



ad 13.094

Messaggio aggiuntivo concernente la modifica del Codice delle obbligazioni (Tutela in caso di segnalazione di irregolarità da parte del lavoratore)

del 21 settembre 2018

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio aggiuntivo al messaggio del 20 novembre 2013 concernente la modifica del Codice delle obbligazioni (Tutela in caso di segnalazioni di irregolarità da parte del lavoratore) vi sottoponiamo, per approvazione, alcune proposte per una nuova modifica del Codice delle obbligazioni (Tutela in caso di segnalazioni di irregolarità da parte del lavoratore) che modifica il primo disegno.

Gradite, onorevoli presidenti e consiglieri, l'espressione della nostra alta considerazione.

21 settembre 2018

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Alain Berset

Il cancelliere della Confederazione, Walter Thurnherr

Compendio

Il 10 settembre 2015 il Parlamento ha rinviato il disegno presentato dal Consiglio federale il 20 novembre 2013 chiedendo una versione più semplice e comprensibile. Il presente disegno adempie tale richiesta.

Situazione iniziale

Il 20 novembre 2013 il Consiglio federale ha adottato un messaggio che completava l'attuazione del mandato della mozione 03.3212 Gysin «Protezione giuridica per chi denuncia un caso di corruzione». Il relativo disegno è stato respinto dalle Camere il 10 settembre 2015. Il Parlamento ha chiesto che il disegno sia formulato «in maniera più semplice e più comprensibile». Il Consiglio federale soddisfa tale richiesta con il presente disegno.

Contenuto del disegno

Un gruppo di lavoro composto da esperti della Cancelleria federale e dell'Ufficio federale di giustizia, la Commissione interna di redazione, è stato incaricato di proporre una versione più semplice e più chiara del disegno. Il Consiglio federale ha adottato la sua nuova proposta basandosi sui lavori di questo gruppo.

Le modifiche essenziali sono state apportate agli articoli 321a^{bis}–321a^{quinqies} del primo disegno, che disciplinano la procedura di segnalazione. Queste disposizioni costituiscono la maggior parte del testo e sono le più dense sul piano normativo. Il lavoro di semplificazione del testo normativo è consistito principalmente nel trovare formulazioni più brevi redatte in un linguaggio più accessibile e nel sopprimere gli elementi definitivi o concretizzatori, introdotti per rispondere alle critiche espresse in sede di consultazione. Non è però stata ripresa la versione molto breve dell'avamprogetto ma si è proposta una soluzione intermedia. Inoltre è stata modificata la struttura di determinati articoli. Il disegno comprende pure un nuovo articolo introduttivo che descrive la procedura di segnalazione nel suo complesso.

Le modifiche apportate al primo disegno sono in particolare le seguenti: gli esempi destinati a concretizzare i concetti di irregolarità e segnalazione al pubblico sono stati soppressi o abbreviati, la definizione delle irregolarità che possono essere segnalate alle autorità è stata semplificata e le condizioni della segnalazione sono state in generale strutturate in modo più semplice e breve. Come chiesto dal Parlamento, il contenuto delle disposizioni non è stato modificato. Ne consegue che la complessità materiale inerente alla procedura (diverse fasi della segnalazione, condizioni per passare da una fase alla successiva) rimane immodificata.

Messaggio

1 Punti essenziali del progetto

1.1 Situazione iniziale

1.1.1 Mandato ed esecuzione

Si rammenta qui brevemente la storia del progetto fino al primo messaggio del nostro Consiglio. Per la presentazione dettagliata della procedura legislativa completa si rimanda al primo messaggio (n. 1.1.5, 1.1.6 e 1.3.1).

La mozione Remo Gysin 03.3212 «Protezione giuridica per chi denuncia un caso di corruzione», accolta dal Parlamento con modifiche il 22 giugno 2007, chiedeva al punto 1 di disciplinare esplicitamente nel Codice delle obbligazioni (Del contratto di lavoro) le condizioni alle quali i lavoratori che rivelano atti illeciti nell'impresa sono protetti dal licenziamento abusivo e al punto 2 di esaminare la sanzione in caso di licenziamento abusivo. Il nostro Consiglio ha eseguito il mandato del Parlamento ponendo innanzitutto in consultazione, il 5 dicembre 2008, un avamprogetto di revisione parziale del CO (Segnalazione di irregolarità da parte del lavoratore)¹. In seguito ha posto in consultazione un secondo avamprogetto di revisione parziale del CO (Sanzione in caso di disdetta abusiva o ingiustificata)². Il 21 novembre 2012 ha deciso di sospendere il progetto relativo alla sanzione in caso di disdetta abusiva o ingiustificata e di proseguire i lavori sulla segnalazione di irregolarità. Il 20 novembre 2013 ha dunque presentato al Parlamento un messaggio sulla modifica del CO (Tutela in caso di segnalazione di irregolarità da parte del lavoratore)³.

Il Consiglio degli Stati è entrato in materia e ha approvato il progetto il 22 settembre 2014 con poche modifiche. Il Consiglio nazionale è a sua volta entrato in materia ma ha deciso di rinviarlo al nostro Consiglio con il mandato seguente:

«Rinvio al Consiglio federale con l'incarico di formulare il disegno in modo più comprensibile e semplice.

Tuttavia si deve mantenere la struttura di base, in particolare per quanto riguarda l'ordine da seguire per la segnalazione (datore di lavoro, autorità, opinione pubblica) e la promozione della creazione di organi interni che trattino le segnalazioni.»

Il 10 settembre 2015 il Consiglio degli Stati ha aderito alla decisione di rinvio.

Al fine di condurre a buon porto il mandato, un gruppo di lavoro composto da esperti della Cancelleria federale e dell'Ufficio federale di giustizia, la Commissione

¹ Disponibile all'indirizzo www.bj.admin.ch/bj/it/home.html > Economia > Progetti di legislazione in corso > Protezione dalla disdetta / Whistleblowing > Procedura di consultazione > Avamprogetto

² Disponibile all'indirizzo www.bj.admin.ch/bj/it/home.html > Economia > Progetti di legislazione in corso > Protezione dalla disdetta / Whistleblowing > Seconda consultazione > Revisione parziale del CO (Sanzione in caso di disdetta abusiva o ingiustificata): Rapporto esplicativo e avamprogetto

³ FF 2013 8193

interna di redazione, ha riveduto l'insieme del progetto e ne ha presentato una versione semplificata, sulla quale si è fondato il disegno commentato in questa sede.

1.1.2 Contenuto del messaggio aggiuntivo

Dal punto di vista formale, il presente disegno comprende soltanto le modifiche proposte dal nostro Consiglio, che si riferiscono alla versione precedente del rinvio adottata dal Consiglio degli Stati il 22 settembre 2014. Quest'ultimo aveva apportato solamente due modifiche minori al primo disegno del nostro Consiglio. Le spiegazioni e i commenti del primo messaggio rimangono dunque quasi interamente validi per cui, per motivi di semplicità, nel presente messaggio aggiuntivo ci si riferirà al primo disegno e al primo messaggio del nostro Consiglio. Le modifiche apportate dal Consiglio degli Stati saranno menzionate in maniera specifica.

Il messaggio aggiuntivo si limita dunque a esporre le disposizioni modificate e i commenti si riferiscono unicamente alle modifiche apportate dal Consiglio degli Stati al disegno del 2013. I commenti relativi al diritto in vigore, alla necessità di legiferare, al diritto estero, nonché la presentazione e i commenti dettagliati alle disposizioni proposte non saranno ripetuti. Il mandato risultante dal rinvio non ha infatti alcun effetto su questi aspetti, che non hanno subito alcuna modifica sostanziale dall'adozione del messaggio nel 2013. I nuovi sviluppi saranno menzionati in maniera mirata e senza ambire alla completezza. Il presente messaggio contiene tuttavia singole precisazioni volte a chiarire il disegno.

1.1.3 Diritto in vigore, necessità di agire e scelte adottate nel primo disegno

I commenti dettagliati presentati nel primo messaggio (n. 1.1.3 e 1.1.4) restano validi. Qui di seguito sono rammentati o precisati singoli punti nonché le scelte ad essi collegate e relative alla struttura generale e alla portata del disegno.

- Il mandato del Parlamento è di natura formale (cfr. n. 1.3.1). La necessità di agire e l'essenza del progetto non sono rimessi in causa. I vantaggi di un disciplinamento legale siano qui rammentati. Innanzitutto, disciplinare le condizioni della segnalazione permette di eliminare le incertezze in merito al diritto di segnalare le irregolarità. La situazione giuridica sarà dunque ben più chiara *al momento della segnalazione*. Attualmente, la conformità legale della segnalazione è stabilita molto più tardi, al termine della procedura giudiziaria. Questa incertezza al momento della segnalazione è svantaggiosa per tutte le parti. Il lavoratore non sa se può effettuare la segnalazione e a chi, mentre il datore di lavoro non sa come reagire. Questa situazione favorisce i conflitti o i comportamenti inadeguati, come la segnalazione diretta al pubblico. Può parimenti indurre il lavoratore a serbare il silenzio per paura di adottare un comportamento illegale. In fin dei conti, la situazione attuale nuoce dunque anche all'interesse collettivo alla rivelazione di irregolarità.

- Va inoltre rammentata l'importanza della tematica e la necessità che sia trattata dal legislatore e non dai giudici. Ciò è confermato dal recente esempio della grave frode perpetrata da un'impresa svizzera sull'etichettatura della carne⁴. La frode non sarebbe stata scoperta senza il coraggio del collaboratore che l'ha rivelata. Egli è stato comunque licenziato ed è stato oggetto di tentativi di denigrazione. Si può pure fare riferimento al grande scandalo di corruzione che ha sconvolto la FIFA, essenzialmente rivelato e documentato grazie a informatori interni⁵. Dalla panoramica di diritto comparato (cfr. n. 1.4) emerge d'altronde la prosecuzione dell'impegno legislativo in questo ambito, in particolare a livello europeo. Quale esempio di questa evoluzione sul piano legale si può anche menzionare l'assoluzione, pronunciata dalla Corte di cassazione del Lussemburgo l'11 gennaio 2018 sulla base della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, dell'impiegato che ha rivelato gli accordi fiscali vantaggiosi per numerose imprese lussemburghesi (*Luxleaks*)⁶.

Riassumendo, i vantaggi per le diverse parti in causa sono:

- per il lavoratore: il diritto alla segnalazione è riconosciuto e la sua estensione è definita con ben maggiore precisione rispetto a ora. È data la possibilità di chiedere consiglio prima della segnalazione;
- per il datore di lavoro: la segnalazione al datore di lavoro ha la priorità sulla segnalazione all'autorità e all'opinione pubblica. Il trattamento e la rivelazione di irregolarità ne risulteranno migliorati;
- per la collettività: la legittimità della segnalazione è riconosciuta dal legislatore. Sono dunque al contempo riconosciute la necessità delle autorità di essere informate sulle violazioni del diritto penale o amministrativo e l'importanza della segnalazione in questo ambito.
- Va pure rammentato il miglioramento del coordinamento con il diritto penale. Rimangono valide le spiegazioni del primo messaggio relative al diritto penale (n. 1.1.3 e 1.3.2 Coordinamento con il diritto penale) in quanto il presente disegno non apporta modifiche in questo punto. L'elemento principale da rilevare è che il rispetto della nuova regolamentazione costituirà un fatto giustificativo legale in diritto penale (art. 14 CP⁷). Ciò significa che il lavoratore che si attiene alle disposizioni del CO⁸ sarà sicuro di non rischiare sanzioni penali.

Le disposizioni seguenti si applicano ai lavoratori sottoposti al segreto professionale: il disegno prevede un'eccezione per il segreto professionale

⁴ Cfr. p. es. Blick del 28 dicembre 2014, Alexander Marx (28) brachte den Fleisch-Skandal um Carna Grischa ins Rollen: Er hat nichts zu verbergen, www.blick.ch/news/schweiz/alexander-marx-28-brachte-den-fleisch-skandal-um-carna-grischa-ins-rollen-er-hat-nichts-zu-verbergen-id3372528.html.

⁵ Cfr. tra gli altri Wikipedia, «2015 FIFA corruption case», https://en.wikipedia.org/wiki/2015_FIFA_corruption_case.

⁶ Sentenza n. 01/2018 penale dell'11 gennaio 2018 della Corte di cassazione del Granducato di Lussemburgo, disponibile all'indirizzo www.justice.public.lu/fr/jurisprudence/cour-cassation/penal/index.html.

⁷ Codice penale, RS 311.0

⁸ RS 220

(art. 321 CP, art. 47 della legge dell'8 nov. 1934⁹ sulle banche e art. 43 della legge del 24 mar. 1995¹⁰ sulle borse); quest'ultimo non è dunque sottoposto alle nuove regole (art. 321a^{septies} D-CO). In assenza di un altro fatto giustificativo legale (art. 15 segg. CP), la segnalazione di irregolarità da parte di un lavoratore sottoposto al segreto professionale potrà però fondarsi sul fatto giustificativo extralegale della *salvaguardia d'interessi legittimi* alle condizioni riconosciute dalla giurisprudenza. Secondo quella attuale, la rivelazione di fatti coperti dal segreto professionale al fine di salvaguardare degli interessi legittimi non è punibile se risponde a un interesse preponderante ed è proporzionata. Il principio della proporzionalità esige segnatamente di utilizzare tutti i mezzi legali, in particolare quelli di cui all'articolo 321 numero 2 CP. Il Tribunale federale ha confermato questa giurisprudenza in una recente sentenza relativa al segreto di funzione¹¹. Pertanto, un impiegato di banca che rivela atti di corruzione alle autorità penali o un medico di una clinica privata che segnala errori potenzialmente letali per un paziente può essere disculpato se ha precedentemente esaurito tutti i mezzi legali a sua disposizione e se nessun interesse pubblico o privato preponderante vi si oppone.

- La valutazione della segnalazione continua a fondarsi sull'obbligo di fedeltà del lavoratore disciplinato all'articolo 321a CO, che comprende in particolare l'obbligo di discrezione di cui all'articolo 321a capoverso 4 CO. La scelta di rivedere il CO e di inserirvi nuove disposizioni dopo l'articolo 321a rimane giustificata. Questa struttura implica in particolare che le irregolarità non possano che essere comprese tra i fatti di natura confidenziale ai sensi dell'articolo 321a capoverso 4 CO (cfr. il commento all'articolo 321a^{bis} al. n. 2).
- La Corte europea dei diritti dell'uomo ha confermato la sua giurisprudenza relativa alla segnalazione di irregolarità (cfr. n. 5). La segnalazione rimane dunque una concretizzazione della libertà d'espressione riconosciuta ai lavoratori. Le sue condizioni riflettono una ponderazione degli interessi tra questa libertà e l'obbligo contrattuale di fedeltà nonché le lesioni che possono essere apportate agli interessi del datore di lavoro o di altre persone, in particolare le persone denunciate. La Corte rileva in particolare che una segnalazione può pregiudicare la vita privata della persona denunciata ai sensi dell'articolo 8 della Convenzione del 4 novembre 1950¹² per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU) e che è necessario ponderare gli articoli 10 e 8 CEDU¹³.

Il presente disegno s'iscrive in questo quadro, in particolare in quanto non rimette in causa i diritti risultanti da altre libertà fondamentali quali la libertà d'associazione garantita dall'articolo 11 CEDU, che nell'ambito dei rapporti

⁹ RS 952.0

¹⁰ RS 954.1

¹¹ DTF 6B 1369/2016, del 20 luglio 2017, consid. 6

¹² RS 0.101

¹³ Cfr. segnatamente la sentenza Aurelian Oprea c. Romania, del 19 gennaio 2016, 12138/08, n. 60.

di lavoro trova espressione nella libertà d'organizzazione e d'azione delle associazioni dei lavoratori e dei datori di lavoro di cui all'articolo 23 della Costituzione federale (Cost.)¹⁴ (libertà d'associazione) e nello specifico all'articolo 28 Cost. (libertà sindacale). L'informazione dei partner sociali nel quadro delle loro attività non rientra dunque nel campo d'applicazione del disegno e rimane soggetta al regime attuale.

1.2 La normativa proposta

1.2.1 Adeguamenti effettuati

Gli articoli 321^a_{bis}–321^a_{quinquies} del primo disegno disciplinano le condizioni della segnalazione al datore di lavoro, all'autorità e all'opinione pubblica. Costituiscono la parte più lunga del disegno e sono stati semplificati sostanzialmente. Gli articoli 321^a_{sexies}, 321^a_{septies}, 328 capoversi 1 e 3, 336 capoverso 2 lettera d e 362 capoverso 1 del primo disegno hanno subito adeguamenti redazionali minimi. All'inizio della normativa è stato inoltre inserito un nuovo articolo 321^a_{bis} che stabilisce la regola generale, introduce le disposizioni che seguono e comprende la definizione di irregolarità.

Ogni disposizione modificata è commentata in dettaglio al numero 2. Qui di seguito sono illustrate alcune caratteristiche generali delle semplificazioni apportate.

- *Semplificazione delle strutture*: la sovrapposizione delle condizioni e delle condizioni secondarie, talvolta formulate al negativo, aumenta la complessità ed è stata pertanto semplificata al massimo.
- *Soppressione o abbreviazione delle definizioni e concretizzazioni*: queste ultime allungano e appesantiscono il testo normativo e sono state soppresse o abbreviate, tanto più che i concetti possono pure essere definiti e concretizzati nell'ambito delle spiegazioni nel messaggio.
- *Semplificazione delle formulazioni*: nella misura del possibile sono stati adottati termini più semplici e formulazioni più brevi.
- *Formulazione non sessista nel testo di legge tedesco*: le disposizioni modificate o introdotte dal disegno sono state formulate, in tedesco, in maniera non sessista. Le direttive della Cancelleria federale prevedono in effetti che, nel quadro delle revisioni dei grandi codici, le nuove disposizioni siano formulate in maniera non sessista se costituiscono un insieme omogeneo.

1.2.2 Visione d'insieme del nuovo disegno

Segue una ricapitolazione delle disposizioni fondamentali del disegno.

- Gli articoli 321a^{bis} e seguenti disciplinano le condizioni per la segnalazione di un'irregolarità da parte di un lavoratore.
- L'articolo 321a^{bis} fornisce una panoramica delle nuove disposizioni e precisa la nozione di irregolarità, che comprende le infrazioni al diritto penale o ad altre disposizioni di legge nonché le violazioni di regole interne. L'elenco non è esaustivo.
- Gli articoli 321a^{bis}–321a^{quinquies} definiscono la successione dei destinatari della segnalazione: datore di lavoro, autorità e opinione pubblica quale ultima istanza. Fissano inoltre le condizioni per la segnalazione a ogni destinatario.
- L'articolo 321a^{bis} concerne la segnalazione al datore di lavoro. Il lavoratore che ha un sospetto ragionevole può rivolgersi a una persona o a un servizio interno o esterno abilitati a ricevere la segnalazione. Può trattarsi ad esempio del superiore gerarchico o di un servizio interno o esterno designato dal datore di lavoro per ricevere le segnalazioni. L'articolo definisce la reazione del datore di lavoro: deve fissare un termine adeguato per il trattamento della segnalazione, informare il lavoratore sulla ricezione e sul trattamento della segnalazione nonché adottare misure sufficienti per eliminare l'illiceità. Le segnalazioni anonime sono possibili.
- Gli articoli 321a^{ter} e 321a^{quater} concernono la segnalazione all'autorità. I fatti che possono essere segnalati a un'autorità sono le infrazioni alla legislazione di competenza di tale autorità (infrazioni penali per le autorità penali, violazioni del diritto pubblico applicato da un'autorità amministrativa). La segnalazione è possibile in presenza di un sospetto ragionevole. Mentre l'articolo 321a^{ter} disciplina la segnalazione all'autorità che segue una segnalazione al datore di lavoro, l'articolo 321a^{quater} definisce le situazioni in cui il lavoratore può rivolgersi direttamente all'autorità.
- L'articolo 321a^{ter} costituisce la regola. Per principio, il lavoratore deve rivolgersi in primo luogo al datore di lavoro. Se quest'ultimo non reagisce conformemente all'articolo 321a^{bis} capoverso 2 o se adotta misure di rappresaglia nei suoi confronti, il lavoratore può rivolgersi all'autorità.
- Il lavoratore può rivolgersi direttamente all'autorità se può ragionevolmente supporre che la segnalazione al datore di lavoro non avrà effetto, ossia in particolare in assenza di una persona o un servizio indipendente incaricati di ricevere le segnalazioni oppure se in casi precedenti la reazione del datore di lavoro è stata insufficiente. Il lavoratore può pure rivolgersi direttamente all'autorità se in assenza di una segnalazione immediata l'intervento di quest'ultima sarebbe ostacolato o se vi è un pericolo imminente di una certa importanza. I datori di lavoro che hanno predisposto una procedura interna di segnalazione saranno avvantaggiati poiché il lavoratore dovrà dimostrare l'inefficacia della procedura per poter presumere l'inefficacia della segnalazione al datore di lavoro. La procedura interna deve in particolare garantire

un trattamento indipendente della segnalazione e permettere le segnalazioni anonime.

- Il lavoratore che ha segnalato un’irregolarità a un’autorità può segnalarla successivamente anche all’opinione pubblica alle condizioni seguenti: se ha seri motivi di considerarla vera in buona fede – il che costituisce un criterio più severo rispetto al ragionevole sospetto –, se l’autorità non l’ha informato sul seguito che è stato dato alla segnalazione oppure se il datore di lavoro ha adottato misure di rappresaglia nei suoi confronti in seguito alla segnalazione all’autorità.
- Le nuove disposizioni non si applicano in caso di segnalazione a un’autorità straniera o se il lavoratore è sottoposto al segreto professionale. Sono fatte salve le disposizioni speciali che prevedono un diritto o un obbligo di comunicazione.
- Il lavoratore può consultare una persona sottoposta a un obbligo legale di confidenzialità per informarsi sui suoi diritti.
- Il licenziamento conseguente a una segnalazione lecita è espressamente qualificato come abusivo; qualsiasi altra misura di rappresaglia viola l’articolo 328 CO, che protegge la personalità del lavoratore.

1.3 Valutazione della soluzione proposta

1.3.1 Limiti del mandato

Il Parlamento ha deciso il rinvio a netta maggioranza: con 134 voti contro 49 in Consiglio nazionale e all’unanimità in Consiglio degli Stati. La volontà del Parlamento è stata dunque espressa chiaramente e dai dibattiti è emerso che i limiti del mandato sono ben definiti. Dato che entrambe le Camere sono entrate in materia, la necessità di legiferare non è contestata. Inoltre, sia i relatori delle commissioni che i diversi oratori hanno confermato l’approvazione di fondo del disegno del nostro Consiglio¹⁵. Tutte le parti hanno tuttavia sottolineato il carattere complesso e poco comprensibile del disegno, in particolare esprimendo il timore che il lavoratore o il datore di lavoro che cerchi di determinare l’entità dei suoi diritti e obblighi non vi riesca o vi riesca soltanto con difficoltà. Gli esempi dell’avamprogetto del 2008 e dell’articolo 22a della legge del 24 marzo 2000¹⁶ sul personale federale (LPers), che disciplinano la questione in un’unica disposizione, sono stati menzionati espressamente¹⁷.

Il mandato del Parlamento esige pertanto un adeguamento formale del disegno e prescrive esplicitamente che la struttura di base debba essere preservata. Di conseguenza, gli elementi costitutivi di tale struttura devono essere mantenuti anche se presentano un certo grado di complessità. Dato che l’ordine dei destinatari della segnalazione (datore di lavoro, autorità, opinione pubblica) va mantenuto, non è

¹⁵ P. es., Boll. Uff. **2015** N 660 e Boll. Uff. **2015** S 784

¹⁶ RS **172.220.1**

¹⁷ Boll. Uff. **2015** N 661 e 663

stato ad esempio possibile ridurre il numero delle disposizioni. L'opzione più chiara consiste infatti nel prevedere almeno una disposizione per ogni fase della procedura. Pure le condizioni poste per passare da un destinatario all'altro non andavano modificate. Il grado di complessità connesso alle tappe successive della segnalazione e alle condizioni per accedere alla tappa successiva non poteva dunque essere ridotto.

I limiti in parte fluidi tra gli elementi formali e quelli materiali possono rendere difficile la semplificazione, come rilevato dal nostro Consiglio in occasione dei dibattiti sul rinvio dinanzi alle Camere, soprattutto nell'ottica della precisione del disegno¹⁸. Nel corso dei lavori di semplificazione formale si sono presentate diverse sfide: innanzitutto, il disegno ha corretto il testo normativo laddove il suo tenore contraddiceva chiaramente il messaggio, adeguandolo al contenuto del messaggio. Il nuovo testo riflette quindi con maggiore esattezza gli intenti del disegno, rendendolo più comprensibile senza modificarne il significato di fondo, come ad esempio per quanto riguarda l'effetto della procedura interna di segnalazione sulla procedura che deve essere adottata dal lavoratore (cfr. n. 2, commento all'articolo 321a^{quater}). In seguito si è scelto di unificare le condizioni previste per la reazione del datore di lavoro, indipendentemente da una procedura interna di segnalazione. L'adozione di una simile procedura è comunque sempre vantaggiosa per il lavoratore, per cui l'effetto incentivante rimane. Inoltre sono stati disciplinati determinati punti aggiuntivi al fine di evitare un'incertezza giuridica, ad esempio l'anonimato (cfr. n. 2, commento agli art. 321a^{bis} e 321a^{quater}) e l'effetto di eventuali misure di rappresaglia conseguenti alla segnalazione all'autorità (cfr. n. 2, commento all'art. 321a^{quinquies}). In certi casi si è optato per un grado di precisione minore: secondo il nuovo disegno, ad esempio, le misure che il datore di lavoro deve adottare in caso di segnalazione devono essere «sufficienti», senza ulteriore precisazione (art. 321a^{bis} cpv. 2 lett. c).

1.3.2 Risultato

Il gruppo di lavoro dell'Amministrazione ha studiato diverse opzioni tenendo segnatamente conto della loro maggiore o minore divergenza dal primo disegno. La scelta finale è stata presa in base a questo lavoro preliminare e alla storia del progetto. Pur essendo costituito da un'unica disposizione, l'avamprogetto era stato criticato in quanto era troppo vago e non garantiva la certezza giuridica auspicata¹⁹. Anche l'articolo 22a LPers è stato preso come pietra di paragone, pur con importanti differenze. L'articolo 22a LPers, infatti, non disciplina tutte le questioni, segnatamente la segnalazione all'opinione pubblica. Come rilevato in occasione dei dibattiti parlamentari²⁰, la situazione differisce nel quadro dei rapporti di lavoro di diritto pubblico, dato che i datori di lavoro sono già loro stessi delle autorità. Il personale federale, ad esempio, ha l'obbligo di denunciare i reati e può farlo direttamente alle autorità di perseguimento penale, indipendentemente da un'eventuale precedente segnalazione al datore di lavoro o dalla reazione di quest'ultimo. Il modello scelto

¹⁸ Boll. Uff. **2015** N 664 e Boll. Uff. **2015** S 784

¹⁹ Cfr. il n. 1.3.1 del messaggio del 20 novembre 2013 concernente la modifica del CO (Tutela in caso di segnalazione di irregolarità da parte del lavoratore), FF **2013** 8193, in particolare 8228.

²⁰ Boll. Uff. **2015** N 663

per il personale federale differisce dunque fundamentalmente da quello per il settore privato. Per quest'ultimo il Parlamento non ha espressamente richiesto un modello differente da quello del progetto iniziale anche se avrebbe sostanzialmente semplificato la normativa.

Fatti salvi i suddetti limiti, il disegno proposto alleggerisce e chiarisce in maniera significativa il testo e risponde alla richiesta del Parlamento. La struttura generale è infatti più visibile e leggibile e il linguaggio è più comprensibile. Al contempo, però, il nuovo disegno rimane sostanzialmente fedele a quello iniziale del nostro Consiglio, adottato quasi senza modifiche dal Consiglio degli Stati. Si tratta dunque di una nuova versione che si situa a mezza strada tra quella molto breve dell'avamprogetto e quella del primo disegno.

1.4 **Diritto comparato, in particolare rapporto con il diritto europeo**

In questa sede non saranno nuovamente illustrati in toto i rapporti con il diritto estero, ma saranno soltanto menzionati alcuni elementi nuovi.

La tutela dei lavoratori che segnalano un'irregolarità (o allertatori civili) continua a essere oggetto in numerosi Paesi di un'attività legislativa volta a sancirla a livello legale. La Francia, ad esempio, si è dotata di una legislazione generale in materia²¹ che tra l'altro prevede un obbligo di stabilire una procedura interna per le persone giuridiche di diritto privato con più di 50 impiegati. Pure l'Irlanda (2014) e i Paesi Bassi (2016) hanno adottato leggi a tutela di chi segnala un illecito: la legge irlandese²² comprende un disciplinamento generale della segnalazione e quella olandese²³ introduce un obbligo di stabilire una procedura interna per le imprese con più di 50 impiegati e istituisce un'autorità amministrativa («Ufficio degli allertatori civili») che fornisce consulenza agli allertatori e dispone di poteri d'indagine.

L'Unione europea ha di recente avviato una procedura legislativa volta all'adozione di un disciplinamento a livello dell'UE. In seguito a una risoluzione del Parlamento europeo del febbraio 2017²⁴, nel marzo 2017 la Commissione europea ha lanciato una consultazione pubblica terminatasi a fine maggio 2017²⁵. Il 24 ottobre 2017 il Parlamento europeo ha adottato una nuova risoluzione sulla protezione degli infor-

²¹ Cfr. il capitolo 2 della *Loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique* e della *Loi organique n° 2016-1690 du 9 décembre 2016 relative à la compétence du Défenseur des droits pour l'orientation et la protection des lanceurs d'alerte*, JORF n. 0287 del 10 dicembre 2016.

²² *Protected Disclosures Act*, dell'8 luglio 2014, Irish Statutes Book, n. 14 del 2014, disponibile all'indirizzo: www.irishstatutebook.ie/eli/2014/act/14/enacted/en/index.html.

²³ *Wet Huis voor klokkenluiders* (legge concernente l'Ufficio degli allertatori civili), del 14 aprile 2016, disponibile all'indirizzo: <http://wetten.overheid.nl/BWBR0037852/2016-07-01>.

²⁴ Risoluzione del Parlamento europeo del 14 febbraio 2017 sul ruolo degli informatori nella protezione degli interessi finanziari dell'UE (2016/2055(INI)), disponibile all'indirizzo: www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&language=FR&reference=P8-TA-2017-0022.

²⁵ Cfr: http://ec.europa.eu/newsroom/just/item-detail.cfm?item_id=54254.

matori²⁶ che invita la Commissione a presentare una proposta legislativa (cap. 1). In seguito, il 23 aprile 2018 la Commissione ha adottato una proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio riguardante la protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell'Unione²⁷. La proposta è stata sottoposta a consultazione pubblica dal 23 aprile al 13 luglio 2018²⁸. Il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa, inoltre, ha adottato una raccomandazione destinata agli Stati membri sulla tutela degli allertatori civici²⁹ (cfr. n. 5).

1.5 Interventi parlamentari

La proposta di stralcio degli interventi parlamenti (mozione 03.3212 Gysin «Protezione giuridica per chi denuncia un caso di corruzione» del 7 maggio 2003 e postulato 03.3344 Marty «Misure di protezione per i *whistleblowers*» del 19 giugno 2003) del messaggio iniziale rimane invariata.

2 Commento ai singoli articoli

Come rammentato al numero 1.1.2, i seguenti commenti si limitano alle modifiche effettuate in rapporto al progetto iniziale e non forniscono spiegazioni esaustive. A tal fine occorre riprendere le spiegazioni del primo messaggio.

Art. 321a^{bis}

Questa disposizione è nuova ma non apporta alcuna novità dal punto di vista del contenuto. Si tratta di un articolo generale che introduce il disciplinamento della segnalazione al fine di sancire la regola generale e illustrare l'insieme della procedura. Il *capoverso 1* enuncia il principio di base: una segnalazione non viola l'obbligo di fedeltà se rispetta le condizioni poste dalle disposizioni che seguono. Al contempo presenta le disposizioni pertinenti e il loro contenuto. Il *capoverso 2* riprende la definizione di irregolarità, che non figura dunque più nella disposizione che disciplina la segnalazione al datore di lavoro, come nel primo disegno. L'enumerazione – esemplificativa – delle irregolarità è stata leggermente modificata e semplificata. La nozione di «atti illeciti» figurante nel primo disegno è stata esplicitata. Le regole interne del datore di lavoro non sono più enumerate in dettaglio. Il Consiglio degli Stati aveva modificato il disegno del nostro Consiglio prevedendo che soltanto le

²⁶ Risoluzione del Parlamento europeo del 24 ottobre 2017 sulle misure legittime per proteggere gli informatori che agiscono nell'interesse pubblico, quando divulgano informazioni riservate di imprese e organismi pubblici (2016/2224(INI)), disponibile all'indirizzo: www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2017-0402+0+DOC+XML+V0//IT

²⁷ COM/2018/218 final

²⁸ Cfr. https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/initiatives/com-2018-218_en.

²⁹ Raccomandazione CM/Rec(2014)7 del Comitato dei Ministri agli Stati membri sulla protezione degli informatori, disponibile in francese e inglese all'indirizzo https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016805c5ead.

violazioni *significantive* degli statuti erano comprese nella definizione di irregolarità. Questa precisazione è stata abbandonata per semplificare il testo normativo.

Mentre il capoverso 1 è di diritto imperativo, il capoverso 2 è di diritto dispositivo. Il datore di lavoro può dunque definire la nozione di irregolarità per la sua organizzazione, la sua libertà è tuttavia limitata dalla definizione, imperativa, delle irregolarità che possono essere segnalate all'autorità o al pubblico.

Le irregolarità si riferiscono soltanto ai fatti che rientrano nel campo d'applicazione dell'obbligo di discrezione di cui all'articolo 321a capoverso 4 CO. I fatti che non sono coperti dall'obbligo di discrezione non devono dunque rispettare le condizioni di cui all'articolo 321a^{bis} e seguenti.

Art. 321a^{bis}

L'articolo 321a^{bis} stabilisce che il datore di lavoro dev'essere il primo destinatario della segnalazione. In seguito definisce le condizioni alle quali il lavoratore ha il diritto di segnalare irregolarità al datore di lavoro. Nel primo disegno, queste condizioni figuravano nel capoverso 1 lettere a e b dell'articolo 321a^{bis}. La lettera a esigeva l'esistenza di ragionevoli sospetti e la lettera b che la segnalazione fosse indirizzata a una persona abilitata a riceverla. Il capoverso 2 concretizzava la nozione di irregolarità.

Questa disposizione è stata oggetto di diversi adeguamenti, esposti qui di seguito.

- La concretizzazione della nozione di irregolarità è stata spostata all'articolo 321a^{bis} capoverso 2.
- Nel testo tedesco, l'espressione «hinreichender Verdacht» è stata sostituita con «nachvollziehbarer Verdacht», che corrisponde alle versioni italiana e francese («ragionevoli sospetti» e «suspçon raisonnable»). L'espressione «hinreichender Verdacht» corrisponderebbe in effetti in italiano a «sufficienti sospetti» e non a «ragionevoli sospetti». Dal punto di vista materiale, l'aggettivo «sufficiente» ai sensi dell'articolo 309 capoverso 1 lettera a del Codice di procedura penale³⁰ descrive però un criterio differente, più severo. La nuova formulazione consente dunque di armonizzare meglio tra loro le diverse versioni linguistiche.
- La nuova formulazione del capoverso 1 lettera b è più breve e riunisce le due ipotesi considerate nel progetto iniziale: una persona o un servizio abilitato a trattare la segnalazione da regole interne all'impresa o designato a tal scopo dal datore di lavoro. In tal modo sono contemplati tutti i casi possibili: abilitazione per legge, da regole interne all'impresa nonché da una decisione o un accordo del datore di lavoro. Si tratterà ad esempio della direzione o del consiglio d'amministrazione di una società anonima, del superiore gerarchico, del servizio di controllo della conformità al diritto o di una persona designata per ricevere le segnalazioni. Il termine «organo» è stato sostituito con «servizio» perché in questo contesto non corrisponde strettamente alla nozione giuridica di questo termine (cfr. art. 55 CC o 629 cpv. 1 CO). Inoltre, i

destinatari della segnalazione sono quelli che sono abilitati a riceverla e non, come previsto dal primo disegno, a trattarla, poiché è ad esempio possibile che una segnalazione sia trattata da un servizio specializzato mentre l'organizzazione generale dell'impresa preveda che i superiori gerarchici siano abilitati a riceverla.

- La disposizione autorizza la *segnalazione anonima*. Ciò emerge indirettamente dal capoverso 2 lettera b, eliminando in tal modo un'incertezza relativa a un punto importante della procedura. Senza questa precisazione, il disegno non fornirebbe risposta alla questione se sia possibile effettuare una segnalazione in maniera anonima. Il Consiglio degli Stati aveva trattato la questione ma soltanto in relazione al sistema di segnalazione interno³¹. La segnalazione anonima offre una sicurezza supplementare al lavoratore e costituisce a volte l'unico modo di effettuare una segnalazione senza correre dei rischi. Le organizzazioni sono inoltre in grado di gestire le segnalazioni anonime. A livello di autorità federali, le piattaforme di segnalazione istituite dal Controllo federale delle finanze o, per i casi di corruzione, dall'Ufficio federale di polizia, permettono la segnalazione anonima³². Da un recente studio è pure emerso che numerose imprese di grandi, medie o piccole dimensioni che dispongono di una procedura interna prevedono la possibilità della segnalazione anonima (55,5 % delle grandi imprese e 36,4 % di quelle medie e piccole)³³. Il capoverso 2 lettera b prevede comunque un'eccezione all'obbligo di informare nei casi in cui la comunicazione è impossibile o manifestamente inesigibile dal datore di lavoro.
- La reazione del datore di lavoro a una segnalazione, nel primo disegno disciplinata nell'articolo relativo alla segnalazione all'autorità (art. 321a^{ter} cpv. 1 lett. b), è stata spostata nel presente articolo in un nuovo capoverso 2. In tal modo la struttura risulta più chiara poiché conforme alla cronologia della procedura. La reazione del datore di lavoro segue infatti la segnalazione destinatagli e implica processi interni all'impresa. Questa modifica consente inoltre di semplificare la disposizione relativa alla segnalazione all'autorità.
- Le condizioni corrispondono a quelle previste all'articolo 321a^{ter} capoverso 1 lettera b numeri 1–3 del primo disegno. La formulazione positiva, privilegiata sistematicamente, favorisce la comprensione e la chiarezza. Queste condizioni valgono indipendentemente da una procedura interna di segnalazione (cfr. il commento all'art. 321a^{ter}).
- Il *capoverso 2 lettere a e b* riprende quasi alla lettera il termine per il trattamento e il dovere d'informazione. Il limite massimo del termine che va fissato dal datore di lavoro è aumentato a 90 giorni. Questa modifica risulta da un lato dal fatto che ora le condizioni si applicano anche ai casi in cui il da-

³¹ Boll. Uff. **2014** S 874 e segg.

³² Cfr. www.efk.admin.ch/it/whistleblowing e www.fedpol.admin.ch > Criminalità > Corruzione

³³ Cfr. Helene Blumer, Urs Dahinden, Vincenzo Francolino, Christian Hause, *Meldestellen in Schweizer Unternehmen – Whistleblowing Report 2018*, disponibile agli indirizzi <http://whistleblowingreport.ch> o www.htwchur.ch/de_integrity, n. 2.6.

tore di lavoro ha istituito una procedura interna di segnalazione. Nel primo disegno quest'ultimo disponeva, per fissare il termine, di una libertà totale che era eccessiva e creava incertezza per quanto riguarda il termine massimo possibile. Di conseguenza, ora il termine si applica anche nei suddetti casi, nei quali però il datore di lavoro deve disporre di un margine maggiore rispetto al primo disegno. In tal modo si considera pure la diversità delle varie situazioni: determinati casi semplici o urgenti richiedono una reazione rapida e dunque un termine breve, mentre altri casi più complessi possono richiedere accertamenti approfonditi e dunque un termine più lungo. La lettera b prevede un'eccezione al dovere d'informazione del datore di lavoro in caso di segnalazione anonima. Anche se oggi la comunicazione elettronica con un lavoratore che ha effettuato una segnalazione anonima è in linea di massima possibile, non può essere esclusa una segnalazione per lettera non firmata e depositata sulla scrivania della persona responsabile. In determinati casi, sicuramente eccezionali, è pure possibile che non sia esigibile dal datore di lavoro allestire un dispositivo tecnico che consenta la comunicazione anonima.

- Il capoverso 2 lettera c non menziona più in dettaglio le misure che il datore di lavoro deve adottare, ma si limita a precisare che tali misure devono essere sufficienti. Ciò deve essere stabilito oggettivamente e non può risultare da un punto di vista soggettivo del datore di lavoro o del lavoratore. Di conseguenza, l'espressione «provvedimenti [...] manifestamente insufficienti», utilizzata nel messaggio iniziale e destinata a garantire tale oggettività³⁴, ha potuto essere abbandonata. Il giudice valuterà se le misure adottate dal datore di lavoro sono sufficienti in considerazione, in particolare, dell'irregolarità segnalata o della rapidità e adeguatezza della reazione del datore di lavoro.
- Il carattere di diritto dispositivo della disposizione è stato abbandonato. L'articolo 321^{ab} figura nell'elenco delle disposizioni relativamente imperative dell'articolo 362 capoverso 1 CO. Il cambiamento concerne unicamente il nuovo capoverso 1. Il capoverso 2 proviene infatti dall'articolo 321^{ter} del primo disegno, che era di diritto imperativo. I lavori condotti sul disegno in seguito al rinvio hanno mostrato che la natura di diritto dispositivo della disposizione concernente la segnalazione al datore di lavoro, in sé stessa logica e giustificata, era in effetti molto limitata e poneva problemi di coordinamento con le disposizioni seguenti, di diritto imperativo. La reazione del datore di lavoro, infatti, disciplinata nel primo disegno a livello di segnalazione all'autorità e nel presente disegno a livello di segnalazione al datore di lavoro, al capoverso 2, è di diritto imperativo. Le condizioni poste alla reazione del datore di lavoro così come il carattere imperativo delle norme relative alla segnalazione all'autorità non lasciano di fatto alcun margine al datore di lavoro all'interno dell'impresa. Trattandosi di irregolarità che possono essere segnalate all'autorità, non sarebbe pertanto stato possibile fissare internamente un criterio più esigente del ragionevole sospetto poiché, in presenza di quest'ultimo, il datore di lavoro deve reagire secondo le esigenze

³⁴ FF 2013 8193, in particolare 8277

legali per evitare una segnalazione all'autorità. Parimenti non sarebbe stato possibile vietare qualsiasi segnalazione all'interno dell'impresa. Inoltre, pur essendo ipotizzabile designare un'unica persona in seno all'impresa come destinatario della segnalazione, ciò avrebbe ad esempio reso inefficace una segnalazione al superiore gerarchico. Il datore di lavoro deve reagire a una tale segnalazione, se del caso prevedendo l'inoltro della segnalazione alla persona responsabile per le segnalazioni in seno all'impresa. Infine, esigenze formali poste internamente alla segnalazione, quali la forma scritta, avrebbero anch'esse avuto l'effetto di scartare segnalazioni che avrebbero richiesto una reazione. Il lavoratore deve dunque poter segnalare un'irregolarità ai destinatari definiti al capoverso 1 lettera b se vi è un ragionevole sospetto (cpv. 1 lett. a). Dato che la nozione di irregolarità è di diritto dispositivo, il datore di lavoro può determinare, al di là delle irregolarità che possono essere segnalate all'autorità e all'opinione pubblica, quelle rette dall'articolo 321a^{bis}.

Art. 321a^{ter}

Questo articolo disciplina la segnalazione all'autorità successiva alla segnalazione al datore di lavoro. È stato sostanzialmente semplificato dal punto di vista strutturale e redazionale e comprende ora un solo capoverso.

Come già esposto nel commento all'articolo 321a^{bis}, le esigenze connesse alla reazione del datore di lavoro sono state integrate nella disposizione relativa alla segnalazione al datore di lavoro. Inoltre, nella versione tedesca l'espressione «hinreichender Verdacht», che dovrebbe corrispondere a «ragionevoli sospetti», è stata sostituita con «nachvollziehbarer Verdacht».

La frase introduttiva è stata semplificata e concerne la segnalazione di un'irregolarità «all'autorità competente per il controllo dell'applicazione delle disposizioni violate nel caso in questione». Questo elemento non subisce modifiche rispetto al primo disegno e va interpretato nella medesima maniera.

Per quanto riguarda le irregolarità che possono essere segnalate, il primo disegno le definiva come «reati o altre violazioni di norme la cui applicazione o il cui rispetto sono garantiti da un'autorità amministrativa». La nuova formulazione non menziona più così direttamente il diritto penale e il diritto amministrativo, ma precisa che deve trattarsi di norme la cui applicazione è controllata da un'autorità, il che comprende i settori del diritto penale e del diritto amministrativo escludendo in linea di principio il diritto privato. Pertanto, atti di corruzione potranno essere segnalati alle autorità penali e frodi alimentari potranno esserlo all'ispettore delle derrate alimentari o se del caso anche alle autorità penali. Un caso di mobbing nei confronti di altri collaboratori rientra nel diritto privato del lavoro ma anche nel diritto pubblico del lavoro ed eventualmente nel diritto penale. Potrà dunque essere segnalato all'ispettore del lavoro o se del caso all'autorità di perseguimento penale. La violazione di un contratto concluso con un cliente o un danno arrecatogli dall'organizzazione non potranno per contro essere segnalati poiché rientrano nel diritto privato. Vi sono tuttavia alcune eccezioni come alcuni settori che sono retti dal diritto privato ma implicano una relazione tra un privato e un'autorità (p. es. il diritto della protezione

degli adulti o del registro di commercio). La segnalazione alla suddetta autorità sarà dunque possibile. La differenza è che negli altri settori del diritto privato la relazione giuridica è stabilita tra privati. Non è dunque possibile segnalare una violazione degli obblighi a un'autorità³⁵.

Le condizioni che devono essere soddisfatte (segnalazione innanzitutto al datore di lavoro e misure insufficienti oppure misure di rappresaglia adottate da quest'ultimo) sono state raggruppate nelle *lettere a e b*. Dato che le esigenze poste alla reazione del datore di lavoro sono state spostate all'articolo 321a^{bis} capoverso 2 (cfr. il relativo commento), la lettera a rinvia semplicemente alle condizioni di cui nella suddetta disposizione. La lettera b riprende l'articolo 321a^{ter} capoverso 3 del primo disegno in una versione semplificata. Il primo disegno precisava che le misure di rappresaglia non comprendevano quelle che sanzionano una segnalazione illecita, ossia che contravviene alle condizioni poste all'articolo 321a^{bis}. Questa precisazione non figura più nel testo normativo. Un licenziamento giustificato o un'altra misura disciplinare che il datore di lavoro è abilitato ad adottare non legittimano tuttavia una segnalazione all'autorità. Il datore di lavoro può sanzionare il mancato rispetto delle norme di cui agli articoli 321a^{bis} e seguenti così come altri doveri contrattuali. Una segnalazione che, pur essendo stata effettuata secondo le regole, risulta offensiva per la persona denunciata può ad esempio dar luogo a sanzioni giustificate senza che ciò legittimi una segnalazione all'autorità.

Nel primo disegno, l'articolo 321a^{ter} capoverso 2 era relativo al sistema di segnalazione interno, mentre l'articolo 321a^{quater} riguardava la segnalazione diretta all'autorità e comprendeva, al capoverso 2, un rinvio all'articolo 321a^{ter} capoverso 2. Il presente disegno propone di modificare questa struttura. Le norme sul sistema di segnalazione interno figurano ora all'articolo 321a^{quater}, per cui l'esistenza di un tale sistema non consente in linea di massima al lavoratore di rivolgersi direttamente all'autorità. Per contro, all'articolo 321a^{ter} del presente disegno, il capoverso concernente il sistema di segnalazione interno è stato abbandonato, il che implica che qualsiasi sistema interno deve rispettare le condizioni poste ora dall'articolo 321a^{bis} capoverso 2 relativo alla segnalazione al datore di lavoro.

Nel primo disegno, il datore di lavoro che disponeva di un sistema di segnalazione interno non doveva soddisfare le condizioni poste alla reazione di quello privo di un tale sistema. Il messaggio, tuttavia, precisava che il sistema doveva costituire una risposta efficace alla segnalazione³⁶. Le condizioni poste alla reazione del datore di lavoro in assenza di un sistema interno non fanno altro che definire una reazione efficace dello stesso e dato che rimanevano relativamente astratte (chiarire i fatti ed eliminare l'illiceità se questa non può essere esclusa), sarebbe stato difficile immaginare un sistema interno che non avrebbe dovuto rispettarle. Di conseguenza, l'autonomia che si è voluta dare al datore di lavoro nella messa in atto di un sistema interno era in gran parte solo apparente. Inoltre non era chiaramente delimitata, visto che il sistema interno doveva essere atto a trattare le segnalazioni senza che questa esigenza fosse concretizzata. Ne sarebbe conseguita una grande incertezza giuridica. I lavoratori non avrebbero saputo quale margine d'autonomia sarebbe stato accorda-

³⁵ FF 2013 8193, in particolare 8245

³⁶ FF 2013 8193, in particolare 8249

to loro, punto che sarebbe poi dovuto essere chiarito dalla dottrina e dalla giurisprudenza, con il probabile risultato che i sistemi interni avrebbero dovuto rispettare le condizioni poste alla reazione di un datore di lavoro privo di un tale sistema. Ciò è ad esempio particolarmente vero per quanto riguarda il termine di trattamento o l'obbligo di informazione. Questi punti sono disciplinati per il caso in cui un sistema interno sia assente ma non nel caso in cui esso sia presente. È tuttavia ovvio che un sistema efficace debba trattare le segnalazioni entro un certo termine e informare il lavoratore che ha effettuato la segnalazione sul seguito. Con la nuova struttura è chiaro che queste esigenze devono essere rispettate nei due casi. La formulazione delle condizioni poste alla reazione del datore di lavoro è ora inoltre molto più semplice e breve. Il nuovo disegno propone infatti di limitarsi a prevedere, oltre al termine di trattamento e all'obbligo di informare, la condizione che i provvedimenti adottati per eliminare l'irregolarità siano sufficienti.

La soluzione qui proposta è dunque meglio strutturata: il datore di lavoro deve reagire a una segnalazione secondo le esigenze di cui all'articolo 321a^{bis} indipendentemente dalla presenza o assenza di un sistema interno. L'allestimento di un sistema interno che adempia le esigenze supplementari dell'articolo 321a^{quater} capoverso 2 consente al datore di lavoro di beneficiare del regime favorevole previsto in questa disposizione.

Art. 321a^{quater}

Questa disposizione disciplina le condizioni per la segnalazione diretta all'autorità. Nel primo disegno, il capoverso 1 enumerava i casi in cui il lavoratore poteva effettuare la segnalazione direttamente all'autorità competente, mentre il capoverso 2 precisava il caso in cui il datore di lavoro si era dotato di un sistema di segnalazione interno. Il testo è stato semplificato in diversi punti.

Innanzitutto, la frase introduttiva del capoverso 1, analoga a quella dell'articolo 321a^{ter}, è stata adeguata nel medesimo modo. Nella versione tedesca ciò vale anche per l'espressione «hinreichender Verdacht».

In seguito, le lettere a, b e c del primo disegno sono state mantenute, mentre i tre casi concreti in cui il lavoratore può supporre che la segnalazione al datore di lavoro non avrà effetto (lett. a) non sono più enumerati, anche se rimangono validi e i relativi commenti del primo messaggio restano pertinenti. Un adeguamento terminologico concerne il grado di certezza richiesto al lavoratore che effettua la valutazione: mentre il primo disegno prevedeva che il lavoratore doveva basarsi su fatti oggettivi, il nuovo testo esige che egli possa ragionevolmente supporre che la segnalazione al datore di lavoro non avrà effetto o che l'intervento dell'autorità sarà ostacolato. Dato che una supposizione ragionevole deve fondarsi su fatti oggettivi, il testo non ha subito una modifica fondamentale. La suddetta condizione è stata poi spostata nella frase introduttiva e si riferisce dunque ai tre casi descritti alle lettere a-c. La lettera c si distingue dalle due precedenti in quanto il pericolo deve essere attuale o perlomeno imminente, mentre i due primi casi implicano da parte del lavoratore una previsione su un evento futuro. L'esistenza di un pericolo, anche imminente, risulta tuttavia da una valutazione della situazione da parte del lavoratore, che in buona fede può credere che esista un pericolo e che sia abilitato a effettua-

re la segnalazione direttamente all'autorità. In questo caso non deve essere sanzionato. La differenza con le lettere a e b dovrà però essere considerata nell'ambito della valutazione della ragionevolezza della sua supposizione.

Infine, l'esistenza e le condizioni di un sistema di segnalazione interno sono ora disciplinate al *capoverso* 2 del presente articolo, mentre nel primo disegno figuravano all'articolo 321a^{ter}. Questa modifica è stata spiegata nel commento all'articolo 321a^{ter}. L'espressione «sistema di segnalazione interno» è stata abbandonata. Le esigenze poste alla procedura di segnalazione interna rimangono identiche con un'eccezione. La lettera d del primo disegno, che garantisce la confidenzialità e che è stata aggiunta dal Consiglio degli Stati, è stata mantenuta. La confidenzialità è stata però sostituita con l'anonimato: una segnalazione anonima deve essere possibile senza essere obbligatoria. Questa disposizione è in tal modo armonizzata con la modifica dell'articolo 321a^{bis}, che autorizza le segnalazioni anonime interne. L'anonimato, infatti, non può essere autorizzato in maniera generale per la segnalazione interna e neppure garantito in presenza di un sistema di segnalazione interno.

L'esistenza di un tale sistema consente di presumere che la segnalazione al datore di lavoro avrà effetto. Questa formulazione è conforme allo spirito del primo disegno. Se infatti il tenore del primo disegno sembrava escludere qualsiasi segnalazione diretta all'autorità, il messaggio precisava che il sistema di segnalazione interno doveva essere effettivamente utilizzato e le regole interne applicate³⁷. Dallo scopo stesso di un tale sistema risulta che esso debba essere in grado di trattare la segnalazione in maniera adeguata. Ciò implica che già nel primo disegno il lavoratore poteva dimostrare che il sistema interno non era atto a produrre l'effetto auspicato e che pertanto non adempiva le esigenze legali. La nuova versione del disegno rende esplicito questo punto, contribuendo in tal modo a rendere più chiaro il testo normativo.

Art. 321a^{quinquies}

Questa disposizione disciplina la segnalazione all'opinione pubblica. Nel primo disegno, il *capoverso* 1 stabiliva le condizioni per la segnalazione al pubblico e il *capoverso* 2 ne concretizzava il concetto.

Una prima modifica è d'ordine strutturale: una parte della frase introduttiva è stata integrata nella nuova *lettera b*. In tal modo tutte le condizioni figurano nell'elenco, agevolando la lettura nonché abbreviando e semplificando la frase introduttiva.

Le *lettere a e c numero 1* corrispondono alle lettere a e b del primo disegno. La lettera c numero 1 ha subito piccoli adeguamenti redazionali. Le disposizioni rimangono fondamentalmente identiche a quelle iniziali.

Il *capoverso* 2 del primo disegno, che precisava la nozione di segnalazione all'opinione pubblica, è stato soppresso, semplificando in maniera sostanziale il testo. I media e le organizzazioni rimangono i possibili destinatari della segnalazione.

³⁷ FF 2013 8193, in particolare 8249

È stato aggiunto un nuovo *numero 2* alla lettera c che allinea la disposizione all'articolo 321^a^{ter} lettera b. Le misure di rappresaglia conseguenti alla segnalazione vanno infatti vietate anche in questa fase della procedura.

Art. 321a^{sexies}, 321a^{septies}, 328 cpv. 3, 336 cpv. 2 lett. d e 362 cpv. 1

L'articolo 321a^{sexies} è stato adeguato unicamente nel testo tedesco (formulazione non sessista, cfr. n. 1.2). È stato precisato il titolo a margine dell'articolo 321a^{septies} e all'articolo 328 capoverso 3 sono stati introdotti i rinvii alle disposizioni concernenti la segnalazione di irregolarità. L'articolo 336 capoverso 2 lettera d è stato adeguato per integrare il nuovo articolo 321a^{bis} e, soltanto nel testo tedesco, per adottare una formulazione non sessista (cfr. n. 1.2). L'articolo 362 capoverso 1 è stato integrato con le modifiche dei titoli a margine e con gli articoli 321a^{bis} capoverso 1 e 321a^{bis} del primo disegno (cfr. il relativo commento).

3 **Ripercussioni**

Le considerazioni del messaggio iniziale rimangono totalmente valide. Non è necessaria alcuna aggiunta.

4 **Rapporto con il programma di legislatura e con le strategie del Consiglio federale**

Si rinvia al messaggio iniziale.

5 **Aspetti giuridici**

Le considerazioni del messaggio iniziale rimangono pienamente valide senza alcuna modifica. La giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo in materia di segnalazione di irregolarità da parte di un lavoratore, in particolare, è stata confermata da numerose sentenze posteriori al primo messaggio³⁸. Parimenti, il 30 aprile 2014 il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa ha adottato la raccomandazione CM/Rec(2014)⁷ sulla tutela degli allertatori civici, che ingiunge agli Stati membri di allestire un quadro normativo, istituzionale e giudiziario atto a proteggere le persone che, nell'ambito dei loro rapporti di lavoro, effettuano segnalazioni o rivelano informazioni concernenti minacce o pregiudizi per l'interesse generale³⁹. Un allegato alla raccomandazione enuncia dei principi guida per l'attività legislativa degli Stati membri.

³⁸ Segnatamente: sentenza Aurelian Oprea c. Romania, del 19 gennaio 2016; domanda n. 12138/08, n. 59 e 60; sentenza Soares c. Portogallo, del 21 giugno 2016, domanda n. 79972/12, n. 39–43.

³⁹ Disponibile in francese, tedesco e inglese all'indirizzo: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016805c5ead.