



# Disposizioni per la protezione degli autori di segnalazioni di reati o irregolarità nell'interesse pubblico

## A.C. 1751

Dossier n° 305 - Schede di lettura  
18 maggio 2015

### Informazioni sugli atti di riferimento

A.C.	1751
Titolo:	Disposizioni per la protezione degli autori di segnalazioni di reati o irregolarità nell'interesse pubblico
Iniziativa:	Parlamentare
Numero di articoli:	17
Date:	
presentazione:	30 ottobre 2013
assegnazione:	20 gennaio 2014
Commissioni competenti:	Il Giustizia, XI Lavoro
Sede:	referente
Pareri previsti:	I Affari Costituzionali, V Bilancio e X Attività Produttive

La proposta di legge detta una disciplina volta alla **protezione** da discriminazioni **del dipendente che segnala illeciti** di cui sia venuto a conoscenza in ragione del proprio rapporto di lavoro.

Tale protezione è prevista da numerosi **atti internazionali**, come la Convenzione ONU contro la corruzione del 2003 (art. 33), ratificata dall'Italia con la [legge n. 116 del 2009](#), e la Convenzione del Consiglio d'Europa sulla corruzione (art. 9), ratificata con [legge n. 112 del 2012](#); la necessità di analoga protezione si ritrova nelle raccomandazioni del *Working group on bribery*, incaricato del monitoraggio sull'attuazione della convenzione Ocse del 1997 sulla lotta alla corruzione degli impiegati pubblici nelle operazioni economiche internazionali (ratificata con [legge n. 300/2000](#)), nelle raccomandazioni del GRECO (il *Groupe d'Etats contre la corruption*) organo del Consiglio d'Europa deputato al controllo dell'adeguamento degli Stati alle misure anti-corruzione; nonché dal *G-20 Anti-corruption working group*, costituito in ambito Ocse, che ha predisposto i *Guiding principles for whistleblower protection legislation*.

La [legge n. 190 del 2012](#) (*Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione*) – cd. **legge Severino** - ha introdotto nell'ordinamento, sia pure **in relazione alla sola pubblica amministrazione**, una prima generale disciplina sulla protezione del dipendente che segnala illeciti di cui sia venuto a conoscenza in ragione del suo ruolo di dipendente pubblico.

La legge ha, infatti, introdotto nel **TU del pubblico impiego l'art. 54-bis** (D.Lgs 165 del 2001) che, come da ultimo modificato dal DL 90 del 2014, prevede che *"fuori dei casi di responsabilità a titolo di calunnia o diffamazione, ovvero per lo stesso titolo ai sensi dell'articolo 2043 del codice civile, il pubblico dipendente che denuncia all'autorità giudiziaria o alla Corte dei conti, o all'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC), ovvero riferisce al proprio superiore gerarchico condotte illecite di cui sia venuto a conoscenza in ragione del rapporto di lavoro, non può essere sanzionato, licenziato o sottoposto ad una misura discriminatoria, diretta o indiretta, avente effetti sulle condizioni di lavoro per motivi collegati direttamente o indirettamente alla denuncia"*. Lo stesso art. 54-bis prevede che, in sede disciplinare, l'identità del segnalante non può essere rivelata, senza il suo consenso, sempre che la contestazione dell'addebito disciplinare sia fondata su accertamenti distinti e ulteriori rispetto alla segnalazione; invece, quando la contestazione sia fondata (in tutto o in parte) sulla segnalazione, l'identità può essere rivelata ove la sua conoscenza sia assolutamente indispensabile per la difesa dell'incolpato. L'adozione di misure discriminatorie va segnalata al Dipartimento della funzione pubblica, per i provvedimenti di competenza, dall'interessato o dalle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative nell'amministrazione nella quale le stesse misure sono state poste in essere. A tutela del dipendente viene, infine, stabilito che le segnalazioni sono sottratte al diritto di accesso di cui alla legge n. 241 del 1990 (Nuove norme sul procedimento amministrativo).

L'attuale **Piano nazionale anticorruzione** (PNA), al par 3.1.11, prevede che le pubbliche amministrazioni sono tenute ad adottare i necessari accorgimenti tecnici affinché trovi attuazione la tutela del dipendente che effettua segnalazioni di cui all'art. 54 bis del d.lgs. n. 165 del 2001. L'adozione delle iniziative necessarie deve essere prevista nell'ambito del Piano triennale di prevenzione della corruzione (PTPC) come intervento da realizzare con tempestività. Recentemente, l'**Autorità nazionale anticorruzione**, all'esito di una consultazione pubblica conclusasi nel marzo 2015, ha emanato (Determinazione n. 6 del 28 aprile 2015, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale del 14 maggio 2015) specifiche [Linee guida](#) per le pubbliche amministrazioni in merito ai modelli da adottare per la tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti.

Su un piano più generale, obblighi di segnalazione di reati da parte del pubblico ufficiale che ne sia venuto a conoscenza nell'esercizio o a causa delle sue funzioni sono previsti dall'**art. 361 del codice penale**: l'omissione o il ritardo di denuncia all'autorità giudiziaria, o ad un'altra autorità che a quella abbia obbligo di riferirne, comporta la pena della multa da 30 a 516 euro; la pena è invece la reclusione fino ad un anno, se il colpevole è un ufficiale o un agente di polizia giudiziaria che ha avuto comunque notizia di un reato del quale doveva fare rapporto.

## Contenuto

La proposta di legge è composta da 17 articoli. Dal punto di vista sistematico, va preminantemente rilevato, che il provvedimento:

- opta per l'**abrogazione dell'art. 54-bis del TU pubblico impiego** (art. 17), la cui disciplina è sostituita da quella della proposta di legge;
- detta una disciplina sulla protezione dei dipendenti che segnalano illeciti, che si applica sia al **settore pubblico sia a quello privato**.

L'**articolo 1** fornisce le **definizioni** di "segnalazione di reati o irregolarità" e di "autore" (il lavoratore che effettua la segnalazione). [Definizioni](#)

La prima (**lett. a**) viene definita come la **segnalazione di reati o irregolarità** nell'interesse pubblico, avvenuti o presunti, all'ente pubblico o privato del quale è dipendente, che può agire efficacemente per rimuoverne le cause.

*In relazione a tale definizione, si valuti: se possano al contrario sussistere ipotesi di segnalazione di reati o irregolarità nell'interesse non pubblico; se la nozione di "ente privato" sia diretta a escludere altri soggetti non aventi natura pubblica, siano essi individuali o collettivi e privi di personalità giuridica.*

L'**autore (lett. b)** è il lavoratore che segnala i reati o le irregolarità all'autorità di regolamentazione del settore interessato o all'autorità di polizia o giudiziaria (diversamente, il citato art. 54-bis prevede la denuncia, oltre che al proprio superiore gerarchico, all'autorità giudiziaria o alla Corte dei conti, o all'Autorità nazionale anticorruzione).

L'ambito della segnalazione risulta più ampio rispetto a quello di cui all'art. 54-bis del TU pubblico impiego, che si riferisce a "condotte illecite di cui sia venuto a conoscenza" il dipendente pubblico. Indipendentemente dal rilievo penale, l'**irregolarità** sembra riferirsi a comportamenti da cui derivi un cattivo funzionamento dell'amministrazione, causato dall'esercizio delle funzioni pubbliche rivestite e che (cfr. art. 2) possa provocare un danno alla collettività.

*Dalla formulazione della lettera b) pare che la segnalazione possa essere fatta "soltanto" all'autorità di regolamentazione o all'autorità di polizia o giudiziaria. In realtà, la segnalazione a queste ultime (al contrario di quella al datore di lavoro) risulta residuale e possibile solo nei casi di cui all'articolo 9 della p.d.l., v. ultra.*

*Occorre poi chiarire il riferimento alle "autorità di regolamentazione": tale definizione interesserebbe soggetti (come le autorità amministrative indipendenti) il cui ambito di competenza non copre attualmente tutti i possibili settori interessati dalla nuova disciplina.*

L'**articolo 2** riguarda la tipologia delle segnalazioni e stabilisce che la disciplina della proposta di legge si applica alle **segnalazioni di ogni reato o irregolarità che può provocare un danno alla collettività** di cui il lavoratore sia venuto a conoscenza in occasione del rapporto di lavoro. [Cosa segnalare](#)

L'**articolo 3** riguarda gli **autori delle segnalazioni**, cui si applica la legge, ovvero **coloro che sono a rischio di ritorsione** da parte delle persone segnalate, inclusi i dipendenti ed ex dipendenti pubblici o privati, i consulenti, gli stagisti e i volontari. La titolarità del potere di segnalazione risulta estesa anche a soggetti estranei a un rapporto di lavoro dipendente, pubblico o privato. [Autori delle segnalazioni](#)

*Si valuti in quale modo sia individuabile preventivamente il rischio di ritorsione cui si riferisce l'art. 3 e se occorra stabilirne una tipizzazione legislativa. Non è poi indicato a quale autorità spetti valutare tale rischio (presumibilmente a quella che riceve la segnalazione quindi, normalmente, il datore di lavoro); nel caso dei destinatari della segnalazione di cui all'art. 9 (v. ultra), va considerato che tali soggetti potrebbero non essere in possesso di tutti gli elementi per una adeguata valutazione.*

L'**articolo 4** prevede che la nuova disciplina si applica alle **segnalazioni fatte in buona fede**, anche nel caso che i reati o irregolarità segnalati risultino inesistenti. La previsione pare finalizzata a non scoraggiare le denunce quando non si è in possesso di elementi certi [La buona fede](#)

e documentati.

L'**articolo 5** è relativo alla clausola di **esclusione**. Si prevede che le nuove disposizioni non si applicano alle segnalazioni che costituiscano reati di **calunnia o diffamazione**. Disposizione con analoga finalità è contenuta nell'art. 54-bis del TU pubblico impiego. Esclusione

*Occorrerebbe precisare quando venga meno la tutela accordata al dipendente autore della segnalazione: la mancata tutela presuppone che le responsabilità penali per calunnia o diffamazione vengano accertate definitivamente in sede giudiziaria.*

L'**articolo 6** prevede il **divieto di rivelare l'identità del segnalante** senza il suo consenso. Le **segnalazioni in forma anonima**, anche se possibili, saranno prese in considerazione solo quando risultino adeguatamente documentate. Tutela dell'identità del segnalante

*Non sono peraltro previste misure sanzionatorie in caso di violazione del diritto all'anonimato.*

L'**articolo 7** prevede l'**inversione dell'onere della prova** in favore del lavoratore segnalante. In caso di misura in suo danno da parte del datore di lavoro, sarà infatti quest'ultimo a dover dimostrare che la misura adottata non è riconducibile alla segnalazione effettuata dal lavoratore. Onere della prova

L'**articolo 8** prevede la possibilità che enti pubblici e privati si dotino di **organi interni autonomi**, deputati alla valutazione delle segnalazioni di reati o irregolarità. Organi interni di valutazione

L'**articolo 9** condiziona la possibilità di **segnalazione all'autorità di regolamentazione o all'autorità di polizia giudiziaria**: Destinatari della segnalazione

- all'esito negativo, non motivato, della valutazione della segnalazione fatta all'ente datore di lavoro;
- alla carenza di garanzie di neutralità dell'ente (valutazione rimessa al lavoratore).

L'**articolo 10** prevede che **le segnalazioni di reati o irregolarità possano essere rese pubbliche**, anche mediante i mezzi di comunicazione, **soltanto quando sia già state avanzate ai sensi del provvedimento in esame** o siano state oggetto di valutazione negativa, senza motivato parere. Segnalazioni al pubblico

*Occorre verificare se tale previsione sia compatibile con la libertà di manifestazione del pensiero (art. 21 Cost.). La disposizione, inoltre, non prevede sanzioni da irrogare al dipendente in caso di violazione del divieto di segnalazioni al pubblico.*

L'**articolo 11**, a garanzia del dipendente indicato in una segnalazione, prevede che l'eventuale **procedimento disciplinare** a suo carico debba basarsi soltanto su elementi certi e documentati. Procedimento disciplinare

L'**articolo 12** esclude che **clausole del contratto** di lavoro possano limitare il diritto del dipendente ad effettuare segnalazione di reati o irregolarità. Clausole contrattuali vietate

Mentre l'**articolo 13** riproduce il contenuto dell'ultimo comma dell'art. 54-bis del TU pubblico impiego (sull'**inapplicabilità alle segnalazioni del diritto di accesso** agli atti di cui alla legge 241/1990), l'**articolo 14**, prevede che l'autore delle segnalazioni sia tutelato da eventuali danni e, in particolare, **in caso di licenziamento debba essere riassunto** con ordinanza ingiuntiva del tribunale che condanna il datore di lavoro al risarcimento dei danni morali, materiali e di carriera nonché alle eventuali spese legali. Divieto di accesso

Si ricorda che l'art. 54 del TU pubblico impiego prevede il divieto di licenziamento per motivi collegati direttamente o indirettamente alla denuncia-segnalazione. Obbligo di riassunzione

L'**articolo 15**, quando il reato o l'irregolarità segnalati comportino un danno erariale o da immagine all'amministrazione, prevede l'attribuzione di un **premio in denaro all'autore della segnalazione**. L'entità del premio (comunque mai superiore a 2 milioni di euro) è stabilita in un importo tra il 15 e il 30% della somma recuperata a seguito del passaggio in giudicato della condanna da parte della Corte dei conti. Premio in denaro

L'**articolo 16** istituisce presso ogni ente pubblico o privato un **ufficio per la ricezione delle segnalazioni**, con il compito di redigere statistiche in materia (anche relative all'esito delle stesse), di provvedere alla liquidazione dei premi di cui all'art. 15 e di assicurare il coordinamento con i soggetti competenti ad accertare le condotte costituenti reato. Ufficio segnalazioni

L'**articolo 17**, come in precedenza accennato, **abroga l'art. 54-bis** del D.Lgs. 165 del 2001 (TU del pubblico impiego).

Abrogazione  
della disciplina  
vigente

## Relazioni allegate o richieste



La proposta di legge, di iniziativa parlamentare, è corredata dalla relazione illustrativa.

## Necessità dell'intervento con legge

L'intervento legislativo si rende necessario, essendo diretto a modificare disposizioni vigenti di rango primario.

## Rispetto delle competenze legislative costituzionalmente definite

La proposta di legge costituisce esercizio della competenza legislativa esclusiva statale, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lett. g) (organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali) ed l) (ordinamento civile).

GI0368	Camera	Servizio Studi - Dipartimento Giustizia	st_giustizia@camera.it - 066760-9148	 CD_giustizia
		Servizio Studi - Dipartimento Lavoro	st_lavoro@camera.it - 066760-4884	 CD_lavoro

La documentazione dei servizi e degli uffici della Camera è destinata alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. La Camera dei deputati declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge. I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.