



La tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti fra indicazioni sovranazionali e disciplina interna

di Caterina Bova *

1. Considerazioni introduttive

La figura del *whistleblowing* è stata introdotta per la prima volta nell'ordinamento giuridico italiano con l'art. 1, comma 51 della legge 6 dicembre 2012, n. 190 che interviene a inserire siffatta previsione nel Testo unico sul pubblico impiego introducendo l'art. 54-bis del d.lgs. n. 165 del 2001 (Cantone 2013, 243-258). La formulazione originaria della norma prevedeva una protezione generale e astratta per colui che denunciava fatti illeciti di cui veniva a conoscenza nell'ambito del proprio rapporto di lavoro.

In italiano la parola inglese *whistleblowing* è generalmente tradotta con il termine *soffiatore nel fischiello*, anche se essa è riferita allo strumen-

* Funzionaria dell'Autorità nazionale anticorruzione; le opinioni espresse nel contributo sono attribuibili esclusivamente all'autrice e non impegnano l'organo presso il quale opera. Contributo sottoposto a referaggio anonimo (*double blind peer review*).



to legale, ideato negli USA, per tutelare colui che denuncia un illecito di cui è a conoscenza e che è stato commesso sul proprio luogo di lavoro; il termine *whistleblower* indica, invece, il lavoratore che decide di denunciare colui che ha commesso l'eventuale reato (Ghini 2010, 203).

La dottrina definisce in via convenzionale il *whistleblowing* come la rivelazione di fatti che possono integrare la fattispecie astratta del reato di corruzione, da parte di un soggetto, appartenente a un'organizzazione (*inside whistleblowing*) privata o pubblica, alle competenti autorità esterne all'organizzazione (*external whistleblowing*) di appartenenza, di propria iniziativa e non in forma anonima. Anche trattandosi di fatti collegati all'attività dell'organizzazione di appartenenza, la denuncia può avvenire senza un'espressa autorizzazione (*un-authorized*) da parte della stessa organizzazione (Gandini 2010, 167), ciò comportando inevitabilmente l'insorgere di potenziali conflitti in capo all'*insider whistleblowing*; l'eventuale conflitto può, infatti, nascere fra il dovere di fedeltà nei confronti dell'organizzazione di appartenenza e il dovere di riferire i fatti criminosi di cui si è a conoscenza.

Con l'entrata in vigore della disposizione di cui all'art. 54-*bis* del citato d.lgs. n. 165/2001, l'ordinamento giuridico italiano attribuisce per la prima volta al pubblico dipendente la facoltà e/o libertà di "soffiare nel fischietto", ossia di denunciare colui che ha commesso il reato, avendo questi al contempo la garanzia di essere tutelato da eventuali soprusi sul proprio luogo di lavoro. L'Autorità nazionale anticorruzione già nel Piano nazionale anticorruzione elaborato nel 2015 riconduceva la tutela del dipendente che segnala condotte illecite tra le azioni e misure generali finalizzate alla prevenzione della corruzione e, in particolare, fra le misure obbligatorie in quanto disciplinate direttamente dalla legge che



le amministrazioni pubbliche devono porre in essere e attuare. In tal senso, anche una parte della dottrina che intende il *whistleblowing* come uno strumento importante di lotta alla corruzione e agli illeciti ha notato che ha la caratteristica di funzionare solo attraverso un attivo coinvolgimento della società civile «un'etica pubblica solida» (Villone 2010, 17).

Ma, come appare intuibile, una partecipazione attiva non può prescindere da cittadini consapevoli. Tale considerazione deve suggerire di osservare con attenzione il c.d. *Corruption Perception Index* (CPI) pubblicato ogni anno da *Transparency International*¹ – l'associazione che si occupa di analizzare la percezione della corruzione nei diversi Paesi del mondo (Vannucci 2013, 25-58). La lettura dei dati consente di osservare che dal 2012 a oggi le cose sono notevolmente cambiate. Era l'anno dell'approvazione della legge anticorruzione e solo due anni dopo veniva istituita l'Autorità nazionale anticorruzione. L'Italia in questi anni ha scalato 18 posizioni: non poche, soprattutto se si pensa che il *trend* è in assoluta controtendenza con l'andamento registrato dalla maggior parte degli altri Paesi. Nel rapporto riferito all'anno 2017, l'Italia si colloca al 54° posto, dimostrando che negli ultimi anni l'impegno nella lotta alla corruzione è stato reale; oltre la "legge Severino" e l'istituzione dell'ANAC, è possibile registrare positivamente l'approvazione delle nuove norme sugli appalti, l'introduzione dell'accesso civico e la recente tutela dei *whistleblower*. Nel 2009 l'Italia si trovava al 72° posto della classifica.

¹ Il *Corruption Perception Index* (CPI) di *Transparency international* fornisce uno strumento di stima della diffusione della corruzione, fondata sulle opinioni di osservatori privilegiati (imprenditori internazionali, giornalisti, esperti del paese in oggetto, ecc.) raccolte da 13 organizzazioni indipendenti.



Le rilevazioni effettuate da *Transparency International* «hanno un valore relativo, ma non possono essere sottovalutat[e]» (D'Alberti 2017, 8); certamente consentono di evidenziare quali siano i settori in cui, secondo i cittadini, il fenomeno corruttivo è maggiormente presente rendendo evidente che il primato spetta alla corruzione politica, seguita dalla corruzione nel settore privato e nella pubblica amministrazione². Analoga tendenza è registrata dalla Banca mondiale con le rilevazioni del *Rating of control of corruption* (RCC) basate sulle opinioni di imprese e cittadini che collocano l'Italia agli ultimi posti e con un *trend* sempre peggiore negli ultimi anni. Anche il documento finale del G20 di Toronto conferma un *alert* nei confronti del fenomeno della corruzione; in esso si legge che la corruzione minaccia l'integrità dei mercati, erode la concorrenza equa, distorce l'allocazione delle risorse, distrugge la fiducia pubblica e mette a rischio lo stato di diritto.

L'analisi dei diversi "indici" di rilevazione della corruzione – come evidenziato da autorevole dottrina – «conferma la stretta connessione tra consistenza delle istituzioni e livelli di corruzione. Questi ultimi sono più alti se le istituzioni sono deboli» (D'Alberti 2017, 11). È da questa considerazione che bisogna ripartire per analizzare gli istituti messi a disposizione dal legislatore per comprendere la loro portata e la loro possibile efficacia. È noto, infatti, che la corruzione percepita rappresenta qualcosa di profondamente diverso dalla corruzione denunciata; se da

² *La Corruzione in Italia. Per una politica di prevenzione*, Rapporto della Commissione per lo studio e l'elaborazione di proposte in tema di trasparenza e prevenzione della corruzione nella pubblica amministrazione, p. 9, pubblicato sul sito del Governo Italiano nel mese di febbraio 2013; v. anche rilevazione *transparency international* 2016.



un lato la corruzione percepita nel settore pubblico è aumentata, dall'altro la corruzione "denunciata e sanzionata" non segue lo stesso trend positivo³.

Anche per queste ragioni la norma in esame è apparsa interessante sin dalla sua prima introduzione, nonostante i suoi evidenti limiti, primo fra tutti il limitato ambito di applicazione e la sua infelice collocazione nell'ambito del testo unico sugli impiegati civili dello stato. È stata percepita come una novità normativa tesa a favorire un intervento attivo dei "singoli dipendenti" nella lotta alla corruzione.

2. Il *whistleblowing* nel contesto internazionale ed europeo

L'istituto del *whistleblowing*, prima di diventare noto anche nel nostro Paese, era già molto diffuso in altri Paesi del mondo e in particolare negli Stati Uniti e nella realtà anglosassone, ove è presente sia nel settore pubblico sia privato. Gli Stati Uniti sono stati pionieri in questa materia. Il *False Claim Act* (31 U.S.C. Articoli 3729-3733) originariamente approvato nel 1863, oggetto di diversi interventi normativi fra cui il più radicale nel 1986⁴, consente a quanti vengano a conoscenza di una frode ai danni

³I dati sono disponibili sul sito www.transparency.org

⁴ Il *False Claim Act* è stato oggetto di due importanti modifiche normative: nel 1943 è stata prevista la possibilità di partecipare a giudizi avviati con la *qui tam action* anche per il Governo Federale; nel 1986 è stata introdotta la tutela per eventuali ritorsioni rivolte al segnalante, nonché forme di premialità economica. Il *False Claim Act* – nella versione emendata – ha previsto una remunerazione per il *whistleblower* con una percentuale (25-30%) sul totale che il Governo recupera grazie alle informazioni denunciate.



del governo, di esperire l'azione legale *qui tam action* (spesso congiuntamente al Dipartimento di Giustizia) e di trattenere per sé una parte della somma recuperata. La *ratio* della ricompensa è che il *whistleblower* assume rischi professionali e personali nel denunciare la frode e la ricompensa rappresenta un incentivo alla presentazione di denunce. Il Governo Federale è riuscito a recuperare oltre 70 miliardi di dollari attraverso più di 15 mila cause nell'arco di 30 anni; inoltre, i *whistleblower* («*relators*» come vengono indicati nel testo di legge) hanno ricevuto corrispettivi che superano i 5 miliardi di dollari.

Per il settore del pubblico impiego sono da ricordare anche il *Whistleblower Protection Act* (WPA) del 1989 e il *Whistleblower Protection Enhancement Act* (WPE) del 2012, che ne ha rafforzato il contenuto. Il primo (WPA) disciplina la tutela del dipendente pubblico che presta servizio per gli organi federali da atti di ritorsione quali provvedimenti di natura disciplinare e sanzionatoria, che determinano l'illegittimità del licenziamento eventualmente posto in essere come causa della segnalazione. Il secondo (WPE) ha esteso le tipologie di comportamenti illeciti la cui denuncia è protetta e ha ampliato i diritti del segnalante eliminando alcune previsioni che potevano disincentivare la libertà di denuncia (Marcias 2016, 190).

Negli Stati Uniti l'istituto del *whistleblower* trova ampia applicazione anche nel settore privato. In tale ambito si segnala la legge nota come *Sarbanes-Oxley Act* (SOX) approvata nel 2002 e il *Dodd Frank Act* (DFA) approvato il 21 luglio del 2012.

Con l'adozione della *Sarbanes-Oxley Act* (legge che regola la borsa americana, adottata dopo la crisi del 1929) è stata dettata una specifica disciplina del fenomeno nel settore privato, prevedendo l'obbligo per le



imprese di istituire strutture interne di controllo, aperte a ricevere anche denunce confidenziali e/o anonime in materia di revisione contabile e di bilancio. Nella *Sarbanes-Oxley Act* è stata introdotta la c.d. «*whistleblower protection*» che trova attuazione nel caso in cui il dipendente interessato possa essere ingiustamente minacciato, sospeso o licenziato dal proprio datore di lavoro; detta previsione legislativa ha l'obiettivo di proteggere gli investitori migliorando l'accuratezza e l'affidabilità delle informazioni offerte dalle aziende e più in generale la loro gestione contabile e finanziaria (Pietrosanti 2010, 3). A distanza di dieci anni – sempre per scongiurare un'altra crisi finanziaria - è stato approvato il *Dodd-Frank Act* che rafforza le tutele previste dal SOX e prevede un più dettagliato meccanismo di protezione/incentivo dei *whistleblower*. In particolare, l'articolo 748 autorizza il denunciante a instaurare un giudizio federale nel momento in cui riceva delle minacce in conseguenza della propria segnalazione e l'articolo 922 promette ricompense e benefici per chi denunci comportamenti volti a influenzare il corso di titoli finanziari, anche se differisce per molteplici aspetti dal più fortunato meccanismo del *qui tam action*.

Anche nel Regno Unito esiste già dal 1998 la più avanzata e completa legislazione sul *whistleblowing* ovvero il *Public Interest Disclosure Act* (PIDA), inserito nell'*Employment Right Act* del 1996, con il quale si proteggono i *whistleblower* da possibili atti di ritorsione da parte dei soggetti segnalati. Il PIDA trova applicazione sia ai lavoratori pubblici sia a quelli privati e ha la funzione di riconoscere tutela giudiziaria contro ogni pregiudizio derivante dalla segnalazione. La protezione del segnalante è garantita solo se questi agisce in buona fede e sulla ragionevole convinzione che sia stato commesso un illecito (Di Petroro e Frascini 2011, 14).



Più recente l'introduzione del *Bribery Act 2010* (BA) che è considerato uno dei sistemi legislativi anticorruzione più rigorosi al mondo e che trova applicazione sia al settore pubblico sia al settore privato. Anche nella legislazione britannica, come negli USA, è prevista la possibilità per il segnalante di ottenere, nel caso subisca delle ritorsioni o qualunque altro pregiudizio, un risarcimento dinanzi all'*Employment Tribunal* (Marcias 2016, 192).

Nel 2012 il legislatore italiano ha finalmente deciso di adeguarsi alle raccomandazioni adottate, ormai da diversi anni, da autorevoli organizzazioni internazionali e ha, quindi, introdotto nell'ordinamento l'istituto del *whistleblower* e forme di protezione per coloro che denunciano illeciti.

Del resto, già la Convenzione sulla lotta alla corruzione di pubblici ufficiali stranieri nelle operazioni economiche internazionali dell'OCSE adottata a Parigi il 21 novembre 1997, la Convenzione civile sulla corruzione del Consiglio d'Europa, firmata a Strasburgo il 4 novembre 1999, la Convenzione contro la corruzione adottata dall'Assemblea Generale dell'ONU il 31 ottobre 2003 con la risoluzione n. 58/4, firmata dallo Stato italiano il 9 dicembre 2003, la raccomandazione n. 1916/2010 sulla protezione del *whistleblower* nonché la risoluzione n. 1729/2010 dell'Assemblea generale dello stesso Consiglio d'Europa chiedevano all'Italia di agire in questa direzione. A tutto ciò si aggiunga anche l'indicazione proveniente dal Gruppo europeo di Stati contro la corruzione (GR.E.CO.), di cui l'Italia fa parte in qualità di Stato aderente dal 2007, che con la relazione del 2011 aveva ulteriormente sollecitato l'Italia affinché provvedesse in tal senso.

È tuttavia corretto osservare che l'Italia si stava adoperando già da qualche anno per migliorare la propria legislazione in materia di lotta



alla corruzione: in particolare, nel 2009 era stata approvata la legge n. 116 con la quale si era ratificata la Convenzione anticorruzione delle Nazioni Unite (UNCAC) del 31 ottobre 2003, introducendo norme di adeguamento interno e modifiche sia al codice penale sia al codice di procedura penale⁵. L'art. 5 della Convenzione chiede agli Stati di adottare politiche efficaci per prevenire i fenomeni corruttivi e che favoriscano la partecipazione della società e rispecchino i principi di uno stato di diritto, di una corretta gestione degli affari pubblici e dei beni pubblici, d'integrità, di trasparenza e di responsabilità. L'invito rivolto agli Stati è a superare il metodo esclusivamente repressivo per fare spazio a un insieme di interventi e misure che abbiano quale elemento centrale il controllo sociale (Gandini 2010, 172).

Un altro passo in avanti l'Italia l'aveva compiuto con l'approvazione della legge 28 giugno 2012, n. 112 con la quale è stata ratificata la Convenzione *Civil Law Convention on Corruption*, siglata dal Consiglio d'Europa a Strasburgo il 4 novembre del 1999, e con l'approvazione della legge n. 110, sempre del 28 giugno 2012, con la quale è stata ratificata la Convenzione penale sulla corruzione che impegna gli Stati a prevedere l'incriminazione di fatti di corruzione attiva e passiva sia dei funzionari nazionali sia stranieri; di corruzione attiva e passiva nel settore pri-

⁵La citata Convenzione prevede che ciascuno Stato elabori ed applichi delle politiche di prevenzione della corruzione efficaci e coordinate, che si adoperi al fine di attuare e promuovere efficaci pratiche di prevenzione e che vagli periodicamente l'adeguatezza delle misure previste. Cfr. Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento della Funzione Pubblica, Circolare n. 1 del 25 gennaio 2013, *Legge n. 190 del 2012. Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione*, p. 2.



vato; del cosiddetto traffico di influenze e dell'autoriciclaggio (Foà 2013, 293).

Per quanto qui interessa si richiama anche la Convenzione civile sulla corruzione che all'art. 9 prevede un obbligo a carico degli Stati aderenti di disporre, nei rispettivi ordinamenti, l'adozione di misure di protezione per i *whistleblower* anche attraverso previsioni contro eventuali sanzioni ingiustificate. La norma *de qua* non prevede alcuna distinzione fra il settore privato e quello pubblico ma demanda ai singoli Stati l'individuazione di misure più appropriate a raggiungere lo scopo prefissato dalla stessa (Gandini 2010, 173)⁶.

La tutela degli informatori è stata ribadita anche nell'ambito del G20 dove è stato raccomandato ai *leader* dei Paesi coinvolti di considerare gli elaborati svolti come riferimento necessario per adottare e riesaminare, entro il 2012, le regole di protezione dei *whistleblower*. Fra i principi guida rivolti agli Stati, vi era la necessità di formulare una legislazione chiara che consentisse di proteggere coloro che, in buona fede, denunciano gli eventi corruttivi; di individuare con precisione i soggetti tutelati; di

⁶Il modello di riferimento assunto dalla Convenzione è quello dell'*unauthorized whistleblowing*, potenzialmente idoneo ad alimentare, un conflitto tra i doveri che incombono in capo al *whistleblower*, integrati da un lato dal dovere di fedeltà e dall'altro dal dovere di riferire i fatti corruttivi. La disposizione della Convenzione pur favorendo un bilanciamento fra gli interessi esistenti, mette in primo piano il dovere di *report* sul dovere di fedeltà; il *whistleblower* deve essere tutelato quando, agendo in buona fede, denuncia fatti corruttivi di cui è a conoscenza; mentre non gli va concessa alcuna tutela nel caso di *malicious report*. In presenza di buona fede e ragionevoli motivazioni a supporto della denuncia, ogni sanzione eventualmente irrogata nei confronti del soggetto che denuncia risulta di per sé inappropriata.



definire la procedura per lo svolgimento della denuncia con l'individuazione di un organismo specifico cui affidare la responsabilità e il potere di ricevere ed esaminare le denunce di ritorsione e/o di indagini improprie; di prevedere, accanto alle norme a tutela e protezione del *whistleblower*, anche forme di sensibilizzazione e valutazione della protezione⁷.

3. La legge n. 179 del 30 novembre 2017 e la nuova disciplina del *whistleblowing*

L'introduzione dell'art. 54-*bis* del d.lgs. n. 165 del 2001 ha rappresentato un primo "timido" passo verso una più dettagliata disciplina della materia. Come accennato la previsione introdotta con la legge anticorruzione n. 190 del 2012 – poi modificata con il decreto legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito nella legge 11 agosto 2014, n. 114 - non è apparsa da subito esaustiva, non fosse altro perché limitata, come detto, al dipendente pubblico e non estesa anche al settore privato. Tuttavia non si può negare a essa il merito di aver dato portata generale a un concetto fino a qualche tempo fa limitato alle discussioni meramente accademiche.

L'ordinamento interno non presentava fino a quel momento alcuna forma di tutela nei confronti di coloro che denunciano degli illeciti sui

⁷ *La Corruzione in Italia. Per una politica di prevenzione*, Rapporto della Commissione per lo studio e l'elaborazione di proposte in tema di trasparenza e prevenzione della corruzione nella pubblica amministrazione, p. 9, pubblicato sul sito del Governo Italiano nel mese di febbraio 2013.



luoghi di lavoro: lo Statuto dei Lavoratori, per esempio, non contiene nessuna disposizione riconducibile a tale argomentazione, così come nulla di simile è previsto nella legge n. 108/1990 che dispone in materia di nullità del licenziamento discriminatorio. Pertanto, il primo passo mosso con la legge anticorruzione del 2012, oggi completato con l'introduzione della legge n. 179 del 2017 recante *Disposizioni per la tutela degli autori di segnalazioni di reati o irregolarità di cui siano venuti a conoscenza di un rapporto di lavoro pubblico o privato*, appare certamente significativo.

Deve innanzitutto osservarsi che la scelta compiuta dal legislatore italiano di introdurre nell'ordinamento una previsione legislativa *ad hoc* che consenta a coloro che denunciano un illecito di sentirsi adeguatamente tutelati dall'ordinamento giuridico interno è apparsa da subito una novità da accogliere con favore; la successiva modifica intervenuta con la modifica introdotta nel 2014 (art. 31, comma 1, d.l. n. 90 del 2014), che ha individuato un organismo deputato a gestire le segnalazioni provenienti dai dipendenti pubblici, è apparsa ulteriormente mirata a rafforzare il funzionamento e garantire l'efficacia dell'istituto così come prevedere che siano considerate rilevanti le sole segnalazioni effettuate «nell'interesse dell'integrità della pubblica amministrazione».

La norma, infatti, nella sua formulazione iniziale prevedeva la possibilità per il pubblico dipendente di denunciare le condotte illecite di cui fosse venuto a conoscenza in ragione del rapporto di lavoro sia all'autorità giudiziaria sia alla Corte dei conti, ovvero di riferire al proprio superiore gerarchico (Bolognino 2018). Oggi, nella versione da ultimo modificata con l'approvazione della citata legge n. 179, il dipendente pubblico può segnalare al responsabile per la prevenzione della corruzione e della



trasparenza (RPCT), ovvero all’Autorità nazionale anticorruzione (ANAC), o denunciare all’autorità giudiziaria ordinaria o contabile condotte illecite di cui sia venuto a conoscenza in ragione del proprio rapporto di lavoro. A seguito di tale previsione, l’Autorità nazionale anticorruzione – competente a disciplinare le procedure attraverso le quali la stessa riceve e gestisce tali segnalazioni – è intervenuta con l’adozione della determina del 28 aprile 2015, n. 6 recante «Linee guida in materia di tutela del dipendente che segnala illeciti (c.d. *whistleblower*)».

Con le predette linee guida l’Autorità ha inteso fornire tempestivamente indicazioni sia in ordine alle misure che le amministrazioni pubbliche devono porre in essere per garantire la tutela della riservatezza dell’identità del segnalante, sia in merito alle procedure sviluppate dalla stessa Autorità per garantire la tutela della riservatezza dell’identità di un dipendente/segnalante appartenente ad altra amministrazione, sia per i propri dipendenti che segnalano condotte illecite (ANAC, Relazione AIR alla Determina 28 aprile 2015, n. 6, p. 1). L’Autorità ha, dunque, proposto un modello procedurale per la gestione delle segnalazioni che tiene conto dell’esigenza primaria di tutelare la riservatezza del dipendente che effettua l’invio.

Con comunicato del Presidente dell’ANAC del 6 febbraio 2018 è stato chiarito che a partire dall’8 febbraio 2018 è operativa l’applicazione informatica *Whistleblower* per l’acquisizione e la gestione delle segnalazioni di illeciti da parte dei pubblici dipendenti. Il comunicato precisa «che al fine di garantire la tutela della riservatezza in sede di acquisizione della segnalazione, l’identità del segnalante verrà segretata e lo stesso, grazie all’utilizzo di un codice identificativo univoco generato dal sistema, potrà “dialogare” con l’ANAC in maniera personalizzata tramite la piatta-



forma informatica». Resta inteso che ogni amministrazione ha poi il compito di adattare il modello proposto dall'ANAC alle proprie esigenze organizzative.

L'intervento regolatorio dell'Autorità è apparso decisivo perché ha consentito di introdurre un procedimento di gestione della segnalazione atto a garantire la riservatezza dell'identità di colui che segnala sin dalla ricezione della segnalazione e in ogni fase successiva. La definizione di regole a tutela del segnalante – che, a rigore, non può agire in forma anonima – era indispensabile, anche perché la norma poco dispone in tal senso, stabilendo in via di principio che colui che denuncia non può essere – in conseguenza della segnalazione – sanzionato, demansionato, licenziato, trasferito o sottoposto ad altra misura organizzativa avente effetti negativi, diretti o indiretti, sulle condizioni di lavoro. Ma anche perché ha chiarito che lo spirito della norma è quello di incentivare la collaborazione di chi lavora nella pubblica amministrazione per l'emersione dei fenomeni corruttivi (ANAC, Determina 28 aprile 2015, n. 6, Parte II, p. 2). Per tale ragione, dice l'Autorità, «non è necessario che il segnalante sia certo dell'effettivo avvenimento dei fatti denunciati e dell'autore degli stessi essendo sufficiente che il dipendente, in base alle proprie conoscenze, ritenga altamente probabile che si sia verificato un fatto illecito» (ANAC, Determina 28 aprile 2015, n. 6, Parte II, p. 3, lett. B).

Mentre non paiono sussistere dubbi sulla circostanza che cessa di avere efficacia ogni forma di tutela nei confronti di colui che segnali, con dolo o colpa, informazioni false, la norma – come rilevato dall'ANAC – non è chiara «in merito all'individuazione del momento in cui cessa la garanzia della tutela che deve essere accordata» (ANAC, Determina 28 aprile 2015, n. 6, Parte II, p. 3, lett. B). Anche in questo caso, e fino a di-



versa indicazione da parte del legislatore o della giurisprudenza è, dunque, necessario richiamare l'orientamento espresso dall'ANAC nelle citate linee guida ove la stessa ha chiarito che «solo in presenza di una sentenza di primo grado sfavorevole al segnalante cessino le condizioni di tutela dello stesso» (ANAC, Determina 28 aprile 2015, n. 6, Parte II, p. 3, lett. B).

Colui che denuncia un fatto illecito di cui è venuto a conoscenza nell'ambito del proprio rapporto di lavoro può scegliere come effettuare la segnalazione: può procedere con una contestazione interna alla struttura (superiore gerarchico o RPCT) e, quindi, adeguarsi all'interpretazione dell'istituto convenzionalmente elaborata dalla dottrina e che è stata sopra riportata, oppure scegliere di procedere con una regolare denuncia alle Autorità competenti. Al fine di favorire un utilizzo agile dell'istituto in argomento, preferendo la segnalazione per via meramente amministrativa, il legislatore è intervenuto a chiarire che qualora venga accertata, nell'ambito dell'istruttoria condotta dall'ANAC, l'adozione di misure discriminatorie da parte dell'amministrazione nei confronti del segnalante, provvederà ad applicare nei confronti del responsabile che ha adottato la misura una sanzione amministrativa pecuniaria che va da un minimo di 5mila euro a un massimo di 30mila euro.

Si tratta di una novità molto importante che completa la disciplina e rende l'istituto *de quo* molto più interessante rispetto al passato. Anche se ad oggi non è stato emanato dall'Autorità anticorruzione il regolamento recante la disciplina di siffatto potere sanzionatorio, si auspica che ciò possa avvenire prima possibile affinché la norma possa essere pienamente attuata.



Di un certo rilievo anche la previsione contenuta al comma 7 del novellato art. 54-*bis* del d.lgs. n. 165/2001, nella parte in cui prevede che è onere dell'amministrazione dimostrare che le misure discriminatorie o ritorsive, eventualmente adottate nei confronti del segnalante, sono motivate da ragioni estranee alla segnalazione stessa. La norma specifica ulteriormente che gli atti discriminatori o ritorsivi adottati sono nulli e al comma successivo dispone che il segnalante che sia stato licenziato conseguentemente alla denuncia è reintegrato nel posto di lavoro. Il denunciante sembra, dunque, avere a propria disposizione strumenti adeguati per dimostrare se un'eventuale sanzione sia o meno conseguente alla denuncia effettuata ed essere quindi tutelato, anche se la disposizione deve essere ancora sperimentata nella sua reale efficacia.

La norma affronta (ma non sembra risolvere del tutto) anche la problematica inerente l'identità del segnalante, specificando che la stessa non può essere rivelata e stabilendo a seconda della tipologia di giudizio (penale, contabile o disciplinare) l'eventuale disciplina. L'art. 1, comma 3, legge n. 179/2017 stabilisce che «Nell'ambito del procedimento penale, l'identità del segnalante è coperta dal segreto nei modi e nei limiti stabilito dall'art. 329 del codice di procedura penale; nell'ambito del procedimento contabile, l'identità del segnalante non può essere rivelata fino alla chiusura dell'attività istruttoria mentre nell'ambito del procedimento disciplinare l'identità del segnalante non può essere rivelata, ove la contestazione dell'addebito disciplinare sia fondata su accertamenti distinti e ulteriori rispetto alla segnalazione, anche se conseguenti alla stessa».

La formulazione della norma sembra lasciare spazio a qualche dubbio per quanto riguarda la tutela del segnalante nell'eventuale procedimen-



to penale avviato nell'ipotesi in cui si configuri una fattispecie di reato. È noto, infatti, che in tale caso non appena la notizia giunge alla Procura della Repubblica trova applicazione l'art. 335 c.p.p., con la conseguenza di escludere la tutela della riservatezza (Cantone 2015).

Nell'ipotesi del procedimento disciplinare, la norma specifica che nel caso in cui la contestazione sia fondata, anche solo in parte, sulla segnalazione e la conoscenza dell'identità del segnalante sia indispensabile per la difesa dell'incolpato, la segnalazione potrà essere utilizzabile ai fini del procedimento disciplinare solo se l'interessato presta il proprio consenso alla rivelazione dell'identità (Foà 2013, 306).

Come chiarito dall'Autorità nelle più volte citate linee guida n. 6/2015, l'individuazione dei presupposti che possono consentire di svelare l'identità del segnalante è cruciale: da una parte la garanzia della riservatezza è una delle condizioni che incoraggiano il dipendente pubblico a esporsi segnalando fenomeni di illiceità; dall'altro, consente alle amministrazioni di dare corretta applicazione all'istituto. Pertanto, in attesa di chiarimenti in merito, l'Autorità ritiene «che spetti al responsabile dell'ufficio procedimenti disciplinari valutare, su richiesta dell'interessato, se ricorra la condizione di assoluta indispensabilità della conoscenza del nominativo del segnalante ai fini della difesa» (ANAC, Determina 28 aprile 2015, n. 6, Parte II, p. 4).

Si tratta – com'è intuibile, anche per le ricadute sui contesti lavorativi – di un aspetto di fondamentale importanza per il corretto funzionamento dell'istituto ma anche per determinare il suo successo o il suo fallimento.

Al momento non è chiaro quando potrà considerarsi “assolutamente indispensabile” la conoscenza dell'identità del segnalante; e poi, in che



modo sia possibile agire nei confronti del soggetto – indicato dall’Autorità nel responsabile dei procedimenti disciplinari – nel caso in cui a propria discrezione abbia ritenuto di svelare l’identità del segnalante ritenendola “assolutamente indispensabile”.

La novella legislativa tuttavia non chiarisce se la segnalazione degli illeciti da parte del pubblico dipendente costituisca un obbligo o una mera facoltà. Né, allo scopo, risulta essere dirimente la lettura combinata dell’art. 54-*bis* del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165 con gli artt. 8 e 16 del D.P.R. 16 aprile 2013, n. 62 («Codice di comportamento dei dipendenti pubblici») e con il precetto di cui all’art. 361 c.p. («Omessa denuncia di reato da parte del pubblico ufficiale») al quale il dipendente pubblico, qualora rivestisse il ruolo di pubblico ufficiale *ex art.* 357 c.p., deve comunque uniformarsi stante l’obbligo di denuncia alla competente Autorità giudiziaria dei fatti penalmente rilevanti e delle ipotesi di danno erariale dei quali venisse appunto a conoscenza. Considerato il silenzio della norma, non si può che auspicare un intervento del legislatore che coordini la normativa dell’art. 54-*bis* del d.lgs. n. 165/2001 e il codice penale, oppure attendere pronunce giurisprudenziali che consentano di fare chiarezza su questo aspetto (Bolognino 2018).

Ciò nonostante, si ritiene di esprimere apprezzamento per un istituto giuridico qual è il *whistleblowing*, che rappresenta una modalità alternativa al procedimento penale e contabile, per far emergere fatti illeciti.

Si ritiene, peraltro, a tale proposito, di aderire alla tesi espressa dall’ANAC nelle citate linee guida, ove si osserva che i pubblici ufficiali e gli incaricati di pubblico servizio, in presenza di specifici presupposti, sono gravati, ai sensi del codice penale, da un vero e proprio dovere di riferire senza ritardo fatti di corruzione (e non solo). La disciplina pena-



listica, come noto, si fonda su un vero e proprio obbligo di denuncia all’Autorità giudiziaria, anche ma non solo, riferita ai reati in materia di corruzione, limitatamente a determinate categorie di soggetti e in presenza di specifici presupposti. La norma di cui all’art. 54-*bis* – precisa l’Autorità - oltre ad avere un ambito soggettivo e oggettivo più ampio, è rivolta a definire il regime di tutela dei segnalanti, da parte dei soggetti a cui la segnalazione può o deve essere inoltrata (ANAC, Determina 28 aprile 2015, n. 6, Parte II, p. 2). Peraltro, come si evince dalla norma, la segnalazione al responsabile della prevenzione o all’ANAC non sostituisce, laddove ne ricorrano i presupposti, quella all’autorità giudiziaria (Cingari 2012, 93-146).

L’art. 54-*bis* come modificato al comma 4 dispone, inoltre, una generale sottrazione della denuncia alla disciplina inerente l’accesso agli atti amministrativi previsto dagli artt. 22 e seguenti della legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni (Sarcone 2013, 65). Tale previsione appare opportuna ma incompleta considerato che ad oggi è il decreto legislativo n. 33 del 2013 il testo di riferimento in materia di accesso e trasparenza (Bolognino 2018, 11).

La nuova legge estende la tutela del dipendente o collaboratore che segnali illeciti o violazioni relative al modello di organizzazione e gestione dell’ente di cui sia venuto a conoscenza per ragioni del suo ufficio anche al settore privato, attraverso modifiche al decreto legislativo n. 231 del 2001 che disciplina la c.d. responsabilità amministrativa da reato degli enti.

L’estensione dell’ambito di applicazione anche al settore privato – oltre che alle società pubbliche – consente finalmente all’ordinamento italiano di fare un balzo in avanti nel cammino verso la definizione di un



sistema di prevenzione della corruzione coerente con gli ordinamenti stranieri più avanzati. Il provvedimento interviene, in particolare, sui modelli di organizzazione e di gestione dell'ente idonei a prevenire reati (art. 6 del d.lgs. n. 231/2001) richiedendo che detti modelli di organizzazione prevedano l'attivazione di uno o più canali che consentano la trasmissione delle segnalazioni stesse a tutela dell'integrità dell'ente; tali canali debbono garantire la riservatezza dell'identità del segnalante nelle attività di gestione della segnalazione.

Ciò che appare interessante è che la stessa legge preveda che vi debba essere “almeno un canale” alternativo, idoneo a garantire la riservatezza con modalità informatiche; che le segnalazioni circostanziate delle condotte illecite (o della violazione del modello di organizzazione e gestione dell'ente) – escluso anche qui il requisito della buona fede – debbano fondarsi su elementi di fatto che siano precisi e concordanti; che i modelli di organizzazione debbano prevedere sanzioni disciplinari nei confronti di quanti violino le misure di tutela del segnalante (Ghini 2010, 205).

La legge n. 179/2017 introduce, inoltre, correttamente l'obbligo di sanzionare chi effettua, con dolo o colpa grave, segnalazioni che si rivelino infondate.

Infine, con riguardo alle ipotesi di segnalazione o denuncia effettuate nel settore pubblico o privato la legge *de qua*, all'art. 3, introduce come giusta causa di rivelazione del segreto d'ufficio (art. 326 c.p.), del segreto professionale (art. 622 c.p.), del segreto scientifico e industriale (art. 623 c.p.) nonché di violazione dell'obbligo di fedeltà all'imprenditore da parte del prestatore di lavoro (art. 2105 c.c.) il perseguimento, da parte del dipendente pubblico o privato che segnali illeciti, dell'interesse all'inte-



grità delle amministrazioni pubbliche e private nonché alla prevenzione e alla repressione delle malversazioni. La giusta causa della rivelazione sembra sostanzialmente operare come scriminante, nel presupposto che vi sia un interesse preminente e, in tal caso, si tratta dell'interesse all'integrità delle amministrazioni che impone o consente tale rivelazione. La giusta causa non opera – stabilisce il comma 2 – ove l'obbligo di segreto professionale gravi su chi sia venuto a conoscenza della notizia in ragione di un rapporto di consulenza professionale o di assistenza con l'ente, l'impresa o la persona fisica interessata. Si prevede, infine, che, quando notizie e documenti che sono comunicati all'organo deputato a riceverli siano oggetto di segreto aziendale, professionale o d'ufficio, costituisce violazione del relativo obbligo di segreto la rivelazione con modalità eccedenti rispetto alle finalità dell'eliminazione dell'illecito e, in particolare, la rivelazione al di fuori del canale di comunicazione specificamente predisposto a tal fine.

4. Considerazioni finali

Per considerazioni ulteriori, rispetto a quanto già detto, appare innanzitutto utile ricordare che l'art. 5 della Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione (UNCAC) indica con chiarezza l'esigenza di costruire politiche nazionali di prevenzione della corruzione che favoriscano il più possibile la partecipazione della società e che rispecchino principi di stato di diritto, integrità, trasparenza e responsabilità, nonché quello di buona gestione degli affari e dei beni pubblici.



Il successivo art. 13 dell'UNCAC invita ogni Stato ad adottare misure che promuovano l'attiva partecipazione di tutti i gruppi e individui che la compongono, nonché la presa di coscienza sulle cause e sugli effetti della corruzione⁸.

Resta da approfondire, dunque, quale sia la modalità più idonea – e compatibile con l'ordinamento interno – per incentivare i cittadini a segnalare comportamenti illeciti di cui siano a conoscenza, nel settore pubblico e nel settore privato, favorendo così l'emersione di fenomeni di corruzione.

La dottrina più autorevole si è espressa in maniera critica sull'ipotesi di introdurre in Italia, sul modello inglese o statunitense, un premio in denaro per chi denuncia (Cantone 2015) ritenendo, probabilmente, che quanti decidono di segnalare agiscono per effetto di una scelta personale, di adesione a un dovere civico, in qualità di cittadini onesti. Una simile impostazione non può che essere condivisa; allo stesso tempo, non si può non ricordare che coloro che denunciano e coraggiosamente si espongono, andando oltre la coltre di silenzio che spesso caratterizza i luoghi di lavoro, si trovano a gestire in maniera spesso solitaria conseguenze ingenti con costi di natura non solo economica, ma anche e soprattutto personale. A tal proposito sia sufficiente ricordare la recente storia balzata alla cronaca che ha visto protagonista un dipendente di una società quotata in borsa, controllata da Regione Lombardia; questi, a seguito delle denunce effettuate – in assenza delle tutele oggi introdotte

⁸ Il testo della Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione è consultabile su www.iusinitinere.it.



nell'ordinamento dalla legge n. 179 del 2017 – ha subito conseguenze di carattere personale particolarmente rilevanti, fino al licenziamento (Franzoso 2017).

Non vi sono dubbi che le nuove disposizioni a tutela del *whistleblowing* avrebbero potuto – almeno in astratto – garantire al segnalante maggiore tutele, ma è pur vero che un'analisi di impatto delle nuove norme andrà effettuata nel prossimo futuro quando le novità introdotte avranno potuto trovare una piena attuazione.

Per avere un quadro più completo dell'istituto sarà certamente necessario attendere sia l'aggiornamento delle citate linee guida ANAC n. 6 del 2015, sia l'adozione del regolamento sanzionatorio, oltre all'introduzione di una legge sulle *lobby* che intervenga a dettare disposizioni volte ad assicurare trasparenza sulle fondazioni politiche che, com'è noto, sono diventate uno dei canali di finanziamento della politica.

In occasione della presentazione del secondo monitoraggio nazionale sull'applicazione del *whistleblowing* reso disponibile dall'ANAC, è stato osservato che il legislatore ha provato a introdurre in Italia “un nuovo modo” di essere dipendente pubblico, inteso come un soggetto capace di richiamare l'attenzione dell'amministrazione pubblica su condotte di illegalità non riconducibili esclusivamente a una fattispecie penalistica di corruzione, quanto piuttosto comprensiva di comportamenti di *maladministration* riconducibili a una nozione ampia (e amministrativa) di corruzione (Cantone 2017). In tal senso, dunque, non si può che esprimere un giudizio complessivamente positivo su quanto realizzato fino a qui, anche se l'istituto è ancora caratterizzato da un clima di scetticismo e diffidenza che non gli consente di generare tutta l'efficacia che esso poten-



zialmente possiede. A tal riguardo appaiono significativi i dati messi a disposizione dall’Autorità che aiutano la riflessione con riferimento all’efficacia dell’istituto nel triennio 2015-2017.

Il numero delle segnalazioni ricevute dall’ANAC è tendenzialmente aumentato: nel 2015 sono state 200, nel 2016 sono diventate 252 mentre al 31 maggio 2017 il numero di segnalazioni è stato di 263. Ma ciò che probabilmente assume maggiore rilievo è il dato relativo al numero dei fascicoli che l’ANAC ha avviato rispetto alle segnalazioni ricevute: nel 2015 sono stati aperti 125 fascicoli, nel 2016, 174 fascicoli e nel 2017 (fino al 31 maggio) 141 fascicoli.

La scarsa consistenza numerica dei fascicoli avviati dall’ANAC, pur a fronte di un aumento delle segnalazioni ad essa trasmesse, lascia immaginare che al momento vi sia ancora una limitata conoscenza dell’istituto in esame e, in particolare, dei presupposti giuridici che devono necessariamente sussistere per qualificare il segnalante come *whistleblower* e conseguentemente accordargli le tutele previste dalla legge.

Per questa ragione si ritiene opportuno sollecitare un intervento che miri alla formazione dei dipendenti pubblici tale da garantire una maggiore conoscenza dell’istituto e favorire un aumento della partecipazione “consapevole” dei “segnalanti” alle politiche di prevenzione della corruzione. In tal senso, anche autorevole dottrina secondo cui «Dal momento che disinteresse e sfiducia preparano il terreno per la corruzione, il superamento di una massa critica di cittadini sensibili ai temi della questione morale è condizione necessaria per promuovere e valorizzare politiche anticorruzione formulate dal basso. Gli anticorpi più efficaci alla corruzione si trovano nell’attivismo della società civile. [...]» (Van-



nucci 2013, 59). Tale considerazione appare ancora più pregnante se il cittadino è anche un dipendente pubblico.

Nel frattempo è necessario che la pubblica amministrazione italiana dia attuazione alla disciplina vigente e valorizzi, in particolare, i c.d. codici di comportamento dei dipendenti pubblici. Come detto in premessa esiste un legame profondo fra la capacità di denunciare illeciti di cui si è venuti a conoscenza nell'ambito del proprio rapporto di lavoro e l'esercizio corretto della propria attività lavorativa. Prescindendo dalle motivazioni personali che possono spingere il dipendente a segnalare illeciti, e auspicando che i dipendenti pubblici aderiscano in massa all'idea di creare un controllo diffuso sull'operato pubblico da parte del cittadino tale da consentire l'emersione di fatti che possano arrecare un danno al bene comune.

In tale ottica i codici di comportamento dei dipendenti pubblici risultano uno strumento utile in quanto consentono di definire i confini entro cui i funzionari pubblici sono tenuti ad agire nell'esercizio dei propri doveri e sono lo strumento più adeguato per definire le conseguenze dell'inosservanza delle regole di condotte oltre a essere la sede ove prevedere forme di responsabilità sia in capo al responsabile della prevenzione della corruzione (in quanto destinatario delle segnalazioni) sia nei confronti di quei soggetti che a vario titolo possono intervenire nella fase di gestione delle segnalazioni del *whistleblower* (Corrado 2013, 275).

Il primo passo da compiere nella lotta alla corruzione nella pubblica amministrazione è nella direzione di migliorare il comportamento, la condotta dei dipendenti pubblici favorendo la diffusione di modelli rispettosi delle regole e del bene pubblico. La Nuova Zelanda già qualche anno addietro ha adottato una nuova versione del *Public Service Code of*



Conduct, entrato in vigore il 30 novembre 2007, ove è chiarito che il dipendente deve essere giusto, imparziale, responsabile e affidabile⁹.

L'art. 8 della citata Convenzione UNCAC fa espresso riferimento al Codice internazionale di condotta per i funzionari pubblici proposto a tutti gli Stati. Le Nazioni Unite hanno un Codice Etico che richiama ai più elevati standard di integrità il proprio personale, così come esiste il Codice di condotta per i funzionari dell'OCSE che espressamente sono invitati a denunciare comportamenti corruttivi ove ne vengano a conoscenza o nel caso sussistano forti motivi di sospetto; a livello europeo trova spazio sia il *Model code of conduct for public officials* adottato dal Consiglio d'Europa nel 2000¹⁰ per definire i principi cui deve ispirarsi il pubblico dipendente, le attività da evitare e le iniziative da adottare per superare situazioni problematiche (Spadaro e Pastore 2012, 26-27), sia il *Code of good administrative behavior* della Commissione europea.

⁹ Consultabile su <http://www.ssc.govt.nz/code>.

¹⁰ *Model code of conduct for public officials*; appendice alla raccomandazione n. R (2000) 10, adottata l'11 maggio 2000 dal Comitato dei ministri nel corso della 106a sessione



Bibliografia

AA.VV. (2013), *Il contrasto al fenomeno della corruzione nelle amministrazioni pubbliche*, Roma: Eurilink.

AA.VV. (2013), *La corruzione. Analisi delle esperienze internazionali*, Roma: Formez.

Bolognino, D. (2018), *Spunti di riflessione sui chiaro-scuro della formulazione della nuova normativa di tutela del dipendente che segnala l'illecito di cui alla l. n. 179 del 2017*, in *Amministrazione in cammino*, 13 marzo.

Cantone, R. (2015), *Il whistleblowing e la prevenzione della corruzione*, relazione al convegno presso l'Università LUISS Guido Carli, disponibile su <https://www.youtube.com> ;

Cantone, R. (2013), *La tutela del whistleblower: l'art. 54-bis del d.lgs. n. 165/2001 (art. 1, comma 51)*, in B.G. Mattarella, M. Pelissero (cur.), *La legge anticorruzione: prevenzione e repressione della corruzione*, Torino: Giappichelli, p. 243 ss.

Cantone, R. (2017 a), *Introduzione al Rapporto ANAC, Prevenzione della corruzione, segnalazione di illeciti e tutela del dipendente pubblico: presentazione del secondo monitoraggio nazionale sull'applicazione del whistleblowing*, 22 giugno.

Cantone, R. (2017 b), *Il sistema della prevenzione della corruzione in Italia*, Inaugurazione dell'Anno Accademico 2017-2018 - Dipartimento di Scienze Politiche - Università degli Studi di Perugia, disponibile in www.anticorruzione.it.

Cantone R., N. Parisi, A. Corrado, M.G. Greco (2017), *Prevenzione della corruzione, segnalazione di illeciti e tutela del dipendente pubblico: presenta-*



zione del secondo monitoraggio nazionale sull'applicazione del whistleblowing, Roma, 22 giugno.

Casadei, A. (cur.) (2015), *Legge 190/2012: disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e casi di studio*, Bologna; Bononia University Press, pp. 7-91.

Clarich, M. (2012), *Sulle resistenze all'interno dell'amministrazione si gioca il successo della legge anticorruzione*, in *Guida al Diritto*, n. 47.

Cingari, F. (2012), *Repressione e prevenzione della corruzione pubblica. Verso un modello di contrasto "integrato"*, Torino, Giappichelli, pp.93-146.

Corrado., A. (2013), *Incompatibilità degli incarichi e divieto di cumulo*, in AA.VV., *Il contrasto al fenomeno della corruzione nelle amministrazioni pubbliche*, Roma: Eurilink.

D'Alberti, M. (2017), *Il propagarsi della corruzione amministrativa*, in M. D'Alberti (cur.), *Corruzione e pubblica amministrazione*, Napoli: Jovene, pp. 1-19.

Di Petraro F., G. Fraschini (2011), *Lo strumento del "whistleblowing" all'interno del contesto aziendale*, in *Diritto e Pratica delle società*, 11/12 novembre 2011

Foà, S. (2013), *Le novità della legge anticorruzione*, in *Urbanistica e Appalti*, n. 3, pp. 293-306.

Forti, G. (cur.) (2003), *Il prezzo della tangente. La corruzione come sistema a dieci anni da "mani pulite"*, Milano: Vita e Pensiero.

Franzoso, A. (2017), *Il disobbediente*, prefazione di R. Cantone, Roma: Paper First.

Gandini, F. (2010), *La protezione dei whistleblower*, in F. Merloni, L. Vandelli (cur.), *La corruzione amministrativa. Cause, prevenzione e rimedi*, p. 167 ss.



Ghini, P. (2014), *L'utilizzo di un sistema di whistleblowing quale ausilio nella prevenzione delle frodi e dei reati*, in M. Levis, A. Perini (dir.), *La responsabilità amministrativa delle società e degli enti*, Bologna: Zanichelli, pp. 203-213

Giordano, M., M. Giua, F. Stella, V. Mirra, D. Corradini (cur.) (2015), *L'anticorruzione. Normativa, strumenti operativi e socialità*, Bologna: Filodiritto.

Jazzetti, A., A. Bove (2014), *La legge anticorruzione, vol. II Prevenzione e repressione della corruzione e dell'illegalità. La strategia amministrativa*, Napoli: Giapeto editore.

Marcias, A. (2016), *La disciplina del whistleblowing tra prospettive di riforma e funzioni dell'Autorità nazionale anticorruzione*, in I. Nicotra (cur.), *L'Autorità Nazionale Anticorruzione. Tra prevenzione e attività regolatoria*, Torino: Giappichelli.

Martinelli, F. (2017), *Il fenomeno del whistleblowing*, in www.giurisprudenzapenale.com

Mattarella, B.G., M. Pellissero (cur.) (2013), *La legge anticorruzione. Prevenzione e repressione della corruzione*, Torino: Giappichelli.

Mendes, J. (2009), *Good Administration in EU Law and the European Code of Good Administrative Behaviour*, EUI LAW Working papers, n.9, disponibile in <http://cadmus.eui.eu/handle/1814/12101>

Nicotra, I. (cur.) (2016), *L'Autorità Nazionale Anticorruzione. Tra prevenzione e attività regolatoria*, Torino: Giappichelli.

Niger, S. (2016), *Il whistleblowing tra prevenzione della corruzione e tutela del segnalante*, in www.astrid.it

Parisi, N. (2010), *"Whistleblowing": vincoli internazionali, adattamento interno e attitudine culturale*, in M. Centorrino, M. Lisciandra, N. Parisi, D.



Rinoldi, *La corruzione fra teoria economica, normativa internazionale, modelli di organizzazione di impresa*, collana on line “I quaderni europei”, Centro di documentazione europea – Università di Catania, n. 18.

Pietrosanti, G. (2010), *Il whistleblowing: la soffiata in cerca di tutela*, in *Guida al lavoro*, n. 8.

Sarcone, V. (2013), *La trasparenza amministrativa: da principio a diritto*, in AA.VV., *Il contrasto al fenomeno della corruzione nelle amministrazioni pubbliche*, Roma: Eurilink.

Savage, A., (2016), *Leaks, Whistleblowing and the Public Interest. The Law of Unauthorised Disclosures*, Cheltenham (UK): Edward Elgar publishing.

Spadaro, S., A. Pastore (2012), *La legge anticorruzione (6 novembre 2012, n. 190)*, Milano: Giuffrè – Il Penalista, pp. 26-27.

Tradati, P., *Il whistleblower nel nostro ordinamento giuslavoristico*, in www.diritto24.ilsole24ore.com.

Razzante, R. (2015), *La nuova regolamentazione anticorruzione*, Torino: Giappichelli, pp. 21-32.

Vannucci, A. (2013), *La corruzione in Italia: cause, dimensioni, effetti*, in B.G. Mattarella, M. Pelissero (cur.), *La legge anticorruzione. Prevenzione e repressione della corruzione*, Torino: Giappichelli, pp. 32-36.

Villone, M. (2010), *Alla ricerca della buona amministrazione perduta*, in *Questione giustizia*, n. 4

Determinazione ANAC n. 6 “Linee guida in materia di tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti (c.d. whistleblower) (2015), 28 aprile, in *Gazzetta Ufficiale*, serie generale, n. 110, 14 maggio 2015.



Relazione AIR alla Determinazione ANAC n. 6 “Linee guida in materia di tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti (c.d. whistleblower), disponibile in www.anticorruzione.it.

La corruzione in Italia. Per una politica di prevenzione, Rapporto della Commissione per lo studio e l’elaborazione di proposte in tema di trasparenza e prevenzione della corruzione nella pubblica amministrazione, pubblicato su www.governo.it, febbraio 2013.

Indagine conoscitiva in merito all’esame della proposta di legge AC 1751 Businarolo recante Disposizioni per la protezione degli autori di segnalazioni di reato o irregolarità nell’interesse pubblico, disponibile su www.camera.it.



Abstract

Protecting whistleblowers in Public Administration, between international rules and internal regulation

The article explores the evolution of whistleblowing in the Italian legal system, from the law 190/2012 to the most recently enacted law 179/2017. It presents an overview of European guidelines and best practices and makes reference to other legal systems, such as those of the United States and the United Kingdom, where laws on whistleblowing – which differ significantly from the Italian approach – have been applied in numerous cases in the recent past.

The article highlights the main changes brought about by the law 179/2017, ranging from widening the scope of application to introducing sanctions, and finds that further reform is required in order to address inconsistencies and gaps that remain in the legal framework. The National Anticorruption Authority will have to play its part by developing new guidelines and regulating the sanctions system.

Keywords: whistleblowing; public administration; National Anticorruption Authority; law 190/2012; law 179/2017.