

COMMISSIONI RIUNITE

II (Giustizia) e XI (Lavoro pubblico e privato)

S O M M A R I O

INDAGINE CONOSCITIVA:

Indagine conoscitiva in merito all'esame delle proposte di legge C. 1751 Businarolo e C. 3365 Businarolo, recanti disposizioni per la protezione degli autori di segnalazioni di reati o irregolarità nell'interesse pubblico.

Audizione di Rappresentanti di Confindustria (*Svolgimento e conclusione*) 9
 ALLEGATO 1 (*Osservazioni di confindustria*) 11

SEDE REFERENTE:

Disposizioni per la protezione degli autori di segnalazioni di reati o irregolarità nell'interesse pubblico. C. 1751 Businarolo e C. 3365 Businarolo (*Seguito dell'esame e rinvio – Adozione come testo base della proposta di legge C. 3365 Businarolo*) 10

INDAGINE CONOSCITIVA

Giovedì 29 ottobre 2015. — Presidenza della presidente della II Commissione, Donatella FERRANTI.

La seduta comincia alle 13.05.

Indagine conoscitiva in merito all'esame delle proposte di legge C. 1751 Businarolo e C. 3365 Businarolo, recanti disposizioni per la protezione degli autori di segnalazioni di reati o irregolarità nell'interesse pubblico.

Audizione di Rappresentanti di Confindustria.
(Svolgimento e conclusione).

Donatella FERRANTI, *presidente*, avverte che la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche mediante impianti audiovisivi a circuito chiuso. Introduce quindi l'audizione.

Svolge una relazione sui temi oggetto dell'audizione Marcella PANUCCI, *direttore generale di Confindustria* e deposita una nota (*vedi allegato*).

Intervengono per porre quesiti e formulare osservazioni i deputati Francesca BUSINAROLO (M5S) e Donatella FERRANTI, *presidente*.

Risponde ai quesiti posti Marcella PANUCCI, *direttore generale di Confindustria*.

Donatella FERRANTI, *presidente*, ringrazia l'audito e dichiara conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 13.35.

N.B.: Il resoconto stenografico della seduta è pubblicato in un fascicolo a parte.

SEDE REFERENTE

Giovedì 29 ottobre 2015 — Presidenza della presidente della II Commissione, Donatella FERRANTI.

La seduta comincia alle 13.35.

Disposizioni per la protezione degli autori di segnalazioni di reati o irregolarità nell'interesse pubblico. C. 1751 Businarolo e C. 3365 Businarolo.

(Seguito dell'esame e rinvio – Adozione come testo base della proposta di legge C. 3365 Businarolo).

Le Commissioni proseguono l'esame del provvedimento in oggetto, rinviato nella seduta del 19 maggio 2015.

Donatella FERRANTI, *presidente*, avverte che alla proposta di legge C. 1751 Businarolo è stata abbinata la proposta di legge C. 3365 Businarolo, vertente sulla medesima materia. Dopo aver ricordato che oggi si è concluso il ciclo di audizioni prefissato, chiede se vi siano richieste di intervento prima di chiudere l'esame preliminare ed adottare il testo base.

Francesca BUSINAROLO (M5S), *relatrice per la II Commissione*, prendendo atto che non vi sono richieste di interventi e ricordando che in sede di programmazione dei lavori si è già stabilito che il

termine per la presentazione degli emendamenti sia fissato per le ore 14 di lunedì 16 novembre prossimo e che la proposta di legge C. 1751 a sua firma è stata inserita nel calendario dei lavori dell'Assemblea dopo la votazione, prevista a partire da lunedì 23 novembre prossimo, degli emendamenti e gli ordini del giorno relativi al disegno di legge di riforma costituzionale, propone di adottare come testo base, per il prosieguo dell'esame, l'abbinata proposta di legge a sua firma C. 3365, a suo avviso più completa ed esauritiva.

Marialuisa GNECCHI (PD), rilevando che le norme rientranti nella competenza della XI Commissione sono piuttosto limitate rispetto al più ampio quadro delineato dal provvedimento in discussione, concorda con la relatrice per la II Commissione sull'opportunità di adottare come testo base la proposta di legge C. 3365 Businarolo.

Le Commissioni approvano la proposta della relatrice per la II Commissione ed adottano come testo base la proposta di legge C. 3365 Businarolo.

Donatella FERRANTI, *presidente*, avverte che, come convenuto, il termine per la presentazione delle proposte emendative al testo base è fissato per le ore 14 di lunedì 16 novembre prossimo. Nessun altro chiedendo di intervenire rinvia il seguito dell'esame ad altra seduta.

La seduta termina alle 13.40.

ALLEGATO

Indagine conoscitiva in merito all'esame delle proposte di legge C. 1751 Businarolo e C. 3365 Businarolo, recanti disposizioni per la protezione degli autori di segnalazioni di reati o irregolarità nell'interesse pubblico. Audizione di Rappresentanti di Confindustria.

OSSERVAZIONI DI CONFINDUSTRIA



CONFINDUSTRIA

A.C. 1751 - Audizione Confindustria

La proposta di legge A.C. n. 1751 sulla tutela del c.d. *whistleblower* intende adeguare il nostro ordinamento alle sollecitazioni degli organismi internazionali, che invitano il nostro Paese a rafforzare gli strumenti anticorruzione anche attraverso la piena funzionalità del dispositivo di tutela dei segnalanti previsto nel settore pubblico, nonché mediante la sua trasposizione nel settore privato. In questo senso si è espressa, tra l'altro, la Commissione europea nella Relazione del 2014 sulla lotta alla corruzione.

Il provvedimento risponde alla logica della prevenzione, che Confindustria condivide e considera prioritaria nel contesto di un'efficace strategia di reazione ai fenomeni corruttivi.

Si rileva, tuttavia, che l'impostazione complessiva del disegno di legge denota una forte matrice pubblicistica che, in assenza dei necessari elementi di adeguamento, rende la nuova disciplina non coordinata con prassi e normative del settore privato; inoltre, sono diverse le criticità di ordine tecnico che rischiano di depotenziarne la portata innovativa e di rendere i nuovi adempimenti difficilmente gestibili dalle imprese. A onor del vero, alcuni limiti del disegno originario sembrano in parte superati dalla successiva proposta di legge abbinata – A.C. 3365 – che è stato possibile esaminare soltanto due giorni fa.

Ad ogni modo, rinviando l'esame approfondito degli aspetti problematici alle valutazioni di dettaglio contenute nella seconda parte del presente documento che si deposita agli atti delle Commissioni competenti, si ribadisce che Confindustria condivide l'obiettivo di fondo della proposta: introdurre misure a tutela di coloro che segnalano gli illeciti di cui siano venuti a conoscenza nell'ambito del rapporto di lavoro, pubblico e privato.

Infatti, l'implementazione all'interno dell'ente di sistemi funzionali a proteggere il denunciante da eventuali ritorsioni rappresenta un forte incentivo all'emersione di pratiche illegali che resterebbero altrimenti sommerse. Si favorisce in questo modo la creazione di un contesto favorevole alla collaborazione e, di conseguenza, un clima di maggior favore nei confronti del *whistleblower*, che viene identificato come colui che contribuisce a ripristinare la legalità nell'ente di appartenenza, anziché come il delatore da isolare.

Si tratta di meccanismi che, in definitiva, incidono sul fattore culturale e alimentano la percezione del disvalore sociale dei fenomeni illeciti, con effetti positivi sull'efficacia e la tenuta delle azioni di contrasto all'illegalità diffusa.

Sulla rilevanza del fattore culturale ai fini del successo di queste battaglie, Confindustria ha avuto modo di esprimersi anche in occasione degli



CONFINDUSTRIA

A.C. 1751 - Audizione Confindustria

Scenari Economici pubblicati nel mese di dicembre del 2014 e dell'approfondimento dedicato allo studio dell'impatto economico della corruzione sulla crescita del nostro Paese.

Sul piano dell'analisi dei dati economici, il nostro Centro Studi ha evidenziato la sconcertante relazione inversa che esiste tra corruzione e crescita e ha quantificato l'effetto della corruzione sul PIL utilizzando l'indice *Control of Corruption* della Banca Mondiale: ne è emerso che l'aumento di un punto dell'indice è correlato con una diminuzione del tasso di crescita annuo del PIL pro-capite di 0,8 punti percentuali.

Ma in questa sede è importante sottolineare un altro aspetto emerso in quel Rapporto sul piano dell'analisi del fenomeno: tra i limiti dell'ordinamento italiano nell'azione anticorruzione c'è anche il ritardo con cui in Italia si è consolidata la riprovazione sociale nei confronti delle dinamiche corruttive.

Ne deriva che l'antidoto al rischio di una sorta di assuefazione alla corruzione e alle diverse manifestazioni dell'illegalità consiste nell'investimento sulla sensibilizzazione dei cittadini e sulla interiorizzazione dell'etica pubblica da parte di chi lavora per la collettività, con l'obiettivo di rendere le regole di prevenzione fattori dell'agire quotidiano.

La battaglia culturale deve quindi coinvolgere tutte le componenti della società civile.

Su questo fronte, Confindustria investe moltissimo. Convinti che un profondo rinnovamento culturale rappresenti il presidio della legalità in assoluto più efficace per garantire risultati duraturi nel tempo, Confindustria promuove diverse iniziative di autoregolamentazione che puntano, tra l'altro, a incrementare la trasparenza dell'attività d'impresa e a rafforzare il sistema dei controlli interni attraverso l'adozione di appositi Modelli organizzativi ai sensi del c.d. Decreto 231.

In quest'ottica, peraltro, Confindustria ha di recente aggiornato le proprie Linee guida per l'implementazione dei Modelli di organizzazione, gestione e controllo così da aiutare le imprese a fronteggiare il rischio di responsabilità da reato, ma anche per mostrare loro che investire nello sviluppo di adeguati meccanismi di prevenzione e controllo è un'opportunità per migliorare la capacità competitiva.

Confindustria è consapevole che il fronte dell'autoregolamentazione rappresenta soltanto un tassello di una più ampia strategia di salvaguardia dei livelli di sicurezza e legalità delle attività economiche, che necessita anche di politiche pubbliche orientate ad attuare le regole esistenti, di



CONFINDUSTRIA

A.C. 1751 - Audizione Confindustria

promozione della concorrenza, di formazione e sviluppo di comportamenti etici nella PA e nei rapporti economici.

Tuttavia è di fondamentale importanza valorizzare al meglio quel fronte e le diverse iniziative che gli operatori economici assumono in autonomia per implementare micro-sistemi di prevenzione e repressione delle illegalità. Altrimenti si rischia non solo di vanificare gli sforzi delle imprese, ma anche di perdere l'occasione di potenziare la complessiva azione di ripristino della legalità.

E su questo aspetto la proposta di legge A.C. 1751 risulta carente.

In particolare, non vengono prese in considerazione le soluzioni che siano state eventualmente già adottate dalle imprese per disciplinare il fenomeno del *whistleblowing*, in coerenza con esigenze interne ovvero in attuazione di disposizioni normative.

Il riferimento è, ad esempio, alle disposizioni che impongono all'ente di dotarsi di un Ufficio per la ricezione delle segnalazioni, consentendogli di affidarne la valutazione a Organi interni autonomi, senza prevedere il coordinamento con ulteriori discipline che contemplano la presenza di figure analoghe negli enti pubblici e privati.

In particolare si pensi, per il settore pubblico, al Responsabile per la Prevenzione della Corruzione previsto dalla legge n. 190/2012 e, per il settore privato, all'Organismo di Vigilanza, disciplinato dalla normativa sulla responsabilità amministrativa degli enti (D. Lgs. n. 231/2001).

Più in generale, il provvedimento non coglie l'occasione per raccordare la nuova disciplina con quella della responsabilità amministrativa degli enti (D. Lgs. n. 231/2001). Sarebbe opportuno, infatti, prevedere che il sistema di tutela del segnalante adottato dall'ente venga valutato ai fini del giudizio di idoneità del Modello Organizzativo 231.

Inoltre, l'imprecisione di alcune definizioni e il mancato coordinamento con altri settori del nostro ordinamento rendono poco chiaro l'ambito oggettivo e soggettivo del nuovo meccanismo di tutela e incerta la tenuta di alcune previsioni.

Al riguardo, risulta indeterminata la categoria dei destinatari della nuova disciplina, che vengono identificati, con formula atecnica, in "*coloro che sono a rischio di ritorsione da parte delle persone segnalate*" (art. 3). Nello stesso senso, desta perplessità il generico riferimento alla buona fede come elemento che legittima il *whistleblower* a beneficiare della tutela anche se il reato o l'irregolarità denunciati risultassero inesistenti (art. 4), senza ipotizzare l'applicazione di sanzioni per questa ipotesi. Da ultimo



CONFINDUSTRIA

A.C. 1751 - Audizione Confindustria

cito l'utilizzo improprio del termine "irregolarità" come possibile oggetto delle segnalazioni, insieme ai reati (art. 1): l'assenza del riferimento a un sistema di regole rispetto al quale valutare la natura irregolare delle condotte apre il varco all'estensione incontrollata delle denunce.

Come anticipato in premessa, queste e altre criticità rischiano di indebolire l'efficacia del sistema di tutela approntato dalla proposta di legge e risultano soltanto in parte superate dalla successiva proposta abbinata A.C. n. 3365 che, in ogni caso, presenta senza dubbio un livello di approfondimento superiore.

Occorre quindi introdurre alcune modifiche al provvedimento, al fine di definire un meccanismo che offra adeguate garanzie di protezione del segnalante e, al contempo, abbia efficacia deterrente nei confronti delle denunce pretestuose. Più in particolare, oltre alla necessità di superare specifiche criticità di ordine tecnico - meglio precisate nelle valutazioni di dettaglio - vanno a nostro giudizio rimodulate alcune previsioni, in modo da riconoscere alle imprese più ampi margini di discrezionalità funzionali a individuare le soluzioni più idonee alla tutela del *whistleblower*, alla luce dei sistemi interni di gestione e controllo.

In altre parole, e per concludere, nel confermare il suo sostegno all'iniziativa legislativa Confindustria considera essenziale realizzare un migliore temperamento tra l'esigenza di introdurre un'efficace tutela dei *whistleblower* e quella di salvaguardare l'autonomia degli operatori economici, consentendo loro di adeguarsi agli standard di legalità previsti dalla legge secondo le modalità più adeguate, proporzionate ed efficaci.

Valutazioni di dettaglio

Art. 1 - Definizioni; art. 2 - Tipologia di segnalazioni

L'art. 1 della pdl definisce, tra l'altro, la nozione di "segnalazione di reati o irregolarità" rilevante ai fini dell'applicazione della normativa in esame. In particolare, il riferimento è alla "*segnalazione di reati o irregolarità nell'interesse pubblico, avvenuti o presunti, all'ente pubblico o privato del quale è dipendente*". Inoltre, la pdl individua l'"autore" in colui che effettua la segnalazione all'autorità di regolamentazione del settore ovvero alle autorità di polizia o giudiziaria.

Le previsioni sopra richiamate presentano diverse criticità che, nel complesso, impediscono di individuare con chiarezza l'ambito di operatività della disciplina di tutela del *whistleblower*.

In tal senso, a proposito dell'oggetto della segnalazione, risulta approssimativo l'utilizzo della nozione di "irregolarità", anche alla luce della precisazione contenuta nel successivo art. 2 per cui rilevano i reati o

ITALIA
1945-1989

CONFINDUSTRIA

A.C. 1751 - Audizione Confindustria

le irregolarità che possono “provocare un danno alla collettività e di cui l'autore è venuto a conoscenza in occasione del rapporto di lavoro”.

Tale precisazione, in primo luogo, non contribuisce a chiarire la portata del termine atecnico “irregolarità”: questa nozione continua infatti a restare sganciata dal rinvio a un sistema di regole rispetto al quale valutare la natura irregolare della condotta. Ciò presta il fianco all'estensione incontrollata delle denunce, che rischia di indebolire l'efficacia del sistema di tutela approntato dalla pdl.

Pertanto sarebbe opportuno, quanto meno, introdurre il riferimento a comportamenti illeciti o illegittimi ovvero alla violazione di norme interne, Codici di comportamento o ulteriori disposizioni sanzionabili in via disciplinare.

In proposito, ai fini di una formulazione più compiuta della disposizione, un utile riferimento è rappresentato dalla connessa previsione del Codice di Autodisciplina delle società quotate che, come noto, raccoglie le *best practices* e le migliori soluzioni organizzative per l'efficace adeguamento ai principi di *corporate governance*. Infatti, in occasione dell'aggiornamento del 2015, è stato inserito il commento per cui, per determinate categorie di società quotate, un adeguato sistema di controllo interno e di gestione dei rischi deve essere “dotato di un sistema di segnalazione da parte dei dipendenti di eventuali irregolarità o violazioni della normativa applicabile e delle procedure interne (c.d. sistemi di *whistleblowing*) in linea con le *best practices* esistenti in ambito nazionale e internazionale, che garantiscano un canale informativo specifico e riservato nonché l'anonimato del segnalante” (cfr. Commento all'art. 7 del CAD).

In secondo luogo si osserva che, ai sensi degli artt. 1 e 2 della pdl, sembra rilevare soltanto la segnalazione “nell'interesse pubblico” di reati e irregolarità che possono provocare un danno alla collettività. Ne deriverebbe l'esclusione delle condotte che siano state realizzate nell'ente privato in danno del patrimonio aziendale e non anche della collettività (ad es. furti di asset aziendali o benefit). Ciò sembra in parziale contrasto con l'obiettivo del legislatore di introdurre un sistema di tutela del denunciante anche nel settore privato. Pertanto, in coerenza con tale *ratio*, la nuova normativa dovrebbe tutelare anche l'interesse dell'ente privato non solo economico e patrimoniale ma anche all'integrità propria e delle persone che operano per esso.

Per quanto concerne il soggetto destinatario della segnalazione, si rileva innanzitutto che la previsione risulta incoerente con l'impostazione del provvedimento che sembra considerare come destinatario principale delle segnalazioni l'ente di appartenenza e soltanto come destinatario residuale



CONFINDUSTRIA

A.C. 1751 - Audizione Confindustria

l'autorità di regolamentazione del settore ovvero le autorità di polizia o giudiziaria come destinatari residuali delle segnalazioni (cfr. commento seguente commento all'art. 9).

Inoltre, appare poco chiaro il rinvio all'"autorità di regolamentazione del settore interessato". Infatti, nel caso delle società operanti in mercati non regolamentati, l'identificazione di tale Autorità risulta dubbia; negli altri casi, il soggetto competente per la regolamentazione del settore è più facilmente individuabile (v. Consob per le società quotate) ma, in ogni caso, manca l'indicazione dei poteri di cui tale Autorità disporrebbe in materia. Peraltro, laddove si intendesse far riferimento all'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC), in linea con l'attuale disciplina del *whistleblowing* (il vigente art. 54-bis del D. Lgs. n. 165/2001), la previsione non terrebbe conto dell'impossibilità dell'Autorità di intervenire nel settore privato.

Al riguardo, è apprezzabile la riformulazione della **pdl AC 3365** (art. 2) laddove: i) sostituisce il termine "irregolarità" con "illeciti"; ii) amplia l'ambito oggettivo delle segnalazioni rilevanti e include non soltanto quelle aventi ad oggetto reati o illeciti che possono danneggiare l'interesse pubblico, ma anche quelle riferite a reati o illeciti potenzialmente dannosi per la concorrenza, la tutela dei diritti dei consumatori e degli utenti e il buon andamento della PA; iii) esclude dallo stesso ambito oggettivo le segnalazioni aventi ad oggetto doglianze o istanze che rientrano nella disciplina del rapporto di lavoro.

Art. 3 – Autori

La disposizione prevede che la nuova disciplina si applica a coloro che sono a rischio di ritorsione da parte delle persone segnalate, inclusi i dipendenti e gli ex dipendenti pubblici o provai, i consulenti e gli stagisti.

Al riguardo si rilevano le seguenti criticità: i) l'incongruenza di una definizione correlata al solo rischio di ritorsione che impedisce di individuare con certezza l'ambito dei destinatari del nuovo sistema di tutela, col rischio di ridimensionarlo senza fondamento; ii) il mancato coordinamento di tale definizione con quella contenuta nell'art. 1 della pdl che per "autore" intende "il lavoratore" che effettua la segnalazione "all'autorità di regolamentazione del settore interessato ovvero all'autorità di polizia o giudiziaria". In proposito si rinvia al precedente commento all'art. 1.

Art. 5 – Esclusione

La disposizione esclude l'applicabilità della nuova disciplina alle segnalazioni che configurano il reato di calunnia o diffamazione.

Tuttavia, il richiamo alla sola "configurabilità" di tali non consente di identificare con certezza l'ambito di applicazione della normativa. Sarebbe



CONFINDUSTRIA

A.C. 1751 - Audizione Confindustria

preferibile ricollegarne la definizione a uno specifico provvedimento giurisdizionale (sentenza, ordinanza etc.) che si sia espresso sulla configurabilità penale dei fatti in questione.

Art. 6 - Protezione dell'identità

La pdl vieta di rivelare l'identità dell'autore della segnalazione, in assenza del consenso dello stesso. Inoltre, si prevede la possibilità di effettuare la segnalazione in forma anonima nei casi in cui essa sia adeguatamente documentata.

In proposito, si condivide l'esigenza prioritaria di garantire la riservatezza del soggetto segnalante. Tale misura rappresenta, infatti, uno degli strumenti principali con cui proteggere il *whistleblower*.

Tuttavia, occorre anche tener presente che l'ente potrebbe essere obbligato a indicare l'identità dell'autore della segnalazione, se essa ha ad oggetto un fatto di rilevanza penale che l'ente intende denunciare all'Autorità giudiziaria. Inoltre, sarebbe opportuno approfondire il coordinamento con la normativa in materia di protezione dei dati personali (D. Lgs. n. 196/2003), nonché rafforzare l'obbligo di riservatezza delle informazioni e del soggetto segnalante prevedendo anche l'introduzione di misure disciplinari nei casi di violazione.

Sotto un diverso profilo, è necessario configurare con attenzione l'ipotesi della denuncia anonima che rischia di alimentare segnalazioni pretestuose e di rendere molto complessa la verifica della fondatezza della denuncia. Peraltro, sul piano operativo, risulta difficile attuare le misure di tutela se il *whistleblower* resta anonimo: la protezione da eventuali ritorsioni, infatti, può essere garantita con adeguatezza soltanto al soggetto segnalante che abbia rivelato la propria identità.

In ogni caso, appare estremamente debole il fondamento della denuncia anonima individuato dalla pdl nell'adeguata documentazione della stessa. Per contenere la diffusione di pratiche delatorie, tale fondamento andrebbe quanto meno rafforzato, in analogia con le previsioni delle "Linee Guida in materia di tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti" approvate dall'Autorità Nazionale Anticorruzione (Determinazione n. 6 del 28 aprile 2015). In particolare, l'Autorità ha sviluppato alcune procedure con l'obiettivo di tutelare la riservatezza dei soggetti da cui riceve la segnalazione di condotte illecite, che si tratti dei propri dipendenti ovvero di quelli di altre amministrazioni. Nell'ambito di tali procedure, si prevede anche la possibilità di considerare le segnalazioni anonime "ove queste siano adeguatamente circostanziate e rese con dovizia di particolari, ove cioè siano in grado di far emergere fatti e situazioni relazionandoli a contesti determinati".



CONFINDUSTRIA

A.C. 1751 - Audizione Confindustria

Sempre nell'ottica di rafforzare il fondamento della segnalazione anonima, si può fare tesoro delle *best practices* adottate da alcune imprese e raccomandare all'ente di instaurare comunque un dialogo con il segnalante (ad esempio attraverso mailbox) per ottenere chiarimenti e informazioni ulteriori.

Sul punto, la pdl **AC 3365** (artt. 5 e 8) integra le previsioni e introduce la tutela dell'identità del segnalante in ogni tempo successivamente alla segnalazione e, in caso di processo penale, fino al dibattimento.

Al riguardo, risulta dubbia la tenuta costituzionale di tale norma alla luce del diritto di difesa e della connessa esigenza di conoscere il soggetto che formula l'accusa. Per superare tale criticità è necessario valorizzare i poteri del giudice nel bilanciamento tra diritto di difesa e tutela del soggetto denunciante in relazione alla fasi del procedimento, nonché alla possibilità per l'imputato di accedere ai riti alternativi.

In tal senso, il riferimento al dibattimento potrebbe essere sostituito con quello all'udienza preliminare. In questa fase, infatti, l'imputato può scegliere riti alternativi cui può conseguire una sensibile diminuzione della pena, come nel caso del giudizio abbreviato che l'imputato potrebbe chiedere a condizione che venga assunta proprio la testimonianza fino a quel momento "anonima".

Art. 7 - Inversione dell'onere della prova

La disposizione pone a carico del datore di lavoro l'onere di provare che *"ogni misura presa ai danni dell'autore è motivata da ragioni estranee alla segnalazione"*.

Premesso che il generico rinvio alle "misure" dovrebbe essere quanto meno essere sostituito con quello alle "misure disciplinari", si segnala la dubbia tenuta di questa previsione alla luce delle previsioni dell'ordinamento nazionale in tema di onere della prova.

Infatti, in genere, l'inversione di tale onere è ammessa laddove vi sia almeno un principio di prova o una presunzione, fornita dal soggetto interessato, che lasci almeno ipotizzare un nesso tra la segnalazione e la misura presa ai danni dell'autore. Al riguardo, l'esempio tipico potrebbe essere rappresentato dal mancato avanzamento di carriera che ben può essere motivato da intenti discriminatori quanto da una valutazione sul merito. In tal caso, dovrebbe essere onere dell'"autore" fornire un minimo di elementi da cui presumere un intento discriminatorio o ritorsivo a suo danno a seguito della segnalazione. In questo senso si richiama, in via esemplificativa, l'art. 40 del c.d. Codice delle pari opportunità (D. Lgs. n. 198/2006) in merito alla prova dell'insussistenza della discriminazione in ragione del sesso.

ITALIA
2015

CONFINDUSTRIA

A.C. 1751 - Audizione Confindustria

Le stesse considerazioni valgono con riferimento alla formulazione adottata in proposito dalla pdl **AC 3365** (art. 11).

Art. 8 - Organi interni autonomi

La disposizione prevede l'obbligo dell'ente di valutare le segnalazioni ricevute e la facoltà di dotarsi di organi interni autonomi deputati a tale valutazione.

In proposito, è apprezzabile – e risulta anzi essenziale – che l'individuazione di appositi organi interni sia prevista in termini di facoltà. Tuttavia, è importante coordinare tale previsione con ulteriori discipline che contemplano la presenza di figure analoghe negli enti pubblici e privati. In particolare il riferimento è, per il settore pubblico, al Responsabile per la Prevenzione della Corruzione previsto dalla legge n. 190/2012 e, per il settore privato, all'Organismo di Vigilanza, disciplinato dalla normativa sulla responsabilità amministrativa degli enti (D. Lgs. n. 231/2001), ovvero all'*Internal Audit*, richiamato – tra l'altro – dal Testo Unico della Finanza (D. Lgs. n. 58/1998) e dal Codice di Autodisciplina delle società quotate.

In relazione a quest'ultimo settore, si segnala che dalla valorizzazione delle figure sopra richiamate deriverebbe il vantaggio di evitare l'affidamento a soggetti diversi di compiti affini e, quindi, di definire un sistema di controlli interni complessivamente razionale ed efficace. Infatti, l'introduzione di un'ulteriore sovrastruttura comporterebbe un aggravio di costi diretti e gestionali per l'ente.

Di conseguenza, la disposizione dovrebbe consentire in via espressa agli enti privati di configurare la procedura per la valutazione delle segnalazioni secondo le modalità più confacenti alle rispettive esigenze, anche ricorrendo a funzioni e strutture già presenti nell'ente.

Art. 9 - Destinatari della segnalazione

La disposizione individua due casi in cui l'autore può effettuare la segnalazione all'autorità di regolamentazione ovvero all'autorità di polizia: l'ente che ha ricevuto in prima istanza la segnalazione l'ha valutata negativamente senza dare motivato parere; l'ente non offre adeguate garanzie di neutralità.

Fermo restando quanto sopra illustrato circa la difficoltà di identificare l'autorità di regolamentazione (su cui si rinvia al commento degli artt. 1 e 2), la norma risulta critica anche perché sembra limitare il potere di denuncia del privato. Limitazione che contrasta con l'obbligo di denuncia che la legge pone in capo al privato in determinati casi.



CONFINDUSTRIA

A.C. 1751 - Audizione Confindustria

Di conseguenza si ritiene necessario riformulare la disposizione e, quanto meno, rendere chiare le seguenti previsioni: fatta salva la facoltà di effettuare la segnalazione in prima istanza all'Autorità di polizia o giudiziaria, in tal caso è esclusa l'applicazione della disciplina in esame, ad eccezione delle due ipotesi considerate dall'art. 9. Inoltre, al fine di evitare equivoci, sarebbe opportuno rendere salvi in via espressa i casi in cui la denuncia da parte del privato è obbligatoria per legge.

La corrispondente disposizione contenuta nella pdl **AC 3365** (art. 4) risulta nel complesso più completa e organica anche perché elimina quel limite al potere di denuncia che sembra derivare dalla pdl AC 1751. Infatti, l'articolo 4, comma 3, riproduce l'impostazione dell'art. 9 della pdl AC 1751 ma elimina il riferimento all'autorità di polizia o giudiziaria.

In ogni caso, risultano critiche le seguenti previsioni dell'art. 4:

- co. 1, lett. b) per cui nel caso di enti privati la segnalazione deve essere fatta all'OdV, ove previsto; si propone di rendere facoltativa tale misura per consentire all'ente di individuare il destinatario in una struttura diversa;
- co. 2 rende applicabile la disciplina degli enti pubblici agli enti di diritto privato controllati o partecipati dalle PA e agli enti pubblici non economici; la previsione è contestabile in quanto presuppone una discutibile assimilazione *tout court* delle società partecipate e controllate alle amministrazioni partecipanti.

Art. 12 – Divieto di clausole limitative

La norma vieta di limitare il diritto di effettuare segnalazioni attraverso clausole contrattuali.

Poiché il provvedimento prende in considerazione soltanto le "segnalazioni in buona fede", sarebbe opportuno vietare l'introduzione di tali limiti anche attraverso la regolamentazione interna all'ente.

Art. 14 - Tutela dell'autore

La disposizione prevede specifiche misure di tutela dell'autore della segnalazione ai fini di eventuali danni conseguenti alla stessa.

Oltre a segnalare la formulazione generica di tale previsione, si rileva che occorre tenere distinta la tutela dai danni sopra richiamati dal diritto assoluto alla riassunzione dell'autore licenziato. In particolare, occorre tener presente che il licenziamento conseguente alla segnalazione sarebbe pur sempre un licenziamento ritorsivo e, pertanto, già ampiamente tutelato dalle norme vigenti.



CONFINDUSTRIA

A.C. 1751 - Audizione Confindustria

Al più il provvedimento potrebbe prevedere un'espressa tipizzazione di nullità del licenziamento che risulti causalmente collegato alla segnalazione effettuata.

In proposito, è positivo che l'art. 10 della pdl **AC 3365** non riproponga *tout court* la previsione sul licenziamento. Tuttavia, tale previsione andrebbe semplificata nel senso di prevedere la tipizzazione sopra richiamata. In particolare, sarebbe sufficiente "tipizzare" come comportamento discriminatorio ogni comportamento ritorsivo posto in essere nei confronti del segnalante. Al contempo, è necessario modificare la previsione sull'onere della prova (art. 11 pdl AC 3365) nel senso indicato nel commento al corrispondente art. 7 della pdl AC 1751, contenuto nel presente documento.

Art. 15 - Premio

La norma dispone l'attribuzione di un premio a colui che segnala reati o irregolarità che comportano un danno erariale e all'immagine della Pubblica Amministrazione. Inoltre, viene precisato che l'importo è determinato in misura percentuale rispetto alla somma che viene recuperata a seguito della condanna definitiva della Corte dei Conti.

L'intenzione di incentivare coloro che, mediante le segnalazioni, contribuiscono a rafforzare l'integrità dell'ente, è senz'altro condivisibile tuttavia si rileva che la logica del premio rischia di favorire prassi distorte e pretestuose, tanto più nei casi di denuncia anonima. Per questa ragione, la disciplina in esame dovrebbe sostituire il premio con sistemi di incentivazione diversi, ad esempio prevedendo il diritto alla rifusione delle spese legali sostenute dal *whistleblower* che, a seguito della segnalazione, abbia subito ingiuste discriminazioni o pratiche di mobbing.

Peraltro, con riferimento all'attuale formulazione dell'art. 15 si segnalano le seguenti criticità. In primo luogo, la commisurazione del premio rispetto alla somma derivante dalla condanna della Corte dei conti rende applicabile tale previsione soltanto al settore pubblico. Tuttavia ciò contrasta, tra l'altro, con la norma di cui al successivo art. 16 che obbliga anche gli enti privati a istituire un Ufficio per la ricezione delle segnalazioni con il compito, tra gli altri, di liquidare i premi. Pertanto, nell'ottica di sostituire il premio con misure funzionali a raggiungere lo stesso obiettivo, sarebbe opportuno chiarire che anche gli enti privati introducono misure di incentivo alla denuncia, secondo le modalità più adeguate alle rispettive caratteristiche.

In secondo luogo, si segnala che il meccanismo delineato dall'art. 15, agganciato alla natura definitiva dell'accertamento della Corte dei Conti, risulta piuttosto articolato e rischia di rendere meramente astratta l'ipotesi

ITALIA
EXPO MILANO 2015

CONFINDUSTRIA

A.C. 1751 - Audizione Confindustria

dell'effettiva corresponsione del premio al segnalante. Ciò rafforza la proposta di introdurre meccanismi alternativi al premio.

Peraltro si rileva per inciso che, se l'intento è di estendere tale previsione anche agli enti privati, bisognerebbe prendere in considerazione non soltanto la pronuncia definitiva della Corte dei Conti ma anche agli omologhi provvedimenti emessi dalla giurisdizione ordinaria.

Le stesse considerazioni riguardano l'art. 12 della pdl **AC 3365**.

Art. 16 - Ufficio per la ricezione delle segnalazioni

Come anticipato, l'art. 16 dispone l'istituzione dell'Ufficio per la ricezione delle segnalazioni, presso enti pubblici e privati. Oltre a liquidare il premio e a raccogliere i dati connessi, l'Ufficio ha il compito di redigere statistiche sulle segnalazioni ricevute e assicurare il coordinamento con i soggetti competenti all'accertamento delle condotte di reato.

In proposito, valgono osservazioni analoghe a quelle sopra formulate (cui si rinvia) rispetto alla previsione di Organi interni autonomi deputati a valutare le segnalazioni.

In particolare, anche in questo caso, la pdl non prende in considerazione la presenza di figure che, all'interno di enti pubblici e privati, svolgono compiti in parte assimilabili a quelli attribuiti all'Ufficio di cui all'art. 16 e agli Organi interni di cui all'art. 8 della pdl (ad esempio il Responsabile per la Prevenzione della Corruzione ovvero l'Organismo di Vigilanza).

Risulta quindi prioritario riformulare le disposizioni in commento per assicurare il necessario coordinamento tra funzioni affini. Con particolare riferimento al settore privato, occorre contemperare le esigenze del legislatore con il rispetto della libertà di autodeterminazione degli enti e consentire a questi ultimi di configurare la complessiva procedura di valutazione e trattazione delle denunce interne, alla luce dei sistemi di controllo adottati.

In via subordinata, sembra opportuno specificare quanto meno che il ruolo dell'Ufficio indipendente può essere svolto dallo stesso "organo" di cui all'art. 8 della pdl.

Le considerazioni sopra svolte riguardano anche la corrispondente previsione contenuta nella pdl **AC 3365** (art. 6) che destano ulteriori perplessità. Essa, infatti, non soltanto prevede l'istituzione di tale Ufficio ma stabilisce anche i requisiti quantitativi e qualitativi dei suoi componenti, ridimensionando ancor più l'autonomia dell'ente. Inoltre, sebbene si aggiunga la precisazione che l'Ufficio ha il compito di ricevere le



CONFINDUSTRIA

A.C. 1751 - Audizione Confindustria

segnalazioni e accertarne la fondatezza, anche in tal caso non risulta chiaro il rapporto con il destinatario della segnalazione di cui all'art. 4.