



All'Ufficio di Presidenza
Commissione affari costituzionali del Senato

Audizione in relazione all'esame del disegno di legge n. 2208 (segnalazioni di reati o irregolarità nel lavoro pubblico o privato)

L'istituto del whistleblowing è uno strumento insostituibile di prevenzione della corruzione – se sostenuto dalla “cultura dell’ente” improntata a trasparenza e integrità – per far emergere situazioni di disfunzione, di irregolarità e, infine, di illegalità che nuocciono all’efficacia dell’azione amministrativa e che rischiano di trascinare l’ente di fronte al giudice penale e, peggio ancora, di essere oggetto nella sua globalità - magari per il comportamento di uno o di pochi - di discredito anche molto pesante.

La CGIL condivide l’idea che sia necessario normare un istituto che può divenire, nella condizione data, uno strumento utile a contrastare situazioni di degrado e di illegalità diffusa dal nord al sud del paese. Negli ultimi anni gli eventi di corruzione, cattiva amministrazione, comportamenti illeciti che hanno causato danni allo Stato e alla Pubblica Amministrazione si sono succeduti senza sosta. E senza sosta è il diffondersi di tali atti dal nord al sud del paese, senza distinzione tra le aree ricche o meno ricche del paese, tra culture più o meno avanzate.

Riteniamo che gli Enti preposti a far emergere situazioni illecite debbano essere distinti dai soggetti gestori secondo il principio della separazione dei ruoli “controllore – controllato”.

In relazione a questi principi il whistleblower deve essere messo nelle condizioni di agire in piena libertà, avendo le necessarie tutele al fine di evitare che si esercitino su di lui ritorsioni o pressioni in virtù degli atti da lui compiuti nelle intenzioni di contribuire alla emersione di eventi corruttivi o illegali.

Condividiamo quanto espresso da ANAC in merito all’estensione dell’istituto del whistleblowing oltre la sfera della pubblica amministrazione, e quindi senza limitare l’applicazione al solo dipendente pubblico appartenente alle pubbliche amministrazioni di cui dell’art. 1, co. 2, del d.lgs. 165/2001 (art. 54-bis, co. 1). Molta parte delle azioni illegali sono strettamente legate agli appalti pubblici, e negli appalti pubblici sono coinvolte aziende che hanno al loro servizio lavoratori del privato.

Per questo facciamo nostre le parole del Presidente dell’Anac quando riferisce che il presente disegno di legge:

“sembra carente per due diversi aspetti.

Anzitutto esso non tiene conto che la normativa internazionale cui l'ordinamento italiano deve adeguarsi, nonché le raccomandazioni di autorevoli "tavoli" internazionali ai quali l'Italia partecipa, non distinguono fra sfera pubblica e sfera privata, intendendo che l'istituto del whistleblower debba applicarsi ad ambedue gli ambiti. Una nuova normativa (come quella cui mira il "disegno di legge Businarolo", dovrebbe dare esatto adempimento a tali disposizioni, non limitandosi a normare il solo ambito soggettivo pubblicistico, ma anche quello privato, individuando, al contempo, il soggetto deputato a ricevere le relative segnalazioni, atteso che l'ANAC può gestire solo quelle provenienti da pubblici dipendenti e riguardanti le pubbliche amministrazioni. Il completamento del sistema normativo andrebbe realizzato attraverso una modifica alla legge 190/2012, eventualmente anche in raccordo con la disciplina di cui al decreto 8 giugno 2001, n. 231 recante «Responsabilità amministrativa da reato», con particolare riferimento alla predisposizione di modelli organizzativi per la prevenzione dei reati di cui agli artt. 6 e 7.

Circa l'identificazione dei soggetti riconducibili alla categoria dei dipendenti pubblici indicati nella norma, in considerazione del rilievo che queste segnalazioni possono avere per finalità di prevenzione della corruzione, l'Autorità ritiene che vi rientrino i dipendenti delle pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1, co. 2, del d.lgs. 165/2001". Nella nozione di pubblico dipendente vanno, quindi, compresi tanto i dipendenti con rapporto di lavoro di diritto privato quanto, compatibilmente con la peculiarità dei rispettivi ordinamenti, i dipendenti con rapporto di lavoro di diritto pubblico.

La suddetta tutela trova, però, un limite nei casi di responsabilità a titolo di calunnia o diffamazione o per lo stesso titolo ai sensi dell'art. 2043 c.c. La tutela, pertanto, trova applicazione nei casi in cui la segnalazione riporti informazioni false rese con dolo o colpa. A tal proposito, l'ANAC, giustamente, rileva che la norma è lacunosa in merito alla individuazione dal momento in cui cessa la garanzia della tutela accordata: "Vi è, infatti, un generico riferimento alle responsabilità penali per calunnia o diffamazione o a quella civile extracontrattuale, il che presuppone che tali responsabilità vengano accertate in sede giudiziale. La cessazione della tutela dovrebbe discendere, dunque, dall'accertamento delle responsabilità in sede penale (per calunnia o diffamazione) o civile (per responsabilità ex art. 2043 del codice civile) e, quindi, sembrerebbe necessaria una pronuncia giudiziale. Consapevole della lacuna normativa, tenuto conto della delicatezza della questione e della necessità di fornire indicazioni interpretative per consentire l'applicazione della norma, l'Autorità ritiene che solo in presenza di una sentenza di primo grado sfavorevole al segnalante cessino le condizioni di tutela dello stesso"

Per questo una corretta e chiara individuazione dei presupposti che fanno venir meno la riservatezza dell'identità del segnalante è fondamentale poiché, da una parte, la garanzia di riservatezza è una delle condizioni che incoraggiano il dipendente pubblico ad esporsi segnalando fenomeni di illiceità; dall'altra, consente alle amministrazioni di dare corretta attuazione all'istituto. Rileva, al riguardo, l'ANAC: "La norma non fornisce indicazioni in merito. Vista la rilevanza della problematica, sulla quale sarebbe necessario un intervento chiarificatore del legislatore, l'Autorità ritiene che spetti al responsabile dell'ufficio procedimenti disciplinari valutare, su richiesta dell'interessato, se ricorra la condizione di assoluta indispensabilità della conoscenza del nominativo del segnalante ai fini della difesa".

Numerose indagini confermano che esiste un forte legame tra lotta alla corruzione e processi di informatizzazione e digitalizzazione, un indicatore in tal senso è rappresentato dal “fattore di correlazione lineare” applicato al Digital Economy and Society Index (DESI) e alla classifica dei Paesi meno corrotti, classifica stilata da Transparency International.

Si evidenzia con questo la necessità di trovare sistemi di sicurezza elevati, al fine di tutelare il dipendente che segnala gli illeciti e garantire, quindi, l’efficacia del processo di segnalazione. Il sistema di gestione delle segnalazioni deve essere capace di: gestire le segnalazioni in modo trasparente attraverso un iter procedurale definito e comunicato all’esterno con termini certi per l’avvio e la conclusione dell’istruttoria; tutelare la riservatezza dell’identità del dipendente che effettua la segnalazione; tutelare il soggetto che gestisce le segnalazioni da pressioni e discriminazioni, dirette e indirette; tutelare la riservatezza del contenuto della segnalazione nonché l’identità di eventuali soggetti segnalati; consentire al segnalante, attraverso appositi strumenti informatici, di verificare lo stato di avanzamento dell’istruttoria. Questo ultimo aspetto finora non è stato preso in considerazione, mentre è assolutamente necessario che il segnalante abbia le necessarie informazioni in merito all’iter dell’eventuale procedimento e delle conseguenze della sua segnalazione.

Sarebbe opportuno separare anche i dati identificativi del segnalante dal contenuto della segnalazione, facendo ricorso a codici sostitutivi dei dati identificativi, in modo che la segnalazione possa essere processata in modalità anonima e rendere possibile la successiva associazione della segnalazione con l’identità del segnalante nei soli casi in cui ciò sia strettamente necessario.

Importante sarebbe anche la previsione di un fondo utile a coprire i costi materiali quali le spese legali o anche mediche che inevitabilmente il segnalante dovrà sostenere. Questo aspetto potrebbe essere un altro deterrente alla denuncia, poiché i costi ai quali si rischia di andare incontro potrebbero essere importanti e il dipendente non essere in grado di supportarli.

Troveremmo altrettanto importante introdurre la tutela del Whistleblower, anche successiva agli eventi giudiziari, un elemento del quale non risulta traccia nella proposta di legge ma che, nel caso di eventi particolarmente “importanti” e di intreccio con interessi e attenzione da parte delle strutture criminali del paese, potrebbe risultare decisivo. Azioni delinquenziali di corruzione nella pubblica amministrazione vedono spesso coinvolte persone con alti profili criminali, che potrebbero “vendicarsi” anche in tempi successivi agli avvenimenti accaduti.

Molti ordinamenti prevedono sanzioni per la divulgazione dell’identità del segnalante al di fuori dei casi previsti dalla legge. In Australia, ad esempio, tale violazione

è punita con il carcere fino a 6 mesi, mentre in Corea la pena detentiva può raggiungere i

tre anni. Il Disegno di Legge non prevede nulla in merito, riteniamo invece che questo potrebbe dare forza al segnalante.

Roma, 31 maggio 2017