

# Memoria

---

## **Schema di decreto legislativo recante attuazione della Direttiva (UE) 2019/1937 riguardante la protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell'Unione e recante disposizioni riguardanti la protezione delle persone che segnalano violazioni delle disposizioni normative nazionali**

*Atto del Governo n.10*

*Audizione alla Camera dei Deputati - Commissioni II e XI*

**Nicola Allocca**

Presidente del Comitato Anticorruzione, Business at OECD  
Direttore Risk Compliance & Quality, Autostrade per l'Italia

*Ringrazio i Presidenti e le Commissioni Giustizia e Lavoro per l'invito.*

*Poter fornire un contributo in qualità di presidente del Comitato Anticorruzione Business dell'OCSE<sup>1</sup>, sottolinea un esempio virtuoso di approccio multistakeholder, anche in linea con le best practice internazionali nell'ambito delle c.d. "collective actions".*

*Le proposte di seguito riportate sono state formulate prendendo come riferimento gli studi, le policy e i position paper emessi sul tema da OCSE, Business at OECD, B20<sup>2</sup> e l'esperienza maturata in materia di Governance e Controllo presso primarie società multinazionali, anche considerando l'attuale posizione in Autostrade per l'Italia come Direttore Risk, Compliance e Quality.*

**Nicola Allocca**

*Presidente del Comitato Anticorruzione, Business at OECD  
Direttore Risk Compliance & Quality, Autostrade per l'Italia*

---

<sup>1</sup> Business at OECD (BIAC), organismo istituzionale che rappresenta la voce del Business presso l'OCSE e che unisce una comunità globale che comprende oltre 7 milioni di aziende e oltre 60 milioni di dipendenti dei paesi membri

<sup>2</sup> cfr. Bibliografia

## 1. Premessa

L'Istituto del whistleblowing rappresenta uno strumento necessario e fondamentale per combattere l'illegalità ed è diventato un principio cardine nella lotta alla corruzione, così come specificato nel manifesto "Zero Corruption"<sup>3</sup> recentemente pubblicato dal Comitato Anticorruzione Business dell'OCSE, oltre che nelle Raccomandazioni Antibribery dell'OCSE.

Un sistema di protezione dei whistleblower, oltre a rappresentare un elemento chiave di tale istituto, contribuisce a promuovere una cultura basata su integrità, responsabilità e fiducia sia nel settore pubblico che privato. Pertanto, supportare e proteggere gli informatori è ormai una linea di difesa imprescindibile per tutelare e salvaguardare l'interesse pubblico<sup>4</sup>.

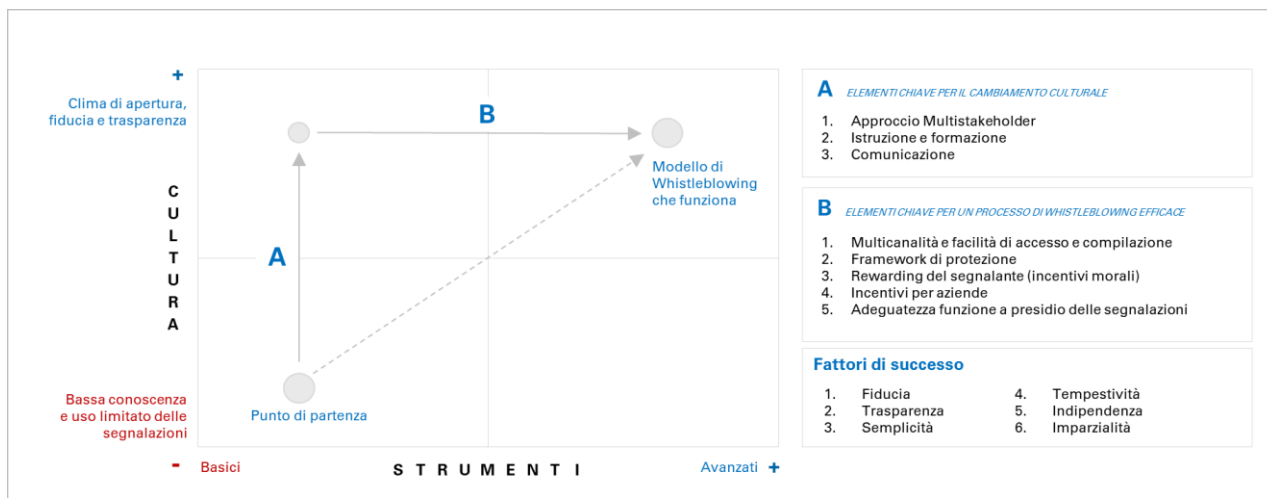
In tale contesto, la trasposizione della Direttiva UE 2019/1937 diventa una opportunità del Paese per aumentare la nostra capacità di risposta all'illegalità e al malaffare.

## 2. La sfida per il nostro paese

Al fine di massimizzare l'efficacia del Decreto in oggetto e assicurarne una concreta applicazione, è opportuno agire su due dimensioni:

1. **Cultura:** aumentare la nostra maturità e sensibilità sul tema delle segnalazioni, in ottica di sviluppare un clima di maggior apertura
2. **Strumenti:** implementare un modello di Whistleblowing affidabile basato su strumenti condivisi e innovativi

### - Impatto e potenziali benefici derivanti dall'applicazione efficace della direttiva -



**A.** Per abilitare il cambiamento culturale sotteso a una sostenibile applicazione del decreto è opportuno considerare tre fattori chiave:

1. **Approccio multistakeholder**<sup>5</sup>: Stabilire relazioni tra Governi, Società civile e Business per l'armonizzazione delle buone pratiche in un'ottica di "collective actions"

<sup>3</sup> cfr. Allegato 1 – Golden Rule n°5 "Incentivate and protect brave voices"

<sup>4</sup> cfr. Committing to Effective Whistleblower Protection, OECD 2016

<sup>5</sup> Sono state già sperimentate sinergie e collaborazioni pubblico-privato, ad esempio:

- Italian Business Integrity Day (IBID), forum organizzato periodicamente dalle ambasciate italiane all'estero volto a diffondere anche temi legati al whistleblowing e best practice riconosciuta dalla valutazione OCSE
- Business Integrity Forum (BIF), iniziativa di Transparency International Italia che riunisce grandi aziende italiane già attive sui temi dell'integrità e della trasparenza che attraverso il BIF si impegnano a prevenire e combattere la corruzione nelle pratiche di business adottando e diffondendo strumenti e pratiche anticorruzione e una maggiore cultura della legalità

**2. Istruzione e formazione:**

- a) **Scuole:** integrare l’offerta formativa con programmi speciali di integrità, trasparenza, etica e cultura positiva della segnalazione
- b) **Università:** integrare i corsi di laurea con specifici moduli formativi su tematiche relative alla condotta di business responsabile
- c) **Istituzioni:** prevedere dei corsi di alta formazione sul tema per le figure chiave delle istituzioni (Magistrati, Dirigenti Pubblica Amministrazione, Sindaci, Governi locali) anche con il supporto di manager provenienti dal mondo del business<sup>6</sup>

**3. Comunicazione**, utilizzare canali e mezzi di comunicazione ad hoc per:

- a) aumentare la sensibilità degli stakeholder sulla *speak-up culture* (es. campagne nazionali di sensibilizzazione/legality days, pubblicità progresso, ecc.)
- b) informare i destinatari della norma su requisiti, diritti, tutele e soluzioni disponibili (es. bacheca della legalità, video pillole, mail dedicate, ecc.)

**B.** È necessario altresì prevedere un processo di segnalazione caratterizzato dai seguenti elementi/requisiti:

1. **Multicanalità e facilità** di accesso e di compilazione
2. **Framework di protezione**<sup>7</sup> in termini di:
  - a) **riservatezza e confidenzialità** (segnalante, segnalato e contenuto segnalazione)
  - b) **rimedio alla ritorsione** (es. ripristino dello status quo anche in altro contesto lavorativo; supporto legale e psicologico; riconoscimento danni reputazionali, professionali, sociali, fisiologici e fisici, psicologici; rimborso spese di relocation, spese legali, ecc.)
3. **Rewarding del segnalante**<sup>8</sup> prevedendo la possibilità di riconoscere incentivi morali che sottolineano il contributo etico degli informatori (onorificenze pubbliche, certificati di merito, istituzione della giornata nazionale dell’integrità con premiazioni, ecc.), in coerenza con i principi contenuti nel framework di protezione
4. **Incentivi per aziende** che adottano principi di buona governance e strumenti digitali per aumentare la propria *compliance capacity* (es. industry 4.0 per la digital compliance<sup>9</sup>, programmi “Next to Legality”) in modo da aumentare l’efficacia nel contrastare la cd. “*supply side of bribery*”
5. **Adeguatezza del mandato, livello di autorità e di autonomia di gestione di spesa** della funzione a presidio delle segnalazioni (in termini di inquadramento, posizione organizzativa, risorse, competenze, retribuzione e budget)

**3. Proposte**

A seguito di un’analisi dello schema del Decreto si rileva un’adeguata trasposizione della Direttiva. Tuttavia, al fine di contribuire ad un maggiore allineamento rispetto alle best practice, si riportano alcune proposte di modifica:

**CAPO I - Ambito di applicazione e definizioni**

#	Rif. schema di decreto	Osservazioni / Proposte di modifica e/o integrazione
i	Art. 1	Valutare la possibilità di consentire esplicitamente le segnalazioni anonime e garantire che tutte le opportune tutele (oltre alle misure ex. art. 16) siano messe a disposizione di coloro che possono essere identificati successivamente <sup>10</sup>
ii	Art. 1 / Art. 3	Valutare di estendere l’ambito di applicazione ricomprendendo anche i soggetti che non afferiscono al contesto lavorativo (es. familiari segnalanti, ecc.) <sup>11</sup>
iii	Art. 2	Valutare di inserire un richiamo diretto al concetto di corruzione (cfr. par 4 conclusioni)
iv		Valutare la possibilità di prevedere che i facilitatori possano provenire anche al di fuori del medesimo contesto lavorativo del segnalante

<sup>6</sup> cfr. OECD/B20 Argentina Trust in Business initiative su partenariato pubblico privato

<sup>7</sup> cfr. Raccomandazioni OCSE 2021 sezione XXII punti iii, v, vi, vii

<sup>8</sup> cfr. Raccomandazioni OCSE 2021 sezione XXII punto xi

<sup>9</sup> cfr. Stepping up the game: Digital technologies for the promotion of the fight against corruption – a business perspective (pubblicato in data 19 dicembre 2022 dal Comitato Anticorruzione, Business at OECD)

<sup>10</sup> cfr. Raccomandazioni OCSE 2021 sezione XXII punto iv

<sup>11</sup> cfr. Raccomandazioni OCSE 2021 sezione XXI punto i

**CAPO II - Segnalazioni interne, segnalazioni esterne, obbligo di riservatezza e divulgazioni pubbliche**

v	Art. 4	Valutare di specificare la multicanalità (es. piattaforma dedicata, casella e-mail, casella vocale, ecc.) come requisito minimo dei modelli di segnalazione
vi		Valutare di raccomandare che le funzioni preposte alla gestione delle segnalazioni interne siano dotate di autonomia di gestione di spesa e un adeguato mandato e livello di autorità in termini di inquadramento, posizione organizzativa, risorse, retribuzione e budget
vii	Art. 5	Valutare l'obbligo di comunicare l'esito finale al segnalante anche per le segnalazioni effettuate tramite canale interno (in aggiunta al riscontro)
viii	Art. 5 / Art. 8	Valutare di raccomandare l'utilizzo di strumenti di Intelligenza Artificiale per lo svolgimento di attività di controllo durante la fase di istruttoria
ix	Art. 11	Valutare di raccomandare l'inclusione di competenze multidisciplinari all'interno dell'organico ANAC deputato alla gestione del canale esterno (es. data scientist, psicologi, ingegneri di processo, ecc.)

**CAPO III - Misure di protezione**

x	Art. 18	Valutare di prevedere misure di sostegno proporzionali rispetto alla gravità dell'illecito segnalato
xi		Valutare di assicurare, con idoneo supporto, l'accesso al patrocinio a spese dello stato
xii	Art. 21	Valutare di prevedere sanzioni proporzionate e maggiormente dissuasive (es. in misura percentuale rispetto alla retribuzione dei soggetti responsabili) per coloro che compiono atti di ritorsione nei confronti dei whistleblowers <sup>12</sup> e includere la possibilità di estendere la sanzione anche alle persone giuridiche

**4. Conclusioni**

Esiste una issue globale che dobbiamo affrontare per assicurare un futuro sostenibile per le prossime generazioni. Privare le prossime generazioni di risorse chiave quali sanità, istruzione, standard di sicurezza, benessere sociale e tutela dell'ambiente, divorate dalla corruzione, è la più alta forma di disuguaglianza che possiamo lasciare ai nostri figli. Per tale motivo bisogna avere il coraggio di ammettere che è possibile eliminare la corruzione e avere l'onestà intellettuale di inserire il contrasto ad essa come obiettivo specifico nell'agenda SDG 2030 delle Nazioni Unite.



**In coerenza con tale visione, è fondamentale concepire il modello di whistleblowing in quanto elemento essenziale di contribuzione al raggiungimento dell'obiettivo "Zero Corruption" ed è pertanto opportuno che la trasposizione della direttiva europea recepisca anche le best practice internazionali in un'ottica di armonizzazione.**

<sup>12</sup> cfr. Raccomandazioni OCSE 2021 sezione XXII punto viii

## 5. Bibliografia

- 2021 Recommendation of the Council for OECD Legal Instruments Further Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions
- 2016 OECD Committing to Effective Whistleblower Protection
- 2011 OECD Guidelines for Multinational Enterprises (OECD Guidelines)
- 2018 OECD study on State-Owned Enterprises and Corruption
- 2019 OECD Guidelines on Anti-Corruption and Integrity in State-Owned Enterprises
- 2019 OECD study on Resolving Foreign Bribery Cases with Non-Trial Resolutions
- 2020 OECD study on Corporate Anti-Corruption Compliance Drivers, Mechanisms, and Ideas for Change
- 2020 OECD study on Tackling Bribe Solicitation Using the High-Level Reporting Mechanism for Preventing Bribery
- OECD Recommendations on combating bribery in development cooperation, export credits etc.
- 2020 Business at OECD Connecting the anti-corruption and human rights agendas: A guide for business and employers' organizations
- 2022 Business at OECD Stepping up the game: Digital technologies for the promotion of the fight against corruption: a business perspective
- 2018 B20 Argentina Task Force Integrity & Compliance Policy Paper
- 2020 B20 Italy Task Force Integrity & Compliance Policy Paper
- 2021 B20 Indonesia Task Force Integrity & Compliance Policy Paper