COMMISSIONI RIUNITE

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

S O M M A R I O

ATTI DEL GOVERNO:

Schema di decreto legislativo recante attuazione della direttiva (UE) 2019/1937 riguardante la protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell'Unione e recante disposizioni riguardanti la protezione delle persone che segnalano violazioni delle disposizioni normative nazionali. Atto n. 10 *(Seguito esame, ai sensi dell'articolo 143, comma 4, del regolamento, e conclusione – Parere favorevole con osservazioni)* 4

ALLEGATO 1 (Parere approvato) 6

ALLEGATO 2 (Proposta alternativa di parere del Gruppo MoVimento 5 Stelle) 9

ATTI DEL GOVERNO

Martedì 14 febbraio 2023. — Presidenza del presidente della II Commissione Ciro MASCHIO. – Interviene il sottosegretario di Stato per la giustizia Andrea Ostellari.

La seduta comincia alle 15.05.

Schema di decreto legislativo recante attuazione della direttiva (UE) 2019/1937 riguardante la protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell'Unione e recante disposizioni riguardanti la protezione delle persone che segnalano violazioni delle disposizioni normative nazionali.
Atto n. 10.

(Seguito esame, ai sensi dell'articolo 143, comma 4, del regolamento, e conclusione – Parere favorevole con osservazioni).

Le Commissioni proseguono l'esame dello schema di decreto all'ordine del giorno, rinviato nella seduta del 25 gennaio 2023.

Ciro MASCHIO, *presidente*, ricorda che nella giornata di ieri è stata trasmessa, per le vie brevi, a tutti i colleghi una versione aggiornata della proposta di parere predisposta dalle relatrici sullo schema di decreto legislativo in esame.

Alice BUONGUERRIERI (FDI), *relatrice per la II Commissione*, anche a nome della collega Nisini, illustra una proposta di parere favorevole, con osservazioni, sullo schema di decreto legislativo in esame *(vedi allegato 1)*.

Sottolinea che tale proposta di parere è frutto delle riflessioni effettuate a seguito delle osservazioni sollevate da alcuni colleghi nella scorsa seduta nonché di alcuni rilievi avanzati dagli auditi.

Ad avviso delle relatrici, la proposta di parere testé presentata concilia le esigenze di tutela dei segnalanti le violazioni sui luoghi di lavoro previste dalla direttiva con le cautele che quest'ultima suggerisce di adottare in relazione a questa tipologia di procedimenti.

Sottopone quindi ai colleghi una proposta di parere condivisa con i gruppi di maggioranza che ritiene equilibrata e coerente con le finalità della direttiva, i principi e criteri direttivi della delega, anche con riguardo all'articolo 25 della direttiva, relativo al principio del trattamento più favorevole e della clausola di non regressione.

Ciro MASCHIO, *presidente*, avverte che è stata depositata dal gruppo MoVimento 5 Stelle una proposta di parere alternativa *(vedi allegato 2)*.

Federico CAFIERO DE RAHO si dichiara deluso del fatto che le relatrici non abbiano accolto i suggerimenti contenuti nella proposta alternativa di parere.

Pertanto, pur evidenziando l'importanza della direttiva, che il suo gruppo condivide pienamente, e sebbene consapevoli della procedura di infrazione in corso nei confronti del nostro Paese, dichiara il voto di astensione del MoVimento 5 Stelle sulla proposta di parere presentata.

Evidenzia, in primo luogo, che il suo gruppo aveva posto l'attenzione sul fatto, come sottolineato anche nel corso delle audizioni svolte, che le figure del segnalante e del denunciante non sono sovrapponibili. Ricorda infatti che per il denunciante, che può subire dei riflessi in conseguenza della propria denuncia, sono previste specifiche forme di tutela, mentre per il segnalante dovrebbe essere sempre garantita la protezione dell'anonimato.

Ritiene, invece, che con il provvedimento in esame la protezione dell'anonimato del segnalante non sia assicurata in quanto, qualora la segnalazione venisse inviata all'autorità giudiziaria quest'ultima la potrebbe utilizzare per le proprie indagine. Osserva che in tal caso, il nome del segnalante potrebbe essere rivelato come quello di qualsiasi altra fonte.

In proposito, sottolinea invece che l'articolo 16 della direttiva garantisce la riservatezza dell'identità del segnalante, stabilendo che gli Stati membri provvedano affinché l'identità della persona segnalante non sia divulgata, senza il suo consenso esplicito, a nessuno che non faccia parte del personale autorizzato competente a ricevere o a dare seguito alle segnalazioni. Altrettanto vale per qualsiasi altra informazione da cui si possa dedurre direttamente o indirettamente l'identità della persona segnalante, salvo che ciò rappresenti un obbligo necessario e proporzionato imposto dal diritto dell'Unione o nazionale nel contesto di indagini da parte delle autorità nazionali o di procedimenti giudiziari.

Il suo gruppo aveva proposto quindi di integrare lo schema di decreto legislativo in esame con alcune delle disposizioni previste dal citato articolo 16 della direttiva, al fine di prevedere la protezione del segnalante non solo nella sede interna ma anche in quella penale.

Ritiene infatti che se si equiparasse la posizione del segnalante a quella del denunciante si svuoterebbe di significato la normativa stessa. In più la mancata protezione del segnalante di fatto impedirebbe di usare questo strumento con riguardo a fatti di corruzione.

Fa presente inoltre che la conquista che la cosiddetta legge sul *wistleblowing* avrebbe voluto ottenere era quella di assicurare all'autorità procedente delle fonti quasi confidenziali ma qualificate, sulla base delle quali effettuare le indagini, trattando comunque la segnalazione e non anche il segnalante, la cui identità dovrebbe essere rivelata solo se assolutamente necessaria.

In secondo luogo rileva che la direttiva precisa che le segnalazioni debbano essere liberamente poste o attraverso il canale interno o attraverso quello esterno senza che siano poste delle condizioni. Ritiene pertanto che se si pone l'obbligo di ricorrere al canale interno si viola la clausola prevista dall'articolo 25 della direttiva in quanto vengono adottate delle condizioni più gravose.

Inoltre, per quanto attiene ai temi cui la direttiva fa riferimento, ritiene che questi dovessero essere richiamati in maniera più specifica dallo schema di decreto legislativo.

Ciro MASCHIO, *presidente*, nessun altro chiedendo di intervenire, pone quindi in votazione la proposta di parere formulata dalle relatrici, con l'avvertenza che dalla sua approvazione discende la preclusione della proposta alternativa di parere presentata dal Gruppo MoVimento 5 Stelle.

Le Commissioni approvano la proposta di parere delle relatrici.

La seduta termina alle 15.20.

ALLEGATO 1

Schema di decreto legislativo recante attuazione della direttiva (UE) 2019/1937 riguardante la protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell'Unione e recante disposizioni riguardanti la protezione delle persone che segnalano violazioni delle disposizioni normative nazionali. Atto n. 10.

PARERE APPROVATO

Le Commissioni riunite II e XI,

esaminato lo schema di decreto legislativo recante l'attuazione della direttiva (UE) 2019/1937 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2019, riguardante la protezione dei soggetti che segnalano violazioni di disposizioni normative nazionali o dell'Unione europea che ledono l'interesse pubblico o l'integrità dell'amministrazione pubblica o dell'ente privato di cui siano venuti a conoscenza nell'ambito di un contesto lavorativo (Atto n. 10);

preso atto che:

la delega cui viene data attuazione è conferita dalla legge di delegazione europea 2021 (legge 4 agosto 2022, n. 127), che include tale direttiva nell'allegato A e fissa la data ultima di esercizio al 10 dicembre 2023, termine che, in virtù del meccanismo di « scorrimento », si intende prorogato al 10 marzo 2023;

l'articolo 13 della citata legge di delegazione europea 2021 reca princìpi e criteri direttivi specifici di delega, ad integrazione di quelli generali, posti per il recepimento di direttive dell'Unione europea dall'articolo 32 della legge 24 dicembre 2012, n. 234;

rilevato, in termini generali, che:

a) non appare condivisibile la scelta esplicitata nella A.T.N. che correda il testo in esame, in riferimento alla quale si afferma che: « nella trasposizione della direttiva si è tenuta presente la disposizione di cui all'articolo 2, paragrafo 2, che permette agli Stati membri di estendere la protezione prevista dal diritto nazionale relativamente a settori o atti non contemplati nel paragrafo 1 (che indica le violazioni del diritto dell'Unione). Pertanto, non si è ritenuto di circoscrivere la facoltà di segnalazione alle sole violazioni del diritto dell'Unione in determinati settori (eccetto che per le segnalazioni esterne nel settore privato), ma si è prevista la possibilità di segnalare anche violazioni del diritto nazionale, tenendo conto nella normativa vigente, più ampia nel settore pubblico (articolo 54-*bis* del decreto legislativo n. 165 del 2001) e più circoscritta nel settore privato (articolo 6, comma 2-*bis* del decreto legislativo n. 231 del 2001) »;

rilevato, in termini specifici, che:

b) all'articolo 1, comma 2, sul presupposto che le norme recate dal testo in esame non mettono in discussione il segreto delle indagini di cui all'articolo 329 del codice di procedura penale, occorre verificare ed eventualmente precisare che le medesime non incidano sull'autonomia e sull'indipendenza della magistratura, né quindi sulla posizione e sulle funzioni che sono attribuite al Consiglio superiore della magistratura, per tutto quanto attiene la posizione giuridica degli appartenenti all'ordine giudiziario;

c) all'articolo 1, comma 4, con riguardo all'ambito oggetti di applicazione, occorre precisare che resta altresì ferma l'applicazione delle disposizioni di difesa nazionale e di ordine e sicurezza pubblica di cui al Regio decreto, 18 giugno 1931, n. 773, recante il Testo unico delle leggi di pubblica sicurezza;

d) con riferimento all'articolo 2, comma 1, lettere *p)* e *q)*, si evidenzia che lo

schema di decreto non si avvale delle facoltà previste dalla direttiva di esonerare dall'obbligo di istituire canali di segnalazione interni i soggetti del settore privato e pubblico con meno di 50 lavoratori e i Comuni con meno di 10.000 abitanti (articolo 8, paragrafi 3 e 9 della direttiva), al fine di non incidere sull'applicazione della vigente disciplina interna di tale materia (legge n. 197 del 2017);

e) all'articolo 2, comma 1, lettera *r)*, occorre precisare quali siano i soggetti che rientrano nella categoria dei « soggetti diversi » rispetto a quelli del settore privato;

f) l'articolo 4, comma 1, prevedendo che i soggetti del settore pubblico e i soggetti del settore privato, attivano un proprio canale di segnalazione, che garantisca, anche tramite il ricorso a strumenti di crittografia, la riservatezza dell'identità della persona segnalante e della persona coinvolta e della persona comunque menzionata nella segnalazione, nonché del contenuto della segnalazione e della relativa documentazione, non contempla l'obbligo della pluralità di canali di segnalazione come requisito minimo dei modelli di segnalazione; inoltre, al medesimo articolo 4, al comma 6, andrebbe inserito, insieme al richiamo ai commi 2 e 4 del medesimo articolo, anche quello al comma 5;

g) all'articolo 6, comma 1, lettera *b)*, andrebbe limitata la possibilità di effettuare una segnalazione esterna, dopo che il segnalante ha effettuato una segnalazione interna, al solo caso in cui quest'ultima non abbia avuto seguito;

h) all'articolo 7, comma 3, per una migliore formulazione della norma andrebbe specificato che le segnalazioni esterne presentate ad un soggetto diverso dall'ANAC « dovranno essere inoltrate » entro sette giorni dalla data del loro ricevimento all'autorità competente;

i) all'articolo 16, comma 3, non viene data puntuale attuazione all'articolo 23, paragrafo 2, della direttiva, concernente il meccanismo sanzionatorio applicabile nel caso di segnalazioni e divulgazioni scientemente false, al fine di disincentivarne il possibile abuso o utilizzo strumentale, in quanto, come riportato nella documentazione che correda il testo, trovano applicazione le fattispecie penali di cui all'articolo 368 del codice penale (calunnia), all'articolo 595 del codice penale (diffamazione), nonché l'azione civile di risarcimento del danno *ex* articolo 2043 del codice civile;

j) l'articolo 8 del Regolamento recante codice di comportamento dei dipendenti pubblici (decreto del Presidente della Repubblica n. 62 del 2013) continua a prevedere il superiore gerarchico come possibile destinatario della segnalazione, ipotesi non più prevista dallo schema in esame, pertanto, andrebbe valutato di abrogare tale disposizione;

preso atto della valutazione favorevole resa dalla V Commissione Bilancio in data 18 gennaio 2023, esprimono,

PARERE FAVOREVOLE

con la seguente osservazione di carattere generale:

per le motivazioni espresse in premessa, valuti il Governo l'opportunità di:

a) all'articolo 1, comma 1, e all'articolo 2, comma 1, lettera *a)*, numeri 1) e 2), restringere l'ambito di operatività dello schema di decreto al solo ambito di applicazione delineato dall'articolo 2 della Direttiva, riguardante le sole violazioni del diritto dell'Unione, rimettendo al diritto nazionale vigente la protezione relativa a settori e atti non contemplati dalla direttiva, in conformità con quanto previsto al paragrafo 2 del medesimo articolo 2 della Direttiva;

con le seguenti osservazioni di carattere specifico:

per le motivazioni espresse in premessa, valuti il Governo l'opportunità di:

b) all'articolo 1, comma 2, sul presupposto che le norme recate dal testo in esame non mettono in discussione il segreto delle indagini di cui all'articolo 329 del codice di procedura penale, verificare ed eventualmente precisare che le mede-

sime non incidano sull'autonomia e sull'indipendenza della magistratura, né quindi sulla posizione e sulle funzioni che sono attribuite al Consiglio superiore della magistratura, per tutto quanto attiene la posizione giuridica degli appartenenti all'ordine giudiziario;

c) all'articolo 1, comma 4, dopo le parole: « procedura penale » inserire le seguenti: « di difesa nazionale e di ordine e sicurezza pubblica di cui al Regio decreto, 18 giugno 1931, n. 773, recante il Testo unico delle leggi di pubblica sicurezza »;

d) all'articolo 2, comma 1, lettere *p)* e *q)*, avvalersi delle facoltà di esonerare dall'obbligo di istituire canali di segnalazione interni i soggetti del settore privato e pubblico con meno di 50 lavoratori e i comuni con meno di 10.000 abitanti (articolo 8, paragrafi 3 e 9 della direttiva), ove ciò sia ritenuto opportuno nonché compatibile con il principio del trattamento più favorevole, richiamato tra i principi e criteri di delega, e con la clausola di non regressione di cui all'articolo 25 della direttiva;

e) all'articolo 2, comma 1, lettera *r)*, precisare quali siano i soggetti che rientrano nella categoria dei « soggetti diversi » rispetto a quelli del settore privato;

f) all'articolo 4, comma 1, sostituire le parole: « un proprio canale » con le seguenti: « propri canali »; inoltre, al medesimo articolo 4, al comma 6, sostituire le parole: « commi 2 e 4 », con le seguenti: « commi 2, 4, e 5 »;

g) all'articolo 6, comma 1, lettera *b)*, sopprimere le parole: « o si è conclusa con un provvedimento finale negativo »;

h) all'articolo 7, comma 3, dopo le parole: « ad un soggetto diverso dall'ANAC » inserire le seguenti: « dovrà essere inoltrata »;

i) all'articolo 16, comma 3, dare esplicita applicazione all'articolo 23, paragrafo 2, della direttiva, anche attraverso la previsione di specifiche sanzioni pecuniarie, per le persone che hanno scientemente effettuato segnalazioni o divulgazioni pubbliche false;

j) all'articolo 23, inserire l'abrogazione del riferimento al superiore gerarchico come possibile destinatario della segnalazione, previsto dall'articolo 8 del Regolamento recante codice di comportamento dei dipendenti pubblici (decreto del Presidente della Repubblica n. 62 del 2013).

ALLEGATO 2

Schema di decreto legislativo recante attuazione della direttiva (UE) 2019/1937 riguardante la protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell'Unione e recante disposizioni riguardanti la protezione delle persone che segnalano violazioni delle disposizioni normative nazionali. Atto n. 10.

PROPOSTA ALTERNATIVA DI PARERE DEL GRUPPO MOVIMENTO 5 STELLE

La II Commissione,

in sede di esame dello schema di decreto legislativo recante attuazione della direttiva (UE) 2019/1937 riguardante la protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell'Unione e recante disposizioni riguardanti la protezione delle persone che segnalano violazioni delle disposizioni normative nazionali;

premesso che:

il presente decreto legislativo – adottato in attuazione della legge 4 agosto 2022, n. 127, cosiddetta legge di delegazione europea 2021 – intende trasporre nel nostro ordinamento la direttiva (UE) 2019/1937 del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 ottobre 2019, riguardante la protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell'Unione definite come atti od omissioni illecite ovvero che vanificano l'oggetto e le finalità di norme dell'Unione relative agli specifici settori individuati nell'allegato alla direttiva (cosiddetta direttiva *Whistleblowing*);

essa contiene disposizioni volte a fornire ai segnalanti (o *whistleblowers*) una tutela uniforme in tutti gli Stati membri e armonizzata tra i vari settori, introducendo regole comuni che impongono l'adozione di canali di segnalazione efficaci, riservati e sicuri e, al tempo stesso, garantiscano una protezione efficace degli informatori da possibili ritorsioni;

considerato che:

scopo della direttiva è disciplinare la protezione dei *whistleblowers* (o « segnalanti » nella traduzione italiana del testo) all'interno dell'Unione, mediante norme minime di tutela, volte a uniformare le normative nazionali, tenendo conto che coloro « che segnalano minacce o pregiudizi al pubblico interesse di cui sono venuti a sapere nell'ambito delle loro attività professionali esercitano il diritto alla libertà di espressione » (considerando 31);

il *whistleblower* è definito come la persona fisica che segnala o divulga informazioni sulle violazioni acquisite nell'ambito delle sue attività professionali, a prescindere dalla natura di tali attività o del fatto che il rapporto di lavoro sia nel frattempo terminato o non ancora iniziato;

il legislatore europeo intende attribuire allo strumento del *whistleblowing* la funzione di « rafforzare i principi di trasparenza e responsabilità » (considerando nr. 2) e di prevenire la commissione dei reati;

considerato, in particolare, che:

nell'ordinamento italiano, la legge n. 190 del 2012 cosiddetta legge Severino ha introdotto – in relazione alla sola pubblica amministrazione – una prima disciplina sulla protezione del dipendente pubblico che segnali illeciti di cui sia venuto a conoscenza in ragione del suo lavoro, a tal fine introducendo nel Testo unico del pubblico impiego (decreto legislativo n. 165 del 2001) l'articolo 54-*bis*. Una complessiva disciplina normativa del cosiddetto *whistleblowing* è sopraggiunta con la legge n. 179 del 2017, che ha integrato la fino ad allora vigente normativa concernente la tutela dei

lavoratori del settore pubblico che segnalino illeciti, ed ha introdotto forme di tutela anche per i lavoratori del settore privato;

la legge n. 179 ha in primo luogo sostituito l'articolo 54-*bis* del Testo unico del pubblico impiego, prevedendo che colui il quale – nell'interesse dell'integrità della Pubblica amministrazione – segnali al responsabile della prevenzione della corruzione dell'ente o all'ANAC ovvero denunci all'autorità giudiziaria ordinaria o contabile le condotte illecite o di abuso di cui sia venuto a conoscenza in ragione del suo rapporto di lavoro, non possa essere – per motivi collegati alla segnalazione – soggetto a sanzioni, demansionato, licenziato, trasferito o sottoposto ad altre misure organizzative che abbiano un effetto negativo sulle condizioni di lavoro;

la disciplina dell'articolo 54-*bis* del Testo unico riguarda, oltre i dipendenti della pubblica amministrazione, anche i dipendenti degli enti pubblici economici, quelli degli enti di diritto privato sottoposti a controllo pubblico, i lavoratori e i collaboratori delle imprese fornitrici di beni o servizi e che realizzano opere in favore dell'amministrazione pubblica;

è sancito il divieto di rivelare l'identità del segnalante l'illecito, oltre che nel procedimento disciplinare, anche in quello penale e contabile. Nel procedimento penale, la segretezza dell'identità è 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 sia fondata (anche solo parzialmente) sulla segnalazione, l'identità può essere rivelata dietro consenso del segnalante, diversamente rimanendo inutilizzabile la segnalazione, ai fini del procedimento disciplinare. È prevista una clausola di esclusione, in base alla quale le tutele non sono garantite alle segnalazioni rispetto alle quali sia stata accertata, anche con sentenza di primo grado, la responsabilità penale del segnalante per i reati di calunnia o diffamazione o comunque reati commessi con la denuncia del medesimo segnalante ovvero la sua responsabilità civile, nei casi di dolo o colpa grave. La legge n. 179 del 2017 ha poi esteso al settore privato, attraverso modifiche al decreto legislativo n. 231 del 2001 (« Responsabilità amministrativa degli enti »), la tutela del dipendente o collaboratore che segnali illeciti (o violazioni relative al modello di organizzazione e gestione dell'ente) di cui sia venuto a conoscenza per ragioni del suo ufficio;

l'articolo 2 della direttiva stabilisce norme minime comuni di protezione delle persone che segnalano le violazioni del diritto dell'Unione in determinati settori espressamente contemplati dal medesimo articolo, nonché violazioni che ledono gli interessi finanziari dell'Unione e quelle riguardanti il mercato interno, comprese violazioni delle norme dell'Unione in materia di concorrenza e di aiuti di Stato, nonché violazioni riguardanti il mercato interno connesse ad atti che violano le norme in materia di imposta sulle società o i meccanismi il cui fine è ottenere un vantaggio fiscale che vanifica l'oggetto o la finalità della normativa applicabile in materia di imposta sulle società;

l'articolo 7 della direttiva attribuisce agli Stati membri il compito di prevedere meccanismi per incoraggiare le segnalazioni attraverso canali interni, prima di effettuare segnalazioni mediante canali esterni;

l'articolo 16 della direttiva garantisce la riservatezza dell'identità del segnalante, stabilendo che gli Stati membri provvedano affinché l'identità della persona segnalante non sia divulgata, senza il suo consenso esplicito, a nessuno che non faccia parte del personale autorizzato competente a ricevere o a dare seguito alle segnalazioni. Altrettanto vale per qualsiasi altra informazione da cui si possa dedurre direttamente o indirettamente l'identità della persona segnalante, salvo che ciò rappre-

senti un obbligo necessario e proporzionato imposto dal diritto dell'Unione o nazionale nel contesto di indagini da parte delle autorità nazionali o di procedimenti giudiziari;

l'articolo 20 della direttiva impone agli Stati membri di prevedere misure di sostegno per i soggetti segnalanti, ivi incluse misure di assistenza finanziaria e sostegno, anche psicologico, nell'ambito dei procedimenti giudiziari;

l'articolo 25 della direttiva contempla la clausola di non regressione, stabilendo che gli Stati membri possano introdurre o mantenere disposizioni più favorevoli ai diritti delle persone segnalanti di quelle previste dalla presente direttiva (salvo eccezioni), senza ridurre in alcun caso il livello di protezione già offerto dagli stessi nei settori in cui si applica la presente direttiva;

rilevato, ancora, che:

la normativa italiana risulta allineata, solo in parte, alle previsioni della direttiva 2019/1937 del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 ottobre 2019, entrata in vigore il 16 dicembre 2019;

l'istituto del *whistleblowing* coniuga la crescente aspirazione alla compartecipazione attiva e alla vigilanza collaborativa dei consociati rispetto al corretto agire pubblico ed economico con le esigenze, sempre più avvertite, di rafforzamento dei sistemi di prevenzione e controllo della corruzione e del malaffare;

come è stato rilevato, anche nel corso delle audizioni, il *whistleblowing* ha un impatto notevole nella prevenzione e nel contrasto alla corruzione: numerose inchieste rilevanti sul piano internazionale, in materia di *serious crimes* e di corruzione, hanno avuto origine dalle segnalazioni di *whistleblower*, come lo scandalo *Petrorobras* i noti casi *Dieselgate*, *Luxleaks*, i *Panama Papers*, l'indagine *Cambridge Analytica*, e il caso riguardante la *Danske Banks*;

la diplomazia multilaterale anticorruzione (negli ambiti di operatività dei gruppi di lavoro tematici del G20 e dell'OCSE, così come nel quadro della Convenzione delle Nazioni Unite per il contrasto alla corruzione) ha individuato nella protezione dei *whistleblower* una priorità di azione;

la Direttiva europea si inserisce in un complesso quadro di diritto internazionale multilivello, dedicato alla prevenzione ed al contrasto alla conduzione, e come tale va valutata e considerata, specie nel momento di attuazione nel nostro ordinamento;

ancora oggi a distanza di dieci anni dall'introduzione dell'istituto nell'ordinamento occorre curarsi dell'aspetto umano ed etico della persona, che sacrifica il proprio interesse personale (alla tranquillità e al benessere individuale) a favore dell'interesse pubblico, segnalando fatti che secondo le proprie conoscenze ritiene che molto probabilmente si siano verificati. Si tratta di atti non contro qualcuno, ma a favore dell'amministrazione: facendo emergere episodi di *mala gestio* o semplicemente falle o carenze nel sistema, si vuole contribuire a migliorare l'efficacia, il buon andamento e l'imparzialità di un'amministrazione;

nel richiamato schema di decreto legislativo, per consentire che l'istituto raggiunga il risultato voluto, è necessario procedere ad alcune variazioni,

esprime

PARERE FAVOREVOLE

con le seguenti condizioni:

si integri lo schema del decreto legislativo per una più chiara applicazione dei contenuti della direttiva, così da consentire che l'istituto del *whistleblowing* raggiunga i risultati prefissati. Segnatamente:

a) con riferimento alle modifiche allo schema di decreto legislativo:

1) all'articolo 1, comma 1, oltre a mantenere la previsione per cui la disciplina riguardi la protezione delle persone che segnalano violazioni anche di disposizioni normative nazionali, si richiami espressamente l'elencazione contenuta all'arti-

colo 2 della Direttiva 2019/1937 rispetto all'ambito di applicazione, così da ricomprendere tra le violazioni oggetto di segnalazione quelle relative ai seguenti settori: *a)* appalti pubblici; *b)* servizi, prodotti e mercati finanziari e prevenzione del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo; *c)* sicurezza e conformità dei prodotti; *d)* sicurezza dei trasporti; *e)* tutela dell'ambiente; *f)* radioprotezione e sicurezza nucleare; *g)* sicurezza degli alimenti e dei mangimi; *h)* salute pubblica; *i)* protezione dei consumatori; *l)* tutela della vita privata e protezione dei dati personali e sicurezza delle reti e dei sistemi informativi; nonché violazioni che ledono gli interessi finanziari dell'Unione di cui all'articolo 325 Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, e ulteriormente specificate nelle pertinenti misure dell'Unione; e violazioni riguardanti il mercato interno, di cui all'articolo 26, paragrafo 2, Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, comprese le violazioni delle norme dell'Unione in materia di concorrenza e di aiuti di Stato, nonché violazioni riguardanti il mercato interno connesse ad atti che violano le norme in materia di imposta sulle società o i meccanismi il cui fine è ottenere un vantaggio fiscale che vanifica l'oggetto o la finalità della normativa applicabile in materia di imposta sulle società;

2) all'articolo 1, comma 1, si inserisca, altresì, il riferimento alle violazioni anche « potenziali » che rilevano ai fini dell'applicazione della normativa in commento; nonché – in ossequio alla su citata « clausola di non regressione » di cui all'articolo 25 della direttiva – il riferimento alle « condotte illecite », come già contemplato dall'articolo 54-*bis* del decreto legislativo n. 165 del 2001;

3) sulla scorta di quanto previsto dall'articolo 7 della direttiva, si riformuli l'articolo 6 dello schema di decreto legislativo, eliminando le condizioni ivi previste per accedere alla segnalazione esterna. In particolare, si precisi che permane la libertà di scelta al segnalante, sebbene con l'invito a procedere preferibilmente attraverso il canale interno, a meno che non ricorra una delle condizioni evidenziate nell'attuale formulazione dell'articolo 6. Tra l'altro, si consideri che l'attuale disciplina, dettata dalla legge n. 179 del 2017, consente già ai segnalanti di scegliere liberamente se rivolgersi al canale interno o all'ANAC, senza dover rispettare i presupposti richiesti dal presente schema di decreto legislativo. Pertanto, ogni eventuale limitazione costituirebbe violazione della clausola di non regressione, come contenuta all'articolo 25 della direttiva;

4) all'articolo 7, comma 3, si inserisca dopo « ad un soggetto diverso dall'ANAC », « dovrà essere inoltrata »;

5) all'articolo 12, in conformità all'articolo 16 della direttiva, appare necessario, per una totale protezione del segnalante, apportare alcune integrazioni volte a salvaguardare il principio dell'assoluta segretezza dell'identità del segnalante, salvi i casi in cui la divulgazione rappresenti un obbligo necessario e proporzionato, anche nel contesto di indagini da parte delle autorità nazionali o di procedimenti giudiziari, come riferisce il secondo comma dell'articolo 16 della Direttiva. In particolare, si inseriscano i seguenti commi:

« 2-*bis*. L'identità della persona segnalante non può essere divulgata senza il suo consenso esplicito, a nessuno che non faccia parte del personale autorizzato competente a ricevere o a dare seguito alle segnalazioni. Altrettanto vale per qualsiasi altra informazione da cui si possa dedurre direttamente o indirettamente l'identità della persona segnalante.

2-*ter*. La divulgazione dell'identità della persona segnalante e di qualsiasi altra informazione relativa alla segnalazione è ammessa solo quando ciò rappresenti un obbligo necessario e proporzionato imposto dal diritto dell'Unione o nazionale nel contesto di indagini da parte delle autorità nazionali o di procedimenti giudiziari, anche al fine di salvaguardare i diritti della difesa della persona coinvolta. »;

6) all'articolo 18 occorre prevedere specifici strumenti che garantiscano realmente misure di sostegno, quali l'istituzione di un centro di assistenza pre-segna-

lazione, specificamente individuato, per aiutare i potenziali segnalanti a procedere correttamente (e a non sbagliare canali o procedure), ma anche assistenza finanziaria e sostegno psicologico ai *whistleblower*. Occorre offrire – pertanto – l'indicazione specifica del centro cui rivolgersi, non semplicemente un elenco da precisare nella composizione;

7) all'articolo 23 relativo all'abrogazione di norme, si inserisca il seguente comma: « Sono soppresse le parole "a proprio superiore gerarchico" di cui all'articolo 8 del decreto del Presidente della Repubblica 16 aprile 2013 n. 62 ».

Cafiero De Raho, D'Orso,
Ascari, Giuliano.