

L'attività di relazione istituzionale svolta con il *lobbying* dovrebbe uniformarsi ad un codice di condotta, redatto dai soggetti pubblici interessati, che fissi le modalità di comportamento dei rappresentanti di interessi.

Sarebbe, altresì, opportuna l'introduzione di un regime di incompatibilità che argini il fenomeno del cd. *pantouflage*, con la previsione di restrizioni rispetto allo svolgimento dell'attività di *lobbying* da parte dei pubblici ufficiali per il periodo immediatamente successivo alla cessazione dell'incarico, onde evitare un uso improprio di informazioni riservate assunte nel corso dell'espletamento dell'incarico pubblico.

È quanto sarebbe auspicabile con riferimento a coloro che hanno ricoperto incarichi pubblici negli uffici di *staff* (nella veste, ad esempio, di capo di gabinetto o di capo dell'ufficio legislativo), non essendo opportuno che, senza soluzione di continuità ovvero senza che trascorra un previo periodo di "raffreddamento", gli stessi svolgano attività private nel settore nel quale hanno esercitato le mansioni pubbliche.

8.4. *Whistleblowing*: il contesto internazionale.

Come osservato, la corruzione è un reato a difficile emersione poiché si basa su un accordo criminoso tra corruttore e corrotto, entrambi interessati a mantenere segrete le proprie condotte.

È per tentare di rompere la cortina di silenzio, che, come già accennato e come si evidenzierà in seguito, le organizzazioni internazionali maggiormente impegnate sul fronte della prevenzione di tale reato (l'OCSE; il Gruppo di Stati contro la

corruzione “GRECO” del Consiglio d’Europa) hanno raccomandato all’Italia di prevedere forme di tutela e di incentivazione della segnalazione delle condotte illecite (il cd. *whistleblowing*).

Proprio muovendo dal contesto internazionale è possibile fornire una nozione convenzionale del *whistleblowing* inteso alla stregua di rivelazione di fatti che possono integrare la fattispecie astratta del reato di corruzione, fatta di propria iniziativa ed in forma non anonima da un soggetto appartenente ad una determinata organizzazione (*inside whistleblowing*), privata o pubblica, alle competenti autorità esterne a tale organizzazione (*external whistleblowing*), anche in mancanza di una espressa autorizzazione da parte della prima (*unauthorized whistleblowing*), trattandosi di fatti collegati all’attività dell’organizzazione di appartenenza⁵⁶.

Restando nel contesto internazionale requisiti di protezione del *whistleblower* sono rintracciabili nella Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione, nella *Anti-Bribery Recommendation* dell’OCSE del 2009, nella *Recommendation on Improving Ethical Conduct in Public Service* dell’OCSE del 1998, nelle Convenzioni civile e penale del Consiglio d’Europa sulla corruzione, nella *Inter-American Convention against Corruption* e nella *African Union Convention on Preventing and Combating Corruption*.

In particolare l’art. 9 della Convenzione civile sulla corruzione - siglata a Strasburgo il 4 novembre 1999 e recentemente ratificata dall’Italia con la legge 28 giugno 2012, n. 112 – prevede un

⁵⁶ Così F. Gandini, *La protezione dei whistleblowers*, in *La corruzione amministrativa. Cause, prevenzione e rimedi*, cit., 167 e ss.

obbligo a carico degli Stati aderenti di disporre, nei rispettivi ordinamenti giuridici, l'adozione di misure di protezione per i *whistleblowers*⁵⁷.

La norma, che non prevede alcuna distinzione tra il settore pubblico e quello privato in ordine alla tutela da approntare, demanda ai singoli Stati un margine di apprezzamento concernente l'individuazione delle misure più appropriate per conseguire lo scopo fissato dalla Convenzione.

La Convenzione adotta, quale modello di riferimento, l'*unauthorized whistleblowing* (cfr. *supra*), idoneo ad alimentare un conflitto tra i doveri che incombono in capo al *whistleblower*, integrati, da un lato, dal dovere di fedeltà e, dall'altro, dal dovere di riferire i fatti corruttivi. In proposito, la disposizione convenzionale promuove un bilanciamento tra gli interessi involti, con una prevalenza condizionata del dovere di *report* sul dovere di fedeltà: il *whistleblower* deve essere tenuto immune da conseguenze solo quando, avendo ragionevoli motivi di sospettare la presenza di fatti corruttivi, ne ha riferito in buona fede. Diversamente, come chiarisce il rapporto esplicativo della Convenzione, la tutela non si estende ai casi di "*malicious report*", nei quali il *whistleblower* agisce in mala fede.

In presenza di ragionevoli motivi e della buona fede qualsiasi sanzione applicata al *whistleblower* (licenziamento, degradazione, ostacoli alla progressione di carriera), sulla base unicamente dei

⁵⁷ Convenzione civile sulla corruzione, art. 9, "*Tutela dei dipendenti*", secondo cui "*Ciascuna Parte prevede nel suo diritto interno un'adeguata tutela contro qualsiasi sanzione ingiustificata nei confronti di dipendenti i quali, in buona fede e sulla base di ragionevoli sospetti, denunciano fatti di corruzione alle persone o autorità responsabili*".

fatti riportati, deve ritenersi ingiustificata, atteso che il *report* effettuato non può dirsi di per sé violazione del dovere di confidenzialità.

Nell'ambito delle Nazioni Unite il tema del *whistleblowing* è affrontato dalla Convenzione del 2003.

In particolare, l'art. 33 della Convenzione, rubricato "*Protezione delle persone che comunicano informazioni*"⁵⁸, si limita a prevedere la facoltà per gli Stati di prevedere misure interne di tutela dei *whistleblowers*.

Anche nella Convenzione ONU la questione del potenziale conflitto tra i doveri gravanti sul *whistleblower* è superata con la promozione della prevalenza condizionata del dovere di *report* sul dovere di fedeltà, in quanto subordinata alla presenza di ragionevoli sospetti e della buona fede nel denunciare i fatti di corruzione.

Sebbene in alcuni Paesi la protezione del *whistleblower* sia appena agli esordi, tale misura è sempre più riconosciuta come un fondamentale meccanismo di anti-corruzione, alla stregua di fattore chiave per la promozione di una cultura della responsabilità pubblica e dell'integrità.

È stato stimato che nei Paesi OCSE, tra il 2000 e il 2009, la tutela legale per i *whistleblowers* è cresciuta dal 44% al 66%.

Nel 2010 l'importanza della protezione degli informatori è stata ribadita atteso che, nell'ambito dell'OCSE, il *G20 Anti-Corruption*

⁵⁸ Ai sensi del citato art. 33 "*Ciascuno Stato Parte esamina la possibilità di incorporare nel proprio sistema giuridico le misure appropriate per proteggere da qualsiasi trattamento ingiustificato ogni persona che segnali alle autorità competenti, in buona fede e sulla base di ragionevoli sospetti, qualsiasi fatto concernente i reati stabiliti dalla presente Convenzione*".

Working Group – di cui fa parte anche l'Italia – ha raccomandato ai leader dei Paesi coinvolti di considerare gli elaborati *Guiding Principles for Whistleblower Protection Legislation* come riferimento necessario per adottare e riesaminare le regole di protezione dei *whistleblowers* entro la fine del 2012.

Di seguito i principi guida formulati:

- una legislazione chiara e un quadro istituzionale efficace sono funzionali alla protezione da azioni discriminatorie o disciplinari dei dipendenti che rivelano, in buona fede e per motivi ragionevoli, determinati atti sospetti di irregolarità o di corruzione alle autorità competenti;
- la normativa deve prevedere una chiara definizione dell'ambito delle informative protette e delle persone tutelate;
- la legislazione deve garantire che la protezione accordata ai *whistleblowers* sia robusta e completa;
- la normativa deve definire chiaramente le procedure per facilitare la segnalazione di atti sospetti di corruzione, incoraggiando l'uso di protettivi canali di denuncia facilmente accessibili;
- la legislazione deve garantire che siano operativi meccanismi di protezione efficaci, anche affidando ad un organismo specifico la responsabilità ed il potere di ricevere ed esaminare le denunce di ritorsione e/o di indagini improprie, prevedendo una serie di strumenti;
- l'attuazione della legislazione di protezione del *whistleblower* va supportata da azioni di sensibilizzazione, comunicazione, formazione e valutazione periodica dell'efficacia del quadro di protezione.

8.4.1. Tutela e premialità del *whistleblower* nell'ordinamento italiano.

L'Italia non ha normative specifiche volte a proteggere gli informatori e per questo scopo si basa principalmente sul diritto del lavoro, in particolare sulla tutela contro il licenziamento illegittimo, come recata dall'articolo 18 dello Statuto dei lavoratori. Tuttavia, l'esperienza dimostra che il licenziamento è solo uno dei modi con cui un *whistleblower* può essere discriminato, la ritorsione nei suoi confronti potendo assumere forme diverse - come già sopra evidenziato - quali la degradazione, il trasferimento, un comportamento ostile, rispetto alle quali non è predisposta alcuna forma di tutela.

Un'ulteriore disposizione che rileva nel quadro giuridico italiano, come in molti altri Paesi, è quella che prevede l'obbligo per i funzionari pubblici di denunciare i reati di cui vengano a conoscenza nell'esercizio delle loro mansioni lavorative, incorrendo in sanzioni ove non vi adempiano. Il riferimento corre all'art. 361 c.p. che contempla il reato di "*Omessa denuncia di reato da parte del pubblico ufficiale*"⁵⁹.

Tuttavia, tale obbligo e la sanzione associata hanno dimostrato di essere inefficaci nell'incoraggiare o obbligare i pubblici ufficiali a segnalare illeciti nel settore pubblico e ancor meno i reati connessi alla corruzione.

⁵⁹ Ai sensi dell'art. 361 c.p. "*Il pubblico ufficiale, il quale omette o ritarda di denunciare all'autorità giudiziaria, o ad un'altra autorità che a quella abbia obbligo di riferirne, un reato di cui ha avuto notizia nell'esercizio o a causa delle sue funzioni, è punito con la multa da euro 30 a euro 516. La pena è della reclusione fino ad un anno, se il colpevole è un ufficiale o un agente di polizia giudiziaria, che ha avuto comunque notizia di un reato del quale doveva fare rapporto. Le disposizioni precedenti non si applicano se si tratta di delitto punibile a querela della persona offesa*".

Come già rilevato, la mancanza di tutela, in Italia, per i *whistleblowers* è stata evidenziata da diversi attori internazionali.

Il gruppo di lavoro dell'OCSE sulla corruzione ha raccomandato “*that Italy consider introducing stronger measures to protect employees who report suspicious facts involving bribery in order to encourage them to report such facts without fear of retribution*”.

Analoghe posizioni sono state affermate dal Gruppo di Stati contro la corruzione del Consiglio d'Europa (GRECO), raccomandando che “*an adequate system of protection for those who, in good faith, report suspicions of corruption within public administration (whistleblowers) be instituted*”.

Anche *Transparency International* ha evidenziato la necessità per l'Italia di fornire una protezione al *whistleblower*⁶⁰, mentre *Global Integrity* ha attribuito un punteggio molto basso per il sistema italiano di tutela degli informatori⁶¹.

Muovendo dalle sollecitazioni internazionali la Commissione ritiene necessario, in analogia con regimi in vigore in altri Paesi (ad esempio negli Stati Uniti d'America), che sia introdotta, accanto alla tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti, un sistema premiale che incentivi le segnalazione.

Il sistema proposto si basa sulla corresponsione di una somma di denaro parametrata in termini percentuali a quella oggetto di recupero a seguito della sentenza di condanna della Corte dei

⁶⁰ *Transparency International Italia*, G. Frascini – N. Parisi – D. Rinoldi, *Protezione delle “vedette civiche”: il ruolo del whistleblowing in Italia*, 2009, in www.transparency.it/upload_doc/LIBRO_WB_finale.pdf

⁶¹ Organizzazione indipendente, senza scopo di lucro, che monitora *governance* e *trends* della corruzione nel mondo. Cfr. www.globalintegrity.org

conti per danno all'erario o danno all'immagine.

Come raccomandato dagli organismi internazionali citati, è comunque necessario che la nuova disciplina, oltre ad introdurre le misure di protezione e premialità, preveda:

- una chiara definizione dell'ambito delle informative protette e delle persone tutelate;
- le procedure per facilitare la segnalazione di atti sospetti di corruzione, incoraggiando l'uso di protettivi canali di denuncia facilmente accessibili;
- meccanismi di protezione efficaci, per esempio con l'individuazione di un organismo specifico che abbia la responsabilità ed il potere di ricevere ed esaminare le denunce di ritorsione e/o di indagini improprie.

8.5. Formazione e promozione della cultura della legalità.

Come accennato, un ruolo di primo piano in seno ad una lungimirante politica di contrasto della corruzione, va assegnato alla promozione della cultura della legalità nell'attività amministrativa e dell'etica pubblica.

Occorre diffondere una cultura della legalità e dell'etica, così assicurando che la corruzione sia percepita quale fenomeno riprovevole ed i corrotti quali soggetti che, avendo tradito la fiducia riposta negli agenti pubblici, meritano un severo discredito sociale.

L'attività di promozione deve essere condotta, quindi, tanto con riferimento al personale pubblico (soprattutto tra chi opera nei settori più esposti al rischio corruzione), nella fase della selezione