



Disposizioni per la protezione degli autori di segnalazioni di reati o irregolarità

A.C. 3365-B

Dossier n° 305/3 - Elementi per l'esame in Assemblea
10 novembre 2017

Informazioni sugli atti di riferimento

A.C.	3365-B
Titolo:	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
Iniziativa:	Parlamentare

La **proposta di legge C. 3365-B** - approvata dalla Camera il 21 gennaio 2016 e **modificata dal Senato** il 18 ottobre 2017 - riguarda il c.d. **whistleblowing**, espressione con cui si designa la segnalazione di attività illecite nell'amministrazione pubblica o in aziende private, da parte del dipendente che ne venga a conoscenza.

La proposta **integra** la vigente normativa concernente la tutela dei lavoratori del **settore pubblico** che segnalino illeciti e **introduce** forme di tutela anche per i lavoratori del **settore privato**.

Contenuto

Il profilo su cui la proposta di legge interviene è la **protezione del dipendente che segnali illeciti**, rispetto a misure discriminatorie o comunque penalizzanti nell'ambito del rapporto di lavoro dipendente, sia pubblico che privato.

Di seguito viene dato sinteticamente conto del **contenuto della proposta C. 3365-B**, con particolare riferimento alle modifiche introdotte dal Senato.

L'**articolo 1** sostituisce l'articolo 54-*bis* del Testo unico del pubblico impiego ([decreto legislativo n. 165 del 2001](#)) e concerne la **tutela del dipendente del settore pubblico**.

La nuova disciplina così proposta prevede, anzitutto, che colui il quale - nell'interesse dell'integrità della pubblica amministrazione - segnali al responsabile della prevenzione della corruzione dell'ente (individuato, di norma, tra i dirigenti amministrativi di ruolo di prima fascia in servizio; negli enti locali, è individuato, di norma, nel segretario, salva diversa e motivata determinazione, ai sensi dell'[articolo 1, comma 7, della legge n. 190 del 2012](#)) o all'Autorità nazionale anticorruzione 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 a altre misure organizzative che abbiano un effetto negativo sulle condizioni di lavoro.

L'ambito della segnalazione - comunque sottratta al diritto d'accesso agli atti previsto dalla [legge n. 241 del 1990](#) - risulta il medesimo rispetto a quello di cui al vigente articolo 54-*bis* del Testo unico del pubblico impiego, riferendosi a "condotte illecite di cui sia venuto a conoscenza" il dipendente pubblico. L'adozione eventuale delle misure discriminatorie va comunicata dall'interessato o dai sindacati più rappresentativi all'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC), la quale a sua volta ne dà comunicazione al Dipartimento della funzione pubblica e agli altri organismi di garanzia, per le determinazioni di competenza.

In particolare, **nel nuovo testo dell'art. 54-*bis***:

- riguardo ai possibili soggetti destinatari della segnalazione, è sostituito il riferimento al "superiore gerarchico" con quello del responsabile della prevenzione della corruzione e **della trasparenza** (il riferimento anche alla trasparenza è frutto di una **integrazione del Senato** avente natura di coordinamento con la definizione dello stesso responsabile ai sensi dell'art. 1, comma 7, della legge anticorruzione, n. 190/2012 e dell'[art. 43 del decreto legislativo n. 33/2013](#)); resta ferma l'ipotesi di segnalazione all'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC) o di denuncia all'autorità giudiziaria ordinaria o contabile (comma 1);

La tutela del dipendente pubblico

- sotto il profilo soggettivo, **il Senato ha soppresso** l'estensione della disciplina ai **"collaboratori o consulenti, con qualsiasi tipologia di contratto o di incarico"**, già prevista nel testo-Camera; di converso, la disciplina dell'art. 54-bis riguarda - oltre che i dipendenti della pubblica amministrazione, nell'accezione allargata di cui all'art. 1, comma 2, del TU del pubblico impiego, ivi compreso il personale in regime di diritto pubblico - anche i dipendenti degli enti pubblici economici, quelli degli enti di diritto privato sottoposti a controllo pubblico (secondo la nozione di società controllata di cui all'[art. 2359 del codice civile](#)), i lavoratori e i collaboratori delle imprese fornitrici di beni o servizi e che realizzano opere in favore dell'amministrazione pubblica (comma 2); il Senato ha soppresso la locuzione "a qualsiasi titolo", riferita ai lavoratori e collaboratori delle imprese fornitrici di beni o servizi, e ha sostituito con la preposizione articolata "delle" la preposizione semplice "di" riferita alle stesse imprese fornitrici, utilizzata nel testo approvato dalla Camera;
- sotto il profilo oggettivo, si specifica che l'ambito di applicazione riguarda le segnalazioni o denunce effettuate nell'interesse dell'integrità della pubblica amministrazione. Una modifica approvata dal **Senato ha soppresso**, rispetto al testo approvato dalla Camera, **il requisito della "buona fede"** nella segnalazione o denuncia (comma 2); quest'ultimo definiva, ai fini della nuova disciplina, 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; il Senato ha conseguentemente soppresso la definizione legislativa di "buona fede";
- viene sancito il **divieto di rivelare l'identità del segnalante** 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, rimane confermato che 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 (comma 3). La scelta di fondo è, ad ogni modo, l'esclusione di segnalazioni in forma anonima. E' confermato che la riservatezza della segnalazione importa la sua sottrazione all'accesso amministrativo quale disciplinato dalla [legge n. 241 del 1990](#) (comma 4);
- viene affidata all'ANAC, sentito il Garante per la protezione dei dati personali, la predisposizione di **linee guida** per la presentazione e gestione delle segnalazioni che garantiscano la riservatezza del dipendente segnalante; si prevedono a tal fine modalità informatiche e, "ove possibile", strumenti di crittografia a garanzia della riservatezza del segnalante (comma 5). 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*)";
- se durante l'istruttoria dell'ANAC sia accertata l'adozione di misure discriminatorie nei confronti del dipendente, l'Autorità anticorruzione irroga una **sanzione amministrativa pecuniaria** a carico del responsabile da 5.000 a 30.000 euro, fermi restando gli altri profili di responsabilità. Il Senato ha sostituito il riferimento all'ente, quale soggetto che ha adottato le misure discriminatorie, con quello a "una delle amministrazioni pubbliche" o "uno degli enti di cui al comma 2". All'adozione di procedure non conformi alle citate linee guida o all'assenza di procedure per la gestione delle segnalazioni consegue una sanzione da 10.000 a 50.000 (il limite edittale è stato **umentato dal Senato**; il testo approvato dalla Camera prevedeva una sanzione da 5.000 a 20.000 euro);
- **il Senato ha**, poi, **introdotto un nuovo illecito**: l'ANAC applica la sanzione amministrativa da 10.000 a 50.000 euro a carico del responsabile, nel caso di mancato svolgimento di attività di verifica e analisi delle segnalazioni ricevute. L'ANAC determina la misura della sanzione, tenuto conto delle dimensioni dell'amministrazione cui si riferisce la segnalazione;
- **il Senato ha aggiunto** due nuove disposizioni: in base al **comma 7** spetta all'amministrazione o all'ente l'onere di provare che le misure discriminatorie o ritorsive adottate nei confronti del segnalante sono motivate da ragioni estranee alla segnalazione e gli atti discriminatori o ritorsivi adottati dall'amministrazione o dall'ente sono nulli;
- il **comma 8**, introdotto dal **Senato**, prevede il diritto del segnalante licenziato a motivo

della segnalazione alla **reintegra nel posto di lavoro** da parte del giudice, al risarcimento del danno subito e al versamento dei contributi previdenziali e assistenziali dovuti dalla data di licenziamento a quella di reintegrazione; a tal fine è stabilita l'applicazione alle pubbliche amministrazioni dell'[articolo 2 del d.lgs. 4 marzo 2015, n. 23](#) (Disposizioni in materia di contratto di lavoro a tempo indeterminato a tutele crescenti, in attuazione della [legge 10 dicembre 2014, n. 183](#));

- è prevista una **clausola di esclusione**, non modificata rispetto al testo della Camera, in base a cui 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 (comma 9, già comma 7 del testo approvato dalla Camera; disposizione analoga è contenuta nel vigente articolo 54-*bis* del Testo unico del pubblico impiego, dove, tuttavia, è necessaria la definitività della sentenza e non è presente il richiamo ai reati commessi con la denuncia);
- è stata **soppressa dal Senato** la disposizione (ex comma 8) secondo la quale, ove al termine del procedimento (penale, civile o contabile) o all'esito dell'attività di accertamento dell'ANAC risulti l'infondatezza della segnalazione e l'assenza di buona fede da parte del segnalante, questi è sottoposto a **procedimento disciplinare** che, secondo quanto previsto dai contratti collettivi, può concludersi anche con il licenziamento senza preavviso.

L'**articolo 2** della proposta di legge **estende 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.

La tutela del dipendente privato

Si ricorda che la disciplina del [D.Lgs. 231/2001](#) concerne la responsabilità amministrativa da reato degli enti, società ed associazioni (anche prive di personalità giuridica) privati, nonché degli enti pubblici economici. In base a questa normativa, essi sono responsabili (sotto il profilo amministrativo) per i reati commessi da determinati soggetti (prevalentemente, con funzioni di rappresentanza, di amministrazione o di direzione) nell'interesse o a vantaggio dell'ente. Il citato **art. 6 del D.Lgs. 231 del 2001** prevede (comma 1) che tale responsabilità è esclusa qualora ricorrano alcune condizioni, tra cui l'adozione e l'attuazione da parte dell'ente di un **modello di organizzazione e gestione** avente determinati requisiti. Nello specifico, l'ente non risponde se prova che:

- a) l'organo dirigente ha adottato ed efficacemente attuato, prima della commissione del fatto illecito, modelli di organizzazione e di gestione idonei a prevenire reati della specie di quello verificatosi;
- b) il compito di vigilare sul funzionamento e l'osservanza dei modelli di curare il loro aggiornamento è stato affidato a un organismo dell'ente dotato di autonomi poteri di iniziativa e di controllo;
- c) le persone hanno commesso il reato eludendo fraudolentemente i modelli di organizzazione e di gestione;
- d) non vi è stata omessa o insufficiente vigilanza da parte dell'organismo di cui alla lettera b).

In relazione all'estensione dei poteri delegati e al rischio di commissione dei reati, **i modelli di organizzazione devono rispondere alle seguenti esigenze**: a) individuare le attività nel cui ambito possono essere commessi reati; b) prevedere specifici protocolli diretti a programmare la formazione e l'attuazione delle decisioni dell'ente in relazione ai reati da prevenire; c) individuare modalità di gestione delle risorse finanziarie idonee ad impedire la commissione dei reati; d) prevedere obblighi di informazione nei confronti dell'organismo deputato a vigilare sul funzionamento e l'osservanza dei modelli; e) introdurre un sistema disciplinare idoneo a sanzionare il mancato rispetto delle misure indicate nel modello (comma 2).

L'art. 2 consta di un'unica disposizione di modifica dell'**articolo 6** del decreto legislativo n. 231, con riguardo ai **modelli di organizzazione** e di gestione dell'ente idonei a prevenire reati. In particolare, sono aggiunti all'articolo 6 **tre nuovi commi: 2-bis, 2-ter e 2-quater**.

Il **comma 2-bis**, relativo ai **requisiti dei modelli di organizzazione e gestione dell'ente**, è stato complessivamente **reformulato dal Senato** e prevede uno o più canali che, a tutela dell'integrità dell'ente, consentano a coloro che a qualsiasi titolo rappresentino o dirigano l'ente (e a coloro che da questi siano sottoposti a direzione o vigilanza), 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. Rispetto al testo trasmesso dalla Camera, **il Senato**:

- **ha escluso i collaboratori** a qualsiasi titolo dell'ente dagli obblighi di segnalazione;
- **ha previsto** che i modelli di organizzazione dell'ente - anziché l'obbligo dei dirigenti e

loro sottoposti di presentare direttamente le segnalazioni - debbano prevedere **l'attivazione di uno o più canali** che consentano la trasmissione delle segnalazioni stesse a tutela dell'integrità dell'ente; tali canali debbono garantire la riservatezza dell'identità del segnalante nelle attività di gestione della segnalazione. Mentre il testo della Camera richiedeva che i modelli di organizzazione debbano prevedere canali alternativi di segnalazione, di cui almeno uno idoneo a garantire la riservatezza dell'identità del segnalante "anche" con modalità informatiche, il **testo del Senato** prevede che vi debba essere "almeno un canale" alternativo, idoneo a garantire la riservatezza con modalità informatiche (nel testo del Senato la modalità informatica è dunque uno strumento necessario, e non eventuale, del canale alternativo a tutela della riservatezza dell'identità del segnalante);

- **ha precisato che le segnalazioni** circostanziate delle condotte illecite (o della violazione del modello di organizzazione e gestione dell'ente) debbano fondarsi su **elementi** di fatto che siano **precisi e concordanti** (è espunto il riferimento alla "ragionevole convinzione" dell'illiceità delle condotte e, analogamente a quanto previsto per il settore pubblico, il requisito della buona fede del denunciante);
- **ha soppresso** la previsione secondo cui i modelli di organizzazione debbono prevedere misure volte a tutelare l'identità del segnalante e a mantenere in ogni contesto la riservatezza dell'informazione dopo la segnalazione, nei limiti in cui l'anonimato e la riservatezza siano opponibili per legge (tali misure sono infatti ricondotte al sistema disciplinare previsto dall'art. 6, comma 2, lett. e), del d.lgs. 231, v. *ante*); è stabilito, quindi, che i modelli di organizzazione debbano prevedere **sanzioni disciplinari nei confronti di chi violi le misure di tutela del segnalante** (il testo-Camera prevedeva, in tale ambito, di sanzionare - oltre che la violazione degli obblighi di riservatezza - anche gli atti ritorsivi o discriminatori nei confronti del segnalante, ipotesi che sono evidentemente state ritenute estranee all'ambito disciplinare);
- ha introdotto l'obbligo di **sanzionare** chi effettua, con dolo o colpa grave, **segnalazioni** che si rivelino **infondate**;
- confermando il divieto di atti di ritorsione o discriminatori, diretti o indiretti, nei confronti del segnalante per motivi collegati, direttamente o indirettamente, alla segnalazione, **ha soppresso la previsione che fa salvo il diritto degli aventi causa** a tutelarsi quando siano accertate responsabilità penali o civili a carico del segnalante relative alla falsità della dichiarazione.

Non sono, invece, stati oggetto di modifiche da parte del Senato i commi 2-ter e 2-quater dell'articolo 6.

Il **comma 2-ter** prevede che l'adozione di misure discriminatorie nei confronti dei soggetti segnalanti possa essere oggetto di **denuncia all'ispettorato Nazionale del Lavoro** per i provvedimenti di competenza, oltre che da parte dell'interessato, anche da parte dell'organizzazione sindacale indicata dal medesimo (non è, quindi, previsto un obbligo di denuncia); non è invece prevista la denuncia relativa a misure di ritorsione.

Il **comma 2-quater** sancisce la **nullità del licenziamento ritorsivo o discriminatorio** del segnalante. Sono altresì nulli il mutamento di mansioni ai sensi dell'[articolo 2103 del codice civile](#), nonché qualsiasi altra misura ritorsiva o discriminatoria adottata nei confronti del segnalante.

Come nel settore pubblico è onere del datore di lavoro - in caso di controversie legate all'irrogazione di sanzioni disciplinari o all'adozione di misure con effetti negativi sulle condizioni di lavoro (siano esse demansionamento, licenziamento, trasferimento, altra misura organizzativa), successive alla segnalazione - dimostrare che l'adozione di tali misure siano estranee alla segnalazione mossa dal dipendente.

L'articolo 3 è stato introdotto nel corso dell'esame al Senato.

La nuova disposizione - con riguardo alle ipotesi di segnalazione o denuncia effettuate nel settore pubblico (art. 54-*bis* del [D.Lgs. 165/2001](#)) o privato ([art. 6 del D.Lgs. 231/2001](#)) introduce come **giusta causa** di rivelazione del segreto d'ufficio ([art. 326 c.p.](#)), del segreto professionale ([art. 622 c.p.](#)), del segreto scientifico e industriale ([art. 623 c.p.](#)) nonché di violazione dell'obbligo di fedeltà all'imprenditore da parte del prestatore di lavoro ([art. 2105 c.c.](#)) **il perseguimento**, da parte del dipendente pubblico o privato che segnali illeciti, **dell'interesse all'integrità delle amministrazioni (sia pubbliche che private) nonché alla prevenzione e alla repressione delle malversazioni.**

La **giusta causa** della rivelazione sembra sostanzialmente operare come **scriminante**, nel presupposto che vi sia un interesse preminente (in tal caso, l'interesse all'integrità delle amministrazioni) che impone o consente tale rivelazione. Si rammenta che la Corte costituzionale (sent. 5/2004) ha affermato che «formule quali "senza giustificato motivo", "senza giusta causa", "senza necessità", "arbitrariamente" e formule ad essa equivalenti od

Scriminante
della rivelazione
del segreto

omologhe sono destinate in linea di massima a fungere da "valvola di sicurezza" del meccanismo repressivo, evitando che la sanzione penale scatti - in assenza di cause di giustificazione vere e proprie - allorché l'osservanza del precetto appaia concretamente "inesigibile" in ragione, a seconda dei casi, di situazioni ostative a carattere soggettivo od oggettivo, di obblighi di segno contrario, ovvero della necessità di tutelare gli interessi confliggenti, con rango pari o superiore rispetto a quello protetto dalla norma incriminatrice, in un ragionevole bilanciamento di valori». Nella giurisprudenza di merito (T. Napoli 15.1.2003) si afferma che affinché sussista la giusta causa della rivelazione di segreti professionali è necessario sussista un interesse positivamente valutato sul piano etico-sociale, proporzionato a quello posto in pericolo dalla rivelazione, e che la rivelazione costituisca l'unico mezzo per evitare il pregiudizio dell'interesse riconoscibile in capo all'autore della stessa".

La giusta causa non opera ove l'obbligo di segreto professionale gravi su chi sia venuto a conoscenza della notizia in ragione di un rapporto di consulenza professionale o di assistenza con l'ente, l'impresa o la persona fisica interessata (comma 2).

Si prevede, infine, che, quando notizie e documenti che sono comunicati all'organo deputato a riceverli siano oggetto di segreto aziendale, professionale o d'ufficio, costituisce **violazione del relativo obbligo di segreto** la rivelazione con modalità eccedenti rispetto alle finalità dell'eliminazione dell'illecito e, in particolare, la rivelazione al di fuori del canale di comunicazione specificamente predisposto a tal fine (comma 3). Il comma 3 costituisce quindi una eccezione rispetto alla sussistenza della giusta causa. In presenza di modalità eccedenti rispetto alle finalità della eliminazione dell'illecito non troverebbe più applicazione la giusta causa e sussisterebbe la fattispecie di reato a tutela del segreto.



Discussione e attività istruttoria in Commissione in sede referente

Le Commissioni riunite Giustizia e Lavoro hanno avviato l'esame della proposta di legge, nel testo modificato dal Senato, il 27 ottobre 2017, senza approvare modifiche e conferendo, nella seduta del 9 novembre, il mandato ai relatori a riferire favorevolmente all'Assemblea.

I pareri espressi dalle Commissioni in sede consultiva

La Commissione Affari costituzionali, nel parere favorevole con osservazioni, ha richiamato l'attenzione delle Commissioni di merito sulla sanzione amministrativa che può essere comminata dall'ANAC (art. 1, capoverso articolo 54-bis, comma 6, quarto periodo), con particolare riferimento alla determinazione della sanzione stessa a carico del responsabile in correlazione al solo criterio delle dimensioni dell'amministrazione; inoltre, la Commissione Affari costituzionali ha chiesto di valutare la determinatezza della condotta penalmente sanzionabile di violazione dell'obbligo del segreto, attuata attraverso la rivelazione «con modalità eccedenti rispetto alle finalità dell'eliminazione dell'illecito e, in particolare, la rivelazione al di fuori del canale di comunicazione specificamente predisposto a tal fine».

Le Commissioni Bilancio e Attività produttive hanno entrambe espresso un parere favorevole.

gi0368c	Servizio Studi Dipartimento Giustizia	st_giustizia@camera.it - 066760-9148	 CD_giustizia
	Servizio Studi Dipartimento Lavoro	st_lavoro@camera.it - 066760-4884	 CD_lavoro