

## LA LEGGE PER LA PROTEZIONE DEI LAVORATORI CHE SEGNALANO ILLECITI (WHISTLEBLOWING)

*È diventata legge, dopo l'approvazione in seconda lettura da parte della Camera il 15 novembre 2017, la proposta che introduce una nuova disciplina sulla protezione da discriminazioni o ritorsioni dei lavoratori che segnalano illeciti. Il testo nasce da una iniziativa del M5S, alla quale si è affiancato, con una specifica proposta di legge, il Partito Democratico, che ha contribuito in modo significativo a definire i contenuti del provvedimento diventato legge. Il tema della disciplina della segnalazione degli illeciti è progressivamente emerso nell'ambito del dibattito sulle misure volte al contrasto della corruzione ed è stato posto, negli anni, dalle istituzioni europee. L'Italia si era mossa per tempo con la legge n. 190 del 2012, la cosiddetta legge Severino, che introdusse una normativa relativa alla tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti. Si è trattato di un primo importante intervento che, però, non trovava applicazione nel settore privato e che necessitava di alcune integrazioni e revisioni legate anche all'evoluzione della normativa sul pubblico impiego. La legge approvata si fa carico di questa esigenza, anche alla luce delle indicazioni emerse nel corso del dibattito svoltosi in entrambi i rami del Parlamento. Si tratta, infatti, di una normativa assai più ampia di quella vigente, che intende individuare un punto di equilibrio con la legislazione del lavoro e con le altre discipline settoriali che prevedono obblighi o facoltà di segnalazione, la normativa penalistica e sulla responsabilità amministrativa delle persone giuridiche.*

*In sintesi, le novità riguardano l'integrazione delle norme già previste dalla cosiddetta "Legge Severino" (legge n. 190 del 2012 "Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione") per i lavoratori del settore pubblico e l'introduzione di forme di tutela anche per il settore privato.*

*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-B – relatori [Floriana Casellato \(PD\)](#) per la XI Commissione Lavoro e [Francesca Businarolo \(M5S\)](#) per la II Commissione Giustizia – e ai relativi [dossier](#) del Servizio studi della Camera dei deputati. Per un approfondimento relativo al quadro normativo vedi anche il dossier n. [128](#) "Nuove norme per la protezione dei dipendenti che segnalano illeciti (Whistleblowing)" dell'Ufficio Documentazione e Studi del Gruppo PD.*

## LA TUTELA DEL SEGNALANTE NEL PUBBLICO IMPIEGO

La riforma<sup>1</sup> prevede anzitutto che **il pubblico dipendente che, nell'interesse dell'integrità della Pubblica amministrazione (PA), segnala condotte illecite o di abuso, di cui è venuto a conoscenza in ragione del proprio rapporto di lavoro, non possa subire misure ritorsive** determinate dalla segnalazione quali sanzioni, demansionamenti, licenziamento, trasferimenti, o essere sottoposto ad altra misura organizzativa avente effetti negativi – diretti o indiretti – sulle condizioni di lavoro.

**La segnalazione da parte del dipendente può essere fatta al responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza<sup>2</sup> o all'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC), ovvero questi può sporgere denuncia all'autorità giudiziaria ordinaria o a quella contabile,**

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.

## 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 di **tutela si applica altresì ai lavoratori e ai collaboratori delle imprese fornitrici di beni o servizi** e che realizzano opere in **favore dell'amministrazione pubblica**.

## DIVIETO DI RIVELARE L'IDENTITÀ DEL SEGNALANTE

Particolare attenzione viene dedicata alla tutela della riservatezza dell'identità del segnalante. **È vietato rivelare l'identità del whistleblower, sia nel procedimento disciplinare sia in quello contabile e penale.** 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*); nel processo contabile l'identità non può essere rivelata fino alla fine della fase istruttoria; nel procedimento disciplinare resta confermato che l'identità del segnalante non può essere rivelata senza il suo consenso. Tuttavia, se la contestazione disciplinare sia fondata, anche solo parzialmente, sulla segnalazione, l'identità può essere rivelata dietro consenso del segnalante, altrimenti la segnalazione resta inutilizzabile ai fini del procedimento disciplinare. **La scelta di fondo è l'esclusione di segnalazioni in forma anonima.**

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

---

<sup>1</sup> L'articolo 1 sostituisce l'articolo 54-bis del Testo Unico del Pubblico impiego (decreto legislativo n. 165 del 2001).

<sup>2</sup> 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"*.

**garantire la riservatezza dell'identità del segnalante** e per il contenuto delle segnalazioni e della relativa documentazione.

Resta confermata **l'esclusione del diritto di accesso<sup>3</sup> 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, fermi restando gli altri profili di responsabilità. È invece prevista una sanzione di importo compreso **tra 10.000 e 50.000 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**. Una **sanzione del medesimo importo** è prevista a carico del **responsabile per mancata verifica e analisi delle segnalazioni ricevute**.

## **ONERE DELLA PROVA A CARICO DELL'AMMINISTRAZIONE**

Spetta all'amministrazione o all'ente l'onere di dimostrare che le discriminazioni o ritorsioni a carico del segnalante sono motivate da ragioni estranee alla segnalazione. Le discriminazioni o ritorsioni adottate dall'amministrazione o dall'ente sono nulle.

## **DIRITTO AD ESSERE REINTEGRATO NEL POSTO DI LAVORO**

Il lavoratore licenziato a causa della sua segnalazione ha **diritto ad essere reintegrato nel posto di lavoro dal giudice, al risarcimento del danno e al versamento dei contributi** previdenziali e assistenziali dovuti dalla data di licenziamento a quella di reintegrazione.

## **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 o quando **sia accertata la sua responsabilità civile per dolo o colpa grave**.

## **LA TUTELA DEL SEGNALANTE NEL SETTORE PRIVATO**

La tutela del lavoratore che segnala illeciti viene **estesa anche al settore privato**, con una modifica al decreto legislativo n. 231 del 2001 relativo alla disciplina della responsabilità amministrativa delle persone giuridiche, delle società e delle associazioni.

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

- **uno o più canali che consentano** a coloro che a qualsiasi titolo rappresentino o dirigano l'ente di presentare, a tutela dell'integrità dell'ente, **segnalazioni circostanziate di condotte illecite**, rilevanti e fondate su elementi di fatto precisi e concordanti, o di violazioni del modello di organizzazione e gestione dell'ente, di cui

---

<sup>3</sup> Il diritto di accesso ai documenti amministrativi è previsto dagli artt. 22 e seguenti dalla legge 7 agosto 1990, n. 241 e successive modificazioni.

siano venuti a conoscenza in ragione delle funzioni svolte; **tali canali garantiscono la riservatezza dell'identità del segnalante** nelle attività di gestione della segnalazione;

- **almeno un canale alternativo di segnalazione idoneo** a garantire, con modalità informatiche, la riservatezza dell'identità del segnalante;
- **il divieto di atti di ritorsione o discriminatori**, diretti o indiretti, nei confronti del segnalante per motivi collegati, direttamente o indirettamente, alla segnalazione;
- nel sistema disciplinare adottato, **sanzioni** nei confronti di **chi viola le misure di tutela del segnalante, nonché di chi effettua con dolo o colpa grave segnalazioni che si rivelano infondate.**

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**

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 non sono in alcun modo conseguenza della segnalazione stessa.**

## **SCRIMINANTE DELLA RIVELAZIONE DEL SEGRETO**

Il **perseguimento**, da parte del dipendente pubblico o privato che segnali illeciti, **dell'interesse all'integrità delle amministrazioni** (sia pubbliche che private) e **alla prevenzione e repressione delle malversazioni** costituisce **giusta causa** di rivelazione del segreto d'ufficio (articolo 326 c.p.), del segreto professionale (articolo 622 c.p.), del segreto scientifico e industriale (articolo 623 c.p.) nonché di violazione dell'obbligo di fedeltà all'imprenditore da parte del prestatore di lavoro (articolo 2105 c.c.).

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.

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.