

**COMMISSIONI RIUNITE**  
**GIUSTIZIA (II)**  
**- LAVORO PUBBLICO E PRIVATO (XI)**

# RESOCONTO STENOGRAFICO

## INDAGINE CONOSCITIVA

1.

## SEDUTA DI MERCOLEDÌ 23 SETTEMBRE 2015

PRESIDENZA DELLA PRESIDENTE DELLA II COMMISSIONE  
**DONATELLA FERRANTI**

INDI

DEL PRESIDENTE DELLA XI COMMISSIONE  
**CESARE DAMIANO**

### INDICE

	PAG.		PAG.
<b>Sulla pubblicità dei lavori:</b>			
Ferranti Donatella, <i>Presidente</i> .....	3	Damiano Cesare, <i>presidente della XI Commissione</i> .....	10
<b>INDAGINE CONOSCITIVA IN MERITO ALL'ESAME DELLA PROPOSTA DI LEGGE ESAME C. 1751 BUSINAROLO, RECANTE DISPOSIZIONI PER LA PROTEZIONE DEGLI AUTORI DI SEGNALAZIONI DI REATI O IRREGOLARITÀ NELL'INTERESSE PUBBLICO</b>		Ferranti Donatella, <i>presidente della II Commissione</i> .....	3, 7, 8
<b>Audizione del presidente dell'Autorità nazionale anticorruzione Raffaele Cantone:</b>		Businarolo Francesca (M5S) .....	7
		Cantone Raffaele, <i>presidente dell'Autorità nazionale anticorruzione</i> .....	3, 8
		Casellato Floriana (PD) .....	8
		Piepoli Gaetano (PI-CD) .....	7

**N. B.** Sigle dei gruppi parlamentari: Partito Democratico: PD; MoVimento 5 Stelle: M5S; Forza Italia - Il Popolo della Libertà - Berlusconi Presidente: (FI-PdL); Area Popolare (NCD-UDC): (AP); Scelta Civica per l'Italia: (SCpI); Sinistra Ecologia Libertà: SEL; Lega Nord e Autonomie - Lega dei Popoli - Noi con Salvini: (LNA); Per l'Italia-Centro Democratico (PI-CD); Fratelli d'Italia-Alleanza Nazionale: (FdI-AN); Misto: Misto; Misto-MAIE-Movimento Associativo italiani all'estero-Alleanza per l'Italia: Misto-MAIE-ApI; Misto-Minoranze Linguistiche: Misto-Min.Ling; Misto-Partito Socialista Italiano (PSI) - Liberali per l'Italia (PLI): Misto-PSI-PLI; Misto-Alternativa Libera: Misto-AL.

PAGINA BIANCA

PRESIDENZA DELLA PRESIDENTE  
DELLA II COMMISSIONE  
DONATELLA FERRANTI

**La seduta comincia alle 8.50.**

**Sulla pubblicità dei lavori.**

PRESIDENTE. Avverto che la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche attraverso la trasmissione televisiva sul canale satellitare della Camera dei deputati e la trasmissione diretta sulla *web-tv* della Camera dei deputati.

**Audizione del presidente dell'Autorità nazionale anticorruzione Raffaele Cantone.**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, in relazione all'indagine conoscitiva nell'ambito dell'esame della proposta di legge C. 1751 Businarolo, recante disposizioni per la protezione degli autori di segnalazioni di reati o irregolarità nell'interesse pubblico, l'audizione del Presidente dell'Autorità nazionale anticorruzione Raffaele Cantone.

Nel ringraziarlo per la sua presenza, do subito la parola la dottor Cantone affinché svolga la sua relazione in merito alla proposta e a quanto riterrà di suggerirci affinché le misure che delibereremo in Assemblea, alla metà di ottobre, siano adeguate.

RAFFAELE CANTONE, *Presidente dell'Autorità nazionale anticorruzione*. Ringrazio il presidente Ferranti e il presidente della Commissione lavoro pubblico e pri-

vato per avermi dato la possibilità di interloquire su un tema che consideriamo centrale.

Noi riteniamo infatti che, nel contrasto alla corruzione, lo sviluppo dell'istituto del *whistleblowing* abbia un ruolo fondamentale sia perché rappresenta uno strumento per acquisire notizie significative su possibili illeciti commessi nell'ambito del sistema e del mondo del lavoro sia perché svolge, a mio parere, una funzione educativa, migliora cioè il livello di partecipazione dei dipendenti ai procedimenti attivi.

È un modo per superare la logica dell'omertà tipica degli ambiti di lavoro, omertà che deriva da rapporti di colleganza e di amicizia che fanno sì che, per quieto vivere, le persone girino la testa dall'altro lato. Io credo che l'istituto del *whistleblowing* possa essere di stimolo a un cambiamento di mentalità, riprendendo esperienze certamente positive che provengono anche e soprattutto dal diritto anglosassone.

Dopo una prima fase in cui l'istituto, almeno per quello che ci riguardava, aveva avuto uno scarso *appeal* numerico, oggi stanno cominciando ad arrivare sempre più segnalazioni da parte di *whistleblower*, ma devo dire quasi mai particolarmente utili. Spesso, infatti, soggetti che non hanno trovato soddisfazione percorrendo la strada della denuncia giudiziaria o all'interno della pubblica amministrazione provano a utilizzare il meccanismo del *whistleblowing*. Io credo comunque che l'aumento delle denunce con questo sistema sia un dato particolarmente positivo.

Noi riteniamo che sia talmente importante da aver emanato delle linee guida, che vorrei depositare insieme alla rela-

zione di impatto della regolamentazione (AIR) che abbiamo svolto nell'ambito della consultazione pubblica. Si tratta di linee guida in cui abbiamo individuato una serie di criticità della normativa vigente, su cui mi soffermerò.

Questo spiega la presenza di una nostra delegazione così ampia. Oltre a Carmine Giustiniani, che si occupa dei rapporti esterni, c'è qui la professoressa Parisi, consigliera della nostra Autorità, che credo sia uno dei maggiori esperti italiani in materia. Ammetto di aver studiato sui suoi testi la questione del *whistleblowing* prima di entrare all'Autorità nazionale anticorruzione. Ha scritto su questo argomento quando l'istituto non era stato ancora introdotto in Italia. C'è infine la dottoressa Bova, dello *staff* della presidenza, che ha approfondito con me la proposta di legge.

Teniamo moltissimo a un intervento legislativo. Anticipo però che esprimiamo significative perplessità su alcune parti del testo all'esame, che va nella giusta direzione con riferimento a una serie di elementi, ma probabilmente non centra le problematiche specifiche dell'istituto del *whistleblowing*.

Secondo me, bisogna partire dall'articolo 54-*bis* del decreto legislativo n. 165 del 2001 che reca norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche. Già la *sedes materiae* evidenzia con chiarezza che il legislatore della legge n. 190 del 2012 (la cosiddetta legge Severino), che ha introdotto tale articolo, si è preoccupato solo del lavoro pubblico, dimenticando invece, con una logica sicuramente miope o persino strabica, la necessità di individuare comportamenti illeciti anche nel settore privato.

Il legislatore si è preoccupato dei corrotti senza tenere conto del fatto che ci sono anche i corruttori che vengono dal settore privato e senza considerare il sistema della corruzione in tale settore, un altro degli ambiti purtroppo dimenticati anche a livello di legislazione penale, come

il presidente della Commissione giustizia sa bene per averne in altre occasioni parlato.

La norma dell'articolo 54-*bis* presenta sicuramente novità rilevanti perché per la prima volta viene introdotta nel sistema la figura del *whistleblower* e viene stabilita la regola secondo cui il soggetto può chiedere non l'anonimato — va detto con assoluta chiarezza — ma la riservatezza sulle dichiarazioni e le denunce fatte. Questa riservatezza ha un'ulteriore conseguenza nel fatto che le dichiarazioni e le denunce restano riservate anche qualora si avvii un procedimento disciplinare, sempre che il procedimento disciplinare sia sufficiente, e persino nel fatto che gli atti relativi a questa attività di denuncia sono esclusi dalla disciplina del diritto di accesso di cui alla legge n. 241 del 1990.

Si tratta della deroga a uno dei principi cardine della nostra democrazia, una deroga che io condivido perché, nell'ambito del bilanciamento degli interessi, l'interesse maggiore è quello dell'accertamento dell'illecito.

Questa norma inoltre sancisce per la prima volta, in modo ancora poco chiaro, la necessità di introdurre una tutela antidiscriminatoria. Inserisce quindi nel sistema una serie di novità e credo che vada salutata molto positivamente. Tuttavia, la norma evidenzia anche clamorose e significative *défaillances*. Una è quella già evidenziata di essere applicabile solo al settore pubblico. Un'altra, per esempio, è quella di non avere, così come strutturata oggi, alcuna possibilità di essere applicabile anche alle società pubbliche. Si parla infatti di dipendenti pubblici e quindi il settore pubblico allargato non viene preso in considerazione.

Vi è anche una serie di carenze che riguardano i limiti di tutela. *L'incipit* della norma recita: «fuori dei casi di responsabilità a titolo di calunnia o di diffamazione» — ed è giusto, perché dietro il *whistleblowing* non devono nascondersi calunniatori o diffamatori — «ovvero per lo stesso titolo ai sensi dell'articolo 2043 del Codice civile». Questo può diventare un disincentivo a denunciare

perché, come è noto, l'articolo 2043 prevede l'obbligo del risarcimento del danno anche nell'ipotesi di responsabilità civile per colpa. Teoricamente, quindi, il *whistleblower* negligente sarebbe tenuto al risarcimento del danno anche nel caso in cui non abbia svolto un'attività di tipo calunnioso, dolosa o volontaria.

È assolutamente carente anche il meccanismo di tutela. Il comma 3 prevede, infatti, che l'adozione di misure discriminatorie sia segnalata al Dipartimento della funzione pubblica per i provvedimenti di competenza. Ciò non configura una vera tutela antidiscriminatoria. Mentre nel mondo del lavoro pubblico è obiettivamente più difficile che si attivino meccanismi discriminatori che giungano al licenziamento, nel lavoro privato sappiamo invece che la discriminazione può giungere fino al licenziamento del lavoratore.

Credo poi che ci sia una criticità delle criticità. Il soggetto che denuncia illeciti quasi sempre denuncia anche fatti di rilevanza penale. È molto raro, infatti, che il *whistleblower* si limiti a denunciare illeciti di tipo amministrativo, come per esempio la mancata adozione da parte di un ente del piano di prevenzione della corruzione. Quasi sempre le denunce del *whistleblower* necessitano di approfondimenti di tipo penale, ma la tutela della riservatezza nei confronti del procedimento penale non è assolutamente prevista.

Si arriva perciò al paradosso che il soggetto che denuncia illeciti di tipo amministrativo può contare su un meccanismo di tutela, come previsto in modo chiaro dalla legge. Chi invece denuncia illeciti penali, anche gravi, a meno che non gli si applichi la norma sui testimoni di giustizia, che però nasce con un altro spirito e con un'altra funzione e che comunque non prevede garanzie su questo aspetto, non ha tutela.

Questo rappresenta un limite. Abbiamo provato, con le linee guida, a dare qualche indicazione che possa in parte correggere alcuni aspetti negativi, ovviamente limitandoci a interpretare la norma.

Per esempio, quando, come previsto, trasmettiamo alla Procura della Repubblica le denunce a titolo di *whistleblowing* che arrivano all'Autorità anticorruzione, segnaliamo che il soggetto si è qualificato come *whistleblower* e che, nell'ambito dell'attività amministrativa, gode dei meccanismi e delle tutele di cui all'articolo 54-*bis* del decreto legislativo n. 165 del 2001. Sappiamo però molto bene che, per esempio, sulla base della normativa che regola il registro delle notizie di reato previsto dall'articolo 335 del codice di procedura penale, il denunciante potrebbe essere immediatamente reso noto, soprattutto se è persona offesa, e che comunque con il deposito dell'avviso all'indagato della conclusione delle indagini preliminari, ai sensi dell'articolo 415-*bis* del codice di procedura penale, gli atti diventano pubblici. Esistono quindi lacune nella disciplina che devono colmate.

Mi riservo, eventualmente nella fase successiva, di fare un esame più approfondito della proposta di legge, che riteniamo sia da considerare positivamente nella parte in cui rende possibile il superamento del binomio pubblico-privato. La proposta di legge, infatti, non distingue più il settore pubblico dal settore privato e questo è importante. La proposta di legge non appare però particolarmente incisiva in ordine ai reali meccanismi di tutela contro l'attività di discriminazione.

Tra l'altro, la proposta di legge crea qualche problema all'impianto generale del sistema, perché prevede una sorta di centro d'ascolto, anche se nel sistema pubblico esiste già un soggetto che si occupa di corruzione, cioè il responsabile della prevenzione della corruzione. Un'altra delle criticità dell'articolo 54-*bis* del decreto legislativo n. 165 del 2001, è che la denuncia deve essere inviata, anziché al responsabile della prevenzione della corruzione, al superiore gerarchico, quando è quasi sempre questo rapporto di superiorità gerarchica alla base della segnalazione del *whistleblower*.

Credo che le parti più significative della proposta di legge, che meritano di essere ulteriormente approfondite, siano quelle

che riguardano le situazioni di carenza di tutela che caratterizzano l'articolo 54-*bis* del decreto legislativo n. 165 del 2001. Mi permetterei di dire che, sebbene sia assolutamente opportuna un'estensione al settore privato, non sposterei la norma dalla *sedes materiae* attuale perché essa svolge, per la prima volta nella nostra storia, un ruolo emblematico nelle norme generali sui dipendenti pubblici.

Conosciamo bene le resistenze culturali rispetto al fenomeno. Ancora oggi, quando qualcuno prova a dire che il *whistle-blowing* è uno strumento positivo, qualcun altro dice che si vogliono stimolare meccanismi di delazione anonima, non comprendendo che si tratta di situazioni diverse.

Dal punto di vista delle scelte formali, io credo sia utile mantenere la norma nel decreto legislativo n. 165 del 2001, prevedendone *a latere* l'applicazione anche al sistema privato. Si potrebbe, per esempio, prevedere esplicitamente nell'articolo 54-*bis* l'applicabilità della disposizione anche alle società private.

Penso sia assolutamente necessario eliminare il riferimento all'articolo 2043 del Codice civile, come fa la proposta di legge di iniziativa parlamentare oggi in discussione. Ho invece qualche perplessità sull'idea di prevedere la cosiddetta « taglia », cioè il premio. Io ho fatto parte della Commissione che partecipò alla scrittura della legge n. 190 del 2012 e che propose che venisse riconosciuto un premio a chi denunciasse fatti di corruzione. Inutile dire che fummo subissati da critiche di ogni tipo. Si disse che volevamo favorire la delazione a pagamento. Io eliminerei questa previsione, che negli Stati Uniti ha avuto un grande successo ma ha creato un meccanismo discutibile anche dal punto di vista morale.

Va rafforzata, piuttosto, la tutela del soggetto. Fra l'altro, la norma sulla possibilità di ottenere un compenso è più teorica che reale perché, dovendo ancorare il compenso a un elemento certo, si richiede che sia passata in giudicato la sentenza della Corte dei conti che ha accertato il danno. Non devo ricordare a

voi i tempi medi di una sentenza della Corte dei conti per accertare il danno, mentre nel settore privato bisognerebbe capire quale provvedimento giudiziario consentirebbe di individuare il danno. È un meccanismo di difficile applicazione pratica.

Una soluzione forse potrebbe essere quella di prevedere che nel settore privato siano le stesse imprese a stabilire premi fissi, soltanto formali. Nel settore pubblico, invece, sarei cauto nell'introduzione di un premio in quanto i dipendenti sono pubblici ufficiali e incaricati di pubblico servizio con l'obbligo, ai sensi dell'articolo 361 del codice penale, di denunciare fatti illeciti che costituiscano reato.

Da ultimo, nella proposta di legge si parla di un'autorità di riferimento. Non mi è chiaro se essa coincida con l'Autorità nazionale anticorruzione, indicata dall'articolo 54-*bis* del decreto legislativo n. 165 del 2001. Se così non fosse, un ulteriore organismo che si occupi di una parte dell'attività di prevenzione della corruzione rischierebbe di essere una duplicazione difficile da comprendere.

Se invece la proposta di legge dovesse riferirsi all'Autorità nazionale anticorruzione, bisogna tenere presente che a oggi essa non ha poteri di intervento nel settore privato, se non entro limiti ridotti che riguardano la partecipazione al sistema degli appalti. I nostri interlocutori tradizionali sono le pubbliche amministrazioni e non i privati. Anche sotto questo profilo, ci sarebbe pertanto la necessità di un raccordo con la disciplina generale contenuta nella legge n. 190 del 2012 e nei decreti attuativi.

Mi fermerei a questa prima lettura, presidenti. Sui singoli punti sono disponibile a eventuali approfondimenti. Chiedo, per utilità e perché approfondiscono molti degli aspetti che ho indicato, di depositare la determina n. 6/2015, recante le linee guida in materia di *whistleblowing*, nonché la relazione AIR che abbiamo predisposto all'esito della consultazione pubblica e degli *stakeholders* sulle nostre linee guida.

Molte osservazioni sono state raccolte all'esito di questa consultazione, a dimo-

strazione che il sistema delle linee guida è un vero e proprio strumento di *soft law* di grande apertura democratica, che rappresenta sicuramente una novità per il futuro.

PRESIDENTE. Grazie. Colgo l'occasione per ribadire che accompagnano il Presidente Cantone Carmine Giustiniani, Caterina Bova e Nicoletta Parisi, che, se vorranno, potranno intervenire, anche alla luce delle domande che saranno poste.

Do ora la parola ai colleghi che intendano intervenire per porre quesiti o formulare osservazioni.

GAETANO PIEPOLI. Io credo che la materia in esame sia molto importante e proprio per questo, secondo me, dobbiamo procedere avendo una visione complessiva. In un quadro di fragilità e di moltiplicazione di strumenti giuridici a vario titolo, anche con gerarchie di normative diverse, quali codici deontologici, codici etici e così via, non possiamo muoverci solo con l'ennesima sperimentazione.

Da questo punto di vista, mi pare che un esempio con cui misurarci sia quello della Francia. In Francia questo strumento è oggetto di una disciplina organica, che attiene al privato e al pubblico. Sono state introdotte modifiche al Codice del lavoro nel 2013. Nello stesso tempo, il rapporto 2014 del *Service central de prévention de la corruption* contiene un esempio che potremmo tenere presente, non semplicemente per una meccanica imitazione, ma perché le esperienze già fatte ci possono aiutare a evitare di credere che tutto cominci da noi.

A mio modesto parere dobbiamo avere un quadro chiaro non solo del tema della corruzione. L'introduzione della figura del *whistleblower*, che ricorda l'antico sicofante, deve servire come innovazione per tutto ciò che attiene a vicende patologiche nell'ambito dei rapporti collettivi e, in particolare, nei rapporti aziendali e organizzativi, coinvolgendo anche il mondo delle imprese private.

Faccio un esempio molto semplice, che in questi giorni ci sta sconvolgendo. Mi riferisco al caso Volkswagen. È evi-

dente che i *lanceurs d'alerte* potrebbero ritenerlo un ambito in cui esercitare questo diritto-dovere - non saprei come configurarlo dal punto di vista giuridico. Per questo credo che, da una parte, dobbiamo evitare di limitarci ad introdurre una supplenza rispetto alla fisiologia degli strumenti normativi generali, scaricando sul nuovo istituto le insufficienze del sistema; dall'altra, però, dobbiamo muoverci nel senso di creare un corpo organico di disposizioni per evitare i continui aggiustamenti che la fragilità della singola soluzione, anche sotto la spinta emotiva della novità, potrebbe comportare.

Abbiamo già un'alta inflazione legislativa. Cerchiamo sulle materie nuove, se possibile, di dare un buon esempio.

FRANCESCA BUSINAROLO. Ringrazio il presidente Cantone per l'intervento. Sono contenta che sia venuto in audizione e che abbia apprezzato, anche se solo in parte, il lavoro che abbiamo fatto. Sono sicura anch'io che il testo vada migliorato e aggiornato. Lo abbiamo depositato all'inizio della legislatura e tante cose sono cambiate. Sono d'accordo con il professor Piepoli sul fatto che bisogna fare un lavoro organico e non estemporaneo, che non si aggiunga alla stratificazione normativa, di cui già siamo vittime.

Avrei qualche domanda per il Presidente, che ha sollevato questioni che nel tempo sono state poste anche a me. Essendomi occupata del tema da due anni a questa parte, le questioni che mi sono state sollevate riguardano proprio la segretezza o la riservatezza della denuncia e la fase della trasmissione agli organi di giustizia, soprattutto per quanto riguarda le denunce che hanno ripercussioni penali.

Io stessa mi trovo in difficoltà di fronte alla discrasia tra la possibilità di dare garanzie sul piano amministrativo e la difficoltà a farlo sul piano penale. Se il presidente avesse dei suggerimenti, io li accoglierei molto volentieri. L'altro nodo riguarda la questione del premio. Mi è stato detto più e più volte che il premio potrebbe incentivare la delazione e

quindi le accuse tra colleghi. In realtà lo strumento del *whistleblowing*, come è scritto chiaramente anche nella proposta di legge, non intende tutelare quelli che vogliono diffamare.

Se alcuni hanno criticato il premio come incentivo alla delazione, altri invece hanno sostenuto che la soglia di 2 milioni non è adeguata. Se, per esempio, viene segnalato uno scandalo di milioni di euro, non è giusto che il premio sia limitato ad una percentuale tra i 15 e il 30 per cento.

Io insisto a valutare positivamente il premio per due motivi. Il primo è che si tratta comunque di un incentivo. Come lei ha detto all'inizio, introdurre il *whistleblowing* in Italia potrebbe essere una rivoluzione culturale ed educativa. Il secondo motivo, che, secondo me, si sottovaluta, è il fatto che i *whistleblower* devono affrontare ingenti spese legali. Io ho conosciuto diversi *whistleblower* nel settore privato che hanno subito numerosi procedimenti penali, civili e di lavoro, per diffamazione, a spese proprie. Sapere che un domani si potrebbe essere rimborsati di queste spese potrebbe essere un incentivo per chi vuole segnalare.

Vorrei fare invece una piccola critica sulla questione dell'obbligo per i dipendenti pubblici di denunciare. È vero che esiste, ma ho conosciuto dipendenti pubblici che segnalano e vedono colleghi passare di grado, mentre loro non fanno carriera proprio perché hanno avuto il coraggio di segnalare, e si aspettano da un momento all'altro di subire ritorsioni, che possono andare dalla vessazione al *mobbing*.

Come nota di colore ricordo le *boche de leon* di veneziana memoria. È nel nostro DNA la volontà di denunciare. Una volta c'erano questa sorta di caselle di posta, queste bocche murate, che si vedono ancora a Verona e a Venezia. Sarebbe bello far tornare questo spirito negli italiani.

Da ultimo, vorrei sapere se, tra le segnalazioni che arrivano all'Autorità anticorruzione, ci sono anche segnalazioni da parte di politici e in che percentuale.

RAFFAELE CANTONE, *Presidente dell'Autorità nazionale anticorruzione*. Ve lo dico subito: nessuna.

FLORIANA CASELLATO. Grazie, dottor Cantone, per il suo intervento. Noi della XI Commissione condividiamo molto di quello che ha detto e, tra l'altro, avevamo ripreso molte delle sue osservazioni nell'esame della proposta di legge.

Volevo solo sottolineare un aspetto. Lei ha definito « taglia » il premio. Lo condanno. Dal nostro punto di vista è immorale pensare a un premio in questa situazione. Lei ha ben inquadrato il problema parlando di questione morale.

Concordiamo con lei sulla necessità di approfondire gli aspetti che ha messo in evidenza.

PRESIDENTE. Do la parola al nostro ospite per la replica, ringraziandolo per le risposte che ci vorrà dare.

Abbiamo acquisito i documenti che ci ha portato e siamo disponibili — credo di poter parlare a nome dei colleghi — ad accogliere ulteriori suggerimenti.

RAFFAELE CANTONE, *Presidente dell'Autorità nazionale anticorruzione*. Se ritenete, siamo a disposizione.

PRESIDENTE. Chiediamo suggerimenti per il nostro lavoro perché abbiamo fissato il termine per la presentazione degli emendamenti per l'8 ottobre.

RAFFAELE CANTONE, *Presidente dell'Autorità nazionale anticorruzione*. Forse per noi è una data troppo ravvicinata, ma possiamo lavorare per farvi avere un contributo.

PRESIDENTE. Aniché un documento elaborato, ci sarebbe sufficiente poter dare ai relatori e ai commissari tutti qualche puntuale suggerimento di miglioramento del testo.

RAFFAELE CANTONE, *Presidente dell'Autorità nazionale anticorruzione*. Faremo di tutto per farveli avere.

Voglio subito entrare nel merito. La parola « taglia » l'ho utilizzata in modo provocatorio, ma c'è una ragione. Voglio raccontare anche io una vicenda di colore. Ho partecipato a un convegno sul *whistleblowing* con l'attuale ambasciatore degli Stati Uniti in Italia, che è il maggiore esperto degli Stati Uniti in materia. Lì fare il *whistleblower* è quasi una professione. L'ambasciatore ha pubblicamente raccontato che i suoi onorari, solo per la difesa dei *whistleblower*, hanno superato i 50 milioni di dollari. Quello però è un sistema che consente al *whistleblower* di esercitare qualunque tipo di azione in sostituzione delle istituzioni, per esempio anche il recupero dell'evasione fiscale. Sono sistemi difficilissimi da importare nel nostro Paese.

Il meccanismo che regola la determinazione dell'ammontare delle somme che vengono riconosciute negli Stati Uniti ricorda molto le taglie del vecchio West. Per questo ho utilizzato questo termine un po' scherzoso, senza però voler dare una valutazione negativa. Quello è il luogo in cui il sistema ha funzionato meglio. In un recente convegno alla Libera Università degli Studi Sociali — Guido Carli (LUISS), l'ambasciatore ricordava che, siccome erano stati recuperati milioni e milioni di dollari a seguito di queste denunce, era stato riconosciuto un premio particolarmente ricco.

Credo che questo però sia difficilmente applicabile nel nostro sistema prima di tutto perché non esiste l'azione popolare a tutela degli interessi dell'Erario. Negli Stati Uniti un cittadino può svolgere l'azione sostituendosi allo Stato. Io resto perplesso, anche se credo che alcuni incentivi si possano prevedere. Dubito che i meccanismi di incentivo possano essere di tipo economico, soprattutto nel settore pubblico, ma una forma di incentivo si potrebbe ugualmente prevedere.

Sono assolutamente d'accordo con l'onorevole Piepoli sulla necessità di intervenire con una logica di sistema. Per esempio, io ritengo inopportuno scardinare la disposizione dell'articolo 54-*bis* del decreto legislativo n. 165 del 2001 perché

si tratta di una norma che fa parte del sistema generale che riguarda il pubblico dipendente, ferma restando la necessità di introdurre disposizioni anche per il settore privato.

Quanto alle domande dell'onorevole Businarolo, è difficile prevedere meccanismi di tutela nell'ambito del procedimento penale. Segnalo, però, che alcune piccole aperture in questo senso ci sono state nella legge sullo *stalking* (legge n. 11 del 2009), con cui sono stati introdotti meccanismi di tutela riguardanti anche la persona offesa.

Credo che non sarebbe scandaloso se si prevedesse un obbligo di riservatezza il più ampio possibile a favore del soggetto che denuncia un illecito, per esempio nella fase delle indagini preliminari, con la possibilità di non renderne nota fino al processo l'identità, ferma restando l'identificazione. Il nostro, però, è un sistema che si fonda su garanzie assolute e perciò nel dibattito sarebbe difficile non renderne note tali informazioni. Nella fase delle indagini, invece, si potrebbero individuare *éscamotages* volti a tutelare l'anonimato del soggetto e la riservatezza, a fronte di un comportamento coraggioso.

Su questo punto mi consenta di aggiungere che va però rispettata anche una serie di presupposti. Spesso ci sono soggetti che si qualificano come *whistleblower* dopo aver inviato a tutti i giornali del mondo le proprie denunce. Questo mi sembra un comportamento incompatibile con l'idea di tutela della riservatezza. Merita di essere tutelato con la riservatezza chi si comporta anche in modo riservato. Non è una valutazione morale. Ognuno esercita i propri diritti, ma non si può chiedere riservatezza su un esposto se è già stato mandato ai giornali ed è stato pubblicato, come si è verificato in qualche caso.

Bisogna individuare i presupposti. Una volta individuati i presupposti, si potrebbe chiedere anche al sistema giudiziario penale di tenere, soprattutto nella fase delle indagini, la maggiore riservatezza possibile, rendendo pubblico solo nella fase del dibattito chi è il sog-

getto che denuncia e mantenendo la riservatezza. Questo non sarebbe impossibile.

Lei ha ragione quando dice che l'obbligo per i dipendenti pubblici, previsto dalla legge, spesso ha effetti di *mobbing*. Mi consenta di dire che questo è però il punto che, secondo me, bisognerebbe approfondire dal punto di vista legislativo. Occorre individuare meccanismi che consentano davvero la tutela contro atti che spesso non sono vero e proprio *mobbing*, bensì atti ritorsivi singoli.

Su questo aspetto bisognerebbe anche agire con gli strumenti del diritto del lavoro, che consentono di fare valere i propri diritti dinanzi al giudice del lavoro. In questo senso, si potrebbe per esempio prevedere, più che un meccanismo di premio, una serie di incentivi indiretti, come il riconoscimento del gratuito patrocinio a chi ha svolto un ruolo di *whistle-blower* o il riconoscimento del diritto alla rifusione delle spese legali al soggetto che sia stato ingiustamente *mobbizzato* o discriminato in ragione di comportamenti virtuosi.

Credo che esistano meccanismi che consentono una tutela doverosa e piena, senza avallare l'idea che certi comportamenti virtuosi debbano essere stimolati con l'incentivo economico. Forse potrebbero essere utili incentivi di natura diversa, per esempio la previsione che non si possa mai ricorrere al demansionamento o al procedimento disciplinare o che, nell'ambito del procedimento disciplinare, ci

sia una tutela specifica. Come ripeto, io resto perplesso rispetto al premio per una serie di ragioni pratiche e teoriche.

Ritengo che però si possano prevedere meccanismi di tutela dei soggetti, quali, ad esempio, la rifusione delle spese legali o il gratuito patrocinio, ovviamente senza creare le condizioni per riconoscere il diritto al gratuito patrocinio a chi non ne abbia titolo.

Da ultimo, l'esperienza delle bocche dei leoni è carina dal punto di vista estetico, ma vorrei ricordare anche l'esperienza molto meno gratificante delle proscrizioni di Silla. Queste provocarono una vera e propria carneficina perché bastava una lettera anonima per essere ammazzati. Per fortuna non è questione che riguarda i nostri tempi.

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE  
DELLA XI COMMISSIONE  
CESARE DAMIANO

PRESIDENTE. Ringrazio tutti gli intervenuti e dichiaro conclusa l'audizione.

**La seduta termina alle 9.35.**

---

IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO RESOCONTI  
ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE

DOTT. RENZO DICKMANN

---

Licenziato per la stampa  
il 15 ottobre 2015.

---

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

PAGINA BIANCA

€ 1,00



\*17STC0012750\*