



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

A.C. 3365

Dossier n° 164 - Elementi per la valutazione degli aspetti di legittimità costituzionale
19 novembre 2015

Informazioni sugli atti di riferimento

A.C.	3365
Titolo:	Disposizioni per la tutela degli autori di segnalazioni di reati o irregolarità di cui siano venuti a conoscenza nell'ambito di un rapporto di lavoro pubblico o privato
Iniziativa:	Parlamentare
Numero di articoli:	2
Commissioni competenti:	Il Giustizia, XI Lavoro
Stato dell'iter:	in corso di esame

Il provvedimento 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

Il nuovo testo della proposta di legge - composta da **2 articoli** - detta una disciplina sulla **protezione dei dipendenti che segnalano illeciti**, che si applica sia al **settore pubblico** sia a quello privato.

L'**articolo 1** sostituisce l'art. 54-bis del TU pubblico impiego (D.lgs. 165/2001) e concerne la **tutela del dipendente pubblico** (v. *sopra*).

La tutela del dipendente pubblico

La riforma prevede, anzitutto, che colui che **denuncia in buona fede** al responsabile della prevenzione della corruzione dell'ente (individuato, di norma, tra i dirigenti amministrativi di ruolo di prima fascia in servizio; negli enti locali, è individuato, di norma, nel segretario, salva diversa e motivata determinazione, ai sensi dell'art. 1, co. 7 della legge n. 190/2012)) ovvero all'Autorità nazionale anticorruzione, all'autorità giudiziaria o alla Corte dei conti le **condotte illecite o di abuso** di cui sia venuto a conoscenza in ragione del suo rapporto di lavoro non può essere - per motivi collegati alla segnalazione - soggetto a sanzioni, licenziato o sottoposto a misura comunque discriminatoria che abbia effetto sulle condizioni di lavoro.

L'ambito della segnalazione - comunque sottratta al diritto d'accesso agli atti previsto dalla legge 241 del 1990 - risulta più ampio rispetto a quello di cui al vigente art. 54-bis del TU pubblico impiego, che si riferisce a "condotte illecite di cui sia venuto a conoscenza" il dipendente pubblico (mentre l'illiceità della condotta sembra prefigurare un rilievo penale o amministrativo, il riferimento all'abuso appare connotato da un'estensione - *se non da genericità* - senz'altro maggiore).

Anche in tal caso, l'adozione eventuale delle misure discriminatorie va comunicata dall'interessato o dai sindacati più rappresentativi all'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC) che, a sua volta, ne dà comunicazione al Dipartimento della funzione pubblica e gli altri organismi di garanzia per le determinazioni di competenza. L'ANAC, se le misure sono adottate dall'ente, applica al responsabile una sanzione amministrativa da 5.000 a 30.000 euro; analoga sanzione (da 5.000 a 20.000) è irrogata se la gestione e l'inoltro della segnalazione non è conforme al citato divieto di accesso agli atti, di cui alla legge 241/1990.

In particolare, rispetto al vigente art. 54-bis, la disciplina si applica alle **segnalazioni fatte dal dipendente pubblico in buona fede**, ritenendo tali quelle circostanziate, per le quali sia **altamente probabile** la verifica dell'illecito o dell'abuso; la stessa buona fede è comunque esclusa ove il dipendente abbia agito con **colpa grave**.

Oltre a fornire una definizione di dipendente pubblico, ai fini dell'applicazione della nuova disciplina, è prevista l'estensione della norma ai collaboratori, consulenti con ogni tipologia di incarico o contratto (*pur nel silenzio della disposizione è da ritenere che ne debba essere parte in ogni caso la P.A.*) nonché ai lavoratori o collaboratori di imprese appaltatrici di opere o di beni e servizi in favore della amministrazione pubblica.

L'art. 1 prevede poi il **divieto di rivelare l'identità del segnalante**. Mentre nel procedimento penale la segretezza dell'identità è coperta in relazione e nei limiti del segreto degli atti d'indagine di cui all'art. 329 c.p.p., nel processo contabile, l'identità non può essere rivelata fino alla fine della fase istruttoria; nel procedimento disciplinare l'identità del segnalante non può essere rivelata senza il suo consenso (sempre che la contestazione disciplinare sia basata su elementi diversi da quelli su cui si basa la segnalazione); tuttavia, se la contestazione disciplinare è fondata, anche solo parzialmente, sulla segnalazione, l'identità può essere rivelata ove assolutamente indispensabile per la difesa dell'incolpato.

Va osservato che **non si prevede**, in ogni caso, la **possibilità di segnalazioni in forma anonima**.

Il comma 5, dell'articolo 1 affida poi all'ANAC, sentito il Garante per la protezione dei dati personali, la **predisposizione di linee guida** per la presentazione e gestione delle segnalazioni che garantiscano la riservatezza del dipendente segnalante (si prevedono a tal fine modalità informatiche e strumenti di crittografia).

Il comma 6 prevede meccanismi sanzionatori. In primo luogo, qualora venga accertata, nell'ambito dell'istruttoria condotta dall'ANAC, l'adozione di misure discriminatorie da parte dell'ente, fermi restando gli altri profili di responsabilità, l'ANAC applica al responsabile che ha adottato tale misura una sanzione amministrativa pecuniaria, da 5.000 a 30.000 euro. Inoltre, qualora venga accertata l'assenza ovvero la adozione di procedure per l'inoltro e la gestione delle segnalazioni non conformi, l'ANAC applica al responsabile la sanzione amministrativa pecuniaria da 5.000 a 20.000 euro.

Viene poi prevista un **clausola di esclusione**, secondo cui le nuove disposizioni non si applicano alle segnalazioni che costituiscano reati di **calunnia o diffamazione o comunque reati commessi con la denuncia**, accertati anche solo **da sentenza di condanna in**

primo grado. Disposizione di analoga finalità è contenuta nell'art. 54-bis del TU pubblico impiego (ma è necessaria la definitività della sentenza). Analogamente, le tutele sono escluse in caso di accertamento, anche con sentenza di primo grado, della responsabilità civile, per lo stesso titolo, nei casi di dolo o colpa grave.

Occorre considerare se l'esclusione delle garanzie previste per chi segnali illeciti, a seguito di sua condanna di primo grado per taluni reati (art. 1, comma 1, capoverso art. 54-bis, comma 7, e art. 2, comma 1, capoverso 2-bis, lettera d), possa interessare la presunzione di innocenza sino alla condanna definitiva di cui all'articolo 27, secondo comma, della Costituzione.

Se, inoltre, al termine del procedimento (penale, civile o contabile) o all'esito dell'attività di accertamento dell'ANAC, risulti l'**infondatezza della segnalazione** e la **carenza della buona fede** da parte del segnalante, questi è sottoposto a **procedimento disciplinare**, che può concludersi anche con il licenziamento senza preavviso.

In relazione ai profili di compensazione connessi alla segnalazione fondata, il comma 9 prevede, genericamente, che siano riconosciute **"forme di premialità" in favore del dipendente**; tali forme possono riguardare anche la valutazione della professionalità, da definirsi in sede contrattuale.

L'**articolo 2** riguarda la tutela del dipendente o collaboratore che segnala illeciti nel **settore privato**. E' modificato a tal fine il [decreto legislativo n. 231/2001](#), relativo alla disciplina della responsabilità amministrativa delle persone giuridiche, delle società e delle associazioni anche prive di personalità giuridica: in particolare, è modificato il vigente articolo 6 del decreto legislativo, con riguardo ai modelli di organizzazione e di gestione dell'ente idonei a prevenire reati della specie di quello verificatosi; l'adozione di tali modelli esclude la responsabilità dell'ente medesimo.

La tutela del dipendente nel settore privato

Il provvedimento introduce, all'articolo 6 del decreto legislativo 231, tre nuovi commi (2-bis, 2-ter e 2-quater), in base ai quali i modelli di organizzazione e gestione debbono prevedere:

a) a carico dei vertici degli enti o di soggetti da loro vigilati o di coloro che, a qualsiasi titolo, collaborano con l'ente, l'obbligo di presentare segnalazioni circostanziate di illeciti che, in buona fede, ritengano altamente probabile si siano verificati, rilevanti ai sensi del decreto o le violazioni del modello di organizzazione e gestione dell'ente di cui siano venuti a conoscenza in ragione delle funzioni svolte;

b) canali alternativi di segnalazione, di cui almeno uno idoneo a garantire, anche con modalità informatiche, la riservatezza dell'identità del segnalante;

c) misure idonee a tutelare l'identità del segnalante e a mantenere la riservatezza dell'informazione in ogni contesto successivo alla segnalazione, nei limiti in cui l'anonimato e la riservatezza siano opponibili per legge;

d) il divieto di atti di ritorsione o discriminatori, diretti o indiretti, nei confronti del segnalante per motivi collegati, direttamente o indirettamente, alla segnalazione. E' fatto salvo il diritto degli aventi causa di tutelarsi, qualora siano accertate in capo al segnalante, anche con sentenza di primo grado, responsabilità di natura penale per i reati di calunnia o diffamazione, o comunque per altri reati commessi con la segnalazione, ovvero responsabilità di natura civile, per lo stesso titolo, nei casi di dolo o colpa grave, derivanti dalla falsità della segnalazione;

e) nel sistema disciplinare adottato, sanzioni nei confronti di chi viola gli obblighi di riservatezza o compie atti di ritorsione o discriminatori nei confronti del segnalante.

E' inoltre previsto che l'adozione di misure discriminatorie nei confronti dei soggetti che effettuano le segnalazioni può essere denunciata all'ispettorato Nazionale del Lavoro, per i provvedimenti di propria competenza, oltre che dal segnalante, anche dalla organizzazione sindacale indicata dal medesimo.

Inoltre il licenziamento ritorsivo o discriminatorio del soggetto segnalante è nullo. Sono altresì nulli il mutamento di mansioni ai sensi dell'articolo 2103 del codice civile, nonché qualsiasi altra misura ritorsiva o discriminatoria adottata nei confronti del segnalante. In tali casi, quando risultano elementi di prova della natura ritorsiva e discriminatoria delle misure adottate, spetta al datore di lavoro l'onere della prova della sussistenza di legittime ragioni a fondamento della stessa.



Rispetto delle competenze legislative costituzionalmente definite

Il contenuto della proposta di legge può essere ricondotto alle materie di potestà legislativa esclusiva statale "ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali" e "ordinamento civile" di cui all'articolo 117, secondo comma, lettere g) ed l), della Costituzione.

cost164

Servizio Studi - Dipartimento Istituzioni
Servizio Studi - Dipartimento Giustizia

st_istituzioni@camera.it - 066760-3855
st_giustizia@camera.it - 066760-9148

 CD_istituzioni
 CD_giustizia

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.