



# Disposizioni per la protezione degli autori di segnalazioni di reati o irregolarità

## A.C. 3365-A

Dossier n° 305/1 - Elementi per l'esame in Assemblea  
20 novembre 2015

### Informazioni sugli atti di riferimento

A.C.	3365-A
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
Date:	
approvazione in Commissione:	19 novembre 2015

### Contenuto

Il nuovo testo della proposta di legge n. 3365 - composto 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 testo unico del pubblico impiego (d.lgs. 165/2001) e concerne 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 n. 241 del 1990 - risulta più ampio rispetto a quello di cui al vigente art. 54-bis del testo unico del 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 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.

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 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**. 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

La tutela del  
dipendente  
pubblico

contestazione disciplinare è fondata, anche solo parzialmente, sulla segnalazione, l'identità può essere rivelata ove assolutamente indispensabile per la difesa dell'incolpato.

**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 stessa 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 al divieto di accesso agli atti, 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 testo unico del 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.

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 n. 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 risultino 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.

## Discussione e attività istruttoria nelle Commissioni in sede referente

Le Commissioni riunite hanno avviato l'esame della proposta di legge AC. 1751 (*Businarolo*) il 19 maggio 2015, deliberando di svolgere sui contenuti della proposta un'indagine conoscitiva.

Nel corso dell'indagine le Commissioni hanno svolto le audizioni del Presidente dell'Autorità nazionale anticorruzione e dell'Avvocato generale presso la Corte di Cassazione, nonché di dirigenti della Banca d'Italia, dell'Agenzia delle entrate e dei rappresentanti di alcune organizzazioni (Associazione Transparency international Italia; CILD Italia; Associazione Hermes; Associazione Libera), associazioni sindacali (CISL; UIL; UGL Intesa; CGIL) e di Confindustria. Sono stati inoltre auditi i segretari generali del Comune di Milano e della provincia di Monza Brianza, oltre a un professore ordinario di diritto penale.

Indagine  
conoscitiva



Nel corso dell'esame sono state abbinare le proposte AC. 3365 (*Businarolo*) e AC. 3433 (*Ferranti*); la prima, presentata nel mese di ottobre 2015, è stata adottata come testo base dalle Commissioni riunite.

## I pareri espressi dalle Commissioni in sede consultiva

La Commissione Affari costituzionali ha espresso parere favorevole con due osservazioni: la prima riguarda l'opportunità di specificare meglio la condotta di abuso che può essere oggetto di segnalazione; la seconda riguarda il rispetto della presunzione di non colpevolezza ex art. 27, secondo comma, Cost., con riferimento alle ipotesi in cui vengono meno le tutele in favore del soggetto segnalante laddove ne sia accertata la responsabilità penale "anche con sentenza di primo grado".

Le Commissioni Ambiente, Attività produttive e Politiche dell'Unione europea hanno espresso parere favorevole.

La Commissione Affari sociali ha espresso nulla osta.

gi0368a	Servizio Studi - Dipartimento Giustizia	st_giustizia@camera.it - 066760-9148	 CD_giustizia
	Servizio Studi - Dipartimento Lavoro	st_lavoro@camera.it - 066760-4884	 CD_lavoro