



## **DISEGNO DI LEGGE**

**d'iniziativa del senatore LANNUTTI**

**COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 18 APRILE 2019**

Modifiche al decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, recante norme generali in materia di tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti

ONOREVOLI SENATORI. – L'introduzione dell'istituto del *whistleblowing* e della relativa tutela segna una cesura nei rapporti organici all'interno della pubblica amministrazione e delle tecniche di prevenzione e repressione della corruzione.

La tutela di chi segnala presunte situazioni di cattiva gestione nella pubblica amministrazione, il cosiddetto *whistleblower*, si realizza sia nel caso di segnalazioni « orizzontali », tra dipendenti, sia « verticali », cioè nel caso dell'attivazione del soggetto dipendente per la segnalazione di comportamenti illeciti dei soggetti apicali. In questi casi, sulla base dell'esperienza comune, la legge tutela il segnalante dalla possibile (se non probabile) ritorsione. Tuttavia questa tutela è nei fatti aggirata e l'incauto segnalante, che aveva contato sulla protezione promessa dalla legge, viene di fatto demansionato, privato di ogni aspettativa di carriera, allontanato dal processo decisionale e dalle relazioni nell'ambiente lavorativo.

Le recenti modifiche all'istituto hanno introdotto quindi un sistema di crittografia ed un procedimento digitale che consente al dipendente di segnalare le condotte di cattiva gestione in tutta sicurezza e segretezza. La legge, infatti, difende l'identità del *whistleblower*, impedendone la divulgazione.

Tuttavia il sistema non è ancora perfetto e completo.

Come confermano i dati dell'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC) le denunce di discriminazioni sono state archiviate nel 95 per cento dei casi.

La legge anticorruzione 6 novembre 2012, n. 190, ha introdotto nel decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, l'articolo 54-*bis* che dovrebbe tutelare il cosiddetto *whistleblo-*

*wer*, il « fischiatore », cioè il pubblico dipendente che denuncia comportamenti illeciti rilevati nel proprio ambiente lavorativo, vale a dire una pubblica amministrazione o un altro ente ad essa equiparato dal comma 2 del medesimo articolo 54-*bis*.

Si tratta di una legge che, se funziona, può costituire un potente strumento anticorruzione. Infatti è ben difficile che ci siano condotte amministrative illecite che restino a lungo ignote nell'ambiente in cui sono avvenute; ma di regola nessuno le denuncia per timore dell'inevitabile ritorsione da parte dell'amministrazione.

Se ci fosse stata un'efficace tutela legale del denunciante interno (che è quello che è più al corrente di ciò che avviene nella propria amministrazione) con molta probabilità non avremmo avuto tanti scandali tardivi in Italia e avremmo avuto più inchieste della magistratura tempestive.

La riforma al sistema del *whistleblower* operata dalla legge 30 novembre 2017, n. 179, ha lasciato alcune criticità irrisolte.

Innanzitutto, la tutela del *whistleblower* scatta se il dipendente agisce « nell'interesse dell'integrità della pubblica amministrazione ». Norma che andrebbe chiarita, dato che potrebbe essere complesso in concreto individuare condotte illecite nell'ambito della pubblica amministrazione che non incidano sull'integrità dell'amministrazione in questione.

In secondo luogo, perché limitare la facoltà di denuncia alle notizie acquisite dal dipendente « in ragione del proprio rapporto d'ufficio »? Che senso ha escludere la facoltà di denuncia se il dipendente viene a conoscenza di comportamenti illeciti fuori ufficio oppure da un estraneo all'ambiente?

Terzo, perché l'adozione di misure sanzionatorie o ritorsive può essere comunicata all'ANAC solo dall'interessato e dalle sole associazioni sindacali maggiormente rappresentative? Perché non includere anche il sindacato non maggioritario al quale il dipendente sia iscritto?

In quarto luogo, si afferma che l'ANAC informa il Dipartimento della funzione pubblica « per le attività e gli eventuali provvedimenti di competenza ». Ma nessuna norma precisa quali siano queste attività e questi provvedimenti. Il risultato pratico è stato che sinora il Dipartimento ha regolarmente archiviato tutte le denunce che gli pervenivano.

Infine, l'ANAC nelle sue linee guida ha riconosciuto che la tutela del *whistleblower* « è nell'interesse oggettivo dell'ordinamento, funzionale all'emersione di fenomeni di corruzione e di *mala gestio* ». Pertanto ha stabilito linee guida che offrono al denunciante una tutela più intensa di quella prevista dalla legge. Ma di tali linee guida non è espressamente disposta dalla legge l'obbligatorietà. Alcuni soggetti, ad esempio l'Agenzia delle dogane e dei monopoli, l'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS) o Trenitalia (per fare qualche esempio) hanno adottato regolamenti difformi, che svuotano di contenuto reale la tutela normativa del denunciante.

La difesa del *whistleblower* viene interpretata solo come garanzia di anonimato (peraltro complessa da realizzare in concreto).

Le sanzioni non possono essere solo quelle amministrative ma devono configurare fattispecie penali specifiche, perché la ven-

detta delle pubbliche amministrazioni o delle aziende distruggono la vita dei denunciati.

La ritorsione è un pericolo dalla portata devastante per la vita del dipendente. Essa incombe sotto forma di provvedimenti disciplinari, *mobbing*, o altre misure vessatorie. Nelle more del procedimento di accertamento, le tutele ad oggi previste rischiano di essere insufficienti e intanto le misure ritorsive rischiano di fiaccare anche la resistenza del lavoratore, obbligandolo ad impegnarsi economicamente oltre le proprie possibilità per ottenere giustizia.

Per questi motivi il presente disegno di legge intende rafforzare il sistema, articolando un complesso ma efficiente sistema di tutela e garanzie per il dipendente pubblico. Con gli articoli 1 e 2 si modifica il testo unico del pubblico impiego di cui al decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, in cui si inserisce la tutela del *whistleblower*.

L'articolo 1 modifica l'articolo 54-*bis*, istituendo l'Ufficio di difesa del *whistleblower* presso l'Ispettorato per la funzione pubblica del Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei ministri, lo « Sportello unico del *whistleblower* » presso ciascuna prefettura, nonché l'anagrafe delle segnalazioni e denunce dei *whistleblowers*, da inserire su apposita piattaforma informatica.

L'articolo 2 inserisce l'articolo 54-*ter*, che ridefinisce il sistema di tutela del *whistleblower*, coinvolgendo tutte le istituzioni relative (ANAC, Dipartimento della funzione pubblica, prefetture, responsabile per la trasparenza) e rafforzando le garanzie come la protezione dell'identità del segnalante.

## DISEGNO DI LEGGE

---

### Art. 1.

1. L'articolo 54-*bis* del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, è sostituito dal seguente:

« Art. 54-*bis*. - (*Istituzione dell'Ufficio difesa Whistleblowers*) - 1. Presso l'Ispettorato per la funzione pubblica del Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei ministri è istituito l'Ufficio difesa *Whistleblowers* (UDW). L'Ufficio ha sede in Roma e ha il compito di:

a) istituire lo "Sportello unico del *whistleblower*" presso ciascuna prefettura, per raccogliere e gestire le segnalazioni e le denunce pervenute a livello provinciale da dipendenti pubblici e privati relative a comportamenti illeciti nei rispettivi ambiti lavorativi, riferendo trimestralmente all'UDW sull'attività svolta;

b) istituire e gestire l'anagrafe delle segnalazioni e denunce dei *whistleblowers*, da inserire su apposita piattaforma informatica, anche sulla base dei dati forniti trimestralmente, con la relativa relazione illustrativa, dall'ANAC, dalle prefetture, dalle amministrazioni pubbliche e da enti privati;

c) adottare misure sanzionatorie nei confronti di amministrazioni o di enti privati che attuano misure discriminatorie o ritorsive nei confronti del *whistleblower*;

d) svolgere attività di monitoraggio sugli sviluppi amministrativi e giudiziari delle denunce, anche in funzione di uno scambio di informazioni tra Presidenza del Consiglio

dei ministri e Ministro della giustizia, in materia di tutela del *whistleblower*;

e) proporre alla Presidenza del Consiglio dei ministri le iniziative necessarie o opportune per far fronte ai comportamenti illeciti eventualmente accertati.

2. I dati raccolti sono finalizzati al monitoraggio del buon andamento della pubblica amministrazione e all'adozione di buone pratiche sugli esiti delle segnalazioni e delle denunce, nonché ad attività di studio, ricerca e rilevazioni statistiche in un'ottica di prevenzione. Il mancato o intempestivo aggiornamento trimestrale dell'anagrafe delle segnalazioni e delle denunce da parte delle amministrazioni pubbliche e degli enti privati costituisce omissione di atti d'ufficio e comporta per il responsabile l'applicazione, da parte dell'UDW, di una sanzione amministrativa da euro 15.000 a euro 50.000, che non può essere oggetto di assicurazione professionale. L'UDW può avvalersi della polizia giudiziaria ad esso assegnata.

3. Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, da adottare entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente disposizione, sono approvati i criteri organizzativi dell'UDW e le modalità di trasferimento ad esso delle competenze in atto svolte dall'ANAC in materia di tutela del *whistleblower*. Sino alla data di effettiva costituzione dell'UDW, l'ANAC continua a svolgere le funzioni ad essa attribuite dalla legge 30 novembre 2017, n. 179 ».

## Art. 2.

1. Dopo l'articolo 54-*bis* del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, è inserito il seguente:

« Art. 54-*ter*. - (*Tutela del dipendente pubblico o del collaboratore che segnala illeciti*) - 1. Il pubblico dipendente o il collaboratore di cui all'articolo 14, comma 2,

può segnalare all'UDW, al Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza (RPCT) di cui all'articolo 1, comma 7, della legge 6 novembre 2012, n. 190, o all'ANAC condotte illecite rilevate nell'ambito della propria amministrazione. Resta ferma, per il dipendente o il collaboratore, la facoltà anche di denunciare l'illecito all'autorità giudiziaria ordinaria o alla Corte dei conti. La segnalazione costituisce uno strumento di controllo diffuso, ai sensi dell'articolo 1 del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, nel quadro delle misure anticorruzione previste dalla legge 6 novembre 2012, n. 190, che operano nell'interesse oggettivo della legalità dell'attività amministrativa.

2. Ai fini del presente articolo, per dipendente pubblico si intende il dipendente delle amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, ivi compreso il dipendente di cui all'articolo 3, il dipendente di un ente pubblico economico, nonché il dipendente di un ente di diritto privato sottoposto a controllo pubblico ai sensi dell'articolo 2359 del codice civile. Rientrano altresì nelle tutele previste dal presente articolo i dipendenti delle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza (IPAB), nonché quelli delle aziende pubbliche di servizi alla persona (ASP) o delle fondazioni derivanti dalle trasformazioni delle IPAB. La disciplina del presente articolo si applica anche ai lavoratori e ai collaboratori delle imprese fornitrici di beni e servizi che realizzano opere in favore dell'amministrazione pubblica.

3. L'identità del segnalante non può essere rivelata. Nell'ambito del processo penale l'identità del segnalante è coperta dal segreto nei modi e nei limiti previsti dall'articolo 329 del codice di procedura penale. Nell'ambito del procedimento dinanzi alla Corte dei conti, l'identità del segnalante non può essere rivelata fino alla chiusura della fase istruttoria. Nell'ambito del procedimento disciplinare l'identità del segnalante

non può essere rivelata ove la contestazione dell'addebito disciplinare sia fondata su accertamenti distinti e ulteriori rispetto alla segnalazione, anche se conseguenti alla stessa. Qualora la contestazione sia fondata, in tutto o in parte, sulla segnalazione e la conoscenza dell'identità del segnalante sia indispensabile per la difesa dell'incolpato, la segnalazione è utilizzabile ai fini del procedimento disciplinare solo in presenza del consenso del segnalante alla rivelazione della sua identità.

4. La segnalazione è sottratta all'accesso previsto dagli articoli 22 e seguenti della legge 7 agosto 1990, n. 241.

5. L'ANAC, sentito il Garante per la protezione dei dati personali, adotta apposite linee guida relative all'attuazione del presente articolo e dell'articolo 54-bis, nonché alle procedure per la presentazione e la gestione delle segnalazioni. Le linee guida prevedono l'utilizzo di modalità anche informatiche e promuovono il ricorso a strumenti in crittografia per garantire la riservatezza dell'identità del segnalante, del contenuto delle segnalazioni e della relativa documentazione. Le linee guida dell'ANAC sono vincolanti per tutti gli enti di cui al comma 2.

6. Il RPCT o l'ANAC, entro tre mesi dalla segnalazione di condotte illecite, se ritengono la segnalazione manifestamente infondata la archiviano; negli altri casi la inoltrano, previa istruttoria, all'UDW, alla procura della Repubblica e all'Ispettorato per la funzione pubblica, nonché, nei casi di danno erariale diretto, alla competente procura della Corte dei conti.

7. Le amministrazioni di cui al comma 2 non possono imporre limitazioni soggettive od oggettive all'attività del segnalante, né possono adottare misure ritorsive o discriminatorie nei confronti del segnalante, che non può pertanto essere sanzionato, demansionato, licenziato, trasferito o sottoposto ad altra misura avente effetti negativi, diretti o indiretti, sulle sue condizioni lavorative. Ai

fini della presente legge, si considera “licenziamento” qualsiasi allontanamento del segnalante dalla propria amministrazione, accompagnato da interruzione dell'erogazione della retribuzione, anche se attuato attraverso delibere di nullità o annullamento di atti inerenti al concorso alla base del contratto di lavoro del segnalante. Gli atti dell'amministrazione che impongono le suindicate limitazioni o che hanno carattere discriminatorio o ritorsivo costituiscono abuso d'ufficio e sono nulli e privi di qualsiasi effetto. L'adozione di misure ritenute limitative, ritorsive o discriminatorie è denunciata all'UDW, all'ANAC o al RPCT dal segnalante o dall'organizzazione sindacale alla quale l'interessato sia iscritto. L'UDW e l'ANAC, se riconoscono che l'amministrazione ha dimostrato che le misure adottate non hanno alcun carattere limitativo della facoltà di segnalazione di cui al comma 1 o sono motivate da ragioni totalmente estranee alla segnalazione, e pertanto non hanno alcun carattere discriminatorio o ritorsivo, archiviano la denuncia; se invece riconoscono che le misure stesse hanno carattere limitativo, discriminatorio o ritorsivo ne dichiarano la nullità e adottano, obbligatoriamente, le sanzioni di cui al comma 8.

8. L'UDW o l'ANAC, qualora nell'ambito della propria istruttoria ravvisino la sussistenza delle violazioni di cui ai commi 6 e 7 da parte di una amministrazione o di un ente di cui al comma 2, applicano ai responsabili di ciascuna violazione, fermi restando gli altri profili di responsabilità, una sanzione amministrativa pecuniaria da euro 5.000 a euro 50.000, per ciascun responsabile, determinata tenendo conto della gravità dell'illecito e delle dimensioni dell'amministrazione o dell'ente cui si riferisce la segnalazione, dandone tempestiva comunicazione alla competente procura della Repubblica. La sanzione amministrativa pecuniaria di cui al periodo precedente non può essere assolta



dall'amministrazione, in surroga dei responsabili, né coperta da assicurazione.

9. I provvedimenti adottati dal RPCT e dall'ANAC, anche se di archiviazione, vanno comunicati all'UDW e al segnalante.

10. Qualora l'amministrazione segnalata o uno dei soggetti individuati nella segnalazione del *whistleblower* denunciino il segnalante per calunnia o per diffamazione, il segnalante gode del gratuito patrocinio in sede giurisdizionale. La sentenza definitiva di condanna del segnalante per calunnia o diffamazione comporta la revoca delle sanzioni inflitte ai sensi del comma 8. Il segnalante che sia stato licenziato o demansionato a seguito di una segnalazione non manifestamente infondata e non inficiata da malafede è, rispettivamente, con effetto retroattivo reintegrato nel posto di lavoro, ai sensi dell'articolo 2 del decreto legislativo 4 marzo 2015, n. 23, o nelle sue mansioni, e può chiedere ai responsabili delle misure sanzionatorie o ritorsive, di cui al comma 6, il risarcimento di tutti i danni, economici e non, da lui subiti. Le retribuzioni arretrate corrisposte al segnalante dopo la reintegrazione, limitatamente alla quota parte dovuta alla mancata trattenuta contributiva generata dalla perdita del diritto di rivalsa ai sensi dell'articolo 23 della legge 4 aprile 1952, n. 218, è posto, da parte dell'amministrazione o ente, integralmente a carico dei responsabili dell'adozione delle misure sanzionatorie o ritorsive, in solido tra loro e con divieto di surroga da parte dell'amministrazione e di copertura assicurativa. Nel caso di anticipazione dell'importo da parte dell'amministrazione, la stessa ha l'obbligo di esercitare la rivalsa nei confronti dei suddetti responsabili.

11. L'UDW:

a) adotta le opportune iniziative per sanzionare e correggere le condotte illecite segnalate e ne dà pubblica notizia sul proprio sito, tenendo riservata l'identità del se-

gnalante che non abbia consentito la propria identificazione;

b) vigila sull'effettiva osservanza della tutela legale del segnalante;

c) adotta idonee misure di ricollocamento lavorativo nei casi in cui l'incisività delle ritorsioni renda sconsigliabile, a giudizio dell'UDW stesso, la prosecuzione dell'attività lavorativa del denunciante nei ruoli della sua amministrazione o ente. A tal fine, l'UDW propone l'inserimento del denunciante in qualunque altra amministrazione o ente, sentito il denunciante stesso. La richiesta di ricollocamento da parte dell'UDW ha precedenza su qualunque altro tipo di collocamento lavorativo;

d) entro il 30 giugno di ogni anno riferisce al Parlamento sull'attività svolta nell'anno precedente;

e) prevede nel proprio statuto misure premiali in favore dei *whistleblowers* che abbiano dato un significativo contributo al contrasto della corruzione.

12. È istituito il Fondo tutela *whistleblowers* (FTW), gestito dall'UDW. Il Fondo eroga, con carattere di immediatezza e continuità, il trattamento economico ai *whistleblowers* allontanati a seguito di ritorsione, con obbligo di rivalsa sull'amministrazione e fino al reintegro del *whistleblower*. Il Fondo sostiene inoltre, in via diretta, le spese legali che il *whistleblower* debba sostenere per resistere alle ritorsioni poste in essere dall'amministrazione, e può stipulare convenzioni al fine di contenere l'entità delle spese medesime ».

### Art. 3.

1. La dotazione del Fondo tutela *whistleblowers*, di cui all'articolo 54-ter del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, introdotto dall'articolo 2 della presente legge, è di 2

milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2019 al 2021.

2. Agli oneri derivanti dall'attuazione del comma 1, pari a 2 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2019 al 2021, si provvede mediante corrispondente riduzione delle risorse attribuite all'ANAC in considerazione del trasferimento all'UDW di parte delle sue competenze.

3. Il Fondo di cui al comma 1 è ulteriormente alimentato mediante il conferimento, da parte delle amministrazioni pubbliche, del 40 per cento degli importi recuperati per effetto delle segnalazioni o dell'attività concreta posta in essere dai *whistleblowers*.

€ 1,00