italia ribadisce la sua argomentazione relativa al *whistleblowing* nel settore pubblico, secondo cui l'ANAC e la giurisprudenza interpretano la disposizione in modo più ampio. La giurisprudenza, tuttavia, non riguarda direttamente i *whistleblower* nel settore privato. L'Italia sostiene un'eventuale applicazione della giurisprudenza al settore privato, ma ciò non è ancora avvenuto. Inoltre, le tutele si applicano solo a "segnalazioni circostanziate di condotte illecite [...] fondate su elementi di fatto precisi e concordanti", il che stabilisce una soglia piuttosto alta, sia affinché la tutela si applichi a un *whistleblower*, sia affinché un'impresa risponda a una segnalazione. La comunità imprenditoriale italiana ha fatto pressione per ottenere tale requisito²⁵; non esiste una disposizione corrispondente nelle norme del settore pubblico.

L'art. 6 del D.Lgs. 231/2001 vieta "atti di ritorsione o discriminatori" nei confronti di un *whistleblower*. I *whistleblower* nel settore privato dispongono di due possibili mezzi di ricorso:

- a) le misure "discriminatorie" (ma presumibilmente non "ritorsive") possono essere segnalate all'Ispettorato nazionale del lavoro per i provvedimenti di propria competenza (art. 6, comma 2-ter). L'Ispettorato può ordinare al datore di lavoro di porre fine alla misura discriminatoria. La disposizione non definisce il termine "discriminatorio". L'Italia non fornisce statistiche sulle segnalazioni effettuate all'Ispettorato;
- b) le "misure ritorsive e discriminatorie", tra cui il licenziamento e il mutamento di mansioni, sono nulli. È onere del datore di lavoro dimostrare che

²⁵ Cfr. Confindustria (gennaio 2018), *La disciplina in materia di whistleblowing*, Nota illustrativa, pag. 3.

una misura è fondata su ragioni estranee alla segnalazione stessa (art. 6, comma 2-quarter).

Tali disposizioni sono troppo restrittive per diversi motivi. In primo luogo, i mezzi di ricorso sono disponibili solo per le “misure” ritorsive o discriminatorie. Anche in questo caso potrebbero essere escluse condotte quali molestie, intimidazioni, rifiuto di promozioni o di privilegi. L'Italia non è d'accordo, ma non fornisce disposizioni o giurisprudenza a sostegno. In secondo luogo, il ricorso all'Ispettorato nazionale del lavoro si applica solo alle “segnalazioni di cui all'art. 6, comma 2-bis”, ossia ai *whistleblower* che effettuano una segnalazione mediante il modello organizzativo di un'impresa. Tuttavia, come già detto, le imprese non sono obbligate a disporre di tali modelli. In terzo luogo, per le misure “ritorsive”, la “nullità” ai sensi dell'art. 6, comma 2-quarter, è l'unico mezzo di ricorso. Tale soluzione presenta carenze simili a quelle del mezzo di ricorso dell’“annullamento” di un atto discriminatorio o di ritorsione nel settore pubblico (cfr. il punto 0). Infine, l'art. 6, comma 2-bis, lettera d), stabilisce che un modello organizzativo deve prevedere sanzioni nei confronti di chi adotta misure ritorsive, ma non specifica le sanzioni. Per le imprese sprovviste di modello, le sanzioni come le ammende comminate dall'ANAC non sono disponibili. Anche l'impresa non può essere sanzionata.

Un'ultima preoccupazione è relativa al fatto che i *whistleblower* debbano necessariamente affidarsi ai tribunali. Solo un tribunale può far valere la nullità delle misure ritorsive. Come per il *whistleblowing* nel settore pubblico, l'Italia afferma che molte altre carenze sono affrontate anche nel diritto civile e del lavoro. Tuttavia, il ricorso ai tribunali potrebbe essere inattuabile. L'Italia afferma in risposta che i tribunali del lavoro possono imporre misure provvisorie e garantire anche “una procedura molto tempestiva”. In ogni caso, l'obbligo di adire le vie legali da parte di un *whistleblower* non fa che sottolineare l'assenza di mezzi di ricorso efficaci contro le misure ritorsive.

Commento:

Gli esaminatori accolgono con favore l'adozione delle prime disposizioni italiane in materia di tutela dei *whistleblower* nel settore privato. Tuttavia, essi

ritengono che tali norme contengano gravi limitazioni. La tutela è molto più debole per un *whistleblower* nel settore privato rispetto a uno nel settore pubblico. Chi lavora in un'impresa senza modello organizzativo non è adeguatamente tutelato. Lo stesso vale per chi effettua una segnalazione al di fuori dei canali dell'impresa o per i casi in cui la segnalazione non sia ritenuta sufficientemente dettagliata e circostanziata. Anche laddove si applichino le disposizioni, il *whistleblower* dispone di una tutela e di mezzi di ricorsi limitati contro le misure ritorsive. Anche in questo caso, l'atteso recepimento della direttiva UE in materia di *whistleblowing*, qualora dovesse contemplare le segnalazioni dei casi di corruzione internazionale, sarebbe un'opportunità per correggere tali carenze. Gli esaminatori raccomandano pertanto all'Italia di adottare urgentemente un quadro normativo rafforzato, solido ed efficace per tutelare e/o fornire mezzi di ricorso contro qualsiasi azione di ritorsione a tutti i *whistleblower* nel settore privato, in linea con la sezione XXII della Raccomandazione contro la corruzione.

Sensibilizzazione e statistiche.

L'Italia ha parzialmente attuato la raccomandazione 7(b) di Fase 3 relativa alla sensibilizzazione sui meccanismi di tutela dei *whistleblower*. Nel settore pubblico, l'ANAC ha formato il proprio personale e ha organizzato eventi nelle università e con il settore privato. Ha co-fondato la rete europea delle autorità competenti in materia di *whistleblowing*. La Scuola Nazionale dell'Amministrazione e l'ANAC hanno sviluppato corsi di formazione per i dipendenti pubblici e spesso formano una rete di funzionari responsabili dell'anticorruzione nella pubblica amministrazione creata dalla legge 190/2012. Nel settore privato, l'associazione di categoria Confindustria ha adottato nuove linee guida sui modelli organizzativi nel giugno 2021. Ha inoltre pubblicato una nota illustrativa sulle nuove norme in materia di *whistleblowing*. Le linee guida sottolineano l'importanza della comunicazione al personale e della formazione sul contenuto dei modelli organizzativi. L'Italia riferisce che Confindustria ha anche organizzato diversi seminari a livello nazionale e locale per diffondere le nuove linee guida

alle imprese. Tuttavia, sembra che non siano stati compiuti sforzi per sensibilizzare i potenziali *whistleblower* (ad esempio, i dipendenti).

Dalle statistiche emerge un livello elevato di *whistleblowing* almeno nel settore pubblico, con un aumento costante negli ultimi anni. Nel 2019, l'ANAC ha ricevuto oltre 800 segnalazioni, il 21,2 % delle quali riguardanti accuse di corruzione, cattiva amministrazione e abuso di potere. L'ANAC ha presentato 143 segnalazioni alle autorità competenti nel 2019 e 116 nel 2020. Non sono disponibili dati sulle segnalazioni di illeciti effettuate alle singole pubbliche amministrazioni e non all'ANAC. Lo stesso vale per le statistiche sulle segnalazioni nel settore privato.

Commento:

Gli esaminatori accolgono con favore le iniziative di sensibilizzazione e formazione intraprese dall'ANAC e il crescente numero di segnalazioni nel settore pubblico. Tuttavia, gli esaminatori sono preoccupati per l'apparente mancanza di sensibilizzazione dei *whistleblower* nel settore privato. Raccomandano pertanto all'Italia di sensibilizzare e formare ulteriormente su quanto segue: a) l'attuazione di misure adeguate per la tutela degli informatori nel settore privato e b) la tutela dei *whistleblower* nel settore privato e i mezzi di ricorso a loro disposizione.

d) *I documenti di policy adottati in materia di protezione dei whistleblower dal Gruppo Anticorruzione del G20.* Il G20 integra un organismo governativo internazionale informale composto da 19 Paesi (Arabia Saudita, Argentina, Australia, Brasile, Canada, Cina, Corea del Sud, Francia, Germania, Giappone, India, Indonesia, Italia, Messico, Regno Unito, Russia, Sud Africa, Turchia, e Stati Uniti) e dalla stessa Unione Europea.

Dal punto di vista tecnico, le attività del Foro globale per eccellenza si svolgono attraverso l'impegno di esperti nazionali che compongono le delegazioni dei Gruppi di lavoro tematici. Il compito dei Gruppi è quello di discutere, nel dettaglio, di specifici temi e di convenire ad una posizione comune che passa al

vaglio degli Sherpa e, infine, confluisce nel Comunicato finale dei *leader* al termine dei vertici.

Al Comunicato dei *leader* sono allegati i documenti di alti principi, di natura tecnica, le linee guida ed i report approvati durante i lavori annuali (*Annexes*). Oltre a questo compito specifico, l'azione dei gruppi è fondamentale per rilanciare la cooperazione internazionale sugli argomenti di loro competenza.

Il tema della tutela dei *whistleblower* è stato in primo piano nell'agenda dei Paesi del G20 sin dal Vertice di Seul del 2010. In risposta all'appello dei *leader* del G20, nel 2011 l'*Anti Corruption Working Group* ha incaricato l'OCSE di preparare uno "Studio sui quadri di protezione degli informatori".

Ne è scaturito uno studio pubblicato nel 2012 dal titolo il "*Whistleblower Protection Frameworks, Compendium of Best Practices and Guiding Principles for legislation*"²⁶.

Successivamente, con specifico riferimento al settore privato, il G20 ha adottato nel 2015 un documento di Alti principi dal titolo *G20 High Level Principles on Private Sector Transparency and Integrity*²⁷. Sono dedicati alla tutela dei *whistleblowers* i principi nn. 12 e 17.

Con riguardo invece al *public sector*, nel 2019 il Gruppo anticorruzione del G20 ha adottato un documento dedicato specificamente alla protezione effettiva dei *whistleblowers*²⁸.

4 Conclusioni e proposte. Alla luce di quanto sopra esposto, si ritiene opportuno evidenziare quanto segue.

Nel testo proposto del decreto non compare allo stato un riferimento diretto al delitto di corruzione (compresa la *foreign bribery*), così come al fenomeno illecito corruttivo, che costituiscono invece il precipitato pratico per il quale

²⁶ www.star.worldbank.org/sites/default/files/g20_acwg_seoul_2010_action_points_for_whistleblower_protection_0.pdf.

²⁷ www.unodc.org/documents/corruption/G20-Anti-Corruption-Resources/Principles/2015_G20_High_Level_Principles_on_Private_Sector_Transparency_and_Integrity.

²⁸ www.unodc.org/documents/corruption/G20-Anti-Corruption-Resources/Action-Plans-and-Implementation-Plans/2019_G20_High-Level_Principles_for_the_Effective_Protection_of_Whistleblowers.pdf.

l'istituto giuridico del *whistleblowing* e la disciplina della tutela dei *whistleblower* hanno ricevuto e ricevono attenzione nel diritto penale internazionale moderno.

È auspicabile pertanto l'inserimento nel testo di un richiamo alla corruzione come fenomeno illecito tra quelli maggiormente interessati in termini di prevenzione e contrasto dall'istituto del *whistleblowing* (art. 1).

Il testo normativo, oltre ad attuare la Direttiva UE 2019/1937, adempie ed implementa in concreto una serie di raccomandazioni pendenti e di principi sanciti *aliunde*: sarebbe quindi utile richiamare, quantomeno nell'esordio dell'articolato normativo in esame, che il decreto legislativo viene adottato anche tenendo conto dei Principi, delle Convenzioni e delle Raccomandazioni adottate negli altri fori multilaterali richiamati nella presente relazione (art. 1).

Operando, infine, una comparazione tra le disposizioni dello schema di decreto legislativo e le raccomandazioni di fonte ed origine diversa da quella UE, tutt'ora pendenti, si notano alcuni disallineamenti agevolmente superabili con minime opportune modifiche ed integrazioni al testo proposto, in modo da favorire una maggiore efficacia dell'intervento riformatore.

Il diritto dell'UE non costituisce infatti sempre l'avanguardia nella prevenzione e nel contrasto alla corruzione ed ai delitti collegati. Una simile soluzione consentirebbe altresì di prevenire la necessità di nuovi interventi legislativi nella stessa materia e rispondere a raccomandazioni tutt'ora pendenti per il nostro paese.

Sarebbe infatti auspicabile prevedere forme più incisive di promozione dell'istituto del *whistleblowing*, scevra da qualsivoglia pregiudizio: può infatti proteggersi adeguatamente il *whistleblower* anche promuovendo a tutti i livelli il rilievo valoriale della scelta di compartecipare dall'interno al controllo di legalità. Sarebbe infine opportuno prevedere forme di reintegro in caso di licenziamento o risoluzione del rapporto rivelatisi ritorsivi, in una posizione lavorativa equivalente a quella che dovesse risultare ostile al *whistleblower* - circostanza, questa, da accertarsi in concreto e rigorosamente a sola richiesta dell'interessato - (art. 22).