



N. 189 ottobre 2017

A.S. n. 2208-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"

Il disegno di legge in esame - approvato in prima lettura dalla Camera dei deputati il 21 gennaio 2016 e successivamente, con modifiche, dalla 1^a Commissione del Senato, in sede referente, il 10 ottobre 2017 - concerne la tutela dei lavoratori, pubblici o privati, che segnalino o denunciino reati o altre condotte illecite di cui siano venuti a conoscenza nell'ambito del proprio rapporto di lavoro.

L'**articolo 1** modifica l'attuale disciplina in materia relativa ai lavoratori pubblici (posta dall'art. 54-*bis* del D.Lgs. 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni), mentre l'**articolo 2** concerne i lavoratori del settore privato.

Rispetto all'attuale normativa per i lavoratori pubblici, le novelle di cui all'**articolo 1** confermano il principio di tutela - in base al quale l'autore della segnalazione o denuncia non può essere sottoposto a misure (determinate dalla segnalazione o denuncia) aventi effetti negativi, diretti o indiretti, sulle condizioni di lavoro - e presentano le seguenti modifiche ed integrazioni:

- sotto il profilo soggettivo, l'ambito di applicazione della disciplina viene esteso ai lavoratori pubblici diversi dai lavoratori dipendenti ("collaboratori o consulenti, con qualsiasi tipologia di contratto o di incarico") nonché: ai lavoratori, collaboratori e consulenti degli enti pubblici economici; a quelli degli enti di diritto privato sottoposti a controllo pubblico (secondo la nozione di società controllata di cui all'art. 2359 del codice civile); ai lavoratori ed ai collaboratori, a qualsiasi titolo, di imprese fornitrici di beni o servizi e che realizzino opere in favore dell'amministrazione pubblica (**comma 1, capoverso 2**);
- sotto il profilo oggettivo, si specifica (**comma 1, capoversi 1 e 2**) che l'ambito di applicazione riguarda le segnalazioni o denunce effettuate nell'interesse dell'integrità della pubblica amministrazione. **Una modifica approvata dalla 1^a Commissione del Senato** ha soppresso il requisito della buona fede dell'autore della segnalazione o denuncia, requisito previsto dal testo trasmesso dalla Camera. Quest'ultimo definiva, ai fini in oggetto, la buona fede come la ragionevole convinzione, fondata su elementi di fatto, che la condotta illecita si fosse verificata e prevedeva che la buona fede fosse, in ogni caso, esclusa qualora il segnalante avesse agito con colpa grave;

- riguardo ai possibili soggetti destinatari della segnalazione, la novella sostituisce il riferimento al "superiore gerarchico" con quello del responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza (figura presente in ogni pubblica amministrazione ai sensi dell'art. 1, comma 7, della L. 6 novembre 2012, n. 190, e dell'art. 43, comma 1, del D.Lgs. 14 marzo 2013, n. 33, e successive modificazioni) (**comma 1, capoverso 1**). Resta ferma l'ipotesi di segnalazione all'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC) o di denuncia all'autorità giudiziaria ordinaria o contabile;
- in merito al principio di tutela summenzionato, si prevede che l'adozione di misure ritenute ritorsive sia comunicata in ogni caso all'ANAC, da parte dell'interessato o delle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative (nell'amministrazione nella quale le stesse misure siano state poste in essere) e che l'ANAC informi il Dipartimento della funzione pubblica o gli altri organismi di garanzia o di disciplina, per le attività e gli eventuali provvedimenti di competenza (**comma 1, capoverso 1**). In merito, la norma vigente prevede, invece, che l'interessato o le suddette organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative segnalino le misure (ritenute discriminatorie) al Dipartimento della funzione pubblica;
- sempre con riferimento al principio di tutela, si introduce, per il caso di adozione di una misura discriminatoria, una sanzione amministrativa pecuniaria, da 5.000 a 30.000 euro, a carico del responsabile che abbia adottato la misura, "fermi restando gli altri profili di responsabilità" (**comma 1, capoverso 6, primo periodo**). La sussistenza di una misura discriminatoria è accertata dall'ANAC, che è altresì competente ad irrogare la relativa sanzione;
- con riferimento ai procedimenti disciplinari, si modifica la tutela della riservatezza circa l'identità dell'autore della segnalazione o denuncia, limitando la vigente deroga (al principio di riservatezza) relativa al caso in cui la conoscenza dell'identità sia indispensabile per la difesa dell'incolpato (e sempre che la contestazione sia fondata, in tutto o in parte, sulla segnalazione o denuncia) (**comma 1, capoverso 3**). La norma vigente prevede che, in tale ipotesi, l'identità possa essere rilevata. La novella richiede, invece, per la medesima fattispecie, il consenso dell'interessato alla rilevazione della propria identità e, in assenza di consenso, l'impossibilità di utilizzare la segnalazione o denuncia ai fini disciplinari;
- si inserisce la previsione che l'ANAC, sentito il Garante per la protezione dei dati personali, adotti apposite linee guida, relative alle procedure per la presentazione e la gestione delle segnalazioni in oggetto (**comma 1, capoverso 5**). Le linee guida devono contemplare l'impiego di modalità anche informatiche e promuovere il ricorso a strumenti di crittografia, per garantire la riservatezza sia dell'identità del segnalante sia del contenuto delle segnalazioni e della relativa documentazione. Si ricorda che l'ANAC ha già adottato linee guida sui suddetti profili con la [determina n. 6 del 28 aprile 2015](#) ("Linee guida in materia di tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti (c.d. whistleblower)". *Potrebbe essere ritenuto opportuno definire una disciplina transitoria con riferimento alle linee guida in oggetto, considerato che la novella introduce una sanzione amministrativa pecuniaria per l'ipotesi di omissione dell'adozione, da parte di ogni soggetto interessato, dei suddetti strumenti e procedure.*

Tale sanzione (di cui al **comma 1, capoverso 6, secondo periodo**) è prevista, a carico del responsabile, in una misura compresa tra i 10.000 ed i 50.000 euro (**la 1^a Commissione del Senato ha così elevato** i limiti minimi e massimi, che erano pari, rispettivamente, a 5.000 e 20.000 euro nel testo trasmesso dalla Camera), sia per i casi di assenza di procedure per l'inoltro e la gestione delle segnalazioni sia per i casi di adozione di procedure

non conformi a quelle di cui al suddetto **capoverso 5**. L'accertamento di tali violazioni e l'irrogazione della sanzione sono di competenza dell'ANAC;

- si prevede - **secondo una norma inserita dalla 1^a Commissione del Senato** - una sanzione amministrativa pecuniaria, a carico del responsabile, per i casi di mancato svolgimento dell'attività di verifica e analisi delle segnalazioni ricevute (**comma 1, capoverso 6, terzo e quarto periodo**). I limiti minimi e massimi di tale sanzione sono stabiliti, rispettivamente, in 10.000 e 50.000 euro; l'ANAC determina la misura della sanzione tenuto conto delle dimensioni dell'amministrazione cui si riferisce la segnalazione;
- si prevede - **secondo una norma inserita dalla 1^a Commissione del Senato** - che sia a carico del datore di lavoro dimostrare che le misure discriminatorie o ritorsive, adottate nei confronti del segnalante, siano motivate da ragioni estranee alla segnalazione medesima e si dispone che gli atti aventi natura discriminatoria o ritorsiva siano nulli (**comma 1, capoverso 7**);
- si specifica - **secondo una norma inserita dalla 1^a Commissione del Senato** - che l'autore della segnalazione è tutelato con riferimento ad eventuali danni (conseguenti alla segnalazione), che ha diritto, qualora licenziato, ad essere reintegrato nel posto di lavoro, anche con ordinanza ingiuntiva del tribunale, e che ha diritto al risarcimento per gli eventuali danni morali, economici o di carriera subiti nonché al rimborso delle spese legali sostenute (**comma 1, capoverso 8**). *Sembrerebbe opportuno chiarire se e in quali termini il suddetto riferimento all'ordinanza ingiuntiva del tribunale sia applicabile anche per le categorie di dipendenti pubblici che rientrano (per le controversie inerenti al loro rapporto di lavoro) nell'ambito della giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo;*
- si esclude l'applicazione delle tutele, per i casi in cui sia accertata, anche con sentenza di primo grado, la responsabilità penale del segnalante o denunciante per i reati di calunnia o diffamazione o comunque per reati commessi con la medesima segnalazione o denuncia ovvero la sua responsabilità civile, "per lo stesso titolo", nei casi di dolo o colpa grave (**comma 1, capoverso 9**). Rispetto alla norma vigente¹, tra l'altro, si limita l'esclusione delle tutele ai casi di dolo o colpa grave e si prevede esplicitamente la medesima esclusione anche per le sentenze diverse da quelle passate in giudicato; a quest'ultimo riguardo, si ricorda che la citata [determina n. 6 del 28 aprile 2015](#) dell'ANAC - pur rilevando l'esigenza di un chiarimento in via legislativa - ha interpretato la norma vigente (che fa riferimento, in via sintetica, a "casi di responsabilità") nel senso che anche una sentenza di primo grado determini la cessazione della tutela.

Sembrerebbe opportuno chiarire se con la locuzione "per lo stesso titolo" si faccia riferimento soltanto alla responsabilità civile relativa a fattispecie di reato, considerato che l'ipotesi, ivi menzionata, della colpa grave non sembrerebbe inerente ai reati in questione, che hanno tendenzialmente natura esclusivamente dolosa.

Si ricorda che il parere approvato dalla I Commissione permanente della Camera il 19 novembre 2015 ha invitato a valutare il riferimento alle sentenze non definitive alla luce del principio costituzionale - relativo al processo penale - della presunzione di non colpevolezza fino alla condanna definitiva².

Resta fermo (come nella disciplina vigente) che alle segnalazioni in oggetto non si applica la disciplina sul diritto di accesso, di cui agli artt. 22 e seguenti della L. 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni (**comma 1, capoverso 4**).

¹ Cfr., in merito, la prima parte del comma 1 del citato art. 54-*bis* del D.Lgs. n. 165 del 2001, e successive modificazioni.

² Principio di cui all'art. 27, secondo comma, della Costituzione.

La 1^a Commissione del Senato ha soppresso il comma 1, capoverso 8, del testo trasmesso dalla Camera. Quest'ultimo prevedeva che, qualora al termine del procedimento penale, civile o contabile ovvero dell'attività di accertamento dell'ANAC, risultassero l'infondatezza della segnalazione e la mancanza di buona fede, il segnalante o denunciante venisse sottoposto a procedimento disciplinare dall'ente di appartenenza e che, al termine di tale procedimento, potesse essere irrogata, sulla base di quanto stabilito dai contratti collettivi, anche la misura sanzionatoria del licenziamento senza preavviso.

*Sul piano terminologico, si osserva che la distinzione tra segnalazione e denuncia è operata solo nella parte iniziale del **comma 1, capoverso 1**, e non anche dalla restante parte del capoverso né dai successivi capoversi della novella; appare opportuna una riformulazione in merito, con riferimento alle norme della novella che si riferiscono anche alle ipotesi di denuncia (all'autorità giudiziaria ordinaria o contabile) - mentre nel **secondo** e nel **terzo periodo del comma 1, capoverso 3**, il riferimento al segnalante dovrebbe essere sostituito con il riferimento al denunciante -.*

L'**articolo 2** del presente disegno di legge riguarda le segnalazioni, da parte di lavoratori privati, di reati o di altre specifiche violazioni, di cui siano venuti a conoscenza nell'ambito del proprio rapporto di lavoro.

Le prime novelle integrano la disciplina sulla responsabilità amministrativa degli enti privati derivante da reati, di cui al D.Lgs. 8 giugno 2001, n. 231.

Si ricorda che tale disciplina concerne gli enti, società ed associazioni (anche prive di personalità giuridica) privati, nonché gli enti pubblici economici. In base a questa normativa, essi sono responsabili (sotto il profilo di sanzioni amministrative) per i reati commessi da determinati soggetti³ nell'interesse o a vantaggio dell'ente (o società o associazione). La responsabilità di quest'ultimo è esclusa, ai sensi degli artt. 6 e 7 del citato D.Lgs. n. 231 del 2001, e successive modificazioni, qualora ricorrano alcune condizioni, tra cui l'adozione e l'attuazione di un modello di organizzazione e gestione avente determinati requisiti.

Le novelle di cui al **comma 1, capoverso 2-bis**, del presente **articolo 2** integrano i requisiti stabiliti per i suddetti modelli; **di tale capoverso la 1^a Commissione del Senato ha operato una complessiva riformulazione.** *Potrebbe essere ritenuto opportuno valutare se sussista l'esigenza di porre, come norma transitoria, in fase di prima applicazione, un termine temporale per l'adempimento di questi nuovi obblighi.*

Secondo i requisiti aggiunti con le novelle, i modelli devono contemplare:

- uno o più canali che consentano a coloro che a qualsiasi titolo rappresentino o dirigano l'ente (o società o associazione) e a coloro che siano sottoposti alla direzione o alla vigilanza di uno dei suddetti soggetti di presentare, a tutela dell'integrità dell'ente, segnalazioni circostanziate di condotte costituenti reati o di violazioni del modello di organizzazione e gestione dell'ente, di cui siano venuti a conoscenza in ragione delle funzioni svolte (le segnalazioni in oggetto che concernano reati devono essere fondate su elementi di fatto precisi e concordanti) (**lettera a**). Tali canali devono garantire, anche con modalità in-

³ Questi ultimi (ai sensi dell'art. 5 del citato D.Lgs. n. 231 del 2001) sono costituiti da: a) le persone che rivestano funzioni di rappresentanza, di amministrazione o di direzione dell'ente, o di una sua unità organizzativa dotata di autonomia finanziaria e funzionale, nonché le persone che esercitino, anche di fatto, la gestione e il controllo dello stesso; b) le persone sottoposte alla direzione o alla vigilanza di uno dei soggetti di cui alla lettera a).

In ogni caso, l'ente non è responsabile qualora le persone suddette abbiano agito nell'interesse esclusivo proprio o di terzi.

formatiche, la riservatezza dell'identità del segnalante nelle attività di gestione della segnalazione. *A quest'ultimo riguardo, appare opportuno un coordinamento formale tra le lettere a) e b) del presente capoverso 2-bis;*

- sanzioni disciplinari nei confronti di chi violi le misure di tutela del segnalante e nei confronti di chi effettui, con dolo o colpa grave, segnalazioni che si rivelino infondate (**capoverso 2-bis, lettera c)**);
- il divieto di atti di ritorsione o discriminatori, diretti o indiretti, nei confronti del segnalante per motivi collegati, direttamente o indirettamente, alla segnalazione (**capoverso 2-bis, lettera d)**).

La novella di cui al **capoverso 2-ter** specifica che l'adozione di misure discriminatorie nei confronti dei soggetti che effettuino le segnalazioni in oggetto può essere denunciata all'Ispettorato nazionale del lavoro, per i provvedimenti di propria competenza, oltre che dal segnalante, anche dall'organizzazione sindacale indicata dal medesimo. *Sotto il profilo terminologico, sembrerebbe preferibile far riferimento anche al termine "ritorsive" (oltre che al termine "discriminatorie"), per coerenza con le locuzioni adoperate dai capoversi 2-bis e 2-quater.*

Il **capoverso 2-quater** sancisce che i licenziamenti o altre misure ritorsive o discriminatorie, adottati nei confronti del segnalante, ivi compreso il mutamento di mansioni, sono nulli e pone a carico del datore di lavoro, per le controversie inerenti a misure organizzative aventi effetti negativi, diretti o indiretti, sulle condizioni di lavoro e successive alla presentazione della segnalazione, l'onere della prova che le medesime misure siano fondate su ragioni estranee alla segnalazione stessa. *Sotto il profilo terminologico, occorrerebbe chiarire se con la locuzione "datore di lavoro" si intenda far riferimento solo ai lavoratori subordinati.*

Più in generale, si osserva che le previsioni di cui ai capoversi 2-ter e 2-quater, essendo anch'esse poste in forma di novella del D.Lgs. n. 231 del 2001, sembrerebbero letteralmente riguardare solo i datori ed i committenti diversi da quelli individuali. Riguardo ai principi di tutela di cui al capoverso 2-quater, occorrerebbe altresì valutare se sia congruo non formularli anche con riferimento ai datori e committenti pubblici (che, come detto, sono esclusi, ad eccezione degli enti pubblici economici, dall'ambito del D.Lgs. n. 231).

Sembrerebbe opportuno chiarire se le novelle di cui al presente articolo 2 riguardino anche, in alcuni punti, le denunce alla magistratura (oltre che le segnalazioni operate nell'ambito del proprio ambiente di lavoro).

a cura di M. Bracco

L'ultima nota breve:
[La legge tedesca per il miglioramento dell'applicazione delle norme sulle reti sociali \(n. 188 - ottobre 2017\)](#)

nota breve
sintesi di argomenti di attualità
del Servizio Studi del Senato

I testi sono disponibili alla pagina:
<http://www.senato.it> – leggi e documenti – dossier di documentazione. Servizio studi – note brevi

www.senato.it