



F.LE.PAR.

**Federazione Legali e Professionisti
delle Amministrazioni della Repubblica
Aderente CODIRP**
flepar@virgilio.it

Audizione FLEPAR

12 gennaio 2023

ATTO DEL GOVERNO

SOTTOPOSTO A PARERE PARLAMENTARE N. 10

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

La FLEPAR, quale organizzazione multidisciplinare, sindacale e scientifica, da tempo impegnata sui temi del lavoro, della pubblica amministrazione, dell'anticorruzione e della sicurezza sul lavoro, intende mettere a disposizione il proprio patrimonio di conoscenze e professionalità attraverso proposte caratterizzate da un approccio concreto, frutto dell'esperienza diretta sul campo.

Riteniamo indispensabile un approccio semplificato alla materia finalizzato all'attivazione di antidoti alla corruzione, ulteriori e più estesi rispetto a quelli già esistenti nel sistema.

In questa direzione, formuliamo alcune osservazioni e proposte.

PREMESSA FINALISTICA DETTATA DALLE PRIORITA' ATTUALI: PNRR

Il problema della miriade di leggi va affrontato anche mediante conformazione di ambiti non solo settoriali e separati, ma ove possibile con finalità di sostegno alle priorità delle situazioni attuali, come è attualmente il monitoraggio e la realizzazione del PNRR. Questo decreto legislativo può essere pensato anche in chiave più ampia e non solo come rivisitazione e a volte ripetizione di norme già esistenti, o da blandamente modificare.

Già era stato previsto nel 2020, ad esempio, presso il Ministero della Giustizia, il Portale per le denunce Whistleblowing.

Già è vigente la legge n. 179/2017 sul whistleblowing, che ha sostituito l'art. 54 bis del d.lgs. n. 165/2001, per i pubblici dipendenti che, nell'interesse della pubblica amministrazione, segnalino al responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza (art. 1, comma 7, legge n.190/2012) o all'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC), o all'autorità giudiziaria ordinaria o a quella contabile, condotte illecite di cui è venuto a conoscenza in ragione del proprio rapporto di lavoro. E già è previsto dalla medesima legge che, nel caso di misure ritorsive nei confronti del segnalante, l'interessato o le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative nelle Amministrazioni in cui si sono verificate, ne devono dare comunicazione all'ANAC, che a sua volta informa il Dipartimento della Funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei Ministri o gli altri organismi di garanzia e disciplina, per adottare eventuali provvedimenti.

2

Nel frattempo, in base al PNRR occorrerà:

- indicare le modalità per il monitoraggio e l'attuazione del Piano, tappe, obiettivi e indicatori inclusi;
- dare conto, in sintesi, del processo di consultazione delle autorità locali e regionali, delle parti sociali, delle organizzazioni della società civile, delle organizzazioni giovanili e di altre parti interessate per la preparazione e, se disponibile, per l'attuazione del Piano;
- dare conto delle misure nazionali volte a prevenire, individuare e correggere corruzione, frode e conflitti di interesse, quando si utilizzano i fondi forniti nell'ambito del dispositivo, comprese le disposizioni volte ad evitare il doppio finanziamento da altri programmi dell'Unione.

Non vi è dubbio che l'EU si attende «*procedure straordinarie e corsie preferenziali*», come precisato dal Commissario agli Affari economici.

Ad esempio, quindi, occorrerà tener conto nella formulazione del decreto legislativo dell'esistenza del progetto PNRR 595 REINGEGNERIZZAZIONE E AUTOMAZIONE DEI PROCESSI A SUPPORTO DELLA SEMPLIFICAZIONE AMMINISTRATIVA E DELLA TRASPARENZA (Ministro per la Pubblica Amministrazione € 500.000.000,00 5 anni): Riprogettazione e semplificazione dei processi amministrativi e delle modalità di offerta dei servizi, cogliendo le opportunità offerte dalle soluzioni digitali e dalle nuove tecnologie abilitanti; **recupero di efficienza interna** e superamento dei vincoli di competenza territoriale; aumento dell'**interoperabilità** e apertura dell'innovazione in chiave ecosistemica, in un contesto di **partecipazione attiva con le altre Pubbliche Amministrazioni**; automatizzazione dei processi routinari, in modo da liberare risorse professionali da dedicare ad attività a più alto valore aggiunto PNNR.

Oppure, del progetto 596 Comunicazione e Sentiment Analysis (Ministro per la Pubblica Amministrazione 500.000.000,00 5 anni):

Analisi e mappatura dell'attuale **grado di soddisfazione del cittadino** nei confronti dei servizi della Pubblica Amministrazione. Dalla reputation al sentiment, all'individuazione dei diversi gradienti di criticità con la creazione di un sistema strutturato di raccolta e analisi dei feedback, il coinvolgimento di figure come i data analyst.

DIRETTIVA EUROPEA 2019/1937

Come si evince dalla documentazione e dalla Relazione in atti, sono stabiliti alcuni specifici requisiti per poter accedere alle tutele.

Innanzitutto, il segnalante deve avere ragionevoli motivi, alla luce delle circostanze e delle informazioni di cui dispone al momento della segnalazione, per ritenere che **i fatti che segnala siano veri**. Inoltre, è necessario che il segnalante abbia **fondati motivi** per ritenere che le informazioni segnalate rientrino nell'**ambito di applicazione della direttiva stessa** (art. 6, schema di decreto delegato).

Si evidenzia che l'articolo 6 della direttiva, alla quale si sta dando applicazione, prevede che **la protezione sussiste anche in caso di segnalazioni o divulgazioni rivelatisi poi infondate**, qualora il segnalante abbia avuto "fondati motivi di ritenere che le violazioni fossero vere".

Occorre **sostituire, quindi, la frase "i fatti che segnala siano veri"**, con la seguente frase: "*i fatti che segnala siano ragionevolmente realistici*", o altra espressione che non inchiodi il segnalante a ricerche, indagini o comunque a dover assegnare a suo carico patenti di "verità" su fatti e questioni.

Il **Capo II** dello schema di decreto "*Segnalazioni interne, segnalazioni esterne, obbligo di riservatezza e divulgazioni pubbliche*" contiene le disposizioni relative alle segnalazioni interne e al seguito delle stesse. La direttiva 2019/1937 chiede agli Stati di "incoraggiare la segnalazione mediante canali di segnalazione interni prima di effettuare la segnalazione mediante canali di segnalazione esterni" (art. 7). Tale regola subisce alcune eccezioni, specificamente indicate:

- nel caso in cui non si ritenga che la segnalazione possa essere gestita efficacemente a "livello interno" e sussiste un rischio di ritorsione;
- nel caso in cui è ammissibile una segnalazione diretta ai media in deroga ai canali whistleblowing.

Ebbene, tenendo conto che le due eccezioni suddette costituiscono nella realtà eventi non così rari, **sarebbe auspicabile che nel decreto si prevedesse, in linea generale ed ordinaria, la contestuale alternatività nella scelta tra i due tipi di segnalazione, interna o esterna, e non una limitante sequenza in ordine imposto; oppure, che si prevedesse la condivisione della segnalazione da parte della struttura interna con quella esterna e viceversa**, con conseguente cogestione del caso.

Ciò anche perché, quanto alle procedure per la segnalazione interna, sono imposti (art. 9) una serie di requisiti che gli enti devono rispettare, riconoscendo, al tempo stesso, che spetti comunque a ciascun soggetto definire il tipo di canale da istituire.

Come risulta poi dalla relazione, al whistleblower deve essere consentito di segnalare per iscritto e di trasmettere le segnalazioni per posta, mediante cassetta per i reclami o piattaforma online o di segnalare oralmente mediante linea telefonica gratuita o altro sistema di messaggistica vocale, o entrambi.

Corretta ed opportuna è la previsione secondo cui le procedure devono prevedere un termine ragionevole (non superiore a tre mesi) per dare un riscontro alla segnalazione.

Invece, occorre definire un parametro più preciso per poter ritenere effettive le “adeguate garanzie di indipendenza, riservatezza, protezione dei dati e segretezza.” Così pure per quanto riguarda la designazione di “una persona o un servizio imparziale competente per dare seguito alle segnalazioni”.

Altrimenti si crea un fattore di incertezza e debolezza endogena in tutto l'impianto normativo.

LEGGE DELEGA E SCHEMA DECRETO

Si ricorda che l'articolo 25 della Direttiva (UE) 2019/1937 ha per oggetto il trattamento più favorevole e la clausola di non regressione, per cui vi sono ampi margini di adattamento e potenziamento delle tutele.

La legge n. 127/2022 reca ulteriori principi e criteri direttivi ai quali il Governo è chiamato ad attenersi nell'esercizio della delega: tutela degli autori di segnalazioni delle violazioni; esercitare l'opzione di cui all'articolo 25, paragrafo 1, della direttiva (UE) 2019/1937 che consente l'introduzione o il mantenimento delle disposizioni più favorevoli ai diritti delle persone segnalanti e di quelle indicate dalla direttiva.

Su alcuni articoli e commi specifici:

ART. 1

(Ambito di applicazione oggettivo)

1. *Il presente decreto disciplina la protezione delle persone 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 venute a conoscenza in un contesto lavorativo pubblico o privato.*

2. **Le disposizioni del presente decreto non si applicano:**

a) alle contestazioni, rivendicazioni o richieste legate ad un interesse di carattere personale della persona segnalante o della persona che ha sporto una denuncia all'autorità giudiziaria o contabile che attengono esclusivamente ai propri rapporti individuali di lavoro o di impiego pubblico, ovvero inerenti ai propri rapporti di lavoro o di impiego pubblico con le figure gerarchicamente sovraordinate; ...

Le disapplicazioni di cui al suindicato comma 2 dell'art. 1 appaiono indebolire eccessivamente o comunque introdurre elementi di incertezza nella posizione del possibile segnalatore, soggetto da tutelare ai fini degli interessi pubblici. Tale comma 2 andrebbe espunto in toto.

Capo II

Segnalazioni interne, segnalazioni esterne, obbligo di riservatezza e divulgazioni pubbliche

ART. 4

(Canali di segnalazione interna)

1. I soggetti del settore pubblico e i soggetti del settore privato, **sentite le rappresentanze o le organizzazioni sindacali di cui all'articolo 51 del decreto legislativo n. 81 del 2015**, attivano, ai sensi del presente articolo, un proprio canale di segnalazione ...”.

5. I **soggetti del settore pubblico cui sia fatto obbligo di prevedere la figura del responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza, di cui all'articolo 1, comma 7, della legge 6 novembre 2012, n. 190, affidano a quest'ultimo, anche nelle ipotesi di condivisione di cui al comma 4, la gestione del canale di segnalazione interna.**

6. La segnalazione interna presentata ad un soggetto diverso da quello indicato nei commi 2 e 4 è trasmessa, entro sette giorni dal suo ricevimento, al soggetto competente, dando contestuale notizia della trasmissione alla persona segnalante.

Il comma 1 potrebbe essere rimodulato in ottica di maggior garanzia, partecipazione e contraddittorio, nei seguenti termini, nelle righe sopra evidenziate: **“esperito il confronto con le rappresentante e le organizzazioni sindacali, attivano, ai sensi del presente articolo, un proprio canale di segnalazione”.**

Ambito di applicazione materiale

Il richiamo alle materie segue pedissequamente quelle di cui all'art 2 della direttiva ma il comma 2 del medesimo articolo prevede che gli stati membri possano estendere la protezione anche ad altri settori. L'elenco è quindi esemplificativo e non tassativo e si potrebbe allargare l'ambito di applicazione.

Soggetti

Partendo dal presupposto che la finalità della Direttiva UE 2019/1937 è quella di far emergere fenomeni di corruzione in vari ambiti, anche attraverso la protezione dei soggetti segnalatori pubblici e privati, pare opportuno garantire l'applicazione della normativa in esame nella modalità più ampia possibile, estendendola anche ad altri ambiti, oltre quelli previsti dall'art. 2, comma 1 n. 3) dello Schema di Decreto in esame.

Per la Pubblica Amministrazione in particolare occorre **attivare, quali antidoti alla corruzione, l'Avvocatura dello Stato e le Avvocature Pubbliche esistenti**, presidi di legalità **presenti capillarmente su tutto il territorio nazionale** che, per deontologia professionale, autonomia e assenza di conflitto d'interessi in quanto in rapporto di esclusiva con la PA, **più di qualunque altro soggetto possono garantire imparzialità, competenza e riservatezza.**

Segnalazioni

Il progetto di D.Lgs. mette in moto un meccanismo che è uguale a quella burocrazia già vista, che non ha funzionato. È infatti previsto un percorso tortuoso che prevede diversi gradi di segnalazione (interna, successivamente esterna, ecc.) che finisce per creare una serie di limiti.

Occorre invece prevedere un sistema di segnalazioni che possano essere interne o esterne; tali segnalazioni dovranno essere successivamente rese pubbliche con il sistema della divulgazione.

Nel settore pubblico, maggiormente soggetto a fenomeni di corruzione, la segnalazione deve essere fatta al responsabile anticorruzione o all'ANAC e chi la riceve deve obbligatoriamente trasmetterla all'altro. Quindi se fatta all'esterno questi invierà al soggetto interno responsabile per la corruzione e viceversa.

Al momento il soggetto esterno sembra che possa essere solo l'ANAC ma occorre che venga **ampliata la platea, inserendo per es. i Ministeri vigilanti e la Presidenza del Consiglio dei Ministri.**

Per una svolta reale verso quella velocizzazione e semplificazione che vengono chieste dal Governo, ma anche necessitato dal PNRR, occorre prevedere percorsi diretti e quindi veloci ma garantiti. Questo risultato si può ottenere solo se si amplia la platea dei segnalatori, vale a dire dei soggetti che controllano le segnalazioni.

Canali di segnalazione

Per la segnalazione esterna, l'art. 6 dello Schema di decreto in esame diverge dall'ambito previsto dalla Direttiva UE alla quale si dà applicazione in quanto sottopone l'effettuazione della stessa a condizioni che riducono l'ambito di applicazione degli artt. 10 e 11 delle indicazioni europee. Questa, infatti, all'art. 10 consente la segnalazione esterna *“dopo aver utilizzato i canali interni di segnalazione, o **effettuando una segnalazione direttamente attraverso i canali di segnalazione esterni**”* ed all'art. 11 prevede l'obbligo, e non la facoltà, *“di inserire canali di segnalazione esterna e di seguito alle segnalazioni”*.

Riteniamo che per raggiungere le finalità individuate dall'Unione Europea e dallo stesso Decreto Legislativo che s'intende emanare, l'ambito di applicazione deve essere il più esteso possibile e le regole di tutela del whistleblower il più stringenti possibile.

Su questa base, anche per responsabilizzare maggiormente i soggetti che ricevono le segnalazioni interne, reputiamo opportuno **ampliare l'obbligo di**

comunicare al segnalante l'esito finale delle indagini effettuate anche a carico del canale interno oltre che quello esterno, come previsto dall'art. 8 comma 1, lettera g) dello Schema di Decreto in esame. L'art. 25 della Direttiva UE ("*Trattamento più favorevole e clausola di non regressione*") prevede infatti che gli Stati Membri possano introdurre «*disposizioni più favorevoli ai diritti delle persone segnalanti*».

7

Stesso discorso può essere fatto per segnalazioni ad istituzioni ed organi previsti a carico di ANAC per le segnalazioni esterne (art. 8 comma 3 Schema di Decreto - art 11 comma 2 lett. f) della Direttiva UE), non previsto per le segnalazioni interne.

Gli esiti delle segnalazioni, anche interne, potrebbero essere utilizzati anche per le relazioni annuali, le valutazioni e le revisioni di cui all'art. 27 della direttiva, per monitorare applicazione e valutare impatto su legislazioni nazionali.

Riteniamo anche utile ed opportuno inserire nello Schema di Decreto la previsione di monitoraggi, da armonizzare con la previsione della comunicazione degli esiti delle indagini conseguenti alle segnalazioni, considerato che la Direttiva richiede la trasmissione dei dati aggregati su numero di segnalazioni, numero di indagini ed esito dei procedimenti avviati nonché sui danni finanziari accertati ed eventuali importi recuperati.

Misure di protezione del whistleblower

L'art. 16 dello schema di decreto risulta più restrittivo rispetto all'art. 21 della Direttiva UE 2019/1937 ma anche all'art. 54-bis D.Lgs. 165/2001, di cui l'art. 23 dispone l'abrogazione. Le condizioni ivi individuate per la protezione del whistleblower sono rimesse a valutazioni individuali che vanificano lo scopo della norma. Riteniamo più efficaci i testi dell'abrogando art. 54-bis richiamato e dell'art. 21 della Direttiva UE.

In conclusione, si evidenzia che dall'analisi di impatto regolazione (A.I.R.), allegata agli atti di cui all'audizione, risulta la necessità di rilanciare uno strumento che negli anni ha perso impulso, efficacia e supporto. Ecco perché si reputa preferibile ricalibrare l'essenza dello schema di legge delegata, non verso una riproposizione del modello delle leggi già vigenti in materia, ma verso qualche piccolo, ma significativo adattamento sia a tutela del whistleblower, sia nell'interesse delle PA e del sistema pubblico italiano in Europa.

L'Analisi riporta che "dagli ultimi rapporti annuali dell'ANAC, presentati alla Camera dei deputati il 18 giugno 2021 e il 23 giugno 2022, **l'istituto del whistleblowing ha avuto nel corso del 2020 e del 2021 un arresto dell'andamento esponenziale iniziato nel 2014 e proseguito fino al 2019, anche a causa della pandemia derivante da Covid-19. Il numero delle segnalazioni e di comunicazioni pervenute ad ANAC nel corso dell'anno 2020 è stato pari a 622, con una riduzione del 28,75% rispetto all'anno precedente in cui si sono registrate 873 segnalazioni. Anche nel corso dell'anno 2021 si è registrata una riduzione del 14,95% rispetto all'anno precedente, attestandosi il numero delle segnalazioni di illeciti e delle comunicazioni di misure ritorsive pervenute ad ANAC a 529...**".

8

Roma, 12 gennaio 2023

Il Segretario Generale FLEPAR

Tiziana Cignarelli

