

RESOCONTO STENOGRAFICO

527.

SEDUTA DI LUNEDÌ 23 NOVEMBRE 2015

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE **ROBERTO GIACHETTI**

INDICE

RESOCONTO STENOGRAFICO 1-22

	PAG.		PAG.
Missioni	1	scenza nell'ambito di un rapporto di lavoro pubblico o privato (A.C. 3365-A) ed abbinata (A.C. 1751-3433) (Discussione) ..	2
Disegno di legge di stabilità e disegno di legge di bilancio (Assegnazione alla V Commissione in sede referente)	1	(Discussione sulle linee generali – A.C. 3365-A)	2
Gruppi parlamentari (Modifica nella composizione)	2	Presidente	2
Proposta di legge: Disposizioni per la tutela degli autori di segnalazioni di reati o irregolarità di cui siano venuti a cono-		Baroni Massimo Enrico (M5S)	12
		Businarolo Francesca (M5S), <i>Relatrice per la II Commissione</i>	2
		Casellato Floriana (PD), <i>Relatrice per l'XI Commissione</i>	4
		Gnecchi Marialuisa (PD)	7

N. B. Il **RESOCONTO SOMMARIO** è disponibile on line già nel corso della seduta, alla pagina “Resoconti” del sito della Camera dei deputati. Il Resoconto Sommario è corredato di collegamenti ipertestuali verso il Resoconto Stenografico (*Vedi RS*) ed ai documenti di seduta (*Vedi All. A*).

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 Italiana-Sinistra Ecologia Libertà: SI-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-Alleanza Liberalpopolare Autonomie ALA-MAIE-Movimento Associativo Italiani all'Estero: Misto-ALA-MAIE; Misto-Minoranze Linguistiche: Misto-Min.Ling; Misto-Partito Socialista Italiano (PSI) - Liberali per l'Italia (PLI); Misto-PSI-PLI; Misto-Alternativa Libera-Possibile: Misto-AL-P; Misto-Conservatori e Riformisti: Misto-CR.

	PAG.		PAG.
Occhiuto Roberto (FI-PdL)	8	Businarolo Francesca (M5S), <i>Relatrice per la II Commissione</i>	18
Vazio Franco (PD)	15	Casellato Floriana (PD), <i>Relatrice per l'XI Commissione</i>	19
Vignali Raffaello (AP)	10	Ordine del giorno della seduta di domani .	19
<i>(Repliche delle relatrici e del Governo — A.C. 3365-A)</i>	18	Testo integrale della relazione della deputata Floriana Casellato in sede di discussione sulle linee generali (A.C. 3365-A ed abb.) .	19
Presidente	18		

N. B. I documenti esaminati nel corso della seduta e le comunicazioni all'Assemblea non lette in aula sono pubblicati nell'Allegato A.
Gli atti di controllo e di indirizzo presentati e le risposte scritte alle interrogazioni sono pubblicati nell'Allegato B.

RESOCONTO STENOGRAFICO

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE
ROBERTO GIACHETTI

La seduta comincia alle 16.

PRESIDENTE. La seduta è aperta.

Invito la deputata segretaria a dare lettura del processo verbale della seduta precedente.

CLAUDIA MANNINO, *Segretaria*, legge il processo verbale della seduta del 16 novembre 2015.

PRESIDENTE. Se non vi sono osservazioni, il processo verbale si intende approvato.

(È approvato).

Missioni.

PRESIDENTE. Comunico che, ai sensi dell'articolo 46, comma 2, del Regolamento, i deputati Angelino Alfano, Giachino Alfano, Amici, Baldelli, Bellanova, Bernardo, Biondelli, Bobba, Bocci, Bonifazi, Michele Bordo, Borletti Dell'Acqua, Boschi, Brambilla, Bratti, Bressa, Brunetta, Busin, Caparini, Capelli, Casero, Castiglione, Cirielli, Cominelli, Costa, D'Alia, Dambruoso, Damiano, De Micheli, Del Basso De Caro, Dellai, Di Gioia, Di Lello, Ferranti, Fico, Fioroni, Gregorio Fontana, Fontanelli, Franceschini, Galati, Garofani, Giacomelli, Giancarlo Giorgetti, Gozi, La Russa, Lorenzin, Losacco, Lotti, Lupi, Madia, Manciuilli, Marazziti, Merlo,

Migliore, Orlando, Pes, Gianluca Pini, Pisicchio, Polverini, Portas, Rampelli, Ravetto, Realacci, Rosato, Domenico Rossi, Rughetti, Sanga, Sani, Scalfarotto, Scotto, Sorial, Tabacci, Valeria Valente, Velo, Vignali, Vignaroli e Zanetti sono in missione a decorrere dalla seduta odierna.

I deputati in missione sono complessivamente settantanove, come risulta dall'elenco depositato presso la Presidenza e che sarà pubblicato nell'*allegato A* al resoconto della seduta odierna (*Ulteriori comunicazioni all'Assemblea saranno pubblicate nell'allegato A al resoconto della seduta odierna*).

Assegnazione alla V Commissione (Bilancio) del disegno di legge di stabilità e del disegno di legge di bilancio.

PRESIDENTE. A norma del comma 1 degli articoli 72 e 120 del Regolamento, i seguenti disegni di legge sono assegnati alla V Commissione (Bilancio), in sede referente, con il parere di tutte le altre Commissioni permanenti e della Commissione parlamentare per le questioni regionali:

S. 2111 – « Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016) » (approvato dal Senato) (3444);

S. 2112 – « Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2016 e bilancio pluriennale per il triennio 2016-2018 » (approvato dal Senato) (3445) e relativa nota di variazioni (3445-*bis*).

Modifica nella composizione di gruppi parlamentari.

PRESIDENTE. Comunico che, con lettere pervenute rispettivamente in data 20 e 23 novembre 2015, i deputati Eugenia Roccella e Vincenzo Piso, già iscritti al gruppo parlamentare Area Popolare (NCD-UDC), hanno dichiarato di aderire al gruppo parlamentare Misto, cui risultano, pertanto, iscritti.

Discussione della proposta di legge: Businarolo ed altri: Disposizioni per la tutela degli autori di segnalazioni di reati o irregolarità di cui siano venuti a conoscenza nell'ambito di un rapporto di lavoro pubblico o privato (A.C. 3365-A) e delle abbinare proposte di legge: Businarolo ed altri; Ferranti ed altri (A.C. 1751-3433) (ore 16,05).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione della proposta di legge n. 3365-A: « Disposizioni per la tutela degli autori di segnalazioni di reati o irregolarità di cui siano venuti a conoscenza nell'ambito di un rapporto di lavoro pubblico o privato »; e delle abbinare proposte di legge: Businarolo ed altri; Ferranti ed altri nn. 1751 e 3433.

Avverto che lo schema recante la ripartizione dei tempi è pubblicato in calce al resoconto stenografico dalla seduta del 20 novembre 2015.

(Discussione sulle linee generali — A.C. 3365-A)

PRESIDENTE. Dichiaro aperta la discussione sulle linee generali.

I presidenti dei gruppi parlamentari del Movimento 5 Stelle e Partito Democratico ne hanno chiesto l'ampliamento senza limitazioni nelle iscrizioni a parlare, ai sensi dell'articolo 83, comma 2, del Regolamento.

Le Commissioni II (Giustizia) e XI (Lavoro) si intendono autorizzate a riferire oralmente.

Ha facoltà di intervenire la relatrice per la Commissione giustizia, onorevole Businarolo.

FRANCESCA BUSINAROLO, *Relatrice per la II Commissione*. Grazie, Presidente. L'argomento che oggi esaminiamo è stato seguito con molta attenzione da parte mia, con una proposta di legge innovativa, che aveva l'obiettivo di contrastare la piaga della corruzione che è sempre più radicata nel nostro Paese. Stiamo lavorando da due anni a questo progetto di legge, ascoltando tutte le associazioni, *in primis* Transparency International, ma anche altri soggetti, come « Riparte il futuro », affinché fosse una legge condivisa e scritta con il contributo di tutti, una legge fondamentale per combattere il cancro della corruzione in Italia. Abbiamo ricevuto anche l'interesse dell'ambasciata americana di Roma per questo progetto di legge, proprio perché ispirato ai loro principi in materia di lotta alla corruzione.

Ma il PD è stato silente durante i lavori in Commissione. I componenti del Partito Democratico non si sono interessati alla questione, anzi, probabilmente non l'hanno neanche capita. Due ore prima che scadesse il termine per il deposito degli emendamenti in Commissione giustizia, ecco che il PD si riunisce e presenta emendamenti soppressivi, riscrivendo tutta la legge. Il PD si è reso conto che la nostra proposta di legge era uno strumento efficace contro la corruzione, forse troppo, e quindi è corso ai ripari ed è scomparsa la protezione per chi denuncia, è scomparso l'anonimato ed anche il premio in denaro. In poche parole, hanno cancellato la legge, distruggendola.

Abbiamo assistito quasi impotenti allo stravolgimento della proposta di legge sul *whistleblowing* di cui ero la prima firmataria. Gli emendamenti presentati e approvati dal PD diminuiscono l'efficacia della legge ed è emersa una chiara insensibilità al tema, oltre che la totale assenza di volontà di tutelare l'identità del segna-

lante. Vi racconto un aneddoto. A settembre, in Svizzera, la polizia federale e i pubblici ministeri hanno adottato un numero verde dedicato agli informatori anonimi, proprio per combattere la corruzione. Questo sistema era già esistente nel privato, tuttavia i politici svizzeri, un po' come quelli del PD, sono restii a tutelare i *whistleblower* e dal 2008 stanno tentando di ostacolarli, non comprendendo l'alto valore degli informatori di reati. Viceversa, le aziende e le agenzie governative svizzere sono consapevoli dell'importanza dei *whistleblower*, proprio per combattere la corruzione.

Non c'è una traduzione specifica del termine *whistleblowing* nella lingua italiana, ma letteralmente significa «soffiare nel fischietto». Chi è che fischia nel fischietto? Lo fa l'arbitro durante una partita di calcio o di basket per segnalare un'irregolarità del giocatore o un manifestante che, in un corteo, utilizza il fischietto per far rumore e richiamare l'attenzione sulle ragioni per cui sta manifestando. Questi due esempi servono per spiegare una differenza fondamentale tra la segnalazione e la dilazione. Infatti, la delazione è una denuncia pretestuosa, fatta allo scopo di arrecare un danno ad un collega di lavoro, ad esempio, e non è una segnalazione, è una delazione. Il *whistleblowing* è stato introdotto in Italia in forma embrionale con la legge n. 190 del 2012, la legge anticorruzione o «legge Severino», che, però, tutela il dipendente pubblico in maniera generica e non esautiva.

Le poche norme esistenti spesso restano disattese e chi fa segnalazioni rischia ritorsioni da parte dei superiori. Le indagini che derivano da segnalazioni di illeciti, fatte da dipendenti, raramente approdano a qualcosa. Manca, alla base della cultura italiana, il segnalare illeciti. Nel privato, poi, non esiste alcuna tutela.

Una legge sul *whistleblowing* deve tutelare il segnalante da ogni forma di ritorsione e deve rispettare gli standard internazionali, che prevedono chiarezza sia nel pubblico che nel privato. La tutela da licenziamento ed altre forme discrimi-

natorie non sono sufficienti ad incentivare le segnalazioni, occorrono forme di incentivo diverse, come può essere la premialità, che negli Stati Uniti ha consentito un risparmio di oltre 55 miliardi di dollari per le casse statali.

Nella proposta di legge del MoVimento 5 Stelle era stato inserito un premio per chi denuncia illeciti. Ma attenzione, per chi pensasse che così si favorirebbero le denunce pretestuose, lo scopo del premio è esattamente il contrario: premiare equivale ad incentivare le segnalazioni, ma il premio viene attribuito su una percentuale rispetto alla somma recuperata a seguito della condanna definitiva della Corte dei conti. Questo punto fondamentale della nostra proposta di legge è stato soppresso, come è stata soppressa la possibilità di denunciare in forma anonima.

In aula le proposte del MoVimento 5 Stelle sono dirette a reintrodurre il termine «segnalazione» al posto di «denuncia», perché nell'articolo 1 della nuova formulazione si usa il termine «denuncia». Invece, deve tornare il termine «segnalazione». Le nostre proposte prevedono una presunzione di buona fede del dipendente pubblico quando questi effettui una segnalazione circostanziata, ritenendo possibile che si siano verificati fatti illeciti. Le nostre proposte prevedono la segnalazione in forma anonima e la garanzia che l'anonimato venga rispettato, proprio per far sentire più al sicuro chi decide coraggiosamente di segnalare, mentre nel testo approvato dal PD non c'è traccia di tale possibilità.

Inoltre, riteniamo più giusto che sia a carico del datore di lavoro l'onere di dimostrare che ogni provvedimento adottato nei confronti del segnalante successivamente alla segnalazione di un reato o di un illecito sia motivato da ragioni estranee alla segnalazione estesa: l'inversione dell'onere della prova. Nel nuovo testo del PD viene previsto che l'adozione eventuale delle misure discriminatorie vada comunicata dall'interessato o dai sindacati all'ANAC, che, a sua volta, ne dà comunicazione al Dipartimento della funzione pubblica e agli altri organismi di garanzia

per la determinazione di competenza. Cosa vuol dire che l'ANAC informa il Dipartimento della funzione pubblica? Fa delle raccomandazioni? E se non vengono presi i provvedimenti di competenza l'ANAC può fare qualcosa? Non si sa.

Al comma 6 dell'articolo 1 si prevede che, qualora venga accertata, nell'ambito dell'istruttoria condotta dall'ANAC, l'adozione di misure discriminatorie da parte dell'ente, l'ANAC applica al responsabile che ha adottato tale misura una sanzione pecuniaria da 5 mila a 30 mila euro. Ma la sanzione pecuniaria per una persona che ha attuato delle discriminazione nei confronti del segnalante è una ridicolaggine rispetto all'entità delle ritorsioni che sono costretti a subire i *whistleblower*. Questo è uno di quegli elementi che mi convincono che il PD non abbia capito la legge né quanto sia necessario tutelare veramente *whistleblower*.

Il comma 9, sempre nell'articolo 1, prevede in maniera molto generica che siano riconosciute forme di premialità in favore del dipendente, da definirsi in sede contrattuale e che possono riguardare anche la valutazione della professionalità. Il tutto non è meglio specificato, anche qui si brancola.

L'articolo 2 estende la tutela del dipendente o collaboratore che segnali illeciti al settore privato, attraverso una modifica dell'articolo 6 del decreto legislativo n. 231 del 2001.

L'inserimento della disciplina all'interno del decreto legislativo citato pone diversi problemi: innanzitutto, una disparità normativa tra aziende che hanno il modello e aziende che non ce l'hanno, perché il modello non è obbligatorio. L'articolo poi sovrappone la tutela del segnalante con la responsabilità degli enti, finendo per ampliarla. L'ente privato dovrebbe poter gestire in autonomia le segnalazioni, senza subire l'imposizione di nuove e costose strutture aziendali: la nuova formulazione impone un obbligo che complica la vita alle aziende, e realizza un intervento *spot* che non è sistematico. Se si dovesse proseguire sulla strada tracciata dal PD, l'Italia farà un

drastico passo indietro sull'essere un Paese civile e democratico, e diventerà sempre più un Paese fondato sull'illegalità.

Concludo dicendo che questo colpo di mano di Renzi mette il bavaglio a chi vuole denunciare e lo lascia senza protezione ed aiuto. Quel che è più grave, è il disprezzo alla democrazia perpetrato dal Partito Democratico, perché il *whistleblowing* era una proposta di legge in quota minoranza, una proposta del Movimento 5 Stelle, e ora non c'è più nulla della proposta originaria. Mi sarei aspettata un minimo di rispetto istituzionale, non mi sarei mai aspettata che la maggioranza stravolgesse così una legge in quota minoranza! Potevano partecipare di più ai lavori di Commissione e contribuire a migliorarla con il famoso dialogo; ma se poi le leggi le scrive solo la maggioranza, è un continuo monologo legislativo e allora la democrazia è a rischio!

PRESIDENTE. La invito a concludere.

FRANCESCA BUSINAROLO, *Relatrice per la II Commissione*. Questo nuovo testo del Partito Democratico non ci soddisfa assolutamente. Mi auguro che in quest'Aula si possa riconsiderare tutto il provvedimento, apportando modifiche che lo migliorino e dando un segnale ai cittadini che qualcosa nella lotta alla corruzione sta cambiando; e la mia volontà è che questa proposta arrivi a compimento con la più ampia condivisione possibile.

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare la relatrice per la XI Commissione, onorevole Casellato.

FLORIANA CASELLATO, *Relatrice per la XI Commissione*. Presidente, il testo di cui oggi l'Assemblea avvia l'esame ha l'obiettivo di individuare una disciplina volta a tutelare i lavoratori che segnalano condotte illecite sia nell'ambito del settore pubblico sia nel settore privato. La proposta trae origine da un'iniziativa legislativa della collega Businarolo, sulla quale le Commissioni riunite hanno svolto un'approfondita indagine conoscitiva acqui-

sendo le valutazioni delle istituzioni, delle parti sociali e di associazioni ed esperti competenti sulla materia.

Devo dire una cosa alla collega: capisco che la sua proposta di legge prenda spunto dal modello americano, però anche gli auditi ci hanno fatto notare che il nostro sistema — e noi lo conosciamo bene — è diverso dal modello americano. Io preferisco il nostro! Poi noi, almeno come Partito Democratico, facciamo sempre molta leva anche sul senso civico e sulla responsabilità del dipendente; poi vedremo anche rispetto alla nostra proposta come si motiva questo nostro senso civico e il senso della responsabilità del dipendente.

Nell'ambito dell'esame in sede referente si è profondamente rivisto il testo delle proposte di legge della collega Businarolo, con l'approvazione di due proposte emendative che ne hanno innovato in modo rilevante (e questo dimostra che abbiamo partecipato ai lavori) la portata, tenendo conto delle criticità rilevate dalle istituzioni competenti e dagli operatori con riferimento alla normativa vigente in materia di segnalazione di reati. La stessa Autorità nazionale anticorruzione, l'Anac, in sede di prima applicazione della normativa introdotta nel decreto legislativo n. 165 del 2001 dalla cosiddetta legge Severino, ha avuto modo di segnalare alcuni aspetti della normativa applicabile ai soli dipendenti pubblici suscettibili di miglioramento. Per altro verso si è da più parti (gli auditi) segnalata l'esigenza di introdurre una disciplina delle segnalazioni e una tutela dei loro autori anche in ambito privatistico.

In quest'ottica, i due articoli che compongono il provvedimento — distaccandosi dall'impostazione, è vero, delle proposte della collega Businarolo che prevedevano una normativa unitaria applicabile ai lavoratori pubblici e a quelli privati — individuano una disciplina delle segnalazioni e delle tutele per i dipendenti e i collaboratori che le effettuano, basata su un doppio binario: da un lato, con l'articolo 1, si interviene sull'articolo 54-*bis* del decreto legislativo n. 165 del 2001 per rivedere e completare la disciplina applicabile nel

settore pubblico; per altro verso, con l'articolo 2 si interviene sulla disciplina della responsabilità amministrativa delle persone giuridiche, delle società e delle associazioni di cui al decreto legislativo n. 231 del 2001, inserendo la segnalazione degli illeciti nell'ambito del modello organizzativo previsto dal medesimo decreto legislativo. Si prevedono, inoltre, misure a tutela dei lavoratori che effettuino segnalazioni, disponendo la nullità di eventuali misure discriminatorie adottate nei loro confronti in ragione della segnalazione.

Come anticipato, l'articolo 1 sostituisce l'articolo 54-*bis* del decreto legislativo n. 165 del 2001, e concerne la tutela del dipendente pubblico che effettua segnalazioni. La riforma prevede anzitutto che colui che denuncia in buona fede al responsabile della prevenzione della corruzione dell'ente ovvero all'Autorità nazionale anticorruzione (Anac), all'autorità giudiziaria o alla Corte dei conti le condotte illecite o di abuso di cui sia venuto a conoscenza in ragione del suo rapporto di lavoro, non può essere per motivi collegati alla segnalazione soggetto a sanzioni, licenziato o sottoposto a misura comunque discriminatoria che abbia effetto sulle condizioni di lavoro. L'adozione di misure discriminatorie è comunicata dall'interessato o dai sindacati più rappresentativi all'Anac, che a sua volta ne dà comunicazione al Dipartimento della funzione pubblica e gli altri organismi di garanzia per le determinazioni di competenza. Ai fini della valutazione della buona fede del segnalante, si richiede che la segnalazione sia circostanziata e che sia altamente probabile che la condotta illecita o di abuso si sia verificata. La buona fede è comunque esclusa qualora il segnalante abbia agito con colpa grave.

In particolare segnalo che, rispetto alla normativa vigente, si prevede che la segnalazione sia effettuata, oltre che all'Anac e all'autorità giudiziaria, al responsabile per la prevenzione della corruzione, anziché al superiore gerarchico, recependo un suggerimento della stessa Anac. Si è inoltre esplicitato che la segnalazione dev'essere effettuata in buona fede, in linea con

quanto già richiesto dalle linee guida adottate dall'Anac nell'aprile di quest'anno. Sul piano soggettivo, le tutele sono estese espressamente anche ai dipendenti degli enti pubblici economici e ai dipendenti di enti di diritto privato sottoposti a controllo pubblico. La disciplina si applica anche ai collaboratori o consulenti con qualsiasi tipologia di contratto o di incarico, nonché ai lavoratori e ai collaboratori a qualsiasi titolo di imprese fornitrici di beni o servizi, e che realizzino opere in favore dell'amministrazione pubblica. Anche tale estensione si muove nella direzione indicata dalle linee guida adottate dall'Anac nel corso di quest'anno.

Viene inoltre estesa la tutela prevista a legislazione vigente volta ad evitare la divulgazione dell'identità del segnalante. Mentre la normativa vigente fa esclusivo riferimento al procedimento disciplinare, la nuova disciplina prevede quanto segue: « Nel procedimento penale la segretezza dell'identità sia coperta, in relazione e nei limiti del segreto degli atti di indagine di cui all'articolo 329 del codice di procedura penale. Nel processo contabile, l'identità non può essere rivelata fino alla fine della fase istruttoria. Nel procedimento disciplinare, l'identità del segnalante non può essere rivelata senza il suo consenso, sempre che la contestazione disciplinare sia basata su elementi diversi da quelli su cui si basa la segnalazione ».

Tuttavia, se la contestazione disciplinare è fondata, anche solo parzialmente, sulla segnalazione, l'identità può essere rivelata ove assolutamente indispensabile per la difesa dell'incolpato. Resta confermata l'esclusione del diritto di accesso alla segnalazione.

L'ANAC è inoltre chiamata predisporre, sentito il Garante per la protezione dei dati personali, linee guida per la presentazione e la gestione delle segnalazioni che garantiscano la riservatezza del dipendente segnalante, in conformità a quanto già avvenuto in sede di prima applicazione dell'articolo 54-bis del decreto legislativo n. 165 del 2001.

All'ANAC sono inoltre attribuiti poteri sanzionatori: qualora si accertino misure

discriminatorie, al responsabile si applica una sanzione amministrativa pecuniaria da 5.000 a 30.000 euro. È invece prevista una sanzione di importo compreso tra 5.000 e 20.000 euro qualora venga accertata l'assenza, ovvero l'adozione di procedure per l'inoltro e la gestione delle segnalazioni non conformi a quelle previste sulle linee-guida. Si esclude l'applicazione delle tutele di legge per i segnalanti nei casi in cui sia accertata, anche con sentenza di primo grado, la responsabilità penale del segnalante per calunnia e diffamazione, o comunque per reati commessi con la denuncia, ovvero la sua responsabilità civile per lo stesso titolo nei casi di dolo o colpa grave.

In relazione ai profili di compensazione connessi alla segnalazione fondata, si prevede che siano riconosciute forme di premialità in favore del dipendente; non si parla certo di premialità in denaro, la cosiddetta taglia, ma di altro, in favore del dipendente. Tali forme possono riguardare anche la valutazione della professionalità, da definirsi in sede contrattuale.

L'articolo 2 – e concludo, Presidente – riguarda la tutela del dipendente o collaboratore che segnala illeciti nel settore privato. Nella proposta Businarolo, questa parte era carente e c'è stato chiesto anche dall'ANAC di estenderla anche al privato. È modificato a tal fine il decreto legislativo n. 231 del 2001 relativo alla disciplina della responsabilità amministrativa delle persone giuridiche, delle società e delle associazioni.

PRESIDENTE. Deve concludere.

FLORIANA CASELLATO, *Relatrice per l'XI Commissione*. In particolare, si modifica l'articolo 6, che disciplina i modelli di organizzazione e di gestione idonei.

Chiedo che la Presidenza autorizzi la pubblicazione in calce al resoconto della seduta odierna del resto della mia relazione, che contiene le conclusioni (*La Presidenza lo consente, sulla base dei criteri costantemente seguiti*).

PRESIDENTE. Prendo atto che il Governo si riserva di intervenire nel seguito del dibattito.

È iscritta a parlare l'onorevole Gneccchi. Ne ha facoltà.

MARIALUISA GNECCHI. Grazie, Presidente. Ovviamente non ricalco quello che ha già detto la relatrice, la mia collega Casellato. Per quanto riguarda la Commissione lavoro, questa proposta di legge ha avuto una discussione e un ambito di approfondimento molto legato solo ed esclusivamente al ruolo del segnalante e alla sua protezione, proprio perché è evidente che venire a conoscenza di qualcosa che lede l'Amministrazione nella quale si lavora o l'azienda, o comunque il datore di lavoro, ma anche i colleghi, è chiaro che diventa una situazione per la quale si rischia di rovinarsi i rapporti fra colleghi ovviamente, ma anche di perdere la fiducia o mettersi in difficoltà col datore di lavoro o con i propri superiori.

È ovvio che tutti ci auguriamo che si riesca nel nostro Paese a creare una cultura della legalità e della correttezza, che va al di là di quelli che sono gli obblighi scritti in termini contrattuali o in termini formali da proposte di legge. Noi ci auguriamo e vorremmo vivere in un Paese nel quale, quando vieni a conoscenza di qualcosa che è contrario a quelli che sono i diritti normali di altri cittadini o le situazioni normali da correggere, ci sia una segnalazione perché questi fatti vengano a cessare.

Noi sappiamo ovviamente che la Commissione europea nella relazione sulla lotta alla corruzione presentata il 3 febbraio del 2014 ha delineato lo stato dell'arte delle azioni adottate dal nostro Paese per contrastare il fenomeno corruttivo.

Al netto delle criticità evidenziate sui diversi fronti di intervento, la strategia italiana era stata per lungo tempo esclusivamente imperniata su un approccio repressivo alla corruzione, che necessita oggi di essere integrato con il ricorso a strumenti di prevenzione che abbiano l'obiettivo di promuovere un cambiamento cul-

turale in grado di sollecitare lo spirito civico individuale, il rispetto delle regole e l'impegno di tutti i consociati a favore del bene comune.

È triste quindi la necessità di dover rafforzare la tutela del dipendente pubblico e privato che segnali illeciti; a noi sembrerebbe che debba essere comunque un encomio riconosciuto da tutti il fatto di segnalare delle situazioni di corruzione o di illecito. La materia è già stata in parte regolata — come è già stato detto — dalla legge n. 190 del 2012, nota come « legge Severino », che ha introdotto nell'articolo 54-*bis* del decreto legislativo n. 165 del 2001, quindi proprio nel testo unico sui pubblici dipendenti, una normativa per la tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti.

Tale normativa interviene nel solo settore pubblico, peraltro con esclusione degli enti di diritto privato sotto controllo pubblico e degli enti pubblici economici, introducendo per la prima volta disposizioni sulla tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti. Le disposizioni si applicano ai pubblici dipendenti che segnalano condotte illecite (fuori dei casi di calunnia, di diffamazione o di violazione nella vita privata) al superiore gerarchico, all'autorità giudiziaria o alla Corte dei conti. Nulla invece è previsto nel settore privato, ma noi ci rendiamo anche conto che ovviamente nel settore privato i lavoratori e le lavoratrici hanno anche uno stato giuridico diverso rispetto ai dipendenti pubblici che rispondono direttamente ai cittadini, oltre che all'amministrazione dalla quale dipendono. È proprio anche strutturalmente il senso stesso del rapporto di lavoro pubblico rispetto al rapporto di lavoro privato.

Va apprezzato il sistema di tutele del dipendente o del collaboratore che segnala illeciti nel settore privato, così come da articolo 2, con particolare riferimento all'introduzione di misure idonee a tutelare l'identità del segnalante e a mantenere la riservatezza dell'informazione in ogni contesto successivo alla segnalazione, nei limiti in cui l'anonimato e la riservatezza siano opponibili per legge, e alla previsione

della nullità del licenziamento ritorsivo o discriminatorio del soggetto segnalante, così come del mutamento di mansioni, ai sensi dell'articolo 2103 del codice civile, nonché di qualsiasi altra misura ritorsiva o discriminatoria adottata nei confronti del segnalante.

Su questo tema però va anche detto che le organizzazioni sindacali hanno sempre svolto questa funzione, nel senso che da sempre i lavoratori e le lavoratrici che venivano a conoscenza di un fatto da segnalare come fatto illecito era buon uso e normale che si rivolgessero al sindacato. Il rappresentante sindacale che riceveva la segnalazione normalmente si faceva dare una dichiarazione scritta e sottoscritta dal lavoratore o dalla lavoratrice — perché ovviamente anche il responsabile sindacale doveva tutelare se stesso dal rischio di dire delle cose non vere o che non rispettassero la realtà dei fatti — e ovviamente poi il sindacato agiva per conto del lavoratore o della lavoratrice in forma praticamente indiretta. Questa era la normale prassi che si utilizzava in termini di tutela dell'anonimato — lo dico tra virgolette — « anonimato » reale perché era solo il sindacalista o la sindacalista che conosceva la persona che aveva segnalato, però, nonostante l'anonimato della persona, poteva andare avanti rispetto a risolvere o tentare di risolvere quella che era la situazione sulla quale si dovesse agire.

Noi ci rendiamo conto che questo periodo è un periodo nel quale molte delle istituzioni e dei corpi intermedi hanno perso credibilità e fiducia nei confronti dei cittadini, però bisogna ovviamente mirare a ricreare questa fiducia, sia nelle istituzioni, che nello Stato, che nei corpi intermedi e, quindi, ovviamente mirare anche a riconoscere il ruolo delle organizzazioni sindacali. Vale la pena ricordare, visto che abbiamo anche in legge di stabilità dei tagli ai CAF e ai patronati, che sono comunque dei soggetti utili ai cittadini, che il lavoratore e la lavoratrice hanno una trattenuta mensile sulla propria busta paga per aderire ad una organizzazione sindacale e, quindi, è normale che abbiano anche delle forme di tutela e siano aiutati

e supportati anche in situazioni di questo tipo, nel settore pubblico e, ovviamente, nel settore privato.

Va apprezzata la previsione che in tali casi, quando risultano elementi di prova della natura ritorsiva e discriminatoria delle misure adottate, spetta al datore di lavoro l'onere della prova della sussistenza di legittime ragioni a fondamento della stessa. La discussione sull'onere della prova o sull'inversione dell'onere della prova è una discussione che nel diritto del lavoro ha avuto dei percorsi molto significativi. Quindi, è chiaro che definire che l'onere della prova sta in capo al datore di lavoro è sicuramente una cosa importante.

Chiudo, Presidente, segnalando comunque che vediamo una forzatura nel meccanismo previsto dalla cosiddetta premialità, che dovrebbe rappresentare l'essenza stessa del pubblico dipendente e, quindi, non si deve essere premiati se si svolge il proprio lavoro. E rimane da definire un punto di equilibrio tra il diritto alla segretezza del segnalante e il diritto di conoscenza delle contestazioni rivoltegli per il segnalato, anche al fine di un pieno esercizio del diritto di difesa. Quindi, con queste situazioni, che probabilmente il dibattito e la discussione in Aula serviranno comunque a chiarire, noi abbiamo affrontato questa discussione solo tenendo conto della parte del lavoratore e della lavoratrice in queste situazioni.

PRESIDENTE. È iscritto a parlare l'onorevole Occhiuto. Ne ha facoltà.

ROBERTO OCCHIUTO. Grazie Presidente, onorevoli colleghi, oggi iniziamo l'esame di un provvedimento che ha finalità sicuramente importanti: la tutela degli autori di segnalazioni di reati, il cosiddetto *whistleblowing*. Come si dice sempre più spesso, anche in questi casi, ce lo chiede l'Europa. La Commissione europea, infatti, nella relazione del 2014 ha invitato il nostro Paese a rafforzare gli strumenti anticorruzione, anche attraverso la piena funzionalità del dispositivo di tutela dei segnalanti previsti nel settore pubblico. L'intento da perseguire, l'obiettivo appena

richiamato, può risultare un intento, un obiettivo condivisibile. Noi stessi lo condividiamo, ma non condividiamo il modo in cui questo obiettivo si voglia perseguire attraverso questa proposta di legge. Ci piacerebbe che si facesse leva, sì sulla necessità di reprimere i comportamenti patologicamente corruttivi nelle imprese pubbliche e anche in quelle private, ma ci piacerebbe ancor di più che si mettessero in cantiere meccanismi per affermare davvero la promozione della cultura della legalità in positivo, attraverso percorsi che rendano la pubblica amministrazione più meritocratica e con possibilità di progressioni di carriera e di meccanismi di premialità maggiormente imperniati sulla meritocrazia. Io non faccio parte delle Commissioni giustizia e lavoro che hanno esaminato questo testo, ma so che, come è stato rilevato anche dai colleghi che mi hanno preceduto, queste Commissioni hanno approfondito un'indagine conoscitiva nel corso della quale diversi *stakeholder* auditi, tra i quali Confindustria, hanno rappresentato alcune perplessità.

Il provvedimento che esaminiamo oggi è il risultato di modifiche pressoché integrali. Lo diceva l'onorevole Businarolo: non è più il testo presentato dalla minoranza, dal MoVimento 5 Stelle, perché, a causa delle modifiche apportate nelle Commissioni, questo testo è stato profondamente modificato. Nonostante queste modifiche, però, il provvedimento che arriva oggi in Aula non risponde realmente alla tanto invocata logica della prevenzione, quanto piuttosto ad una logica di mera delazione, costituendo in verità un sistema che, se da un lato non garantisce compiutamente chi denuncia fenomeni corruttivi nelle aziende pubbliche o private, dall'altro crea anche una condizione di instabilità in queste amministrazioni. La proposta di legge alimenta una dannosissima cultura del sospetto. La cultura del sospetto, infatti, signor Presidente, ancor più applicata al diritto, trasforma un fatto giuridicamente rilevante in una possibile e del tutto teorica condotta delittuosa, sia per quanto riguarda il pubblico impiego, che per il settore privato. Per l'uno e per

l'altro il rischio concreto è di arrivare ad una condizione di totale instabilità e di incertezza. Il testo risultante dall'esame nelle Commissioni contiene, infatti, troppe ambiguità e misure molto vaghe che non contribuiscono, come dicevo prima, né a tutelare in modo concreto il segnalante, né costituiscono un efficace deterrente contro denunce false e pretestuose. Si fa riferimento, ad esempio, al concetto di buona fede rispetto al quale il segnalante dovrebbe essere tutelato; concetto che risulta altamente discrezionale, se non pericoloso, perché potenzialmente applicabile ad una serie infinita di fattispecie.

Diversamente da quanto affermato, la proposta di legge in esame non rappresenta una sistematizzazione giuridica della materia, ma, al contrario, comporta proprio la destabilizzazione del sistema, tanto nel settore pubblico, dove già esiste una disciplina legislativa, quanto in quello privato. Vorrei ricordare che l'articolo 1 della legge 6 novembre 2012, n. 190, recante disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione, l'articolo, cioè, che ha istituito l'Autorità nazionale anticorruzione e ha disciplinato per la prima volta nella legislazione italiana la figura del cosiddetto *whistleblower*, con particolare riferimento al dipendente pubblico che segnala illeciti, è un articolo che già c'è, è una norma che già è vigente nel nostro ordinamento. È vero, viene offerta una parziale forma di tutela, ma è una norma che era già presente nel nostro ordinamento. Questa disposizione è oggi nuovamente oggetto di modifica da parte del provvedimento che ci accingiamo ad esaminare e rispetto al quale la Commissione affari costituzionali, nell'esprimere il proprio parere, ha osservato l'opportunità di specificare meglio la condotta di abuso che può essere oggetto di segnalazione. In altre parole, la I Commissione ha sottolineato il fatto che le disposizioni in tema di segnalazione del reato sono per l'appunto troppo vaghe, ampie e, perciò, ambigue, rendendo di fatto questo provvedimento, da un lato troppo esposto alla possibilità di false denunce e dall'altro probabilmente

inutile. Forza Italia ha presentato numerose proposte emendative già nelle Commissioni e poi in Aula, raccogliendo le diverse istanze rappresentate, anche in sede di indagine conoscitiva. Lo ha fatto per circoscrivere, innanzitutto al settore pubblico, la tutela per gli autori di segnalazione dei reati. Il nostro timore è che il provvedimento promuova una cultura della delazione sistematizzata, che comporti la destabilizzazione della pubblica amministrazione e delle imprese private, consegnate di fatto alla giurisdizione dell'Autorità nazionale anticorruzione.

A margine di un convegno sul tema, pochi mesi fa, Raffaele Cantone, che è il presidente dell'ANAC, dichiarò che la delazione non è una brutta parola e che quindi serve più coraggio da parte del legislatore ed è forse necessario sporcarsi un po' le mani ed avere il coraggio di dare maggiore tutela e riservatezza al denunciante. Bene, ma per chiarire lo scenario che si verrebbe a creare, ritengo utile, anzi importante, richiamare il parere espresso dall'Unione delle camere penali, in termini di *whistleblowing*, dopo le affermazioni di Cantone che ho appena richiamato. Dice l'Unione delle camere penali — leggo testualmente —: il problema non è tanto quello di spiegare quali diverse e non del tutto riprovevoli condizioni etiche e culturali giustificerebbero una qualche avversione ad un uso eccessivamente disinvolto dello strumento ma quali rischi di sviamento possa comportare un troppo semplicistico trasferimento da un contesto aziendale a quello puramente penale processuale; questi meccanismi, calati nella realtà del nostro sistema processuale, se utilizzati come fonte di prova, entrerebbero in rotta di collisione con la copertura della fonte medesima, e se, al contrario, utilizzati come semplice ed anonima notizia di reato, potrebbero avallare i peggiori comportamenti (vendette, invidie, atti di sciacallaggio) di un'impresa ai danni di un altro, fornendo all'autorità giudiziaria una quantità di materiali informativi e di spunti investigativi tutti astrattamente suscettibili di accertamenti e di attenzionamenti, come si dice in questi casi, ma tutti

al tempo stesso suscettibili di trasformarsi in un'autentica ed inesauribile macchina del fango istituzionalizzata. In ultimo, chi denuncia l'illecito fa il proprio dovere di cittadino, apprezzabile, in quanto si assume la responsabilità della propria scelta e perché abbandona la mentalità omerosa. Compie un atto che è apprezzabile, perché è per l'appunto un atto esemplare del quale essere orgogliosi davanti alla collettività. E una simile idea non ha bisogno certo né di tutela né di riservatezza. Questo è quello che in sostanza ha scritto e ha dichiarato l'Unione delle camere penali; questo, però, è anche quello che noi riteniamo si debba affermare per valorizzare l'atteggiamento di chi denuncia eventi corruttivi abbandonando appunto una mentalità omerosa. Ci preoccupa, invece, il fatto che quando si discute di questo tema a volte la nostra mente va ad un riuscito film di pochi anni fa intitolato « Le vite degli altri », nel quale si descrivevano in modo puntuale i metodi invasivi utilizzati dalla Stasi per spiare comportamenti dei cittadini tedeschi nella Germania dell'Est. Non vorremmo assistere, signor Presidente, ad una vera e propria inaugurazione di un nuovo Stato di polizia. Quando il presidente dell'ANAC, Cantone, ha dichiarato che la delazione non è una brutta parola, in quella circostanza si riferiva in modo particolare alla delazione di tipo fiscale, ma poco importa. Si tratta della diffusione di un vero e proprio clima da Stato di polizia che ci fa rabbrivire; che fa rabbrivire noi, ma che, siamo sicuri, farebbe rabbrivire anche molti cittadini, se solo fossero compiutamente informati su questo.

PRESIDENTE. È iscritto a parlare l'onorevole Vignali. Ne ha facoltà.

RAFFAELLO VIGNALI. Grazie, signor Presidente. Mi rincesce dovere esprimere la nostra più assoluta contrarietà, come gruppo, a questo provvedimento. Siamo contrari a questo provvedimento da diversi punti di vista; innanzitutto da un punto di vista culturale. Noi abbiamo bisogno di un Paese normale e un Paese normale è

fondato sulla coesione e sulla fiducia, non sul sospetto. Il sospetto disgrega la società e mina la convivenza. E noi partiamo dal fatto che la stragrande maggioranza, la quasi totalità, la normalità statistica della nostra pubblica amministrazione e delle nostre imprese siano fatte da persone perbene.

Altri, invece — capisco culturalmente, anche se non condivido nel modo più assoluto —, cercano il male ovunque, anche dove non c'è. E questo è un provvedimento veramente di natura hobbesiana, con l'idea che l'uomo è lupo all'uomo. Su questo, francamente, non possiamo condividere. Non possiamo condividere questa concezione della persona, della società e dello Stato in alcun modo. Diceva giustamente prima il collega Occhiuto: questo è un provvedimento da Germania dell'Est, ma prima della caduta del muro. Avrebbe potuto partorirlo la Stasi e far venire in mente il film «Le vite degli altri». Non è una questione che manchino in questo Paese, intensificati anche da questo Governo, gli strumenti di lotta alla corruzione, che si stanno facendo! Non è vero che non si sta facendo, però dobbiamo anche stare attenti alle norme che facciamo. Provo a entrare un po' nel merito anche dal punto di vista dei contenuti. Peraltro, anche dall'intervento della collega Gnechi, purtroppo ho avuto delle conferme. Primo: abbiamo già norme per prevenire e segnalare reati e irregolarità — reati e irregolarità, che sono fatti, non sono sospetti! — e denunciarle, giustamente, è stato detto dai colleghi che mi hanno preceduto, è dovere dei cittadini, di tutti, nessuno escluso. Nel provvedimento si parla di buona fede: chi è in buona fede oggi già denuncia ed è già tutelato. Non vorremmo, invece, che questa diventasse una norma che tutela chi non è in buona fede, chi attraverso questa norma penserà a tutelare se stesso, non la pubblica amministrazione o le imprese. Ad esempio, in entrambi gli articoli, il primo e il secondo: cosa significa che il denunciante ritiene altamente probabile che la condotta illecita o l'abuso si sia verificato? Anche in quest'Aula tante volte sentiamo appunto

collegi che pensano esattamente che sia altamente probabile, salvo il fatto che poi magari non è assolutamente vero. Secondo: con questo provvedimento si crea un forte squilibrio tra chi accusa e chi si trova costretto a difendersi, lo diceva prima anche la collega Gnechi. È stato fatto soltanto dal punto di vista del dipendente o di alcuni dipendenti, e già questo dovrebbe dire che non è un buon provvedimento, perché quando semplicemente si interviene a tutelare o favorire — come vedremo — una parte, evidentemente c'è uno squilibrio. Con questo provvedimento si mettono nelle mani di chi accusa armi imponenti e nuove; chi viene accusato può ricorrere solo con gli strumenti del codice penale e civile: ci sembra un po' asimmetrica la cosa. Chi è accusato non sa di esserlo e non sa di che cosa è accusato, non è solo questione di anonimato di chi accusa! Io non so se questo sia conforme a uno Stato di diritto, per non parlare della premialità. Se denunciare è un dovere, perché chi lo fa deve essere premiato? E per chi è accusato, se venisse poi prosciolto, che premio c'è? A parte le prime pagine, magari per un mese, sui giornali viene macchiato come corrotto, poi magari un trafiletto, alla fine, a pagina 57. Non c'è bisogno di ricorrere alla storia di questo Paese per sapere che queste cose succedono normalmente. La segretezza, perché non vale anche per chi è accusato, che magari si trova appunto sulle prime pagine? Per non parlare della parte sulle imprese: vi rendete conto di che oneri stiamo mettendo anche sulle microimprese? A parte un'aberrazione giuridica (l'inversione dell'onere della prova), nell'antica Roma i delatori — perché questa è la traduzione di *whistleblower*: delatore; sicofante in greco), dovevano fornire le prove dell'accusa, non un sospetto che avesse una parvenza di verosimiglianza. Giustamente, diceva fra l'altro la collega Gnechi: attenzione perché — lo dico soprattutto ai colleghi del PD — si esautora completamente il ruolo del sindacato.

Invito anche ad andare a vedere cosa succede in giro per il mondo; c'è un bellissimo sito — forse magari chi ha

proposto la proposta di legge si ispirava a quello cinese, dello Stato cinese — dove si invita alla delazione. C'è stato un picco esponenziale dei suicidi e non si sa se quelli accusati erano accusati di illeciti o erano semplicemente nemici politici di chi governa quel Paese. Ma la storia italiana conosce molto bene questa figura appunto, ripeto, del delatore. Non vorrei andare alle citazioni dotte, ma forse magari qualcuno dovrebbe rileggersi cosa diceva Tacito di queste persone: « così i delatori, razza di uomini inventati per la pubblica rovina, non abbastanza tenuti a freno neppure dalle pene, venivano ora incoraggiati con la prospettiva dei premi ». Sono 2 mila anni che queste cose succedono in Italia, ripeto, con la differenza che però nell'antica Roma c'era l'obbligo di fornire la prova da parte di chi accusava. Seneca diceva che i delatori alimentano e fomentano solo la rabbia pubblica; non so se è quello di cui abbiamo bisogno in questo Paese. Costantino e Teodosio addirittura punirono pesantemente i delatori con la riduzione in schiavitù o con la condanna a morte, forse perché erano imperatori cristiani e si ricordavano che c'era stato un delatore qualche secolo prima che si chiamava Giuda, che è stato premiato con 30 denari. Chiudo veramente con una bellissima citazione, però da Aristofane, « Le rane ». C'è un personaggio a cui va il delatore, il Sicofante, per chiedergli che gli faccia delle ali perché lui fa di mestiere il delatore e chiede le ali perché vuole andare a volare sulle isole per poter fare le sue denunce, e chi costruisce le ali, Pistetero, dice: questo è dunque il tuo lavoro, giovane come sei non trovi di meglio che denunciare gli stranieri? Che posso farci, dice Sicofante, non so zappare. E Pistetero risponde: ma ci sono tanti mestieri dignitosi con cui un uomo robusto come te può guadagnarsi onestamente da vivere, piuttosto che intricare in tribunale. E il Sicofante dice: ti ho chiesto ali, non consigli. Chiudo, Presidente. Noi siamo a favore del contrasto pesante agli illeciti nella pubblica amministrazione, ai reati nella pub-

blica amministrazione, comportamenti scorretti ovunque ci siano, istituire per legge la delazione col premio francamente la riteniamo una cosa non appena non utile, ma assolutamente nociva per la società, per l'economia e per tutto il Paese.

PRESIDENTE. È iscritto a parlare l'onorevole Baroni. Ne ha facoltà.

MASSIMO ENRICO BARONI. Signor Presidente, mi inserisco all'interno della discussione sulle linee generali cercando di mettere in luce alcune situazioni e di sollecitare un dibattito che spero verrà raccolto anche domani e nei giorni successivi. Relativamente all'aspetto culturale di questa proposta di legge, bisogna fare un inciso, Presidente: qui si vuole cercare di giustificare un fallimento istituzionale italiano, soprattutto dato dalla politica, per cercare di mantenere uno *status quo*. Questo *status quo* è della casta italiana; noi ad esempio sappiamo che circa 33 mila politici in Italia danno lavoro su chiamata diretta a oltre un milione e cinquanta mila italiani. Allora, di questi 33 mila, abbiamo mille parlamentari e poi tutti i consiglieri regionali, comunali e quant'altro. La cifra di un milione e cinquanta mila ovviamente comprende anche il collegio dei sindaci e il collegio dei revisori; allora il potere che ha la politica, che ha la casta dei politici e dei loro amici all'interno delle partecipate, è impressionante. È per questo che noi vediamo costantemente sempre le stesse persone da vent'anni che ci governano e che si palleggiano questo tipo di governo, nonostante abbiano fatto le più emerte schifezze in ambito istituzionale e siano riusciti a passarla liscia con prescrizioni delle cose che in altri Paesi sarebbero assolutamente incommunicabili per il tasso di vergogna che solleciterebbero in un cittadino normale. In merito a uno degli ultimi interventi, quindi quando si parla di abolire la cultura dell'indagine o la cultura del sospetto, ricordiamo al collega che la cultura dell'indagine — di cui il MoVi-

mento 5 Stelle in questo momento si fa portatore, anche attraverso un sano sospetto nei confronti di colleghi che godono di troppi benefici e di troppe prerogative per poter lavorare in maniera circostanziata — è stata una delle migliori cose che è successa all'interno della riforma della psichiatria europea, perché nel momento in cui noi avevamo le culture totalizzanti, i manicomi e i nosocomi in cui prendevamo delle persone e le buttavamo, ai tempi del Basaglia, in queste strutture in cui qualsiasi cosa dicevano non venivano credute, la cultura dell'indagine riuscì a fare una riforma attraverso la *psychothérapie institutionnelle* all'interno dei manicomi francesi, mettendo sotto indagine in maniera culturale gli stessi ospedali e aprendo alla comunità, aprendo una discussione in cui i portatori di interessi, i capi, i medici, i responsabili di queste strutture totalizzanti erano i primi a mettersi in discussione. Noi abbiamo avuto bisogno di Basaglia che a un certo punto ha fatto incavolare la cittadinanza italiana, è riuscito a portarsi dietro un po' di cittadini, ha fatto chiudere delle strutture assolutamente aberranti e chissà quanti, a partire dalla Merini, sono stati là dentro a denunciare fatti e situazioni di potenti che erano assolutamente vergognosi. Quindi un po' di cultura dell'indagine applicatela prima ai vostri partiti, applicatela prima ai vostri microambiti organizzativi e istituzionali prima di cercare di rendere all'acqua di rosa una proposta di legge che molti Paesi in Europa ci hanno chiesto come urgente, la stessa legge Severino deriva da questo mandato internazionale, nel tentativo di eliminare un po' di corruzione in questa bistrattata Italia in cui solo nella sanità abbiamo 6 miliardi accertati di corruzione continuativa. Allora cosa si pensa di fare in Commissione? Si pensa di fare, con grande attenzione ma con finta distrazione, Presidente, di fatto svuotare completamente una legge molto articolata, con degli articoli semplici di tre o quattro righe, e riempirla completamente del testo del PD, che sostanzial-

mente è il testo Ferranti. Il testo Ferranti, che è arrivato con grandissimo ritardo all'interno della discussione e che adesso, con un incredibile colpo di mano, velocissimo, in cui l'occhio non si è reso conto di quello che è successo perché la mano è stata più veloce, ci ritroviamo a discutere con la facciata del Movimento 5 Stelle. Noi ovviamente chiedevamo di più, il *benchmark* che chiedevamo di raggiungere era assolutamente più alto, era un *benchmark* di tipo europeo. È inutile parlare del fatto che noi vogliamo scimmiettare gli americani quando dobbiamo andare dietro a loro in politiche estere, in decisioni strategiche in cui abbiamo situazioni in cui siamo completamente esclusi, e invece, per cercare di rigenerare uno stato culturale, per cercare anche di creare una situazione in cui non tiriamo dentro come al solito il buono e il bello dei sindacati — in questo momento veramente in tanti qui dentro dovremmo criticare il lavoro dei sindacati, il cui mandato sociale è stato tradito, è stato tradito da anni, perché il loro lavoro di denuncia anche delle istituzioni politiche, dei più forti rispetto ai più deboli, non avviene più — tutto viene messo e liquefatto all'interno di profumo di rose ed è il profumo di rose che ci vuole proporre il PD, mentre noi proviamo anche a responsabilizzare i cittadini attraverso magari una proposta che possa anche far discutere e coinvolgere i cittadini nella manutenzione onesta delle proprie istituzioni, magari attraverso un *living learning*.

Non sarà la proposta migliore sulla faccia di questa terra, perché la proposta migliore ancora deve essere scritta, ma sicuramente è una proposta innovativa, se addirittura Confindustria arriva a dire che è l'anello mancante per cercare di far funzionare un livello industriale, un livello impiegatizio, un livello lavorativo, che possa essere degno del fatto che noi vogliamo escludere l'omertà, vogliamo tentare di dare una premialità, anche come sperimentazione — perché no? — per vedere magari poi fra due o tre anni. La legge Severino è stata fatta allo stesso

identico modo. È la stessa cultura istituzionale che ha portato alla scrittura della legge Severino. Se fosse stato per il PD, se fosse stato per il centrodestra, la legge Severino non sarebbe mai stata scritta. Questa legge viene dall'Europa, ed è una legge che vuole e pretende la trasparenza nelle istituzioni, che chiede un segnalatore. È un *whistleblower* debole quello all'interno della legge Severino. Noi con questa proposta chiediamo di rafforzarlo. Abbiamo chiesto come mai non c'è stato questo dialogo, questo tentativo di porre degli emendamenti nel merito dell'articolo quando questo articolato è stato completamente stravolto. È stata sostituita una legge con un'altra, non si sa bene mandata da chi. Per entrare nel merito, l'inversione dell'onere della prova è un altro tentativo di scuotere un pochino queste istituzioni e questa politica comunque troppo spesso corrotta, nel momento in cui poi le istituzioni, che sono asservite a una politica collusa, si trovano magari con i sindacati, come diceva prima la mia collega del PD, che vanno a denunciare il fatto che in tutte le ospedalità private del Lazio vengono messi i lavoratori in cassa integrazione oppure vengono messi con contratto di solidarietà, nel momento in cui i bilanci non giustificano questo tipo di passaggio, questo tipo di constatazione istituzionale. Però il sindacato controlla il bilancio, ma non va a vedere che i soldi sono spariti dalla società e se è stata fatta una partita di giro. Allora abbiamo licenziamenti collettivi, abbiamo cassa integrazione, perché c'è il ricatto occupazionale, allora abbiamo dei sindacati più deboli con poca pubblicità che denunciano la triplice, che denunciano le associazioni di categoria, gli *stakeholder* che difendono questi portatori di interesse da centinaia di milioni di euro. Abbiamo per esempio l'AIOP, l'associazione italiana ospedalità privata, in cui il direttore generale è tale Casanatta che riceve la triplice per quanto riguarda i problemi dei lavoratori con l'ospedalità privata. Questo Casanatta è stato arrestato ed è tuttora il direttore generale ed è lui

che accoglie tutte queste segnalazioni, visto che si dice che l'istituzione giuridica italiana già prevede tutte queste belle cose. È lui che accoglie queste segnalazioni da parte della triplice ed è lui che è stato rinviato a giudizio con mister sanità del Lazio per la truffa dell'ex San Raffaele di Velletri di 160 milioni di euro. Il plenipotenziario della Tosinvest, lui, e Angelucci. Allora magari non avremmo potuto intercettare prima se avessimo avuto una legge sul *whistleblower* potente, forte, sperimentale? Abbiamo aspettato che si arrivasse a 160 milioni di euro sottratti dalle casse pubbliche, prima che arrivasse la magistratura. Non riusciamo a creare delle istituzioni, dei filtri intermedi, in cui semplicemente si prova a istituire il fatto che ci si controlla anche attraverso delle premialità, anche attraverso l'inversione dell'onere della prova, perché poi alla fine c'è un giudizio. Abbiamo tre gradi di giudizio e, se permettete, non mi basta che al primo grado di giudizio deve fermarsi tutto, perché è facile «buttarla in caciara». Io a un certo punto mi scappa una brutta parola, ho detto un'imperfezione all'interno di una denuncia molto più ampia, e mi becco subito la condanna per diffamazione, magari per un decimo della segnalazione che ho fatto, e il novanta per cento viene buttato a mare?

Allora questo è il modo di «buttarla in caciara» che fanno gli studi legali dei potenti, che riescono a mettersi lì a spendere molti soldi e chi sta indietro rispetto a tutele giuridiche, economiche e sociali, si trova sempre col cerino in mano. Io vi posso dire che in un ente pubblico non economico c'è stata una segnalazione potentissima in merito a un conflitto di interessi di un presidente di un ordine professionale e una grande casa sanitaria di prodotti che sta sponsorizzando questa persona, e il responsabile anticorruzione di questo ente pubblico non economico, mi perdoni Presidente, è nella merda fino al collo.

PRESIDENTE. Non la perdono e se ripete questo termine le tolgo la parola.

MASSIMO ENRICO BARONI. Benissimo, era per rendere l'idea, Presidente.

PRESIDENTE. Oltre l'idea, ha reso anche un linguaggio che qui dentro non si usa, almeno quando presiedo io. Quindi, la prego di andare avanti, usando un linguaggio consono a quest'Aula. Può riuscirci!

MASSIMO ENRICO BARONI. Benissimo, quindi queste sono solo alcune delle constatazioni che vengono fatte del mancato dibattito in Commissione. Ogni tanto bisogna anche dire una parolaccia per risvegliare il fatto che ci sono delle altre vie, che c'è un'altra possibilità di fare le cose. Io ho una cittadinanza americana e so benissimo che, in alcune situazioni, la legge americana funziona meglio che le leggi di tipo latino, perché sono rimaste vecchie, obsolete e non riusciamo a fare questi innesti. Dobbiamo fare arrivare Monti, con la Bocconi, per fare delle cose semplici come queste? Allora la discussione che è stata chiusa all'interno della Commissione volete liquefarla all'interno di una discussione anche più ampia? Noi non ve lo permetteremo. Voi state levando una possibilità ai cittadini, state levando una possibilità alle istituzioni di avvicinarsi ai cittadini, semplicemente indebolendo una proposta di legge molto forte, levando il meccanismo della premialità, rendendolo generico, come se parlassimo a dei bambini: « sì, poi dopo vi daremo una premialità non meglio specificata ». Questa persona si sta giocando tutto, magari per una questione di principio, però noi alle questioni di principio qua dentro, Presidente, chissà come mai, proprio qua dentro, non ci crediamo.

PRESIDENTE. È iscritto a parlare l'onorevole Vazio. Ne ha facoltà.

FRANCO VAZIO. Grazie, Presidente, se fossimo all'esame di avvocati o di magistratura questo intervento lo bollerebbero come non giudicabile, perché fuori tema.

Più che un intervento, una discussione generale, mi pare un comizio afferente cose che non c'entrano proprio nulla con questa legge. La corruzione e i fatti illeciti non devono essere repressi perché così è statuito nel codice penale, ma anche, ad oggi, soprattutto, per i riflessi che tali fenomeni producono nell'economia e nelle relazioni internazionali del Paese, e noi lo sappiamo bene, perché in questa direzione ci siamo mossi. Il contesto in cui si fa impresa incide, infatti, in modo sostanziale sulla possibilità di aumentare la produttività, di allocare le risorse, verso comparti e imprese più competitive. È evidente che un sistema efficiente, in cui la legalità assume un significato pregnante e reale, favorisce innovazioni, imprenditorialità, e rimuove rendite di posizione e restrizioni alla concorrenza. Come ha avuto modo di ribadire in più circostanze il Governatore della Banca d'Italia, Ignazio Visco, il rispetto della legalità svolge un ruolo fondamentale. La criminalità organizzata, la corruzione e l'evasione fiscale, non solo indeboliscono la coesione sociale, ma hanno anche effetti deleteri sull'allocatione delle risorse finanziarie, umane e sull'efficacia delle riforme in atto. Noi sappiamo che questi dati e questa situazione trovano conferme e riscontro anche in atti comunitari e non vi è dubbio che per affrontare tutto ciò non siano sufficienti solo norme repressive, ma ad esse devono essere accompagnate politiche di controllo e di prevenzione particolarmente incisive. Servono politiche preventive, forti, che includano norme etiche di sensibilizzazione e che consentano di avere piena ed immediata conoscenza, meccanismi di controllo, sia esterni che interni, cioè una trasparenza vera.

Fatta questa premessa mi sento di affermare che in questi ultimi anni, sebbene vi sia ancora molta strada da percorrere, per quanto riguarda il nostro Paese, alcuni passi importanti, nella giusta direzione, sono stati fatti.

La legge n. 190 del 2012 rappresenta, infatti, un provvedimento legislativo che

contiene in sé principi e norme di contrasto e di indirizzo molto forti, un provvedimento a cui ne sono seguiti altri, che hanno dato ancora maggiore esecuzione a quel principio. Ricordo che è proprio a partire dalla legge n. 190 del 2012 che si è costituita l'Autorità nazionale anticorruzione, che si sono dettate specifiche misure volte alla trasparenza dell'attività amministrativa e che si è prevista una tutela del dipendente pubblico che denuncia e riferisce di condotte illecite apprese in ragione del suo rapporto di lavoro. Ed è con il decreto-legge n. 90 del 2014 che il Governo e il Parlamento hanno definito la funzione dell'Autorità nazionale anticorruzione, oggi guidata da Cantone, ed alla stessa hanno assegnato i poteri già in capo all'Autorità di vigilanza sui contratti pubblici. Il 27 maggio di quest'anno il Parlamento ha poi approvato la legge n. 69, la legge anticorruzione, che prevede strumenti più stringenti contro il crimine, misure più repressive, più efficaci e pene più severe.

Nell'animo di chi, come me, ha approvato questi provvedimenti c'è la convinzione di essere andati nella giusta direzione, di avere aumentato da un lato la forza repressiva — pensiamo al patteggiamento condizionato e alla restituzione del maltolto —, di avere adeguato dall'altro lato le pene alla grande disapprovazione sociale di questi fenomeni delittuosi, di avere assegnato all'Autorità nazionale anticorruzione poteri necessari ed importanti per contrastare in via preventiva il fenomeno della corruzione, nonché un potere di intervento più ampio ed integrato per quanto riguarda le funzioni finalizzate ad assicurare un'azione coordinata nell'attività di controllo, di prevenzione e di contrasto.

Questo è sufficiente? Tutto ciò riuscirà a ridurre l'odioso e grave fenomeno della corruzione generale e dell'illegalità? Sono domande alle quali solo il tempo potrà dare un'efficace risposta. È importante, però, che la politica e le istituzioni non si fermino. È in questo quadro che si inse-

risce la discussione di questa legge *whistleblowing*, sulla tutela dei dipendenti che segnalano illeciti. Ebbene sono già quasi 250 anni da quando Benjamin Franklin, il primo *whistleblower* della storia, denunciò il governatore del Massachusetts per accordi con il Governo inglese contro i coloni americani. Ebbene, dopo 250 anni, a me pare che il nostro Paese abbia fatto dei passi importanti con la legge n. 190 del 2012 e oggi con questa riforma.

Io non sono assolutamente d'accordo su quanto ha detto il collega sul lavoro fatto dalla Commissione perché, se noi andiamo a rileggere le audizioni, ci dicono che siamo andati proprio nella direzione giusta, probabilmente migliorabile, ma nella direzione giusta. Cantone, che viene citato anche da chi ha voluto criticare questa proposta di legge, dice che la normativa internazionale, nonché le raccomandazioni autorevoli dei tavoli internazionali ai quali l'Italia partecipa, non distinguono tra sfera pubblica e sfera privata, intendendo che l'istituto del *whistleblower* debba applicarsi ad entrambe le situazioni. E, ancora, dice che il completamento del sistema normativo andrebbe realizzato attraverso una modifica della legge n. 190 del 2012, eventualmente anche in raccordo con la disciplina di cui al decreto legislativo 8 giugno 2001 n. 231, cioè recante responsabilità amministrative da reato, e quindi non attraverso una legge asistemica e non interna ad un piano normativo già previsto. E, ancora, è la Confindustria che ci dice nell'audizione che noi abbiamo fatto nelle varie Commissioni, che è l'occasione per raccordare la nuova disciplina con la responsabilità amministrativa degli enti e sarebbe opportuno prevedere che il sistema di tutela del segnalante adottato venga valutato ai fini del giudizio di idoneità del modello organizzativo del decreto legislativo n. 231. Ma ci dicono anche degli aspetti di criticità delle quali la Commissione doveva e non poteva non tenere conto, perché altrimenti non si fanno le audizioni: non si fa nulla, si fa autonomamente un processo legisla-

tivo. Ma, quando si fanno le audizioni, di queste bisogna tenere conto. E ci dice che il concetto di buona fede, così com'era introdotto nella legge, era un concetto molto opaco, non specificato. E ci dice ancora in queste audizioni che le garanzie di protezione del segnalante devono essere equilibrate, anche con una deterrenza rispetto a denunce non fondate e soprattutto considera essenziale realizzare un contemperamento, appunto, tra l'esigenza di introdurre un'efficace tutela dei *whistleblower* e quella di salvaguardare l'autonomia degli operatori economici.

Quello che viene portato oggi all'esame è un testo che certamente è coordinato ed inserito nel sistema ed è certamente una norma di cui parla il decreto legislativo n. 231. Ed è certamente un testo, questo sì, più equilibrato, nel quale vi sono garanzie e contrappesi tra *whistleblower* e denunce temerarie. Certo, c'è un concetto maggiormente specificato di buona fede da parte di chi denuncia, ma io credo che, sotto questo profilo, l'Aula con una discussione attenta potrà ulteriormente migliorare questo testo. Infatti dobbiamo andare in una direzione di maggiore tutela, ma anche di maggiore attenzione.

Credo che gli emendamenti che sono stati presentati e che hanno, a dire del Movimento 5 Stelle, stravolto questa proposta di legge — che poi in realtà è un alto progetto di legge che mi vede anche cofirmatario —, abbiano fatto un buon lavoro, proprio nella direzione che ci è stata enunciata da coloro che sono venuti in Commissione a darci un'indicazione. Non voglio ripercorrere gli articoli di legge, perché bene ha fatto il relatore. Cosa si può fare? Io credo che la discussione, se è una discussione vera, potrà migliorare questo testo. Non dobbiamo fare dei comizi in quest'Aula: dobbiamo cercare di fare i legislatori per migliorare i testi che ci vengono portati all'esame. Noi abbiamo una disponibilità a valutare proposte emendative per migliorare questo testo. E cosa non si deve fare? Presidente, noi non dobbiamo riempirci gli occhi di demago-

gia. Penso a quello che la relatrice Businarolo ha lanciato alla stampa, che il Partito Democratico è dalla parte dei corrotti. Io ricordo al Movimento, al quale appartiene questa collega, che, quando si è votato in quest'Aula sull'anticorruzione, quando si è votato il voto di scambio politico mafioso, quando si è deciso di introdurre il reato di autoriciclaggio e di falso in bilancio, il Partito Democratico ha votato a favore e il Movimento 5 Stelle ha votato invece contro questi provvedimenti. Quindi, quando si parla di trasparenza e di decisione nell'indicazione della direzione delle leggi, si deve tenere conto che poi queste passano attraverso le scelte in quest'Aula. Noi eravamo a favore di queste cose, voi eravate contro, come sempre lo siete stati. E allora, quando si antepone la pubblicità e la progressione personale rispetto agli interessi del Paese, si commette uno sbaglio.

Così come è uno sbaglio pensare sempre di avere in tasca la verità. Faccio un riferimento e faccio un esempio ai colleghi del Movimento 5 Stelle: poche settimane fa plaudivano e irridevano il Parlamento, dicendo che l'introduzione del falso in bilancio è stata una cattiva norma, perché era una norma che prendeva in giro la magistratura, perché la magistratura aveva sconsigliato quella norma realizzata e approvata dal Parlamento. Ricordo a questi colleghi che bisogna essere pazienti e pensare che la verità non è sempre nelle proprie tasche. È proprio di queste ore — parlo di qualche giorno fa — una sentenza nuova della Corte di cassazione, della V sezione, proprio la stessa a cui facevano riferimento questi colleghi, che dice: sul falso in bilancio avete fatto bene, quella norma si applica anche quando non si riferiscono solamente i fatti materiali, ma anche quando si parla di elementi valutativi. Quindi, bisogna avere più prudenza e sapere che, a volte, la pazienza e l'attenzione delle norme fanno fare dei passi in avanti.

Il PD ha imboccato una strada di vero cambiamento, per quanto riguarda le leggi

sulla giustizia contro i corrotti, per rimuovere una profonda illegalità, che nel Paese sussisteva e della quale noi credo ci dobbiamo fare carico, come una colpa collettiva, non come una colpa di partito, perché questa non ci appartiene. Credo che, sotto questo profilo, il PD ha imboccato una strada vera, una strada forte, perché parlano gli atti approvati, non sono comizi nelle piazze.

Ebbene, io credo che governare questo Paese significa assumersi le responsabilità delle scelte, proprio quello che noi abbiamo fatto, quello che stiamo facendo e che faremo anche con questo provvedimento di legge. Noi ci assumiamo le responsabilità, noi non fuggiamo di fronte a fatti incresciosi che sono accaduti e ce ne assumiamo la responsabilità, cercando di cambiare le leggi che non funzionano. Questo il MoVimento 5 Stelle non lo ha fatto, non lo ha fatto ieri, non l'ha fatto oggi e presumo che, con gli interventi di quest'oggi, ci dica anche che non lo farà neanche domani (*Applausi dei deputati del gruppo Partito Democratico*).

PRESIDENTE. Non vi sono altri iscritti a parlare e pertanto dichiaro chiusa la discussione sulle linee generali.

**(Repliche delle relatrici e del Governo
— A.C. 3365-A)**

PRESIDENTE. Ancorché abbia terminato il tempo, concedo qualche ulteriore minuto per replicare alla relatrice Francesca Businarolo.

FRANCESCA BUSINAROLO, *Relatrice per la II Commissione*. Grazie Presidente, visto che ho pochi minuti volevo solo replicare a qualche questione che è stata sollevata durante la discussione. La prima che mi ha colpito riguarda soprattutto la questione culturale, perché l'Italia sembra che per alcuni, che purtroppo non sono più presenti in Aula, non sia abbastanza matura per un provvedimento del genere.

Addirittura ho sentito parlare di Germania Est! Io voglio ricordare a chi ha fatto questa citazione infausta che questi tipi di provvedimenti, con questi tipi di tutele, sono applicati nei più evoluti sistemi giuridici internazionali, partendo dall'America, che lo applica dal 1986, alla Gran Bretagna, alla Francia, alla Germania, addirittura alla Romania! Quindi altro che Germania Est!

Per quanto riguarda poi il provvedimento nel merito, io mi sono sentita veramente presa in giro in queste ultime dichiarazioni perché mi si dice che noi votiamo contro e non facciamo le proposte! Ecco, continua il monologo legislativo del Partito Democratico, perché democratico non è in quanto questa proposta, che ripeto era in quota minoranza, è stata completamente svuotata di qualsiasi requisito di iniziativa del MoVimento 5 Stelle, quindi trovo che sia veramente inappropriato additarci come quelli che non vogliono far qualcosa, anzi vi dirò che questo provvedimento sarà il primo che faremo quando andremo al governo, così vi togliete anche lo sfizio di andarlo a dire in giro.

L'ultima cosa e concludo, io trovo che la vostra proposta, che non va in nessuna maniera a innestarsi, non ha neanche provato a guardare la proposta del MoVimento 5 Stelle, che è a mia prima firma, sia gravemente deterrente. Ostacolate troppo, ponete troppi limiti ai dipendenti, di conseguenza non ci sarà quella rivoluzione che serve, che l'Italia chiede, che i dipendenti pubblici chiedono, perché ne ho incontrati tanti e tanti mi scrivono e tanti li conosco, che vogliono segnalare; segnalano, però poi restano bloccati, non riescono ad avere un avanzamento di carriera e anzi sono continuamente monitorati e non hanno quel riconoscimento di valore che la loro scelta coraggiosa meriterebbe. Presidente concludo e la ringrazio ancora.

PRESIDENTE. Ha facoltà di replicare l'onorevole Casellato.

FLORIANA CASELLATO, *Relatrice per l'XI Commissione*. Grazie Presidente, dopo l'intervento del collega Vazio io mi riservo di intervenire nel prosieguo della discussione.

PRESIDENTE. Prendo atto che il rappresentante del Governo, il sottosegretario di Stato per la giustizia, Cosimo Maria Ferri, rinuncia alla replica. Il seguito del dibattito è rinviato ad altra seduta.

Ordine del giorno della seduta di domani.

PRESIDENTE. Comunico l'ordine del giorno della seduta di domani.

Martedì 24 novembre 2015, alle 10:

1. — Seguito della discussione del disegno di legge costituzionale (*previo esame e votazione delle questioni pregiudiziali di costituzionalità e delle questioni pregiudiziali di merito presentate*):

S. 1429-B — Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del titolo V della parte II della Costituzione (*Approvato, in prima deliberazione, dal Senato, modificato, in prima deliberazione, dalla Camera e nuovamente modificato, in prima deliberazione, dal Senato*) (C. 2613-B)

— *Relatori*: Fiano, per la maggioranza; Toninelli, Quaranta, Invernizzi e La Russa, di minoranza.

2. — Seguito della discussione della proposta di legge:

BUSINAROLO ed altri: Disposizioni per la tutela degli autori di segnalazioni di reati o irregolarità di cui siano venuti a conoscenza nell'ambito di un rapporto di lavoro pubblico o privato (C. 3365-A)

e delle abbinare proposte di legge: BUSINAROLO ed altri; FERRANTI ed altri (C. 1751-3433)

— *Relatrici*: Businarolo, per la II Commissione; Casellato, per l'XI Commissione.

La seduta termina alle 17,25.

TESTO INTEGRALE DELLA RELAZIONE DELLA DEPUTATA FLORIANA CASELLATO IN SEDE DI DISCUSSIONE SULLE LINEE GENERALI DELLA PROPOSTA DI LEGGE N. 3365-A ED ABB.

FLORIANA CASELLATO, *Relatrice per l'XI Commissione*. Il testo di cui oggi l'Assemblea avvia l'esame ha l'obiettivo di individuare una disciplina volta a tutelare i lavoratori che segnalano condotte illecite, sia nell'ambito del settore pubblico sia nel settore privato.

La proposta trae origine da un'iniziativa legislativa della collega Businarolo, sulla quale le Commissioni riunite hanno svolto un'approfondita indagine conoscitiva acquisendo le valutazioni delle Istituzioni, delle parti sociali e di associazioni ed esperti competenti sulla materia.

Nell'ambito dell'esame in sede referente, si è profondamente rivisto il testo delle proposte di legge della collega Businarolo, con l'approvazione di due proposte emendative che ne hanno innovato in modo rilevante la portata, tenendo conto delle criticità rilevate dalle Istituzioni competenti e dagli operatori con riferimento alla normativa vigente in materia di segnalazione di reati. La stessa Autorità nazionale anticorruzione (ANAC), in sede di prima applicazione della normativa introdotta nel decreto legislativo n. 165 del 2001 dalla cosiddetta « legge Severino », ha avuto modo di segnalare alcuni aspetti della normativa, applicabile ai soli pubblici dipendenti, suscettibili di miglioramento. Per altro verso, si è da più parti segnalata l'esigenza di introdurre una disciplina delle segnalazioni e una tutela degli autori dei loro autori anche in ambito privatistico.

In questa ottica, i due articoli che compongono il provvedimento — distaccandosi dall'impostazione delle proposte della collega Businarolo, che prevedevano una normativa applicabile ai lavoratori pubblici e a quelli privati — individuano una disciplina delle segnalazioni e delle tutele per i dipendenti e i collaboratori che le effettuano basata su un doppio binario. Da un lato, con l'articolo 1, si interviene, sull'articolo 54-*bis* del decreto legislativo n. 165 del 2001 per rivedere e completare la disciplina applicabile nel settore pubblico. Per altro verso, con l'articolo 2, si interviene sulla disciplina della responsabilità amministrativa delle persone giuridiche, delle società e delle associazioni, di cui al decreto legislativo n. 231 del 2001, inserendo la segnalazione degli illeciti nell'ambito del modello organizzativo previsto dal medesimo decreto legislativo. Si prevedono, inoltre, misure a tutela dei lavoratori che effettuino segnalazioni disponendo la nullità di eventuali misure discriminatorie adottate nei loro confronti in ragione della segnalazione.

Come anticipato, l'articolo 1 sostituisce l'articolo 54-*bis* del decreto legislativo n. 165 del 2001 e concerne la tutela del dipendente pubblico che effettua segnalazioni. La riforma prevede, anzitutto, che colui che denuncia in buona fede al responsabile della prevenzione della corruzione dell'ente ovvero all'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC), all'autorità giudiziaria o alla Corte dei conti le condotte illecite o di abuso di cui sia venuto a conoscenza in ragione del suo rapporto di lavoro non può essere — per motivi collegati alla segnalazione — soggetto a sanzioni, licenziato o sottoposto a misura comunque discriminatoria che abbia effetto sulle condizioni di lavoro. L'adozione di misure discriminatorie è comunicata dall'interessato o dai sindacati più rappresentativi all'ANAC, che, a sua volta, ne dà comunicazione al Dipartimento della funzione pubblica e agli altri organismi di garanzia per le determinazioni di competenza. Ai fini della valutazione della buona

fede del segnalante, si richiede che la segnalazione sia circostanziata e che sia altamente probabile che la condotta illecita o di abuso si sia verificata. La buona fede è comunque esclusa qualora il segnalante abbia agito con colpa grave.

In particolare, segnale che — rispetto alla normativa vigente — si prevede che la segnalazione sia effettuata, oltre che all'ANAC e all'autorità giudiziaria, al responsabile per la prevenzione della corruzione, anziché al superiore gerarchico, recependo un suggerimento della stessa ANAC. Si è inoltre esplicitato che la segnalazione deve essere effettuata in buona fede, in linea con quanto già richiesto dalle linee guida adottate dall'ANAC nell'aprile di quest'anno. Sul piano soggettivo, le tutele sono estese espressamente anche ai dipendenti degli enti pubblici economici e ai dipendenti di enti di diritto privato sottoposti a controllo pubblico. La disciplina si applica anche ai collaboratori o consulenti, con qualsiasi tipologia di contratto o di incarico, nonché ai lavoratori e ai collaboratori a qualsiasi titolo di imprese fornitrici di beni o servizi e che realizzano opere in favore dell'amministrazione pubblica. Anche tale estensione si muove nella direzione indicata dalle linee guida adottate dall'ANAC nel corso di quest'anno.

Viene, inoltre, estesa la tutela prevista a legislazione vigente volta a evitare la divulgazione dell'identità del segnalante. Mentre la normativa vigente fa esclusivo riferimento al procedimento disciplinare, la nuova disciplina prevede che:

nel procedimento penale la segretezza dell'identità sia coperta in relazione e nei limiti del segreto degli atti d'indagine di cui all'articolo 329 del codice di procedura penale;

nel processo contabile, l'identità non può essere rivelata fino alla fine della fase istruttoria;

nel procedimento disciplinare l'identità del segnalante non può essere rivelata senza il suo consenso (sempre che la

contestazione disciplinare sia basata su elementi diversi da quelli su cui si basa la segnalazione); tuttavia, se la contestazione disciplinare è fondata, anche solo parzialmente, sulla segnalazione, l'identità può essere rivelata ove assolutamente indispensabile per la difesa dell'incolpato.

Resta confermata l'esclusione del diritto di accesso alla segnalazione.

L'ANAC è inoltre chiamata a predisporre, sentito il Garante per la protezione dei dati personali, linee guida per la presentazione e la gestione delle segnalazioni che garantiscano la riservatezza del dipendente segnalante, in conformità a quanto già avvenuto in sede di prima applicazione dell'articolo 54-*bis* del decreto legislativo n. 165 del 2001.

All'ANAC sono inoltre attribuiti poteri sanzionatori: qualora si accertino misure discriminatorie, al responsabile si applica una sanzione amministrativa pecuniaria da 5.000 a 30.000 euro. È, invece, prevista una sanzione di importo compreso tra 5.000 e 20.000 euro qualora venga accertata l'assenza ovvero l'adozione di procedure per l'inoltro e la gestione delle segnalazioni non conformi a quelle previste dalle linee guida.

Si esclude l'applicazione delle tutele di legge per i segnalanti nei casi in cui sia accertata, anche con sentenza di primo grado, la responsabilità penale del segnalante per calunnia o diffamazione o comunque per reati commessi con la denuncia ovvero la sua responsabilità civile, per lo stesso titolo, nei casi di dolo o colpa grave. Qualora al termine del procedimento penale, civile o contabile ovvero all'esito dell'attività di accertamento dell'ANAC risulti che la segnalazione è infondata o non è stata effettuata in buona fede, il segnalante è sottoposto a procedimento disciplinare dall'Ente di appartenenza, al termine del quale, sulla base di quanto stabilito dai contratti collettivi, può essere irrogata la misura sanzionatoria anche del licenziamento senza preavviso.

In relazione ai profili di compensazione connessi alla segnalazione fondata si pre-

vede che siano riconosciute « forme di premialità » in favore del dipendente; tali forme possono riguardare anche la valutazione della professionalità, da definirsi in sede contrattuale.

L'articolo 2 riguarda la tutela del dipendente o collaboratore che segnala illeciti nel settore privato. È modificato a tal fine il decreto legislativo n. 231 del 2001, relativo alla disciplina della responsabilità amministrativa delle persone giuridiche, delle società e delle associazioni. In particolare, si modifica l'articolo 6, che disciplina i modelli di organizzazione e di gestione idonei a prevenire reati. Essi dovranno ora prevedere:

a) per i vertici degli enti o i soggetti da loro vigilati o coloro che, a qualsiasi titolo, collaborano con l'ente, l'obbligo di presentare segnalazioni circostanziate di illeciti rilevanti che, in buona fede, ritengano altamente probabili, o le violazioni del modello di organizzazione e gestione dell'ente di cui siano venuti a conoscenza in ragione delle funzioni svolte;

b) canali alternativi di segnalazione, di cui almeno uno idoneo a garantire, anche con modalità informatiche, la riservatezza dell'identità del segnalante;

c) misure idonee a tutelare l'identità del segnalante e a mantenere la riservatezza dell'informazione in ogni contesto successivo alla segnalazione, nei limiti in cui l'anonimato e la riservatezza siano opponibili per legge;

d) il divieto di atti di ritorsione o discriminatori, diretti o indiretti, nei confronti del segnalante per motivi collegati, direttamente o indirettamente, alla segnalazione, salvo il diritto di tutelarsi in caso siano accertate, anche con sentenza di primo grado, responsabilità penali o civili, nei casi di dolo o colpa grave, derivanti dalla segnalazione.

e) nel sistema disciplinare adottato, sanzioni nei confronti di chi viola gli

obblighi di riservatezza o compie atti di ritorsione o discriminatori nei confronti del segnalante.

È inoltre previsto che l'adozione di misure discriminatorie nei confronti dei soggetti che effettuano le segnalazioni possa essere denunciata all'Ispettorato nazionale del lavoro dal segnalante e dalla organizzazione sindacale indicata dal medesimo.

Si sancisce inoltre la nullità dei licenziamenti ritorsivi o discriminatori nei confronti del soggetto segnalante, nonché del mutamento di mansioni e di ogni altra

misura ritorsiva o discriminatoria adottata nei confronti del segnalante. Si prevede, quindi, l'inversione dell'onere della prova al riguardo, stabilendo che, quando risultino elementi di prova della natura ritorsiva o discriminatoria delle misure adottate, spetta al datore di lavoro l'onere di provare la sussistenza di legittime ragioni a loro fondamento.

*IL CONSIGLIERE CAPO
DEL SERVIZIO RESOCONTI
ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE*

DOTT. RENZO DICKMANN

Licenziato per la stampa alle 19,40.

*Stabilimenti Tipografici
Carlo Colombo S.p.A.*

