

**SCHEDA**

**SEGNALAZIONI DI REATI O IRREGOLARITÀ NEL LAVORO PUBBLICO O PRIVATO  
(SINTESI DEI CONTENUTI DEL PROVVEDIMENTO)**

*18 ottobre 2017*

*a cura di Davide Antonio Ambroselli*

## A.S. 2208

Il disegno di legge approvato con modificazioni dal Senato il 18 ottobre 2017 - già esaminato in prima lettura dalla Camera dei deputati- concerne la **tutela di chi, nel settore pubblico o privato, segnali o denunci reati o altre condotte illecite di cui sia venuto a conoscenza nell'ambito del proprio rapporto di lavoro o in ragione delle funzioni svolte (c.d. Whistleblower)**

### La disciplina attuale:

la legge 6 novembre 2012 n. 190 (recante Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione) ha introdotto - in relazione alla sola pubblica amministrazione - una prima generale disciplina sulla protezione del dipendente che segnala illeciti di cui sia venuto a conoscenza in ragione del suo ruolo tramite l'introduzione dell'articolo 54-*bis* nel Testo unico del pubblico impiego (decreto legislativo n. 165 del 2001). L'articolo 54-*bis*, sulla base delle modifiche dal decreto-legge n. 90 del 2014, convertito con modificazioni dalla L. 11 agosto 2014, n. 114, 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"*.

Inoltre, è previsto che:

- in sede disciplinare, l'identità del segnalante non possa essere rivelata, senza il suo consenso, sempre che la contestazione dell'addebito disciplinare sia fondata su accertamenti distinti e ulteriori rispetto alla segnalazione;
- 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'eventuale adozione di misure discriminatorie vada 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 è, infine, stabilito che le segnalazioni siano sottratte al diritto di accesso di cui alla legge n. 241 del 1990.

Su un piano più generale, l'obbligo di segnalazione di reati da parte del pubblico ufficiale che ne sia venuto a conoscenza nell'esercizio o a causa delle sue funzioni è disciplinato dall'articolo 361 del codice penale<sup>1</sup>.

\*\*\*

Il disegno di legge - composto da 3 articoli - detta una disciplina sulla protezione del soggetto che nell'ambito del proprio rapporto di lavoro, ovvero in ragione delle funzioni svolte, segnali reati o altre specifiche violazioni.

L'articolo 1 modifica l'attuale disciplina 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 le segnalazioni nel 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 - con le seguenti modifiche ed integrazioni:

- sotto il **profilo soggettivo**, l'ambito di applicazione della disciplina viene esteso, oltre ai lavoratori dipendenti già ricompresi nella disciplina vigente, ai 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 dipendenti 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**.
- riguardo ai possibili soggetti destinatari della segnalazione, la novella sostituisce il riferimento al "superiore gerarchico" con quello del **responsabile della**

---

<sup>1</sup> 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.

**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 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;
- 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 che promuovano il ricorso a strumenti di crittografia, per garantire la riservatezza sia dell'identità del segnalante, sia del contenuto delle segnalazioni e della relativa documentazione<sup>2</sup>.
- sulla base del **principio di prevenzione**, qualora venga accertata **l'assenza di procedure per l'inoltro e la gestione delle segnalazioni ovvero l'adozione di procedure non conformi a quelle di cui al comma 5**, è prevista l'introduzione della

---

<sup>2</sup> Cfr. Determinazione n. 6 del 28 aprile 2015, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale del 14 maggio 2015, inerente specifiche Linee guida stabilite dall'ANAC per le pubbliche amministrazioni in merito ai modelli da adottare per la tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti.

sanzione amministrativa pecuniaria da 10.000 a 50.000 nei confronti del responsabile. Medesima sanzione è prevista qualora venga accertato il **mancato svolgimento da parte del responsabile di attività di verifica e analisi delle segnalazioni ricevute**. Si prevede infine che l'ANAC determini l'entità della sanzione tenuto conto delle dimensioni dell'ente cui si riferisce la segnalazione;

- **Si ribadisce** che l'identità del segnalante non possa essere rivelata e che, nell'ambito del procedimento penale, il segnalante goda delle protezioni di cui all'articolo 329 del codice di procedura penale. Nel procedimento dinanzi alla Corte dei Conti, l'identità del segnalante non può essere rilevata fino alla chiusura della fase istruttoria.
- con riferimento ai procedimenti disciplinari, si modifica la tutela della **riservatezza dell'identità dell'autore della segnalazione o denuncia**. Nei casi in cui l'identità sia **indispensabile** per la difesa dell'incolpato (e sempre che la contestazione sia fondata, in tutto o in parte, sulla segnalazione o denuncia) la norma vigente prevede che l'identità possa essere rivelata. La novella richiede, invece, per la medesima fattispecie, il **consenso dell'interessato** alla rivelazione della propria identità e, in assenza di consenso, **l'impossibilità di utilizzare la segnalazione o denuncia ai fini disciplinari**;
- si prevede **l'inversione dell'onere della prova** stabilendo 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 che l'autore della segnalazione è tutelato con riferimento ad eventuali danni (conseguenti alla segnalazione), e che ha diritto, qualora licenziato, ad essere reintegrato nel posto di lavoro, anche con ordinanza ingiuntiva del tribunale, con il relativo diritto al **risarcimento** per gli eventuali danni morali, economici o di carriera subiti nonché al rimborso delle spese legali sostenute;
- 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)**.

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**).

**L'articolo 2**, tramite la modifica della disciplina sulla responsabilità amministrativa degli enti privati derivante da reati, di cui al D.Lgs. 8 giugno 2001, n. 231, introduce una disciplina concernente le segnalazioni di reati o di altre specifiche violazioni afferenti il settore **privato**, da parte di chi ne sia venuto a conoscenza in ragione delle funzioni svolte.

Il D.Lgs. 8 giugno 2001, n. 231 prevede la **responsabilità di enti, società ed associazioni** (anche prive di personalità giuridica) **private**, nonché degli **enti pubblici economici**, (sotto il profilo di sanzioni amministrative) per i reati commessi da determinati soggetti nell'interesse o a vantaggio dell'ente (o società o associazione). La responsabilità 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**.

Con le **modifiche introdotte**, i modelli menzionati dovranno contemplare:

- uno o più canali (di cui almeno uno informatico) 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** la possibilità di presentare, a tutela dell'integrità dell'ente, **segnalazioni circostanziate**, e fondate su elementi di fatto precisi e concordanti, **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. Tali canali devono garantire la riservatezza dell'identità del segnalante nelle attività di gestione della segnalazione.
- 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 c**);
- nel sistema disciplinare adottato ai sensi del presente articolo, **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 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.

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, **siano nulli** stabilendo **l'inversione dell'onere della prova in capo al datore di lavoro** per le controversie inerenti misure organizzative aventi effetti negativi, diretti o indiretti, sulle condizioni di lavoro, successive alla presentazione della segnalazione, dovendo dimostrare quest'ultimo che le medesime misure siano fondate su ragioni estranee alla segnalazione stessa.

**L'articolo 3** prevede una **deroga rispetto alla generale disciplina sulla rivelazione delle notizie coperte da segreto** qualora la segnalazione o denuncia venga effettuata nelle forme di cui alla presente legge, nelle ipotesi di perseguimento dell'interesse dell'integrità delle amministrazioni, pubbliche e private, nonché per la prevenzione e la repressione delle malversazioni.

Ai sensi della presente novella è sorretta da **giusta causa**, pertanto, la rivelazione di notizie coperte dal proprio ufficio, le quali dovrebbero rimanere segrete, da parte del **pubblico ufficiale o incaricato di pubblico servizio**, se queste perseguano l'interesse dell'integrità delle amministrazioni pubbliche e private. La deroga **non si applica** nei confronti di quei soggetti venuti a conoscenza della notizia in ragione di un rapporto di **consulenza professionale** o di assistenza con l'ente, impresa o persona fisica interessata.

Le segnalazioni oggetto di segreto aziendale, professionale o d'ufficio devono essere mirate all'eliminazione dell'illecito; **ogni eventuale comunicazione che ecceda il suddetto fine ricadrà nel relativo divieto**.