



# CAMMINO DIRITTO

Rivista di informazione giuridica  
<https://rivista.camminodiritto.it>



## **WHISTLEBLOWING, TUTELA DEI LAVORATORI E D.LGS. N. 231/2001**

*In attesa dell'approvazione delle nuove linee guida A.N.AC., breve panoramica e rapidi cenni sulla normativa e sulla giurisprudenza in materia di "whistleblower".*

di **Davide Belloni**

IUS/07 - DIRITTO DEL LAVORO

Estratto dal n. 12/2019 - ISSN 2532-9871

Direttore responsabile

**Raffaele Giaquinto**

Pubblicato, Venerdì 27 Dicembre 2019

**Abstract:** The article offers a thorough overview of the national legislation on whistleblowing and on jurisprudence concerning the protection of workers, starting from the genesis of the whistleblowing regulation in the United States and Great Britain, the contents of the international Conventions approved by the United Nations, the European Council and the OECD (Organisation for the Economic Cooperation and Development) are reported, moving on to the analysis of regulation on whistleblowing in the European Union. The Italian legislation is illustrated, in particular the article 54-bis of the Legislative Decree no. 165/2001 (Testo unico sul pubblico impiego) and the subsequent extension of the regulation to the private sector also in relation to the Legislative Decree no. 231/2001 regulating bodies' liability for unlawful administrative acts relating to offences. Besides, the conditions and limits of whistleblower protection are illustrated, as well as the role of the National Anti-Corruption Authority (ANAC - Autorità Nazionale Anticorruzione) from which the publication of new guidelines on whistleblowing is shortly expected.

**Sommario:** 1. Introduzione 2. La genesi dell'istituto del "whistleblowing": Stati Uniti e Gran Bretagna, prima Convenzione 1999 e OCSE; 3. Il "whistleblowing" nell'Unione Europea (cenni); 4. Il panorama normativo italiano. Primo approccio: art. 54-bis del testo unico sul pubblico impiego (D.Lgs. n. 165/2001); 5. L'estensione della disciplina del "whistleblowing" al settore privato; 6. Condizioni e limiti della tutela del "whistleblower"; 7. Il ruolo dell'Autorità Nazionale Anticorruzione nell'ambito del "whistleblowing" e le linee guida; 8. Conclusioni.

## 1. Introduzione

Con il termine “whistleblowing” (letteralmente, dall’anglosassone “soffiare il fischietto”) si suole indicare la segnalazione di attività illecite da parte di un soggetto che ne sia venuto a conoscenza in occasione della prestazione lavorativa, al datore di lavoro o altro organismo interno all’organizzazione o azienda (c.d. whistleblowing “interno”) o a specifiche autorità competenti, quale ad esempio quella giudiziaria (c.d. whistleblowing “esterno”)<sup>[1]</sup>. Si tratta di un fenomeno che sta destando sempre più interesse in diversi ambiti, in quanto il legislatore, sull’onda di una chiara tendenza internazionale, si è occupato a più riprese di delineare una normativa avente lo scopo di tutelare il soggetto che, segnalando fenomeni d’illecito ed esponendosi, spesso rischia di mettere a repentaglio la propria carriera e, quindi, i propri mezzi di sostentamento: in ragione della segnalazione l’informatore può infatti, talvolta, subire azioni ritorsive da parte del datore di lavoro (si pensi a misure come il licenziamento, il demansionamento, il trasferimento, e così via) o dei colleghi, che ad esempio potrebbero dare luogo a fenomeni di ostracismo e mobbing, con ripercussioni negative dal punto di vista del danno alla salute o all’immagine<sup>[2]</sup>.

## 2. La genesi dell'istituto del "whistleblowing": Stati Uniti e Gran Bretagna, prima Convenzione 1999 e OCSE

Dal punto di vista storico e cronologico la figura del "whistleblower" è stata per la prima volta elaborata negli Stati Uniti, dove già nel 1863, con il False Claims Act (conosciuto anche come Lincoln Law), veniva per la prima volta riconosciuto al privato cittadino il diritto di fare causa, anche in nome del governo federale, a individui o società che avessero frodato o tentato di frodare lo Stato americano<sup>[3]</sup>. Tale normativa è poi stata oggetto di un importante emendamento nel 1986, al fine di consentire la corresponsione in favore del segnalante di una percentuale, in genere variabile tra il 15 e il 25 per cento, sul denaro recuperato o sui risarcimenti ottenuti dal Governo statunitense nei casi di frode che la sua segnalazione avesse contribuito a far emergere, è venuta così alla luce per la prima volta una componente che potremmo definire "premiale" del whistleblowing. E' stato calcolato che, in applicazione del False Claim Act il Governo americano abbia recuperato nel periodo che va dal 1987 al 2013 un importo di circa 40 miliardi di dollari. La disciplina è stata in seguito ulteriormente arricchita con il Whistleblower Protection Act del 1989, il Sarbanes-Oxley Act del 2002 e il Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act ("Dodd-Frank Act") del 2010, con cui sono state previste una serie di ulteriori ed estese garanzie a tutela del soggetto denunciante, tenuto conto dei rischi cui questi andava incontro nel segnalare gli illeciti di cui fosse venuto a conoscenza.

L'istituto guadagna consenso nel mondo anglosassone, così, tra i primi paesi a regolare il fenomeno in esame figura anche la Gran Bretagna, che con il Public Interest Disclosure Act del 1998 ha introdotto una normativa a protezione dei whistleblowers sia in ambito pubblico che in quello privato.

L'esigenza di favorire l'emersione di pratiche illecite, al contempo tutelando il lavoratore da possibili ritorsioni, è stata avvertita, sebbene in tempi successivi, anche dalle organizzazioni internazionali più note. In particolare, i primi passi sono stati mossi, con lo scopo di attuare un più incisivo contrasto al fenomeno della corruzione, con la Convenzione civile sulla corruzione emanata dal Consiglio d'Europa a Strasburgo il 4 novembre 1999<sup>[4]</sup>, ratificata dall'Italia con la legge 28 giugno 2012 n. 112, e la Convenzione dell'Organizzazione delle Nazioni Unite contro la corruzione adottata dalla Assemblea generale dell'ONU il 31 ottobre 2003<sup>[5]</sup>, ratificata con la legge 3 agosto 2009 n. 116, disposizione che include norme di adeguamento interno e modifiche al codice penale e al codice di procedura penale. Attraverso queste Convenzioni è stato richiesto agli Stati firmatari di prevedere e disciplinare meccanismi di tutela adeguati, rispettivamente, per i dipendenti e in generale per tutte le persone che, in buona fede, avessero segnalato fatti di corruzione alle autorità competenti. Con la raccomandazione del 30 aprile 2014, il Consiglio d'Europa ha poi invitato gli Stati aderenti a predisporre appositi strumenti, tra

cui una legislazione ad hoc, al fine di proteggere quei soggetti che, nell'ambito dell'attività lavorativa, divulgano informazioni su fatti che minacciano o pregiudicano un pubblico interesse e ha altresì definito i principi a cui gli Stati si sarebbero dovuti attenere nell'adozione delle specifiche misure.

Ancora, la necessità di proteggere i soggetti whistleblowers è stata sottolineata dall'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OCSE)<sup>[6]</sup>, che si occupa tutt'ora di emanare apposite linee guida dedicate sia al settore pubblico che a quello privato<sup>[7]</sup> ed inoltre di monitorare la situazione fattuale e giuridica negli ordinamenti dei singoli Paesi membri<sup>[8]</sup>.

### 3. Il "whistleblowing" nell'Unione Europea (cenni)

Quanto all'Unione Europea, si deve in primo luogo osservare che gli interventi sul tema del whistleblowing sono avvenuti solo in tempi relativamente recenti e, fino al 2019, esclusivamente in determinati e delicati settori caratterizzati da peculiari esigenze di trasparenza e legalità connesse alla tutela del mercato e del pubblico degli investitori. In particolare, con la Direttiva 2013/36/UE del 26 giugno 2013 e la Direttiva 2014/65/UE del 15 maggio 2014 (c.d. "MiFID II"), modificata dalla Direttiva 2016/1034/UE del 23 giugno 2016, sono state poste norme minime circa gli obblighi di denuncia di irregolarità e relativi meccanismi di tutela da adottare nell'ambito dell'attività bancaria e quella dell'intermediazione finanziaria.

Inoltre, con la Direttiva 2015/849/UE del 20 maggio 2015, relativa alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a fini di riciclaggio o finanziamento del terrorismo, l'Unione Europea ha imposto agli Stati membri l'introduzione di procedure specifiche per il ricevimento delle segnalazioni relative alle violazioni delle disposizioni nazionali di recepimento della direttiva e meccanismi in grado di assicurare un'adeguata tutela sia del soggetto segnalante che del soggetto segnalato nell'ambito di tutte quelle attività professionali che implicano il compimento di operazioni di natura finanziaria o societaria<sup>[9]</sup>.

Non va trascurato che nel 2018 la Commissione Europea<sup>[10]</sup>, manifestando la propria preoccupazione dinanzi agli scandali che avevano segnato pesantemente l'opinione pubblica e coinvolgenti importanti organizzazioni e imprese sia nel settore pubblico che privato, ha rilevato la necessità di emanare una nuova direttiva mirante ad armonizzare le frammentarie e talvolta settoriali normative degli Stati membri rafforzando in molti aspetti la tutela degli informatori. Nella proposta di direttiva<sup>[11]</sup> ha quindi evidenziato che l'introduzione di un efficace meccanismo di protezione dei whistleblowers - individui di regola poco inclini a segnalare, nel timore di conseguenze giuridiche, lavorative o

finanziarie - oltre a permettere la prevenzione di danni e l'individuazione di minacce o pregiudizi al pubblico interesse che diversamente non verrebbero alla luce e garantire le fondamentali libertà di espressione e dei mezzi di comunicazione, inciderebbe positivamente anche sull'applicazione del diritto dell'Unione Europea, in quanto la denuncia potrebbe portare all'indagine e al perseguimento di casi in cui risultano violate tali norme. La Commissione ha altresì richiamato uno studio effettuato per suo conto nel 2017<sup>[12]</sup>, secondo il quale la perdita di benefici potenziali dovuta all'assenza di strumenti di tutela dei whistleblower, solo nel settore degli appalti pubblici, ammonta a svariati miliardi di euro l'anno per l'Unione Europea nel suo complesso e del resto l'esperienza americana ha storicamente confermato questo dato<sup>[13]</sup>.

La direttiva in questione è stata approvata da una larga maggioranza, con emendamenti, il 16 aprile 2019<sup>[14]</sup>: essa stabilisce nuove regole al fine di proteggere gli informatori che denunciino violazioni del diritto dell'Unione Europea, e pertanto in cruciali e ampi settori disciplinati dallo stesso come quello degli appalti pubblici, dei servizi finanziari, del riciclaggio di denaro, della sicurezza dei prodotti e dei trasporti, della sicurezza nucleare, della salute pubblica e della protezione dei consumatori e dei dati. La normativa europea vieta le ritorsioni dei datori di lavoro e introduce delle salvaguardie, per evitare che chi denuncia sia sospeso, demansionato e intimidito o che si trovi ad affrontare altre forme di conseguenze negative e viene anche prevista la tutela di coloro che assistono i whistleblower, come i facilitatori, i colleghi e i parenti.

#### **4. Il panorama normativo italiano. Primo approccio: art. 54-bis del testo unico sul pubblico impiego (D.Lgs. n. 165/2001)**

Nel nostro ordinamento, il legislatore italiano ha atteso fino al 2012 per introdurre una prima disciplina organica del "whistleblowing", sebbene limitata al settore pubblico. Il riferimento è all'art. 54-bis, rubricato "Tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti" e inserito nel corpo del testo unico sul pubblico impiego (D.Lgs. n. 165/2001) ad opera della legge n. 190/2012, recante "Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione" (meglio conosciuta come "Legge Severino" o "Legge anticorruzione") e volta a rafforzare il contrasto al fenomeno dilagante della corruzione nella pubblica amministrazione<sup>[15]</sup>.

Prima dell'introduzione di tale innovativa norma, l'ordinamento difettava di qualsiasi strumento di tutela contro eventuali ritorsioni subite dal pubblico ufficiale<sup>[16]</sup> che, per evitare di incorrere nel reato ex art. 361 c.p.<sup>[17]</sup>, denunciava irregolarità di cui fosse venuto a conoscenza nello svolgimento della propria attività.

L'art. 54-bis, successivamente integrato e modificato<sup>[18]</sup>, prevede nella sua attuale

formulazione che il pubblico dipendente<sup>[19]</sup> che, nell'interesse dell'integrità della pubblica amministrazione, segnala al Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza (RPCT), figura interna all'amministrazione<sup>[20]</sup>, ovvero all'Autorità nazionale anticorruzione (A.N.AC.)<sup>[21]</sup>, o denuncia all'autorità giudiziaria ordinaria o a quella contabile condotte illecite di cui sia venuto a conoscenza in ragione del proprio rapporto di lavoro, non possa essere in ragione della segnalazione sanzionato, demansionato, licenziato, trasferito, o sottoposto ad altra misura organizzativa avente effetti negativi, diretti o indiretti, sulle condizioni di lavoro.

L'adozione di misure ritenute ritorsive nei confronti del segnalante è comunicata in ogni caso dall'interessato o dalle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative nell'amministrazione nella quale le stesse sono state poste in essere all'A.N.AC., autorità che ha il potere di applicare al responsabile dell'adozione di tali misure una sanzione amministrativa pecuniaria.

Sul piano delle tutele assicurate al lavoratore che decida di segnalare le pratiche scorrette, la norma in parola, al comma 7, stabilisce un'inversione dell'onere probatorio, poiché pone a carico dell'amministrazione pubblica o dell'ente dimostrare che le misure discriminatorie o ritorsive, adottate nei confronti dello stesso, sono motivate da ragioni estranee alla segnalazione stessa: in mancanza di tale prova, gli atti discriminatori o ritorsivi adottati dall'amministrazione o dall'ente sono nulli e, in caso di licenziamento, ai sensi del comma 8 il soggetto è reintegrato nel posto di lavoro.

Inoltre, il comma 3 statuisce che l'identità di chi denuncia non può essere rivelata (con i limiti previsti dall'art. 54-bis stesso con specifico riferimento al procedimento penale<sup>[22]</sup> e al procedimento disciplinare) e la riservatezza è garantita attraverso una gestione informatizzata delle segnalazioni, secondo le modalità indicate da A.N.AC., in apposite linee guida. Il comma successivo dispone, altresì, che la segnalazione è **sottratta** all'accesso ai sensi degli artt. 22 ss. della legge 7 agosto 1990, n. 241 relativa al procedimento amministrativo e al diritto di accesso ai documenti amministrativi.

Infine, il legislatore si preoccupa di precisare, al comma 9, che i meccanismi di protezione non sono garantiti nei casi in cui sia accertata, anche con sentenza di primo grado, la responsabilità penale del segnalante, per i reati di calunnia o diffamazione o comunque per reati commessi attraverso la denuncia, ovvero la sua responsabilità civile, per lo stesso titolo, nei casi di dolo o colpa grave.

## 5. L'estensione della disciplina del "whistleblowing" al settore privato

È stato necessario attendere fino al 2017 per l'introduzione di una regolamentazione

organica del "whistleblowing" in ambito privato.

Prima di quel momento, a livello generale erano rinvenibili solo due riferimenti normativi isolati.

Veniva in rilievo, innanzitutto, l'art. 20, comma 2, lett. e) del Testo unico sulla salute e sicurezza sul lavoro (Decreto Legislativo 9 aprile 2008, n. 81 rubricato "Attuazione dell'articolo 1 della legge 3 agosto 2007, n. 123, in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro), che impone ai lavoratori di segnalare immediatamente al datore di lavoro, al dirigente o al preposto le deficienze dei mezzi, delle attrezzature e dei dispositivi di protezione, nonché qualsiasi eventuale condizione di pericolo di cui vengano a conoscenza, adoperandosi direttamente, in caso di urgenza, nell'ambito delle proprie competenze e possibilità e (fatto salvo l'obbligo di non rimuovere o modificare senza autorizzazione i dispositivi di sicurezza o di segnalazione o di controllo) per eliminare o ridurre le situazioni di pericolo grave e incombente, dandone notizia al rappresentante dei lavoratori per la sicurezza.

Altra disposizione rilevante era ed è poi l'art. 6, comma 2, lett. d), del D.Lgs. n. 231/2001, recante la disciplina della responsabilità amministrativa delle persone giuridiche, delle società e delle associazioni anche prive di personalità giuridica. Esso dispone che i modelli organizzativi adottati dall'ente al fine di prevenire la commissione di reati a suo vantaggio o nel suo interesse, debbano necessariamente prevedere obblighi di informazione nei confronti dell'organismo deputato a vigilare sul funzionamento e l'osservanza dei modelli stessi.

Il legislatore era invece intervenuto per regolare il fenomeno del "whistleblowing" in alcuni specifici settori, in sede di recepimento delle direttive dell'Unione Europea sopra menzionate. In particolare, il D.Lgs. n. 72/2015 e il D.Lgs. n. 129/2017, nel recepire la Direttiva 2013/36/UE del 26 giugno 2013 e la Direttiva 2016/1034/UE che ha modificato la direttiva 2014/65/UE, avevano introdotto nuove norme nell'ambito del Testo unico bancario (D.Lgs. n. 385/1993) e del Testo unico della finanza (D.Lgs. n. 58/1998) che tutt'ora prevedono specifiche disposizioni per la segnalazione interna di eventuali violazioni delle norme disciplinanti l'attività bancaria, assicurativa e di intermediazione finanziaria<sup>[23]</sup>.

Il D.Lgs. n. 90/2017, nel recepire la menzionata Direttiva 2015/849/UE relativa alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a fini di riciclaggio o finanziamento del terrorismo, aveva inoltre inserito una nuova norma, l'art. 48, nell'ambito del D.Lgs. n. 231/2007 (che a sua volta aveva recepito le precedenti direttive antiriciclaggio<sup>[24]</sup>), che impone ai soggetti obbligati di adottare le procedure idonee per la segnalazione da parte di

dipendenti o di persone in posizione comparabile di violazioni potenziali o effettive delle disposizioni di prevenzione del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo.

La legge 30 novembre 2017, n. 179, recante “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”, oltre a modificare, con l’art. 1, il sopra menzionato art. 54-bis del TU pubblico impiego<sup>[25]</sup>, con l’art. 2 ha integrato il contenuto dell’art. 6 del D.Lgs. n. 231/2001 mediante l’inserimento di un nuovo comma 2-bis.

È stato così arricchito in maniera significativa il quadro normativo frammentario appena delineato. La norma dispone, infatti, che nei modelli organizzativi degli enti forniti di personalità giuridica, delle società e delle associazioni anche prive di personalità giuridica<sup>[26]</sup> debbano essere previsti più canali, di cui almeno uno alternativo caratterizzato da modalità informatiche, che consentano sia ai soggetti che nell’ente rivestano un ruolo apicale, sia ai sottoposti, di presentare, a tutela dell’integrità della persona giuridica, segnalazioni circostanziate relative a condotte illecite rilevanti ai sensi del Decreto stesso fondate su elementi di fatto precisi e concordanti o di violazioni del modello di organizzazione o gestione dell’ente, di cui siano venuti a conoscenza in ragione delle funzioni svolte.

La norma impone che sia garantita la riservatezza dell’identità del segnalante e vieta di porre in essere atti di ritorsione o discriminatori, diretti o indiretti, nei confronti del segnalante per motivi collegati, direttamente o indirettamente, alla segnalazione. L’eventuale adozione di misure discriminatorie nei confronti del whistleblower può essere denunciata all’Ispettorato nazionale del lavoro, oltre che dal segnalante, anche dall’organizzazione sindacale da questi incaricata.

Inoltre, i modelli di organizzazione e di gestione ex D.Lgs. n. 231/2001 devono prevedere, nel sistema disciplinare idoneo a sanzionare il mancato rispetto delle misure indicate nei modelli stessi, sanzioni nei confronti di chi viola le misure di tutela del segnalante, nonché nei confronti di chi effettua con dolo o colpa grave segnalazioni che dovessero rivelarsi poi infondate.

Il comma 2-quater, inoltre, analogamente all’art. 54-bis del TU pubblico impiego, sancisce la nullità del licenziamento ritorsivo o discriminatorio, il mutamento di mansioni, nonché qualsiasi altra misura ritorsiva o discriminatoria adottata nei confronti del soggetto segnalante.

La norma prevede che sia onere del datore di lavoro, in caso di controversie legate all’irrogazione di sanzioni disciplinari, o a demansionamenti, licenziamenti, trasferimenti,

o sottoposizione del whistleblower ad altra misura organizzativa avente effetti negativi, diretti o indiretti, sulle condizioni di lavoro, successivi alla presentazione della segnalazione, dimostrare che tali misure sono fondate su ragioni estranee alla segnalazione stessa.

Particolarmente importanti sono, tuttavia, anche le previsioni contenute nell'art. 3 della nuova legge. Il legislatore interviene, infatti, sui presupposti applicativi di altre norme, sia civilistiche che penalistiche, che vietano la diffusione di notizie che è interesse dell'organizzazione o impresa mantenere riservate e che sarebbero, pertanto, astrattamente applicabili al segnalante.

In primo luogo, il comma 1 amplia la tutela del whistleblower sancendo espressamente che, nel caso di segnalazioni o denunce effettuate in conformità all'art. 54-bis TU pubblico impiego e all'art. 6 del D.Lgs. n. 231/2001, "il perseguimento dell'interesse all'integrità delle amministrazioni, pubbliche e private, nonché alla prevenzione e alla repressione delle malversazioni, costituisce giusta causa di rivelazione di notizie coperte dall'obbligo di segreto" di cui agli artt. 326<sup>[27]</sup>, 622<sup>[28]</sup> e 623 c.p.<sup>[29]</sup> e 2105 c.c.<sup>[30]</sup>

Sul punto il legislatore sembra recepire quanto già affermato dalla giurisprudenza, sia penale che civile, secondo cui la divulgazione di informazioni, se effettuata dal lavoratore nel rispetto della verità dei fatti e della contenenza della forma espositiva, non determina una violazione dell'obbligo di fedeltà. Nel bilanciamento tra l'esigenza di garantire la segretezza delle informazioni, da un lato, e la libertà del lavoratore di riferire circa i fatti illeciti di cui sia venuto a conoscenza, l'interesse all'integrità dell'amministrazione pubblica o privata e alla prevenzione delle malversazioni, la prima è pertanto destinata a soccombere.

## 6. Condizioni e limiti della tutela del "whistleblower"

Si è già visto che, ai sensi dell'art. 54-bis del TU pubblico impiego, l'operatività dei meccanismi di protezione è esclusa nei casi in cui sia accertata, anche con sentenza di primo grado, la responsabilità penale del segnalante, per i reati di calunnia o diffamazione o comunque per reati commessi attraverso la denuncia, ovvero la sua responsabilità civile, per lo stesso titolo, nei casi di dolo o colpa grave<sup>[31]</sup>. La previsione è conforme a quanto previsto dalle norme internazionali precedentemente esaminate, che tendono sempre a precisare che la tutela del whistleblower è assicurata solo qualora lo stesso agisca in buona fede.

La legge n. 179/2017 pone, tuttavia, ulteriori limiti alla tutela del whistleblower. Emerge infatti dallo stesso art. 3 che affinché possa operare la scriminante della giusta causa è

necessario che il segnalante proceda alla divulgazione delle informazioni, oltre che “nelle forme e nei limiti” di cui all’art. 54-bis del TU pubblico impiego e dell’art. 6 del d.lgs. n. 231/2001: in conformità a tale disposizione, la giurisprudenza ha recentemente avuto modo di chiarire che la normativa a tutela del whistleblower si limita “a scongiurare conseguenze sfavorevoli, limitatamente al rapporto di impiego, per il segnalante che acquisisca, nel contesto lavorativo, notizia di un’attività illecita, mentre non fonda alcun obbligo di attiva acquisizione di informazioni, autorizzando improprie attività investigative, in violazione dei limiti posti dalla legge”<sup>[32]</sup>.

Ancora, la segnalazione non deve essere effettuata per scopi meramente personali ma per la finalità indicata dal comma 1 dell’art. 3, ovvero il perseguimento dell’interesse all’integrità dell’amministrazione pubblica o privata nonché alla prevenzione e alla repressione delle malversazioni<sup>[33]</sup>. Il comma 3 specifica, inoltre che le notizie non devono essere rivelate con “modalità eccedenti rispetto alle finalità dell’eliminazione dell’illecito” e, in particolare, “al di fuori del canale di comunicazione specificamente predisposto a tal fine”.

Il comma 2, infine, esclude l’applicabilità della scriminante “nel caso in cui 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” e sia, pertanto, un soggetto esterno con l’ente o l’impresa.

## **7. Il ruolo dell’Autorità Nazionale Anticorruzione nell’ambito del "whistleblowing" e le linee guida**

Per quanto concerne il settore pubblico, un ruolo particolarmente importante è rivestito, come si è già avuto modo di rilevare, dall’Autorità Nazionale Anticorruzione (A.N.AC), autorità amministrativa indipendente istituita - in attuazione della Convenzione ONU del 2003 sopra menzionata e della Convenzione penale sulla corruzione emanata dal Consiglio d’Europa il 27 gennaio 1999, ratificata dall’Italia con la legge n. 110/2012 - dall’art. 1, comma 1 della legge n. 190/2012, con la funzione di prevenire la corruzione nell’ambito delle amministrazioni pubbliche e nelle società partecipate e controllate<sup>[34]</sup>.

Quanto al suo ruolo nello specifico ambito del "whistleblowing", l’art. 54-bis del TU pubblico impiego, al comma 1, individua l’Autorità Nazionale Anticorruzione quale possibile destinataria delle segnalazioni del "whistleblower", nonché delle comunicazioni relative all’adozione di misure ritorsive nei confronti dello stesso. L’autorità, a sua volta, informa il Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei ministri o gli altri organismi di garanzia o di disciplina per le attività e gli eventuali provvedimenti di competenza<sup>[35]</sup>.

Fatto salvo ogni diverso profilo di responsabilità (civile, penale, disciplinare), l'Autorità Nazionale Anticorruzione è titolare, ai sensi del comma 6, di un autonomo potere sanzionatorio, in tre specifici casi: l'Autorità applica una sanzione amministrativa pecuniaria, la cui entità della sanzione tenuto conto delle dimensioni dell'amministrazione o dell'ente cui si riferisce la segnalazione, oltre che nell'ipotesi in cui sia accertata l'adozione di misure discriminatorie nei confronti del segnalante, anche in quella in cui accertata l'assenza di procedure per l'inoltro e la gestione delle segnalazioni ovvero l'adozione di procedure conformi alle modalità delineate dalle linee guide emanate dall'A.N.AC. nonché in quella in cui sia accertato il mancato svolgimento da parte del responsabile di attività di verifica e analisi delle segnalazioni ricevute.

Sull'esercizio di tale potere sanzionatorio l'Autorità Nazionale Anticorruzione ha provveduto a emanare, con Delibera n. 1033 del 30 ottobre 2018, un apposito Regolamento, recante "L'esercizio del potere sanzionatorio in materia di tutela degli autori di segnalazioni di reati o irregolarità di cui siano venuti a conoscenza nell'ambito di un rapporto di lavoro di cui all'art. 54-bis del decreto legislativo n. 165/2001 (c.d. whistleblowing)". Esso è stato recentemente modificato con Delibera n. 312 del 10 aprile 2019.

All'Autorità è, inoltre, attribuito dalla legge anche un potere regolatorio: l'autorità, ai sensi del comma 5 dell'art. 54-bis, ha infatti il compito di adottare apposite linee guida "relative alle procedure per la presentazione e la gestione delle segnalazioni". Le linee guida, rivolgendosi alle pubbliche amministrazioni e agli altri enti tenuti a prevedere misure di tutela per il dipendente che segnala illeciti commessi all'interno dell'amministrazione di appartenenza, hanno, quindi, l'obiettivo di fornire indicazioni sull'applicazione della normativa. Contengono, inoltre, anche indicazioni utili anche per i potenziali "whistleblowers".

Le prime linee guida sono state emanate dall'Autorità Nazionale Anticorruzione con Determinazione n. 6 del 28 aprile 2015. Esse rivestono particolare importanza poiché, a ben vedere, non si limitano a suggerire un regime sostanziale e un modello procedurale del trattamento delle segnalazioni per dare effettiva attuazione alla disciplina normativa, ma contengono altresì raccomandazioni rivolte al legislatore al fine di migliorare l'assetto giuridico esistente<sup>[36]</sup>.

Alcune di queste sono state accolte con la legge 179/2017: si pensi, ad esempio, all'ampliamento dell'istituto agli enti di diritto privato in controllo pubblico e agli enti pubblici economici, nonché ai consulenti e ai collaboratori di imprese fornitrici dell'amministrazione, o all'assegnazione del ruolo di destinatario delle segnalazioni al

Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza.

## 8. Conclusioni

Va da ultimo ricordato che il 23 luglio 2019 l'Autorità Nazionale Anticorruzione ha approvato in via preliminare un nuovo schema di linee guida in materia di "whistleblowing" e ha proceduto alla pubblicazione dello stesso sul sito web il giorno successivo, per consentire la presentazione di eventuali osservazioni da parte dei soggetti interessati entro il 15 settembre 2019<sup>[37]</sup>.

Nelle nuove linee guida, l'Autorità dà preliminarmente conto delle modifiche normative apportate dalla legge n. 179/2017; individua, poi, l'esatto ambito di applicazione oggettivo e soggettivo dell'istituto (parte prima), le modalità di gestione delle segnalazioni (parte seconda) e, infine, dà conto delle procedure di gestione delle segnalazioni da parte dell'A.N.AC. stessa (parte terza). Sotto altro profilo, non va trascurata, infine, l'attività di valutazione periodica svolta dall'Autorità Nazionale Anticorruzione al fine di monitorare lo stato di applicazione del "whistleblowing" in Italia e di evidenziarne le eventuali criticità<sup>[38]</sup>.

Il quarto rapporto annuale sull'applicazione del "whistleblowing" è stato pubblicato il 16 luglio 2019: esso dà conto del numero delle ridotte segnalazioni giunte all'Autorità Nazionale Anticorruzione e dell'area geografica di provenienza, del ruolo svolto dal soggetto segnalante, della tipologia di condotte illecite segnalate, dell'ente di appartenenza del segnalante. Resta il fatto, apparentemente confermato dai dati diffusi dall'A.N.AC., che aspetti socioculturali poco edificanti ancora presenti in svariati ambienti e contesti nazionali, imprimano una forza contraria al dispiegarsi degli effetti positivi della normativa sul "whistleblowing", nondimeno, appare necessario attendere che i meccanismi introdotti nell'ordinamento giungano ad una più compiuta maturazione, nella percezione dei singoli consociati, prima di poter avanzare un giudizio definitivo sul punto, tenendo anche conto degli orientamenti che emergeranno dalla giurisprudenza.

## Note e riferimenti bibliografici

[1] Più diffusamente sul tema: Rinoldi, D. G., Parisi, N., Frascini, G. (eds.), Il whistleblowing. Nuovo strumento di lotta alla corruzione, Bonanno Editore, Catania 2011. Ghini P., L'utilizzo di un sistema di whistleblowing quale ausilio nella prevenzione delle frodi e dei reati, in La responsabilità amministrativa delle società e degli enti, 2011. Belsito V., Il whistleblowing. Tutele e rischi per il soffiatore, ed. Cacucci, 2013. D'Amora F., Il whistleblowing dopo la l. n. 179/2017, Giuffrè, 2019.

[2] La Giurisprudenza, sia nazionale che comunitaria, ha generalmente ricondotto la tutela del whistleblower al diritto di critica (Guja v. Moldova, 2008, CEDU e Bucur v. Romania, 2013, CEDU) e alla libertà di espressione (Cass., Sez. Lav., sentenza 15 marzo 2013 n. 6501 che, nella prospettiva di tutelare il segnalante, ha precisato che non costituisce giusta causa o giustificato motivo di licenziamento l'aver il dipendente reso noto all'Autorità Giudiziaria fatti di potenziale rilevanza penale accaduti presso l'azienda in cui lavora).

[3] Per un approfondimento di diritto comparato e su altri ordinamenti si vedano anche: Thüsing G., Forst G., *Whistleblowing - A Comparative Study*, Ed. Springer; 2018. Lombard S., Brand V., Austin J., *Corporate Whistleblowing Regulation: Theory, Practice, and Design*, Ed. Springer. Brungs M., *Whistleblowing: Eine Untersuchung Arbeitsrechtlicher Aspekte Und Des Reformbedarfs Nach Der Entscheidung Des Europaeischen Gerichtshofs Fuer Menschenrechte*, Ed. Peter Lang Pub Inc 2016. Bowers Qc J., Fodder M., Lewis J., Mitchell J., *Whistleblowing. Law and Practice*, Oxford, London, 2012. Harvard Law School, *Corporate Law - Securities Regulation - Congress Expands Incentives for Whistleblowers to Report Suspected Violations to the SEC*, Cambridge, Boston, MA, 2011. Mendelsohn J., *Calling the Boss or Calling the Press: A Comparison of British and American Responses to Internal and External Whistleblowing*, *Washington University Global Studies Law Review*, 2009. Zingales L., Dyck A., Morse A., *Who Blows the Whistle on Corporate Fraud?*, *The Journal of Finance*, 2010.

[4] L'art. 9, rubricato "Tutela dei dipendenti", statuisce che "Ciascuna Parte prevede nel suo diritto interno un'adeguata tutela contro qualsiasi sanzione ingiustificata nei confronti di dipendenti i quali, in buona fede e sulla base di ragionevoli sospetti, denunciano fatti di corruzione alle persone o autorità responsabili".

[5] L'art. 33, rubricato "Protezione delle persone che comunicano informazioni", prevede che "Ciascuno Stato Parte esamina la possibilità di incorporare nel proprio sistema giuridico le misure appropriate per proteggere da qualsiasi trattamento ingiustificato ogni persona che segnali alle autorità competenti, in buona fede e sulla base di ragionevoli sospetti, qualsiasi fatto concernente i reati stabiliti dalla presente Convenzione".

[6] Istituita con la Convenzione sull'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico, firmata il 14 dicembre 1960 con l'obiettivo di favorire lo sviluppo economico e gli scambi tra i diversi Paesi.

[7] Si vedano, in particolare, i seguenti documenti: "Recommendation of the Council on Guidelines for managing conflict of interest in the public service" del 28 maggio 2003; "Recommendation of the Council for Further Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions" del 26 novembre 2009; "Good Practice

Guidance on Internal Controls, Ethics, and Compliance” del 18 febbraio 2010; “OECD Guidelines for Multinational Enterprises” del 25 maggio 2011; “G20/OECD Principles of Corporate Governance” del 15-16 novembre 2015.

[8] Si veda "OECD, Whistleblower Protection" ([Link](#))

[9] L’art. 2 elenca in maniera specifica i soggetti obbligati.

[10] COM(2018) 214 (“Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio e al Comitato Economico e Sociale Europeo - Rafforzare la protezione degli informatori a livello di Unione europea”).

[11] COM(2018) 218 (“Proposta di direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio riguardante la protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell’Unione”).

[12] Commissione Europea, “Estimating the economic benefits of whistleblower protection in public procurement”, luglio 2017 - [Link](#)

[13] White S., Le “whistleblower” dans les institutions de l’Union européenne: l’oiseau est-il apprivoisé? in *Revue de Marché commun et de l’Union européenne*, n. 540, Juillet-Aout. 2010. White S., Whistleblowing and freedom of expression for public servants in Europe: the limits of legal protection, 2012.

[14] Dal sito web ufficiale del Parlamento Europeo, "Whistleblower: approvate norme UE per proteggere gli informatori" ([Link](#))

[15] La “legge anticorruzione” ha, in estrema sintesi, rimodulato alcune norme incriminatrici (in particolare, la fattispecie di concussione è stata oggetto di “spacchettamento”, dando vita a diverse fattispecie), inasprito il trattamento sanzionatorio previsto per alcune ipotesi di reato (tra cui, ad esempio, il peculato e la corruzione per un atto contrario ai doveri d’ufficio) e introdotto nuove fattispecie (segnatamente, il traffico di influenze illecite).

[16] Ai sensi dell’art. 357 c.p., “Agli effetti della legge penale, sono pubblici ufficiali coloro i quali esercitano una pubblica funzione legislativa, giudiziaria o amministrativa. Agli stessi effetti è pubblica la funzione amministrativa disciplinata da norme di diritto pubblico e da atti autoritativi e caratterizzata dalla formazione e dalla manifestazione della volontà della pubblica amministrazione o dal suo svolgersi per mezzo di poteri autoritativi

o certificativi”.

[17] L’art. 361 c.p. dispone che “Il pubblico ufficiale, il quale omette o ritarda di denunciare all’Autorità giudiziaria, o ad un’altra Autorità che a quella abbia obbligo di riferirne, un reato di cui ha avuto notizia nell’esercizio o a causa delle sue funzioni, è punito con la multa da trenta euro a cinquecentosedici euro. La pena è della reclusione fino ad un anno, se il colpevole è un ufficiale o un agente di polizia giudiziaria [c.p.p. 57], che ha avuto comunque notizia di un reato del quale doveva fare rapporto [c.p.p. 330-332, 347]. Le disposizioni precedenti non si applicano se si tratta di delitto punibile a querela della persona offesa”.

[18] In particolare, dall’art. 31, comma 1 del d.l. n. 90/2014, n. 90, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 114/2014 che ha, tra l’altro, incluso espressamente l’Autorità nazionale anticorruzione, di cui si dirà infra, tra i soggetti competenti a ricevere le segnalazioni, e dall’art. 1, comma 1 della legge n. 179/2017, per cui si rimanda alla nota n. 19.

[19] Quanto alla nozione di “dipendente pubblico”, il comma 2 specifica che “Ai fini del presente articolo, per dipendente pubblico si intende il dipendente delle amministrazioni pubbliche di cui all’articolo 1, comma 2, ivi compreso il dipendente di cui all’articolo 3, il dipendente di un ente pubblico economico ovvero il dipendente di un ente di diritto privato sottoposto a controllo pubblico ai sensi dell’articolo 2359 del codice civile. La disciplina di cui al presente articolo si applica anche ai lavoratori e ai collaboratori delle imprese fornitrici di beni o servizi e che realizzano opere in favore dell’amministrazione pubblica”.

[20] L’art. 1, comma 7 della legge n. 190/2012, che così dispone: “L’organo di indirizzo individua, di norma tra i dirigenti di ruolo in servizio, il Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza, disponendo le eventuali modifiche organizzative necessarie per assicurare funzioni e poteri idonei per lo svolgimento dell’incarico con piena autonomia ed effettività. Negli enti locali, il Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza è individuato, di norma, nel segretario o nel dirigente apicale, salva diversa e motivata determinazione. (...). Il Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza segnala all’organo di indirizzo e all’organismo indipendente di valutazione le disfunzioni inerenti all’attuazione delle misure in materia di prevenzione della corruzione e di trasparenza e indica agli uffici competenti all’esercizio dell’azione disciplinare i nominativi dei dipendenti che non hanno attuato correttamente le misure in materia di prevenzione della corruzione e di trasparenza. Eventuali misure discriminatorie, dirette o indirette, nei confronti del Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza per motivi collegati, direttamente o indirettamente, allo svolgimento delle sue funzioni devono essere segnalate all’Autorità nazionale

anticorruzione, che può chiedere informazioni all'organo di indirizzo e intervenire nelle forme di cui al comma 3, articolo 15, decreto legislativo 8 aprile 2013, n. 39”.

[21] Per quanto riguarda la natura e il ruolo dell'ANAC, si veda il relativo paragrafo infra.

[22] Sul punto si veda Cass. Pen., Sez. VI, n. 9047/2018 e Cass. Pen., Sez VI, n. 9041/2018.

[23] In particolare, l'art. 52-bis TUB, che disciplina i “Sistemi interni di segnalazione delle violazioni”, prevede quanto segue: “1. Le banche e le relative capogruppo adottano procedure specifiche per la segnalazione al proprio interno da parte del personale di atti o fatti che possano costituire una violazione delle norme disciplinanti l'attività bancaria. 2. Le procedure di cui al comma 1 sono idonee a: a) garantire la riservatezza dei dati personali del segnalante e del presunto responsabile della violazione, ferme restando le regole che disciplinano le indagini o i procedimenti avviati dall'autorità giudiziaria in relazione ai fatti oggetto della segnalazione; b) tutelare adeguatamente il soggetto segnalante contro condotte ritorsive, discriminatorie o comunque sleali conseguenti la segnalazione; c) assicurare per la segnalazione un canale specifico, indipendente e autonomo. 3. La presentazione di una segnalazione non costituisce di per sé violazione degli obblighi derivanti dal rapporto di lavoro. 4. La disposizione di cui all'articolo 7, comma 2, del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, non trova applicazione con riguardo all'identità del segnalante, che può essere rivelata solo con il suo consenso o quando la conoscenza sia indispensabile per la difesa del segnalato. 5. La Banca d'Italia emana disposizioni attuative del presente articolo”.

L'art. 8-bis TUF, riferito all'attività degli intermediari finanziari e di tenore analogo, è stato poi abrogato con il D.Lgs. n. 129/2017 che, in attuazione della Direttiva 2014/65/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 15 maggio 2014, ha introdotto gli artt. 4-undecies sui sistemi interni di segnalazione delle violazioni e 4-duodecies sulla procedura di segnalazione alle Autorità di Vigilanza.

L'art. 4-undecies dispone quanto segue: “1. I soggetti di cui alle parti II e III adottano procedure specifiche per la segnalazione al proprio interno, da parte del personale, di atti o fatti che possano costituire violazioni delle norme disciplinanti l'attività svolta, nonché del regolamento (UE) n. 596/2014. (78) 2. Le procedure previste al comma 1 sono idonee a garantire: a) la riservatezza dei dati personali del segnalante e del presunto responsabile della violazione, ferme restando le regole che disciplinano le indagini o i procedimenti avviati dall'autorità giudiziaria in relazione ai fatti oggetto della segnalazione; l'identità del segnalante è sottratta all'applicazione dell'articolo 7, comma 2, del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, e non può essere rivelata per tutte le fasi della procedura, salvo suo consenso o quando la conoscenza sia indispensabile per la difesa del segnalato; b) la

tutela adeguata del soggetto segnalante contro condotte ritorsive, discriminatorie o comunque sleali conseguenti la segnalazione; c) un canale specifico, indipendente e autonomo per la segnalazione. 3. Fuori dei casi di responsabilità a titolo di calunnia o diffamazione, ovvero per lo stesso titolo ai sensi dell'articolo 2043 del Codice civile, la presentazione di una segnalazione nell'ambito della procedura di cui al comma 1 non costituisce violazione degli obblighi derivanti dal rapporto di lavoro. 4. (...)”.

L'art. 4-duodecies, invece, prevede che “1. La Banca d'Italia e la Consob: a) ricevono, ciascuna per le materie di propria competenza, da parte del personale dei soggetti indicati dall'articolo 4-undecies, segnalazioni che si riferiscono a violazioni delle norme del presente decreto, nonché di atti dell'Unione europea direttamente applicabili nelle stesse materie; b) tengono conto dei criteri previsti all'articolo 4-undecies, comma 2, lettere a) e b), e possono stabilire condizioni, limiti e procedure per la ricezione delle segnalazioni; c) si avvalgono delle informazioni contenute nelle segnalazioni, ove rilevanti, esclusivamente nell'esercizio delle funzioni di vigilanza; d) prevedono, mediante protocollo d'intesa, le opportune misure di coordinamento nello svolgimento delle attività di rispettiva competenza, ivi compresa l'applicazione delle relative sanzioni, in modo da coordinare l'esercizio delle funzioni di vigilanza e ridurre al minimo gli oneri gravanti sui soggetti vigilati. 1-bis. Il comma 1 si applica alle segnalazioni alla Consob, da chiunque effettuate, di violazioni del regolamento (UE) n. 596/2014. Le procedure sono adottate dalla Consob conformemente a quanto previsto dalla direttiva di esecuzione (UE) 2015/2392. 2. (...)”.

[24] Direttiva 2005/60/CE del 26 ottobre 2005 e la Direttiva 2006/70/CE del 10 agosto 2006.

[25] In particolare, è stato ampliato l'ambito soggettivo di applicazione ed è assegnato al Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza (RPCT) un ruolo fondamentale nella gestione delle segnalazioni interne. Inoltre, come si vedrà, è stato rafforzato il sistema generale di tutela del segnalante, che ora comprende la garanzia di riservatezza sull'identità, la protezione da eventuali misure ritorsive adottate dalle amministrazioni o enti a causa della segnalazione nonché la qualificazione della segnalazione effettuata dal whistleblower come “giusta causa” di rivelazione di un segreto d'ufficio, aziendale, professionale, scientifico o industriale o di violazione del dovere di lealtà e fedeltà.

[26] Questi sono i soggetti a cui si applicano le disposizioni contenute nel D.Lgs. n. 231/2001, a norma dell'art. 2 dello stesso Decreto.

[27] L'art. 326 c.p., rubricato “Rivelazione ed utilizzazione di segreti di ufficio”, punisce “Il

pubblico ufficiale o la persona incaricata di un pubblico servizio, che, violando i doveri inerenti alle funzioni o al servizio, o comunque abusando della sua qualità, rivela notizie di ufficio (2), le quali debbano rimanere segrete, o ne agevola in qualsiasi modo la conoscenza, (...)” e “Il pubblico ufficiale o la persona incaricata di un pubblico servizio, che, per procurare a sé o ad altri un indebito profitto patrimoniale, si avvale illegittimamente di notizie di ufficio, le quali debbano rimanere segrete (...)”.

[28] L’art. 622 c.p., rubricato “Rivelazione di segreto professionale”, punisce “Chiunque, avendo notizia, per ragione del proprio stato o ufficio, o della propria professione o arte, di un segreto, lo rivela, senza giusta causa, ovvero lo impiega a proprio o altrui profitto, (...). La pena è aggravata se il fatto è commesso da amministratori, direttori generali, dirigenti preposti alla redazione dei documenti contabili societari, sindaci o liquidatori o se è commesso da chi svolge la revisione contabile della società. (...)”.

[29] L’art. 623 c.p., rubricato “Rivelazione di segreti scientifici o commerciali”, punisce “Chiunque, venuto a cognizione per ragioni del suo stato o ufficio, o della sua professione o arte, di segreti commerciali o di notizie destinate a rimanere segrete, sopra scoperte o invenzioni scientifiche, li rivela o li impiega a proprio o altrui profitto” e “chiunque, avendo acquisito in modo abusivo segreti commerciali, li rivela o li impiega a proprio o altrui profitto”.

[30] L’art. 2105 c.c., rubricato “Obbligo di fedeltà”, statuisce che “Il prestatore di lavoro non deve trattare affari, per conto proprio o di terzi, in concorrenza con l'imprenditore, né divulgare notizie attinenti all'organizzazione e ai metodi di produzione dell'impresa, o farne uso in modo da poter recare ad essa pregiudizio”.

[31] Cfr. Cass. Civ., sez. lav., n. 1752/2017, che ha ritenuto legittimo il licenziamento disciplinare intimato al lavoratore pubblico che aveva inviato ad alcuni soggetti istituzionali una memoria contenente la denuncia di condotte illecite da parte dell'amministrazione di appartenenza palesemente priva di fondamento, ponendo così in essere una condotta illecita, univocamente diretta a gettare discredito sull'amministrazione medesima.

[32] Cass. Pen., sez. V, n. 35792/2018 (Presidente P.A. Bruno, Relatore A. Tudino).

[33] Si veda, sul punto, la sentenza del T.A.R. Campania sez. VI - Napoli, n. 3880/2018, in cui si sottolinea che la fattispecie di cui all’art. 54-bis TU pubblico impiego si applica al “dipendente pubblico che, essendo venuto a conoscenza per ragioni di ufficio della commissione di illeciti da parte di altri dipendenti, pur essendo esposto al rischio di possibili ritorsioni, si risolve a segnalare tali illeciti ‘nell'interesse dell'integrità della

pubblica amministrazione' (...)" : la tutela va pertanto esclusa qualora il whistleblower non agisca nell'interesse all'integrità della pubblica amministrazione ma per scopi essenzialmente di carattere personale o per contestazioni o rivendicazioni inerenti al rapporto di lavoro nei confronti di superiori. Infatti, "se ogni denuncia di violazione dei diritti di lavoratori scaturita da situazioni di conflitto con i superiori fosse ascritta alla fattispecie del whistleblowing (che nasce, anche storicamente, da esigenze di contrasto di fenomeni corruttivi) e di conseguenza i relativi atti fossero sottratti ad accesso ne deriverebbe una irragionevole compressione del diritto di accesso ai documenti che costituisce principio generale dell'attività amministrativa (...)"

[34] La norma prevede che "In attuazione dell'articolo 6 della Convenzione dell'Organizzazione delle Nazioni Unite contro la corruzione, adottata dalla Assemblea generale dell'ONU il 31 ottobre 2003 e ratificata ai sensi della legge 3 agosto 2009, n. 116, e degli articoli 20 e 21 della Convenzione penale sulla corruzione, fatta a Strasburgo il 27 gennaio 1999 e ratificata ai sensi della legge 28 giugno 2012, n.110, la presente legge individua, in ambito nazionale, l'Autorità nazionale anticorruzione e gli altri organi incaricati di svolgere, con modalità tali da assicurare azione coordinata, attività di controllo, di prevenzione e di contrasto della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione".

[35] Più diffusamente sul tema: Cantone R., Merloni F., La nuova autorità nazionale anticorruzione, Giappichelli, 2015. Nicotra I.A., L'autorità nazionale anticorruzione. Tra prevenzione e attività regolatoria, Giappichelli, 2016.

[36] Si veda "ANAC, 06/05/2015, Whistleblower, Linee guida in materia di tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti" - [Link](#).

[37] Si veda "ANAC, Linee guida in materia di tutela degli autori di segnalazioni di reati o irregolarità di cui siano venuti a conoscenza in ragione di un rapporto di lavoro, ai sensi dell'art. 54-bis, del d.lgs. 165/2001 (c.d. whistleblowing)" - [Link](#).

[38] Il monitoraggio prevede anche il coinvolgimento di un campione di circa 40 amministrazioni o società pubbliche alle quali viene somministrato un questionario. Per un approfondimento, si veda "ANAC - 4° Rapporto annuale sull'applicazione del whistleblowing" ([Link](#)).