IL WHISTLEBLOWING E LA LEGGE 179/2017

di Alessandro Maria Solivetti

Con la Legge 30 novembre 2017, il Parlamento italiano ha modificato la disciplina del whistleblowing. *Tale istituto, sempre più importante nella strategia del contrasto all'illegalità e alla corruzione, è stato esteso, come richiesto dall'OCSE e da altre organizzazioni internazionali, al settore degli enti privati. La riforma ha, inoltre, inasprito le sanzioni amministrative nel caso di violazioni e sono aumentate le garanzie, anche di anonimato, dei segnalatori. La Corte Suprema di cassazione si è recentemente pronunciata per la prima volta su questo strumento, chiarendo i rapporti tra le garanzie del denunciante e i principi del processo penale,* in primis *il diritto di difesa. È compito ora dell'Autorità Nazionale Anticorruzione, quello di formare i dirigenti (pubblici in particolare) al rispetto di questo peculiare istituto, sì da rendere efficace la rinnovata disciplina e aumentarne l'applicazione.*

1. Definizione e nascita dell'istituto

L'istituto del *whistleblowing*, nato nell'ordinamento anglosassone, ha acquisito negli ultimi anni una rilevanza sempre maggiore come strumento di lotta alla corruzione nei settori pubblico e privato. Anche in legislatore italiano ha riconosciuto tale valore e lo ha introdotto nel nostro ordinamento con la Legge 6 novembre 2012, n. 190. Tuttavia, solo con la recente Legge 30 novembre 2017, n. 179 ne è stata offerta una disciplina più completa, con l'obiettivo di aumentarne l'applicazione e l'efficacia.

Difatti, i *report* dell'Autorità Nazionale Anticorruzione[1], i Piani Nazionali Anticorruzione, nonché le Linee guida in materia[2], avevano avvisato una iniziale sfiducia nell'utilizzo di tale importante

[1] Si veda, in particolare, il *Report sulle segnalazioni presentate all'Autorità e il loro stato di avanzamento*, pubblicato dall'ANAC in data 11 novembre 2015; nonché, le due presentazioni dei monitoraggi nazionali sull'applicazione del *whistleblowing* del 22 giugno 2016 e del 2 giugno 2017

[2] *Linee guida in materia di tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti, Determinazione n. 6 del 28 aprile 2015*.

istituto, vitale ai fini dell'emersione del malaffare e dell'illegalità nella Pubblica Amministrazione come nel privato.

L'iniziale scarsa applicazione dello strumento *de qua*, e conseguentemente il basso numero di denunce, sono stati determinati certamente anche dalla natura dell'espressione stessa che non prevede una diretta e semplice traduzione nella nostra lingua, se non quella "soffiatore nel fischietto". Il w*histleblower* è quindi colui che, durante la propria attività lavorativa, viene a conoscenza di fatti potenzialmente lesivi per l'ente pubblico o privato entro il quale lavora, o per i soggetti che con esso si relazionano, e li denuncia in forma anonima. Tale segnalazione deve essere ricevuta da soggetti prescelti, interni o esterni all'ente, che dovrebbero adoperarsi efficacemente per sopprimere le pratiche di malaffare o malamministrazione denunciate.

La figura del segnalatore anonimo nasce, già negli anni '50[3], negli Stati Uniti d'America, come strumento caratteristico di una vigilanza dall'interno e di meccanismi di controlli reciproci. Nella società italiana, invece, la medesima figura ha storicamente avuto una connotazione negativa. Difatti, la stampa la spesso tradotto il *whistleblower* con termini quali "*spione*" o "*gola profonda*", attribuendogli evidentemente un forte disvalore, posto che è visto come colui che "rompe" una condizione di equilibrio tra dei soggetti, rivelando ai diretti[4] superiori ciò che accade in un gruppo o in una comunità. Il caso dell'*ex* tecnico della C.I.A. Edward Snowden, che ha dato via al c.d. *Datagate,* rivelando alla comunità internazionale le pratiche, certamente spregiudicate, dell'agenzia americana e per questo subendo le ritrosie del governo U.S.A., rappresenta un esempio paradigmatico di *whistleblower*.

---

[3] Il primo articolo di giornale ad utilizzare tale termine fu pubblicato sul *Mansfield News-journal* (Ohio) il 10 ottobre 1958: "*The whistleblower on that $50.000 a month call-girl was a witch, who tried to tap Bea Garfield, alleged madam, for $250*".

[4] Un interessante approfondimento sulla carenza di un equivalente italiano del termine whistleblower è analizzata sul tematico sito internet http://blog.terminologiaetc.it/2013/06/12/significato-traduzione-whistleblower/ che sottolinea come, mentre nel mondo anglosassone corrisponde al fischio dell'arbitro che segnala una irregolarità, in Italia è spesso accostato ai pentiti delle associazioni a delinquere.

Tuttavia, proprio tale elemento di accusa all'esterno del malaffare e delle prassi corruttive rende così valido questo strumento, poiché riesce a superare la difficoltà dell'emersione, una delle caratteristiche ontologiche dei reati di corruzione. In tali reati sinallagmatici, invero, entrambe le parti del *pactum sceleris* coltivano l'interesse alla conservazione dello *status quo.* Di tal modo il corrotto continuerà ad arricchirsi, mentre il corruttore ad ottenere indebiti vantaggi e ciò a discapito della concorrenza, dei cittadini e degli stessi enti in cui operano gli autori della corruzione.

2. Fonti internazionali

L'art. 33 della Convenzione delle Nazioni Unite contro la Corruzione, sottoscritta a Merida nel dicembre 2003 e ratificata dall'Italia con la Legge 116 del 2009, tuttavia, afferma che il compito del *whistleblower* sia esclusivamente quello di denunciare fatti illeciti di cui viene a conoscenza, ma che non possa irrogare delle sanzioni. Difatti, la piena veridicità del fatto contestato dovrà essere vagliata dall'autorità giudiziaria, o da appositi organismi.

Numerose sono le fonti internazionali che regolano il *whistleblowing*, e che hanno portato all'inserimento nel nostro ordinamento di tale istituto. Tra di esse c'è anche la Convenzione OCSE sulla lotta alla corruzione dei pubblici ufficiali stranieri nelle operazioni economiche internazionali (17 dicembre 1997), ratificata dall'Italia con la Legge 300 del 2000, che ha tra l'altro portato all'introduzione nel nostro ordinamento l'istituto della responsabilità amministrativa degli enti. Tale strumento di diritto internazionale ha permesso la costituzione del *Working group on bribery in international business transactions* che ha il compito di vigilare sull'adozione, da parte degli stati dell'OCSE, di misure anticorruzione ed ha evidenziato l'importanza del *whistleblowing* come strumento di emersione degli illeciti, nonché la necessità di proteggere i segnalanti da possibili ritorsioni e di predisporre una disciplina organica comune per i settori pubblico e privato. Tale omologazione normativa, presente nel Regno Unito sin dal 1989 con il *Whistleblower Protection act*, è stata prevista in Italia con la citata Legge 179 del 2017. Il *Working group* ha evidenziato, inoltre, i vantaggi del meccanismo del c.d. *Bounty program*, proprio del *False claim act* U.S.A., che

permette ai segnalanti delle frodi di ricevere fino al 30% dell'importo recuperato grazie alla denuncia. Tale strumento costituisce un forte incentivo a segnalare le illegalità, ma è figlio di una concezione premiale del rispetto delle norme, assolutamente avulsa dall'ordinamento italiano. Negli U.S.A. inoltre, a differenza dell'Italia, il *whistleblower*, per poter presentare una contestazione, deve rivolgersi obbligatoriamente ad un avvocato che dovrà valutare la non manifesta infondatezza della segnalazione e, in caso positivo, comunicare i fatti all'autorità giudiziaria. Nell'eventuale procedimento giurisdizionale siederà unicamente il difensore, mentre il segnalante rimarrà anonimo e il possibile *bonus*, nel caso di fondatezza e accertamento definitivo delle accuse, sarà spartito tra il segnalante e il libero professionista. Tale sistema permette anche di garantire la riservatezza del *whistleblower* che non potrà subire sanzioni per aver svelato informazioni confidenziali.

Tra le fonti internazionali sono poi da citare le convenzioni, penale e civile, del Consiglio d'Europa contro la corruzione (27 gennaio e 4 novembre 1999), ratificate con la Legge 110 del 2012 ed attuate con la Legge 190 del 2012, che affermano l'esigenza di tutelare i *whistleblower* (in buona fede) dalle possibili ritorsioni delle istituzioni in cui lavorano o da parte dei soggetti accusati, proprio perché la paura di atti di rivalsa e discriminatori costituisce il maggior ostacolo all'aumento delle segnalazioni.

3. La disciplina italiana: la Legge 6 novembre 2012, n.190, applicazione e criticità, e la Legge 30 novembre 2017, n. 179

In un tale quadro, quindi, si è inserita l'introduzione nel nostro ordinamento dell'istituto del *whistleblowing*, avvenuta grazie alla L. 190/2012, che lo ha compreso all'art. 54-*bis*[5] del d.lgs. 165/2001, attinente al pubblico impiego. Tale norma disegna il *whistleblower* come il pubblico

[5] Sul punto si vedano: LIGUORI G., *Whistleblowing: Il panorama a livello internazionale, struttura generale ed attuazioni da parte dello stato italiano*, Rivista 231, 2014, n. 1, pp. 61 ss.; RODOLFI A., *La normativa italiana in materia di "*whistleblowing*", "*risk management*" e "*best practices*" per la corretta gestione di un sistema di segnalazione* (Italian legislation with reference to whistleblowing, risk management, and best practices for the correct management of the reporting system), Ciberspazio e diritto, 2014, fasc. 2-3, pp. 313 ss.

dipendente che denuncia all'autorità giudiziaria, alla Corte dei conti o all'Autorità Nazionale Anticorruzione, ovvero riferisce al proprio diretto superiore gerarchico, condotte illecite di cui sia venuto a conoscenza in ragione del proprio rapporto di lavoro. Tale soggetto ha diritto ad essere tutelato e di non essere in alcun modo sanzionato, licenziato, trasferito, demansionato, sottoposto a misure discriminatorie anche indirette, produttive di effetti sulle condizioni di lavoro, per motivi anche indirettamente connessi alla segnalazione. Tale ampia tutela è assicurata, in accordo agli strumenti del Consiglio d'Europa, unicamente ai segnalanti in buona fede e alla denunce non apparentemente immotivate e infondate. Le garanzie constano in strumenti stabiliti per serbare l'anonimato del segnalante, la cui identità potrà essere rivelata solo se la sua conoscenza sia assolutamente indispensabile per la difesa dell'accusato. La denuncia è, infine, sottratta all'accesso di cui agli articoli 22 e seguenti della Legge 241 del 1990.

Per garantire l'effettività di tale importante istituto, ogni Pubblica Amministrazione nel proprio Piano triennale di prevenzione della corruzione e della trasparenza deve predisporre una specifica sezione e prevede strumenti quali piattaforme informatiche di ricezione delle segnalazioni, indirizzi di posta elettronica *ad hoc* criptati, protocolli informatici sicuri e, in generale ogni strumento utile a tutelare l'anonimato del segnalate, posto che il diritto alla riservatezza e alla protezione rappresentano lo strumento più utile per evitare ritorsioni.

Tale disciplina, tuttavia, si è rivelata di scarsa applicazione. Un primo *vulnus*, come anticipato, è quello dell'estraneità nel nostro ordinamento di istituti di tal fatta, volti a promuovere l'autodisciplina dei funzionari pubblici (e privati), nonché meccanismi di autocontrollo e vigilanza reciproca. Molto spesso, invece, negli uffici pubblici colui che aggira le prescrizioni e i divieti è visto come una persona scaltra, che riesce a trarre i massimi benefici dalla propria posizione e dal ruolo rivestito. Lo strumento del *whistleblowing*, di conseguenza, non è stato valorizzato e l'essere "spione" è rimasta una macchia indelebile agli occhi dei propri colleghi. In alternativa, lo strumento della denuncia in anonimato è stato utilizzato per danneggiare gli altri funzionari e per far sfociare gelosie e rivalità. A tutto danno dell'obiettivo di fine pubblico dell'istituto *de qua*.

Una seconda causa di iniziale insuccesso del *whistleblowing* è stata l'assenza di una disciplina organica dell'istituto, che non ne ha permesso un'agevole comprensione e una efficace attuazione. Tale istituto, difatti, è disciplinato dal citato articolo 54-*bis* del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (introdotto dalla c.d. Legge Severino n. 190 del 2012), nonché dai Piani Nazionali Anticorruzione dell'ANAC, dal Report sulle segnalazioni presentate all'Autorità e il loro stato di avanzamento, dell'11 novembre 2015, dalle Linee guida in materia di tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti, Determinazione n. 6 del 28 aprile 2015 della medesima autorità, dall'11° aggiornamento della Circolare n.285 di Banca d'Italia del 21 luglio 2015 (per quanto attiene al settore Bancario). Da ultima, è intervenuta la citata Legge 30 novembre 2017, n. 179, pubblicata in Gazzetta Ufficiale S.G. il 14 dicembre 2017 ed entrata in vigore il successivo giorno 29, che ha colmato un'ulteriore lacuna della disciplina iniziale del *whistleblowing.* Difatti, nonostante le raccomandazioni dell'OCSE e del conesso *Working group*, la Legge 190/12 ha previsto l'istituto *de qua* unicamente per il settore pubblico, provocando una forte disparità tra le imprese private e quelle pubbliche. Non sono mancati, tuttavia, enti di diritto privato di grandi dimensioni e con strutture di *governance* complesse (specialmente Banche e istituti finanziari) che sulla spinta anche degli enti rappresentativi di categoria (vedasi la citata circolare di Banca d'Italia) hanno introdotto nella propria struttura organizzativa meccanismi di segnalazione anonima delle irregolarità. Inoltre, il d.lgs. 231 del 2001 prevede, seppur indirettamente, tale istituto. Difatti, l'art. 6, comma 2, lettera d), prevede che i modelli di organizzazione gestione e controllo del rischio di verificazione di reati, per poter esser considerati efficaci e rappresentare un'esimente dalla responsabilità dell'ente per i fatti commessi dagli apicali, devono prevedere "*obblighi di informazione nei confronti dell'organismo deputato a vigilare sul funzionamento e l'osservanza dei modelli*". Di conseguenza, risulta necessario istituire e formalizzare un adeguato processo di gestione dei flussi informativi in relazione a tutti i reati presupposto della responsabilità dell'ente e, pertanto, sarà rilevante sistematizzare tali flussi informativi tra le singole funzioni aziendali operanti nei processi sensibili e l'Organismo di Vigilanza, sì che questo possa efficacemente intervenire. È

quindi necessario istituire (come avviene nel privato), entro il singolo ente, procedure che permettano ai dipendenti di segnalare i comportamenti non aderenti alle norme di comportamento, ai principi e ai contenuti del modello, nonché ovviamente alle norme di legge e alle politiche aziendali. L'adozione del modello di organizzazione gestione e controllo è, nondimeno, meramente facoltativa per gli enti privati, mentre per gli enti pubblici o in controllo pubblico l'adozione di un Piano triennale di prevenzione della corruzione e della trasparenza è obbligatoria[6].

L'aspetto più problematico della disciplina del *whistleblowing* rimane tuttavia il coordinamento con la tutela della *privacy*, posto che la paura di ritorsioni rimane il maggior ostacolo a denunciare fatti di illegalità entro il proprio posto di lavoro. Il trattamento dei dati del denunciante, come del denunciato, risulta quindi fondamentale istituire meccanismi di conservazione dei dati, di politiche di sicurezza e tempi di conservazione degli stetti, che garantiscano l'anonimato del *whistleblower*. D'altro canto, la garanzia dell'oscuramento dell'identità del denunciante non deve rappresentare stimolo di denunce infondate o meramente strumentali, né garanzia di impunità in tali evenienze.

Per bilanciare tali contrapposte esigenze, l'art 54-*bis* del d.lgs. 165/2001, sì come riformato dalla L. 179/2017, stabilisce, al terzo comma, "*l'identità del segnalante non può essere rivelata*". In particolare, nel procedimento penale essa è garantita nei modi e nei limiti di cui all'art. 329 c.p.p., pertanto, vi sarà assoluto riserbo fino a che l'imputato non venga a conoscenza degli atti di indagine e, in ogni caso, non prima della conclusione delle indagini preliminari. Il P.M., inoltre, potrà disporre con decreto motivato, in caso di necessità per la prosecuzione delle indagini, "*l'obbligo del segreto per singoli atti, quando l'imputato lo consente o quando la conoscenza dell'atto può ostacolare le indagini riguardanti altre persone*" ovvero "*il divieto di pubblicare il contenuto di singoli atti o notizie specifiche relative a determinate operazioni*".

Nel procedimento innanzi la Corte dei conti, la sua identità non potrà essere rivelata sino alla conclusione della fase istruttoria, mentre nel procedimento disciplinare non potrà mai essere rivelata

[6] La Determinazione n. 8 del 17 giugno 2015 dell'ANAC illustra gli obblighi per le società partecipate o in controllo pubblico, nonché le integrazioni del Piano triennale di prevenzione e il modello di organizzazione gestione e controllo.

"*ove la contestazione dell'addebito disciplinare sia fondata su accertamenti distinti e ulteriori rispetto alla segnalazione, anche se conseguenti alla stessa*". Tuttavia se la conoscenza dell'identità del segnalante sia indispensabile, in tale ultimo procedimento, per la difesa dell'incolpato, allora la denuncia potrà essere utilizzata solo se l'autore presterà il consenso alla sua *disclosure.*

4. La sentenza 31 gennaio 2018, n. 9047 della Corte Suprema di cassazione

Sul tema della riservatezza sull'identità del *whistleblower*, è intervenuta di recente (per la prima volta in genere sull'istituto) la Corte Suprema di cassazione con due sentenze "gemelle" del 31 gennaio 2018, depositate il 27 febbraio u.s., nn. 9047 e 9041, Presidente Pretruzzellis, Relatore Tronci. In tali pronunce la Suprema Corte affronta il rapporto tra sul rapporto tra *whistleblowing* e processo penale, con specifica attinenza al pubblico impiego. Nello specifico, è stata analizzata la presunta discrasia tra l'art. 54-*bis* d.lgs. 165/2001 e gli articoli 240 e 333 del c.p. che statuiscono il principio dell'inutilizzabilità ai fini investigativi delle dichiarazioni pervenute in forma anonima all'autorità giudiziaria[7]. I ricorrenti, nel procedimento sfociato nella sentenza n. 9047/2017, sostenevano che la segnalazione anonima di un pubblico dipendente non potesse costituire una efficace *notitia criminis* e, pertanto, non consentisse all'autorità investigativa di disporre dei mezzi di ricerca della prova e, nel caso di specie, delle intercettazioni telefoniche. La Corte invece, afferma che l'art. 54-*bis*, già nella versione *ante* riforma 2017, operi unicamente nel procedimento disciplinare (e sempre che la segnalazione sia suffragata da distinti accertamenti ulteriori e salvo il suo consenso alla rivelazione dei dati), mentre nel settore penale, "*non vi è alcuno spazio per l'anonimato* –rectius*: per il riserbo sulle generalità – in tal caso essendo altresì significativa l'espressa salvezza delle ordinarie previsioni di legge operata dal comma 1 della succitata norma* (art. 54-*bis* d.lgs. 165/2001)*, per il caso che la denuncia integri gli estremi dei reati di calunnia o diffamazione, ovvero ancora sia fonte di responsabilità civile, ai sensi dell'art. 2043 di quel*

[7] Sul punto si veda: G. Morgese, *I limiti di utilizzabilità della denuncia "anonima" ai fini investigativi*, Giurisprudenza Penale Web, 2016, 9.

codice". La Legge 179/17 ha chiarito, quindi, che l'identità del denunciante è tutelabile nei limiti del segreto istruttorio di cui all'art. 329 c.p.p. Di conseguenza, all'interno dell'ente pubblico o privato il segnalante, di norma, rimarrà anonimo, mentre all'esterno, nel procedimento penale, solo ai fini investigativi e ove lo ritenga necessario il P.M. Da ultimo, afferma la Corte, nel caso in cui pervenga alla Procura della Repubblica una segnalazione anonima, essa non rappresenta una autonoma *notitia criminis* e non può rappresentare il momento iniziale di indagini penali. Ciò in considerazione che essa non costituisce un mero spunto investigativo, ma vero e proprio atto di accusa, con conseguente necessità di garantire il preminente diritto di difesa dell'accusato e di approntare tutte le tutele a tal fine predisposte dall'ordinamento, sia in sede di procedimento che, ancor più, in sede di accertamento della penale responsabilità.

5. Ulteriori novità della Legge 30 novembre 2017, n. 179

La segnalazione, sempre ai fini della tutela del denunciante, è, come anticipato, sottratta a tutte le forme di accesso di cui agli articoli 22 e seguenti della L. 241/1990. L'ANAC, inoltre, sta elaborando delle nuove linee guida, in concerto con il Garante per la protezione dei dati personali, in relazione alle procedure per la presentazione e la gestione delle segnalazioni.

L'art 54-*bis* prevede poi il divieto di misure ritorsive nei confronti del segnalatore che non potrà quindi essere "*sanzionato, demansionato, licenziato, trasferito, o sottoposto ad altra misura organizzativa avente effetti negativi, diretti o indiretti, sulle condizioni di lavoro determinata dalla segnalazione*". Con la riforma del 2017, nel caso di violazione di tale previsione, ove l'ANAC accerti l'adozione di tali misure discriminatorie nei confronti del denunciante (salvo in caso in cui la misura stessa sia motivata "*da ragioni estranee alla segnalazione stessa*"), l'Autorità stessa, oltre ai profili di responsabilità penale, dirigenziale e disciplinare, applicherà una sanzione amministrativa da 5.000 a 30.000 euro. Inoltre, ove sia appurata l'assenza di procedure per l'inoltro e la gestione delle segnalazioni ovvero l'adozione di procedure non conformi a quelle fissate dall'Autorità stessa, l'ANAC applica al responsabile la sanzione amministrativa pecuniaria da 10.000 a 50.000 euro.

Infine, nel caso in cui sia accertato il mancato svolgimento da parte del responsabile di attività di verifica e analisi delle segnalazioni ricevute, si applica al responsabile la medesima sanzione amministrativa pecuniaria da 10.000 a 50.000 euro. Tali sanzioni irrogate dall'ANAC rendono ben più efficaci le previsioni a tutela dei segnalatori, in considerazione anche dell'entità stessa della misura, tra le più elevate tra quelle adottabili dall'Autorità. La tutela del denunciante è garantita, inoltre, dalla reintegra del posto di lavoro, nelle forme di cui all'art. 2 del d.lgs. 23/2015, nel caso in cui sia licenziato a motivo della segnalazione.

Tuttavia, le suddette misure a tutela del *whistleblower* non trovano applicazione nel caso in cui sia accertata, anche con sentenza di primo grado, la sua penale responsabilità per reati di calunnia, diffamazione o, in generale, reati connessi alla sua denuncia, nonché la sua responsabilità civile, per il medesimo titolo, nei casi di dolo o colpa grave. Di tal modo, il legislatore vuole ovviamente limitare il rischio di segnalazioni mendaci, strumentali o comunque palesemente infondate e stabilisce che già una sentenza di prime cure costituisca condizione ostativa all'applicazione delle tutele.

La riforma di cui alla L. 179/17 ha introdotto, inoltre, un'integrazione alla disciplina dell'obbligo di segreto d'ufficio, aziendale, professionale, scientifico e industriale, sia per il settore pubblico che per il privato. In particolare, l'art 3 della suddetta Legge prevede che il perseguimento dell'interesse generale all'integrità dell'ente di appartenenza e alla repressione delle malversazioni, che si esplicano nella denuncia, costituiscano giusta causa di rilevazione di notizie coperte dall'obbligo di segreto di cui agli articoli 326, 622 e 623 del codice penale e all'articolo 2105 del codice civile (salvo espressamente il caso di acquisizione del segreto in ragione di un rapporto di consulenza professionale o di assistenza con l'ente). Pertanto, in ossequio al principio di procedimentalizzazione dei flussi informativi, il denunciante potrà essere sanzionato solo ove tale rilevazione sia stata svolta con modalità eccentriche rispetto quelle previste e alle finalità pubbliche e generali del *whistleblowing*.

La novità più rilevante della riforma del 2017 è probabilmente l'estensione della disciplina del segnalatore al settore privato, colmando così la disparità di trattamento denunciata dal *Working group* dell'OCSE. A tal fine sono stati introdotti tre commi (2-*bis*, 2-*ter*, 2-*quater*) all'art. 6 del d.lgs. 231/2001 che disciplina la responsabilità dell'ente privato per il reato posto in essere da un suo soggetto apicale, nonché il contenuto del modello di organizzazione gestione e controllo.

Tali strumenti, per poter mandare esente da responsabilità l'ente, devono quindi ora prevedere degli specifici canali e strumenti che consentano ad apicali e sottoposti di presentare segnalazioni di fatti di reato (solo reati presupposto della responsabilità dell'ente medesimo), fondate su elementi precisi e concordanti, ovvero violazioni del modello di cui siano venuti a conoscenza in ragione delle funzioni svolte. Tali strumenti di segnalazione, di cui almeno uno informatico, devono garantire la riservatezza dell'identità del denunciante e, come nel settore pubblico, vige il divieto di atti di ritorsione o discriminatori, diretti o indiretti, nei confronti del segnalante per motivi collegati, direttamente o indirettamente, alla segnalazione. Nel caso in cui l'ente adotti invece misure ritorsive, queste possono essere denunziate, anche dalle organizzazioni sindacali, all'Ispettorato nazionale del lavoro. Il licenziamento ritorsivo sarà ugualmente nullo, come invalidi saranno i mutamenti di mansioni *ex* art. 2103 c.c., nonché qualsiasi altra misura discriminatoria o ritorsiva nei confronti del denunciante, salvo che fondate su ragioni avulse alla segnalazione.

6. Considerazioni conclusive

La novella legislativa di cui alla L. 179/17 rappresenta un'importante innovazione nella disciplina di un istituto estremamente diffuso ed efficace negli ordinamenti anglosassoni, ma che ha faticato a trovare applicazione in Italia. Le cause di tale iniziale insuccesso sono state parzialmente superate dalla riforma in analisi che ha offerto maggiori tutele ai segnalatori (*in primis* sul versante contrattuale), ha previsto gravi sanzioni per le violazioni delle garanzie stesse, sì da aumentare l'applicazione delle norme ed ha finalmente previsto il *whistleblowing* nel settore privato. Tuttavia, la disciplina rimane ancora disorganica e frazionata tra le fonti legislative da un lato (in particolare

d.lgs. 165/2001 e d.lgs. 231/2001) e fonti secondarie dall'altro, quali gli strumenti dell'ANAC. Proprio a tale soggetto, per tramite del Piano Nazionale Anticorruzione e delle Linee guida in materia, spetta il delicato compito di favorire l'applicazione delle tutele previste, ma soprattutto quello di formare i dirigenti (in special luogo pubblici) al rispetto delle norme di autoregolamentazione e autocontrollo. Difatti, il contrasto alla corruzione, e alle forme di cattiva amministrazione in genere, è sempre più una questione di educazione e formazione alla legalità (di qui anche il ruolo primario assegnato dalla L. 190/12 ai Codici di comportamento)[8]. In tale ottica lo strumento del *whistleblowing* permette di comprendere meglio le dinamiche interne agli enti pubblici e privati, di far emergere l'illegalità e il malaffare e, stante il fine esclusivamente pubblico della denuncia, rappresenta il tentativo di instaurare una collaborazione tra i giudicanti e l'ente entro il quale si verificano i fatti denunciati.

[8] La dottrina è assolutamente concorde nel sottolineare l'aspetto culturale del contrasto alla corruzione e all'illegalità negli enti di diritto pubblico e privato. Sul punto si vedano *ex multis*: MEREU A., *La responsabilità da reato degli enti collettivi e i criteri di attribuzione della responsabilità tra teoria e prassi*, Indice pen. , 2006, pp. 73 ss.; BARTOLI, R., *I piani e i modelli organizzativi anticorruzione nei settori pubblico e privato*, Dir. pen. e processo, 2016, n.11, pp. 1507 ss.; CAPUTO M., *La mano visibile. Codici etici e cultura d'impresa nell'imputazione della responsabilità da reat*o, Diritto penale contemporaneo, 2013,n. 1, 101 ss. e FARNETI G., *La legalità nei rapporti con le società partecipate dalla p.a. alla luce della legge anticorruzione. Come rendere effettivo il contrasto alla corruzione*, Azienditalia, 2015, n. 3, pp. 225 ss.