

LA RIFORMA DEI RAPPORTI DI LAVORO NELLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI

Commento alle innovazioni della XVII legislatura (2013-2018)
con particolare riferimento ai d.lgs. nn. 74 e 75
del 25 maggio 2017 (c.d. riforma Madia)

a cura di

Marco Esposito, Vincenzo Luciani
Antonello Zoppoli, Lorenzo Zoppoli

 UNIVERSITÀ
DI SIENA 1240
Biblioteca di Area Giuridico -
Politologica "Circolo Giuridico"



G. Giappichelli Editore

Alberto Avio

La tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti nella l. 30 novembre 2017, n. 179

SOMMARIO: 1. Premessa: la normativa internazionale. – 2. La tutela del dipendente pubblico secondo la legge del 2012. – 3. La l. n. 179/17: la nuova tutela del dipendente pubblico. 4. Il rapporto con il codice comportamentale.

1. Premessa: la normativa internazionale

Tra la fine degli anni '90 e i primi del 2000, vengono approvate diverse convenzioni internazionali che riguardano il fenomeno della corruzione. Le conseguenze della corruzione incidono in maniera rilevante sullo sviluppo economico dei Paesi, tanto che è proprio l'OCSE che nel 1997 apre ad una stagione di convenzioni in materia, approvandone in particolare una sulla lotta alla corruzione di pubblici ufficiali stranieri nelle operazioni economiche internazionali. Nel 1999 è il Consiglio d'Europa ad emanare due convenzioni in materia: la "convenzione civile sulla corruzione" e la "convenzione penale sulla corruzione". Quella "civile" contiene una disposizione che recita: "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" (art. 9). Analogamente si pronunciava la convenzione adottata dall'assemblea generale dell'ONU nel 2003 contro la corruzione, auspicando che gli Stati introducessero "... 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" (art. 33)¹.

L'Italia ha ratificato in momenti diversi tutte le convenzioni in materia, anche se con grande ritardo, e ha cominciato a dare attuazione a esse con la l. 6 novembre

¹ Per i riferimenti comparatistici vd. LATTANZI, *Prime riflessioni sul c.d. whistleblowing: un modello da replicare "ad occhi chiusi"?*, in RIDL, 2010, I, p. 335. GOLISANO, *Il whistleblowing nella giurisprudenza USA: illeciti d'impresa e posizione del lavoratore che li denuncia*, in LG, 2006, 10, p. 937. In generale: BELSITO, *Il whistleblowing. Tutele e rischi per il soffiatore*, Cacucci, 2013; per una visione pratica e sovranazionale vedi le pubblicazioni di Trasparenza International Italia, www.trasparenza.it.

2012 n. 190, "disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione". Con questa legge, oltre ad attribuire alla travagliata Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche (CIVIT) il ruolo di autorità nazionale anticorruzione, introduce la tutela per il *wistleblower*, inserendo nel d.lgs. 30 marzo 2001 n. 165, l'art. 54 bis: "tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti"².

Qui occorre sottolineare le peculiarità nell'attuazione delle convenzioni. Intanto, la legge in questione esplicitamente fa riferimento esclusivamente alla convenzione ONU del 2003 e alla "convenzione penale sulla corruzione" e non anche alla "convenzione civile sulla corruzione", che contiene la tutela del dipendente. In questo quadro di parziale adeguamento, la legge ulteriormente delimita il proprio campo applicativo escludendo il mondo dell'impresa privata e riconducendo la lotta preventiva tutta all'interno della PA³.

La scelta potrebbe anche avere delle giustificazioni di ordine sistematico laddove fosse chiara l'integrazione tra i diversi livelli – civile, amministrativo e penale – di lotta alla corruzione. Ma così non appare. Tuttavia, la legge del 2012 rimane un enunciato importante, perché avvia una lotta alla corruzione non basata solo sulla repressione e anche perché introduce – almeno formalmente – una tutela specifica del dipendente.

La Commissione UE, nella "Relazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo. Relazione dell'Unione sulla lotta alla corruzione" del 3 febbraio 2014 COM (2014) 38, rileva tempestivamente l'ambivalenza delle disposizioni anticorruzione approvate nel nostro Paese e, alla lode per le intenzioni, contrappone una denuncia: il pericolo che tutta la struttura messa in piedi dalla legge 6 novembre 2012, n. 190 si traduca in adempimenti puramente formalistici. L'allegato 12 della Relazione, relativo all'Italia, per quanto riguarda specificamente il *wistleblower* sottolinea la genericità della disposizione e la sua non esaustività. La Commissione rileva che essa, da una parte, non tiene conto di tutti gli aspetti della segnalazione, dall'altra, non prevede i diversi tipi di tutela da poter concedere in queste circostanze. La Commissione segnala, inoltre, la mancanza di tutela per il dipendente nel settore privato e, in generale, la carenza relativa ai canali di comunicazione da utilizzare da parte del segnalante, che appaiono troppo poco precisi, così come troppo indefiniti sembrano i dispositivi di protezione. In questo quadro il rischio concreto è che la lotta alla corruzione rimanga limitata alle misure repressive e che la tutela del segnalante abbia un significato più mediatico che effettivo⁴.

² BURATTI, *Whistleblowing: una sfida anche per la Pubblica Amministrazione*, in www.bollettinoadapt.it, 20 maggio 2013, n. 19; MATTARELLA, *La prevenzione della corruzione in Italia (commento alla l. 6 novembre 2012 n. 190)*, in GDA, 2013, 2, p. 123.

³ Sul punto cfr. CANTONE, *La tutela del whistleblower: l'art. 54 bis del d.lgs. 165/01 (art. 1 comma 51)*, in MATTARELLA (a cura di), *La legge anticorruzione: prevenzione e repressione della corruzione*, Giappichelli, 2013; CARINCI M.T., *Whistleblowing in Italy: rights and protections for employees*, in WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".INT – 106/14.

⁴ Sui pericoli delle norme, attente al riscontro mediatico piuttosto che alla loro effettività, vd.

Il d.l. 24 giugno 2014, n. 90, convertito, con modificazioni, dalla l. 11 agosto 2014, n. 114, istituisce l'ANAC e prevede che le segnalazioni possano essere fatte direttamente all'Agenzia. Si tenga presente che il diverso modo di interpretare il proprio ruolo da parte dell'ANAC, rispetto alla CIVIT, accresce l'effettività della tutela del *wistleblower*⁵.

2. La tutela del dipendente pubblico secondo la legge del 2012

Le nobili intenzioni presenti nelle convenzioni internazionali sulla lotta generale alla corruzione vengono dunque ricondotte dalla normativa italiana nell'ambito di una generale riforma della pubblica amministrazione, che ruota sulla "nuova triade dell'etica pubblica, incentrata su trasparenza amministrativa, anticorruzione e codice di comportamento"⁶.

Nell'art. 54 *bis*, introdotto inizialmente dalla l. n. 190/12 (come poi modificato dal d.l. 90/14), la buona fede evocata dalle convenzioni è prudentemente sostituita da una più circostanziata esclusione delle ipotesi di calunnia, diffamazione o altre fattispecie di responsabilità in cui incorra il dipendente che affermi il falso⁷. Il comportamento tutelato può essere sia la denuncia effettuata all'autorità giudiziaria, alla Corte dei Conti o all'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC), sia la segnalazione che il dipendente faccia al proprio superiore gerarchico di condotte illecite di cui sia venuto a conoscenza in ragione del rapporto di lavoro. Si precisa che il dipendente che riferisca di condotte illecite non può essere sanzionato, licenziato o sottoposto ad una misura discriminatoria, diretta o indiretta, avente effetti sulle condizioni di lavoro per motivi collegati direttamente o indirettamente alla denuncia. L'enunciato ha, evidentemente, una portata sostanziale assai limitata, posto che anche senza questa precisazione una modifica delle condizioni di lavoro collegata direttamente o indirettamente a una denuncia di illecito sarebbe stato un atto nullo in quanto discriminatorio o ritorsivo.

Più utile appare la previsione di garantire, anche se a determinate condizioni, l'anonimato del denunciante nel procedimento disciplinare, così come il sottrarre

CORSO, *Sostanza ed apparenza nel contrasto all'assenteismo fraudolento nei luoghi di lavoro* (d. lgs. 20 giugno 2016, n. 116), in RIDL, 2017, I, p. 77.

⁵ Sull'ANAC e il concetto di corruzione v. RACCA, *Dall'autorità sui contratti pubblici all'autorità nazionale anticorruzione: il cambiamento del sistema*, in DA, 2015, 2-3, p. 345 ss. Si veda, inoltre, orientamento ANAC n. 73 del 9 settembre del 2014 e delibera ANAC n. 6 del 28 aprile 2015.

⁶ TULLINI, *L'inadempimento e la responsabilità disciplinare del dipendente pubblico: tra obblighi giuridici e vincoli deontologici*, in WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona". IT - 229/14.

⁷ Ma vedi Cass. 24 gennaio 2017 n.1752, in FI, 2017, I, p. 884, che ha ritenuto legittimo il licenziamento disciplinare intimato al lavoratore pubblico che abbia denunciato condotte illecite, nella "palese infondatezza dei fatti denunciati". Per Cass. civ., sez. lav., 26 settembre 2017, n. 22375, invece, il licenziamento è ingiustificato a meno che non sia provata la consapevolezza della insussistenza dell'illecito.

la denuncia alle disposizioni sul diritto di accesso ai documenti ex l. 7 agosto 1990 n. 241⁸. Non si prevedono, al contrario, specifiche sanzioni a carico di coloro che perseguono i denunciatori. L'articolo si limita, nell'ipotesi più grave dell'adozione di misure discriminatorie nei confronti del *wistleblower*, a prevedere la possibilità di una segnalazione al Dipartimento della funzione pubblica, "per i provvedimenti di competenza"; segnalazione che deve essere effettuata a cura dell'interessato o delle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative. La formulazione dà l'impressione che l'amministrazione non ritenga doveroso perseguire atteggiamenti discriminatori e che quindi rimanga a carico del denunciante, perseguire l'atto discriminatorio esponendosi con altre denunce.

La protezione generale e astratta della disposizione è rilevata già dall'ANAC, che esplicitamente ne denuncia il limite e prevede che debba essere completata con concrete misure di tutela del dipendente, "... il quale - per effettuare la propria segnalazione - deve poter fare affidamento su una protezione effettiva ed efficace che gli eviti una esposizione a misure discriminatorie" (in questi termini la determinazione ANAC 28 aprile 2015 n. 6).

In realtà già il Piano Nazionale anticorruzione del 2013 si occupava del *wistleblower*, ricordando come le PA fossero "... tenute ad adottare i necessari accorgimenti tecnici affinché trovi attuazione la tutela del dipendente che effettua segnalazioni ..."; ma l'attuazione di tali accorgimenti era affidata ai piani triennali per la prevenzione della corruzione e consisteva fondamentalmente nella raccomandazione di introdurre obblighi di riservatezza per i soggetti coinvolti nel processo.

Con la determinazione del 2015, l'ANAC pone una sorta di regolamentazione generale dell'istituto. Alla base dell'atto è il presupposto, esplicitato nella determinazione, che l'Autorità detenga un generale potere di regolazione relativo alla tutela del dipendente pubblico che segnala condotte illecite. Il dipendente, infatti, deve essere protetto innanzitutto dalla sua stessa amministrazione e l'ANAC ha potere di indirizzo sulle misure di prevenzione della corruzione nei confronti di tutte le pubbliche amministrazioni e degli enti privati controllati, partecipati, regolati o finanziati dallo Stato. Così fondata la sua legittimazione ad agire, nella consapevolezza di una carenza legislativa, l'ANAC chiarisce i vari aspetti soggettivi e oggettivi dell'istituto a tutela del dipendente, segnalando i vuoti normativi e proponendo soluzioni, alcune delle quali sarebbero state fatte proprie dalla l. 30 novembre 2017, n. 179.

3. La l. n. 179/17: la nuova tutela del dipendente pubblico

La l. n. 179/17, "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

⁸ Ma sulla ineffettività di questa tutela vedi D'AVINO, *L'imperfetta contrattualizzazione del lavoro pubblico nel prisma della disciplina anticorruzione*, in LPA, 2015, 2, p. 285.

pubblico o privato”, non si limita a riformare la precedente normativa per emendarla dai limiti resi evidenti già dalla Commissione UE e dall’ANAC, ma allarga la tutela ai dipendenti privati e offre uno strumento di composizione per il delicato problema del bilanciamento tra obbligo di riservatezza e diritto di critica.

La legge si struttura su tre articoli: il primo è dedicato al dipendente pubblico che segnala illeciti, il secondo alla tutela del dipendente privato, il terzo alla disciplina dell’obbligo del segreto d’ufficio, aziendale, professionale, scientifico e industriale.

Le disposizioni relative alla tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti si concretizzano nella totale sostituzione dell’art. 54 *bis* del d.lgs. n. 165/01. L’art. 54 *bis* si compone ora di nove commi, che contengono alcune risposte alle osservazioni fatte alla vecchia disciplina. Innanzitutto si chiarisce l’ambito soggettivo di applicazione: il dipendente pubblico tutelato è sia quello contrattualizzato che quello in regime di diritto pubblico (a questa soluzione in via interpretativa era già arrivata la determinazione dell’ANAC). Ai soggetti tutelati si aggiungono i dipendenti degli enti pubblici economici, degli enti privati sottoposti a controllo pubblico nonché i lavoratori e collaboratori delle imprese fornitrici di beni o servizi e che realizzano opere in favore della PA.

Rimane, invece, senza una risposta da parte del legislatore il caso dell’informativa anonima. Il problema si pone, naturalmente, quando l’anonimo non resta più tale. L’informativa anonima, purché circostanziata, viene presa in considerazione dall’ANAC e può quindi portare a esiti che sono anche quelli, incidentali, di rinvenire la fonte. In ogni caso, restando ferme le indicazioni ANAC, che non sono state smentite dalla nuova disciplina, le tutele previste dall’art. 54 *bis* non potranno essere applicate all’informatore “anonimo”, in quanto, per usufruire di quelle tutele, è condizione pregiudiziale la identificazione del dipendente al momento della segnalazione.

Una correzione importante effettuata dalla legge è quella relativa ai canali di segnalazione e alle procedure, così come era stato suggerito dalla Commissione UE. Ferma la denuncia all’autorità giudiziaria ordinaria e a quella contabile, depositario della segnalazione non è più il superiore gerarchico, ma il responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza. Rimane in ogni caso la possibilità di fare la segnalazione direttamente all’ANAC. Infatti, il dipendente potrebbe non ritenere opportuno fare la segnalazione al responsabile della prevenzione e della corruzione, il quale di norma è comunque una figura apicale dell’ente. Le procedure per la presentazione e la gestione delle segnalazioni, anche con modalità informatiche, dovranno seguire le linee guida emanate dall’ANAC, sentito il Garante per la protezione dei dati personali. In questo modo, il legislatore ha ufficialmente ratificato l’operato dell’ANAC, che già si era mosso in questo senso.

Per quanto riguarda le tutele previste, la principale rimane la protezione dell’identità del segnalatore, che viene rafforzata: anche quando l’identità del segnalante sia indispensabile per la difesa dell’incolpato, la segnalazione sarà utilizzabile, ai fini del procedimento disciplinare, solo in presenza di consenso del segnalante alla rivelazione della sua identità. Rimane esclusa la tutela nei casi di calun-

nia o diffamazione, ma la perdita delle garanzie non può avvenire prima dell’acertamento da parte di una sentenza di primo grado. Sebbene la norma disponga che “non sono garantite” le tutele: ciò potrebbe condurre a una interpretazione di non necessaria esclusione dalla protezione.

Anche per quanto riguarda la tutela del dipendente contro l’adozione di misure ritorsive, il nuovo testo introduce importanti miglioramenti. Innanzitutto, la segnalazione all’ANAC dell’adozione di tali misure non è più eventuale ma “è comunicata in ogni caso”. Questa perentorietà segnala che diventa interesse dell’amministrazione e non solo del dipendente contrastare il comportamento discriminatorio dell’ente. Infatti, è previsto che l’ANAC informi il dipartimento della funzione pubblica o gli altri organismi necessari affinché pongano in essere le attività e i provvedimenti di competenza. Si suppone che tali attività e provvedimenti siano quelli diretti a tenere indenne il lavoratore dalle conseguenze pregiudizievoli dei comportamenti discriminatori subiti e anche quelli che dovranno riguardare i responsabili. Ma, oltre a ciò, l’ANAC – fermi restando tutti gli altri profili di responsabilità – accertata l’adozione delle misure discriminatorie nell’ambito dell’istruttoria condotta dall’Agenzia stessa, applica al responsabile che ha adottato tali misure una sanzione amministrativa da 5.000 a 30.000 euro.

Quest’ultima penalità si inserisce in un comma interamente dedicato alle sanzioni amministrative per i responsabili delle disapplicazioni della disciplina. Si prevede, infatti, oltre a quanto detto, che l’assenza di procedure per l’inoltro e la gestione delle segnalazioni o l’adozione di procedure non conformi a quelle previste dalle linee guida comportino per il responsabile una sanzione amministrativa pecuniaria da 10.000 a 50.000 euro. Così come anche il mancato svolgimento delle attività di verifica e analisi delle segnalazioni ricevute comporta la stessa sanzione per il responsabile.

È interessante notare che, per quanto l’entità effettiva si determini “tenuto conto delle dimensioni dell’amministrazione o dell’ente cui di riferisce la segnalazione”, il minimo – che si aggiunge alle altre responsabilità – è comunque molto alto. Certamente la funzione deterrente appare realizzata, purché non suoni come le grida manzoniane, dato che occorrerà accertare quali reali capacità autonome, anche in termini di spesa, il “responsabile” aveva per introdurre le procedure e la gestione delle segnalazioni secondo le linee guida. Non bisogna dimenticare che, comunque, anche questa novità è stata introdotta nella P.A. a suo tempo “senza oneri” e che le (giuste) preoccupazioni di rendere effettiva la tutela, che l’attuale normativa persegue, inserendo più stringenti vincoli di riservatezza, sono parimenti privi di alcun tipo di *budget* dedicato.

A rafforzamento della tutela del lavoratore contro eventuali misure ritorsive, il legislatore pone il settimo comma. La disposizione, pur non essendo un esempio di chiarezza, sembra voler invertire l’onere della prova della discriminazione. Essa pone “a carico dell’amministrazione pubblica o dell’ente [...] dimostrare che le misure discriminatorie o ritorsive, adottate nei confronti del segnalante, sono motivate da ragioni estranee alla segnalazione stessa”. Dunque, sembra implicito che il lavoratore non sia onerato del compito di provare il nesso ritorsivo/discrimina-

torio. A questo punto, l'amministrazione non solo deve, come normalmente succede, dar conto delle motivazioni che hanno determinato una misura nei confronti del lavoratore, ma è tenuta a dimostrare la sua estraneità in relazione alla segnalazione.

Fermo l'intento lodevole di tutelare in misura puntuale il lavoratore, la previsione potrà dar luogo a utilizzi impropri.

Si tenga presente che la segnalazione che determina la tutela del lavoratore deve avere solo due caratteristiche: essere fatta nell'interesse dell'integrità della pubblica amministrazione; non essere calunniosa, diffamatoria, e così via. Quindi, una forbice ampia e dai confini sfumati, che non sono indistinti solo in virtù del fatto che la segnalazione deve riguardare degli illeciti. Poniamo che un'amministrazione abbia deciso, secondo quanto previsto dall'ultima riforma in materia, di stabilizzare – non tutti ma – un certo numero di lavoratori “precarì”. *Quid iuris* se uno dei dipendenti “precarì” segnala alcune carenze in materia, per esempio, di sicurezza sul lavoro? Dovrà essere necessariamente stabilizzato in via “privilegiata”? Teoricamente la risposta è negativa, potendo dimostrarsi i fondamenti delle scelte “oggettive” che determinano la stabilizzazione di un lavoratore piuttosto che di un altro. Sul piano pratico, l'atteggiamento prudenziale dell'amministrazione potrà portare a esiti diversi. Il problema potrà proporsi tutte le volte che vi sia una riorganizzazione interna o una mobilità forzata. La disciplina, peraltro, continua a non prevedere premi espliciti per il segnalatore⁹.

Dove il legislatore, invece, vuole essere chiaro è in tema di utilizzo del d.lgs. 4 marzo 2015 n. 23 sul punto della reintegrazione. I problemi interpretativi che si sono registrati sull'applicazione ai dipendenti pubblici sono superati da un richiamo esplicito. Operazione ancor più necessaria in un contesto che riguarda un variegato mondo di datori e di lavoratori.

4. Il rapporto con il codice comportamentale

La normativa, invece, non risolve esplicitamente il rapporto che si instaura tra la disciplina di tutela del *whistleblower* e gli obblighi stabiliti dal codice comportamentale.

L'art. 54 TU n. 165/01, rubricato “codice di comportamento”, delega il governo a definire un codice generale di comportamento dando alcune linee guida. La norma espressamente stabilisce che la violazione dei doveri contenuti nel codice di comportamento, compresi quelli relativi all'attuazione del Piano di prevenzione della corruzione, è fonte di responsabilità disciplinare¹⁰.

⁹ “Una scelta legittima, ma non immune dall'idealismo [...] che induce spesso il legislatore italiano a preferire il meglio impossibile al bene possibile” commenta MATTARELLA, *La prevenzione della corruzione*, cit., p. 123.

¹⁰ GALBIATI, *Il codice di comportamento dei dipendenti pubblici*, in *DRI*, 2013, 4, p. 1181.

Con il d.P.R. 16 aprile 2013, n. 62 è stato poi emanato il “Regolamento recante codice di comportamento dei dipendenti pubblici, a norma dell'articolo 54 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165”. Il regolamento generale definisce i doveri minimi di diligenza, lealtà, imparzialità e buona condotta che i pubblici dipendenti sono tenuti a osservare e ricorda che questi sono integrati e specificati dai codici di comportamento adottati dalle singole amministrazioni.

Il codice pone all'art. 8 un obbligo di collaborazione attiva del tutto peculiare. L'articolo, rubricato “prevenzione della corruzione”, richiede non solo di rispettare tutto quanto stabilito ai fini della prevenzione della corruzione – che si può supporre rientrare nei normali obblighi contrattuali di obbedienza – ma pone anche un dovere di segnalare al proprio superiore gerarchico eventuali situazioni di illecito nell'amministrazione di cui sia venuto a conoscenza. Dunque, una collaborazione attiva nel contrasto agli illeciti che va al di là degli obblighi di collaborazione generale richiesti al lavoratore del privato. Ma tralasciando tutti i problemi teorici e sistematici che scaturiscono dall'inserire nell'ambito degli obblighi di “fare” (la diligenza nell'adempimento) degli obblighi di comportamento, ovvero di “essere”, l'obbligo stabilito dal codice e la nuova tutela fissata dalla l. n. 179/17 crea un corto circuito teorico, sia pur facilmente risolvibile nel futuro.

Nella vigenza del vecchio 54 *bis* il soggetto al quale rivolgersi per segnalare l'illecito era il superiore gerarchico. Collimava, quindi, con l'obbligo stabilito dal codice comportamentale nazionale. Adesso, opportunamente, la legge stabilisce che il soggetto interno all'ente preposto a ricevere le segnalazioni sia il responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza. Inoltre, già con il d.l. n. 90/14, l'ANAC era un soggetto alternativo al quale fare la segnalazione. Che succede, dunque, se il dipendente effettua la segnalazione secondo quanto stabilito dall'ultima normativa e non secondo quanto dettato dal codice comportamentale? Il problema non si pone se diamo per scontato che l'obbligo di cui all'art. 8 del codice comportamentale e le segnalazioni previste dalla legge coincidano. In questo caso abbiamo uno *ius superveniens* che risolve la questione. Anche se potremmo trovarci nell'imbarazzo di dovere, da una parte, garantire l'anonimato del segnalatore e, dall'altro, di dover dimostrare che il segnalatore ha adempiuto all'obbligo stabilito dal codice di comportamento.

Il tema ci riporta al concetto di illecito, che viene richiamato in punti diversi. È sicuro che il concetto utilizzato va oltre quanto stabilito in ambito penale. Già la circolare 1 del 2013 del dipartimento della funzione pubblica precisa che “il concetto di corruzione deve essere inteso in senso lato, come comprensivo delle varie situazioni in cui, nel corso dell'attività amministrativa, si riscontri l'abuso da parte di un soggetto del potere a lui affidato al fine di ottenere vantaggi privati”. Quindi le situazioni rilevanti ricomprendono “le situazioni in cui – a prescindere dalla rilevanza penale – venga in evidenza un malfunzionamento dell'amministrazione a causa dell'uso a fini privati delle funzioni attribuite”. Detto questo, rimaneva in passato il problema di stabilire il punto di equilibrio tra gli obblighi di segretezza e la denuncia di ciò che si apprende per i propri uffici. L'ultimo articolo della legge n. 179/17 si preoccupa di stabilire che 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 d'ufficio (art. 326 c.p.), professionale (art. 622 c.p.), scientifico o industriale (art. 623 c.p.), nonché dall'obbligo di fedeltà e riservatezza di cui all'art. 2105 c.c. Con questa precisazione, la disciplina rende meno problematico per il lavoratore effettuare la segnalazione, che per il dipendente pubblico ha natura obbligatoria. Certamente, dovrà essere reso esplicito il concetto di "integrità dell'amministrazione", soprattutto per favorire il dipendente che dia informative tempestive utili a impedire l'illecito. Perché, evidentemente, è quando ancora non risulta lesa l'integrità dell'amministrazione che potrà essere problematico stabilire se la divulgazione del segreto era sorretto dalla giusta causa o no. Con questa legge la giurisprudenza potrà sviluppare un'interpretazione che tuteli i *whistleblowers* in buona fede.