

NUOVE NORME PER LA PROTEZIONE DEI DIPENDENTI CHE SEGNALANO ILLECITI (*WHISTLEBLOWING*)

La Camera ha approvato in prima lettura il testo della proposta di legge, riformulato dalle Commissioni riunite Giustizia e Lavoro, che detta una nuova disciplina sulla protezione dei dipendenti che segnalano illeciti e che si applica sia al settore pubblico sia a quello privato. Il testo passa ora all'esame del Senato.

Per ulteriori approfondimenti si rinvia ai [lavori parlamentari](#) del provvedimento "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" (AC 3365-1751-3433) e ai relativi [dossier](#) del Servizio studi della Camera dei deputati.

OBIETTIVI DEL PROVVEDIMENTO: LOTTA ALLA CORRUZIONE, PROTEZIONE DEL LAVORATORE DA DISCRIMINAZIONI, MIGLIORAMENTO DELLA NORMATIVA GIÀ ESISTENTE

La **Commissione europea**, nella **Relazione sulla lotta alla corruzione presentata il 3 febbraio 2014**, ha delineato lo stato dell'arte delle azioni adottate dal nostro Paese per contrastare il fenomeno corruttivo, e ha rilevato che in questo campo la strategia italiana è stata per lungo tempo esclusivamente imperniata su un **approccio repressivo alla corruzione**, che **necessita oggi di essere integrato con** il ricorso a **strumenti di prevenzione** che abbiano l'obiettivo di promuovere un cambiamento culturale in grado di sollecitare lo spirito civico individuale, il rispetto delle regole e l'impegno di tutti a favore del bene comune. È in tale prospettiva, quindi, che la Commissione ha espresso la necessità, tra le altre cose, di rafforzare la tutela del dipendente pubblico e privato che segnali illeciti; di qui la scelta di presentare una proposta di legge sulla segnalazione degli illeciti (cosiddetto *whistleblowing*¹).

Si tratta di un provvedimento inedito per la cultura giuridica europea e, soprattutto, italiana: trae origine dalla cultura anglosassone ed è molto diffusa e praticata negli Stati Uniti d'America. Quando il Partito democratico ha esaminato le diverse proposte di legge sulla materia e ha seguito le audizioni, ha colto la finalità di inserire, dentro un quadro di riforma complessiva della PA, anche la tutela per coloro che hanno la forza e il coraggio di fare

¹ Letteralmente "soffiare nel fischietto".

segnalazioni di reati e illeciti di cui vengono a conoscenza, ma ha anche intravisto delle serie e gravi criticità, che sono state evidenziate anche durante le audizioni.

Perché si addivenisse all'elaborazione di un buon testo sono state audite le forze sindacali, le rappresentanze imprenditoriali e l'Autorità nazionale anticorruzione; ne sono venuti dei suggerimenti che il Partito democratico ha raccolto e trasformato in proposte, anche alternative, rispetto al testo originario. In particolare, il lavoro del PD ha evitato che nel testo non ci fossero almeno due questioni inaccettabili: la tutela dell'anonimato e il meccanismo della c.d. "taglia" (cioè una premialità in denaro) per il segnalante.

La protezione del lavoratore da discriminazioni

Il provvedimento in esame detta quindi una disciplina volta alla **tutela della riservatezza** e alla **protezione da ritorsioni del dipendente che segnala** illeciti di cui sia venuto a conoscenza in ragione del proprio rapporto di lavoro.

LA NORMATIVA ESISTENTE IN MATERIA

A livello internazionale

Tale tipo di **protezione è prevista** da numerosi **atti internazionali**, come la Convenzione ONU contro la corruzione del 2003; la Convenzione del Consiglio d'Europa sulla corruzione; le raccomandazioni del *Working group on bribery* (incaricato del monitoraggio sull'attuazione della convenzione Ocse del 1997 sulla lotta alla corruzione degli impiegati pubblici nelle operazioni economiche internazionali), e le raccomandazioni del GRECO (il *Groupe d'Etats contre la corruption*), organo del Consiglio d'Europa deputato al controllo dell'adeguamento degli Stati alle misure anti-corruzione. Inoltre, dal *G-20 Anti-corruption working group*, costituito in ambito Ocse, che ha predisposto i *Guiding principles for whistleblower protection legislation*.

In Italia

La c.d. **legge Severino** (legge n. 190 del 2012, *Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione*) ha introdotto nell'ordinamento una **prima generale disciplina sulla protezione del dipendente** che segnala illeciti di cui sia venuto a conoscenza in ragione del suo ruolo di dipendente pubblico (la normativa vale cioè solo **in relazione alla sola pubblica amministrazione**).

La legge ha, infatti, introdotto nel **TU del pubblico impiego l'art. 54-bis** (D.Lgs 165 del 2001) che, come da ultimo modificato dal DL 90 del 2014, prevede che «*fuori dei casi di responsabilità a titolo di calunnia o diffamazione, ovvero per lo stesso titolo ai sensi dell'articolo 2043 del codice civile, il pubblico dipendente che denuncia all'autorità giudiziaria o alla Corte dei conti, o all'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC), ovvero riferisce al proprio superiore gerarchico condotte illecite di cui sia venuto a conoscenza in ragione del rapporto di lavoro, non può essere sanzionato, licenziato o sottoposto ad una misura discriminatoria, diretta o indiretta, avente effetti sulle condizioni di lavoro per motivi collegati direttamente o indirettamente alla denuncia*».

Lo stesso art. 54-bis prevede che, in sede disciplinare, l'identità del segnalante non può essere rivelata, senza il suo consenso, sempre che la contestazione dell'addebito disciplinare sia fondata su accertamenti distinti e ulteriori rispetto alla segnalazione; invece, quando la contestazione sia fondata (in tutto o in parte) sulla segnalazione, l'identità può essere rivelata ove la sua conoscenza sia assolutamente indispensabile per la difesa dell'incolpato. L'adozione di misure discriminatorie va segnalata al Dipartimento della funzione pubblica, per i provvedimenti di competenza, dall'interessato o dalle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative

nell'amministrazione nella quale le stesse misure sono state poste in essere. A tutela del dipendente viene, infine, stabilito che le segnalazioni sono sottratte al diritto di accesso di cui alla legge n. 241 del 1990 (Nuove norme sul procedimento amministrativo).

L'attuale **Piano nazionale anticorruzione** (PNA) prevede che le pubbliche amministrazioni sono tenute ad adottare i necessari accorgimenti tecnici affinché trovi attuazione la tutela del dipendente che effettua segnalazioni di cui all'art. 54 bis del D.Lgs. n. 165 del 2001. L'adozione delle iniziative necessarie deve essere prevista nell'ambito del Piano triennale di prevenzione della corruzione (PTPC) come intervento da realizzare con tempestività².

Su un **piano più generale, obblighi di segnalazione di reati da parte del pubblico ufficiale** che ne sia venuto a conoscenza nell'esercizio o a causa delle sue funzioni sono previsti dall'**art. 361 del codice penale**: l'omissione o il ritardo di denuncia all'autorità giudiziaria, o ad un'altra autorità che a quella abbia obbligo di riferirne, comporta la pena della multa da 30 a 516 euro; la pena è invece la reclusione fino ad un anno, se il colpevole è un ufficiale o un agente di polizia giudiziaria che ha avuto comunque notizia di un reato del quale doveva fare rapporto.

(Fonte: dossier del Servizio Studi della Camera dei deputati, n. 164 del 19 novembre 2015)

Le criticità della normativa esistente

Come già detto, il lavoro su questo provvedimento, conclusosi con la riformulazione di un nuovo testo, nasce da diverse proposte di legge sulla materia, che hanno posto all'attenzione del Parlamento **le criticità presenti nella normativa vigente**: da un lato, rilevando alcune problematiche relative al TU del pubblico impiego (così come modificato dalla cosiddetta legge Severino), e segnalate anche dall'ANAC alla luce delle prime esperienze applicative della predetta normativa; dall'altro, cogliendo l'esigenza di introdurre una disciplina delle segnalazioni e una tutela degli autori delle segnalazioni anche in ambito privatistico.

IL CONTENUTO DEL PROVVEDIMENTO

Alla luce delle criticità emerse, l'impianto proposto nella riformulazione del nuovo testo individua una disciplina delle segnalazioni e delle tutele per i dipendenti e i collaboratori che le effettuano basata su un doppio binario:

- da un lato, si interviene sull'articolo 54-*bis* del TU del pubblico impiego per rivedere e completare la disciplina applicabile nel settore pubblico;
- per altro verso, si interviene sulla disciplina della responsabilità amministrativa delle persone giuridiche, delle società e delle associazioni anche prive di personalità

² Recentemente, l'**Autorità nazionale anticorruzione**, all'esito di una consultazione pubblica conclusasi nel marzo 2015, ha emanato (Determinazione n. 6 del 28 aprile 2015, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale del 14 maggio 2015) specifiche **Linee guida** per le pubbliche amministrazioni in merito ai modelli da adottare per la tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti.

giuridica, di cui al D.Lgs. n. 231 del 2001³, inserendo la segnalazione degli illeciti nell'ambito del modello organizzativo previsto dal medesimo decreto legislativo.

Si prevedono inoltre misure a tutela dei lavoratori che effettuino segnalazioni disponendo la nullità di eventuali misure ritorsive adottate nei loro confronti in ragione della segnalazione.

L'ARTICOLO 1: LA TUTELA DEL SEGNALANTE NEL PUBBLICO IMPIEGO

L'articolo 1 sostituisce l'articolo 54-*bis* del decreto legislativo n. 165 del 2001, e concerne la tutela del dipendente pubblico che effettua segnalazioni.

La riforma prevede anzitutto che **il pubblico dipendente che**, nell'interesse dell'integrità della PA, in **buona fede segnala al responsabile della prevenzione della corruzione**⁴, ovvero all'**Autorità nazionale anticorruzione (ANAC)**, o denuncia **all'autorità giudiziaria ordinaria** o a quella **contabile condotte illecite**, di cui è venuto a conoscenza in ragione del proprio rapporto di lavoro, non può essere sanzionato, demansionato, licenziato, trasferito, o sottoposto ad altra misura organizzativa avente effetti negativi – diretti o indiretti – sulle condizioni di lavoro determinata dalla segnalazione.

L'adozione di misure ritorsive è comunicata dall'interessato o dai sindacati più rappresentativi all'ANAC, che a sua volta ne dà comunicazione al Dipartimento della funzione pubblica o agli altri organismi di garanzia o di disciplina per le determinazioni di competenza. Ai fini della valutazione della buona fede del segnalante, si richiede che la segnalazione sia circostanziata e fondata su elementi di fatto (anche documenti).

La buona fede è comunque esclusa qualora il segnalante abbia agito con dolo o colpa grave.

Estensione dei soggetti tutelati

Sul piano soggettivo, le **tutele** sono **estese** espressamente anche ai dipendenti degli **enti pubblici economici** e ai dipendenti di **enti di diritto privato sottoposti a controllo pubblico**.

La **disciplina si applica anche ai collaboratori o consulenti con qualsiasi tipologia di contratto o di incarico**, nonché ai **lavoratori e ai collaboratori a qualsiasi titolo di imprese fornitrici di beni o servizi, che realizzino opere in favore della amministrazione pubblica**.

³ Decreto Legislativo 8 giugno 2001, n. 231 "Disciplina della responsabilità amministrativa delle persone giuridiche, delle società e delle associazioni anche prive di personalità giuridica, a norma dell'articolo 11 della legge 29 settembre 2000, n. 300".

⁴ Di cui all'art. 1, comma 7, della legge 6 novembre 2012, n. 190 "Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione".

L'identità del segnalante

Particolare attenzione viene dedicata alla tutela della riservatezza dell'identità del segnalante. È vietato rivelare l'identità del *whistleblower*, ma non sono ammesse segnalazioni anonime. Il segreto sul nome, in caso di processo penale, è protetto nei modi e nei tempi di cui all'articolo 329 c.p.p. (*Obbligo del segreto*).

È previsto che l'ANAC predisponga, sentito il Garante per la protezione dei dati personali, **linee guida per la presentazione e la gestione delle segnalazioni**, prevedendo l'utilizzo di modalità anche informatiche e promuovendo il ricorso a strumenti di crittografia per garantire la riservatezza dell'identità del segnalante e per il contenuto delle segnalazioni e della relativa documentazione.

Resta confermata l'esclusione del diritto di accesso⁵ alla segnalazione.

Le sanzioni dell'ANAC

All'ANAC sono attribuiti **poteri sanzionatori**: qualora si accertino misure ritorsive, al responsabile si applica una **sanzione amministrativa pecuniaria** da 5.000 a 30.000 euro. È invece prevista una sanzione di importo compreso tra 5.000 e 20.000 euro qualora venga accertata l'assenza, ovvero l'adozione di procedure per l'inoltro e la gestione delle segnalazioni non conformi a quelle previste dalle linee-guida. Si esclude l'applicazione delle tutele di legge per i segnalanti nei casi in cui sia accertata, anche con sentenza di primo grado, la responsabilità penale del segnalante per calunnia e diffamazione, o comunque per reati commessi con la denuncia, ovvero la sua responsabilità civile per lo stesso titolo nei casi di dolo o colpa grave.

Clausola anti-calunnie

Ogni tutela salta nel caso di condanna del segnalante in sede penale (anche in primo grado) per calunnia, diffamazione o altri reati commessi con la denuncia. Se si accerta l'infondatezza della segnalazione o la mancanza di buona fede scatta inoltre il procedimento disciplinare e l'eventuale licenziamento in tronco.

L'ARTICOLO 2: LA TUTELA DEL SEGNALANTE NEL SETTORE PRIVATO

Con l'articolo 2 la tutela del dipendente o collaboratore che segnala illeciti viene estesa anche al settore privato. È modificato a tal fine il decreto legislativo n. 231 del 2001 relativo alla disciplina della responsabilità amministrativa delle persone giuridiche, delle società e delle associazioni.

In particolare, **si integra l'articolo 6**, che disciplina **i modelli di organizzazione e di gestione idonei a prevenire reati**. Essi dovranno ora prevedere:

⁵ Il diritto di accesso ai documenti amministrativi è previsto dagli artt. 22 e seguenti dalla legge 7 agosto 1990, n. 241 e successive modificazioni.

- **per i vertici** degli enti o **i soggetti da loro vigilati** o coloro che, a qualsiasi titolo, collaborano con l'ente, **l'obbligo di presentare segnalazioni circostanziate di condotte illecite** che, in buona fede e sulla base di elementi di fatto, ritengano si sia verificate, o le **violazioni del modello di organizzazione e gestione dell'ente** di cui siano venuti a conoscenza in ragione delle funzioni svolte;
- **canali alternativi di segnalazione**, di cui almeno uno idoneo a garantire, anche con modalità informatiche, la riservatezza dell'identità del segnalante;
- **misure idonee a tutelare l'identità del segnalante e a mantenere la riservatezza dell'informazione** in ogni contesto successivo alla segnalazione, nei limiti in cui l'anonimato e la riservatezza siano opponibili per legge;
- **il divieto di atti di ritorsione o discriminatori**, diretti o indiretti, nei confronti del segnalante per motivi collegati, direttamente o indirettamente, alla segnalazione, salvo il diritto di tutelarsi in caso siano accertate, anche con sentenza di primo grado, responsabilità penali o civili, nei casi di dolo o colpa grave, derivanti dalla segnalazione;
- nel sistema disciplinare adottato, **sanzioni** nei confronti di **chi viola gli obblighi di riservatezza** o compie **atti di ritorsione o discriminatori** nei confronti del segnalante.

È inoltre previsto che l'**adozione di misure discriminatorie** nei confronti dei soggetti che effettuano le segnalazioni possa essere **denunciata all'Ispettorato nazionale del lavoro** dal segnalante e dalla organizzazione sindacale indicata dal medesimo.

Nullità delle misure ritorsive

Si sancisce inoltre la nullità dei licenziamenti ritorsivi o discriminatori nei confronti del soggetto segnalante, nonché del mutamento di mansioni e di ogni altra misura ritorsiva o discriminatoria adottata nei confronti del segnalante.

Inversione dell'onere della prova

Si prevede inoltre che è **onere del datore di lavoro**, in caso di controversie legate all'irrogazione di sanzioni disciplinari, o a demansionamenti, licenziamenti, trasferimenti, o sottoposizione del segnalante ad altra misura organizzativa avente effetti negativi, diretti o indiretti, sulle condizioni di lavoro – e successivi alla presentazione della segnalazione – dimostrare che tali misure sono fondate su ragioni estranee alla segnalazione stessa.