



## **DISEGNO DI LEGGE**

**d'iniziativa della senatrice MUSSINI**

**COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 4 FEBBRAIO 2016**

Disposizioni a tutela degli autori di segnalazioni di condotte illecite nel settore pubblico e privato

ONOREVOLI SENATORI. - Il presente disegno di legge è volto a dotare il nostro ordinamento di una disciplina legislativa di tutela degli autori delle segnalazioni di condotte illecite nel settore pubblico e in quello privato.

La legge 6 novembre 2012, n. 190, ha inserito nel decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, recante norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche, l'articolo 54-*bis* prevedendo per la prima volta nel nostro ordinamento una disciplina in materia di segnalazioni di condotte illecite.

Il fenomeno, meglio noto con il termine *whistleblower*, utilizzato nella ormai consolidata disciplina giuridica statunitense, ha ricevuto una specifica attenzione da parte di numerose convenzioni internazionali oltre che da parte dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa.

La citata norma, emanata nell'ambito di una serie di misure in tema di prevenzione e contrasto ai fenomeni corruttivi nella pubblica amministrazione, seppur oggetto di alcune modifiche successive, presenta alcune lacune che di fatto impediscono la realizzazione di una tutela piena degli autori delle segnalazioni e, conseguentemente, ostacolano l'emersione dei fenomeni di corruzione e di cattiva gestione.

Si rende necessario pertanto intervenire in maniera efficace secondo due direttrici principali: da un lato estendendo l'ambito di applicazione al fine di consentire una più efficace azione preventiva e di contrasto e dall'altro definendo il quadro di tutela riservata all'autore della segnalazione.

L'autore delle segnalazioni, infatti, deve poter fare affidamento su una protezione effettiva ed efficace che metta al primo posto

la tutela della riservatezza dell'identità dello stesso e delle notizie segnalate. È importante altresì che lo stesso sia posto al riparo da eventuali misure discriminatorie o vessatorie da parte del superiore gerarchico o comunque del datore di lavoro e che possa usufruire dell'assistenza necessaria, soprattutto di tipo legale, per tutto il periodo che va dalla segnalazione all'accertamento dei fatti oggetto della segnalazione. Inoltre il testo elaborato ha l'intenzione anche di contribuire ad attivare un cambiamento culturale. Basti pensare che la prima difficoltà incontrata banalmente è stata la traduzione in italiano del termine inglese: ogni termine autonomo collegato alla segnalazione di illeciti rimanda infatti a un modello di pensiero negativo, questo evoca il termine *delatore*, pur formato da rispettabilissima radice latina, il *sicofante* ci viene consegnato dalla lingua greca nella peggiore delle accezioni. Così vorremmo che questo disegno di legge aprisse una visione nuova del ruolo delle vedette civiche, consapevoli del fatto che la maggiore tutela che avranno sarà il rispetto e il sostegno dell'opinione pubblica e il loro maggiore successo sarà avere innescato un meccanismo di contagio virtuoso.

In particolare, l'articolo 1 individua l'oggetto del disegno di legge, escludendo l'applicazione delle norme ivi contenute ai casi in cui sia sopraggiunta una sentenza di condanna penale passata in giudicato per i reati di calunnia e di diffamazione o un accertamento definitivo della responsabilità civile ai sensi dell'articolo 2043 del codice civile a carico del segnalante.

L'articolo 2 specifica l'oggetto delle segnalazioni sia nel settore pubblico che in quello privato.

L'articolo 3 elenca i soggetti destinatari della disciplina di tutela distinguendo sulla base della tipologia di lavoro (pubblico o privato) e della categoria contrattuale. Ai fini dell'applicazione della tutela, la norma pone l'accento sulla contestualizzazione dei fatti oggetto delle segnalazioni all'interno dell'amministrazione o dell'azienda di appartenenza del segnalante. Sono ricompresi i casi di distacco e di comando. E sono ricompresi altresì i lavoratori ed i collaboratori di imprese che realizzano opere in favore dell'amministrazione pubblica.

L'articolo 4 prevede i parametri per la valutazione delle segnalazioni anonime.

L'articolo 5 esclude l'applicabilità delle norme in materia di accesso agli atti amministrativi di cui alla legge 7 agosto 1990, n. 241 alla disciplina in esame.

L'articolo 6 descrive le modalità specifiche di presentazione e gestione delle segnalazioni, prevedendo che l'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC) adotti linee guida *ad hoc*, finalizzate, tra l'altro, alla tutela della riservatezza dell'identità del segnalante.

L'articolo 7 elenca i soggetti deputati alla ricezione delle segnalazioni.

L'articolo 8 prevede la facoltà, per il responsabile delle segnalazioni di cui al precedente articolo, di avvalersi di un gruppo di lavoro dallo stesso diretto.

L'articolo 9 prescrive, sia per gli enti pubblici che per le aziende con almeno quindici dipendenti, la nomina di un soggetto responsabile delle segnalazioni, il cui nominativo deve comunicarsi all'ANAC.

L'articolo 10 descrive i compiti del responsabile delle segnalazioni, tra cui il do-

vere di valutare la fondatezza della segnalazione ed inoltrare le informazioni agli organi competenti ed all'ANAC.

L'articolo 11 indica le modalità di tutela dell'autore della segnalazione, il quale non può essere in alcun modo sanzionato per motivi legati alla segnalazione. Nel caso in cui venga ingiustamente licenziato per i suddetti motivi, ha diritto alla riassunzione nel posto di lavoro ed al risarcimento del danno subito.

L'articolo 12 sancisce la nullità delle clausole contrattuali di fedeltà e riservatezza.

L'articolo 13 conferisce all'ANAC poteri ispettivi, di accertamento, e di sanzione.

L'articolo 14 stabilisce le sanzioni amministrative pecuniarie applicabili nei confronti dell'ente o dell'azienda in caso di inosservanza degli obblighi di cui alla presente legge.

L'articolo 15 istituisce presso l'ANAC un Fondo per la tutela e l'assistenza degli autori delle segnalazioni. Detto Fondo è costituito dalle somme ricavate dalla inflizione delle sanzioni amministrative di cui al precedente articolo e di cui agli articoli 165, quarto comma, e 322-*quater* del codice penale

L'articolo 16 istituisce, presso l'ANAC, l'Ufficio centrale delle segnalazioni per la gestione delle segnalazioni e del Fondo di cui all'articolo 15.

L'articolo 17 prevede disposizioni di coordinamento con la presente legge, abrogando l'articolo 54-*bis*, decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 ed apportando modificazioni agli articoli 165, quarto comma, e 322-*quater*, del codice penale.

**DISEGNO DI LEGGE**

---

## Art. 1.

*(Oggetto)*

1. Fuori dai casi di reati di calunnia o diffamazione e fuori dai casi di responsabilità di cui all'articolo 2043 del codice civile, accertati con sentenza definitiva, è prevista una specifica tutela per gli autori di segnalazioni aventi ad oggetto le condotte di cui alla presente legge.

## Art. 2.

*(Oggetto delle segnalazioni)*

1. Ai fini dell'applicazione del sistema di tutela di cui all'articolo 1, le segnalazioni devono riguardare condotte illecite nei confronti dell'interesse pubblico o dell'attività aziendale, nonché violazioni in materia di abusi di mercato e servizi di investimento.

## Art. 3.

*(Soggetti)*

1. Le disposizioni di cui alla presente legge si applicano a tutti coloro che, in virtù di un rapporto di lavoro, presente o passato, pubblico o privato, sia esso subordinato, a progetto, di consulenza, collaborazione, *stage* o volontariato, vengono a conoscenza e segnalano illeciti o irregolarità ai sensi dell'articolo 2. Le segnalazioni devono avere ad oggetto fatti accaduti all'interno dell'amministrazione di appartenenza o della propria azienda o ad esse relativi.

2. Nei casi di distacco, comando o situazioni simili, il lavoratore può riferire anche

di fatti accaduti in amministrazione o azienda diversa da quella di appartenenza, ma la segnalazione deve essere comunque inoltrata all'amministrazione o all'azienda cui i fatti si riferiscono.

3. La disciplina di cui alla presente legge si applica altresì ai lavoratori e ai collaboratori a qualsiasi titolo di imprese fornitrici di beni o servizi che realizzano opere in favore dell'amministrazione pubblica.

#### Art. 4.

##### *(Segnalazioni anonime)*

1. Le segnalazioni anonime possono essere oggetto di valutazione solo se adeguatamente documentate.

#### Art. 5.

##### *(Esclusioni)*

1. Le segnalazioni di cui agli articoli precedenti sono escluse dall'accesso di cui agli articoli 2 e seguenti della legge 7 agosto 1990, n. 241.

#### Art. 6.

##### *(Presentazione e gestione delle segnalazioni)*

1. L'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC) sentito il Garante per la protezione dei dati personali, adotta apposite linee guida relative alle procedure per la presentazione e la gestione delle segnalazioni.

2. Le linee guida prevedono l'utilizzo di modalità anche informatiche e promuovono il ricorso a strumenti di crittografia per garantire la riservatezza dell'identità del segnalante e per il contenuto delle segnalazioni e della relativa documentazione.

## Art. 7.

*(Destinatari della segnalazione)*

1. Le segnalazioni possono essere inoltrate all'autorità giudiziaria, alla Corte dei conti o all'ANAC, al responsabile della prevenzione della corruzione dell'amministrazione di appartenenza oppure al responsabile delle segnalazioni dell'azienda di appartenenza di cui all'articolo 8.

## Art. 8.

*(Responsabile delle segnalazioni)*

1. Ogni ente pubblico ed ogni azienda con almeno quindici dipendenti nomina un responsabile delle segnalazioni.

2. Nell'ambito della pubblica amministrazione le funzioni e le responsabilità di cui agli articoli da 9 e 13 della presente legge sono attribuite al soggetto nominato ai sensi dell'articolo 1, comma 7, della legge 6 novembre 2012, n. 190.

3. Il nominativo del responsabile dell'Ufficio delle segnalazioni, laddove previsto, e dei suoi componenti è comunicato all'ANAC.

## Art. 9.

*(Ufficio delle segnalazioni)*

1. Il responsabile delle segnalazioni, laddove necessario, può avvalersi di un gruppo di lavoro composto da un numero di componenti rapportato alle dimensioni dell'ente o dell'azienda.

2. L'Ufficio è diretto dal responsabile delle segnalazioni.

3. Ciascun componente dell'Ufficio è sottoposto agli obblighi di riservatezza sulle informazioni apprese nell'ambito del proprio incarico.

## Art. 10.

*(Compiti del responsabile delle segnalazioni)*

1. Il responsabile delle segnalazioni si occupa della ricezione della segnalazione, della gestione delle notizie segnalate e dei dati relativi all'identità del segnalante, nonché del successivo inoltro a soggetti terzi per quanto di competenza.

2. Il responsabile della segnalazione coordina i componenti del gruppo di lavoro e valuta la fondatezza della segnalazione. A tal fine può chiedere chiarimenti e, in caso di evidente e manifesta infondatezza, può, previa comunicazione all'ANAC, archiviare la segnalazione. In caso ritenga fondata la segnalazione inoltra l'informazione agli organi competenti e ne dà comunicazione all'ANAC.

3. Il responsabile delle segnalazioni tutela la riservatezza dell'autore della segnalazione e cura l'integrità e la disponibilità dei dati ricevuti fino all'inoltro della segnalazione

## Art. 11.

*(Tutela dell'autore della segnalazione)*

1. L'identità dell'autore della segnalazione non può essere rivelata in assenza del consenso dello stesso.

2. L'autore della segnalazione non può essere sanzionato, licenziato o sottoposto a misure discriminatorie, dirette o indirette, aventi effetti sulle condizioni di lavoro per motivi collegati direttamente o indirettamente alla segnalazione. Lo stesso ha diritto, qualora licenziato, ad essere riassunto ed al risarcimento degli eventuali danni morali, economici o di carriera, nonché alla rifu- sione delle eventuali spese legali.

3. La tutela di cui alla presente legge è esclusa nel caso in cui il segnalante non agisca in buona fede.

## Art. 12.

*(Clausole di fedeltà)*

1. Le clausole contrattuali di fedeltà e riservatezza, a fronte del prevalente interesse pubblico, sono nulle.

## Art. 13.

*(Attribuzione di poteri ispettivi, di accertamento e di sanzione)*

1. Ai fini di cui alla presente legge sono conferiti all'ANAC poteri ispettivi, di accertamento e di sanzione in materia di tutela degli autori delle segnalazioni.

## Art. 14.

*(Sanzioni)*

1. Qualora l'ente o l'azienda non provveda agli obblighi di cui all'articolo 8 oppure adotti misure discriminatorie ai sensi dell'articolo 11 nei confronti dell'autore della segnalazione, l'ANAC applica una sanzione amministrativa pecuniaria fino ad un massimo di 50.000 euro.

## Art. 15.

*(Fondo per la tutela degli autori delle segnalazioni)*

1. È istituito presso l'ANAC il Fondo per la tutela degli autori delle segnalazioni.

2. Sono destinate al Fondo le somme di cui alle sanzioni amministrative previste all'articolo 14. Sono altresì destinate al medesimo Fondo le somme di cui agli articoli 165, quarto comma, e 322-*quater* del codice penale.

3. Le risorse del Fondo sono utilizzate per le spese relative all'assistenza agli autori delle segnalazioni.



## Art. 16.

*(Ufficio centrale delle segnalazioni)*

1. È istituito presso l'ANAC l'Ufficio centrale delle segnalazioni.

2. L'Ufficio si occupa della gestione a fini statistici di tutte le segnalazioni effettuate e del loro esito. Provvede, altresì, alla gestione del Fondo per la tutela degli autori delle segnalazioni.

## Art. 17.

*(Disposizioni di coordinamento)*

1. L'articolo 54-*bis* del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, è abrogato.

2. All'articolo 165, quarto comma, del codice penale, le parole «dell'amministrazione lesa dalla condotta del pubblico ufficiale o dell'incaricato di un pubblico servizio, ovvero, nel caso di cui all'articolo 319-*ter*, in favore dell'amministrazione della giustizia» sono sostituite dalle seguenti: «del Fondo per la tutela degli autori delle segnalazioni».

3. All'articolo 322-*quater* del codice penale, le parole: «dell'amministrazione cui il pubblico ufficiale o l'incaricato di un pubblico servizio appartiene, ovvero, nel caso di cui all'articolo 319-*ter*, in favore dell'amministrazione della giustizia» sono sostituite dalle seguenti: «del Fondo per la tutela degli autori delle segnalazioni».





