

## ANALISI TECNICO NORMATIVA (A.T.N.)

(all. "A" alla Direttiva P.C.M. 10 settembre 2008 - G.U. n. 219 del 2008)

**TITOLO:** Schema di decreto legislativo recante "Attuazione della **direttiva (UE) 2019/1937** del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 ottobre 2019, riguardante la protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell'Unione e recante disposizioni riguardanti la protezione delle persone che segnalano violazioni delle disposizioni normative nazionali".

**Amministrazione proponente:** Ministro per gli affari europei, il Sud, le politiche di coesione e il PNRR e Ministro della giustizia.

**Referente ATN:** Ufficio legislativo del Ministero della giustizia

### PARTE I. ASPETTI TECNICO-NORMATIVI DI DIRITTO INTERNO

#### 1) *Obiettivi e necessità dell'intervento normativo. Coerenza con il programma di governo.*

L'intervento normativo nasce dalla necessità di dare attuazione, sulla base della legge 4 agosto 2022, n. 127, recante delega al Governo per il recepimento delle direttive europee e l'attuazione di altri atti dell'Unione europea - Legge di delegazione europea 2021, alla direttiva (UE) 2019/1937 del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 ottobre 2019, riguardante la protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell'Unione. La necessità di cui sopra è legata anche alla procedura di infrazione n. 2022/0106 per mancata attuazione della direttiva che è stata avviata con la lettera di messa in mora del 27 gennaio 2022; successivamente è stata trasmesso il parere motivato da parte della Commissione europea del 15 luglio 2022. In data 15 febbraio 2023 la Commissione europea ha deferito l'Italia dinanzi alla Corte di Giustizia ai sensi del combinato disposto degli articoli 258 e 260, paragrafo 3 TFUE per la condanna al pagamento di sanzioni pecuniarie.

Si intende raccogliere in un unico testo normativo la disciplina relativa alla tutela della persona segnalante, tenendo conto delle previsioni legislative vigenti e di quelle da adottare per conformarsi alla direttiva 2019/1937 UE, così creando una disciplina organica e uniforme in materia che permetta una maggiore tutela del whistleblower; in tal modo, questi sarà maggiormente incentivato all'effettuazione di segnalazioni di illeciti, che dovrà comunque essere effettuata nei limiti e con le modalità indicate nel decreto, al fine di evitare un abuso o eccesso nell'utilizzo di segnalazioni infondate, tenendo conto anche della tutela del segnalato.

Scopo della direttiva è disciplinare la protezione dei *whistleblowers* (o "informatori" nella traduzione italiana del testo) all'interno dell'Unione, mediante norme minime di tutela, volte a uniformare le normative nazionali. Il legislatore europeo intende attribuire allo strumento del *whistleblowing* la funzione di "rafforzare i principi di trasparenza e responsabilità" (considerando nr. 2) e di prevenire la commissione dei reati. In attuazione della direttiva si è preferito raccogliere in un unico testo normativo la disciplina relativa alla tutela della persona segnalante, tenendo conto delle previsioni legislative vigenti e di quelle da adottare per conformarsi alla direttiva.

L'ambito di operatività della direttiva è limitato, alla luce del principio di sussidiarietà che regola

l'azione legislativa a livello europeo, alle violazioni della normativa comunitaria in una gamma di settori espressamente indicati nell'allegato alla direttiva (tra questi: appalti pubblici, servizi finanziari, sicurezza dei prodotti e dei trasporti, ambiente, alimenti, salute pubblica, privacy, sicurezza della rete e dei sistemi informatici, concorrenza). Inoltre, la normativa ha valore residuale rispetto alle discipline speciali che regolano il *whistleblowing* in specifici settori (i riferimenti a tali normative sono contenuti nella parte II dell'allegato). Rimane poi esclusa dall'ambito di applicazione della direttiva la materia della sicurezza nazionale che resta di esclusiva competenza del legislatore nazionale, così come la protezione delle informazioni classificate, del segreto professionale forense e medico e delle deliberazioni degli organi giudiziari, nonché le norme di procedura penale. In accoglimento delle osservazioni delle Commissioni parlamentari, si è precisato che restano ferme altresì le disposizioni di difesa nazionale e di ordine e sicurezza pubblica di cui al Regio decreto, 18 giugno 1931, n. 773, recante il Testo unico delle leggi di pubblica sicurezza. Si è altresì chiarito che restano salve le disposizioni vigenti in materia di autonomia ed indipendenza della magistratura nonché le disposizioni sulle funzioni ed attribuzioni del Consiglio superiore della magistratura per tutto quanto attiene la posizione giuridica degli appartenenti all'ordine giudiziario. Entro l'ambito di operatività così delineato, la direttiva prevede una tutela per il *whistleblower* senza differenziazione tra settore pubblico e settore privato.

La normativa italiana risulta, in parte, già allineata alle previsioni della direttiva, essendo la materia del cd. *whistleblowing* già regolata, per il settore pubblico e per il settore privato, rispettivamente, dai decreti legislativi 20 marzo 2001, n. 165 (articolo 54-bis) e 8 giugno 2001, n. 231 (articolo 6, commi 2-bis e ss), nonché dalla legge 30 novembre 2017, n. 179 (che ha sostituito l'articolo 54-bis cit., ha introdotto i commi 2-bis, 2-ter e 2-quater nell'articolo 6 cit. e ha previsto, all'articolo 3, l'integrazione della disciplina dell'obbligo di segreto di ufficio, aziendale, professionale, scientifico ed industriale).

La disposizione di cui all'articolo 2, paragrafo 2 della direttiva 2019/1937 UE permette agli Stati membri di estendere la protezione prevista dal diritto nazionale relativamente a settori o atti non contemplati nel paragrafo 1 (che elenca le violazioni del diritto dell'Unione). Tenendo conto di tale facoltà e della normativa vigente appena illustrata (articolo 54 bis del D.Lgs. 165/2001 per il settore pubblico e articolo 6, comma 2 bis del d. lgs. 231/01 per il settore privato), si è ritenuto di raccogliere in un unico testo normativo la disciplina relativa alla tutela della persona segnalante, in un'ottica di armonizzazione e coordinamento delle previsioni legislative vigenti e di quelle da adottare per conformarsi alla direttiva, in adesione ai principi della legge di delegazione 4 agosto 2022 n. 127, ed in particolare di quello previsto alla lett. d) dell'art.13, che invita il Governo ad *“operare gli opportuni adattamenti delle disposizioni vigenti al fine di conformare la normativa nazionale a quella europea, anche in relazione a violazioni di diritto interno riconducibili a reati o comportamenti impropri che compromettono la cura imparziale dell'interesse pubblico o la regolare organizzazione e gestione dell'ente”*.

L'osservazione di carattere generale delle Commissioni riunite II e XI della Camera è stata bilanciata con il principio di non arretramento delle tutele contenuto nei criteri di delega di cui all'art. 13, lett. b) e c), in cui si impegna il Governo ad assicurare un alto grado di protezione e tutela degli autori delle segnalazioni e ad

*“esercitare l’opzione di cui all’articolo 25, paragrafo 1, della direttiva (UE) 2019/1937, che consente l’introduzione o il mantenimento delle disposizioni più favorevoli ai diritti delle persone segnalanti e di quelle indicate dalla direttiva, al fine di assicurare comunque il massimo livello di protezione e tutela dei medesimi soggetti”.*

Pertanto, anche in adesione alla terza osservazione della 2<sup>a</sup> Commissione del Senato, in cui si chiede di valutare l’esclusione, dall’ambito di applicazione soggettivo del presente schema di disegno di legge, dei soggetti del settore privato che non hanno raggiunto la media di cinquanta lavoratori subordinati, si è proceduto a modificare la definizione di cui all’art. 2 co. 1 lett. q) n. 3 nonché l’art. 3, comma 2, lett.b) concernente l’ambito di applicazione soggettivo.

In particolare, per quanto concerne i soggetti del settore privato, si è ritenuto in recepimento delle suddette osservazioni, relativamente agli enti di cui al d.lgs 231/01, che adottano i modelli ivi previsti e che non hanno raggiunto la media di almeno cinquanta lavoratori subordinati, di cui all’art. 2 co. 1 lett. q) n. 3, di circoscrivere l’applicazione della disciplina del presente decreto, consentendo solo la segnalazione interna delle condotte illecite rilevanti ai sensi del d.lgs 231/01 o delle violazioni dei modelli di organizzazione e gestione ivi previsti, escludendo sia la possibilità di ricorrere al canale esterno ed alla divulgazione pubblica, sia quella di effettuare segnalazioni di violazioni derivanti dal diritto dell’Unione (fatta salva la previsione all’art. 8 para. 4 della direttiva, attuata all’art. 2 co. 1 lett. q) n. 2). Tale scelta si pone in linea di continuità normativa con la disciplina recata dall’art. 6 del d.lgs. 231/01.

Per quanto concerne le segnalazioni relative al diritto dell’Unione, in ossequio all’art. 8 para. 4 della direttiva 2019/1937 UE che richiama le parti I B e II dell’allegato, anche gli enti che non hanno raggiunto la media di almeno cinquanta lavoratori subordinati sono soggetti al regime ordinario sia quanto a modalità di segnalazione, dovendo prevedere il canale di segnalazione interno ed esterno, sia quanto a garanzie di riservatezza e tutela dalle ritorsioni per le persone segnalanti e denuncianti. Ne discende l’impossibilità, nella trasposizione di tale norma, di derogare al regime ordinario dettato dalla direttiva in recepimento, qualora si rientri nell’ambito di applicazione degli atti dell’Unione di cui all’allegato parti I.B e II.

In ossequio al già richiamato principio di delega di cui all’art. 13, lett. d), si è scelto di dettare all’interno del presente schema di decreto legislativo l’intera disciplina dei canali di segnalazione e delle tutele per i soggetti segnalanti per gli enti del settore privato, anche se impieghino una media di dipendenti inferiore a cinquanta unità. Ciò al fine di agevolare le piccole e medie imprese nel consentire l’utilizzo di un medesimo canale di segnalazione delle violazioni, sia che esse abbiano ad oggetto disposizioni normative nazionali, sia che riguardino il diritto dell’Unione. Diversamente operando, ove si fosse ristretto l’ambito di applicazione della direttiva *“alle sole violazioni del diritto dell’Unione, rimettendo al diritto nazionale vigente la protezione relativa a settori e atti non contemplati dalla direttiva”*, come suggerito nell’osservazione di carattere generale delle Commissioni riunite II e XI della Camera, gli enti con meno di cinquanta dipendenti sarebbero stati tenuti ad istituire separati canali di segnalazione, uno per le violazioni del diritto dell’Unione ed uno per le segnalazioni di violazioni del diritto nazionale, ciascuno soggetto a diversa disciplina, e ad applicare regimi

diversi di tutela delle persone segnalanti a seconda dell'oggetto della segnalazione. Si è preferito evitare di esporre le aziende al rischio di errata individuazione della normativa da applicare nelle diverse ipotesi, con possibile irrogazione di sanzioni pecuniarie da parte dell'ANAC. Quale Autorità competente per le segnalazioni esterne è stata indicata l'Autorità Nazionale Anticorruzione, già prevista dall'art. 54 bis del D.Lgs. 165/2001, e, limitatamente alle materie di propria competenza, l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato.

## **2) Analisi del quadro normativo nazionale.**

Come anticipato, la normativa italiana risulta, in parte, già allineata alle previsioni della direttiva, essendo la materia del cd. *whistleblowing*, già regolata, per il settore pubblico e per il settore privato, rispettivamente, dai decreti legislativi 20 marzo 2001, n. 165 (articolo 54-bis) e 8 giugno 2001, n. 231 (articolo 6, commi 2-bis e ss), nonché dalla legge 30 novembre 2017, n. 179 (che ha sostituito l'articolo 54-bis cit., ha introdotto i commi 2-bis, 2-ter e 2-quater nell'articolo 6 cit. e ha previsto, all'articolo 3, l'integrazione della disciplina dell'obbligo di segreto di ufficio, aziendale, professionale, scientifico ed industriale). Nel **settore pubblico**, la tutela viene riconosciuta al dipendente della pubblica amministrazione che segnali internamente (al Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza) o esternamente (ad ANAC o, mediante denuncia, all'autorità giudiziaria, ordinaria o contabile) condotte illecite nell'interesse dell'integrità della pubblica amministrazione. Le tutele si sostanziano nella garanzia, pur se entro certi limiti, della riservatezza sull'identità del segnalante e nel divieto di atti ritorsivi (che sono da considerare nulli e che possono comportare l'applicazione di una sanzione pecuniaria da parte di ANAC). Si prevede, inoltre, che la segnalazione, qualora effettuata nel rispetto delle condizioni previste dalla legge, costituisca giusta causa di rivelazione del segreto con conseguente esonero della responsabilità civile per violazione del dovere di fedeltà e lealtà di cui all'articolo 2015 c.c. e di responsabilità penale per alcuni specifici reati (artt. 326, 622 e 623 del codice penale). La tutela del segnalante viene meno laddove sia accertata (anche solo con sentenza di primo grado) la sua responsabilità penale per calunnia, diffamazione o per altri reati commessi con la denuncia o la sua responsabilità civile per gli stessi titoli in caso di dolo o colpa grave.

Nel **settore privato**, la tutela del *whistleblower* è assai limitata, riguardando esclusivamente i lavoratori e collaboratori degli enti che abbiano adottato il modello organizzativo ai sensi del decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231, con riferimento ai soli illeciti rilevanti ai sensi di tale normativa. Anche in questo caso la tutela implica la garanzia della riservatezza del segnalante, il divieto di atti ritorsivi (con possibile applicazione di sanzioni disciplinari) e la previsione di una giusta causa di rivelazione di segreti che può esonerare il lavoratore da responsabilità civile e penale. La tutela del lavoratore cessa in caso di segnalazioni infondate effettuate con dolo o colpa grave.

## **3) Incidenza delle norme proposte sulle leggi e i regolamenti vigenti**

Lo schema di decreto legislativo contiene disposizioni necessarie a adeguare l'ordinamento interno alle linee di intervento imposte dalla direttiva, in ossequio alla delega legislativa contenuta nella legge di

delegazione europea.

La disposizione di cui all'articolo 2, paragrafo 2 della direttiva 2019/1937 UE permette agli Stati membri di estendere la protezione prevista dal diritto nazionale relativamente a settori o atti non contemplati nel paragrafo 1 (che elenca le violazioni del diritto dell'Unione). Tenendo conto di tale facoltà e della normativa vigente appena illustrata (articolo 54 bis del D.Lgs. 165/2001 per il settore pubblico e articolo 6, comma 2 bis del d. lgs. 231/01 per il settore privato), si è ritenuto di raccogliere in un unico testo normativo la disciplina relativa alla tutela della persona segnalante, in un'ottica di armonizzazione e coordinamento delle previsioni legislative vigenti e di quelle da adottare per conformarsi alla direttiva, in adesione ai principi della legge di delegazione 4 agosto 2022 n. 127, ed in particolare di quello previsto alla lett. d) dell'art.13.

Quale Autorità competente per le segnalazioni esterne è stata indicata l'Autorità Nazionale Anticorruzione, già prevista dall'art. 54 bis del D.Lgs. 165/2001 (che con il presente decreto viene abrogato). Nel presente decreto, detta Autorità è indicata quale autorità competente anche per il settore privato.

Di conseguenza, è prevista l'abrogazione delle vigenti disposizioni di cui l'articolo 54-bis del decreto legislativo 30 marzo 2001 n. 165, all'articolo 3 della legge 30 novembre 2017, n. 179, all'articolo 6, commi 2-ter e 2-quater, del decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231; mentre il comma 2 bis del predetto decreto viene modificato. Tale abrogazione e tale modifica si giustificano alla luce del fatto che le medesime disposizioni sono state trasposte nel presente decreto, previo adattamento alle previsioni della direttiva.

**4) *Analisi della compatibilità dell'intervento con i principi costituzionali.***

L'intervento normativo, nei diversi ambiti di operatività, non presenta profili di incompatibilità con il dettato costituzionale.

**5) *Analisi delle compatibilità dell'intervento con le competenze e le funzioni delle regioni ordinarie e a statuto speciale nonché degli enti locali.***

Il presente schema di decreto legislativo non presenta aspetti di interferenza o di incompatibilità con le competenze costituzionali delle Regioni, essendo materia riservata alla competenza esclusiva dello Stato.

**6) *Verifica della compatibilità con i principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza sanciti dall'articolo 118, primo comma, della Costituzione.***

Le disposizioni non prevedono né determinano, sia pure in via indiretta, nuovi o più onerosi adempimenti a carico degli enti locali.

**7) *Verifica dell'assenza di rilegificazioni e della piena utilizzazione delle possibilità di delegificazione e degli strumenti di semplificazione normativa.***

Nel presente schema di decreto legislativo non sono contenute norme di rilegificazione e non si è fatto ricorso alla delegificazione.

**8) *Verifica dell'esistenza di progetti di legge vertenti su materia analoga all'esame del Parlamento e relativo stato dell'iter.***

Non risultano progetti di legge vertenti in materia analoga.

**9) *Indicazioni delle linee prevalenti della giurisprudenza ovvero della pendenza di giudizi di costituzionalità sul medesimo o analogo oggetto.***

Non risultano pendenti giudizi di costituzionalità nelle materie interessate dal presente intervento legislativo.

## **PARTE II. CONTESTO NORMATIVO COMUNITARIO E INTERNAZIONALE**

**10) *Analisi della compatibilità dell'intervento con l'ordinamento dell'Unione europea.***

L'intervento normativo è specificamente volto ad attuare nell'ordinamento interno le disposizioni contenute nella direttiva (UE) 2019/1937/UE, sulla base della legge 4 agosto 2022, n. 127, recante delega al Governo per il recepimento delle direttive europee e l'attuazione di altri atti dell'Unione europea - Legge di delegazione europea 2021.

**11) *Verifica dell'esistenza di procedure d'infrazione da parte della Commissione europea sul medesimo o analogo oggetto.***

La procedura di infrazione n. 2022/0106 per mancata attuazione della direttiva è stata avviata con la lettera di messa in mora del 27 gennaio 2022 e successivamente è stata trasmesso il parere motivato da parte della Commissione europea del 15 luglio 2022.

È stato comunicato dalla Commissione europea parere motivato del 15.7.2022 per mancato recepimento della direttiva entro il termine del 17 dicembre 2021 previsto dalla direttiva (UE) 2019/1937/UE). In data 15 febbraio 2023 la Commissione europea ha deferito l'Italia dinanzi alla Corte di Giustizia ai sensi del combinato disposto degli articoli 258 e 260, paragrafo 3 TFUE per la condanna al pagamento di sanzioni pecuniarie.

**12) *Analisi della compatibilità dell'intervento con gli obblighi internazionali.***

L'intervento è compatibile con gli obblighi internazionali.

**13) *Indicazioni delle linee prevalenti della giurisprudenza ovvero della pendenza di giudizi innanzi alla Corte di Giustizia delle Comunità europee sul medesimo o analogo oggetto.***

Non risultano pendenti giudizi innanzi alla Corte di Giustizia dell'Unione europea sulle medesime o analoghe materie in oggetto, ovvero orientamenti giurisprudenziali sovranazionali che impongano una necessità di specifico adeguamento normativo da parte dell'ordinamento nazionale.

**14) *Indicazioni delle linee prevalenti della giurisprudenza ovvero della pendenza di giudizi innanzi alla Corte Europea dei Diritti dell'uomo sul medesimo o analogo oggetto.***

Non risultano pendenti giudizi innanzi alla Corte Europea dei Diritti dell'uomo sulle medesime o analoghe materie in oggetto, ovvero orientamenti giurisprudenziali sovranazionali che impongano la necessità di specifico adeguamento normativo da parte dell'ordinamento nazionale.

**15) *Eventuali indicazioni sulle linee prevalenti della regolamentazione sul medesimo oggetto da parte di altri Stati membri dell'Unione Europea.***

Rispetto agli istituti oggetto di modifica non vi sono linee prevalenti nella regolamentazione sul medesimo oggetto da parte di altri Stati membri dell'Unione Europea.

**PARTE III. ELEMENTI DI QUALITÀ' SISTEMATICA E REDAZIONALE DEL TESTO**

**1) *Individuazione delle nuove definizioni normative introdotte dal testo, della loro necessità, della coerenza con quelle già in uso.***

Nel testo del provvedimento vengono introdotte nuove definizioni normative, sulla scorta delle indicazioni contenute nella direttiva.

**2) *Verifica della correttezza dei riferimenti normativi contenuti nel progetto, con particolare riguardo alle successive modificazioni e integrazioni subite dai medesimi.***

I riferimenti normativi contenuti nel testo sono stati verificati ed appaiono corretti.

**3) *Ricorso alla tecnica della novella legislativa per introdurre modificazioni ed integrazioni a disposizioni vigenti.***

Sono stati modificati, mediante sostituzione del testo, le seguenti disposizioni: art. 4 della legge 15 luglio 1966, n. 604; art. 2-*undecies*, comma 1, lettera f), del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196; art. 6, comma 2 bis, del decreto legislativo 231/2001 (i commi 2 ter e 2 quater della stessa disposizione sono stati invece abrogati).

**4) *Individuazione di effetti abrogativi impliciti di disposizioni dell'atto normativo e loro traduzione in norme abrogative espresse nel testo normativo.***

Si è proceduto, con l'articolo 23, all'abrogazione delle seguenti disposizioni di cui l'articolo 54-bis del decreto legislativo 30 marzo 2001 n. 165, all'articolo 3 della legge 30 novembre 2017, n. 179 e all'articolo 6, commi 2-*ter* e 2-*quater*, del decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231, in materia di *whistleblowing*.

**5) *Individuazione di disposizioni dell'atto normativo aventi effetti retroattivi o di reviviscenza di norme precedentemente abrogate o di interpretazione autentica o derogatorie rispetto alla normativa vigente.***

Nello schema del provvedimento in esame non sono presenti disposizioni aventi effetto retroattivo o di reviviscenza di norme precedentemente abrogate o di interpretazione autentica o derogatorie rispetto alla normativa vigente.

**6) *Verifica della presenza di deleghe aperte sul medesimo oggetto, anche a carattere integrativo o correttivo.***

Non risultano deleghe aperte sul medesimo oggetto, anche a carattere integrativo o correttivo.

**7) *Indicazione degli eventuali atti successivi attuativi; verifica della congruenza dei termini previsti per la loro adozione.***

Il presente schema di decreto legislativo non prevede atti attuativi successivi di natura normativa per la regolamentazione di dettaglio della materia.

**8) *Verifica della piena utilizzazione e dell'aggiornamento di dati e di riferimenti statistici attinenti alla materia oggetto del provvedimento, ovvero indicazione della necessità di commissionare all'Istituto nazionale di statistica apposite elaborazioni statistiche con correlata indicazione nella relazione economico-finanziaria della sostenibilità dei relativi costi.***

Per la predisposizione dell'intervento normativo sono stati utilizzati i dati statistici ISTAT, i dati forniti da ANAC ed estrapolati dalle relazioni annuali presentate dall'Autorità alla Camera dei deputati. Si sono poi valorizzati i numerosi contributi pervenuti dai vari stakeholder durante la fase ascendente del negoziato oltre che i dossier europei di rilievo (tra gli altri, *European Commission DG JUSTICE Unit C2, Fundamental rights policy: "The Directive on the protection of whistleblowers in the EU*).