



N. 104 - febbraio 2016

Disegno di legge A.S. n. 2208 "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 - 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 ed in buona fede. Quest'ultima è ivi definita come la ragionevole convinzione, fondata su elementi di fatto, che la condotta illecita si sia verificata; la buona fede è, in ogni caso, esclusa qualora il segnalante abbia agito con colpa grave;

riguardo ai possibili soggetti destinatari della segnalazione, la novella sostituisce il riferimento al "superiore gerarchico" con quello al responsabile della prevenzione della corruzione (figura presente in ogni pubblica amministrazione¹ ai sensi dell'art. 1, comma 7, della L. 6 novembre 2012, n. 190, e dell'art. 43, comma 1, del D.Lgs. 14

¹ Nonché in altre strutture (diverse dalle pubbliche amministrazioni), individuate dall'art. 11 del D.Lgs. 14 marzo 2013, n. 33, e successive modificazioni.

marzo 2013, n. 33) (**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)". La novella, in merito, sembra, da un lato, porre un esplicito fondamento legislativo alle determinazioni dell'ANAC, ma, d'altro lato, prevedendo il parere sulla proposta di linee guida da parte del Garante per la protezione dei dati personali, *richiede forse un nuovo atto di definizione delle stesse. Sembrerebbe opportuna una più chiara formulazione in merito.*

Potrebbe inoltre essere ritenuto opportuno prevedere esplicitamente che l'ANAC stabilisca, nelle linee guida, un termine temporale per l'adozione, da parte di ogni soggetto interessato, dei suddetti strumenti e procedure, considerato che la novella introduce una sanzione amministrativa pecuniaria per l'ipotesi di omissione.

Tale sanzione (di cui al **comma 1, capoverso 6, secondo periodo**) è prevista, a carico del responsabile, in una misura compresa tra i 5.000 ed i 20.000 euro, 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 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 7**). Rispetto alla norma vigente², 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 e se l'ipotesi della colpa grave riguardi solo la responsabilità di natura civile (peraltro, i reati in questione hanno tendenzialmente natura esclusivamente dolosa).

Mentre la presente novella fa riferimento, come detto, anche alle sentenze di primo grado, la novella relativa ai lavoratori privati, di cui al successivo **articolo 2, comma 1, capoverso 2-bis, lettera d)**, prevede l'esclusione dalla tutela ivi disciplinata per i casi di accertamento di responsabilità di natura penale o civile, legate alla falsità della dichiarazione. *Quest'ultima norma fa forse riferimento esclusivamente alle sentenze passate in giudicato e pare individuare un ambito di fattispecie parzialmente*

diverso da quello suddetto di cui all'articolo 1, non ponendo una limitazione ai casi di dolo o colpa grave e facendo, da un lato, riferimento alle sole responsabilità legate a ipotesi di falsità della dichiarazione e, dall'altro lato, non ponendo un eventuale nesso tra responsabilità civile e reato (in quanto non si adopera la locuzione "per lo stesso titolo").

Si ricorda altresì 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 definitiva³;

- si specifica che, qualora al termine del procedimento penale, civile o contabile ovvero dell'attività di accertamento dell'ANAC risultino l'infondatezza della segnalazione e la mancanza di buona fede, il segnalante o denunciante è sottoposto a procedimento disciplinare dall'ente di appartenenza, al termine del quale, sulla base di quanto stabilito dai contratti collettivi, può essere irrogata la misura sanzionatoria anche del licenziamento senza preavviso (**comma 1, capoverso 8**).

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**).

*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 (né nella **rubrica dell'articolo 1**); appare opportuna una riformulazione in merito, con riferimento alle norme della novella che si riferiscono anche alle*

² Cfr., in merito, la prima parte del comma 1 del citato art. 54-bis del D.Lgs. n. 165 del 2001, e successive modificazioni.

³ Principio di cui all'art. 27, secondo comma, della Costituzione.

*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 e nella seconda parte del **comma 1, capoverso 7**, andrebbe invece aggiunto il riferimento alla fattispecie della segnalazione.*

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 soggetti⁴ 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. *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:

- a carico di coloro che a qualsiasi titolo dirigano o collaborano con l'ente (o società o associazione), l'obbligo di presentare, a tutela dell'integrità del medesimo, segnalazioni circostanziate di condotte costituenti reati (qualora, in buona fede, sulla base della ragionevole convinzione fondata su elementi di fatto, si ritenga che esse si siano verificate) o di violazioni del modello di organizzazione e gestione, di cui siano venuti a conoscenza in ragione delle funzioni svolte (**lettera a**)).

Si osserva che, contrariamente a quanto previsto per altri obblighi e divieti posti dalla presente novella (cfr. *infra*), per l'obbligo in esame non si richiede esplicitamente che il modello contempli sanzioni disciplinari. *Sembrerebbe opportuna una più chiara formulazione, considerato anche che le sanzioni disciplinari sono forse in ogni caso richieste dalla norma generale (sul modello), di cui all'art. 6, comma 2, lettera e), del citato D.Lgs. n. 231 del 2001;*

- canali alternativi di segnalazione, di cui almeno uno idoneo a garantire, anche con modalità informatiche, la riservatezza dell'identità del segnalante (**capoverso 2-bis, lettera b**));
- misure idonee (sorrette da relative sanzioni disciplinari) per tutelare l'identità del segnalante e mantenere la riservatezza dell'informazione in ogni contesto successivo alla segnalazione, nei limiti in cui l'anonimato e la riservatezza siano opponibili in base alle norme di legge (**capoverso 2-bis, lettere c) ed e**)). *Sembrerebbe preferibile chiarire la portata e gli effetti del richiamo del termine "a-*

⁴ 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 esercitano, 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.

nonimato", considerato che le altre novelle di cui al presente capoverso fanno riferimento esclusivamente alla riservatezza;

- il divieto (sorretto da relative sanzioni disciplinari) di atti di ritorsione o discriminatori, diretti o indiretti, nei confronti del segnalante per motivi collegati, direttamente o indirettamente, alla segnalazione, fatto salvo il diritto degli aventi causa di tutelarsi qualora siano accertate in capo al segnalante responsabilità di natura penale o civile, legate alla falsità della dichiarazione (**capoverso 2-bis, lettere d) ed e)**).

Le novelle specificano 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 (**capoverso 2-ter**). *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 let-

teralmente 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). Per alcune difformità tra le novelle di cui all'articolo 2 ed il precedente articolo 1, si rinvia alla scheda relativa a quest'ultimo.

a cura di: M. Bracco

L'ultima nota breve:

[Disegno di legge A.S. n. 1844 "Modifiche al codice penale in materia di prescrizione del reato" \(27.01.2016\)](#)

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