

Corso di laurea in Giurisprudenza

Cattedra di Diritto Amministrativo

Il whistleblowing come strumento di  
prevenzione della corruzione nell'ordinamento  
italiano

Chiar.mo Prof.  
Bernardo Giorgio Mattarella

---

RELATORE

Chiar.mo Prof.  
Aristide Police

---

CORRELATORE

Andrea Sena  
Matr. 164513

---

CANDIDATO

*A mio nonno Diego, colui che mi ha insegnato che con  
impegno e dedizione, nulla è impossibile.*

*Alla mia famiglia, punto di forza  
nei momenti di debolezza.*

## INDICE

<b>INTRODUZIONE.....</b>	<b>7</b>
<b>CAPITOLO I.....</b>	<b>11</b>
<b>LA PIAGA DELLA CORRUZIONE NELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE.....</b>	<b>11</b>
1.1. La corruzione nel sistema normativo italiano.....	11
1.2. La trasparenza come arma contro la corruzione.....	18
1.3. Il decreto legislativo n.33/2013 (c.d. “decreto trasparenza”) e le modifiche apportate dal d. lgs. n. 97/2016.....	23
1.4. Legge n.190/2012: la Legge Anticorruzione. ....	28
1.5. Dalla legge alle autorità: il RPCT e l’ANAC.....	33
1.5.1. Il Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza.....	34
1.5.2. L’Autorità Nazionale Anticorruzione.....	38
<b>CAPITOLO II.....</b>	<b>47</b>
<b>NASCITA ED EVOLUZIONE DEL WHISTLEBLOWING: DISCIPLINA INTERNAZIONALE E SVILUPPI NEGLI USA.....</b>	<b>47</b>
2.1. Definizione e origini dell’istituto.....	47
2.2. La normativa internazionale: una visione d’insieme.....	49
2.3. L’esperienza statunitense.....	53
2.3.1 Il <i>False Claims Act</i> e i successivi emendamenti.....	54
2.3.2. La tutela del dipendente pubblico: il <i>Lloyd-La Follette Act</i> e il <i>Civil Service Reform Act</i> .....	58
2.3.3. Il <i>Whistleblower Protection Act</i> .....	60
2.3.4. La tutela del privato: dal <i>Sarbanes-Oxley Act</i> al <i>Dodd-Frank Act</i> .....	62

<b>CAPITOLO III.....</b>	<b>67</b>
<b>LA PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE E IL WHISTLEBLOWING NEL DIRITTO DELL'UE.....</b>	<b>67</b>
3.1. La prevenzione della corruzione nel panorama europeo e il ruolo del GRECO.....	67
3.2. La disciplina del whistleblowing nel diritto dell'Unione Europea.....	71
<b>CAPITOLO IV.....</b>	<b>75</b>
<b>INTRODUZIONE E DISCIPLINA DEL WHISTLEBLOWING NELL'ORDINAMENTO ITALIANO.....</b>	<b>75</b>
4.1. Il D.lgs. n. 231/2001 tra controlli interni e segnalazioni protette: una base per il whistleblowing.....	75
4.1.1. L'Organismo di Vigilanza.....	79
4.2. L'istituzione in Italia: la Legge n. 179/2017.....	82
4.2.1. Articolo 1 - Il whistleblowing nel settore pubblico.....	83
4.2.2. Articolo 2 - La regolamentazione nel settore privato.....	89
4.2.3. Articolo 3 - <i>“Integrazione della disciplina dell’obbligo di segreto d’ufficio, aziendale, professionale, scientifico e industriale”</i> .....	93
<b>CAPITOLO V.....</b>	<b>97</b>
<b>EVOLUZIONE NORMATIVA E ATTUALE DISCIPLINA ALLA LUCE DEL DECRETO LEGISLATIVO N. 23/2023.....</b>	<b>97</b>
5.1. La Direttiva UE sulla <i>“Protezione degli individui che segnalano violazioni delle norme comunitarie”</i> .....	97
5.2. L'attuale regolamentazione del whistleblowing: il d. lgs. n.24/2023. - Premessa.....	102
5.3. Ambito di applicazione soggettivo.....	104
5.4. Ambito di applicazione oggettivo.....	106
5.5. Modalità e strumenti per la segnalazione dell'illecito.....	108
5.6. Articoli 12 e 13: <i>“Obbligo di riservatezza”</i> e <i>“Trattamento dei dati personali”</i> .....	113

5.7. Divieto di comportamenti ritorsivi e sistema sanzionatorio.....	115
5.8. Un bilancio sul decreto legislativo d. lgs. n.24/2023. - Luci ed ombre.....	118

<b>CONCLUSIONI.....</b>	<b>121</b>
<b>BIBLIOGRAFIA.....</b>	<b>123</b>
<b>GIURISPRUDENZA.....</b>	<b>136</b>
<b>SITORGRAFIA.....</b>	<b>138</b>



## INTRODUZIONE

La corruzione è un fenomeno che ogni società civile ha da sempre tentato di arginare con risultati più o meno convincenti. Una vera e propria piaga, un *vulnus*, di cui risulta alquanto arduo disfarsi. L'ordinamento italiano ha proposto e continua a proporre numerosi strumenti volti quantomeno a limitare la sua portata. L'approccio tipico del nostro Paese è stato in origine di matrice prettamente repressiva, fin quando, però, con l'entrata in vigore della Legge n. 190 del 2012, si è giunti alla conclusione che, accanto a un forte sistema di repressione del fenomeno, sarebbe stato altresì necessario disporre di un impianto normativo incentrato sulla prevenzione delle dinamiche corruttive.

Preso consapevolezza di ciò, ha fatto seguito la c.d. Legge Anticorruzione, volta a rafforzare la prevenzione e il contrasto al suddetto fenomeno. Invero, tale legge ha introdotto una prima forma di tutela per i dipendenti pubblici che segnalano illeciti di cui si viene a conoscenza nell'ambito del proprio rapporto di lavoro.

A ben vedere, facendo un passo indietro, la prassi di contrastare il fenomeno in chiave preventiva ha preso piede in Paesi di *common law*, quali, ad esempio, gli USA, molto tempo prima. Difatti, dalla seconda metà del 1800 è stato intrapreso un percorso normativo volto a sviluppare un primo, embrionale, modello di “*whistleblowing*”, un termine con il quale si suole indicare quell'attività di “*disclosure by organization members (former or current) of illegal, immoral, or illegitimate practices under the control of their employers, to persons or organisations that may be able to effect action*”<sup>1</sup>.

Si tratta di un istituto di stampo prettamente preventivo, nato per facilitare la denuncia di atti illeciti di cui il dipendente viene a conoscenza nell'ambito del proprio contesto lavorativo. Il sistema si basa su forti misure di protezione a favore di colui che segnala (il *whistleblower*), come la garanzia del proprio anonimato o tutele di vario genere in caso di atti ritorsivi, mirate a superare il

---

<sup>1</sup> Una delle primissime definizioni dell'istituto, J.P. Near, M.P. Miceli, *Organizational dissidence: The case of Whistle-Blowing*, in *Journal of Business Ethics*, 1985, n. 4, p.1

principale ostacolo che si frappone tra il potenziale segnalante e l'effettiva denuncia dell'illecito, vale a dire il timore che, in seguito alla denuncia stessa, si possano subire ripercussioni di vario tipo, tra tutte il c.d. licenziamento ritorsivo. Negli USA, e in altri Paesi di *common law* come la Gran Bretagna, l'istituto ha avuto e continua ad avere un ampio successo, rivelandosi un'arma fondamentale contro una serie di illeciti, tra cui, appunto, la corruzione.

Ritornando adesso all'ordinamento italiano, la sua formale introduzione si è realizzata mediante la legge n. 179 del 2017, la quale è stata posta accanto alla sopracitata forma di tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti, garantita dalla Legge Anticorruzione del 2012.

Il presente elaborato nasce, quindi, dall'interrogativo circa l'effettiva efficacia del whistleblowing nell'ordinamento italiano come strumento atto a limitare l'espansione del fenomeno corruttivo, ponendosi l'obiettivo di analizzare se le tutele predisposte dal legislatore siano realmente idonee a garantire la protezione del segnalante e a incentivare la denuncia di illeciti. A tal fine, verrà condotta, nel primo capitolo, un'analisi dell'illecito contro il quale tale strumento preventivo può essere applicato, ossia quello rappresentato dalla corruzione. Ciò verrà fatto con cenni alla disciplina giuspenalistica, con particolare riguardo alle pubbliche amministrazioni e agli strumenti che esse, prima dell'introduzione dell'istituto in esame, avevano a disposizione per contrastarla. Ancora, verrà analizzata la legge n. 190 del 2012, facendo ricadere il *focus* sull'Autorità Nazionale Anti Corruzione (c.d. ANAC) e sul Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza (anche noto come RPCT), figure fondamentali anche per l'odierna disciplina sul whistleblowing.

Nel secondo capitolo verranno ripercorse le tappe dello sviluppo di tale sistema preventivo, dall'introduzione alla normativa attuale negli USA, al fine di comprenderne a pieno le radici e trarre degli elementi da prendere ad esempio nel nostro ordinamento.

Nella terza parte, invece, verrà effettuata una breve disamina dell'approccio sovranazionale alla corruzione e di una prima regolamentazione del whistleblowing.

A seguire, il quarto capitolo si concentrerà sull'introduzione dell'istituto nell'ordinamento italiano, analizzando singolarmente gli articoli contenuti nella legge n. 179 del 2017 disciplinanti il whistleblowing tanto nel settore pubblico, quanto in quello privato. Cenni saranno fatti, altresì, in merito alla disciplina del d. lgs. n. 231 del 2001 e sull'Organismo di Vigilanza, che, sulla base della disciplina vigente, ricopre un ruolo non secondario nella segnalazione degli illeciti.

Da ultimo, nel quinto capitolo, verrà analizzata la Direttiva UE n. 1937/2019, rappresentante l'attuale stato dell'arte nell'Unione, ma che, soprattutto, prevede una serie di obblighi ed oneri nei confronti degli Stati membri al fine di uniformarsi ai livelli minimi di tutela in essa contenuti. Il nostro ordinamento si adeguerà al dettato normativo del legislatore europeo soltanto con il d. lgs. n. 24 del 2023, oggetto di ampia trattazione nel capitolo finale, in cui si affronteranno i vari aspetti della normativa, quali l'ambito di applicazione e gli strumenti di protezione nei confronti del whistleblower.



# Capitolo I – La piaga della corruzione nella Pubblica Amministrazione.

**SOMMARIO:** **1.1.** La corruzione nel sistema normativo italiano. - **1.2.** La trasparenza come arma contro la corruzione. - **1.3.** Il decreto legislativo n.33/2013 (c.d. “decreto trasparenza”) e le modifiche apportate dal d. lgs. n. 97/2016. - **1.4.** Legge n. 190/2012: la Legge Anticorruzione. - **1.5.** Dalla legge alle autorità: il RPCT e l’ANAC. - 1.5.1. Il Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza. - 1.5.2. L’Autorità Nazionale Anticorruzione.

## **1.1. La corruzione nel sistema normativo italiano.**

*“La corruzione, male che inquina le fondamenta del vivere civile, va avversata senza equivoci o timidezze. Combattere la corruzione è un impegno di sistema, di tutte le istituzioni pubbliche e, al contempo, è compito che appartiene a ciascun individuo, alle organizzazioni economiche e sociali<sup>2</sup>”.* Così Sergio Mattarella, attuale Presidente della Repubblica italiana, inaugurava il suo discorso in occasione della Giornata Internazionale Anticorruzione, tenutosi a Roma nel dicembre 2016.

La corruzione è un fenomeno la cui nascita risale a tempi tutt’altro che recenti: già ai tempi dell’antica Roma, era presente in svariati settori della società, come l’amministrazione pubblica, il sistema giudiziario e, in maggior misura, all’interno della classe militare e politica. La diffusione capillare del fenomeno non solo minava la fiducia dei cittadini nelle istituzioni, ma faceva sì che anche l’efficacia e la legittimità del governo romano venissero meno.

La corruzione, infatti, erodeva gradualmente le fondamenta dello Stato,

---

<sup>2</sup> Presidente Sergio Mattarella, in occasione della Giornata Internazionale Anticorruzione, Roma, 9/12/2016, consultabile in <https://www.quirinale.it/elementi/2609>.

portando a una crescente inefficienza amministrativa e alla disillusione del popolo nei confronti dei propri governanti. Tali dinamiche fecero sì che Roma diventasse vulnerabile agli attacchi esterni e incapace di reagire efficacemente alle crisi che la affliggevano, al punto da poter supporre che l'avanzare del fenomeno corruttivo abbia contribuito alla caduta della Città eterna<sup>3</sup>.

Da ciò si evince che la corruzione, se non adeguatamente contrastata, può diventare una vera e propria piaga per la società, colpendo un Paese in ogni tessuto sociale. Pertanto, la lotta contro la corruzione rimane una priorità fondamentale per ogni ordinamento, al fine di mantenere la propria integrità e solidità.

Il momento in cui in Italia si comincia a prendere piena coscienza del fenomeno corruttivo, ma soprattutto della sua pericolosità ed espansione, arriva nei primi anni Novanta con l'arresto del politico e dirigente d'azienda Mario Chiesa, reo di aver accettato una tangente, che darà vita allo scandalo conosciuto come Tangentopoli<sup>4</sup>. L'inchiesta giudiziaria "Mani Pulite", condotta dalla Procura di Milano, rivelò che l'assegnazione di appalti pubblici e altri favori politici fosse spesso subordinata al pagamento di tangenti. La vicenda destò particolare scalpore dal momento che vide coinvolti numerosi imprenditori e figure di spicco di diversi partiti, provocando la caduta della Prima Repubblica, a causa della dissoluzione di molti partiti "storici", tra cui la Democrazia Cristiana e il Partito Socialista Italiano. Tale accadimento e le situazioni che ne conseguirono, segnarono senz'altro uno spartiacque nella storia giudiziaria e politica del nostro Paese, facendo emergere la necessità di riformare radicalmente il sistema di contrasto al fenomeno corruttivo.

La diffusione sistemica della corruzione ha evidenziato come gli scambi illeciti non si limitino a compromettere l'integrità delle amministrazioni pubbliche<sup>5</sup>, assumendo invece una portata macro-offensiva che incide

---

<sup>3</sup> R. Macmullen, *La corruzione e il declino di Roma*, Bologna, Il Mulino, 1988.

<sup>4</sup> © Istituto della Enciclopedia Italiana fondata da Giovanni Treccani - Riproduzione riservata.

<sup>5</sup> Come si vedrà, le fattispecie di corruzione rientrano nel novero dei delitti contro la Pubblica Amministrazione.

direttamente sull'economia<sup>6</sup>. Tale fenomeno falsa il mercato alterando la concorrenza e generando effetti negativi sia per il settore pubblico che per quello privato. In particolare, la corruzione mina la parità di condizioni tra gli operatori economici, favorendo inevitabilmente chi è disposto a pagare tangenti; questo tipo di pratica non solo danneggia la qualità dei beni e dei servizi offerti, ma compromette anche la fiducia degli investitori, tanto nazionali quanto internazionali.

A livello macroeconomico, siffatte distorsioni possono rallentare lo sviluppo, aumentare i costi per le imprese e ostacolare la crescita sostenibile; e questi sono solamente parte degli effetti negativi immediatamente percepibili della corruzione. Ciò su cui spesso non ci si sofferma è che la sfiducia verso l'apparato pubblico rappresenta un danno che va oltre il piano strettamente economico o amministrativo, assumendo una dimensione lesiva di tipo politico<sup>7</sup>.

La corruzione erode la percezione di equità e giustizia nel funzionamento delle istituzioni, facendo emergere un senso di inefficacia e disconnessione tra il cittadino e lo Stato. Questo porta a un indebolimento del patto sociale e alla delegittimazione dell'autorità pubblica. I cittadini, percependo l'inefficienza e l'ingiustizia derivanti dai fenomeni corruttivi, possono sviluppare un atteggiamento di disillusione e disimpegno, che spesso si tramuta in una debole partecipazione alla vita politica e in un aumento dell'astensionismo elettorale.

La pericolosità di tale fenomeno è altresì riportata del compendio dottrinale della Chiesa cattolica: a tal proposito è stato sottolineato che la corruzione *“compromette il corretto funzionamento dello Stato, influenzando negativamente sul rapporto tra governanti e governati, introduce una crescente sfiducia nei confronti delle istituzioni pubbliche, causando una progressiva disaffezione dei cittadini nei confronti della politica e dei suoi rappresentanti, con il conseguente indebolimento delle istituzioni”*<sup>8</sup>.

---

<sup>6</sup> R. Bartoli, M. Pelissero, S. Seminara, *Diritto penale, lineamenti di parte speciale*, Firenze, Torino e Pavia, Giappichelli Editore, 2020, p. 483.

<sup>7</sup> M. Amisano Tesi, *Le tipologie di Corruzione*, Torino, Giappichelli Editore 2012, p. 9.

<sup>8</sup> Pontificio Consiglio della Giustizia e della Pace, *Compendio della dottrina sociale della Chiesa*, Città del Vaticano, Libreria Editrice Vaticana, 2005, p. 411.

Risulta difficile fornire una nozione univoca del concetto di corruzione, autorevole dottrina afferma che "*intorno alla nozione di corruzione gravitano, con traiettorie variabili, categorie che rimandano a moduli di comportamento illecito tra loro assai dissimili, e la cui natura non sempre appare immediatamente riferibile ad una medesima matrice teorica*"<sup>9</sup>.

Un primo approccio si può avere analizzando l'etimologia del verbo: esso proviene dal latino *corrumpĕre*, cioè disfare, alterare<sup>10</sup>. Ciò che viene alterata, secondo dottrina maggioritaria, è la fiducia dei consociati nella correttezza dei comportamenti di coloro che operano nella Pubblica Amministrazione<sup>11</sup>; non a caso i reati di corruzione sono disciplinati dagli artt. 318 a 322 del Codice penale, nel Libro II, Titolo II, Capo I, tra i delitti contro la P.A.<sup>12</sup>. Per una visione d'insieme dei vari reati di corruzione presenti all'interno del codice penale italiano, è opportuno menzionare: corruzione per l'esercizio della funzione ex art. 318 c.p., corruzione per atti contrari ai doveri d'ufficio (art. 319 c.p.), corruzione in atti giudiziari ai sensi dell'art. 319 ter c.p., induzione indebita a dare o promettere utilità (art. 319 quater c.p.) e l'istigazione alla corruzione ex art. 322 c.p..

Secondo l'interpretazione prevalente, queste ipotesi costituiscono distinti reati autonomi, piuttosto che varianti circostanziali di un'unica fattispecie di base. Tale distinzione si fonda tanto sulle diverse cornici edittali previste per le singole condotte, quanto sulla collocazione delle incriminazioni in articoli separati del codice<sup>13</sup>.

---

<sup>9</sup> S. Belligni, *Corruzione e scienza politica: una riflessione agli inizi*, in *Teoria politica*, 1987, p. 65.

<sup>10</sup> © Istituto della Enciclopedia Italiana fondata da Giovanni Treccani - Riproduzione riservata.

<sup>11</sup> R. Bartoli, M. Pelissero, S. Seminara, op. Cit., *Diritto penale, lineamenti di parte speciale*, p. 483.

<sup>12</sup> G. Balbi; *I delitti di corruzione. Un'indagine strutturale e sistematica*; Napoli, Jovene; 2003. C.D. Leotta, *La corruzione*, in Romano-Marandola (a cura di) *Delitti dei pubblici ufficiali contro la Pubblica Amministrazione*, Torino, UTET, 2020.

G. Fiandaca, E. Musco, *Diritto penale- Parte speciale*, VI edizione, Bologna, Zanichelli, 2021. M. Pelissero., *Delitti contro la Pubblica Amministrazione*, in Bartoli R., Pelissero M., Seminara S., *Diritto penale. Lineamenti parte speciale*, Torino, Giappichelli, 2021.

<sup>13</sup> C. Benussi, *Diritto penale della Pubblica Amministrazione*, Padova, Cedam, 2016, p. 239; M. Tortorelli, *I delitti di corruzione- caratteri generali*, in Fiore S. – Amarelli G. (a cura di), *I delitti dei pubblici ufficiali contro la Pubblica Amministrazione*. Torino, UTET giuridica, 2021, p. 127.

Tutti i delitti di corruzione sono definibili come reati-accordo, poiché il loro *fil-rouge* si sostanzia in una intesa (c.d. *pactum sceleris*) tra un funzionario pubblico “*intraneus*” e un soggetto privato “*extraneus*”, finalizzata ad un uso distorto della qualifica pubblicistica a fronte della promessa o della dazione di un’utilità indebita<sup>14</sup>.

Il *pactum sceleris* può altresì essere frutto dell’intermediazione di soggetti terzi ed estranei alle dinamiche corruttive<sup>15</sup>, ma che apportano il loro contributo favorendo la realizzazione della transazione o facilitando il compimento del reato, ferma restando la volontà consenziente del pubblico ufficiale di realizzare l’accordo criminoso<sup>16</sup>. Il concorso eventuale di terzi può manifestarsi in diverse forme, una delle modalità è rappresentata dalla determinazione o dal suggerimento che un terzo fornisce a uno dei concorrenti necessari, cioè al corruttore o al corrotto.

Un’altra ipotesi di concorso eventuale si verifica quando il terzo svolge un’attività di intermediazione, facilitando il contatto e l’accordo tra i due soggetti principali. L’intermediario, pur non essendo il beneficiario diretto della corruzione, svolge un ruolo cruciale nel rendere possibile il reato, agendo come ponte tra il corruttore e il corrotto<sup>17</sup>.

Queste forme di partecipazione estesa riconoscono che la responsabilità penale nel contesto del reato di corruzione non si limita solo ai soggetti principali, bensì si estende anche a coloro che, con le loro azioni, contribuiscono in modo significativo alla realizzazione dell’illecito.

La legge, pertanto, considera corresponsabili anche quei soggetti che, seppur non direttamente coinvolti nell’atto di corruzione, forniscono un supporto indispensabile alla sua concretizzazione.

Per quanto concerne il piano temporale, si distingue tra la corruzione antecedente, qualora l’accordo criminoso preceda il compimento dell’atto, e

---

<sup>14</sup> M. Pelissero, op. cit., *Delitti contro la pubblica amministrazione*, p. 235;  
M. Tortorelli, op. cit., I delitti di corruzione – caratteri generali, in Fiore S. – Amarelli G. (a cura di), *I delitti dei pubblici ufficiali contro la Pubblica Amministrazione*, p. 154.

<sup>15</sup> <https://rivista.camminodiritto.it/articolo.asp?id=4730>.

<sup>16</sup> Cass. Pen., 25 gennaio 1982, in Cass. Pen., 1983, p. 1966.

<sup>17</sup> Cass. Pen., sez. VI, 4 maggio 2006, n. 33435, B. e altro, in Cass. pen., 2006, n. 3578.

corruzione susseguente, laddove l'accordo venga perfezionato *ex post*<sup>18</sup>.

Per ciò che riguarda i partecipanti al *pactum sceleris*, si distingue tra corruzione attiva, indicando il comportamento del corruttore e passiva, con riferimento invece a chi viene corrotto<sup>19</sup>.

Maggiori perplessità emergono invece in relazione all'inquadramento giuridico delle due condotte appena menzionate, ci si chiede infatti se esse configurino un reato necessariamente plurisoggettivo *strictu sensu* ovvero due distinti illeciti monosoggettivi<sup>20</sup>.

C'è chi afferma che in ragione della diversità delle due condotte, sia più opportuno propendere per la seconda ipotesi<sup>21</sup>. Altra autorevole dottrina, pur sottolineando la distinzione terminologica tra le azioni dei due soggetti sul piano legislativo (ricevere o accettare per quanto riguarda il pubblico ufficiale e dare o promettere per quanto concerne il privato cittadino), asserisce che tale differenza è soltanto apparente<sup>22</sup>.

La dottrina maggioritaria, in accordo con quest'ultima tesi, afferma che i due comportamenti sono a ben vedere sostanzialmente identici, poiché accomunati dalla stessa natura sinallagmatica ispirata alla logica del "*do ut des*"<sup>23</sup>.

---

<sup>18</sup> M. Pelissero, op. cit., *Delitti contro la pubblica amministrazione*, in R- Bartoli - M. Pelissero - S. Seminara, *Diritto penale. Lineamenti di parte speciale*, p. 481.

M. Tortorelli, op. cit., *I delitti di corruzione – caratteri generali*, in S. Fiore - G. Amarelli, *I delitti dei pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione*.

<sup>19</sup> Tortorelli M., op. cit., *I delitti di corruzione – caratteri generali*, in Fiore S. - Amarelli G. (a cura di), *I delitti dei pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione*, p. 155.

<sup>20</sup> C. Benussi, op. cit., *Diritto penale della Pubblica Amministrazione*, p.239;

<sup>21</sup> G. Balbi, op. cit., *I delitti di corruzione. Un'indagine strutturale e sistematica*, p. 10.

A. Pagliaro, M. Parodi Giusino, *Principi di diritto penale – Parte Speciale, I, Delitti contro la pubblica amministrazione*, Milano, Giuffrè, 2008, p. 182.

A. Spina, *Sub artt. 318 c.p.*, in Ronco- Romano (a cura di), *Codice penale commentato*, IV, Torino, 2012, 1622;

C.D. Leotta, op. cit., *La Corruzione*, in Romano-Marandola (a cura di), *Delitti dei pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione*, p. 200.

<sup>22</sup> R. Venditti, *Corruzione (Delitti di)*, in *Enciclopedia del Diritto*, Volume X, Milano, Giuffrè editore, 1962, p. 756.

<sup>23</sup> C.F. Grosso, *Corruzione*, in *Trattato di diritto penale*, Torino, UTET, 1989, p. 155;

G. Vinciguerra, *I delitti contro la pubblica amministrazione*, Padova, Cedam, 2008, pp. 196-197;

F. Cingari, *I delitti di corruzione*, in Palazzo (a cura di), *I delitti contro la pubblica amministrazione*, II, Napoli, ESI, 2011, p. 165;

F. Antolisei, *Manuale di diritto penale. Parte Speciale, II*, Giuffrè Editore, 2016, p. 424;

La fattispecie in esame è ricondotta, secondo giurisprudenza consolidata, alla categoria dei reati propri funzionali, in quanto presuppone, quale elemento essenziale della tipicità, che l'atto o il comportamento oggetto del mercimonio rientrino nella sfera di attribuzioni o di influenza dell'ufficio ricoperto dal soggetto corrotto. In tale prospettiva si ritiene necessario che l'azione o l'omissione, oggetto dell'accordo illecito sia espressione, diretta o indiretta, della funzione pubblica esercitata dall'agente<sup>24</sup>. Ne consegue che il delitto di corruzione passiva non è configurabile qualora l'intervento del pubblico ufficiale in attuazione dell'accordo corruttivo non comporti l'effettiva attivazione dei poteri istituzionali connessi al suo ufficio, ovvero risulti privo di qualsivoglia correlazione funzionale con essi<sup>25</sup>.

Le figure alle quali il Codice penale fa riferimento sono quella del pubblico ufficiale e dell'incaricato del pubblico servizio, rispettivamente ex art. 357 e 358 c.p.<sup>26</sup>.

Ai sensi dell'art. 357 c.p., si qualifica come pubblico ufficiale colui che esercita una pubblica funzione legislativa, giudiziaria o amministrativa. Tale funzione è caratterizzata dalla presenza di poteri autoritativi, i quali conferiscono la facoltà di incidere unilateralmente nella sfera giuridica di terzi, e certificativi, che consistono nella formazione o attestazione di atti con valore legale.

Secondo l'art. 358 c.p., invece, riveste la qualifica di incaricato di pubblico servizio chi, a qualunque titolo, presta un'attività disciplinata nell'interesse della collettività per la cura di interessi pubblici. Tale qualifica esclude sia l'esercizio di poteri autoritativi o certificativi sia lo svolgimento di attività puramente

---

C. Benussi, op. cit., *Diritto penale della pubblica amministrazione*, p. 240;

G. Cocco, *La corruzione generica a quattro anni dalla riforma. Questioni dogmatiche e applicative*, in *L'Indice penale*, Roma, Dike Giuridica editrice, 2017, p. 13;

M. Romano, *I delitti contro la pubblica amministrazione - I delitti dei pubblici ufficiali. Commentario sistematico*, Milano, Giuffrè Editore, 2019, p. 161;

M. Pelissero, op. Cit., *Delitti contro la pubblica amministrazione*, in Bartoli R.-Pelissero M.-Seminara S., *Diritto penale. Lineamenti di parte speciale*, p. 484.

<sup>24</sup> Cass. Pen., sez. VI, 4 maggio 2006, n. 33435, B. e altro, in *Cass. pen.*, 2007, 1605.

<sup>25</sup> <https://www.altalex.com>

<sup>26</sup> A. Bondi, *Nozioni comuni e qualifiche soggettive*, in Bondi A.-Di Martino A.-Fornasari G., *I reati contro la Pubblica Amministrazione*, Torino, Giappichelli, 2008, p. 45.

materiali o esecutive<sup>27</sup>.

A ben vedere, figura una ipotesi di corruzione anche nel Codice civile, che però differisce dalle precedenti in quanto viene realizzata da soggetti privati e non riguarda il perseguimento dell'interesse pubblico, essendo incentrata sulla violazione dei doveri aziendali per interessi privati: si fa riferimento alla Corruzione tra privati ex art. 2635 c.c.<sup>28</sup>.

Una volta inquadrato il diffuso problema della corruzione e, seppur per sommi capi, la sua disciplina nel Codice penale italiano, è possibile soffermarsi maggiormente sugli strumenti forniti dal nostro ordinamento per arginare tale fenomeno, le scelte legislative e le autorità preposte al controllo. Nel farlo, viene attenzionato perlopiù il versante della prevenzione rispetto a quello prettamente repressivo.

## **1.2. La trasparenza come arma contro la corruzione.**

L'espansione del fenomeno corruttivo è strettamente legata al mancato rispetto dei principi fondamentali che devono guidare l'azione amministrativa, quali trasparenza, semplificazione, imparzialità e buon andamento. L'assenza, o un comunque limitato grado di trasparenza, unitamente a sistemi di controllo interno poco robusti, può seriamente mettere a repentaglio il corretto funzionamento della Pubblica Amministrazione.

Non a caso si afferma che *“la corruzione si sviluppa dove c'è opacità, dove i processi decisionali non sono trasparenti”*<sup>29</sup>. La trasparenza amministrativa rappresenta un pilastro dell'azione della Pubblica Amministrazione, finalizzato

---

<sup>27</sup> F. Antolisei, *Manuale di diritto penale – Parte generale*, Milano, Giuffrè Editore, 2003.

<sup>28</sup> N. Mazzacuva, E. Amati, *Diritto penale dell'economia*, Torino, Giappichelli, 2023, pp. 175 e ss.

<sup>29</sup> Citazione tratta dal discorso dell'On. Carla Rossomando tenutosi in occasione del convegno “Antidoti della corruzione: trasparenza, buone prassi e sanzioni efficaci”; Roma, 20 febbraio 2015., in <https://webtv.camera.it/evento/7551>.

a garantire l'accessibilità delle informazioni e la conoscibilità degli atti pubblici da parte dei cittadini. Attraverso strumenti quali la pubblicazione degli atti, il diritto di accesso e la digitalizzazione dei processi amministrativi, essa si pone come elemento essenziale per rafforzare la fiducia dei cittadini nelle istituzioni e migliorare la qualità dei servizi offerti.

Negli Stati Uniti d'America si percepì molto in anticipo rispetto all'Europa, e soprattutto all'Italia, la necessità di garantire ai cittadini un diritto di accesso più ampio e diretto alle informazioni detenute dalle amministrazioni pubbliche, così il 6 luglio 1966, durante il mandato del presidente Lyndon B. Johnson, venne emanato il Freedom of Information Act (FOIA): una legge sulla libertà di informazione.

Già nel 1961 il Presidente John Fitzgerald Kennedy tenne un discorso sulla libertà di stampa affermando di nutrire *“un'assoluta fiducia nella risposta e nella fedeltà dei nostri cittadini a condizione che siano completamente informati<sup>30</sup>”*, evidenziando sin da subito quanto la trasparenza e la partecipazione alla vita pubblica siano una delle chiavi per la lotta alla corruzione.

Il Freedom of Information Act ha rappresentato una svolta significativa nel garantire l'accesso pubblico ai documenti detenuti dalle istituzioni, inclusi quelli conservati negli archivi della National Archives and Records Administration (NARA<sup>31</sup>). Attraverso il FOIA, giornalisti, studiosi e cittadini hanno ottenuto il diritto di richiedere informazioni precedentemente riservate o coperte da segreto di Stato. Questa normativa ha rafforzato due principi fondamentali di una democrazia trasparente: il diritto di cronaca e la libertà di stampa.

Consentendo ai giornalisti di accedere a quante più informazioni possibili, il FOIA ha fatto sì che ci fosse un maggior controllo pubblico sull'operato delle istituzioni, favorendo una maggiore responsabilità e trasparenza della Pubblica Amministrazione nei confronti dei cittadini.

---

<sup>30</sup> Discorso tenuto dal Presidente degli USA Jhon Fitzgerald Kennedy alla stampa, New York, 27 aprile 1961, passaggio disponibile su <https://www.aifa.gov.it/-/trasparenza-unica-vera-arma-contro-la-corruzione>.

<sup>31</sup> La National Archives and Records Administration (NARA) è l'agenzia governativa degli Stati Uniti responsabile della conservazione e della gestione degli archivi e dei documenti del governo federale.

Volgendo lo sguardo al panorama europeo e più strettamente a quello italiano, si può affermare che la trasparenza rientra tra i principi cardine dell'attività amministrativa, quest'ultima intesa come insieme delle azioni e delle decisioni riconducibili a una pubblica amministrazione in relazione a una delle funzioni affidate a essa da una legge<sup>32</sup>.

A differenza però di quanto avvenne oltreoceano, nella prima metà degli anni '60 un generale principio di riservatezza permeava l'attività amministrativa, a tal punto che il cittadino poteva conoscere unicamente la decisione finale di un provvedimento amministrativo e non anche l'iter logico-giuridico da cui la decisione stessa scaturiva<sup>33</sup>. Pur dovendo annoverare tra le leggi che portarono a un cambiamento della disciplina italiana in tema di trasparenza la l. 765/1967<sup>34</sup>, la quale garantiva la possibilità di prendere visione delle licenze edilizie e dei relativi atti, e la l. 349/1986<sup>35</sup> che consentiva al cittadino il diritto di accesso ad informazioni sullo stato dell'ambiente, si può certamente affermare che il vero e proprio *turning point* si ebbe con la legge n. 241/1990.

L'art. 1 che disciplina l'attività amministrativa, recita che essa “*persegue i fini determinati dalla legge ed è retta da criteri di economicità, di efficacia, di imparzialità, di pubblicità e di trasparenza*”<sup>36</sup>. Oltre che citato dalla suddetta legge, il principio di pubblicità e trasparenza è altresì oggetto della disciplina dell'art. 15 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, il quale enuncia che “*per promuovere una buona governance e garantire la partecipazione della società civile, le istituzioni, gli organi e gli organismi dell'Unione operano nel modo più trasparente possibile*”<sup>37</sup>.

L'art. 298 del medesimo TFUE precisa, inoltre, che “*le istituzioni, gli organi*

---

<sup>32</sup> M. Clarich, *Manuale di diritto amministrativo*, Bologna, Il mulino, 2022, p. 103.

<sup>33</sup> Guido Clemente di San Luca, *Diritto di accesso e interesse pubblico*, Jovene Editore, Napoli, 2006.

<sup>34</sup> Legge 6 agosto 1967, n. 765, in materia di *Modifiche ed integrazione alla legge urbanistica 17 agosto 1942, n. 1150*.

<sup>35</sup> Legge 8 luglio 1986, n. 349, in materia di *Istituzione del Ministero dell'ambiente e norme in materia di danno ambientale*.

<sup>36</sup> Legge 7 agosto 1990, n. 241, recante “Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi”.

<sup>37</sup> Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, 1° dicembre 2009.

*e gli organismi dell'Unione europea si basano su un'amministrazione europea aperta*".

Infine, la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea attribuisce a ogni individuo il diritto *"di accedere al fascicolo che lo riguarda, nel rispetto dei legittimi interessi della riservatezza e del segreto professionale"*<sup>38</sup>.

Il principio di trasparenza e pubblicità si manifesta principalmente in due contesti fondamentali. Il primo riguarda la struttura e le attività della pubblica amministrazione, che è obbligata a rendere disponibili numerose informazioni al pubblico attraverso strumenti come portali web o bollettini. L'obiettivo è consentire un controllo diffuso sull'efficacia dell'azione amministrativa e sull'utilizzo corretto delle risorse pubbliche.

La seconda sfaccettatura ha ad oggetto il diritto di accedere ai documenti amministrativi: secondo quanto disposto dalla l. n. 241/1990, il diritto d'accesso sorge quando il soggetto che lo richiede dimostri *"un interesse diretto, concreto e attuale, corrispondente a una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento al quale è richiesto l'accesso"*<sup>39</sup>. Di contro, il diritto viene negato qualora *"dalla loro divulgazione possa derivare una lesione alla sicurezza ed alla difesa nazionale, quando i documenti riguardino la vita privata"*<sup>40</sup>.

Quando emergono esigenze di protezione della riservatezza, l'amministrazione pubblica è chiamata a compiere una duplice valutazione. In primo luogo, deve effettuare un bilanciamento tra il diritto all'accesso dei richiedenti e l'interesse alla riservatezza dei terzi eventualmente coinvolti, in secondo luogo è necessario accertare che l'accesso richiesto soddisfi il requisito della "necessarietà". Ai sensi della l. n. 241/1990, tale accesso deve essere garantito esclusivamente qualora la conoscenza del contenuto documentale risulti imprescindibile per la tutela o la difesa degli interessi giuridici del soggetto istante<sup>41</sup>.

---

<sup>38</sup> Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, Nizza, 7 dicembre 2000, art. 41, comma 2.

<sup>39</sup> Legge n. 241/1990, art. 22, lett. B.

<sup>40</sup> Legge n. 241/1990, art. 24.

<sup>41</sup> Si fa riferimento al cosiddetto accesso difensivo di cui all'articolo 24 comma 7, i cui confini sono stati stabiliti dalla sentenza del Consiglio di Stato, Adunanza Plenaria, 18 marzo 2024, n. 4.

La necessità dell'accesso viene ulteriormente delimitata nel caso in cui i documenti contengano informazioni qualificate come “dati sensibili” ai sensi del Codice in materia di protezione dei dati personali, in particolare quelli riguardanti la salute o la sfera sessuale, così come per i dati di natura giudiziaria. In queste ipotesi, l'accesso può essere concesso solo laddove sia dimostrato che tale intervento sia "strettamente indispensabile" a norma dell'art. 24, comma 7, della medesima legge<sup>42</sup>. Nonostante i passi in avanti, per come disciplinato da tali disposizioni l'accesso ai documenti amministrativi sembra ancora limitato sul piano soggettivo, oggettivo e funzionale, non configurandosi come uno strumento di controllo democratico del processo decisionale della amministrazione da parte della società civile, ma come “*un'arma in più degli amministrati nei confronti della amministrazione per tutelare i propri interessi all'interno di un rapporto bilaterale e conflittuale*”<sup>43</sup>.

Il concetto di trasparenza comincia ad assumere le vesti di quello attuale con il decreto legislativo n. 150/2009<sup>44</sup>.

Comincia ad aprirsi la strada verso una prospettiva più ampia e articolata, evolvendo da un concetto limitato all'accesso ai documenti amministrativi verso una nozione di accessibilità totale alle informazioni.

Tale ampliamento mira a garantire un controllo più esteso e diffuso, non più circoscritto esclusivamente alla consultazione di documenti specifici, bensì orientato a promuovere una conoscenza generale e sistematica dell'operato amministrativo, nel rispetto dei principi di buon andamento, imparzialità e legalità. In tal senso, essa si colloca quale elemento imprescindibile nelle strategie di prevenzione della corruzione, contribuendo ad arginare fenomeni illeciti mediante la pubblicità e la verificabilità delle attività e delle decisioni della pubblica amministrazione.

---

<sup>42</sup> M. Clarich, op. cit., *Manuale di diritto amministrativo*, p. 143.

<sup>43</sup> G. Arena, *La trasparenza amministrativa*, F. Merloni (a cura di), Milano, Giuffrè Editore, 2008.

<sup>44</sup> Decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, emanato in attuazione della delega contenuta nella legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di *Ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni*.

### **1.3. Il decreto legislativo 33/2013 (c.d. “decreto trasparenza”) e le modifiche apportate dal d. lgs. N. 97/2016.**

Con l'insediamento del governo Monti<sup>45</sup>, la lotta contro la corruzione è stata posta tra le priorità dell'agenda politica, anche in considerazione delle rilevanti conseguenze economiche legate a questo fenomeno. La gestione del problema è stata affidata principalmente a due Ministri, quello della Giustizia e quello per la Pubblica Amministrazione, secondo una precisa divisione di competenze: al Ministro della Giustizia<sup>46</sup> è stata attribuita la responsabilità degli interventi relativi alle modifiche al Codice penale, mentre al Ministro per la Pubblica Amministrazione<sup>47</sup> è stata assegnata la competenza per le misure di prevenzione. Il d. lgs. n. 33/2013<sup>48</sup> è figlio della legge n. 190/2012, di cui si discuterà in seguito, che contiene la delega per il *«riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni, mediante la modifica o l'integrazione delle disposizioni vigenti, ovvero mediante la previsione di nuove forme di pubblicità»*<sup>49</sup>.

L'art. 1, nel sancire un generale principio di trasparenza, stabilisce che *«La trasparenza è intesa come accessibilità totale delle informazioni concernenti l'organizzazione e l'attività delle pubbliche amministrazioni, allo scopo di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche»*, sottolineando il fatto che essa *«costituisce livello essenziale delle prestazioni erogate dalle amministrazioni*

---

<sup>45</sup> La composizione del Consiglio dei Ministri è stata comunicata da Mario Monti il 16 novembre 2011, contemporaneamente allo scioglimento della riserva dell'incarico affidatogli dal presidente della Repubblica Giorgio Napolitano il 13 novembre 2011; Il governo rimase in carica dal 16 novembre 2011 al 28 aprile 2013.

<sup>46</sup> Carica ricoperta da Paola Severino, avvocatessa e politica italiana.

<sup>47</sup> Carica ricoperta da Filippo Patroni Griffi, magistrato e politico italiano.

<sup>48</sup> Decreto legislativo 14 marzo 2013, in materia di *Riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni*.

<sup>49</sup> Legge 6 novembre 2012, n. 190, in materia di *Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione*, art. 1 co. 35.

*pubbliche*<sup>50</sup>” ex art. 117 della Costituzione<sup>51</sup>. Il dichiarato obiettivo è certamente quello di avvicinarsi quanto più possibile, al tanto auspicato modello di open government<sup>52</sup>, i cui obiettivi principali sono: la conoscibilità delle scelte e l’accesso alle informazioni pubbliche, in modo tale da rendere possibile un controllo del cittadino sulle pubbliche amministrazioni (*accountability*); la partecipazione dei cittadini alle decisioni pubbliche (*participation*); la conformità dell’azione amministrativa ai principi giuridici di legalità, imparzialità e buon andamento, garantendo trasparenza, partecipazione e fiducia da parte dei cittadini<sup>53</sup>.

Una delle principali innovazioni del decreto legislativo n. 33/2013 consiste nell’introduzione di specifici obblighi di pubblicazione, che impongono alle amministrazioni pubbliche di rendere accessibili i propri dati e documenti mediante la creazione di una sezione dedicata denominata “Amministrazione Trasparente”. Questa sezione, strutturata secondo criteri uniformi e vincolanti, è mirata ad assicurare la piena fruibilità, accessibilità e aggiornamento delle informazioni rilevanti per il controllo sull’attività amministrativa, in un’ottica di responsabilità e *accountability*<sup>54</sup>.

Il decreto prevede, inoltre, l’obbligo di adottare e aggiornare annualmente il Piano Triennale per la Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza

---

<sup>50</sup> D. lgs. n. 33/2013, art.1 co. 3.

<sup>51</sup> L’ art. 117 della Costituzione sancisce che lo Stato ha legislazione esclusiva in materia di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale (lettera m) e che “essa viene esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall’ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali”.

<sup>52</sup> L’Open Government rappresenta un modello di amministrazione pubblica improntato ai principi di trasparenza, partecipazione e collaborazione, che trova il proprio fondamento giuridico nei valori costituzionali di buona amministrazione e democrazia. A livello normativo si sviluppa attraverso un corpus di disposizioni che promuovono l’accesso alle informazioni pubbliche e il coinvolgimento dei cittadini nei processi decisionali, configurandosi come un moderno strumento per realizzare il principio di legalità, efficienza ed efficacia amministrativa.

<sup>53</sup> M. Clarich., op. cit., *Manuale di diritto amministrativo*, p. 144.

<sup>54</sup> Sul rapporto tra trasparenza e accountability, A. Samaha, *Executive Exposure: Government Secrecy, Constitutional Law, and Platforms for Judicial Elaboration*, in *Public Law & Legal Theory Working Papers*, Los Angeles, UCLA Law Review, Volume 53, 2006.

(PTPCT)<sup>55</sup>, il quale integra le misure di trasparenza con gli strumenti di prevenzione della corruzione previsti dalla Legge n. 190/2012, garantendo una pianificazione strategica e organica volta a ridurre i rischi corruttivi e a rafforzare la trasparenza amministrativa.

Sul piano operativo, il decreto promuove la pubblicazione di dati in formato aperto (*open data*), in conformità al principio della libera accessibilità e riutilizzabilità delle informazioni pubbliche, favorendo al contempo l'innovazione tecnologica e la partecipazione civica. A garanzia dell'effettività delle disposizioni, sono previste sanzioni per la violazione degli obblighi di pubblicazione, configurando una responsabilità specifica in capo al responsabile della trasparenza, con conseguenti implicazioni disciplinari<sup>56</sup>.

Infine, l'ambito soggettivo degli obblighi di trasparenza è stato significativamente ampliato, includendo non solo le Pubbliche Amministrazioni in senso stretto, ma anche gli enti di diritto privato controllati o partecipati dalle amministrazioni pubbliche e i soggetti che, a vario titolo, gestiscono risorse pubbliche, conformemente al principio di controllo esteso sull'uso delle risorse di rilevanza pubblica.

Il decreto, dunque, si pone come uno strumento giuridico di rafforzamento della trasparenza amministrativa, garantendo il controllo diffuso e favorendo la piena attuazione dei principi di legalità, imparzialità ed efficienza.

Merita di essere trattato distintamente l'istituto dell'accesso civico, introdotto dal d. lgs. n. 33/2013 e successivamente modificato dal d. lgs. 97/2016<sup>57</sup> (il FOIA italiano), che, secondo il Consiglio di Stato, trova fondamento negli artt. 1,

---

<sup>55</sup> Il Piano Triennale per la Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza (PTPCT), previsto dall'art. 1, commi 5 e seguenti, della Legge n. 190/2012, è un atto amministrativo di programmazione obbligatorio per le Pubbliche Amministrazioni, finalizzato all'attuazione di misure sistematiche di prevenzione della corruzione e alla promozione della trasparenza amministrativa. Il piano assicura l'adempimento degli obblighi di pubblicità e accessibilità delle informazioni amministrative, come stabilito dal D.lgs. n. 33/2013, e viene aggiornato annualmente per mantenerne l'efficacia e la conformità alle norme vigenti.

<sup>56</sup> D. Lgs. n. 33/2013, art. 43 e seguenti.

<sup>57</sup> Decreto Legislativo 25 maggio 2016, n. 97, adottato in attuazione dell'art. 7, comma 1, lett. a), della Legge 7 agosto 2015, n. 124, recante "*Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche*" in materia di *Revisione e semplificazione delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione, pubblicità e trasparenza*. Tale decreto modifica il D.Lgs. n. 33/2016 e la L. 190/2012.

2 e 118 della Costituzione<sup>58</sup>.

L'istituto, a differenza dell'accesso documentale che secondo la giurisprudenza<sup>59</sup> rientrerebbe nella categoria degli interessi legittimi<sup>60</sup>, sarebbe da qualificare, secondo parte della dottrina<sup>61</sup>, come diritto soggettivo in senso proprio<sup>62</sup>.

Il "decreto trasparenza" aveva già introdotto, all'art. 5, il c.d. accesso semplice configurandolo come uno strumento per consentire ai cittadini di ottenere dalle Pubbliche Amministrazioni documenti, dati e informazioni oggetto di obbligo di pubblicazione. Ai sensi del comma 1 dell'articolo in esame, tale accesso si esercita senza necessità di dimostrare un interesse qualificato, poiché mira a garantire la libera conoscibilità dei dati pubblicati. Il cittadino può richiedere l'accesso ogni qual volta rilevi l'omissione di pubblicazione da parte dell'amministrazione, configurando così un meccanismo di vigilanza diffusa che può essere attivato da parte della collettività.

L'istituto si distingue nettamente dall'accesso documentale di cui alla Legge n. 241/1990, poiché non presuppone un interesse giuridico diretto, concreto e attuale, ma si inserisce nell'ambito della trasparenza come principio generale di buon andamento e imparzialità ex art. 97 Cost.

Il decreto legislativo 97/2016, ispirandosi ai principi fondanti del FOIA americano, nel modificare il suddetto art. 5 introduce il cosiddetto accesso generalizzato, definito dalla giurisprudenza come «diritto fondamentale<sup>63</sup>», con l'obiettivo di ampliare il novero dei dati e documenti ai quali il privato cittadino può avere accesso.

---

<sup>58</sup> Consiglio di Stato, Sezione III, 6 marzo 2019, n. 1546.

<sup>59</sup> In tal senso il Consiglio di Stato, Adunanza Plenaria, 18 aprile 2006 n. 6 e 20 aprile 2006, n. 7, sui termini di impugnabilità del provvedimento di diniego di accesso.

<sup>60</sup> L'interesse legittimo è una situazione giuridica soggettiva in cui il titolare non rivendica direttamente un bene della vita, ma la conformità dell'azione amministrativa alla legge e ai principi di imparzialità e buon andamento.

<sup>61</sup> M. Clarich, op. cit., *Manuale di diritto amministrativo*, p. 144.

<sup>62</sup> Il diritto soggettivo è una posizione giuridica tutelata dall'ordinamento che attribuisce al titolare la possibilità di esercitare direttamente una pretesa giuridicamente protetta nei confronti di altri soggetti, pubblici o privati, per la soddisfazione di un proprio interesse, caratterizzata da piena e immediata esigibilità.

<sup>63</sup> Consiglio di Stato, Adunanza Plenaria, 2 aprile 2020, n. 10.

I due istituti, accomunati dalla legittimazione soggettiva, differiscono in merito all'ambito applicativo in quanto l'accesso generalizzato si estende a tutti i dati e documenti detenuti dalle amministrazioni, indipendentemente dagli obblighi di pubblicazione, evidenziandone una funzione più ampia e proattiva, mirata al controllo diffuso sull'attività amministrativa. L'ampiezza dell'ambito di applicazione oggettivo viene d'altro canto controbilanciato da una serie tassativa di limitazioni prevista dall' art. 5-bis, la cui presenza è giustificata dalla necessità di tutelare interessi pubblici (es. sicurezza nazionale, difesa, relazioni internazionali) e privati (es. la protezione dei dati personali, segreti commerciali, proprietà intellettuale<sup>64</sup>).

Il bilanciamento tra il diritto all'accesso e la protezione di tali interessi è demandato alla valutazione discrezionale della Pubblica Amministrazione, soggetta al controllo giurisdizionale da parte del TAR, che può annullare il diniego o l'accoglimento improprio. La procedura per esercitare l'accesso generalizzato è resa quanto più snella possibile: la richiesta non necessita alcuna motivazione, fatti salvi i casi in cui sia utile ad agevolare il giudizio di bilanciamento tra gli interessi coinvolti. L'amministrazione è obbligata a rispondere entro 30 giorni, e in caso di diniego, espresso o tacito, il richiedente può ricorrere al Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza, al Difensore Civico o direttamente al Tribunale Amministrativo Regionale (TAR).

L'accesso generalizzato costituisce uno strumento di democratizzazione amministrativa che supera la tradizionale logica dell'accesso "strumentale" e individuale di cui alla Legge n. 241/1990, contribuendo a realizzare una trasparenza intesa come diritto diffuso, non solo come strumento contro la *maladministration*, ma altresì come mezzo per il raggiungimento di risultati migliori<sup>65</sup>.

Tuttavia, le citate problematiche legate al bilanciamento degli interessi,

---

<sup>64</sup> M. Clarich, op. cit., *Manuale di diritto amministrativo*, p. 145.

<sup>65</sup> M. Bombardelli, *La trasparenza e gli obblighi di pubblicazione*, in *Libro dell'anno del diritto* 2014, Roma, Treccani, 2014.

soprattutto con riferimento alla tutela della privacy, richiedono un'attenta valutazione giuridica per garantire l'efficacia dell'intero meccanismo senza ledere diritti costituzionalmente protetti. Non a caso, si è resa necessaria l'adozione di linee guida da parte dell'Autorità Nazionale Anticorruzione di concerto con il Garante della protezione dei dati personali per delineare i limiti previsti dall'art. 5-bis<sup>66</sup>.

In conclusione, si può apprezzare come la trasparenza sia un'arma fondamentale nella prevenzione della corruzione ma non solo, risulta di primaria importanza anche nel prevenire episodi di *maladministration* nelle pubbliche amministrazioni. La massima aspirazione sarebbe quella della tanto auspicata<sup>67</sup> “casa di vetro<sup>68</sup>”, metafora con la quale Filippo Turati, nel 1908, faceva riferimento alla Pubblica amministrazione, e che risulta, ancora oggi quanto mai attuale.

#### **1.4. Legge n. 190/2012: la Legge Anticorruzione.**

La Legge 6 novembre 2012, n. 190, recante “*Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione*<sup>69</sup>” comunemente denominata “Legge Anticorruzione”, costituisce uno dei principali interventi legislativi del sistema giuridico italiano in materia di prevenzione e contrasto alla corruzione.

Per capire a pieno il contesto in cui essa si inserisce, è possibile far riferimento a un'indagine portata avanti dalla Commissione europea che, nell'ambito dello

---

<sup>66</sup> D. Lgs. 33/2013, art. 5-bis, co. 6.

<sup>67</sup> Auspicio manifestato da Fabiana Dadone, ex ministro per la pubblica amministrazione, disponibile su [www.funzionepubblica.gov.it](http://www.funzionepubblica.gov.it)

<sup>68</sup> Discorso di Filippo Turati alla Camera dei deputati, 1908.

<sup>69</sup> <http://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2012/11/13/012G0213/sg>

Speciale Eurobarometro del 2013<sup>70</sup>, cercò di fornire dei dati numerici per attestare la portata del fenomeno corruttivo, tramite uno studio basato sulla percezione della corruzione da parte dei cittadini italiani. Secondo tale studio, il 97% degli intervistati lo ritiene un problema rilevante, a fronte di una media del 76% negli altri Paesi dell'Unione Europea. Inoltre, il 42% dei partecipanti italiani afferma di sentirsi personalmente coinvolto dagli effetti della corruzione nella quotidianità, un dato significativamente superiore rispetto alla media UE del 26%.

A livello internazionale la situazione non cambia: il *Corruption Perceptions Index* (CPI) EU and Western Europe, sviluppato da Transparency International nel 2013, conferma questa tendenza<sup>71</sup>. In quell'anno, l'Italia ha ottenuto un punteggio pari a 43, posizionandosi al 69° posto su un totale di 177 Paesi valutati. Dati che evidenziano un significativo peggioramento rispetto al 55° posto raggiunto nel 2008 e al 35° assegnato nel 2003, indicando un progressivo declino nella percezione dell'integrità del sistema italiano.

Ciò testimonia l'importanza di introdurre una legge ad hoc, la quale si poneva appunto l'obiettivo di arginare il “*malaffare che prospera nel sottobosco dei poteri dello stato*”<sup>72</sup> e ne fa comprendere a pieno la struttura preventiva, che va a innovare il tradizionale approccio repressivo alla corruzione<sup>73</sup>, tanto da poter affermare che essa rappresenti l'inizio di una strategia legislativa di contrasto

---

<sup>70</sup> European Commission, Report from the Commission to the Council and the European Parliament, EU Anti-Corruption Report, Brussels, 2014.

<sup>71</sup> Il Corruption Perceptions Index (CPI), è uno strumento di misurazione sviluppato annualmente da Transparency International per valutare il livello percepito di corruzione all'interno del settore pubblico di diversi Stati. L'indice attribuisce a ciascun Paese un punteggio compreso tra 0 e 100, dove 0 rappresenta il massimo grado di corruzione percepita e 100 il livello minimo, sulla base di dati elaborati da esperti e sondaggi rivolti a operatori economici e specialisti del settore. L'indice si configura quale strumento essenziale per evidenziare inefficienze strutturali e istituzionali legate alla corruzione ed è sovente utilizzato quale indicatore per comparare il livello di integrità istituzionale e per analizzare l'efficacia degli apparati normativi e preventivi nei differenti ordinamenti.

<sup>72</sup> M. Romano, *Commentario sistematico. I delitti contro la pubblica amministrazione. I delitti dei privati, le qualifiche soggettive pubblicistiche*, IV ed., Milano, Giuffrè editore, 2015, p. 160.

<sup>73</sup> G. Fiandaca, E. Musco, *Diritto penale parte speciale, vol. I, La recente riforma dei reati contro la pubblica amministrazione*, Zanichelli, Bologna, 2013, p. 4.

alla corruzione in via amministrativa<sup>74</sup>. Tale *modus operandi* trova ulteriore sostegno nella tesi, elaborata dal magistrato Raffaele Cantone<sup>75</sup>, secondo la quale un sistema anticorruzione basato esclusivamente sul sistema giudiziario è destinato al fallimento<sup>76</sup>.

La legge viene approvata in attuazione degli obblighi internazionali assunti dall'Italia, in particolare con la ratifica della Convenzione ONU contro la corruzione<sup>77</sup>, allo scopo di uniformarsi a quanto stabilito in via generale a livello comunitario. Non è passato inosservato, come ampiamente evidenziato nella relazione di accompagnamento alla normativa in questione, il contenuto delle raccomandazioni rivolte all'Italia dai gruppi di lavoro dell'OCSE e del Consiglio d'Europa, incaricati di monitorare l'aderenza della legislazione nazionale agli standard internazionali in materia di contrasto alla corruzione.

La normativa si articola in un primo articolo, composto da 85 commi, e da un secondo articolo che prevede una clausola di invarianza finanziaria, secondo cui l'applicazione delle disposizioni non deve comportare nuovi o maggiori oneri per il bilancio pubblico<sup>78</sup>. In sostanza, le amministrazioni sono tenute ad adottare gli interventi per la prevenzione e il contrasto della corruzione, usando le risorse già disponibili, in termini di risorse umane, strumentali e finanziarie, senza la necessità di ulteriori finanziamenti statali.

La Legge Anticorruzione introduce dei piani a contrasto della stessa impostando uno schema basato su due livelli: quello nazionale, prevedendo l'adozione di un Piano Nazionale Anticorruzione (PNA) e quello decentrato, attraverso il Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione (PTPC).

In particolare, l'art. 1 comma 2 della legge dispone l'elaborazione del PNA, come strumento strategico nazionale per definire le linee guida e gli indirizzi

---

<sup>74</sup> B.G. Mattarella, *Legge anticorruzione: un'attuazione a regola d'arte per un impianto normativo ancora da perfezionare*, in *Guida al diritto*, il Sole24ore, n.31, 2013, pagg. 9-10.

<sup>75</sup> Magistrato italiano che nel 2014 è stato nominato presidente dell'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC), incarico che ha ricoperto fino al 2019.

<sup>76</sup> R. Cantone, F. Caringella, *La corruzione spuzza*, Milano, Mondadori, 2017.

<sup>77</sup> Convenzione di Merida del 2003, adottata dalle Nazioni Unite e ratificata dall'Italia con la Legge 3 agosto 2009, n. 116, in materia di lotta alla corruzione.

<sup>78</sup> <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/gu/2012/11/13/265/sg/pdf>.

generali in materia di prevenzione della corruzione e della trasparenza, rivolti alle amministrazioni pubbliche. Il Piano Nazionale Anticorruzione, redatto dall'ANAC, viene periodicamente aggiornato per rafforzare l'attuazione delle misure anticorruzione in maniera coordinata su tutto il territorio nazionale.

Quanto invece al Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione, l'obbligo di adozione di tale strumento riguarda tutte le amministrazioni pubbliche e le autorità indipendenti, che devono redigere e aggiornare annualmente questo documento, come previsto dall'art. 1, comma 9, della legge. Dal punto di vista giuridico, il PTPC è configurabile come un atto programmatico di natura obbligatoria<sup>79</sup>, finalizzato a disciplinare l'organizzazione interna dell'amministrazione in funzione preventiva. L'obbligo di redazione e attuazione del PTPC costituisce un vincolo imposto dalla normativa nazionale alle pubbliche amministrazioni per conformarsi a principi di trasparenza, legalità e buon andamento ex art. 97 Cost.

Secondo le previsioni della Legge, il piano deve includere in primo luogo un'analisi e valutazione dei rischi di corruzione: ogni amministrazione deve individuare le aree a rischio nei propri procedimenti, concentrandosi sui settori più esposti a fenomeni corruttivi (ad esempio, gare d'appalto, concessione di contributi, autorizzazioni amministrative, ecc.). A tale analisi seguirà una individuazione delle misure di prevenzione: il piano a tal proposito deve stabilire specifiche misure organizzative finalizzate a mitigare il rischio di corruzione, quali la rotazione periodica del personale nelle aree a rischio o la predisposizione di protocolli di azione che regolamentino le attività nelle aree maggiormente esposte. La terza fase si articola attraverso un'attività di monitoraggio e verifica: il PTPC deve prevedere modalità di controllo e verifica sull'effettiva attuazione delle misure adottate, includendo report periodici sulle attività svolte. È prevista infine l'adozione di programmi di formazione obbligatoria in materia di integrità e prevenzione della corruzione per il personale pubblico.

---

<sup>79</sup> Con atto programmatico si fa riferimento a un atto giuridico con il quale la Pubblica Amministrazione stabilisce obiettivi, priorità e strategie operative per un determinato periodo, definendo criteri e modalità per il loro raggiungimento. Tali atti si caratterizzano per il loro contenuto generale e orientativo.

Il PTPC vincola giuridicamente le amministrazioni pubbliche, e la sua mancata adozione o attuazione può dar luogo a responsabilità disciplinare, dirigenziale e amministrativa-contabile. Tali responsabilità possono ricadere sui dirigenti pubblici che non si adoperano per garantire l'elaborazione e la corretta attuazione del piano. La legge, infatti, richiede un'immediata traduzione dei principi programmatici in azioni concrete, individuando in tale modello uno strumento operativo vincolante. Il Piano è inquadrabile all'interno di un più ampio sistema di compliance normativa, orientato a conformare l'attività amministrativa ai principi di legalità, imparzialità e trasparenza. In questo senso, esso risponde al principio dell'autoresponsabilità delle amministrazioni, richiedendo una verifica costante della propria organizzazione interna e della propria idoneità a prevenire episodi di corruzione.

La legge apporta importanti modifiche anche sul versante del diritto penale, intervenendo sul trattamento sanzionatorio della corruzione, ampliando e raffinando le fattispecie di reato. Oltre a potenziare il sistema di responsabilità degli amministratori pubblici per la commissione di reati contro la pubblica amministrazione, la l. 190/2012 rende più stringenti le sanzioni contro il reato di corruzione, introducendo misure che ampliano la responsabilità penale e determinano pene più severe in caso di corruzione, abuso d'ufficio e concussione.

Essa estende altresì il raggio delle attività che potrebbero essere sanzionate, non limitandosi ai tradizionali reati di corruzione attiva e passiva, ma includendo anche forme più moderne di appropriazione indebita o traffico d'influenze, allo scopo di affrontare la crescente sottile permeabilità tra amministrazione e criminalità organizzata<sup>80</sup>.

Tra gli altri provvedimenti previsti dalla Legge 190/2012, spicca l'introduzione di norme sui conflitti di interesse. La legge stabilisce requisiti di trasparenza e comportamenti specifici al fine di evitare tali conflitti per i pubblici funzionari, inclusa la dichiarazione della situazione patrimoniale e professionale

---

<sup>80</sup> L. 190/2012, art. 1 co. 75, disponibile in [www.normattiva.it](http://www.normattiva.it).

dei dirigenti e funzionari pubblici.

Anche nel settore privato è stata introdotta una normativa volta a rafforzare il contrasto alla corruzione, intervenendo sulle disposizioni relative al reato di corruzione tra privati. La principale novità consiste nell'includere tra i soggetti responsabili, non solo coloro che ricoprono posizioni di vertice, ma anche coloro che operano sotto la loro vigilanza e controllo, seppur con una previsione di sanzioni più lievi. Tale previsione è finalizzata a proteggere il patrimonio societario, attraverso la procedibilità su iniziativa della parte lesa, e a garantire il rispetto delle regole della competizione economica, prevedendo in questo caso la procedibilità d'ufficio<sup>81</sup>.

Il legislatore, con l'intento di mettere in attuazione questo insieme di disposizioni, propende per l'introduzione, con la medesima legge, della figura del Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza, il cui approfondimento è rimandato al prossimo paragrafo.

### **1.5. Dalla legge alle autorità: il RPCT e l'ANAC.**

Il responsabile della prevenzione della corruzione e l'Autorità Nazionale Anticorruzione rappresentano i due soggetti principali presenti nell'ordinamento italiano istituiti al fine di combattere la corruzione. Sono figure diverse: l'ANAC, infatti, è un ente di diritto pubblico, mentre il RPCT è una figura individuata all'interno di ciascuna pubblica amministrazione. La diversità si tramuta, però, in complementarità: mentre quest'ultimo svolge un ruolo operativo all'interno delle singole amministrazioni, l'ANAC esercita prevalentemente una funzione di coordinamento e vigilanza a livello nazionale.

---

<sup>81</sup> P. Severino., *La nuova legge anticorruzione*, in *Diritto penale e processo.*, n. 1, Milano, Giuffrè editore, 2013, p. 11.

### **1.5.1. Il Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza.**

L'art.1 co.7 della L. 190/2012 introduce la figura del Responsabile per la prevenzione della corruzione e della trasparenza (RPCT), esso infatti prevede che *“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<sup>82</sup>”*.

La disposizione non dà informazioni specifiche circa i criteri utili all'individuazione dell'organo, al contrario, con l'espressione “di norma” si intende lasciare una certa discrezionalità nella scelta, che non dovrebbe essere arbitraria, ma giustificata da specificità organizzative<sup>83</sup>. A tale discrezionalità, probabilmente da intendersi come lacuna legislativa, fa da contrappeso la disciplina prevista dalla circolare<sup>84</sup> n.1 del 2013<sup>85</sup>, che pone alcuni criteri di natura giuridica per la nomina del Responsabile.

Il primo requisito che la circolare richiede è quello della stabilità della posizione ricoperta dal dirigente nominato, il quale deve preferibilmente essere iscritto alla prima fascia dell'amministrazione che lo nomina, per evitare che la precarietà del suo incarico ne possa influenzare le scelte. La disposizione prevede inoltre che il dirigente da designare non abbia ricevuto in passato provvedimenti giudiziari di condanna o provvedimenti disciplinari e ne richiede

---

<sup>82</sup> <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge:2012-11-06;190>.

<sup>83</sup> V. Testa, *Anticorruzione: come individuare il responsabile della prevenzione*, in *Guida al pubblico impiego*, il Sole24ore, n. 3, marzo 2013, p. 25.

<sup>84</sup> La circolare è un atto amministrativo interno della pubblica amministrazione, emanato da un'autorità gerarchicamente superiore per fornire istruzioni operative, direttive o chiarimenti interpretativi sulle norme vigenti, rivolti agli uffici o agli enti subordinati.

<sup>85</sup> Circolare n. 1 del 2013, avente come destinatari “Le pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 165 del 2001” e come oggetto la L. 190/2012.

altresì un comportamento integerrimo. Sono da escludersi dirigenti che versino in uno stato di conflitto di interessi, evitando i settori maggiormente esposti al rischio della corruzione.

Per gli enti locali, la scelta di affidare il compito di Responsabile della prevenzione della corruzione al segretario comunale si deve al fatto che tale soggetto è responsabile del controllo di regolarità amministrativa. Tale tipo di controllo sulla regolarità amministrativa può rivelarsi uno strumento efficace nella prevenzione della corruzione, dal momento che può riguardare decisioni relative agli impegni di spesa, ai contratti e ad altri provvedimenti amministrativi, che rappresentano alcune delle tipologie di atti più vulnerabili al rischio corruttivo<sup>86</sup>. Il sistema così delineato risulta efficace altresì sul versante opposto: il funzionario pubblico, conscio del fatto che le sue decisioni saranno oggetto di controllo, è disincentivato ad anteporre interessi personali o di soggetti terzi a quelli della pubblica amministrazione<sup>87</sup>.

Quanto infine alla durata dell'incarico, essa è pari a quella di durata dell'incarico dirigenziale a cui la nomina accede<sup>88</sup>.

Sul piano dei compiti, il RPCT esercita una serie di attività eterogenee che coprono diversi ambiti operativi. In primo luogo, è responsabile della redazione del PTPCT, che rappresenta il fulcro della strategia anticorruzione dell'ente. Inoltre, il responsabile si occupa del monitoraggio periodico dell'attuazione del piano, apportando modifiche e integrazioni ove necessario, sulla base di eventuali criticità riscontrate<sup>89</sup>. Un altro ruolo fondamentale del Responsabile della prevenzione della corruzione è quello di promuovere la formazione e la sensibilizzazione del personale dell'amministrazione sui temi dell'etica e della trasparenza<sup>90</sup>. L'obiettivo è sviluppare una cultura organizzativa orientata alla

---

<sup>86</sup> V. Antonelli, *L'applicazione della legge anticorruzione alle autonomie territoriali*, in *La legge anticorruzione, prevenzione e repressione della corruzione*, a cura di B.G. Mattarella e M. Pelissero, Torino, Giappichelli Editore, 2013, pp. 271-272.

<sup>87</sup> F. Merloni, *Controlli sugli enti territoriali e maladministration*, in *Le regioni*, n. 5, 2009, p. 852.

<sup>88</sup> Circolare n. 1/2013, punto 2.1.

<sup>89</sup> Legge n. 190/2012, art. 1 co. 8.

<sup>90</sup> Legge n. 190/2012, art. 1 co. 10.

prevenzione della corruzione, attraverso attività formative e informative mirate a consolidare la conoscenza delle norme di comportamento e delle misure organizzative in vigore.

Sul piano della responsabilità, il RPCT risponde in caso di ripetute violazioni o dell'inefficacia del Piano Triennale Anticorruzione andando incontro a una responsabilità di tipo dirigenziale che comporta, a seconda della gravità della violazione, l'impossibilità di rinnovare l'incarico, la revoca dello stesso o la decurtazione della retribuzione di risultato fino all'ottanta per cento<sup>91</sup>. La seconda ipotesi di responsabilità prevista dalla L.190/2012 emerge in caso di mancato adempimento degli obblighi a esso attribuiti, o in caso di omessa vigilanza sul Piano, in tal caso il responsabile può essere soggetto a procedimenti disciplinari interni<sup>92</sup>.

È prevista poi un'ulteriore forma di responsabilità che emerge in caso di commissione di un reato di corruzione, all'interno della stessa amministrazione, accertato con sentenza di condanna passata in giudicato; in tal caso l'RPCT dovrà rispondere non soltanto sul piano disciplinare, ma anche per il danno erariale<sup>93</sup> e a quello causato all'immagine della pubblica amministrazione. La responsabilità è però esclusa in presenza di due circostanze (da valutare congiuntamente): la predisposizione, prima della commissione del fatto, del piano triennale di prevenzione della corruzione ex art.1 co.5 della L. n. 90/2012, unitamente a una corretta vigilanza sul funzionamento e sull'osservanza del piano stesso<sup>94</sup>. Il danno all'immagine della pubblica amministrazione può essere definito come quel nocumento che, arrecato da autori di condotte dolose o gravemente colpose, provoca una lesione del decoro e del prestigio dell'ente pubblico<sup>95</sup>.

---

<sup>91</sup> D. lgs. n.165/2001, art. 21, così per come modificato dal D. Lgs. n. 150/2009, art. 41.

<sup>92</sup> Legge n. 190/2012, art. 1, co. 14.

<sup>93</sup> Per un'analisi della responsabilità erariale, M. Clarich, op. cit., Manuale di diritto amministrativo, pp. 296-299.

<sup>94</sup> L. n. 90/2012, art. 1 co. 12.

<sup>95</sup> Sulla natura del danno all'immagine della P.A., v. Cass. civ., sez. un., 25 ottobre 1999, n. 744, in *Giur. It.*, 2000, pp. 1053-1055.

Cass. civ., sez. un., 27 settembre 2006, n. 20886, in *Foro it.*, 2007, fasc. 9, p. 2483,

Affinché la responsabilità possa essere imputata all'agente è necessario un nesso di causalità tra la condotta e il danno. L'immagine dell'ente trova il fondamento della sua tutela risarcitoria *in primis* nell'art. 2 Cost., che protegge il diritto all'immagine di qualunque persona fisica e giuridica, sia privata che pubblica, in quanto diritto della personalità. Tale bene è altresì oggetto di tutela dell'art. 97 Cost.<sup>96</sup>, più volte la giurisprudenza ha infatti precisato che il pregiudizio al prestigio della P.A. incide sul *pactum fiduciae* instauratosi tra la comunità dei cittadini e l'amministrazione, facendo venir meno la credibilità e l'affidabilità in quest'ultima<sup>97</sup>. La questione legata al danno all'immagine è quanto mai attuale vista l'odierna facilità con cui una notizia possa essere divulgata; infatti, una significativa diffusione comporterebbe inevitabilmente un effetto amplificativo della lesione al "prestigio" dell'ente pubblico, fenomeno comunemente conosciuto in dottrina come *clarum fori*<sup>98</sup>.

La quantificazione economica del danno è rimessa al giudice, sia esso amministrativo o civile<sup>99</sup>, che dovrà però tener conto del disposto dell'art. 1, co. 1 *sexies*, della legge n. 20/1994<sup>100</sup> in cui è stabilito che "*l'entità del danno all'immagine si presume, salva prova contraria, pari al doppio della somma di denaro o del valore patrimoniale di altra utilità illecitamente percepita dal dipendente*".

---

Cass. civ., sez. un., 12 aprile 2012, n. 5756, in *Foro it.*, 2013, I, pp. 281-282, sull'attuale orientamento giurisprudenziale circa la natura del danno e la sua risarcibilità.

<sup>96</sup> M. Briccarello, G. Odino, *Le limitazioni alla risarcibilità del danno all'immagine della P.A. non sono incostituzionali*, in *Resp. civ. prev.*, 2020, fasc. 3, pp. 787-806.

M. Oricchio, *Dirigenti tenuti a disporre il piano prevenzione*, in Guida al diritto, 2012, pag. 71.

<sup>97</sup> Corte Conti, Sez. Lombardia, 2008, n. 284 e n. 540., V. anche Corte dei conti, Sez. III appello, 2012, n. 55.

L. Delli Priscoli, *Diritti della personalità, persone giuridiche e società di persone*, nota alla sentenza Cass. civ., Sez. III, 4 giugno 2007, n. 12929, in *Giust. civ.*, 2008.

<sup>98</sup> <https://www.altalex.com/documents/news/2021/12/11/il-danno-all-immagine-della-pubblica-amministrazione#p1>.

<https://dirittoconti.it/news-anticipazioni/il-danno-allimmagine-della-pubblica-amministrazione-e-il-buon-uso-del-rinvio-nota-a-c-conti-sez-giur-lombardia-14-marzo-2022-n-21/>. Sulla natura del *clarum fori*, v. C. conti, sez. giur. Piemonte, 17 ottobre 2022, n. 117, in [www.corteconti.it](http://www.corteconti.it); C. conti, sez. I app., 5 agosto 2022, n. 402.

<sup>99</sup> Sul c.d. doppio binario, v. C. conti, sez. giur. Veneto, 21 settembre, 2022, n. 269, in [www.corteconti.it](http://www.corteconti.it); C. conti, sez. giur. Lazio, 13 settembre 2022, n.611, in [www.corteconti.it](http://www.corteconti.it), C. conti, sez. I app., 2 maggio 2022, n. 216, *ibidem*.

<sup>100</sup> Articolo inserito nella legge 14 gennaio 1994, n. 20 dall'art. 1 co. 65 l. n. 90/2012.

Con l'introduzione di tale articolo il giudice viene, da un lato, limitato nel suo potere discrezionale, ma dall'altro lo si dota di un criterio di quantificazione da poter utilizzare nei casi che maggiormente possano destare maggior scalpore nell'opinione pubblica come, ad esempio, la corruzione<sup>101</sup>.

### **1.5.2. L'autorità Nazionale Anticorruzione.**

L'esigenza di designare un organo multifunzionale responsabile di prevenire la corruzione è resa nota dall'art. 6 della Convenzione di Merida, il quale prevede che ogni Stato Parte garantisca, in linea con i principi del proprio ordinamento giuridico, l'istituzione di uno o più enti incaricati di attuare e monitorare politiche volte a prevenire la corruzione. L'attuale Autorità Nazionale Anticorruzione rappresenta l'esito di un percorso evolutivo nel panorama delle pubbliche amministrazioni italiane. Originariamente istituita come Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche (CIVIT)<sup>102</sup>, aveva il compito di orientare, coordinare e vigilare sulle attività di misurazione e valutazione delle performance organizzative e individuali dei dirigenti pubblici.

Tra i suoi scopi rientrava anche l'assicurazione della piena trasparenza delle amministrazioni, garantendo l'accessibilità delle informazioni riguardanti il loro funzionamento e definendo i parametri per i servizi pubblici.

Successivamente, con l'approvazione della legge anticorruzione<sup>103</sup>, la CIVIT è stata individuata come l'organo nazionale preposto al coordinamento delle iniziative per contrastare il fenomeno corruttivo all'interno delle pubbliche

---

<sup>101</sup> <https://www.altalex.com/documents/news/2021/12/11/il-danno-all-immagine-della-pubblica-amministrazione>.

<sup>102</sup> D. Lgs. n. 150/2009, art. 13.

<sup>103</sup> Legge n. 90/2012, art. 1 co. 2.

amministrazioni.

Il decreto-legge n. 101/2013<sup>104</sup> ha disposto la modifica della denominazione della CIVIT in Autorità Nazionale Anticorruzione, ridefinendone i suoi compiti con l'intento di focalizzarli principalmente sulla promozione della trasparenza e la prevenzione della corruzione nelle amministrazioni pubbliche. Successivamente, il decreto-legge n. 90 del 2014<sup>105</sup>, ha disposto il trasferimento all'ANAC di tutte le attribuzioni precedentemente svolte dall'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture (AVCP), istituita con la L. n.109/1994<sup>106</sup>.

La principale attività di tale Autorità consisteva nel monitoraggio degli appalti pubblici, incluse le forniture e i servizi relativi a settori specifici e alle autonomie regionali. Le competenze sui contratti pubblici sono invece state disciplinate dal d. lgs. 50/2016<sup>107</sup>. A seguito di queste riforme normative, l'ANAC ha abbandonato le funzioni originarie di misurazione e valutazione della performance, trasferite al Dipartimento della Funzione Pubblica.

Parallelamente, il Dipartimento ha attribuito all'ANAC le responsabilità inerenti alla trasparenza amministrativa e alla prevenzione della corruzione. Ad oggi, in seguito alle modifiche apportate dal d.l. 101/2013, l'Autorità Nazionale Anticorruzione è composta da un Presidente e da quattro componenti nominati con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei ministri<sup>108</sup>. La procedura di nomina richiede il parere favorevole delle competenti commissioni parlamentari, che si pronunciano con una maggioranza

---

<sup>104</sup> Decreto-legge 31 agosto 2013, n. 101, recante “Disposizioni urgenti per il perseguimento di obiettivi di razionalizzazione nelle pubbliche amministrazioni”.

<sup>105</sup> Decreto-legge 25 giugno 2014, n. 90, convertito con modificazioni dalla L. 11 agosto 2014, n. 114, in materia di “*Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari*”.

<sup>106</sup> Legge 11 febbraio 1994, n. 109, recante “*Legge quadro in materia di lavori pubblici*”.

<sup>107</sup> D.Lgs. 19 aprile 2016, n. 50, art. 213, recante “*Attuazione delle direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE sull'aggiudicazione dei contratti di concessione, sugli appalti pubblici e sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali, nonché per il riordino della disciplina vigente in materia di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture*”. Abrogato dal decreto legislativo 31 marzo 2023, n.36, recante “*Codice dei contratti pubblici*” e adottato in attuazione delle deleghe conferite al Governo dalla legge 21 giugno 2022, n. 78.

<sup>108</sup> <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legge:2013-08-31;101>.

qualificata dei due terzi dei componenti, tale modalità è mirata ad assicurare indipendenza e imparzialità; tutti i membri devono inoltre essere individuati tra esperti di notoria indipendenza e con comprovata esperienza nel contrasto alla corruzione<sup>109</sup>. Quanto al Presidente, egli dirige e coordina l'attività dell'ANAC, oltre ad averne la rappresentanza legale.

Per quanto concerne l'inquadramento giuridico dell'ANAC, essa rientra tra le autorità amministrative indipendenti, specifica tipologia di enti pubblici che si caratterizzano per un elevato tasso di tecnicità e di professionalità, per un marcato grado di indipendenza dal potere esecutivo<sup>110</sup>. A ben vedere, la natura dell'Autorità e la sua collocazione all'interno della predetta categoria, non sono sempre state pacifiche. La dottrina manifesta alcune riserve in merito alla qualificazione dell'ANAC come autorità indipendente, sottolineando due aspetti che sembrano ostare a tale inquadramento.

Anzitutto, sebbene il d.lgs. n.150/2009, sancisca che l'Autorità “*opera in posizione di indipendenza e di giudizio e di valutazione e in piena autonomia*”<sup>111</sup>, escludendone l'assoggettamento a poteri di indirizzo e controllo del Governo, la Legge Anticorruzione instaura un collegamento con l'esecutivo, esplicitato attraverso il coordinamento con l'attività del Dipartimento della funzione pubblica<sup>112</sup>. Tale rapporto istituzionale privilegiato con il Governo rappresenta indubbiamente un elemento di discontinuità rispetto alla configurazione delle altre autorità indipendenti, le quali, invece, hanno di norma un legame privilegiato con il Parlamento piuttosto che con l'esecutivo<sup>113</sup>.

D'altro canto, più di un elemento fa propendere per la sua collocazione all'interno del novero delle autorità indipendenti: in primo luogo il decreto

---

<sup>109</sup> D.l. n. 101/2013, art. 5.

<sup>110</sup> M. Clarich, op. cit., *Manuale di diritto amministrativo*, p. 336.

<sup>111</sup> D.Lgs. n. 150/2009, art. 13.

<sup>112</sup> G. Sciallo, *L'organizzazione amministrativa della prevenzione della corruzione*, in *La legge anticorruzione. Prevenzione e repressione della corruzione*, a cura di B.G. Mattarella, M. Pelissero, Torino, Giappichelli, 2013, p. 89.

<sup>113</sup> M. Clarich, B.G. Mattarella, *La Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche nel panorama delle autorità indipendenti*, in *Il nuovo ordinamento del lavoro pubblico e il ciclo della performance: programmazione, valutazione e controllo dopo la riforma Brunetta* (L. 15/2009 e D.lgs. 150/2009), Roma, Promo PA Fondazione, 2013, p. 146.

istitutivo non attribuisce al Governo poteri di direttiva o indirizzo, al contempo si prevede il divieto di nomina di soggetti che rivestano, o che abbiano rivestito nei tre anni precedenti, incarichi pubblici elettivi o cariche in partiti politici. Il legislatore ha altresì stabilito che il mandato dei componenti dell'ANAC abbia una durata pari a sei anni, escludendo la possibilità di rinnovo. Siffatta previsione mira a svincolare il termine delle nomine dei membri dell'Autorità dal ciclo elettorale, assicurando che, nel periodo conclusivo del loro incarico, gli stessi siano meno esposti a eventuali pressioni politiche<sup>114</sup>.

A ciò si aggiunga l'importante aspetto riguardante l'autonomia finanziaria dell'Autorità, obiettivo primario per un'autorità amministrativa indipendente<sup>115</sup>, essa è infatti assicurata dal fatto che le risorse necessarie al suo funzionamento non derivano dal bilancio statale, ma sono costituite da contributi obbligatori versati sia dalle autorità contraenti che dagli operatori economici coinvolti nelle gare pubbliche<sup>116</sup>.

A risolvere il dibattito, in favore della tesi che sostiene l'indipendenza dell'ANAC, è intervenuto il Consiglio di Stato affermando che i poteri attribuiti ex lege all'ANAC, essendo strumentali alla tutela dei valori costituzionali ex art. 97 e 98 Cost., devono essere necessariamente assorbiti da un'autorità indipendente. Inoltre, sempre secondo la giurisprudenza, l'obiettivo ultimo del legislatore non poteva che essere quello di salvaguardare l'imparzialità dell'amministrazione e la separazione tra quest'ultima e qualsivoglia influenza politica<sup>117</sup>.

Sciolto il dubbio sulla natura giuridica dell'Autorità, è possibile dedicarsi all'analisi di funzioni e attribuzioni di tale ente; compito che, visto il susseguirsi di norme che ne hanno modificato i poteri e la loro distribuzione in più testi di

---

<sup>114</sup> M. Clarich, B.G. Mattarella, op. cit., *La Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche nel panorama delle autorità indipendenti*, in *Il nuovo ordinamento del lavoro pubblico e il ciclo della performance*, a cura di G. Scognamiglio, p. 145 ss.

<sup>115</sup> M. Clarich, *Indipendenza e autonomia delle autorità Amministrative indipendenti*, intervento al convegno "Le Autorità amministrative indipendenti – Bilancio di un modello di vigilanza e regolazione dei mercati", Roma, 28 febbraio 2013, pp. 1-5.

<sup>116</sup> <https://www.anticorruzione.it>.

<sup>117</sup> Consiglio di Stato, Sezione I, 22 marzo 2010, n. 1081.

legge, risulta peraltro non semplicissimo<sup>118</sup>; si può però affermare che essi gravitano intorno al settore dei contratti pubblici, all'anticorruzione e alla tutela della trasparenza<sup>119</sup>.

Uno dei poteri principali dell'Autorità in tema di anticorruzione è quello regolatorio, che si esplica sia nella fase preventiva rispetto all'intervento normativo, sia durante l'attuazione delle disposizioni legislative già in vigore. Tale potere si realizza principalmente attraverso l'adozione di atti che non hanno forza di legge ma che posseggono un elevato contenuto tecnico-normativo. Tra questi rientrano linee guida, pareri e regolamenti che servono a uniformare l'interpretazione e l'attuazione della normativa in materia di trasparenza, prevenzione della corruzione e contratti pubblici. L'ANAC ha inoltre il compito di supervisionare e approvare i Piani Triennali di Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza, predisposti da amministrazioni pubbliche ed enti di diritto privato in controllo pubblico, emanando atti di *soft law*<sup>120</sup> per supportare la predisposizione di tali piani, i quali, si ricorda, devono prevedere un'analisi dei rischi legati alla corruzione, l'adozione di misure preventive mirate per le diverse attività e funzioni dell'ente, nonché procedure per valutare l'efficacia degli interventi adottati<sup>121</sup>.

Ancora, L'ANAC elabora il Piano Nazionale Anticorruzione, dedicandosi all'analisi delle cause e dei fattori che favoriscono la corruzione, nonché degli interventi di prevenzione più adeguati, avvalendosi anche della collaborazione di organismi stranieri omologhi e con organizzazioni a carattere regionale e internazionale<sup>122</sup>. L'autorità è altresì tenuta a presentare una relazione annuale al Parlamento, nella quale illustra le attività svolte per contrastare la corruzione<sup>123</sup>. Tra i compiti dell'ANAC si annovera anche quello di

---

<sup>118</sup> R. Cantone, E. Carloni, *Corruzione e anticorruzione. Dieci lezioni*, Milano, Feltrinelli editore, 2021, p. 178.

<sup>119</sup> <https://www.anticorruzione.it>.

<sup>120</sup> Tali atti sono strumenti giuridici non vincolanti che mirano a influenzare i comportamenti o a orientare l'applicazione delle norme senza imporre obblighi giuridici.

<sup>121</sup> <https://www.anticorruzione.it>.

<sup>122</sup> Legge n. 190/2012, art. 1 co. 2 lett. b) e c).

<sup>123</sup> Legge n. 190/2012, art. 1 co. 2 lett g).

supervisionare nomina e operato del Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza<sup>124</sup>.

Anche in tema di trasparenza l'Autorità riveste un ruolo cardine, vigilando sull'accessibilità delle informazioni da parte delle amministrazioni pubbliche e garantendo l'applicazione degli strumenti di accesso civico e generalizzato previsti dall'ordinamento<sup>125</sup>. L'art. 48 del d.lgs. 33/2013, sancisce inoltre che l'ANAC *“definisce criteri, modelli e schemi standard per l'organizzazione, la codificazione e la rappresentazione dei documenti, delle informazioni e dei dati oggetto di pubblicazione obbligatoria ai sensi della normativa vigente, nonché relativamente all'organizzazione della sezione «Amministrazione trasparente»<sup>126</sup>”*.

Un aspetto di particolare rilievo riguarda la vigilanza sul rispetto delle norme in materia di inconfiribilità e incompatibilità degli incarichi pubblici, allo scopo di prevenire possibili influenze indebite nella gestione amministrativa<sup>127</sup>, e in tale ambito essa agirà di concerto con l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (AGCM) e con la Corte dei conti<sup>128</sup>.

Menzione a parte merita, infine, il ruolo svolto dall'ANAC nel delicato settore dei contratti pubblici. Essa svolge una doppia funzione consultiva: non vincolante, attraverso un precontenzioso nei casi di controversie sorte durante le procedure di appalto, e vincolante nel caso in cui la richiesta provenga congiuntamente da operatore economico e stazione appaltante<sup>129</sup>.

A ciò si aggiunge un penetrante potere di vigilanza, più volte auspicato dalla dottrina affinché esso possa affiancarsi a quello giurisdizionale: al riguardo è stato affermato che *“non si può contare soltanto sui giudici, che intervengono comunque per porre rimedio a violazioni già commesse e che sono vincolanti al*

---

<sup>124</sup> A. Vannucci, op. cit., *Anticorruzione e trasparenza: l'esperienza italiana*.

<sup>125</sup> D.Lgs. n. 33/2013, art. 44.

<sup>126</sup> <https://www.normattiva.it/>.

<sup>127</sup> D.Lgs. 8 aprile 2013, n. 39, recante *“Disposizioni in materia di inconfiribilità e incompatibilità di incarichi presso le pubbliche amministrazioni e presso gli enti privati in controllo pubblico”*, art. 16.

<sup>128</sup> D. Lgs. n.39/2013, art. 15, co. 2.

<sup>129</sup> R. Cantone, E. Carloni, cit., *Corruzione e anticorruzione. Dieci lezioni*, pp. 179-180.

*petitum di una parte [...]. È per questo che serve un'autorità amministrativa come l'Autorità nazionale anticorruzione che il disegno di legge delega tende a costruire come vera autorità di regolazione in materia, attribuendole nuovi compiti<sup>130</sup>”.*

Siffatto potere si esplica innanzitutto tramite un potere ispettivo, l'ANAC può infatti esigere dalle amministrazioni e dai soggetti privati coinvolti tutte le informazioni e i documenti relativi alle procedure di affidamento ed esecuzione dei contratti pubblici. Tale attività si estende, altresì, ad accessi diretti presso i luoghi fisici delle stazioni appaltanti, per ispezioni e sopralluoghi finalizzati a verificare l'effettiva conformità delle attività alle previsioni normative. Ma la vera novità consiste nell'attribuire all'ANAC la legittimazione ad agire in giudizio per l'impugnazione dei bandi, degli altri atti generali e dei provvedimenti relativi a contratti di rilevante impatto, nel caso in cui essa riscontri una violazione delle norme in materia di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture<sup>131</sup>.

L'Autorità, al fine di poter applicare quanto attribuito ex lege, è dotata di un potere sanzionatorio, disciplinato dal “Regolamento sull'esercizio del potere sanzionatorio dell'Autorità in materia di contratti pubblici ai fini dell'adeguamento alle nuove disposizioni del decreto legislativo 31 marzo 2023, n.36<sup>132</sup>”.

Tali sanzioni sono di natura pecuniaria e/o interdittiva nei confronti di soggetti che rifiutino od omettano di trasmettere le informazioni richieste, ovvero nei casi di falsa dichiarazione o documentazione in sede di gara<sup>133</sup>.

In conclusione, è certamente vero che il problema corruttivo nel nostro Paese rimane più che radicato, ma è altrettanto vero che il sistema della prevenzione della corruzione italiano prevede una molteplicità di strumenti e soggetti per

---

<sup>130</sup> B.G. Mattarella, *Disciplina dei Contratti pubblici e prevenzione della corruzione*, testo della relazione presentata in occasione del 61° Convegno di Studi Amministrativi, in G. Della Torre (a cura di), *La nuova disciplina dei contratti pubblici fra esigenze di semplificazione, rilancio dell'economia e contrasto alla corruzione*, Milano, Giuffrè Editore, 2016, pp. 350-351.

<sup>131</sup><sup>131</sup> D.Lgs. n. 33/2023, art. 220 co. 2.

<sup>132</sup> Delibera ANAC n. 271, 20 giugno 2023.

<sup>133</sup> <https://www.anticorruzione.it/contratti-pubblici>.

combatterla; tra questi spicca, appunto, l'ANAC. Tale ente rappresenta per tanti un modello da cui prendere spunto; la Francia, ad esempio, ha istituito l'*Agence Française Anticorruption* (AFA) prendendo come ispirazione la nostra Autorità anticorruzione<sup>134</sup>.

---

<sup>134</sup> F. Cortese, *Modelli di governance anticorruzione in Europa*, Torino, Giappichelli, 2016, pp. 57-60.



## Capitolo II – Nascita ed evoluzione del whistleblowing: disciplina internazionale e sviluppi negli USA.

**SOMMARIO:** 2.1. Definizione e origini dell'istituto. – 2.2. La normativa internazionale: una visione d'insieme. – 2.3. L'esperienza statunitense. – 2.3.1 Il *False Claims Act* e i successivi emendamenti. 2.3.2. La tutela del dipendente pubblico: il *Lloyd-La Follette Act* e il *Civil Service Reform Act*. – 2.3.3. Il *Whistleblower Protection Act*. – 2.3.4. La tutela del privato: dal *Sarbanes-Oxley Act* al *Dodd-Frank Act*.

### 2.1. Definizione e origini dell'istituto.

Il whistleblowing è ad oggi riconosciuto come uno degli strumenti fondamentali per la prevenzione del fenomeno corruttivo e di altre forme di illecito. Tuttavia, nonostante la progressiva regolamentazione dell'istituto e il crescente rilievo giuridico della materia, nel panorama italiano si riscontra una persistente assenza di una definizione univoca e codificata che possa compiutamente tradurre il termine di derivazione anglosassone, appunto, “*whistleblowing*”<sup>135</sup>.

L'espressione deriva dall'inglese “*to blow the whistle*”, che letteralmente dovrebbe essere tradotta con la locuzione “soffiare nel fischietto”<sup>136</sup>, alludendo a quell'attività di chi, come un arbitro o un vigile, è chiamato a segnalare delle

---

<sup>135</sup>R. Cantone., *Postfazione*, in A. Franzoso, *Il disobbediente*, Roma, Paper first, 2017, p. 166.

<sup>136</sup> © Istituto della Enciclopedia Italiana fondata da Giovanni Treccani - Riproduzione riservata.

irregolarità nello svolgimento di un'attività di cui ne è il sorvegliante<sup>137</sup>.

Trascendendo dalla traduzione letterale del lemma, si potrebbe definire il whistleblowing “come la comunicazione, da parte di membri dell'organizzazione, di azioni illegali, immorali o illegittime poste in essere sotto il controllo dei superiori gerarchici, rivolta a un soggetto in grado di intervenire sull'azione stessa<sup>138</sup>”.

L'istituto del whistleblowing, sebbene di chiara derivazione anglosassone, trova un'eco remota già nella Roma repubblicana, come testimoniato dal racconto di Tito Livio<sup>139</sup>, in cui lo storico descrive la misteriosa morte di numerosi patrizi romani avvenuta nel 331 a.C., inizialmente attribuita a una non meglio identificata epidemia.

Si arrivò alla verità grazie a una schiava, la quale decise di rivolgersi al magistrato edile curule Quinto Fabio Massimo dichiarando di essere a conoscenza della vera causa del contagio, ma subordinò la propria rivelazione alla garanzia di incolumità personale, temendo possibili ritorsioni.

La questione fu sottoposta al Senato, che una volta riunitosi concesse alla schiava l'immunità, consentendole così di esporre quanto a sua conoscenza. La sua testimonianza portò alla luce un complotto ordito da alcune matrone romane, le quali, attraverso la somministrazione di farmaci letali, avvelenavano alcuni dei più eminenti esponenti della classe dirigente. Le indagini che ne seguirono

---

<sup>137</sup> Cfr., P. B. Jubb, *Whistleblowing: A Restrictive Definition and Interpretation*, in *Journal of Business Ethics*, 1999, 21, p. 77.

R. Varricchio, *La “cultura del Whistleblower” quale misura di prevenzione della corruzione*, in *Il whistleblowing nel mercato del lavoro. Le criticità nel settore sanitario al tempo del Coronavirus*, a cura di R. Varricchio, P. Iannone, Piacenza, La Tribuna, 2021, p. 19.

E. Ceva, M. Bocchiola, *Is whistleblowing a duty?* Cambridge, Polity Press, 2019, pp. 3 e 122.

R. Cantone, *La tutela del whistleblower: l'art. 54-bis del d.lgs. 165/2001*, in B. G. Mattarella, M. Pelissero (a cura di), *La legge anticorruzione. Prevenzione e repressione della corruzione*, Torino, Giappichelli, 2013, p. 244.

<sup>138</sup> Cfr., C. Florio, *Il whistleblowing nella letteratura internazionale: aspetti definitivi e fattori determinanti*, in *Rivista dei dottori commercialisti*, 2007, pp. 929-930.

Eodem sensu v. anche R. Patumi, *Il whistleblowing, come introdotto dalla legge anticorruzione*, in *Azienditalia – Il Personale*, VIII-IX, 2013, p. 366.

G. Gargano, *La “cultura del whistleblower” quale strumento di emersione dei profili decisionali della pubblica amministrazione*, in *Federalismi.it*, I, 2016, pp. 2- 3

L. Arnaudo, *Whistleblowing: le parole e le cose*, Bologna, Il Mulino, II, 2015 pp. 345-346.

<sup>139</sup> Tito Livio, *Ab urbe condita*, VIII, 18.

confermarono la fondatezza delle accuse, portando alla condanna delle donne incriminate.

Tale episodio, pur appartenendo a un passato ormai lontano, rappresenta una delle più ancestrali manifestazioni del fenomeno del whistleblowing. La vicenda evidenzia, inoltre, la consapevolezza già diffusa nel contesto romano della necessità di tutele per il denunciante, principio che costituisce ancora oggi uno dei pilastri fondamentali delle moderne normative in materia di prevenzione della corruzione.

## **2.2. La normativa internazionale: una visione d'insieme.**

La protezione del whistleblower è divenuta una questione centrale nel diritto internazionale, determinando l'adozione di normative e strumenti regolatori a livello sovranazionale. La segnalazione di illeciti non è più considerata una mera scelta etica, bensì uno strumento strategico per la prevenzione e la repressione della corruzione. Tuttavia, nonostante la crescente attenzione delle istituzioni internazionali, non esiste una definizione universalmente condivisa di whistleblowing dai vari ordinamenti.

La Convenzione OCSE sulla lotta alla corruzione dei pubblici ufficiali stranieri nelle transazioni economiche internazionali definisce il whistleblowing come “la denuncia da parte di dipendenti del settore pubblico o privato effettuate su basi ragionevoli e in buona fede alle autorità competenti<sup>140</sup>”.

L'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OCSE) è un'istituzione internazionale di elevato rilievo che svolge un ruolo cruciale nel promuovere politiche economiche e sociali che migliorino il benessere dei

---

<sup>140</sup> Convenzione OCSE sulla lotta alla corruzione di pubblici ufficiali stranieri nelle operazioni economiche internazionali, sezione 2, punto IX.

cittadini a livello globale, con l'obiettivo di stimolare la crescita economica, promuovere il libero scambio e migliorare le condizioni di vita<sup>141</sup>; inoltre, le sue analisi e raccomandazioni sono spesso utilizzate dai governi per formulare le loro politiche e per valutare i progressi compiuti<sup>142</sup>.

Nell'ambito del Gruppo di lavoro sulla corruzione nelle operazioni economiche internazionali, istituito ai sensi dell'art. 12 della medesima Convenzione, si afferma che la predisposizione di misure di protezione per i whistleblower costituisce un obbligo funzionale all'effettività del sistema anticorruzione negli Stati.

All'interno del sistema ONU, la protezione del whistleblower è invece sancita in maniera esplicita dalla Convenzione delle Nazioni Unite contro la Corruzione (UNCAC), adottata dall'Assemblea Generale il 31 ottobre 2003<sup>143</sup> (c.d. Convenzione di Merida).

In particolare, l'art. 8 invita gli Stati a promuovere codici di condotta per i pubblici ufficiali, prevedendo meccanismi di segnalazione sicuri e riservati per la denuncia di atti di corruzione<sup>144</sup>. L'art. 33 amplia ulteriormente questa tutela, raccomandando agli Stati di introdurre misure per prevenire eventuali trattamenti ingiustificati nei confronti di chi denuncia reati legati alla corruzione<sup>145</sup>.

Tuttavia, nonostante tale disposizione sia una delle prime a fornire un quadro normativo in materia di prevenzione della corruzione<sup>146</sup>, non impone un obbligo vincolante agli Stati, limitandosi a formulare un indirizzo di politica

---

<sup>141</sup> J. Stiglitz, J. Fitoussi, M. Durand, *Misurare ciò che conta. Al di là del PIL*, 2021, Einaudi, p. 112.

<sup>142</sup> L. Borlini, P. Magrini, *La lotta alla corruzione internazionale. Dall'ambito OCSE alla dimensione ONU*, in *Diritto del Commercio Internazionale*, 2007, p. 31.

<sup>143</sup> Ratificata dall'Italia con Legge 3 agosto 2009, n. 116.

<sup>144</sup> Art. 8 Convenzione: “*Each State Party shall also consider, in accordance with the fundamental principles of its domestic law, establishing measures and systems to facilitate the reporting by public officials of acts of corruption to appropriate authorities, when such acts come to their notice in the performance of their functions*”.

<sup>145</sup> L'art. 33 recita: “*Each State Party shall consider incorporating into its domestic legal system appropriate measures to provide protection against any unjustified treatment for any person who reports in good faith and on reasonable grounds to the competent authorities any facts concerning offences established in accordance with this Convention*”.

<sup>146</sup> N. Parisi, “*Il contrasto alla corruzione e la lezione derivata dal diritto internazionale: non solo repressione, ma soprattutto prevenzione*”, in *Dir. com. e sc. intern.*, 2016, pp. 191 ss.

legislativa<sup>147</sup>.

In tale contesto si inserisce l'Ufficio delle Nazioni Unite per il Controllo della Droga e la Prevenzione del Crimine (UNODC), che ha fornito un'interpretazione dettagliata della Convenzione UNCAC, chiarendone alcune previsioni. I punti sui quali si sofferma sono principalmente tre:

1. I canali di denuncia: gli Stati membri sono tenuti a dotarsi di specifici canali di comunicazione di illeciti e a prevedere autorità competenti a prendere in carico le segnalazioni<sup>148</sup>. A tal proposito, tali canali dovrebbero essere istituiti su due livelli: il primo con riferimento a soggetti interni all'ente del denunciante, come i superiori gerarchici o i sistemi di audit istituiti appositamente per contrastare fenomeni di *maldmistration*; il secondo, basato su soggetti esterni all'ente (organi di giustizia, ad esempio), su cui far affidamento in caso di inerzia del primo livello o nel caso in cui si temano ritorsioni derivanti dalla segnalazione.

2. Contenuto della denuncia: la normativa deve garantire che il whistleblower non subisca conseguenze discriminatorie o ritorsive a seguito della denuncia, chiarendo in tal senso i requisiti necessari per godere di tale protezione. Affinché una segnalazione sia considerata legittima, è necessario che venga effettuata in buona fede e supportata da elementi ragionevoli. L'istanza dovrà essere esaminata dalle autorità competenti con imparzialità e, anche in caso di inesattezze, il segnalante potrà beneficiare di adeguata protezione, purché non vi sia dolo o intento fraudolento<sup>149</sup>. Al tempo stesso, risulta necessario proteggersi dal fenomeno inverso: la presentazione di un elevato numero di denunce

---

<sup>147</sup> F. Gandini, *Il whistleblowing negli strumenti internazionali in materia di corruzione*, in G. Frascini, N. Parisi e D. Rinoldi (a cura di), *Il whistleblowing. Nuovo strumento di lotta alla corruzione*, Acireale, Bonanno editore, 2011. p. 99. V. anche R. Cantone, *La tutela del whistleblower: l'art. 54-bis*, op. cit.

<sup>148</sup> UNODC *Technical guide to the United Nations Convention against corruption*, 2009, pp. 106-107.

<sup>149</sup> Ivi, pp. 107-108.

pretestuose, volte unicamente ad arrecare un danno a determinati soggetti o all'immagine di una pubblica amministrazione<sup>150</sup>. A tal fine gli Stati sono chiamati a promuovere politiche volte a responsabilizzare gli autori delle segnalazioni e ad informare circa le possibili conseguenze derivanti da tali pratiche<sup>151</sup>.

3. Infine, l'Ufficio ha sollecitato gli Stati membri a definire adeguate misure di tutela per il segnalante, valutando i possibili atti ritorsivi ai suoi danni<sup>152</sup>, quali licenziamento, sospensione, demansionamento, discriminazioni economiche e professionali, nonché inserimento in *blacklist* che ne compromettano future opportunità lavorative. D'altro canto, si ritiene opportuna l'introduzione di strumenti atti a incentivare le segnalazioni e a garantire la protezione del whistleblower, includendo aspetti fondamentali quali la salvaguardia della riservatezza, la possibilità di effettuare segnalazioni in forma anonima, la tutela anche sul piano fisico del denunciante, in aggiunta alla necessaria previsione di incentivi economici e riconoscimenti ufficiali<sup>153</sup>.

Il quadro giuridico internazionale ha quindi riconosciuto il ruolo cardine giocato dal whistleblowing nella lotta alla corruzione, fornendo agli Stati principi e strumenti per la tutela del segnalatore. Tuttavia, l'effettiva applicazione di tali misure dipende dalle scelte normative di ciascun ordinamento nazionale e in

---

<sup>150</sup> Per l'analisi del danno all'immagine della pubblica amministrazione si veda cap. 1.4.1. e nota n. 91.

<sup>151</sup> Ad esempio, nel Codice penale italiano è previsto, all'art. 368, il reato di calunnia, al cui comma uno si punisce “*chiunque, con denuncia, querela, richiesta o istanza, anche anonima o sotto falso nome, diretta all'Autorità Giudiziaria o ad altra autorità che abbia l'obbligo di riferirle all'Autorità Giudiziaria, incolpa di un reato taluno che egli sa innocente, ovvero simula a carico di lui le tracce di un reato, è punito con la reclusione da due a sei anni*”. Analoga figura di reato è presente anche in altri ordinamenti: nello Stato di New York è previsto il *False report of a crime*, che punisce chi denuncia falsamente un crimine, pur sapendo che non sia mai avvenuto.

<sup>152</sup> UNODC, *Technical guide to the United Nations Convention against corruption*, 2009, pp. 108-109.

<sup>153</sup> UNODC, *Resource guide on good practices in the protection of reporting persons*, 2015, pp. 46-47.

assenza di veri e propri obblighi giuridici vincolanti, molti Stati hanno adottato soluzioni disomogenee, talvolta generando più d'una criticità nell'efficacia della protezione del whistleblower.

Il diritto internazionale, in quanto sempre più sede di orientamento delle scelte dei singoli ordinamenti<sup>154</sup>, ha delineato un modello teorico e generale di tutela, sebbene la sua applicazione resti inevitabilmente condizionata dalla volontà politica e dalla capacità legislativa dei singoli Paesi.

### **2.3. L'esperienza statunitense.**

L'importanza e la diffusione dell'istituto del whistleblowing in Italia nascono dall'esperienza e dal successo avuto nei Paesi in cui si è inizialmente sviluppato, ossia quelli di common law, principalmente gli Usa e la Gran Bretagna; appare per tal motivo opportuno ripercorrere le tappe che hanno reso l'istituto così efficace da essere poi introdotto nel resto del mondo, e quindi anche nell'ordinamento giuridico italiano. Di seguito, verrà affrontata una breve disamina dei vari interventi legislativi che si sono nel tempo susseguiti negli Stati Uniti d'America, Paese che primo e in misura maggiore si è dotato di un sistema di prevenzione degli illeciti attraverso tale istituto.

Si seguirà un ordine cronologico basato sull'entrata in vigore delle varie leggi (fatte salve le successive modifiche apportate alle stesse), dal *False Claims Act* della seconda metà del 1800 fino ai tempi più recenti, con l'introduzione del *Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act* del 2010.

---

<sup>154</sup> C. FLORIO, *Il whistleblowing nella letteratura internazionale: aspetti definatori e fattori determinanti*, op. cit., pp. 927 ss.

### 2.3.1. Il *False Claims Act* e i successivi emendamenti.

Un embrionale modello dell'attuale whistleblowing è rinvenibile nel *False Claims Act*<sup>155</sup>, un istituto di matrice statunitense che fissa alcuni dei saldi principi dell'odierna disciplina, rappresentando infatti uno dei primi esempi di tutela del soggetto denunciante.

Si tratta di una delle normative più antiche e rilevanti nella lotta alle frodi nei confronti del governo federale degli Stati Uniti. La sua origine risale al 1863, in piena Guerra Civile Americana, quando il Congresso si trovò a fronteggiare un'ondata di corruzione e pratiche fraudolente legate agli appalti e alle forniture militari destinate all'esercito dell'Unione.

L'adozione del *False Claims Act* fu il risultato di un'indagine condotta dal *Committee on Government Contracts*, una commissione speciale della Camera dei Rappresentanti istituita nel 1861, incaricata di esaminare i casi di irregolarità nei contratti governativi. Il problema principale risiedeva nel fatto che numerosi appaltatori privati approfittavano delle esigenze belliche per presentare richieste di pagamento gonfiate o per fornire beni e servizi di qualità inferiore agli standard contrattuali, spesso inutilizzabili o addirittura dannosi per l'esercito.

Tra le pratiche fraudolente più comuni vi erano la fornitura di cavalli malati, munizioni difettose e uniformi scadenti, il tutto a costi sproporzionati rispetto al loro valore reale. L'assenza di strumenti normativi adeguati a contrastare queste condotte illecite rese evidente la necessità di un intervento legislativo incisivo. Per porre un freno a questo fenomeno, il Congresso degli Stati Uniti approvò il *False Claims Act*, con l'obiettivo di fornire al governo uno strumento efficace per perseguire le frodi contrattuali.

La legge si distingue per la previsione del meccanismo del *qui tam*, che consente a privati cittadini, denominati *relators*, di intentare azioni legali in nome e per conto del governo<sup>156</sup>, beneficiando di una percentuale dell'eventuale risarcimento riscosso dal governo.

---

<sup>155</sup> Noto anche come *Lincoln Law*, in onore del sedicesimo Presidente degli Stati Uniti, d'America Abraham Lincoln, promotore della riforma.

<sup>156</sup> *False Claims Act*, section 3730, subsection b, paragraph 1. [www.govinfo.gov](http://www.govinfo.gov).

*Qui tam* rappresenta una forma abbreviata del detto latino "*qui tam pro domino rege quam pro se ipso in hac parte sequitur*", ossia "colui che agisce tanto per il sovrano quanto per sé stesso"<sup>157</sup>.

Inizialmente, il *False Claims Act* non imponeva restrizioni significative per la presentazione delle segnalazioni e l'avvio delle azioni legali. Bastava che il segnalante notificasse l'infrazione alle autorità competenti e fornisse prove a sostegno per poter successivamente ottenere una ricompensa al termine del procedimento.

Tuttavia, l'assenza di regolamentazioni rigorose portò alla diffusione di iniziative speculative, denominate "*parasitical actions*". Prese piede, infatti, una prassi secondo la quale venivano raccolte informazioni su procedimenti già in corso contro specifici appaltatori e di conseguenza venivano intentate autonomamente cause civili basate sul *False Claims Act*, esclusivamente allo scopo di poter beneficiare di una quota del risarcimento destinato allo Stato. Nonostante il loro apporto non aggiungesse nuovi elementi alle indagini già in essere, la normativa vigente permetteva loro di ottenere comunque il premio previsto e le Corti non potevano che sentenziare in favore dell'attore<sup>158</sup>.

Proprio per il continuo proliferare di denunce che erano pressoché unicamente mirate ad avere un ritorno economico, si arriva, non senza contrastanti opinioni<sup>159</sup>, al primo emendamento alla norma nel 1943. Venne eliminata la previsione secondo cui il relator poteva ricevere fino al 50% della somma in denaro denunciata allo Stato, attribuendo al tribunale la discrezionalità

---

<sup>157</sup> <https://www.rivista231.it/Legge231/Pagina.asp?Id=1167>.

<sup>158</sup> Il leading case è *United States ex rel. Marcus v. Hess*, 317 U.S. 537 (1943), in cui la Suprema Corte stabilì che il *False Claims Act* si applica anche ai casi in cui il governo sia già a conoscenza della frode. La decisione si basò sull'interpretazione della legge secondo cui lo scopo principale del *False Claims Act* non è solo quello di recuperare fondi indebitamente sottratti, ma anche di incentivare le denunce e punire severamente le condotte fraudolente. La Corte ritenne che, indipendentemente dalla precedente conoscenza della frode da parte delle autorità, l'azione *qui tam* dell'attore fosse legittima perché contribuiva a far valere il diritto dello Stato a essere risarcito per i danni subiti.

<sup>159</sup> Pluralità di posizioni apprezzabile in J. T. Boese, *Civil False Claims and Qui Tam Actions*, Wolters Kluwer, 2016, p. 15 e C. Doyle, *Qui Tam: The False Claims Act and Related Federal Statutes*, CRS Report for Congress, p. 6.

di assegnare una percentuale al massimo pari al 25% dei fondi recuperati<sup>160</sup>. Inoltre, una qui tam action non venne più consentita ogniqualvolta fosse dimostrato che la causa si basava su prove o informazioni già in possesso del governo federale. Di conseguenza, anche nei casi in cui il governo fosse in possesso delle informazioni necessarie ma non intraprendesse alcuna azione, non poteva comunque essere intentata alcuna causa. Questo portò alla quasi totale scomparsa di tali azioni dopo il 1943.

Sebbene l'uso del *False Claims Act* fosse diminuito negli anni successivi all'emendamento, le frodi ai danni del bilancio federale aumentarono in modo esponenziale, e nei primi anni '80 il Dipartimento di Giustizia stimava che le frodi drenassero fino al 10% dell'intero bilancio federale. Le numerose segnalazioni riguardanti la sottrazione di risorse al Tesoro degli Stati Uniti e l'incapacità dei soli procuratori federali di gestire efficacemente le indagini e le azioni legali nelle cause meritorie, portarono nel 1986 a un secondo emendamento del *False Claims Act*.

La modifica si concentrò su due aspetti fondamentali: l'aumento dell'incentivo da corrispondere al soggetto denunciante da un lato, e una maggior prevenzione sugli abusi di segnalazioni pretestuose dall'altro. Sul versante degli incentivi, si fa differenza a seconda che il governo abbia o meno interesse nella promozione dell'azione, se decide di intervenire nella causa e questa si conclude con la condanna del convenuto, il *relator* riceve tra il 15% e il 25% dell'importo recuperato. Qualora il governo non partecipi al procedimento, l'attore può proseguire autonomamente, assumendosi oneri e rischi, ottenendo in tal caso una quota più elevata, fino al 30% della somma recuperata<sup>161</sup>.

Il Congresso, nel modificare il testo di legge, si pose come obiettivo quello di disincentivare la presentazione di segnalazioni mendaci. Si sancì che, in caso di azione legale avviata direttamente dal denunciante, la Corte potesse decidere di

---

<sup>160</sup> La percentuale massima del 25% sulla somma riscossa dallo stato poteva essere accordata all'attore nel solo caso in cui egli fosse il solo a portare avanti l'azione.

<sup>161</sup> False Claims Act, section 3730, subsection d, paragraphs 1-2. [www.govinfo.gov](http://www.govinfo.gov).

esentare l'imputato dal pagamento delle spese processuali e degli oneri sostenuti, qualora si accertasse che l'accusa fosse del tutto infondata, strumentale e mossa con il solo scopo di nuocere alla controparte<sup>162</sup>.

Da ultimo, si segnala un'ulteriore modifica al *False Claims Act*, introdotta con il *Fraud Enforcement and Recovery Act* nel 2009. Con tale emendamento si amplia in primo luogo il novero di soggetti sottoposti a protezione in caso di segnalazioni, includendo non soltanto i semplici dipendenti dell'organizzazione coinvolta nella frode, ma anche i rappresentanti del governo. Inoltre, nel caso in cui venga accertata una ritorsione nei confronti di un lavoratore, la normativa impone il ripristino della sua posizione e delle mansioni precedenti, accompagnato da un indennizzo pari al doppio dello stipendio non ricevuto, con gli interessi maturati.

A ciò si aggiunge un ulteriore risarcimento per i danni subiti in conseguenza della condotta discriminatoria<sup>163</sup>. La modifica ha interessato anche la sfera degli oneri a carico del querelante, in primo luogo sul piano probatorio, dovendo quest'ultimo dare prova dell'effettivo impatto sul bilancio federale della condotta fraudolenta denunciata. Allo stesso tempo viene però superata l'interpretazione secondo cui si dovesse dimostrare altresì che l'intento del convenuto fosse specificamente volto a indurre il governo a pagare una falsa richiesta<sup>164</sup>.

Infine, si richiede al denunciante l'ulteriore compito di fare, per quanto possibile, il necessario per porre fine alle violazioni poste in essere dal soggetto da lui segnalato.

---

<sup>162</sup> False Claims Act, section 3730, subsection d, paragraph 4, [www.govinfo.gov](http://www.govinfo.gov).

<sup>163</sup> False Claims Act, section 3730, subsection h, paragraphs 1-2. [www.govinfo.gov](http://www.govinfo.gov).

<sup>164</sup> Al riguardo v. *Allison Engine Co. v. United States ex rel. Sanders*, 553 U.S. 662 (2008), disponibile su <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/553/662/>, in merito all'interpretazione restrittiva del 31 U.S. Code § 3729.

### **2.3.2. La tutela del dipendente pubblico: il *Lloyd-La Follette Act* e il *Civil Service Reform Act*.**

Nonostante l'introduzione di disposizioni, come quelle contenute nel *False Claims Act*, volte a favorire le denunce di illeciti allo scopo di far emergere fenomeni di frodi o corruzione, negli Stati Uniti persisteva un problema di fondo per i whistleblower legato al timore di atti ritorsivi successivi rispetto alla segnalazione.

Il primo intervento legislativo realmente a protezione dei dipendenti pubblici entrò in vigore nel 1912, grazie al *Lloyd-La Follette Act*<sup>165</sup>, riformando il sistema dei licenziamenti pubblici soprattutto per tutelare i segnalanti da una risoluzione del rapporto di lavoro a scopo ritorsivo.

La legge introduce un diritto fondamentale per i dipendenti federali: quello di poter presentare denunce ai membri del Congresso al fine di segnalare eventuali illeciti; al contempo, viene introdotto lo speculare divieto consistente nell'ostacolare tali segnalazioni e una maggior protezione di tali dipendenti susseguente alla presentazione dell'istanza<sup>166</sup>. Fino all'introduzione di tali disposizioni vigeva un generale divieto di presentare segnalazioni al Congresso da parte dei dipendenti pubblici, salvo il caso di un'esplicita autorizzazione dei loro superiori. Con il *Lloyd-La Follette Act* si assiste per la prima volta a una forte presa di posizione in favore dei dipendenti federali che denunciano fenomeni di corruzione, apprestando una significativa tutela nei confronti di possibili atti ritorsivi, come appunto i licenziamenti<sup>167</sup>.

---

<sup>165</sup> La legge prende il nome dai due principali promotori della riforma: James Lloyd, senatore repubblicano, e Robert La Follette, esponente dei democratici. La legge è ancora oggi ricordata per aver, tra l'altro, ristabilito il diritto per i dipendenti pubblici di far parte dei sindacati, diritto che era stato fortemente limitato dal Presidente Roosevelt qualche anno prima.

<sup>166</sup> 5 U.S. Code, Title 5 – Government organization and employees, Sec. 7211, Employees' right to petition Congress, "*The right of employees, individually or collectively, to petition Congress or a Member of Congress, or to furnish information to either House of Congress, or to a committee or Member thereof, may not be interfered with or denied*", consultabile su [www.govinfo.gov](http://www.govinfo.gov).

<sup>167</sup> Sulla posizione della Supreme Court of Justice sul rapporto tra tutela dal licenziamento ai sensi del Lloyd-La Follette Act e il Primo Emendamento, si veda: *Arnett v. Kennedy*, 416 U.S. 134 (1974), disponibile su <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/416/134/>.

Uno strumento ancora più incisivo a protezione del whistleblower viene però introdotto solamente nel 1978, nell'ambito della riforma della pubblica amministrazione.

Con il *Civil Service Reform Act* si istituisce il *Merit System Protection Board*, un'agenzia para-giurisdizionale a cui i segnalanti possono far pervenire le proprie denunce. Siffatta autorità nasce con il compito di verificare il contenuto delle segnalazioni dei whistleblower inerenti a violazioni di leggi o semplicemente episodi di *maladministration*<sup>168</sup>. Il *Merit System Protection Board* è altresì chiamato a pronunciarsi sulle eventuali ripercussioni subite dai denunciati causate, appunto, da una loro istanza.

Nonostante il *Civil Service Reform Act* rappresenti un vero e proprio *turning point* per ciò che concerne la protezione del whistleblower negli Stati Uniti d'America, esso presenta, a ben vedere, un'importante lacuna. Manca infatti una garanzia, indispensabile per apprestare una tutela *tout court*, circa la salvaguardia dell'anonimato del segnalante<sup>169</sup>. Le disposizioni sembravano *prima facie* potersi adattare con successo ai problemi legati alle poche denunce e a una corruzione dilagante in un contesto storico-sociale non ottimale; i numeri, però, sono piuttosto impietosi dal momento che l'*Office of Special Counsel* (l'ufficio investigativo del *Merit System Protection Board*) portò a compimento solamente un procedimento di reintegro del lavoratore segnalante<sup>170</sup> e il timore di possibili ritorsioni era sempre più vivo tra i dipendenti pubblici<sup>171</sup>.

---

<sup>168</sup> Public Law 95-454, Civil Service Reform Act del 13 ottobre 1978, Sec. 2301. *Merit system principles* (9), in [www.transportation.gov/civil-rights/pl-95-454-civil-service-reform-act-1978](http://www.transportation.gov/civil-rights/pl-95-454-civil-service-reform-act-1978).

<sup>169</sup> Public Law 95-454, Sec. 1206. Authority and responsibilities of the Special Counsel (3; B; II), consultabile in [www.govinfo.gov](http://www.govinfo.gov).

<sup>170</sup> T.M. Devine, *The whistleblower protection act of 1989: foundation for the modern law of employment dissent*, in *Administrative Law Review*, 1999, vol. 51, n. 2, p. 534.

<sup>171</sup> Merit System Protection Board, *Blowing the whistle in the federal government: a comparative analysis of 1980 and 1983 survey findings*, 1984, p. 31, in [www.justice.gov](http://www.justice.gov).

### 2.3.3. Il *Whistleblower Protection Act*.

In presenza di forti lacune legislative e di una disciplina non abbastanza incisiva nella lotta contro la corruzione, nel 1989 sotto la presidenza di George H. W. Bush, entra in vigore il *Whistleblower Protection Act* (WPA). La legge viene varata con l'obiettivo di colmare le lacune legislative e al contempo incentivare i lavoratori a denunciare atti illeciti attraverso, principalmente, il rafforzamento del sistema di tutela.

Nella seconda sezione dell'atto, intitolata "*Findings and purpose*", i fini sono perfettamente esplicitati, alla lettera b) si legge infatti:

*"The purpose of this Act is to strengthen and improve protection for the rights of Federal employees, to prevent reprisals, and to help eliminate wrongdoing within the Government"<sup>172</sup> ”.*

Importanti novità riguardano l'*Office of Special Counsel* (OFS), che nasce come ufficio del *Merit System Protection Board* (MSPB), e perciò soggetto a possibili ingerenze da parte dello stesso, al fine di renderlo quanto più indipendente possibile dall'influenza del MSPB. Viene previsto, a tal proposito, che la nomina dello *Special Counsel*<sup>173</sup> sia riservata a un avvocato che, con comprovata competenza, formazione, esperienza o qualifiche pregresse, sia idoneo a ricoprire la carica; ciò al chiaro fine di svincolare il suo operato da qualsivoglia influenza politica. Si sancisce, inoltre, il divieto per l'OFS di far trapelare informazioni circa l'identità dei whistleblower in assenza del suo stesso consenso, fatto salvo il caso in cui tali informazioni risultino necessarie per evitare un grave danno alla sicurezza nazionale<sup>174</sup>. Non è una previsione di poco conto, dal momento che molti potenziali segnalanti erano indotti a non denunciare proprio perché ciò avrebbe inevitabilmente comportato la rivelazione

---

<sup>172</sup> Public Law 101-12, *Whistleblower Protection Act*, 10 aprile 1989, Sec. 2. - *Findings and purpose*, in <https://www.congress.gov/bill/101st-congress/senate-bill/20/text>.

<sup>173</sup> Soggetto che presiede e coordina l'Office of Special Counsel.

<sup>174</sup> 5 U.S. Code § 1213, in <https://www.govinfo.gov/>.

della propria identità, facendo sì che fossero maggiormente esposti ad atti ritorsivi da parte tanto del *Merit System Protection Board*, quanto dello stesso ente presso cui prestavano servizio.

Per ciò che concerne la tutela del whistleblower, il legislatore si muove su due fronti. Il primo è quello dell'ampliamento del raggio soggettivo di tutela: si appresta la medesima protezione concessa a chi segnala episodi di corruzione, altresì a colui che si rifiuta di attenersi ad un ordine di un superiore che comporti la commissione di un illecito. Si interviene inoltre, sempre in un'ottica di *favor legis* verso il whistleblower, sull'onere della prova a cui quest'ultimo è tenuto. Tale onere viene parzialmente ribaltato, sarà infatti il datore di lavoro a dover attestare che il licenziamento del dipendente non sia in alcun modo collegato alla sua denuncia, corroborando la sua tesi, si legge, "*by a preponderance of the evidence*<sup>175</sup>".

Il Whistleblower Protection Act presenta notevoli caratteri di innovatività anche in relazione al ruolo svolto dal segnalante durante l'intero procedimento, non più mero spettatore in attesa della decisione sull'indagine scattata dalla sua segnalazione, bensì soggetto attivo nell'iter intrapreso. Egli, infatti, sarà chiamato dall'OFS a prendere visione e presentare considerazioni circa l'esito dell'attività investigativa<sup>176</sup>.

Nonostante la migliorata posizione in cui versa il whistleblower alla luce della Legge in questione, essa non fu esente da modifiche, che puntualmente arrivarono nel 1994 e 2012. Sono entrambe mirate a proteggere ancora di più la figura del segnalante. In particolare, un'importante previsione è contenuta nell'emendamento del 2012, in ragione della scarsa applicazione concreta del WPA da parte dei giudici. Si stabilisce, affinché una denuncia possa essere considerata legittima, che il whistleblower non debba più dare prova inconfutabile che un pubblico funzionario abbia commesso dolosamente una

---

<sup>175</sup> 5 U.S. Code § 1214, in [www.govinfo.gov](http://www.govinfo.gov). Per una decisione giurisprudenziale in tal senso, v. *Shaw v. Department of the Air Force*, 80. M.S.P.R. 98, 113 (1998), consultabile su [www.mspb.gov](http://www.mspb.gov).

<sup>176</sup> 5 U.S. Code § 1213, lettera e, numero 1, [www.gpo.gov](http://www.gpo.gov).

violazione<sup>177</sup>; invero, la segnalazione può basarsi su una meno gravosa “ragionevole convinzione”.

Ancora una volta, si assiste a interventi legislativi con il preciso obiettivo di incentivare quanto più possibile chi assiste a fenomeni di corruzione o *maladministration*, a darne notizia alle autorità competenti al fine di porre fine all’illecito. Il tanto auspicato incremento del numero di segnalazioni non può aversi se non passando attraverso una maggior protezione di chi si espone per denunciare tali fenomeni in qualsiasi ambito lavorativo.

#### **2.3.4. La tutela del privato: dal *Sarbanes-Oxley Act* al *Dodd-Frank Act***

Malgrado l’introduzione di un susseguirsi di norme volte a rafforzare l’istituto del whistleblowing, rimaneva una profonda lacuna legislativa: la tutela accordata al dipendente pubblico veniva estesa al privato solo per segnalazioni relative a fatti di portata tale da causare danni alla salute e alla sicurezza pubblica; peraltro, solo in virtù di un’interpretazione giurisprudenziale estensiva operata dai giudici e non vincolante per le altre Corti statali<sup>178</sup>.

Il problema manifestò le sue ripercussioni pratiche alla luce degli scandali finanziari che colpirono gli Stati Uniti nel 2001 e 2002, che videro coinvolte la Enron Corporation<sup>179</sup>, principale azienda produttrice di energia degli USA e WorldCom, un colosso nel settore delle telecomunicazioni. A far scaturire i crolli delle due aziende furono due dipendenti delle stesse, che denunciarono la falsificazione di bilanci e le frodi che avvenivano puntualmente per mascherare ingenti perdite.

---

<sup>177</sup> In tal senso la giurisprudenza si era precedente pronunciata, nel caso *Lachance v. White*, 174 F.3d 1378, 1381 (Fed. Cir., 1999), disponibile in [www.mspb.gov](http://www.mspb.gov).

<sup>178</sup> <https://www.rivista231.it/Legge231/Pagina.asp?Id=1167>.

<sup>179</sup> M. VALSANIA, *La madre di tutte le truffe contabili: lo scandalo Enron 12 anni dopo*, [www.ilsole24ore.com](http://www.ilsole24ore.com).

C'è però un paradosso: le due aziende avevano sede in stati diversi, e in Texas, luogo della sede legale della Enron Corporation, mancava una legge codificata a tutela dei whistleblower, lasciando priva di protezione la dipendente che segnalò gli illeciti<sup>180</sup>.

In questo difficile contesto economico-sociale, fu varato il *Sarbanes-Oxley Act* del 2002, una riforma del settore dei mercati finanziari<sup>181</sup> che inevitabilmente interessò la figura del whistleblower. Vengono completamente ridefiniti gli obblighi societari mirati soprattutto a incentivare una maggior cultura della trasparenza nelle operazioni finanziarie e a prevenire le frodi in un'ottica di tutela e lealtà verso investitori; ma le principali modifiche introdotte dalla Legge, per ciò che concerne l'istituto in esame, sono principalmente due. La prima consiste nel sancire un obbligo per le società quotate in borsa di creare un comitato di audit al loro interno con il compito di ricevere le segnalazioni di irregolarità provenienti dai dipendenti. Si concede inoltre, per la prima volta, la possibilità di presentare denunce del tutto anonime, garanzia di protezione ben maggiore rispetto a una semplice tutela dalla rivelazione dell'identità<sup>182</sup>.

La seconda misura innovativa introdotta dal *Sarbanes-Oxley Act* è quella di prevedere la reclusione fino a un massimo di dieci anni per il datore di lavoro che pone in essere atti ritorsivi nei confronti del whistleblower che ha denunciato un reato relativo a qualsivoglia infrazione delle leggi federali. Con tale Legge quindi, si aggiunge agli ordinari rimedi civilistici, una responsabilità di tipo penale in capo al datore di lavoro. Ancora una volta però, tra lacune legislative e pronunce giurisprudenziali non esattamente favorevoli ai whistleblower<sup>183</sup>, si assiste a un parziale fallimento del *Sarbanes-Oxley Act*.

---

<sup>180</sup> Si tratta di Sherron Watkins, allora vicepresidente della Enron Corporation, che fece presenti le anomalie in bilancio all'amministratore delegato della società.

<sup>181</sup> Vedi S. Cacchi Pessani, *Corporate Governance, sistema dei controlli ed intermediari reputazionali dopo il caso Enron*, in *Giur. comm.*, VI, 2003, pp. 746-781, per un'analisi dal punto di vista economico.

<sup>182</sup> Public Law 107-204 del 30 luglio 2002, *Sec. 301. Public company audit committees*, disponibile su [www.govinfo.gov](http://www.govinfo.gov).

<sup>183</sup> United States District Court, N. D. Georgia, Atlanta Division, *Collins v. Beazer Homes Usa Inc. and Beazer Homes Corp.*, *Case No. CIV.A.1:03-CV1374RWS*, 2 settembre 2004, in cui si stabilisce gravosi oneri probatori in capo al dipendente che impugna un provvedimento illegittimo, in <https://casetext.com/>.

Così, nel 2010, il legislatore propende per l'introduzione di un ulteriore intervento legislativo atto a regolamentare la materia, il *Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act*. La principale novità riguarda gli incentivi economici accordati ai segnalanti in caso di denunce che portino a un'effettiva condanna. Sulla falsariga di quanto previsto dal *False Claims Act*, è prevista la corresponsione a favore del whistleblower di una somma che oscilla tra il 10% e il 30% della sanzione irrogata. L'ammontare preciso del c.d. *bounty* sarà decretato dalla *Securities and Exchange Commission* (SEC<sup>184</sup>), ma sarà concesso solamente nel caso in cui l'ammontare complessivo della sanzione superi il milione di dollari<sup>185</sup>. Inoltre, si concede la possibilità di appellarsi alla Corte d'Appello, entro il perentorio termine di trenta giorni, contro le decisioni della Commissione che neghino l'accesso al meccanismo premiale<sup>186</sup>.

La Legge agisce anche sul piano della tutela del whistleblower, intervenendo con maggiore incisività contro gli atti ritorsivi e dando la possibilità al denunciante e alle pubbliche autorità, di agire dinanzi all'autorità giudiziaria per impugnare provvedimenti illegittimi scaturiti da una precedente segnalazione<sup>187</sup>.

Al fine di dare un giudizio sulla normativa in esame, è utile segnalare che dal 2012, anno in cui il *Dodd-Frank Act* è stato introdotto, il numero di segnalazioni pervenute alla SEC è esponenzialmente aumentato, così come l'ammontare delle sanzioni irrogate e di conseguenza degli incentivi accordati agli autori delle denunce<sup>188</sup>. I numeri forniti dalla SEC sono più che incoraggianti: nel solo 2024, la SEC ha assegnato premi per un totale di oltre 255 milioni di dollari, il terzo importo annuale più alto mai concesso dal programma, distribuendoli a 47 whistleblower. Dalla sua istituzione, invece, la Commissione ha erogato oltre

---

<sup>184</sup> Agenzia federale istituita al fine di vigilare i movimenti di borsa.

<sup>185</sup> 17 Code of Federal Regulations, § 240.21F-3, [www.govinfo.gov](http://www.govinfo.gov).

<sup>186</sup> 17 Code of Federal Regulations, § 240.21F-13., in [www.govinfo.gov](http://www.govinfo.gov).

<sup>187</sup> Public Law 111-203, 21 luglio 2010, *Sec. 23. Commodity whistleblower incentives and protection*, consultabile su [www.gpo.gov](http://www.gpo.gov).

<sup>188</sup> Annualmente, la *U.S. SECURITIES AND EXCHANGE COMMISSION* invia al Congresso e pubblica un report sui numeri dell'anno precedente relativi all'applicazione del *Dodd-Frank Act*

2,2 miliardi di dollari a 444 whistleblower<sup>189</sup>.

Per concludere, interventi mirati che incentivano le segnalazioni attraverso la concessione di maggior tutele e, anche e soprattutto, meccanismi premiali in favore dei whistleblower risultano essere più che efficaci nella prevenzione della corruzione e di altri tipi di illeciti. Tali meccanismi, come si vedrà nei prossimi capitoli, sono sconosciuti nel panorama italiano, e probabilmente rappresentano il principale strumento da introdurre anche nel nostro ordinamento per far fronte agli innumerevoli casi di corruzione nella pubblica amministrazione e non solo.

---

<sup>189</sup> Securities and Exchange Commission Office of the Whistleblower Annual Report to Congress for Fiscal Year 2024, consultabile su [www.sec.gov/files/fy24-annual-whistleblower-report.pdf](https://www.sec.gov/files/fy24-annual-whistleblower-report.pdf).



## **Capitolo III – La prevenzione della corruzione e il whistleblowing nel diritto dell’UE.**

**Sommario:** 3.1. La prevenzione della corruzione nel panorama europeo e il ruolo del GRECO. – 3.2. La disciplina del whistleblowing nel diritto dell’Unione Europea.

### **3.1. La prevenzione della corruzione nel panorama europeo e il ruolo del GRECO.**

La previsione di una disciplina quanto più possibile unitaria all’interno dell’Unione Europea in tema di contrasto al fenomeno corruttivo nasce, sostanzialmente, per due ordini di motivi. Il primo concerne la sua esponenziale diffusione nel territorio europeo: la corruzione, infatti, non si limita a colpire solamente uno, o al più, pochi Paesi dello stesso; al contrario, come emerge dai rapporti annuali elaborati da Transparency International basati sul già citato Indice di Percezione della Corruzione<sup>190</sup>, non c’è Stato all’interno dell’UE che sia immune da tale piaga<sup>191</sup>.

La seconda motivazione per cui una disciplina unitaria risulta indispensabile è legata all’espansione del fenomeno della globalizzazione: con le molteplici possibilità di contatto fornite dagli attuali strumenti, sempre più spesso le attività degli enti non si limitano al territorio dello Stato di appartenenza, ma si

---

<sup>190</sup> V. nota n. 69.

<sup>191</sup> Per visionare i punteggi attribuiti ai vari Paesi presi in considerazione, consulta [www.transparency.it/indice-percezione-corruzione](http://www.transparency.it/indice-percezione-corruzione).

estendono a livello internazionale<sup>192</sup>.

Nonostante siffatte esigenze, la prima risposta dell'Unione arriva solamente nel 1997 con l'accoglimento dei 20 principi guida per la lotta contro la corruzione elaborati dal Gruppo Multidisciplinare sulla Corruzione<sup>193</sup> (GMC). Di particolare importanza risulta il Principio 20, che riconosce nella cooperazione internazionale uno strumento di fondamentale importanza per contrastare la corruzione<sup>194</sup>.

Al contempo, il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa incarica il GMC di presentare una bozza di testo al fine di introdurre un meccanismo appropriato ed efficiente per monitorare l'osservanza e l'attuazione degli strumenti normativi anticorruzione<sup>195</sup>. Su tali basi, il 1° maggio 1999, in seno al Consiglio d'Europa, viene istituito il Gruppo di Stati contro la corruzione (GRECO). Attualmente, ogni Stato membro del Consiglio d'Europa fa parte del GRECO, ma l'adesione è aperta altresì a Paesi non facenti parte l'area UE. Dal momento in cui una Nazione decide di ratificare la Convenzione Penale<sup>196</sup> o Civile<sup>197</sup> sulla Corruzione ne diviene automaticamente membro e partecipa, di conseguenza, alle sue procedure di valutazione<sup>198</sup>.

L'obiettivo del GRECO è espressamente sancito dall'art.1 del suo statuto, dove si legge:

---

<sup>192</sup> V. Mongillo, *La corruzione tra sfera interna e dimensione internazionale: Effetti, potenzialità e limiti di un diritto penale «multilivello» dallo Stato-nazione alla globalizzazione*, in *Nuove ricerche di scienze penalistiche*, 9. Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2012, p. 548.

<sup>193</sup> “20 principi Guida per la lotta alla Corruzione”, risoluzione (97) 24, adottata il 6 novembre 1997 dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa.

<sup>194</sup> [www.coe.int](http://www.coe.int).

<sup>195</sup> Per approfondire l'intero procedimento che portò all'istituzione del Greco, consulta [www.coe.int/en/web/greco/about-us/background](http://www.coe.int/en/web/greco/about-us/background).

<sup>196</sup> Convenzione penale sulla corruzione, Strasburgo, 27 gennaio 1999 (ETS 193), disponibile su [www.coe.int/it](http://www.coe.int/it).

<sup>197</sup> Convenzione Civile sulla corruzione, Strasburgo, 4 Novembre 1999, (ETS 194), consultabile su [www.coe.int/it](http://www.coe.int/it).

<sup>198</sup> Di seguito il testo dell'articolo 4.3 dello Statuto del GRECO: “States which become Parties to international legal instruments adopted by the Committee of Ministers of the Council of Europe in pursuance of the Program of Action against Corruption providing for compulsory membership of the GRECO shall become members of the GRECO ipso facto in conformity with the provisions contained in these instruments”.

*“The aim of the Group of States against Corruption is to improve the capacity of its members to fight corruption by following up, through a dynamic process of mutual evaluation and peer pressure, compliance with their undertakings in this field<sup>199</sup>”.*

Il GRECO attua una costante attività di monitoraggio e verifica, affinché le raccomandazioni e le disposizioni convenzionali trovino piena attuazione negli ordinamenti giuridici dei diversi Stati Membri, anche e soprattutto, attraverso l’adozione di leggi anticorruzione. Di fondamentale importanza risulta, a tal fine, l’attività di valutazione, vero e proprio tratto distintivo dell’organo. Ai sensi dell’art.2 dello statuto, per raggiungere gli obiettivi sanciti dal citato art.1, il GRECO deve:

- i) monitorare l'osservanza dei Principi Guida per la Lotta contro la Corruzione adottati dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa il 6 novembre 1997;
- ii) monitorare l'attuazione degli strumenti giuridici internazionali che saranno adottati nell'ambito del programma d'azione contro la corruzione, in conformità con le disposizioni contenute in tali strumenti<sup>200</sup>.

Il processo di valutazione si basa sulla raccolta di informazioni attraverso questionari, visite ispettive nei paesi sottoposti ad analisi e sull’elaborazione di rapporti di valutazione. Una volta esaminati e approvati, tali rapporti contengono raccomandazioni specifiche destinate agli Stati oggetto di verifica, con l’obiettivo di incrementare il livello di conformità alle normative in tema di anticorruzione. Successivamente, il GRECO avvia una fase separata di analisi sulla conformità, volta ad analizzare le misure adottate dagli Stati per l’attuazione delle raccomandazioni ricevute<sup>201</sup>.

---

<sup>199</sup> Art.1 dello Statuto del GRECO, contenuto nella risoluzione (97) 24 adottata dal Comitato dei Ministri del Consiglio d’Europa, disponibile su [www.coe.int/it](http://www.coe.int/it).

<sup>200</sup> Statuto del GRECO, art. 2.

<sup>201</sup> [www.giustizia.it](http://www.giustizia.it)

Ad oggi, l'organismo ha portato avanti cinque cicli di valutazione, focalizzati su aspetti specifici dei venti principi guida, nonché sulle disposizioni delle convenzioni internazionali dedicate alla lotta alla corruzione.

Il primo ciclo di valutazione del GRECO (2000-2002) ha analizzato le strutture nazionali incaricate della lotta alla corruzione, valutandone le risorse disponibili, il grado di specializzazione e il livello di indipendenza. Inoltre, ha esaminato il tema dell'immunità riconosciuta ai funzionari pubblici rispetto a misure restrittive della libertà personale e ai procedimenti giudiziari a loro carico. Il secondo ciclo di valutazione (2003-2006) ha posto l'attenzione sui meccanismi di individuazione, sequestro e confisca dei beni provenienti da attività corruttive, oltre che sulle strategie di prevenzione e dissuasione della corruzione all'interno della pubblica amministrazione.

Il terzo ciclo di valutazione, avviato nel 2007, ha riguardato le disposizioni in materia di incriminazione contenute nella Convenzione Penale sulla Corruzione, nonché le norme relative alla trasparenza nel finanziamento dei partiti politici.

Il quarto ciclo, avviato nel 2012, si è concentrato sulla prevenzione della corruzione in relazione a parlamentari, magistrati e pubblici ministeri, con un focus sulle misure volte a ridurre i rischi di indebita influenza e a rafforzare i meccanismi di accountability nelle istituzioni coinvolte.

Da ultimo, il quinto ciclo di valutazione avviato nel 2017, ha avuto l'obiettivo di esaminare le politiche di prevenzione della corruzione e di promozione dell'integrità nei confronti dei Governi e delle forze di polizia, valutando il quadro normativo e gli strumenti operativi per garantire maggiore trasparenza e responsabilità in questi settori.

L'Italia è stata sottoposta a valutazione nei primi quattro cicli, riuscendo ad attuare in modo positivo circa il 70% delle raccomandazioni formulate nei primi tre cicli di monitoraggio. Per quanto riguarda il quarto ciclo, la procedura di verifica della conformità alle raccomandazioni è ancora in corso<sup>202</sup>.

Una volta inquadrato il problema a livello europeo, ed esaminato l'organo

---

<sup>202</sup> [www.sistemapenale.it](http://www.sistemapenale.it).

principale dell'UE in tema di prevenzione e contrasto alla corruzione, è possibile soffermarsi sull'introduzione e sulla disciplina del whistleblowing nel diritto dell'Unione Europea.

### **3.2. La disciplina del whistleblowing nel diritto dell'Unione Europea.**

Nel panorama europeo, le prime norme in tema di protezione verso gli autori di denunce di illeciti, anche se non ancora inquadrati come veri e propri whistleblower, sono contenute nelle precedentemente citate Convenzioni sulla Corruzione del 1999. Nella Convenzione Penale, all'art. 22 si fissa il concetto secondo cui gli Stati contraenti sono tenuti ad adottare misure necessarie per assicurare un'effettiva ed appropriata protezione ai collaboratori di giustizia e ai testimoni<sup>203</sup>.

Ancora, nell'art. 9 della Convenzione Civile, è presente un'importante statuizione sulla tutela del dipendente autore di una segnalazione:

*“Each Party shall provide in its internal law for appropriate protection against any unjustified sanction for employees who have reasonable grounds to suspect corruption and who report in good faith their suspicion to responsible persons or authorities<sup>204</sup>”.*

La disposizione pone un vero e proprio obbligo in capo agli Stati, affinché

---

<sup>203</sup> La Convenzione Penale sulla corruzione, all'art. 20 sancisce: “*each Party shall adopt such measures as may be necessary to provide effective and appropriate protection for: a) those who report the criminal offences established in accordance with articles 2 to 14 or otherwise cooperate with the investigating or prosecuting authorities; b) witnesses who give testimony concerning these offences*”, disponibile su [www.coe.int](http://www.coe.int).

<sup>204</sup> [www.coe.int](http://www.coe.int).

ogni contraente adotti le misure necessarie; ciò onde evitare ingiustificate sanzioni a danno di dipendenti che riferiscono, in buona fede e sulla base di motivi ragionevoli, i loro sospetti su episodi di corruzione.

A bene vedere però, la prima vera e propria disciplina del whistleblowing fornita dall'UE la si rinviene nella raccomandazione CM/Rec (2014)7<sup>205</sup>. In essa si trova innanzitutto la nozione di whistleblower, passando successivamente alla regolamentazione dei canali di segnalazione e dei sistemi di tutela del denunciante attraverso la protezione dell'identità e rimedi in ipotesi di atti ritorsivi. Di primaria importanza, appunto, la definizione unitaria fornita per il whistleblower, definito come:

*“any person who reports or discloses information on a threat or harm to the public interest in the context of their work-based relationship, whether it be in the public or private sector”<sup>206</sup>.*

Dalla disposizione contenuta nell'articolo, è possibile ricavare due previsioni non di poco conto, in merito sia all'ambito di applicazione soggettivo che a quello oggettivo. Quanto al primo si fa riferimento a tutti i dipendenti che operano nel settore pubblico e privato, non facendo differenze in merito alla natura del loro rapporto di lavoro. Per quanto riguarda le segnalazioni, invece, si stabilisce una loro caratteristica fondamentale: esse devono perseguire il fine della tutela dell'interesse pubblico. A tal proposito, gli Stati membri devono determinare chiaramente cosa costituisce "interesse pubblico" ai fini dell'attuazione di questi principi e specificare il campo di applicazione delle norme, includendo almeno violazioni di legge, violazioni dei diritti umani, rischi per la salute pubblica, la sicurezza e l'ambiente<sup>207</sup>.

Oltre a delineare principi generali, la raccomandazione fornisce indicazioni dettagliate sulle modalità di strutturazione di un sistema di segnalazione efficace. Viene sottolineata l'importanza di garantire un ambiente sicuro in cui i lavoratori

---

<sup>205</sup> Raccomandazione Adottata dal Comitato dei Ministri il 30 aprile 2014, alla 1198ª riunione dei Delegati dei Ministri.

<sup>206</sup> L'intero documento è consultabile in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it).

<sup>207</sup> Consiglio d'Europa, Raccomandazione n. CM/Rec (2014)7, 2014, punto 2.

possano esprimere le proprie preoccupazioni senza timori di ripercussioni. Gli Stati membri sono invitati a istituire canali di segnalazione interni agli enti o alle aziende, in aggiunta a canali esterni rivolti alle autorità competenti per il contrasto della corruzione e meccanismi per la divulgazione pubblica nei casi più gravi<sup>208</sup>.

Non è previsto un ordine di priorità tra i canali di segnalazione, in quanto ciascuna tipologia di denuncia può richiedere strumenti di gestione differenti. La protezione giuridica del segnalante, seppur essenziale, non è sufficiente. Per questo motivo, è necessario garantire la riservatezza dei dati personali del denunciante, in modo da concentrare l'attenzione sul contenuto della segnalazione piuttosto che sull'identità di chi l'ha presentata, salvo però esigenze di giusto processo<sup>209</sup>.

Una statuizione fondamentale è quella contenuta negli artt.19 e 20 della Raccomandazione in ordine al diritto di informazione del whistleblower sull'andamento dell'attività investigativa; secondo quanto disposto da tali articoli, il denunciante dovrebbe essere costantemente aggiornato sullo stato di avanzamento delle indagini, soprattutto nel delicato caso di segnalazioni interne all'ente di appartenenza<sup>210</sup>.

Un ulteriore elemento centrale riguarda la protezione del whistleblower da ritorsioni quali licenziamento, sospensione, demansionamento, trasferimento forzato, riduzione dello stipendio o altre discriminazioni<sup>211</sup>. La Raccomandazione lascia agli Stati membri il compito di determinare le tutele più adeguate in base al proprio ordinamento, senza prevedere soluzioni univoche. Viene però stabilito un principio generale: la protezione deve essere accordata al whistleblower altresì nel caso in cui la segnalazione risulti infondata, purché il segnalante abbia agito in buona fede e sulla base di motivi ragionevoli<sup>212</sup>. Nell'ipotesi in cui vengano adottate misure ritorsive nei confronti del

---

<sup>208</sup> Ivi, punto 14.

<sup>209</sup> Consiglio d'Europa, Raccomandazione n. CM/Rec (2014)7, 2014, punto 18.

<sup>210</sup> Ivi, punti 19 e 20.

<sup>211</sup> Ivi, punto 21.

<sup>212</sup> Ivi, punto 22.

denunciante, l'onere della prova grava sul datore di lavoro, che deve dimostrare che il provvedimento adottato è indipendente dalla segnalazione<sup>213</sup>. Inoltre, fino alla conclusione del procedimento giudiziario, potrebbero rendersi necessari rimedi provvisori, come la sospensione delle sanzioni disciplinari o la tutela (anche fisica) del segnalante<sup>214</sup>.

L'importanza della disciplina in esame emerge in relazione al fatto che per la prima volta a livello europeo, si fornisce una vera e propria definizione di whistleblower, ponendo altresì le basi per quella che sarà, come analizzato nei prossimi capitoli, una regolamentazione unitaria dell'istituto.

---

<sup>213</sup> Ivi, punto 25

<sup>214</sup> Ivi, punto 26.

## Capitolo IV – Introduzione e disciplina del whistleblowing nell’ordinamento italiano.

**Sommario:** 4.1. Il d.lgs. n. 231/2001 tra controlli interni e segnalazioni protette: una base per il whistleblowing. – 4.1.1. L’Organismo di Vigilanza. 4.2. L’istituzione in Italia: la Legge n. 179/2017. – 4.2.1. Articolo 1 - Il whistleblowing nel settore pubblico. – 4.2.2. Articolo 2 - La regolamentazione nel settore privato. – 4.2.3. Articolo 3 - “Integrazione della disciplina dell’obbligo di segreto d’ufficio, aziendale, professionale, scientifico e industriale”.

### 4.1. Il D.lgs. n. 231/2001 tra controlli interni e segnalazioni protette: una base per il whistleblowing.

Parte della dottrina<sup>215</sup> individua un modello embrionale dell’istituto del whistleblowing nel D. lgs. 8 giugno 2001, n. 231 recante “*Disciplina della responsabilità amministrativa delle persone giuridiche, delle società e delle associazioni anche prive di personalità giuridica, a norma dell’articolo 11 della legge 29 settembre 2000, n. 300*”<sup>216</sup>, che introduce la responsabilità da reato delle persone giuridiche.

Si tratta di una forma di responsabilità, autonoma e diretta, a carico degli enti

---

<sup>215</sup> Cfr., G. Arnone, *Whistleblowing e ordinamento italiano: possibili percorsi normativi*, in G. Frascini, N. Parisi, D. Rinoldi, *Il whistleblowing. Nuovo strumento di lotta alla corruzione*, Acireale, Bonanno Editore, 2011; C. Bova, *Tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti: il “whistleblowing”*, in AA.VV., *Il contrasto al fenomeno della corruzione nelle amministrazioni pubbliche. Commento alla legge n. 190/2012 e decreti attuativi*, Roma, Eurilink, p. 201.

<sup>216</sup> Decreto entrato in vigore il 4 luglio 2001, adottato in attuazione della delega contenuta nell’articolo 11 della Legge 29 settembre 2000, n. 300. Intero documento consultabile su [www.normattiva.it](http://www.normattiva.it).

collettivi per reati commessi da soggetti operanti all'interno dell'ente, nell'interesse o a vantaggio dello stesso, che si aggiunge a quella della persona fisica che ha realizzato materialmente l'illecito.

Più precisamente, viene introdotta la responsabilità degli enti per reati commessi nel loro interesse o a loro vantaggio da soggetti che rivestono funzioni di rappresentanza, amministrazione o direzione, nonché da coloro che esercitano, di fatto, poteri di gestione e controllo<sup>217</sup>.

La natura della responsabilità è, ancora oggi, oggetto di forti dibattiti in dottrina, a tal proposito ci si chiede se essa abbia natura amministrativa, penale o appartenga a un “*tertium genus*”<sup>218</sup>. È proprio quest'ultimo orientamento che sembra farsi preferire in giurisprudenza<sup>219</sup>.

L'intervento legislativo segna un punto di rottura con il tradizionale principio *societas delinquere non potest*<sup>220</sup>, attraverso la c.d. “teoria dell'immedesimazione organica”<sup>221</sup>, secondo cui gli organi per la *societas* sono le persone incardinate all'interno della stessa e di cui ne esprimono l'azione; di

---

<sup>217</sup> L'art. 5 del D.Lgs. 2001, n. 231, prevede che: “L'ente è responsabile per i reati commessi nel suo interesse o a suo vantaggio: a) da persone che rivestono funzioni di rappresentanza, di amministrazione o di direzione dell'ente o di una sua unità organizzativa dotata di autonomia finanziaria e funzionale nonché da persone che esercitano, anche di fatto, la gestione e il controllo dello stesso; b) da persone sottoposte alla direzione o alla vigilanza di uno dei soggetti di cui alla lettera a)”.

<sup>218</sup> Per un'analisi più approfondita delle varie tesi dottrinali, v. G. Marinucci, E. Dolcini, G. L. Gatta, *Manuale di Diritto Penale – Parte Generale*, Decima edizione, Milano, Giuffrè, 2021, pp. 908-910.

<sup>219</sup> Si veda Cass. Sez. II, 30 gennaio 2006, n. 3615, *Jolly Mediterraneo s.r.l.*, CED 232957. Eudem sensu Cass. Sez. Un., 24 aprile 2014, n. 38343, *Espenhahn*, CED 261112; Cass. Sez. III, 23 gennaio 2019, n. 11518, *Bonaudo*, in [www.cortedicassazione.it](http://www.cortedicassazione.it).

A ben vedere, non mancano comunque sentenze che si sono espresse nel senso della natura amministrativa della responsabilità dell'ente, si vedano Cass. Sez. VI, 25 gennaio 2013, n. 21192, *Barla*, CED 255369; Cass. Sez. IV, 25 giugno 2013, n. 42503, *Ciacci*, CED 257126; ovvero sulla sua natura sostanzialmente penale, Cass. Sez. II, 20 dicembre 2015, n. 3615, *D'Azzo*, CED 232957.

<sup>220</sup> Letteralmente “la società non può delinquere”, brocardo latino usato per la prima volta dal penalista tedesco Franz Von Listz nell'opera “*Das deutsche Reichsstrafrecht auf Grund des Reichsstrafgesetzbuchs und der übrigen strafrechtlichen Reichsgesetze*”, Guttentag, Berlino, 1881 ed erroneamente attribuita al diritto romano. In tal senso V. Martínez-Patón, “*Analyse historique de la responsabilité pénale des groupements*”, Università Paris-Ouest-Nanterre-La-Défense, 2016, pp. 120 ss, consultabile su <https://bdr.parisnanterre.fr/>.

<sup>221</sup> Teoria secondo la quale gli atti giuridici compiuti dall'organo amministrativo sono imputati alla persona giuridica, come fossero stati compiuti dalla stessa, qualora da tali atti l'ente ne risulti avvantaggiato, in [www.dirittoeconomiaimpresa.it](http://www.dirittoeconomiaimpresa.it). Sul tema, diffusamente, S. Romano, *Organi*, in *Frammenti di un dizionario giuridico*, Milano, 1983.

conseguenza, le condotte dei soggetti operanti all'interno dell'ente danno luogo ad un atto addebitabile all'ente stesso.

Pur non contenendo una disciplina espressamente dedicata alla protezione del whistleblower, il Decreto Legislativo 231/2001 può essere considerato un antesignano della regolamentazione delle segnalazioni di illeciti in ambito lavorativo, in quanto introduce strumenti interni volti a garantire l'emersione di comportamenti contrari alla legge e ai principi di eticità aziendale<sup>222</sup>. È possibile definire Il Modello di Organizzazione, Gestione e Controllo ("MOG"), concepito dal decreto in esame, come un "*sistema strutturato di principi di comportamento, procedure operative, presidi di controllo e sanzioni disciplinari che regolamentano l'attività interna dell'ente*<sup>223</sup>".

Il modello 231 prevede, infatti, l'istituzione di canali di comunicazione interna attraverso i quali i dipendenti e gli altri soggetti apicali possono segnalare violazioni delle procedure aziendali o condotte illecite potenzialmente idonee a determinare la responsabilità dell'ente.

Di particolare rilevanza ai fini dell'istituto oggetto dell'elaborato è l'art. 6 della norma, a cui sono stati successivamente inseriti i commi 2-bis, 2-ter e 2-quater dalla L. 2017, n.179 di cui si discuterà nei prossimi paragrafi. Nell'art. 6, l'attuazione del modello delineato dalla norma è disciplinato come esimente a favore dell'ente per i reati commessi dai dipendenti<sup>224</sup>.

L'art. 7, invece, al quarto comma sancisce le modalità di una corretta attuazione del modello, attraverso una periodica verifica dello stesso e un

---

<sup>222</sup> Per un approfondimento sul tema, si veda M. Caputo, "*La mano visibile. Codici etici e cultura d'impresa nell'imputazione della responsabilità agli enti*", in *Rivista trimestrale di diritto penale contemporaneo*, 2013.

<sup>223</sup> G. Sbisà, C. Spinelli, G. Agostini, in G. Sbisà (a cura di), "*Responsabilità amministrativa degli enti (d.lgs. 231/01)*", Milano, Ipsoa, 2017, p. 39.

<sup>224</sup> L'art. 6 al comma 1 prevede che Se il reato è stato commesso dalle persone indicate nell'articolo 5, comma 1, lettera a), l'ente non risponde se prova che: a) l'organo dirigente ha adottato ed efficacemente attuato, prima della commissione del fatto, modelli di organizzazione e di gestione idonei a prevenire reati della specie di quello verificatosi; b) il compito di vigilare sul funzionamento e l'osservanza dei modelli di curare il loro aggiornamento è stato affidato a un organismo dell'ente dotato di autonomi poteri di iniziativa e di controllo; c) le persone hanno commesso il reato eludendo fraudolentemente i modelli di organizzazione e di gestione; d) non vi è stata omessa o insufficiente vigilanza da parte dell'organismo di cui alla lettera b). , su [www.normattiva.it](http://www.normattiva.it).

appropriato sistema disciplinare atto a sanzionare eventuali violazioni o inosservanze nell'applicazione delle misure<sup>225</sup>. Siffatto sistema, sebbene inizialmente concepito per sanzionare le condotte illecite e garantire il rispetto delle regole interne, si è rivelato un elemento essenziale per l'introduzione successiva di un meccanismo di protezione dei whistleblower, in quanto ha permesso di definire un quadro procedurale all'interno del quale gestire le segnalazioni di irregolarità.

Si rende opportuno un chiarimento: l'adozione di un modello organizzativo non costituisce un obbligo giuridico, bensì un mero onere; di conseguenza, la sua mancata adozione non comporta in sé l'applicazione di alcuna sanzione.

Parte della dottrina afferma comunque che gli artt. 6 e 7 delineino uno schema generale di costruzione del modello, senza però entrare nel merito delle specifiche misure da adottare<sup>226</sup>, criticando in parte tale impostazione. Altri autori sostengono che il modello 231 *“costituisce occasione e strumento di diffusione all'interno del contesto aziendale e a tutti i livelli dello stesso, della cultura della legalità e di responsabilizzazione e sensibilizzazione alla stessa di tutti i propri interlocutori”*, sottolineandone gli aspetti positivi<sup>227</sup>.

Quanto, infine, all'effettivo funzionamento del sistema delineato dalla presente normativa, è stato più volte affermato, che la sua mancata applicazione è data soprattutto da un suo scarso successo nelle aule giudiziarie<sup>228</sup>, evidenziando la mancanza di pronunce che abbiano attestato l'idoneità del

---

<sup>225</sup> L. 2017, n. 179, art. 7 co. 4, secondo cui *“L'efficace attuazione del modello richiede: a) una verifica periodica e l'eventuale modifica dello stesso quando sono scoperte significative violazioni delle prescrizioni ovvero quando intervengono mutamenti nell'organizzazione o nell'attività; b) un sistema disciplinare idoneo a sanzionare il mancato rispetto delle misure indicate nel modello”*.

<sup>226</sup> Cfr. C. Piergallini, *“Paradigmatica dell'autocontrollo penale (dalla funzione alla struttura del 'modello organizzativo' ex d.lgs. n. 231/2001)”*, in *Cassazione Penale*, 2013, parte I, p. 379. Si veda altresì V. Mongillo, *“Il giudizio di idoneità del Modello di Organizzazione ex d.lgs. 231/2001: incertezza dei parametri di riferimento e prospettive di soluzione”*, in *La responsabilità amministrativa delle società e degli enti*, n. 3, 2011, p. 75.

<sup>227</sup> M. Moretti, P. Silvestri, *ESG. Tra sistema integrato e autonomia dei suoi componenti*, in *Riv. amm. soc.*, 2022, p. 85.

<sup>228</sup> A. Gullo, *Responsabilità da reato degli enti*, Volume I - diritto sostanziale, G. Lattanzi, P. Severino (a cura di), Torino, Giappichelli Editore, 2020, pp. 267 e ss.

modello<sup>229</sup>.

In sintesi, il Decreto Legislativo 231 del 2001 ha posto le premesse per l'integrazione della disciplina del whistleblowing all'interno delle organizzazioni, delineando un modello di controllo interno fondato su principi di trasparenza, responsabilità e prevenzione degli illeciti. L'assenza di una tutela specifica per i segnalanti ha reso necessario un intervento normativo successivo, culminato con la legge n.179 del 2017, che ha introdotto disposizioni più dettagliate in materia.

#### **4.1.1 L'Organismo di Vigilanza.**

La previsione dell'ODV è oggetto di espressa previsione dell'art. 6 comma 1 del d. lgs. 2001, n. 231, dove si dispone che l'ente non risponde del reato ascrittogli se *“il compito di vigilare sul funzionamento e l'osservanza dei modelli e di curare il loro aggiornamento è stato affidato a un organismo dell'ente dotato di autonomi poteri di iniziativa e di controllo<sup>230</sup>”*.

Quanto alla sua composizione, nel silenzio della legge che nulla prescrive in merito, l'ente può liberamente optare per una composizione monosoggettiva o plurisoggettiva, e altresì decidere sulla struttura: interna, mista o esterna<sup>231</sup>. Risulta, comunque, possibile affermare che i requisiti richiesti siano l'indipendenza, l'autonomia, la professionalità, l'onorabilità e la continuità d'azione<sup>232</sup>.

---

<sup>229</sup> P. Severino, Lattanzi, *Prevenzione e repressione della criminalità economica e responsabilità delle persone giuridiche*, Vol. II - Diritto processuale, Milano, Giuffrè Francis Lefebvre, 2020, v. premessa.

<sup>230</sup> Lettera b del primo comma, art. 6, su [www.normattiva.it](http://www.normattiva.it).

<sup>231</sup> A seconda che i membri siano soggetti interni o esterni all'organigramma societario.

<sup>232</sup> M. Comellini, L. Cuttica, F. De Sanctis, *La struttura e le attività dell'organismo di vigilanza*, in G. Vernedo, F. Boidi, M. Frascinelli (a cura di), *Modello organizzativo D.Lgs. 231 e Organismo di vigilanza*, Torino, Eutekne, 2019, p. 479.

È probabilmente preferibile propendere per una composizione collegiale e mista, operando un bilanciamento tra, da un lato una maggiore conoscenza dell'ente da vigilare, e dall'altro il rispetto del requisito dell'indipendenza tra vigilante e vigilato<sup>233</sup>.

Per quanto concerne i compiti dell'ODV, essi si articolano in diverse attività volte a garantire l'efficacia del modello di organizzazione, gestione e controllo adottato dall'ente. A tal fine, l'organismo monitora il rispetto delle procedure interne e ne valuta l'effettiva applicazione, verificando altresì l'attuazione del modello e il rispetto delle procedure, attraverso controlli periodici sulle attività aziendali e sui processi sensibili al rischio di reato. Inoltre, l'organismo di vigilanza deve monitorare l'aggiornamento del modello di organizzazione, gestione e controllo, proponendo modifiche necessarie in relazione a mutamenti normativi, organizzativi o operativi<sup>234</sup>. Un ulteriore compito è la promozione della cultura della legalità e della compliance all'interno dell'ente, attraverso attività formative volte a sensibilizzare il personale sull'importanza della prevenzione dei reati.

Risulta necessario sottolineare che, nell'assolvimento di siffatte attribuzioni, l'ODV svolge comunque esclusivamente funzioni di verifica, vigilanza e informazione nei confronti dell'organo amministrativo dell'ente. È quest'ultimo, infatti, ad avere competenza esclusiva nell'applicazione pratica delle eventuali modifiche da apportare al modello, sulla base delle segnalazioni fornite dall'organismo<sup>235</sup>.

L'organismo di vigilanza deve, a tal proposito, mantenere rapporti costanti con gli organi aziendali, interfacciandosi con il consiglio di amministrazione, che ha

---

<sup>233</sup> S. Lombardi, "Il modello organizzativo di gestione e controllo e l'organismo di vigilanza ex D. Lgs. 231/01", Milano, CEDAM, 2020, p. 39. Sul requisito dell'indipendenza v. altresì N. Pisani, *I requisiti di autonomia e indipendenza dell'organismo di vigilanza istituito ai sensi del d.lgs. 231/2001*, in *Rivista 231*, 2008, p. 156.

<sup>234</sup> G. De Nicola, M. Rotunno, *I controlli interni ex ante ed ex post: il ruolo dell'organismo di vigilanza*, in *Rivista 231*, Milano, Ipsoa, 1, 2011, p. 131.

<sup>235</sup> G. Guerrieri, *Il sistema dei controlli societari e l'ODV ex D.lgs. 231/2001*, in *Rivista 231*, 2014, p. 48; G. Giordanengo, S. Valentini, *Le attività, i poteri e gli obblighi*, in C. Santoriello, E. Di Fiorino (a cura di), *L'Organismo di Vigilanza nel sistema 231*, Pisa, Pacini Editore, 2021, p. 142.

il compito di approvare le modifiche al modello 231, con il collegio sindacale per il coordinamento delle attività di controllo e con le funzioni aziendali di compliance, auditing e risk management.

Quanto poi al ruolo dell'ODV nel sistema disciplinare, la ricezione di flussi informativi consente all'organo di acquisire conoscenza in merito alla commissione di illeciti, di avviare un'analisi istruttoria finalizzata a esaminare le cause e le implicazioni della violazione e di comunicare tempestivamente i risultati dell'indagine all'organo amministrativo competente. A tali comunicazioni l'organismo dovrà allegare le proprie considerazioni in merito alla sussistenza dell'illecito, all'eventuale irrogazione di sanzioni e alle possibili modifiche da introdurre nelle procedure aziendali, laddove queste ultime si siano dimostrate inadeguate nel prevenire la violazione<sup>236</sup>. Ciò vale sia nell'ipotesi di reato commesso da soggetti in posizione apicale ex art. 6 del d. lgs. 2001, n. 231, sia in quella di reato commesso da soggetti sottoposti all'altrui direzione e vigilanza (art. 7)<sup>237</sup>.

L'importanza dell'organismo di vigilanza è aumentata con l'introduzione delle normative sul whistleblowing, che lo hanno reso il principale destinatario delle segnalazioni di condotte illecite poste in essere all'interno dell'ente.

La sua funzione di supervisione dei canali di segnalazione implica la necessità di predisporre strumenti informatici sicuri e confidenziali, cercando di mantenere l'anonimato del segnalante; oltre ovviamente alla garanzia della protezione per i whistleblower contro eventuali atti ritorsivi. Sono queste, infatti, le principali modifiche apportate all'ODV ad opera della legge 2017, n.179, la cui trattazione è rimandata ai paragrafi successivi.

---

<sup>236</sup> G. Giordanengo, S. Valentini, *Le attività, i poteri e gli obblighi*, op. cit., p. 147.

<sup>237</sup> R. Lottini, *I criteri di imputazione soggettiva: i modelli di organizzazione, l'organismo di vigilanza e la colpevolezza dell'ente*, in A. Cadoppi, S. Canestrari, A. Manna, M. Papa (diretto da) *Diritto penale dell'economia*, II edizione, Torino, UTET, 2019, p. 2934.

## 4.2. L'istituzione in Italia: la Legge n. 179/2017.

Il whistleblowing, nonostante vari riferimenti in norme cronologicamente precedenti legati alla segnalazione di illeciti nei settori lavorativi, viene formalmente introdotto nell'ordinamento italiano con 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*”<sup>238</sup>, la c.d. “Legge sul Whistleblowing”; che, come autorevole dottrina asserisce, può essere definito come “istituto giuridico volto a disciplinare la condotta di quelle persone che segnalano irregolarità o addirittura illeciti penali all'interno del proprio ambito lavorativo”<sup>239</sup>.

La norma mira all'introduzione di una disciplina unitaria dell'istituto e ad uniformare e ricondurre in un unico corpo normativo le previsioni contenute nei decreti legislativi n. 231/2001<sup>240</sup> e n. 165/2001<sup>241</sup>.

Da un punto di vista strutturale, il provvedimento si compone di soli tre articoli: il primo introduce l'istituto nel settore pubblico, modificando il decreto legislativo 2001, n. 165; l'art. 2 ha ad oggetto la tutela del whistleblower nel settore privato, aggiornando il d.lgs. 2001, n. 231 trattato nei paragrafi precedenti; il terzo interviene sulla disciplina dell'obbligo del segreto d'ufficio, professionale, scientifico, industriale e aziendale, con la previsione di un'apposita giusta causa di rivelazione per esentare il segnalante da responsabilità civili o penali. Essendo tale legge fondamentale ai fini dello studio dell'istituto oggetto dell'elaborato, seguirà una disamina specifica dei singoli articoli del dettato normativo.

---

<sup>238</sup> Legge approvata definitivamente il 15 novembre 2017 con 357 voti favorevoli, 46 contrari, 15 astenuti ed entrata in vigore il 29 dicembre, pubblicata su [www.gazzettaufficiale.it](http://www.gazzettaufficiale.it).

<sup>239</sup> A. Naddeo, *Prefazione*, in G. Fraschini, N. Parisi, D. Rinoldi, *Il whistleblowing – Nuovo strumento di lotta alla corruzione*, op. cit., p. 10.

<sup>240</sup> D.Lgs. 8 giugno 2001, n. 231, recante "Disciplina della responsabilità amministrativa delle persone giuridiche, delle società e delle associazioni anche prive di personalità giuridica". Introduce nell'ordinamento italiano la responsabilità amministrativa degli enti per alcuni reati commessi nel loro interesse o vantaggio da soggetti in posizione apicale o subordinata, prevedendo un sistema di sanzioni e misure preventive. Disponibile su [www.normattiva.it](http://www.normattiva.it).

<sup>241</sup> D.Lgs. 30 marzo 2001, n. 165, in tema di “*Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche*”.

#### 4.2.1 Articolo 1 – Il whistleblowing nel settore pubblico.

L'art. 1 della legge n. 179/2017, "*Modifica dell'articolo 54 bis del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, in materia di tutela del dipendente o collaboratore che segnala illeciti*", si compone di nove commi e, disciplinando l'istituto del whistleblowing nel pubblico settore, apporta notevoli innovazioni alla disciplina.

Prima dell'entrata in vigore di tale Legge, il decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 conteneva una disciplina frammentaria e poco incisiva in materia di tutela del lavoratore in seguito a segnalazioni, nel settore pubblico. L'unico riferimento normativo era rappresentato dall'articolo 54-bis, introdotto dalla legge 6 novembre 2012, n. 190<sup>242</sup>, il quale delineava una prima forma di protezione per i dipendenti pubblici che segnalavano illeciti di cui fossero venuti a conoscenza in ragione del loro rapporto di lavoro. Tuttavia, tale previsione risultava lacunosa sotto diversi profili, non prevedendo adeguati strumenti di tutela nei confronti del segnalante né garantendo un'adeguata riservatezza della sua identità. L'assenza di un obbligo generalizzato per le amministrazioni pubbliche di adottare canali sicuri per la ricezione delle segnalazioni e la mancanza di sanzioni specifiche per le condotte ritorsive nei confronti del whistleblower rendevano la normativa inefficace sotto il profilo della protezione del denunciante, rendendo necessario un intervento legislativo volto a favorire

---

<sup>242</sup> Articolo introdotto dalla L. n. 90/2012 all'art. 1 comma 51. La scrittura originale dell'art. 54-bis prevedeva: "1) *Fuori dei casi di responsabilità a titolo di calunnia diffamazione, ovvero per lo stesso titolo ai sensi dell'articolo 2043 del codice civile, il pubblico dipendente che denuncia all'autorità giudiziaria o alla Corte dei conti, ovvero riferisce al proprio superiore gerarchico condotte illecite di cui sia venuto a conoscenza in ragione del rapporto di lavoro, 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.* 2) *Nell'ambito del procedimento disciplinare, l'identità del segnalante non può essere rivelata, senza il suo consenso, sempre che la contestazione dell'addebito disciplinare sia fondata su accertamenti distinti e ulteriori rispetto alla segnalazione. Qualora la contestazione sia fondata, in tutto o in parte, sulla segnalazione, l'identità può essere rivelata ove la sua conoscenza sia assolutamente indispensabile per la difesa dell'incolpato.* 3) *L'adozione di misure discriminatorie è segnalata al Dipartimento della funzione pubblica, per i provvedimenti di competenza, dall'interessato o dalle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative nell'amministrazione nella quale le stesse sono state poste in essere.* 4) *La denuncia è sottratta all'accesso previsto dagli articoli 22 e seguenti della legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni*".

le segnalazioni e ad accordare maggiore tutela a chi denuncia.

Il legislatore del 2017 interviene *in primis* sull'ampliamento della nozione di dipendente pubblico prevista ex art. 54-bis. Infatti, oltre a farvi rientrare il dipendente delle amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1 co.2 e il personale in regime di diritto pubblico ex art. 3 del d.lgs. n. 165, si estende la definizione a due categorie di soggetti. La prima è quella dei dipendenti di un ente pubblico economico o di un ente di diritto privato sottoposto a controllo pubblico ex art. 2359 c.c.<sup>243</sup>; la seconda è rappresentata dai lavoratori e fornitori delle imprese fornitrici di beni o servizi e che realizzano opere per la P.A. (come, ad esempio, le imprese appaltatrici).

La scelta di far rientrare nella nozione di dipendente pubblico, ai fini del presente articolo, anche gli appaltatori di gare pubbliche è stata accettata di buon grado da parte della dottrina, in ragione del fatto che proprio in questo settore c'è un rischio piuttosto elevato di episodi di corruzione<sup>244</sup>.

Nel primo comma è presente un inciso che potrebbe passare in secondo piano ma che, al contrario, è di primaria rilevanza. Viene previsto che il pubblico dipendente che segnala illeciti, debba agire "*nell'interesse dell'integrità della pubblica amministrazione*"; tale previsione ha una doppia valenza. La prima è quella di distinguere lo scopo, dai motivi personali che sottendono la segnalazione: ai fini del presente comma rileva unicamente il primo, cioè quello di preservare l'integrità dell'amministrazione pubblica. Il whistleblower, di conseguenza, potrà godere di protezione solamente in presenza di una specifica caratteristica della denuncia: il suo interesse collettivo o diffuso, essendo, il comportamento denunciato, lesivo dell'integrità della P.A.<sup>245</sup>. La seconda è

---

<sup>243</sup> Ai sensi di tale articolo, sono considerate società controllate: 1) le società in cui un'altra società dispone della maggioranza dei voti esercitabili nell'assemblea ordinaria; 2) le società in cui un'altra società dispone di voti sufficienti per esercitare un'influenza dominante nell'assemblea ordinaria; 3) le società che sono sotto influenza dominante di un'altra società in virtù di particolari vincoli contrattuali con essa, art. 2359. c.c. in [www.camera.it](http://www.camera.it).

<sup>244</sup> A. Frignani, *Finalmente una legge generale sul whistleblowing: luci ed ombre*, in *Diritto industriale*, I, 2018, pp. 51-55.

<sup>245</sup> AA.VV., *Decreto legislativo 30 marzo 2001, n.165 – Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche*, in Del Punta, Scarpelli (a cura di) *Codice commentato del lavoro*, Milano, Ipsoa, 2019.

quella di voler escludere la possibilità di denunce pretestuose, mirate unicamente ad arrecare nocimento al destinatario della stessa e animate da motivi strettamente personali. Sempre nel primo comma, è possibile trovare l'elenco dei soggetti destinatari delle segnalazioni: il Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza, l'ANAC e l'autorità giudiziaria o contabile. Il RPCT è stato inserito in sostituzione della figura del superiore gerarchico, in quanto soggetto ritenuto non adatto alla ricezione delle denunce<sup>246</sup>. Autorevole dottrina ha però affermato che l'elenco contenuto nel presente comma non è tassativo, potendo il whistleblower rivolgersi altresì a soggetti non identificati nella norma, i quali successivamente la trasmetteranno a chi di competenza<sup>247</sup>.

Il primo comma disciplina altresì l'ambito di applicazione oggettivo della norma. In particolare, si fa riferimento a segnalazioni aventi ad oggetto “condotte illecite di cui è venuto a conoscenza (il whistleblower) in ragione del proprio rapporto di lavoro”. Ciò permette di interpretare in modo estensivo la nozione di “condotte illecite”, facendo rientrare nel novero dei comportamenti oggetto della disciplina in esame non solo quelli previsti dal Titolo II, Capo I, del Codice penale (Delitti contro la Pubblica Amministrazione), ma altresì ogni tipo di episodio di *maladministration*<sup>248</sup>.

I commi 3 e 4<sup>249</sup> disciplinano la tutela della riservatezza dell'identità del segnalante, a tal fine è espressamente previsto che “l'identità del segnalante non

---

<sup>246</sup> In tal senso R. Borsari, F. Falavigna, *Whistleblowing, obbligo di segreto e «giusta causa» di rivelazione*, in Responsabilità amministrativa delle società e degli enti, 2018, n. 2, p. 43. Vedi anche ANAC, “Linee guida in materia di tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti (c.d. whistleblower)”, Determinazione 28 aprile 2015, n. 6., pp. 7-8, documento consultabile su [www.anticorruzione.it](http://www.anticorruzione.it).

<sup>247</sup> R. Cantone, *Il dipendente pubblico che segnala illeciti. Un primo bilancio sulla riforma del 2017*, Milano, Ipsoa, 2020, p. 10.

<sup>248</sup> S. M. Corso, “La via italiana al whistleblowing tra obbligo di fedeltà e diritto alla legalità”, pubblicato in *Variazioni su temi di diritto del lavoro*, 2016, n. 1, p. 161. Eudem sensu D. Castronuovo, G. De Simone, E. Ginevra, A. Lionzo, D. Negri, G. Varraso (a cura di), *Compliance. Responsabilità da reato degli enti collettivi*, Milano, Wolters Kluwer, 2019, p. 1735 e ss.

<sup>249</sup> L. 2017, n.179, all'art. 1 comma 4 prevede espressamente “La segnalazione è sottratta all'accesso previsto dagli articoli 22 e seguenti della legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni”, in [www.gazzettaufficiale.it](http://www.gazzettaufficiale.it).

*può essere rivelata*<sup>250</sup>”. Il terzo comma dell’articolo in esame individua tre diverse tipologie di procedimenti: penale, contabile<sup>251</sup> e disciplinare. Per quanto concerne i primi due procedimenti, la riservatezza del segnalante trova rispettivamente un limite nell’articolo 329 c.p.p., e nella conclusione della fase istruttoria.

Diversa, invece, la regolamentazione per quanto riguarda i procedimenti disciplinari. In particolare, nel caso in cui la contestazione derivi, totalmente o parzialmente, da una segnalazione e l’identità del whistleblower risulti imprescindibile per garantire la difesa dell’incolpato, la denuncia potrà essere utilizzata unicamente nel remoto caso in cui il segnalante acconsenta alla rivelazione della propria identità.

Il legislatore del 2017, con questa previsione, ha sicuramente introdotto un incentivo a favore del segnalante, cercando di rimuovere un freno che spesso gli impedisce di rendere noti gli illeciti: il timore che dalla rivelazione dell’identità possano conseguire atti ritorsivi nei suoi confronti.

Tuttavia, parte della dottrina, ha mosso una critica verso la regolamentazione dei procedimenti disciplinari. A tal proposito, si evidenzia che siffatta modalità procedurale potrebbe, in alcuni casi, trasformarsi in un potenziale strumento di pressione nei confronti dei dipendenti più determinati, i quali, per garantire il proseguimento del procedimento, potrebbero sentirsi obbligati a rivelare la propria identità<sup>252</sup>.

Il legislatore interviene anche sul versante delle tutele da apprestare al whistleblower, ampliando in primo luogo il novero delle condotte riconducibili alla categoria degli atti ritorsivi, a tal proposito viene inserita la previsione secondo cui *“il dipendente pubblico [...], non può essere sanzionato, demansionato, licenziato, trasferito, o sottoposto ad altra misura organizzativa avente effetti negativi, diretti o indiretti, sulle condizioni di lavoro determinata*

---

<sup>250</sup> L. 2017, n. 179, art.1 co. 3.

<sup>251</sup> Procedimento giurisdizionale di natura speciale che viene svolto dinnanzi alla Corte dei conti.

<sup>252</sup> F. Coppola, *Il whistleblowing: la “scommessa etica” dell’anticorruzione*, in *Diritto penale e processo*, Volume IV, 2018, p. 483.

dalla segnalazione<sup>253</sup>”. Di particolare importanza la formula conclusiva che permette di non lasciare vuoti di tutela nel caso in cui venga posto in essere un comportamento ritorsivo nei confronti del dipendente che non rientri espressamente nella previsione di legge.

Nell’ipotesi in cui una di siffatte misure venga adottata, sono previste significative sanzioni pecuniarie ex comma 6<sup>254</sup>, a cui si aggiunge il disposto del settimo comma, ai sensi del quale gli atti discriminatori o ritorsivi nei confronti del whistleblower sono affetti da nullità<sup>255</sup>. Si introduce un’ulteriore forma di tutela a pannaggio del whistleblower: quella di natura ripristinatoria ex art. 2, D.lgs. 23/2015<sup>256</sup>, in base al quale, nell’eventualità in cui venga licenziato a seguito della segnalazione, il dipendente verrà reintegrato nel posto di lavoro oltre ad essere risarcito per il danno subito<sup>257</sup>.

Al fine di limitare denunce calunniose e porre un freno al fenomeno dei c.d. *egoistic-blowers*, il legislatore traccia dei confini circa l’ambito applicativo delle protezioni offerte. A tal proposito, le tutele di cui sopra vengono meno nei casi in cui venga dichiarata con sentenza la responsabilità penale del segnalante per calunnia o diffamazione, ovvero la responsabilità civile, per lo stesso titolo, nel

---

<sup>253</sup> L. 2017, n.179, art. 1 co. 1, in [www.gazzettaufficiale.it](http://www.gazzettaufficiale.it).

<sup>254</sup> Ivi, comma 6, “*Qualora venga accertata, nell’ambito dell’istruttoria condotta dall’ANAC, l’adozione di misure discriminatorie da parte di una delle amministrazioni pubbliche o di uno degli enti di cui al comma 2, fermi restando gli altri profili di responsabilità, l’ANAC applica al responsabile che ha adottato tale misura una sanzione amministrativa pecuniaria da 5.000 a 30.000 euro. Qualora venga accertata l’assenza di procedure per l’inoltro e la gestione delle segnalazioni ovvero l’adozione di procedure non conformi a quelle di cui al comma 5, l’ANAC applica al responsabile la sanzione amministrativa pecuniaria da 10.000 a 50.000 euro. Qualora venga accertato il mancato svolgimento da parte del responsabile di attività di verifica e analisi delle segnalazioni ricevute, si applica al responsabile la sanzione amministrativa pecuniaria da 10.000 a 50.000 euro. L’ANAC determina l’entità della sanzione tenuto conto delle dimensioni dell’amministrazione o dell’ente cui si riferisce la segnalazione*”.

<sup>255</sup> A ben vedere, Essendo la nullità una forma di tutela già accordata dai principi generali del diritto, in quanto si è in presenza di atti contrari a norme imperative, connotati da illiceità della causa e non meritevoli di tutela secondo l’ordinamento giuridico.

<sup>256</sup> D.Lgs. 4 marzo 2015, n. 23, recante “*Disposizioni in materia di contratto di lavoro a tempo indeterminato a tutele crescenti in attuazione della legge 10 dicembre 2014, n. 183*”, in [www.normattiva.it](http://www.normattiva.it).

<sup>257</sup> L’art. 2 del D.Lgs. 23/2015 dispone che il risarcimento sarà pari alla retribuzione (non inferiore a cinque mensilità) che il lavoratore avrebbe percepito medio tempore (dal licenziamento alla reintegrazione) dedotto quanto abbia percepito nel frattempo per lo svolgimento di altre attività lavorative.

caso di dolo o colpa grave<sup>258</sup>. Le garanzie di tutela vengono meno anche quando la sentenza sia di primo grado<sup>259</sup>.

Parte della dottrina ha però opportunamente evidenziato che siffatta ricostruzione non tiene minimamente conto del danno, più o meno grave, che potrebbe subire il denunciato anche in caso di colpa lieve del segnalante. La questione si pone in modo particolarmente rilevante rispetto alla compromissione della reputazione del destinatario della segnalazione nell'ambiente di lavoro<sup>260</sup>.

Ulteriore innovazione che la Legge n.179/2017 introduce riguarda il versante prettamente procedurale: viene introdotto l'inversione dell'onere probatorio, a sottolineatura, una volta di più, del *favor legis* del legislatore nei confronti del whistleblower. Il comma 7 dispone che “è a carico dell'amministrazione pubblica o dell'ente di cui al comma 2 dimostrare che le misure discriminatorie o ritorsive, adottate nei confronti del segnalante, sono motivate da ragioni estranee alla segnalazione stessa”.

Da ultimo, per completare l'analisi dell'articolo in esame, risulta utile evidenziare il ruolo preminente svolto da ANAC nelle procedure di segnalazione degli illeciti e di irrogazione delle sanzioni.

All'Autorità Nazionale Anticorruzione è affidato il compito di prendere in carico le segnalazioni del whistleblower circa le misure ritorsive adottate nei confronti di quest'ultimo. Una volta ricevute, l'Autorità sarà chiamata a informare il Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei Ministri o altri organismi di disciplina o garanzia della P.A., affinché essi possano adottare gli eventuali provvedimenti sanzionatori o di tutela per il denunciante<sup>261</sup>.

L'ANAC è altresì il soggetto deputato ad irrogare le sanzioni amministrative

---

<sup>258</sup> L. 2017, n. 179, art. 1 co. 9.

<sup>259</sup> V. ANAC, “Linee guida in materia di tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti (c.d. whistleblower)”, p. 6.

<sup>260</sup> M. Martone, *La repressione della corruzione e la tutela del whistleblower alla luce della legge 30 novembre 2017, n. 179*, in *Argomenti di diritto del lavoro*, Volume I, La Tribuna, 2018, p. 70.

<sup>261</sup> L. 2017, n. 179, art. 1 co.1.

pecuniarie di cui sopra, determinando l'entità della stessa tenendo conto delle dimensioni dell'amministrazione o dell'ente cui la segnalazione è riferita<sup>262</sup>.

Infine, all'Autorità Nazionale Anticorruzione, è delegata una delicata funzione regolatoria. Essa dovrà, sentito il Garante per la protezione dei dati personali, adottare apposite linee guida relative alle procedure per la presentazione e la gestione delle segnalazioni<sup>263</sup>. Tali procedure, dispone il comma 5, devono prevedere modalità atte a garantire la riservatezza dell'identità del segnalante e del contenuto delle segnalazioni, oltre che della relativa documentazione.

Al fine di assolvere al suddetto incarico, con la Delibera n. 469 del 2021, l'Autorità ha emanato le *“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)”*<sup>264</sup>.

#### **4.2.2. Articolo 2 - La regolamentazione nel settore privato.**

La portata innovativa della L. 2017, n. 179 è apprezzabile altresì con riguardo al settore privato, oggetto della disciplina dell'art. 2, rubricato *“Tutela del dipendente o collaboratore che segnala illeciti nel settore privato”*<sup>265</sup>.

La legge interviene sull'art. 6 del d. lgs. n.231/2001, aggiungendo a tale articolo i commi *2 bis, ter e quater*, con l'obiettivo di disciplinare le segnalazioni di illeciti all'interno delle imprese e degli enti dotati di un modello organizzativo conforme alla normativa 231, sostanzialmente ampliando il novero degli adempimenti richiesti alle imprese che adottano il modello di cui al d. lgs. 2001,

---

<sup>262</sup> L. 2017, n. 179, art. 1 co. 6

<sup>263</sup> Ivi, art.1 co. 5.

<sup>264</sup> Linee guida adottate dall'Autorità il 9 giugno 2021, atto integrale disponibile su [www.anticorruzione.it](http://www.anticorruzione.it).

<sup>265</sup> [www.normattiva.it](http://www.normattiva.it).

n.231. La nuova disciplina determina un rafforzamento del sistema di compliance aziendale, imponendo agli enti l'adozione di strumenti volti a garantire la riservatezza del segnalante, nonché a prevenire possibili condotte ritorsive o discriminatorie.

La norma impone l'istituzione di uno o più canali di segnalazione idonei a garantire la tutela dell'identità del whistleblower e a consentire ai soggetti apicali e ai dipendenti di segnalare condotte illecite potenzialmente lesive dell'integrità dell'ente<sup>266</sup>. Il riferimento normativo alla tutela dell'integrità dell'ente implica che l'elemento soggettivo del segnalante non assuma un rilievo determinante, potendo la segnalazione essere effettuata anche in presenza di motivazioni personali o di un eventuale interesse privato.

Un elemento di distinzione rispetto alla disciplina prevista per il settore pubblico è rappresentato da una precisazione avente ad oggetto le segnalazioni del whistleblower: esse, ai sensi del comma 2-bis, devono essere circostanziate e *“fondate su elementi di fatto precisi e concordanti”*. Tale inciso viene inserito dal legislatore del 2017 al fine di evitare il rischio di segnalazioni generiche o basate su informazioni non verificabili. Siffatto requisito di specificità si pone come una garanzia contro abusi o strumentalizzazioni dell'istituto e, al contempo, come limite per le segnalazioni confuse o apprese da terzi<sup>267</sup>.

Alla lettera b) del comma 2-bis si prevede l'istituzione di canali alternativi di segnalazione, tra cui strumenti informatici che garantiscano la riservatezza dell'identità del segnalante, introducendo un ulteriore elemento di rafforzamento del sistema, assicurando che la denuncia possa avvenire in condizioni di tutela rispetto a possibili ritorsioni.

Il modello organizzativo deve altresì prevedere il divieto di atti discriminatori o ritorsivi nei confronti del segnalante, in conformità all'articolo 6, comma 2-bis, lettera c), e un sistema disciplinare che contempli sanzioni per eventuali violazioni delle tutele previste o per segnalazioni infondate effettuate con dolo o

---

<sup>266</sup> L. 2017, n. 179, art. 2 co. 2 bis lett. a).

<sup>267</sup> D. Castronuovo, G. De Simone, E. Ginevra, A. Lionzo, D. Negri, G. Varraso (a cura di), *Compliance. Responsabilità da reato degli enti collettivi*, op. cit., p. 1742.

colpa grave<sup>268</sup>.

Sebbene la disciplina sulla tutela del whistleblower presenti numerose analogie con il settore pubblico, essa risulta più garantista. Ciò considerando che la protezione apprestata ai privati viene meno solo in caso di condanna definitiva per calunnia o diffamazione, o per responsabilità civile con dolo o colpa grave<sup>269</sup>, a differenza della disciplina pubblica che menziona una sentenza anche solamente di primo grado<sup>270</sup>.

Dal punto di vista soggettivo, i destinatari delle tutele previste dal decreto legislativo 231 sono gli amministratori, i dirigenti e i collaboratori, sia subordinati sia autonomi<sup>271</sup>. Qualora un soggetto appartenente a tali categorie subisca misure ritorsive o discriminatorie a causa della segnalazione effettuata, quest'ultimo avrà la facoltà di presentare denuncia all'Ispettorato nazionale del lavoro, ai sensi dell'articolo 6, comma 2-ter. Tale possibilità è estesa anche alle organizzazioni sindacali indicate dal whistleblower stesso.

Quanto alla tutela da eventuali atti ritorsivi, la disciplina in esame ricalca quella dell'art.1 sul settore pubblico, prevedendo la nullità dei licenziamenti ritorsivi e la reintegrazione nel posto di lavoro di cui all'art. 2, d.lgs. n. 23 del 2015; anche sul piano processuale le due discipline vanno di pari passo: il comma 2-quater prevede infatti il medesimo capovolgimento dell'onere probatorio previsto nell'articolo precedente della legge<sup>272</sup>.

---

<sup>268</sup> Viene sancito che i modelli predisposti dall'impresa debbano prevedere: “il divieto di atti di ritorsione o discriminatori, diretti o indiretti, nei confronti del segnalante per motivi collegati, direttamente o indirettamente, alla segnalazione”.

<sup>269</sup> A. Della Bella, *Il whistleblowing nell'ordinamento italiano: quadro attuale e prospettive per il prossimo futuro*, in *Rivista Italiana di Diritto e Procedura Penale*, fasc. 3, Milano, Giuffrè, 2020, p. 1403.

<sup>270</sup> V. supra, par. 3.3.1, nota n. 257. Per un approfondimento sulla disparità tra settore pubblico e privato sulla differenza legislativa operata per quanto concerne il diverso grado della sentenza, si veda A. Frignani, *Finalmente una legge generale sul whistleblowing: luci ed ombre*, op. cit., pp. 55-56.

<sup>271</sup> A. Corti, G. Varraso, *Commento alla legge 30 novembre 2017 n. 179*, in G. Varraso (a cura di), *Compliance. Responsabilità da reato degli enti collettivi*, Milano, Giuffrè Francis Lefebvre, 2019, p. 1742.

<sup>272</sup> Il comma 4-quater prevede che “Il licenziamento ritorsivo o discriminatorio del soggetto segnalante è nullo. Sono altresì nulli il mutamento di mansioni ai sensi dell'articolo 2103 del Codice civile, nonché qualsiasi altra misura ritorsiva o discriminatoria adottata nei confronti del segnalante. È onere del datore di lavoro, in caso di controversie legate all'irrogazione di

Anche se il testo normativo non lo prevede espressamente, l'Organismo di Vigilanza assume un ruolo centrale nella gestione delle segnalazioni, costituendo il naturale destinatario delle comunicazioni relative a violazioni del modello 231 o alla commissione di reati presupposto<sup>273</sup>. Tale organo, oltre a garantire il corretto funzionamento del modello organizzativo, deve verificare l'efficacia dei canali di segnalazione, vigilare sulla gestione delle segnalazioni e monitorare il rispetto del divieto di atti ritorsivi.

In dottrina si discute sull'opportunità di distinguere tra segnalazioni aventi ad oggetto reati presupposto, di competenza dell'Organismo di Vigilanza, e segnalazioni relative alla violazione del modello organizzativo, che potrebbero essere gestite dalle funzioni interne dell'ente, come le divisioni *compliance* o *human resources*<sup>274</sup>.

Negli ultimi anni, la disciplina settoriale ha subito un'evoluzione significativa, con l'introduzione di normative specifiche in ambiti sensibili come il settore finanziario. Ad esempio, il decreto legislativo 231 del 2007<sup>275</sup>, ha imposto anche agli operatori finanziari l'obbligo di adottare sistemi di segnalazione interna delle violazioni, garantendo la tutela della riservatezza e la protezione del segnalante da atti ritorsivi.

Tuttavia, il limite principale della disciplina prevista dal decreto 231 è rappresentato dal fatto che essa si applica solo agli enti che abbiano adottato un modello organizzativo, lasciando prive di tutela le realtà aziendali che non si siano dotate di tali strumenti.

Il decreto legislativo 24 del 2023, di cui si tratterà nel prossimo capitolo, in

---

*sanzioni disciplinari, o a demansionamenti, licenziamenti, trasferimenti, o sottoposizione del segnalante 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*", su [www.normattiva.it](http://www.normattiva.it).

<sup>273</sup> A. De Nicola, I. Rotunno, G. Della Valentina, *Whistleblowing e organismo di vigilanza ex D.lgs. 231/2001: quali prospettive?* In [www.orrlick.com](http://www.orrlick.com).

<sup>274</sup> A. Gullo, *I modelli organizzativi*, in G. Lattanzi, P. Severino (a cura di), *Responsabilità da reato degli enti. Vol. I: Diritto sostanziale*, op. cit., p. 260.

<sup>275</sup> Decreto legislativo 21 novembre 2007, n.231, rubricato "Attuazione della direttiva 2005/60/CE concernente la prevenzione dell'utilizzo del sistema finanziario a scopo di riciclaggio dei proventi di attività criminose e di finanziamento del terrorismo nonché della direttiva 2006/70/CE che ne reca misure di esecuzione". Testo consultabile su [www.normattiva.it](http://www.normattiva.it).

attuazione della Direttiva UE n.1937/2019 sul whistleblowing, ha introdotto importanti innovazioni, superando molte delle criticità della disciplina precedente e ampliando le tutele per i segnalanti nel settore privato. Con l'introduzione di obblighi più stringenti e di una protezione rafforzata, il legislatore ha inteso colmare le lacune presenti nella normativa del 2017, garantendo un più elevato livello di tutela per coloro che denunciano illeciti nell'ambito lavorativo.

#### **4.2.3. Articolo 3 – “Integrazione della disciplina dell’obbligo di segreto d’ufficio, aziendale, professionale, scientifico e industriale”.**

L'articolo 3, comma 1, della legge 30 novembre 2017, n. 179, rubricato "*Integrazione della disciplina dell'obbligo di segreto d'ufficio, aziendale, professionale, scientifico e industriale*", introduce una giusta causa di rivelazione di informazioni coperte da obbligo di segretezza nelle ipotesi in cui il whistleblower effettui una segnalazione nel rispetto delle previsioni di cui all'articolo 54-bis del decreto legislativo 165 del 2001 e all'articolo 6 del decreto legislativo 231 del 2001, così come modificati dalla legge in esame.

La ratio di tale disposizione risiede nella necessità di contemperare l'interesse alla riservatezza con quello, preminente, alla tutela dell'integrità delle amministrazioni pubbliche e private, nonché alla prevenzione e repressione di condotte illecite. Tale norma, dunque, consente al whistleblower di non incorrere in responsabilità civile o penale per la rivelazione di notizie coperte da segreto, garantendogli una protezione rispetto alle disposizioni in materia di riservatezza contenute nel Codice civile e nel Codice penale. In ambito civilistico, la norma

opera come deroga all'articolo 2105 del Codice civile<sup>276</sup>, che impone al lavoratore un obbligo di fedeltà e vieta la divulgazione di informazioni attinenti all'organizzazione e ai metodi produttivi dell'impresa, salvo che si tratti di notizie già di pubblico dominio.

In ambito penalistico, la norma funge da causa di giustificazione, escludendo la punibilità del whistleblower per i reati di rivelazione e utilizzazione di segreti disciplinati dal Codice penale. In particolare, vengono in rilievo:

1. l'articolo 326 del Codice penale, che sanziona la rivelazione o l'utilizzo di segreti d'ufficio da parte di un pubblico ufficiale o di un incaricato di pubblico servizio;
2. l'articolo 622 del Codice penale, che punisce la rivelazione del segreto professionale;
3. l'articolo 623 del Codice penale, che disciplina la rivelazione di segreti scientifici o industriali.

Tuttavia, la protezione offerta dall'articolo 3, comma 1, non è assoluta, trovando dei limiti specifici nei commi successivi dello stesso articolo. In particolare, il comma 2 esclude l'applicabilità della giusta causa di rivelazione nelle ipotesi in cui il soggetto che ha appreso l'informazione protetta sia legato da un rapporto di consulenza o assistenza professionale con l'ente, l'impresa o la persona fisica coinvolta. In tal caso, permane l'obbligo di riservatezza, e la rivelazione non è giustificata dalle disposizioni sul whistleblowing.

Il comma 3 disciplina un'ulteriore ipotesi di esclusione dalla tutela, stabilendo che il whistleblower non possa beneficiare della protezione qualora la segnalazione sia effettuata con modalità eccedenti lo scopo di contrastare l'illecito, ovvero quando la divulgazione sia avvenuta al di fuori dei canali istituzionali previsti dalla normativa vigente, ossia quelli regolamentati dagli articoli 1 e 2 della legge 179 del 2017. In tal caso, la segnalazione non rientra

---

<sup>276</sup> Secondo il disposto dell'art.2105 c.c., *“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”*.

nella tutela prevista dal sistema normativo sul whistleblowing, con la conseguenza che il soggetto segnalante potrebbe incorrere nelle responsabilità derivanti dalla violazione delle norme sulla segretezza.

L'articolo in esame è stato successivamente abrogato dal d. lgs. n.24/2023, che sarà oggetto di trattazione nel capitolo che segue.



## **Capitolo V – Evoluzione normativa e attuale disciplina alla luce del decreto legislativo n. 23/2023.**

**Sommario:** **5.1.** La Direttiva UE sulla “*Protezione degli individui che segnalano violazioni delle norme comunitarie*”. – **5.2.** L’attuale regolamentazione del whistleblowing: il d. lgs. n. 24/2023. - Premessa. – **5.3.** Ambito di applicazione soggettivo. – **5.4.** Ambito di applicazione oggettivo. – **5.5.** Modalità e strumenti per la segnalazione dell’illecito. – **5.6.** Articoli 12 e 13: “*Obbligo di riservatezza*” e “*Trattamento dei dati personali*”. – **5.7.** Divieto di comportamenti ritorsivi e sistema sanzionatorio. – **5.8.** Un bilancio sul d. lgs. n. 23/2024. - Luci ed ombre.

### **5.1. La Direttiva UE sulla “*Protezione degli individui che segnalano violazioni delle norme comunitarie*”.**

Nel 2019 si registra ancora una profonda asimmetria e diversità di disciplina in merito all’istituto del whistleblowing nelle varie legislazioni nazionali dei Paesi facenti parti l’UE. Il legislatore europeo, si pone quindi l’obiettivo di ridurre al minimo tali differenze al fine di creare una linea di diritto uniforme in tutti gli Stati.

A tal proposito, in data 26 novembre 2019 viene pubblicata in Gazzetta Ufficiale UE la Direttiva 2019, n.1937 del Parlamento europeo e del Consiglio riguardante la “*Protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell’Unione*”<sup>277</sup>. Una riforma era stata auspicata anche dalla Corte dei conti dell’UE, che tramite il parere n. 4/2018 in merito alla proposta di direttiva, ne

---

<sup>277</sup> La riforma era stata proposta dalla Commissione europea il 23 aprile 2018, proposta dalla approvata in via definitiva dal Parlamento europeo il 16 aprile del 2019.

aveva sottolineato l'importanza e l'urgenza<sup>278</sup>.

La *ratio legis* è dunque quella di riordinare e armonizzare la frammentata disciplina del whistleblowing dei vari Paesi dell'UE, introducendo degli uniformi standard minimi di tutela; la Direttiva, infatti, muove dall'assunto secondo cui la mancanza di una protezione estesa e omogenea per i lavoratori che effettuano segnalazioni rappresenta un deterrente alla diffusione della cultura della denuncia e, di conseguenza, un freno all'emersione e alla sanzione di eventuali condotte illecite<sup>279</sup>.

L'art. 1 della direttiva racchiude perfettamente tale concetto, si legge infatti che l'atto viene emanato allo scopo di *«rafforzare l'applicazione del diritto e delle politiche dell'Unione in specifici settori stabilendo norme minime comuni volte a garantire un elevato livello di protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell'Unione»*<sup>280</sup>.

Analizzando nel dettaglio la direttiva, non si può non notare la notevole estensione dell'ambito soggettivo di applicazione della disciplina, ben maggiore di quello nazionale: nel novero dei segnalanti, e di conseguenza dei soggetti meritevoli della tutela offerta dalla normativa in esame, rientrano anche quei whistleblower esterni rispetto all'azienda o all'ente di appartenenza. Il legislatore fa riferimento a quei soggetti che, essendo comunque a stretto contatto con il segnalante, potrebbero rischiare ritorsioni in ambito lavorativo,

---

<sup>278</sup> Tra le osservazioni di carattere generale del documento, si legge: *“La Corte osserva che attualmente, tra gli Stati membri dell'UE, vi è un'ampia gamma di approcci alla segnalazione di illeciti. Osserva inoltre che nell'acquis dell'UE vi è un approccio frammentario alla segnalazione delle «violazioni». Una direttiva esaustiva, ben concepita e di facile lettura potrebbe costituire uno strumento efficace per indurre le persone a non violare il diritto dell'Unione e a far sì che eventuali violazioni non restino impunte. Nella misura in cui le violazioni potrebbero ledere gli interessi finanziari dell'UE, la loro prevenzione tramite segnalazioni tempestive ed efficaci potrebbe contribuire alla tutela del bilancio dell'UE, alla sana gestione finanziaria e al rispetto dell'obbligo di rendiconto. La Corte accoglie con favore la proposta della Commissione, in quanto ritiene che l'introduzione o l'ampliamento di sistemi di segnalazione di violazioni in tutti gli Stati membri dell'UE, come previsto dalla proposta, aiuterebbe a migliorare, dal basso verso l'alto, la gestione delle politiche dell'UE, tramite le azioni dei cittadini e dei dipendenti”*. Parere della Corte dei conti n. 4/2018, consultabile su <https://eur-lex.europa.eu>.

<sup>279</sup> D. Moncalvo, *Il sistema del Whistleblowing alla luce della nuova Direttiva UE. Le novità introdotte a livello europeo e le prospettive di adeguamento della normativa italiana*, in AODV231, 2019, p. 7.

<sup>280</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=celex%3A32019L1937>.

come i c.d. facilitatori<sup>281</sup>, i familiari o soggetti giuridici a lui connessi<sup>282</sup>.

Per quanto concerne, invece, l'ambito di applicazione oggettivo, l'art. 2 rubricato "*Ambito di applicazione materiale*", fa riferimento a violazioni del diritto dell'Unione con riferimento a 10 specifici settori, tra cui, a titolo esemplificativo: appalti pubblici, prevenzione del riciclaggio, salute pubblica, tutela dell'ambiente, oltre a violazioni degli interessi finanziari dell'Unione e violazioni del mercato interno<sup>283</sup>.

Una novità introdotta dalla Direttiva riguarda l'obbligo per gli enti pubblici e privati, inclusi quelli no-profit con almeno 50 lavoratori, di istituire canali di segnalazione interni, strutturati in modo da garantire la riservatezza dell'identità del segnalante e la protezione dei dati trasmessi<sup>284</sup>. Il legislatore europeo del 2019 impone agli Stati membri il divieto di divulgare l'identità del whistleblower senza il suo esplicito consenso, a meno che ciò non sia strettamente necessario per l'azione delle autorità competenti. Sono però previste eccezioni limitate e definite, come nel caso delle indagini penali, ma anche in tali circostanze il segnalante deve essere informato preventivamente dell'eventuale rivelazione della sua identità<sup>285</sup>. È previsto altresì un importante elemento di novità: il legislatore riconosce la possibilità di effettuare segnalazioni anonime e accorda medesima tutela al whistleblower la cui identità è stata successivamente scoperta<sup>286</sup>.

Sul piano delle tutele, ai sensi dell'art. 19 della Direttiva "*Gli Stati membri adottano le misure necessarie per vietare qualsiasi forma di ritorsione contro le*

---

<sup>281</sup> Per facilitatore l'art. 5 della direttiva intende "*una persona fisica che assiste una persona segnalante nel processo di segnalazione in un contesto lavorativo e la cui assistenza deve essere riservata*".

<sup>282</sup> Ambito soggettivo disciplinato dall'art. 5, direttiva UE 2019, n. 1937.

<sup>283</sup> Per l'intero ambito oggettivo di applicazione della direttiva Ue n.1937/2019, si veda art. 2. Il paragrafo 2 prevede inoltre che "*La presente direttiva non pregiudica il potere degli Stati membri di estendere la protezione prevista dal diritto nazionale relativamente a settori o atti non contemplati dal paragrafo 1*".

<sup>284</sup> Ivi, art. 8.

<sup>285</sup> Ivi, art. 16.

<sup>286</sup> Ivi, Art. 6, rubricato "*Condizioni per la protezione delle persone segnalanti*", sancisce al paragrafo 3 che "*Le persone che hanno segnalato o divulgato pubblicamente informazioni su violazioni in forma anonima, ma che successivamente sono state identificate e hanno subito ritorsioni, possono nondimeno beneficiare della protezione prevista ai sensi del capo VI, a condizione che soddisfino le condizioni di cui al paragrafo 1*".

*persone di cui all'articolo 4, comprese minacce e tentativi di ritorsione*". Tra le forme di ritorsione vietate rientrano licenziamenti, sospensioni, demansionamenti, discriminazioni, vessazioni, intimidazioni e altre forme di pressione indebita<sup>287</sup>.

Viene altresì riconosciuto il diritto alla riassunzione provvisoria nel caso di licenziamento ritorsivo, nonché l'accesso a misure di sostegno, tra cui informazioni e consulenze gratuite, assistenza da parte delle autorità competenti e patrocinio a spese dello Stato in procedimenti giudiziari transfrontalieri. Gli Stati membri hanno la facoltà di introdurre ulteriori misure di supporto, quali assistenza finanziaria e sostegno psicologico per i segnalanti coinvolti in contenziosi<sup>288</sup>.

Un aspetto innovativo della Direttiva è la previsione di un'esenzione da qualsivoglia responsabilità per la violazione di norme concernenti divieti di divulgazione di informazioni. A condizione che il whistleblower abbia fondati motivi per ritenere necessaria la segnalazione, al fine di far emergere la violazione, egli non potrà essere perseguito per diffamazione, violazione del diritto d'autore, segreto professionale o obblighi di riservatezza<sup>289</sup>. Nel caso in cui venga avviato un procedimento giudiziario, il paragrafo 7 dell'art. 21 sancisce che i segnalanti *"hanno il diritto di invocare tale segnalazione o divulgazione per chiedere il non luogo a procedere"*.

Dal punto di vista processuale, la Direttiva prevede l'inversione dell'onere della prova nei procedimenti relativi ad atti ritorsivi: spetterà al datore di lavoro dimostrare che le misure adottate nei confronti del segnalante non siano state determinate dalla sua segnalazione. Questo meccanismo, come già previsto dalla Legge n. 179/2017, rafforza la posizione del whistleblower, rendendo più difficile per i datori di lavoro giustificare misure discriminatorie con motivazioni pretestuose. Al contempo, consente al segnalante di evitare una cosiddetta

---

<sup>287</sup> Direttiva UE 2019, n. 1937., art. 19.

<sup>288</sup> Direttiva UE 2019, n. 1937, art. 20.

<sup>289</sup> Ivi, art. 21.

*probatio diabolica*<sup>290</sup>.

Per favorire ancor di più l'emersione di illeciti, il legislatore amplia il novero delle segnalazioni soggette a tutela, facendovi rientrare non solo le segnalazioni interne all'ente pubblico o all'azienda, ma anche quelle rivolte direttamente alle autorità competenti e le divulgazioni pubbliche. Il sistema prevede tre livelli di segnalazione: il canale interno, quello esterno rivolto alle autorità di vigilanza, e la divulgazione pubblica tramite media o piattaforme online. Quest'ultima opzione è consentita nell'ipotesi in cui il whistleblower abbia segnalato attraverso i primi due canali senza ricevere un riscontro adeguato o qualora vi sia un pericolo imminente per l'interesse pubblico<sup>291</sup>.

Sul versante sanzionatorio, l'art. 23 della direttiva interviene al fine di far sì che gli ordinamenti nazionali prevedano un apposito sistema di sanzioni, tanto nei confronti di chi è il destinatario di segnalazioni veritiere, quanto nei confronti di chi denuncia al solo fine di arrecare nocimento al soggetto pretestuosamente accusato<sup>292</sup>.

Da ultimo, la Direttiva contiene una clausola di non regressione<sup>293</sup>, che permette agli Stati membri di adottare misure più favorevoli per i segnalanti, rispetto a quelle minime previste dal testo europeo. Ciò consente di mantenere livelli di protezione più elevati laddove siano già in vigore normative nazionali più avanzate<sup>294</sup>.

---

<sup>290</sup> Espressione latina risalente al medioevo, solitamente utilizzata dalla dottrina civilistica per indicare la prova necessaria a provare il diritto di proprietà in un'azione di rivendicazione, con la quale si suole indicare una prova di estrema difficoltà, talvolta impossibile.

<sup>291</sup> Direttiva Ue 2019, n. 1937, CAPO IV "Divulgazioni pubbliche", Art. 15.

<sup>292</sup> L'art. 23 della direttiva, rubricato "Sanzioni", prescrive che "1. Gli Stati membri prevedono sanzioni effettive, proporzionate e dissuasive applicabili alle persone fisiche o giuridiche che: a) ostacolano o tentano di ostacolare le segnalazioni; b) attuano atti di ritorsione contro le persone di cui all'articolo 4; c) intentano procedimenti vessatori contro le persone di cui all'articolo 4; d) violano l'obbligo di riservatezza sull'identità delle persone segnalanti di cui all'articolo 16. 2. Gli Stati membri prevedono sanzioni effettive, proporzionate e dissuasive applicabili alle persone segnalanti per le quali sia accertato che hanno scientemente effettuato segnalazioni o divulgazioni pubbliche false. Gli Stati membri prevedono anche misure per il risarcimento dei danni derivanti da tali segnalazioni o divulgazioni conformemente al diritto nazionale".

<sup>293</sup> Direttiva UE 2019, n. 1937, art. 25.

<sup>294</sup> D. Moncalvo, *Il sistema del Whistleblowing alla luce della nuova Direttiva UE. Le novità introdotte a livello europeo e le prospettive di adeguamento della normativa italiana*, op. cit., pp. 14-15.

Nonostante un ulteriore passo avanti nella tutela dei whistleblower, restano alcuni margini di miglioramento. A tal proposito, Transparency International Italia, nel 2018 e in relazione alla proposta di Direttiva UE (culminata poi con l'atto in esame), ha evidenziato la necessità di rafforzare la protezione dell'identità del segnalante, migliorare il meccanismo dell'inversione dell'onere della prova e garantire una regolamentazione più chiara delle segnalazioni anonime<sup>295</sup>.

## **5.2. L'attuale regolamentazione del whistleblowing: il d. lgs. n.24/2023 – Premessa.**

In dottrina si sottolinea che il lasso di tempo necessario a recepire la Direttiva UE di cui sopra, sarebbe un'ottima opportunità per il legislatore nazionale per prendere coscienza delle lacune della L. 2017, n.179 e apportare le dovute modifiche per uniformarsi alla disciplina sovranazionale<sup>296</sup>. L'Italia avrebbe dovuto emanare una legge interna in attuazione del dettato normativo eurounitario entro e non oltre il 17 dicembre 2021. Il legislatore non ottemperando a tale obbligo, ha fatto sì che spirassero i termini per il recepimento della direttiva<sup>297</sup>.

La legislazione nazionale, quindi, si è uniformata a quella sovranazionale solamente con il d.lgs. 2023, n. 24, emanato in attuazione della legge delega

---

<sup>295</sup> Transparency International Italia, *Direttiva europea sul whistleblowing. Analisi e raccomandazioni di Transparency International Italia*, 2018, p. 3, su [www.transparency.it](http://www.transparency.it).

<sup>296</sup> D. Moncalvo, *Il sistema del Whistleblowing alla luce della nuova Direttiva UE. Le novità introdotte a livello europeo e le prospettive di adeguamento della normativa italiana*, op. cit., p. 15.

<sup>297</sup> L'art. 26, paragrafo 1, della Direttiva prevede che «*Gli Stati membri mettono in vigore le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative necessarie per conformarsi alla presente direttiva entro il 17 dicembre 2021*», [www.riskcompliance.it/news/recepimento-direttiva-sul-whistleblowing-lo-stato-dellarte-e-gli-obblighi-per-le-imprese/](http://www.riskcompliance.it/news/recepimento-direttiva-sul-whistleblowing-lo-stato-dellarte-e-gli-obblighi-per-le-imprese/).

recante “*Delega al Governo per il recepimento delle direttive europee e l’attuazione di altri atti normativi dell’Unione europea – Legge di delegazione europea 2021*”<sup>298</sup>”.

Il decreto legislativo 10 marzo 2023, n.24, recante «*Attuazione della direttiva (UE) 2019/1937 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2019, riguardante la protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell’Unione e recante disposizioni riguardanti la protezione delle persone che segnalano violazioni delle disposizioni normative nazionali*»<sup>299</sup> rappresenta l’attuale stato dell’arte in Italia in materia di Whistleblowing.

È possibile concepire il decreto legislativo in esame come una sorta di “testo unico”, che unisce i vari frammenti prima distribuiti in più testi<sup>300</sup>.

Per quanto concerne il regime temporale del decreto, preme chiarire che esso trova applicazione una volta decorsi quattro mesi dall’entrata in vigore. L’art. 24 sancisce infatti che “*Le disposizioni di cui al presente decreto hanno effetto a decorrere dal 15 luglio 2023. Alle segnalazioni o alle denunce all’autorità giudiziaria o contabile effettuate precedentemente alla data di entrata in vigore del presente decreto, nonché a quelle effettuate fino al 14 luglio 2023, continuano ad applicarsi le disposizioni di cui all’articolo 54-bis del decreto legislativo n. 165 del 2001, all’articolo 6, commi 2-bis, 2-ter e 2-quater, del decreto legislativo n. 231 del 2001 e all’articolo 3 della legge n. 179 del 2017*”<sup>301</sup>. È però prevista una deroga nel secondo comma del medesimo articolo 24, per taluni soggetti del settore privato di medio-piccole dimensioni, per cui il

---

<sup>298</sup> Legge delega del 4 agosto 2022, n. 127, entrata in vigore il 10 settembre 2022. Risulta utile sottolineare che la legge di delegazione europea 2021 ha ad oggetto disposizioni relative al recepimento non soltanto della Direttiva UE 2019, n. 1937 ma anche di altre 13 direttive emanate dall’Unione.

<sup>299</sup> Il decreto legislativo viene approvato il 9 marzo 2023 e pubblicato, il 15 marzo 2023, in Gazzetta Ufficiale – Serie generale – Numero 63. Consultabile su [www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2023/03/15/23G00032/sg](http://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2023/03/15/23G00032/sg).

<sup>300</sup> R. Cantone, *I riflessi penalistici*, in D. Tambasco (a cura di), *La nuova disciplina del whistleblowing dopo il D.lgs. n. 24/2023*, Giuffrè-Lefebvre, Milano, 2023, p. 118.

<sup>301</sup> D. lgs. 2023, n. 24, art. 24 “*Disposizioni finali e transitorie*”, comma 1 in [www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legislativo:2023;024](http://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legislativo:2023;024).

decreto ha effetto a decorrere dal 17 dicembre 2023<sup>302</sup>.

### 5.3. Ambito di applicazione soggettivo.

L'ambito di applicazione soggettivo del decreto legislativo in esame è oggetto di disciplina dell'art. 3, all'interno del quale si fa venir meno la differenza tra settore pubblico e settore privato<sup>303</sup>, unificando quindi quella che era la precedente regolamentazione<sup>304</sup>.

Per il pubblico settore si fa riferimento alle Pubbliche amministrazioni, alle autorità amministrative indipendenti, agli enti pubblici economici, agli enti di diritto privato ma sottoposti a controllo pubblico<sup>305</sup> e alle società in house<sup>306</sup>.

I soggetti di diritto privato sono disciplinati dall'art. 2 lettera q) del decreto che annovera tre categorie di soggetti:

1) coloro che *“hanno impiegato, nell'ultimo anno, la media di almeno cinquanta*

---

<sup>302</sup> D. lgs. 2023, n. 24 co. 2 *“Per i soggetti del settore privato che hanno impiegato, nell'ultimo anno, una media di lavoratori subordinati, con contratti di lavoro a tempo indeterminato o determinato, fino a duecentoquarantanove, l'obbligo di istituzione del canale di segnalazione interna ai sensi del presente decreto ha effetto a decorrere dal 17 dicembre 2023 e, fino ad allora, continua ad applicarsi l'articolo 6, comma 2-bis, lettere a) e b), del decreto legislativo n. 231 del 2001, nella formulazione vigente fino alla data di entrata in vigore del presente decreto”*.

<sup>303</sup> Cfr. M. Vitaletti, *Il lavoratore “segnalante” nell'impresa privata. Il perimetro della tutela del “whistleblower”*, in *Diritto delle relazioni industriali*, 2, 2019, pp. 494-512; A. Ubaldi, *Il whistleblowing nel settore privato*, in V.M. Donini, *op. cit.*, pp. 357 e ss.

<sup>304</sup> V. *supra*, cap. 3

<sup>305</sup> Il riferimento è all'art. 2359 del codice civile, *“Società controllate e società collegate”*, secondo cui *“Sono considerate società controllate: 1) le società in cui un'altra società dispone della maggioranza dei voti esercitabili nell'assemblea ordinaria; 2) le società in cui un'altra società dispone di voti sufficienti per esercitare un'influenza dominante nell'assemblea ordinaria; 3) le società che sono sotto influenza dominante di un'altra società in virtù di particolari vincoli contrattuali con essa. Sono considerate collegate le società sulle quali un'altra società esercita un'influenza notevole. L'influenza si presume quando nell'assemblea ordinaria può essere esercitato almeno un quinto dei voti ovvero un decimo se la società ha azioni quotate”*.

<sup>306</sup> D.Lgs. 2023, n. 24, art. 2 lettera p) e art. 3 lett. a) e b).

*lavoratori subordinati con contratti di lavoro a tempo indeterminato o determinato*”;

2) coloro che rientrano nella definizione degli atti dell’Unione Europea<sup>307</sup>, ancorché non abbiano raggiunto la media dei cinquanta lavoratori subordinati di cui sopra;

3) i soggetti che, seppur non rientranti nella categoria di cui al punto 1), adottano un modello di organizzazione, gestione e controllo ex d. lgs. 2001, n.231, anche se non hanno raggiunto la media dei cinquanta lavoratori subordinati nell’ultimo anno.

L’art. 3, rubricato “*Ambito soggettivo di applicazione*”, prevede inoltre un ampio elenco di soggetti cui le disposizioni del presente decreto legislativo si applicano. In tale elenco rientrano, sulla scia della disciplina eurounitaria, i facilitatori, ma altresì quei soggetti che, connessi ai whistleblower, potrebbero avere ripercussioni nel contesto lavorativo, come familiari o colleghi del segnalante<sup>308</sup>.

A tale ampio novero di soggetti cui la disciplina in esame si applica, fanno da contrappeso alcune delle limitazioni previste dall’art.16 in relazione ai soggetti attivi, si concedono le tutele garantite dal decreto se:

1) al momento della segnalazione, vi sia un fondato motivo di ritenere che le violazioni denunciate siano vere e rientrino nell’ambito di applicazione della normativa<sup>309</sup>;

2) la segnalazione o divulgazione pubblica è stata effettuata sulla base di quanto previsto disciplinato dal decreto in esame<sup>310</sup>.

---

<sup>307</sup> Si fa riferimento alle parti I.B e II dell’allegato al decreto legislativo stesso. Si annoverano, a titolo esemplificativo: settore dei servizi, prodotti e mercati finanziari, prevenzione del riciclaggio o del finanziamento del terrorismo.

<sup>308</sup> Tali soggetti sono disciplinati dal comma 5 dell’articolo. L’elenco completo dei soggetti meritevoli di tutela ai sensi del d. lgs. 2023, n. 24 è oggetto di disciplina dell’intero art. 3. In [www.normattiva.it](http://www.normattiva.it). Significativa l’estensione anche a quei soggetti che versano in una situazione di asimmetria di potere sebbene non siano veri e propri dipendenti come, ad esempio, stagisti o tirocinanti.

<sup>309</sup> D.Lgs. 2023, n. 24, art. 16, rubricato “*Condizioni per la protezione della persona segnalante*”, comma 1 lett. a).

<sup>310</sup> Ivi, art. 16, comma 1 lett. b).

Da ultimo, è prevista un'ulteriore limitazione legata al segnalante, volta a limitare segnalazioni unicamente mirate a ledere la figura del destinatario delle stesse. L'art.16, comma 3, sancisce che (fatte salve le previsioni dell'art.20 in tema di limitazioni della responsabilità, di cui si discuterà in seguito) le tutele previste per il whistleblower vengono meno nel momento in cui venga accertata, anche con una sentenza di primo grado, la sua responsabilità penale per diffamazione o calunnia, ovvero la sua responsabilità civile per lo stesso motivo, qualora vi sia dolo o colpa grave. In siffatte circostanze, può essere altresì applicata una sanzione disciplinare<sup>311</sup>.

Tale assunto è in linea tanto con la precedente disciplina contenuta nel d.lgs. 2001, n.165, quanto con il dettato del legislatore europeo in tema di limitazioni dell'ambito di applicazione soggettivo della normativa. La *ratio* è piuttosto chiara: da un lato si cerca di ampliare quanto più possibile la nozione di "whistleblower" così da non creare vuoti di tutela, dall'altro si vuole evitare che si possa strumentalizzare l'istituto muovendo da motivi meramente egoistici e in assenza di illecito alcuno.

#### **5.4 Ambito di applicazione oggettivo.**

Il decreto legislativo n.24/2023, in ossequio al dettato normativo sovranazionale che consente ai legislatori degli Stati membri di estendere il raggio di tutela previsto dalla Direttiva UE, prevede un ambito di applicazione della disciplina significativamente più ampio rispetto a quello europeo.

Si evidenzia che la Direttiva tutela quei whistleblower che segnalano degli illeciti che rientrano in uno specifico elenco e che, in sostanza, sono lesivi degli

---

<sup>311</sup> Ivi, art. 16 comma 3.

interessi dell'Unione<sup>312</sup>.

Al contrario, il decreto legislativo 2023, n. 24, non si limita unicamente a recepire le disposizioni riguardanti le segnalazioni potenzialmente pregiudizievoli per l'attuazione del diritto e delle politiche unionali, ma introduce una regolamentazione omogenea anche per le segnalazioni di rilievo esclusivamente nazionale<sup>313</sup>. Si fa infatti riferimento a “*violazioni di disposizioni normative nazionali o dell'Unione europea che ledono l'interesse pubblico o l'integrità dell'amministrazione pubblica o dell'ente privato, di cui siano venute a conoscenza in un contesto lavorativo pubblico o privato*”<sup>314</sup>”.

Anche per quanto concerne l'ambito di applicazione oggettivo, è possibile notare che a fronte dell'ampio raggio di azione della normativa, si contrappone un sistema, tutt'altro che superfluo, di limitazioni. I casi di esclusione dalla tutela previsti dal decreto in esame<sup>315</sup> hanno ad oggetto, in particolare:

- 1) contestazioni, rivendicazioni o richieste legate ad un interesse di carattere personale della persona segnalante che attengono esclusivamente a propri rapporti individuali di lavoro o di impiego pubblico;
- 2) “*segnalazioni di violazioni laddove già disciplinate in via obbligatoria dagli atti dell'Unione europea o nazionali indicati nella parte II dell'allegato al presente decreto ovvero da quelli nazionali che costituiscono attuazione degli atti dell'Unione europea indicati nella parte II dell'allegato alla direttiva (UE) 2019/1937, seppur non indicati nella parte II dell'allegato al presente decreto*”;
- 3) segnalazioni relative a specifici settori, quali sicurezza nazionale, appalti relativi ad aspetti di difesa o di sicurezza nazionale, fatta salva l'ipotesi in cui

---

<sup>312</sup> Si fa riferimento a violazioni degli interessi finanziari dell'Unione, violazioni del mercato interno o rientranti in uno specifico elenco che prevede dieci determinati settori. Per un approfondimento v. supra par. 5.1 o direttiva UE 2019, n.1937, art.2 commi 1 e 2, in <https://eur-lex.europa.eu>.

<sup>313</sup> V.M. Donini, *Il decreto legislativo 24/2023: reale innalzamento delle tutele del whistleblower oppure un'occasione mancata? Un'analisi critica e comparatistica*, 2024, disponibile su <https://www.lavorodirittieuropa.it/dottrina/principi-e-fonti/1655-il-decreto-legislativo-24-2023-reale-innalzamento-delle-tutele-del-whistleblower-oppure-un-occasione-mancata-un-analisi-critica-e-comparatistica>.

<sup>314</sup> D.Lgs. 2023, n. 24, art. 1, rubricato “Ambito di applicazione oggettivo”, co. 1.

<sup>315</sup> Ivi, art. 1, co. 2.

tali aspetti rientrano nel diritto derivato pertinente dell'Unione europea.

La dottrina si è interrogata circa l'esito delle c.d. "segnalazioni fuori ambito", da intendersi come quelle non rientranti espressamente nell'ambito di applicazione oggettivo della disciplina, a causa dell'inoffensività della violazione denunciata (perché, ad esempio, non vi è alcuna lesione dell'interesse pubblico), ovvero perché di tale violazione si apprende al di fuori del proprio contesto lavorativo. Si suggerisce che siffatte segnalazioni debbano essere archiviate; tuttavia, risulta necessario fornire un riscontro al whistleblower; tale riscontro si rende doveroso al fine di evitare che l'assenza di una risposta possa indurre il soggetto a ricorrere direttamente ai canali di segnalazione esterni, con un conseguente aggravio nei compiti dell'ANAC<sup>316</sup>.

## **5.5. Modalità e strumenti per la segnalazione dell'illecito.**

Il decreto legislativo n. 24 del 2023 introduce tre diverse modalità attraverso cui possano essere effettuate le segnalazioni da parte del whistleblower, ossia: tramite i canali di segnalazione interni, mediante i canali di segnalazione esterni e attraverso la divulgazione pubblica.

Per quanto concerne i canali interni, l'art. 4 del Decreto individua i soggetti, sia pubblici sia privati, obbligati alla loro istituzione. A differenza della Direttiva UE 2019/1937, che impone tale obbligo solo ai soggetti privati con almeno cinquanta dipendenti, la normativa italiana estende questa prescrizione anche agli enti privati di dimensioni più ridotte, a condizione che abbiano adottato un modello di organizzazione, gestione e controllo ai sensi del d.lgs. n. 231 del

---

<sup>316</sup> Avv. M. Pansarella, discorso in occasione del Convegno di Confindustria "*Whistleblowing: la nuova disciplina*", tenutosi nel maggio 2023, minuto 51. Intero convegno su <https://www.confindustria.it/home/appuntamenti/eventi-confindustria/dettaglio-evento/Whistleblowing-la-nuova-disciplina>.

2001. Pertanto, anche tali soggetti sono tenuti a conformarsi alle previsioni introdotte dal Decreto.

Nel settore privato, è il Modello 231 a dover prevedere tali canali di segnalazione. In base alla previsione del secondo comma dell'art. 4, la gestione di questi ultimi deve essere affidata a un soggetto interno o esterno, ovvero a un ufficio autonomo e dedicato, composto da personale adeguatamente formato. Di conseguenza, appare possibile affidare tali compiti a un organismo diverso dall'ODV<sup>317</sup>. Qualora, invece, la gestione venga affidata all'Organismo di Vigilanza, occorrerà considerare che tale attività si aggiunge alle sue funzioni tipiche<sup>318</sup>.

Per quanto riguarda, invece, il settore pubblico, la gestione del canale interno di segnalazione è affidata al Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza<sup>319</sup>.

Quanto alle modalità pratiche di segnalazione, esse possono essere effettuate sia in forma scritta, anche tramite strumenti informatici, sia oralmente, mediante linee telefoniche, messaggi vocali o incontri diretti<sup>320</sup>. Ai sensi della normativa, deve poi essere necessariamente garantita *“la riservatezza dell'identità della persona segnalante, della persona coinvolta e della persona comunque menzionata nella segnalazione, nonché del contenuto della segnalazione e della relativa documentazione”*<sup>321</sup>.

La disciplina dettata per i canali di segnalazione esterni, disciplinati dall'art.7 del decreto in esame, è sostanzialmente equivalente. Rispetto alla normativa previgente, che stabiliva che le segnalazioni dovessero essere *“circostanziate e fondate su elementi di fatto precisi e concordanti”*, il d. lgs. n.24/2023 non

---

<sup>317</sup> La gestione delle segnalazioni ad opera dell'Organismo di Vigilanza era prevista dal d. lgs. 2001, n. 231; V. supra cap. 4 par. 4.1.1.

<sup>318</sup> Intervento dell'Avv. M. Pansarella, discorso in occasione del Convegno di Confindustria *“Whistleblowing: la nuova disciplina”*, tenutosi nel maggio 2023, disponibile su <https://www.confindustria.it/home/appuntamenti/eventi-confindustria/dettaglio-evento/Whistleblowing-la-nuova-disciplina>.

<sup>319</sup> D. lgs. 2023, n. 24, art. 4 co. 5. Per un approfondimento sulla figura del RPCT v. supra: cap. 1, par. 1.5.1.

<sup>320</sup> D. lgs. 2023, n. 24, art. 4 co. 3.

<sup>321</sup> D. lgs. 2023, n.24, art. 4 co. 1.

contiene più tale specificazione, generando il rischio di un incremento di segnalazioni generiche o approssimative di difficile gestione. A tal proposito, parte della dottrina afferma che risulterebbe ragionevole se le imprese, nelle loro regolamentazioni interne, prevedessero la necessità di segnalazioni dettagliate e supportate da elementi di fatto oggettivi<sup>322</sup>.

Un altro aspetto rilevante della normativa riguarda la possibilità di istituire canali di segnalazione condivisi all'interno di gruppi di imprese. In particolare, le aziende private con un numero di dipendenti non superiore a duecentoquarantanove, possono gestire in modo congiunto il canale di segnalazione interna, semplificando la procedura di whistleblowing per i dipendenti. Stessa previsione è introdotta per i comuni diversi dai capoluoghi di provincia<sup>323</sup>.

L'art. 5 del Decreto disciplina l'iter successivo alla presentazione della segnalazione, introducendo precisi termini per il riscontro al segnalante. Il soggetto preposto alla gestione del canale è tenuto a rilasciare al whistleblower un avviso di ricevimento entro sette giorni dalla segnalazione e deve fornire una risposta entro tre mesi, eventualmente richiedendo integrazioni o informazioni aggiuntive. Per quanto riguarda il canale di segnalazione esterno, l'Autorità Nazionale Anticorruzione è designata come l'unica autorità competente anche per il settore privato, e sarà tale Autorità a svolgere i compiti di cui sopra in un costante rapporto di comunicazione con il whistleblower. La normativa stabilisce quattro condizioni in presenza delle quali il segnalante può ricorrere alla segnalazione esterna<sup>324</sup>:

- 1) l'assenza di un canale interno di segnalazione o la sua non conformità ai requisiti previsti dalla legge;
- 2) l'assenza di un riscontro alla segnalazione interna;
- 3) il fondato timore che l'uso del canale interno possa non garantire un'azione

---

<sup>322</sup> Intervento dell'Avv. M. Pansarella, discorso in occasione del Convegno di Confindustria "*Whistleblowing: la nuova disciplina*", cit.

<sup>323</sup> D.Lgs. 2023, n.24, art. 4 co.4.

<sup>324</sup> Ivi, art. 6.

adeguata o che la segnalazione tramite tale canale possa comportare il rischio di atti ritorsivi;

4) il rischio imminente o manifesto per l'interesse pubblico derivante dalla violazione segnalata.

Le condizioni che permettono l'accesso al canale esterno di segnalazione dividono fortemente la dottrina, tra chi asserisce che tali presupposti privilegino oltremodo la segnalazione interna<sup>325</sup> e chi, invece, le considera ragionevoli e non insormontabili<sup>326</sup>.

Il decreto si occupa anche della disciplina relativa alla divulgazione pubblica, configurandola come strumento avente carattere residuale ed eccezionale<sup>327</sup>. Essa è definita dall'art.2 come quell'attività consistente nel “*rendere di pubblico dominio informazioni sulle violazioni tramite la stampa o mezzi elettronici o comunque tramite mezzi di diffusione in grado di raggiungere un numero elevato di persone*”<sup>328</sup>.

Tale strumento, in virtù della portata potenzialmente lesiva nei confronti della reputazione dei soggetti coinvolti, è soggetto a limitazioni. Il whistleblower godrà della tutela offerta dal d. lgs. n.23/2024 se, al momento della divulgazione pubblica, ricorrono tali condizioni (da considerare alternativamente)<sup>329</sup>:

- 1) quando il whistleblower ha già effettuato una segnalazione interna ed esterna senza ottenere riscontro;
- 2) quando la violazione costituisce un pericolo imminente o manifesto per l'interesse pubblico;
- 3) quando il segnalante ha fondato motivo di ritenere che la segnalazione esterna

---

<sup>325</sup> G. Fraschini, *I canali di segnalazione esterna*, in D. Tambasco (a cura di), *La nuova disciplina del whistleblowing dopo il D. lgs. n.24/2023*, Milano, Giuffrè Francis Lefebvre, 2023, pp. 29-39.

<sup>326</sup> E. Carloni, *Cambiamenti di prospettiva. riforma del whistleblowing e trasformazioni dell'anticorruzione*, in *Munus*, n. 2, 2023, p. 339.

<sup>327</sup> M. Gentile, *Il whistleblowing nella pubblica amministrazione*, in V.M. Donini, *Whistleblowing e cultura dell'integrità: riflessioni di istituzioni e società civile per una nuova narrazione*, SNA, 2023, p. 173.

<sup>328</sup> D. lgs. 2023, n.24, art. 2, co.1 lett. f).

<sup>329</sup> Ivi, art. 15 comma 1.

possa essere inefficace o possa esporlo a ritorsioni.

Parte della dottrina ha espresso riserve in merito all'introduzione delle divulgazioni pubbliche, sottolineando che, dal momento che esse non consentono l'immediato intervento correttivo che caratterizza le altre due segnalazioni, fanno sì che venga meno la finalità preventiva dell'istituto<sup>330</sup>.

Il *favor legis* del legislatore nei confronti dei canali di segnalazione interna può essere dunque giustificato dall'assunto che i dipendenti, tramite tali canali, “*possono contribuire direttamente all'identificazione e alla mitigazione dei rischi di corruzione, favorendo un ambiente di lavoro più etico e responsabile*”<sup>331</sup>.

Da ultimo, è necessario sottolineare che qualsivoglia segnalazione, effettuata indistintamente mediante uno dei tre canali previsti dal decreto in esame, deve sempre essere fondata sulla presenza di “*fondati motivi*”, la cui valutazione è rimessa alla discrezionalità del whistleblower. A tal proposito, si sottolinea che risulterebbe più opportuno se il legislatore definisse con maggiore precisione tale requisito, con la possibilità di prevedere altresì un onere motivazionale per il whistleblower<sup>332</sup>.

---

<sup>330</sup> F. Coppola, *Profili penalistici del whistleblowing dopo la riforma (d.lgs. 10 marzo 2023, n. 24)*, in V.M. Donini, *Whistleblowing e cultura dell'integrità: riflessioni di istituzioni e società civile per una nuova narrazione*, SNA, 2023, p. 418.

<sup>331</sup> V. M. Donini, *Il decreto legislativo 24/2023: reale innalzamento delle tutele del whistleblower oppure un'occasione mancata? Un'analisi critica e comparatistica*, op. cit., p. 14, disponibile al link <https://www.lavorodirittieuropa.it/images/DONINI.pdf>.

<sup>332</sup> Intervento del direttore Affari Legislativi di Confindustria, A. Matonti, al Convegno di Confindustria “*Whistleblowing: la nuova disciplina*”, cit.

## 5.6. Articoli 12 e 13: “*Obbligo di riservatezza*” e “*Trattamento dei dati personali*”.

La tutela della riservatezza dell'autore della segnalazione rappresenta un principio cardine su cui poggia l'intero istituto. La disciplina trova la sua regolamentazione nell'art. 12 del d.lgs. n. 24 del 2023, rubricato “*Obbligo di riservatezza*”, il quale prevede espressamente che “*le segnalazioni non possono essere utilizzate oltre quanto necessario per dare adeguato seguito alle stesse*<sup>333</sup>”.

Ne deriva un divieto assoluto di divulgazione dell'identità del whistleblower e di qualsiasi informazione che, direttamente o indirettamente, possa condurre alla sua identificazione, fatta salva l'ipotesi in cui venga rilasciato un consenso esplicito dall'interessato<sup>334</sup>. L'obbligo di tutela della riservatezza si estende altresì a tutte le persone coinvolte nelle procedure di ricezione e gestione delle segnalazioni, le quali sono vincolate a garantire la protezione dei dati sensibili.

Il decreto, in linea con quanto previsto dalla legge n.179/2017, prevede misure specifiche di tutela nei procedimenti giudiziari, sia di natura penale, sia di fronte alla Corte dei conti, sia nell'ambito disciplinare. Nel caso dei procedimenti penali, non vi è alcuna modifica rispetto alla disciplina previgente: l'identità del segnalante è sottoposta al regime di segretezza processuale, in conformità con l'art. 329 c.p.p.<sup>335</sup>.

Quanto ai procedimenti contabili, la protezione dell'identità del whistleblower permane sino alla conclusione della fase istruttoria, così per come disciplinato dal terzo comma dell'art.12.

In ambito disciplinare, invece, la regola generale stabilisce che l'identità del segnalante non possa essere rivelata qualora l'azione disciplinare sia fondata su elementi probatori ulteriori e autonomi rispetto alla segnalazione, anche se da essa derivati. Tuttavia, qualora la contestazione dell'addebito disciplinare sia

---

<sup>333</sup> D.Lgs. 2023, n. 24, art. 12 co.1, in [www.normattiva.it](http://www.normattiva.it).

<sup>334</sup> D.Lgs. n. 24/2023, art. 12, co. 2.

<sup>335</sup> Ivi, art. 12, co. 3.

basata esclusivamente sulla segnalazione, la conoscenza dell'identità del segnalante diventa ammissibile solo laddove risulti essenziale per la difesa dell'incolpato e a condizione che il whistleblower fornisca un consenso esplicito alla rivelazione della propria identità<sup>336</sup>. In tal caso, risulta necessario dare avviso alla persona segnalante mediante comunicazione scritta delle ragioni della rivelazione dei dati riservati<sup>337</sup>.

Un ulteriore elemento di tutela è rappresentato dall'esclusione della segnalazione dalle disposizioni generali in materia di accesso agli atti amministrativi, come disciplinato dalla legge n. 241 del 1990 e dal c.d. decreto trasparenza<sup>338</sup>. Ciò implica che le informazioni contenute nelle segnalazioni non possano essere oggetto di accesso da parte di terzi, a garanzia della protezione dell'identità del segnalante e del corretto svolgimento delle indagini. Siffatta previsione era, a ben vedere, presente anche nella precedente disciplina, ma con il solo riferimento alla legge n.241/1990.

Strettamente connesso al concetto di riservatezza, vi è la delicata questione del trattamento dei dati personali, disciplinata dall'art. 13 del presente decreto. Viene introdotta una disciplina più articolata rispetto alla Direttiva UE, specificando le modalità di raccolta e gestione delle informazioni, nonché i soggetti autorizzati al trattamento dei dati. È fatto divieto di raccogliere informazioni non pertinenti rispetto alla finalità della segnalazione e, nel caso in cui siano acquisite accidentalmente informazioni estranee alla procedura,

---

<sup>336</sup> Ivi, art. 12, co. 5.

<sup>337</sup> Tale previsione, inserita nel comma 6 dell'art. 12, è stata criticata da Transparency International Italia, soprattutto in riferimento al rapporto con il comma precedente. A tal proposito, si legge, *“appare di strana lettura il comma 6 che indica che al segnalante debba essere dato avviso delle motivazioni per cui la sua identità sia di necessario disvelamento per un procedimento disciplinare; la locuzione “dare avviso” potrebbe indicare una comunicazione di un’azione da svolgere, mentre il comma 5 precedente esprime in modo inequivoco la necessità di richiedere il consenso”*. Critica all'art. 12, in *“Decreto legislativo 24/2023 - trasposizione della direttiva europea sul whistleblowing 1937/2019, un primo commento di Transparency Italia”*. Documento integrale consultabile al link [https://www.transparency.it/images/pdf\\_publicazioni/2023\\_Primo\\_Commento\\_dlgs\\_242023\\_Whistleblowing.pdf](https://www.transparency.it/images/pdf_publicazioni/2023_Primo_Commento_dlgs_242023_Whistleblowing.pdf)

<sup>338</sup> Il comma 8 dell'art. 12 prevede espressamente che *“La segnalazione è sottratta all'accesso previsto dagli articoli 22 e seguenti della legge 7 agosto 1990, n. 241, nonché dagli articoli 5 e seguenti del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33”*.

sussiste l'obbligo di cancellazione immediata<sup>339</sup>.

Da ultimo, il decreto ha ridefinito i termini di conservazione della documentazione relativa alle segnalazioni, tenendo conto della durata dei procedimenti e della prescrizione. L'art. 14 stabilisce che i dati relativi alle segnalazioni, interne o esterne, possano essere conservati esclusivamente per il tempo necessario alla loro gestione, e comunque per un periodo massimo di cinque anni dalla comunicazione dell'esito finale della procedura<sup>340</sup>.

Il principio cardine della norma è quello della minimizzazione del trattamento del dato, che dovrebbe essere conservato per il minor tempo possibile, nonché condiviso con il minor numero di soggetti possibili<sup>341</sup>.

Il sistema così delineato è stato accettato di buon grado da parte della dottrina; a tal proposito si sottolinea che l'attuale disciplina risulta molto incisiva, soprattutto con riguardo a *“un sistema di protezione incentrato sulla previsione di un obbligo di riservatezza nelle procedure di whistleblowing<sup>342</sup>”*

## **5.7. Divieto di comportamenti ritorsivi e sistema sanzionatorio.**

La prevenzione e la repressione degli atti ritorsivi nei confronti di chi segnala illeciti rappresentano indubbiamente una priorità del legislatore, in quanto tali condotte scoraggiano l'attività di denuncia del whistleblower.

Il decreto legislativo n. 24 del 2023, all'articolo 17, comma 1, sancisce il divieto assoluto di ritorsione nei confronti del whistleblower. Nel medesimo articolo si specificano una serie di condotte che rientrano tra quelle vietate, senza tuttavia esaurire il novero delle possibili azioni ritorsive. A titolo

---

<sup>339</sup> D. lgs. 2023, n. 24, art. 13 co.2.

<sup>340</sup> Ivi, art. 14 co.1.

<sup>341</sup> Transparency International Italia, *Decreto legislativo 24/2023 - trasposizione della direttiva europea sul whistleblowing 1937/2019*, cit.

<sup>342</sup> M. Riva, S. Belloni, *I diritti del segnalato*, in S. Brandes (a cura di), *Compliance ESG, Data Protection e GDPR, Whistleblowing*, 231, Milano, GRUPPO24ORE, 2023, p. 395.

esemplificativo, tra le misure che non possono essere adottate in conseguenza di una segnalazione si annoverano il licenziamento, la sospensione dal servizio, la retrocessione di livello, la mancata progressione di carriera, il cambiamento delle mansioni o del luogo di lavoro, la riduzione del trattamento economico, la modifica peggiorativa dell'orario di lavoro, l'esclusione da opportunità formative, le valutazioni negative sul rendimento, l'irrogazione di sanzioni disciplinari o pecuniarie, nonché comportamenti più subdoli come intimidazioni o coercizioni<sup>343</sup>. Risulta anche ampliato il concetto stesso di ritorsione, così per come definito dall'art.2, in base al quale rientra *“qualsiasi comportamento, atto od omissione, anche solo tentato o minacciato, posto in essere in ragione della segnalazione, della denuncia all'autorità giudiziaria o contabile o della divulgazione pubblica e che provoca o può provocare alla persona segnalante o alla persona che ha sporto la denuncia, in via diretta o indiretta, un danno ingiusto”*<sup>344</sup>.

In linea con la precedente disciplina, si ribadisce il sistema basato sull'inversione dell'onere della prova: spetta, infatti, al soggetto che ha adottato le misure contestate dimostrare che esse trovano giustificazione in motivazioni estranee alla denuncia o alla divulgazione dell'illecito<sup>345</sup>. Ne consegue che rispetto alla figura del soggetto segnalante *“la presunzione del nesso di causalità scatta a seguito dell'allegazione della mera correlazione cronologica tra segnalazione e condotte e atti pregiudizievoli”*<sup>346</sup>.

Le tutele di cui sopra vengono accordate altresì nei confronti del segnalante anonimo, qualora quest'ultimo sia stato successivamente identificato e abbia subito misure ritorsive<sup>347</sup>.

Un ruolo centrale nel nuovo quadro normativo viene assunto dall'Autorità Nazionale Anticorruzione, che vede significativamente ampliate le sue competenze in materia di whistleblowing. L'ANAC è l'ente deputato a ricevere

---

<sup>343</sup> Per l'elenco completo si veda d. lgs. 24/2023, art. 17 co. 2.

<sup>344</sup> D. lgs. 24/2023, art. 2 co. 6, lett. m).

<sup>345</sup> 17. co. 2.

<sup>346</sup> D. Tambasco, *Divieto di ritorsione e protezione dalle ritorsioni, La nuova disciplina del whistleblowing dopo il d.lgs. n. 24/2023*, Giuffrè Francis Lefebvre, Milano, 2023, p. 68.

<sup>347</sup> D. lgs. 24/2023, art. 16. co. 4.

e valutare le segnalazioni, nonché ad adottare le eventuali sanzioni amministrative nei confronti dei responsabili, sia nel settore pubblico che in quello privato. Le sanzioni previste dal decreto legislativo sono di natura pecuniaria e variano a seconda della violazione accertata: da un minimo di 10.000 a un massimo di 50.000 euro per le ipotesi di ritorsione, ostruzione della segnalazione o violazione del dovere di riservatezza di cui all'articolo 12; da 10.000 a 50.000 euro nei casi in cui non siano stati istituiti i canali di segnalazione o non siano state adottate le procedure idonee alla gestione delle segnalazioni<sup>348</sup>.

Viene prevista un'ulteriore sanzione, da 500 a 2.500 euro, nell'eventualità in cui il segnalante sia riconosciuto penalmente responsabile per diffamazione o calunnia, ciò in quanto la normativa predisposta a tutela del dipendente che segnala illeciti *“non istituisce un'esimente per gli autonomi illeciti che egli, da solo o in concorso con altri responsabili, abbia commesso<sup>349</sup>”*.

Inoltre, l'articolo 19 stabilisce che i soggetti tutelati dall'art. 3, qualora ritengano di essere stati vittima di ritorsioni in conseguenza della segnalazione, hanno la possibilità di rivolgersi direttamente all'ANAC, la quale a sua volta provvederà a coinvolgere le autorità competenti. Se il segnalante opera nel settore pubblico, l'ANAC si rapporterà con il Dipartimento della funzione pubblica presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, mentre, nel caso di lavoratori del settore privato, l'ente di riferimento sarà l'Ispettorato nazionale del lavoro, affinché siano adottati i provvedimenti di rispettiva competenza.

Se da un lato il legislatore ha predisposto un sistema di tutele articolato e rafforzato per il segnalante, dall'altro la protezione del soggetto segnalato appare meno solida e bisognosa di ulteriori sviluppi. Il decreto attribuisce a quest'ultimo la possibilità (o l'obbligo, qualora ne faccia richiesta) di essere ascoltato, consentendogli di produrre osservazioni e documenti scritti nell'ambito dell'istruttoria avviata sulla base della segnalazione interna o esterna. Tuttavia, la normativa non stabilisce un obbligo generale di audizione del soggetto

---

<sup>348</sup> Ivi, art. 19. co. 1.

<sup>349</sup> In tal senso Cass., sez. lav., 27 giugno 2024, n. 17715.

segnalato, lasciando alla discrezionalità dell'organo incaricato della gestione della segnalazione la scelta di convocarlo.

Una criticità ulteriore è rappresentata dalla circostanza che, affinché il soggetto segnalato possa esercitare il proprio diritto di difesa e chiedere di essere ascoltato, egli deve necessariamente essere informato della segnalazione a suo carico. Tuttavia, il decreto non prevede un obbligo in tal senso. Per tale ragione, si auspica un intervento normativo volto a imporre ai soggetti deputati alla gestione delle segnalazioni, interne o esterne, l'obbligo di notificare al soggetto segnalato l'esistenza di una denuncia nei suoi confronti, garantendogli così la possibilità di esercitare i propri diritti in un quadro di maggiore equilibrio tra le esigenze di protezione del whistleblower e quelle di tutela del soggetto segnalato<sup>350</sup>.

## **5.8. Un bilancio sul d. lgs. n.24/2023. – Luci ed ombre.**

Con il D. lgs. n. 24/2023 il processo di definizione normativa in materia di whistleblowing nell'ordinamento italiano appare ormai concluso, di conseguenza è possibile evidenziarne aspetti positivi e negativi.

Il legislatore propende per una scelta di ordine "sistematico": il decreto legislativo 24/2023, infatti, non limitandosi al recepimento esclusivo della disciplina relativa alle segnalazioni suscettibili di pregiudicare l'applicazione del diritto e delle politiche dell'Unione negli specifici settori individuati, offre invece una regolamentazione uniforme anche per le segnalazioni rilevanti solo per l'ordinamento interno<sup>351</sup>.

Inoltre, come precedentemente evidenziato, è possibile notare un

---

<sup>350</sup> Intervento del Direttore degli Affari Legislativi di Confindustria, A. Matonti, al convegno di Confindustria "*Whistleblowing: la nuova disciplina*", cit.

<sup>351</sup> V. M. Donini, *Il decreto legislativo 24/2023: reale innalzamento delle tutele del whistleblower oppure un'occasione mancata? Un'analisi critica e comparatistica*, op. cit., p.5.

ampliamento dell'ambito di applicazione soggettivo della normativa, in particolar modo con riferimento alla disciplina previgente dettata dalla legge n.179/2017<sup>352</sup>.

Altri aspetti sicuramente positivi del D. lgs. in esame hanno ad oggetto l'inserimento di un dovere di riscontro a carico di chi riceve la segnalazione, l'innalzamento delle sanzioni in caso di condotte di carattere ritorsivo nei confronti del whistleblower, oltre che l'ampliamento della nozione stessa di "ritorsione". Si segnala altresì l'introduzione del canale di divulgazione pubblica ex art. 15 del d. lgs. n.24/2023, utile strumento di contrasto dei fenomeni corruttivi, ma altresì espressione del fondamentale diritto di libertà di espressione<sup>353</sup>.

La normativa in esame, però, come sottolineato da parte della dottrina<sup>354</sup>, non è esente da lacune. In primo luogo, è possibile constatare il restringimento dell'ambito di applicazione oggettivo rispetto alla legge n.179/2017. In base all'attuale disciplina, sembrerebbero escluse le mere irregolarità, come chiarito anche dall'ANAC nelle Linee guida 2023, dove si precisa che le irregolarità, intese come "*comportamenti impropri di un funzionario pubblico che, anche al fine di curare un interesse proprio o di terzi, assuma o concorra all'adozione di una decisione che devia dalla cura imparziale dell'interesse pubblico*"<sup>355</sup> non possono essere considerate violazioni ai fini dell'applicazione del d. lgs. 24/2023<sup>356</sup>.

Oltre alle critiche di cui sopra, circa un eccessivo *favor legis* del legislatore

---

<sup>352</sup> V. supra., cap.5, par.3, con particolare riferimento ai tirocinanti, agli stagisti, gli azionisti o i soggetti con funzioni di vigilanza o controllo.

<sup>353</sup> L. Valli, *Whistleblowing, verità e democrazia: una riflessione*, in *Lavoro, Diritti, Europa*, LDE, n. 2, 2020, pp. 5 e ss; F. Vitarelli, *Il whistleblowing come "baluardo" della libertà di espressione. La Grande Camera riconosce ampia tutela al whistleblower nell'ottica di prevenire chilling effect delle sanzioni sul diritto di informare la collettività su fatti di interesse pubblico*, in *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, vol. 66, n. 2, 2023, pp. 813-818.

<sup>354</sup> V. M. Donini, *Il decreto legislativo 24/2023: reale innalzamento delle tutele del whistleblower oppure un'occasione mancata? Un'analisi critica e comparatistica*, op. cit., p. 11-12.

<sup>355</sup> ANAC, Linee guida 2023, p. 26.

<sup>356</sup> G. Cossu, L. Valli, *Il whistleblowing: dalla Direttiva 1937/2019 al Decreto Legislativo 24/2023*, in *Federalismi.it, Rivista di diritto pubblico italiano, comparato, europeo*, 19, 2023, p. 169.

verso i canali interni di segnalazione, a discapito di quello esterno e quello pubblico, la dottrina ha sollevato ulteriori perplessità. Il riferimento è all'introduzione di un ulteriore requisito per qualificare la segnalazione come tale e di conseguenza meritevole di tutela: il *“fondato motivo di ritenere che le informazioni sulle violazioni segnalate, divulgate pubblicamente denunciate fossero vere”*. A ben vedere, siffatto requisito è presente nella Direttiva UE ma non anche nella legge n. 179/2017. Anche l'ANAC, nelle linee guida del 2021, non esigeva che il dipendente fosse certo dell'effettivo accadimento dei fatti denunciati o dell'identità dell'autore, ma solo che ne fosse ragionevolmente convinto<sup>357</sup>.

Da ultimo, è possibile sottolineare, pur non essendo una vera e propria e lacuna (anche perché non è previsto alcun accenno in merito, nella Direttiva europea), la totale assenza di sistemi di premialità nell'ordinamento italiano a favore del whistleblower, magari ispirati a modelli statunitensi.

---

<sup>357</sup> 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, delibera 9 giugno 2021, n. 469, pp. 13-14.

## CONCLUSIONI

In virtù di quanto emerso dall'analisi svolta, è possibile rispondere, seppur parzialmente, a quell'interrogativo sollevato nella parte introduttiva del presente elaborato circa l'efficacia del whistleblowing come strumento di contrasto alla corruzione. Come più volte sottolineato, il principale freno all'emersione di qualsivoglia tipologia di illecito è rappresentato dal timore che il denunciante avverte in relazione alle conseguenze che dalla denuncia potrebbero scaturire, oltre che da una diffusa cultura dell'"omertà" nel nostro Paese.

In primo luogo, affinché qualsiasi tipo di strumento atto a contrastare il fenomeno possa risultare efficace, è necessario che si muti quella visione che la società odierna ha nei confronti del denunciante. È necessario quanto mai apprezzare chi mette in secondo piano la propria persona nonché la propria incolumità e stabilità lavorativa per anteporvi un bene comune, quello della legalità.

Come evidenziato nella stesura dell'elaborato, il whistleblowing ha avuto un enorme successo negli USA soprattutto grazie a tre aspetti fondamentali: la protezione dell'identità del segnalante, una forte tutela in relazione agli atti ritorsivi e un sistema di incentivi economici volti ad incentivare ulteriormente i whistleblower a far emergere gli illeciti. Nel nostro ordinamento è possibile affermare che con l'introduzione del d.lgs. n. 24 del 2023 la protezione dell'identità, fatte salve alcune eccezioni di carattere procedurale, è garantita.

Identico discorso può essere fatto per la tutela dei segnalanti in seguito alle denunce: seppur con qualche lacuna legata, ad esempio, all'ambito di applicazione oggettivo, è innegabile che il legislatore abbia predisposto un apposito sistema di protezione per chi denuncia. Non si può, però, dire altrettanto per quei c.d. *bounty* previsti dall'ordinamento statunitense, di cui più volte la dottrina ha auspicato l'introduzione nel nostro ordinamento. Mediante il riconoscimento di incentivi economici sarebbe possibile indurre a denunciare anche quei soggetti che, pur non essendo spinti da motivi certamente più nobili,

come il ripristino della legalità, possono decidere di segnalare l'illecito consumatosi all'interno del contesto lavorativo anche solo per ragioni di natura economica. Negli USA si apprezza, invero, che il numero di segnalazioni aumenta in via direttamente proporzionale all'accrescere degli incentivi di natura economica.

Sarebbe probabilmente più opportuno anteporre il bene comune dell'emersione degli illeciti, trascendendo da quella che è una valutazione etica dei motivi che inducono il whistleblower a segnalare. Tra l'altro, la disciplina in esame sottolinea che sono irrilevanti i motivi personali che spingono il lavoratore a denunciare. Allora, perché non prendere in considerazione anche una ragione prettamente economica? Ancora, si potrebbe prevedere un incentivo solamente in relazione a un *numerus clausus* di illeciti considerati più offensivi per l'ordinamento, tra i quali, appunto, la corruzione.

È comunque possibile affermare che, seppur in presenza di siffatte carenze normative, l'istituto disponga delle potenzialità per rappresentare un'arma di prim'ordine nel contrasto al fenomeno corruttivo, proprio per la sua capacità di incidere su quei fattori che limitano l'emersione delle dinamiche attinenti l'illecito oggetto d'esame. Vista la sua recente introduzione, non si ritiene ancora possibile esprimere un giudizio definitivo in merito all'efficacia e alla idoneità della disciplina attuale nel prevenire il fenomeno corruttivo, in quanto, laddove venissero forniti, risulterebbero oltremodo affrettati e non pienamente soddisfacenti. Si scrive, però, con l'auspicio, ma soprattutto la forte aspettativa, che il whistleblowing possa fungere da cura per una piaga che, almeno sembra, il nostro Paese non riesca più a debellare.

## BIBLIOGRAFIA

AA.VV., *Decreto legislativo 30 marzo 2001, n.165 – Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche*, in DEL PUNTA, SCARPELLI (a cura di) *Codice commentato del lavoro*, Milano, Ipsoa, 2019.

AMISANO TESI, *Le tipologie di Corruzione*, Torino, Giappichelli Editore, 2012.

ANTOLISEI, *Manuale di diritto penale – Parte generale*, Milano, Giuffrè Editore, 2003.

ANTOLISEI, *Manuale di diritto penale. Parte Speciale, II*, Giuffrè Editore, 2016.

ANTONELLI, *L'applicazione della legge anticorruzione alle autonomie territoriali*, in *La legge anticorruzione, prevenzione e repressione della corruzione*, a cura di MATTARELLA e PELISSERO, Torino, Giappichelli Editore, 2013.

ARENA, *La trasparenza amministrativa*, MERLONI (a cura di), Milano, Giuffrè Editore, 2008.

ARMONE, *Whistleblowing e ordinamento italiano: possibili percorsi normativi*, in FRASCHINI, PARISI, RINOLDI, *Il whistleblowing. Nuovo strumento di lotta alla corruzione*, Acireale, Bonanno Editore, 2011.

ARNAUDO, *Whistleblowing: le parole e le cose*, Bologna, Il Mulino, II, 2015.

BALBI, *I delitti di corruzione. Un'indagine strutturale e sistematica*; Napoli, Jovene; 2003.

BARTOLI, PELISSERO, SEMINARA, *Diritto penale, lineamenti di parte speciale*, Firenze, Torino e Pavia, Giappichelli Editore, 2020.

BELLIGNI, *Corruzione e scienza politica: una riflessione agli inizi*, in *Teoria politica*, 1987.

BENUSSI, *Diritto penale della Pubblica Amministrazione*, Padova, Cedam, 2016.

BOESE, *Civil False Claims and Qui Tam Actions*, Wolters Kluwer, 2016.

BOMBARDELLI, *La trasparenza e gli obblighi di pubblicazione*, in *Libro dell'anno del diritto 2014*, Roma, Treccani, 2014.

BONDI, *Nozioni comuni e qualifiche soggettive*, in BONDI - DI MARTINO - FORNASARI, *I reati contro la Pubblica Amministrazione*, Torino, Giappichelli, 2008.

BORLINI, MAGRINI, *La lotta alla corruzione internazionale. Dall'ambito OCSE alla dimensione ONU*, in *Diritto del Commercio Internazionale*, 2007.

BORSARI, FALAVIGNA, *Whistleblowing, obbligo di segreto e «giusta causa» di rivelazione*, in *Responsabilità amministrativa delle società e degli enti*, n. 2, 2018.

BOVA, *Tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti: il "whistleblowing"*, in AA.VV., *Il contrasto al fenomeno della corruzione nelle*

*amministrazioni pubbliche. Commento alla legge n. 190/2012 e decreti attuativi*, Roma, Eurilink, 2013.

BRICCARELLO, ODINO, *Le limitazioni alla risarcibilità del danno all'immagine della P.A. non sono incostituzionali*, in *Resp. civ. prev.*, 2020, fasc. 3.

CACCHI PESSANI, *Corporate Governance, sistema dei controlli ed intermediari reputazionali dopo il caso Enron*, in *Giur. comm.*, VI, 2003.

CANTONE, *Postfazione*, in A. Franzoso, *Il disobbediente*, Roma, Paper first, 2017.

CANTONE, *La tutela del whistleblower: l'art. 54-bis del d.lgs. 165/2001*, in MATTARELLA, PELISSERO (a cura di), *La legge anticorruzione. Prevenzione e repressione della corruzione*, Torino, Giappichelli, 2013.

CANTONE, CARLONI, *Corruzione e anticorruzione. Dieci lezioni*, Milano, Feltrinelli editore, 2021.

CANTONE, CARINGELLA, *La corruzione spuzza*, Milano, Mondadori, 2017.

CANTONE, *Il dipendente pubblico che segnala illeciti. Un primo bilancio sulla riforma del 2017*, Milano, Ipsoa, 2020.

CANTONE, *I riflessi penalistici*, in TAMBASCO (a cura di), *La nuova disciplina del whistleblowing dopo il D.lgs. n. 24/2023*, Giuffrè-Lefebvre, Milano, 2023.

CAPUTO, *"La mano visibile. Codici etici e cultura d'impresa nell'imputazione della responsabilità agli enti"*, in *Rivista trimestrale di diritto penale contemporaneo*, 2013.

CASTRONUOVO, DE SIMONE, GINEVRA, LIONZO, NEGRI, VARRASO (a cura di), *Compliance. Responsabilità da reato degli enti collettivi*, Milano, Wolters Kluwer, 2019.

CEVA, BOCCHIOLA, *Is whistleblowing a duty?* Cambridge, Polity Press, 2019.

CINGARI, *I delitti di corruzione*, in PALAZZO (a cura di), *I delitti contro la pubblica amministrazione*, II, Napoli, ESI, 2011.

CLARICH, *Manuale di diritto amministrativo*, Bologna, Il mulino, 2022.

CLARICH, *Indipendenza e autonomia delle autorità Amministrative indipendenti*, intervento al convegno "Le Autorità amministrative indipendenti – Bilancio di un modello di vigilanza e regolazione dei mercati", Roma, 28 febbraio 2013.

CLARICH, MATTARELLA, *La Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche nel panorama delle autorità indipendenti*, in *Il nuovo ordinamento del lavoro pubblico e il ciclo della performance: programmazione, valutazione e controllo dopo la riforma Brunetta* (L. 15/2009 e D.lgs. 150/2009), Roma, Promo PA Fondazione, 2013.

COCCO, *La corruzione generica a quattro anni dalla riforma. Questioni dogmatiche e applicative*, in *L'Indice penale*, Roma, Dike Giuridica editrice, 2017.

COMELLINI, CUTTICA, DE SANCTIS, *La struttura e le attività dell'organismo di vigilanza*, in G. Vernedo, F. Boidi, M. Frascinelli (a cura di), *Modello organizzativo D.Lgs. 231 e Organismo di vigilanza*, Torino, Eutekne, 2019.

COPPOLA, *Il whistleblowing: la "scommessa etica" dell'anticorruzione*, in *Diritto penale e processo*, Volume IV, 2018.

CORSO, *"La via italiana al whistleblowing tra obbligo di fedeltà e 'diritto alla legalità'"*, pubblicato in *Variazioni su temi di diritto del lavoro*, 2016, n. 1.

CORTESE, *Modelli di governance anticorruzione in Europa*, Torino, Giappichelli, 2016.

CORTI, VARRASO, *Commento alla legge 30 novembre 2017 n. 179*, in VARRASO (a cura di), *Compliance. Responsabilità da reato degli enti collettivi*, Milano, Giuffrè Francis Lefebvre, 2019

COSSU, VALLI, *Il whistleblowing: dalla Direttiva 1937/2019 al Decreto Legislativo 24/2023*, in *Federalismi.it, Rivista di diritto pubblico italiano, comparato, europeo*, 19, 2023.

DE NICOLA, ROTUNNO, *I controlli interni ex ante ed ex post: il ruolo dell'organismo di vigilanza*, in *Rivista 231*, Milano, Ipsoa, 1, 2011.

DE NICOLA, ROTUNNO, DELLA VALENTINA, *"Whistleblowing e organismo di vigilanza ex D.lgs. 231/2001: quali prospettive"*, Orrick, Herrington & Sutcliffe LLP, 2018.

DELLA BELLA, *Il whistleblowing nell'ordinamento italiano: quadro attuale e prospettive per il prossimo futuro*, in *Rivista Italiana di Diritto e Procedura Penale*, fasc. 3, Milano, Giuffrè, 2020.

DELLI PRISCOLI, *Diritti della personalità, persone giuridiche e società di persone*, nota alla sentenza Cass. civ., Sez. III, 4 giugno 2007, n. 12929, in *Giust. civ.*, 2008.

DEVINE, *The whistleblower protection act of 1989: foundation for the modern law of employment dissent*, in *Administrative Law Review*, vol. 51, n. 2, 1999.

DONINI, *Il decreto legislativo 24/2023: reale innalzamento delle tutele del whistleblower oppure un'occasione mancata? Un'analisi critica e comparatistica*, in *Lavoro Diritti Europa*, 2024.

DOYLE, *Qui Tam: The False Claims Act and Related Federal Statutes*, CRS Report for Congress, 2021.

FIANDACA, MUSCO, *Diritto penale - Parte speciale*, VI edizione, Bologna, Zanichelli, 2021.

FIANDACA, MUSCO, *Diritto penale parte speciale, vol. I, La recente riforma dei reati contro la pubblica amministrazione*, Zanichelli, Bologna, 2013.

FLORIO, *Il whistleblowing nella letteratura internazionale: aspetti definitivi e fattori determinanti*, in *Rivista dei dottori commercialisti*, 2007.

FRIGNANI, *Finalmente una legge generale sul whistleblowing: luci ed ombre*, in *Diritto industriale*, I, 2018

GANDINI, *Il whistleblowing negli strumenti internazionali in materia di corruzione*, in FRASCHINI, PARISI e RINOLDI (a cura di), *Il whistleblowing. Nuovo strumento di lotta alla corruzione*, Acireale, Bonanno editore, 2011.

GARGANO, *La "cultura del whistleblower" quale strumento di emersione dei profili decisionali della pubblica amministrazione*, in *Federalismi.it*, I, 2016.

GIORDANENGO, VALENTINI, *Le attività, i poteri e gli obblighi*, in SANTORIELLO, DI FIORINO (a cura di), *L'Organismo di Vigilanza nel sistema 231*, Pisa, Pacini Editore, 2021.

GROSSO, *Corruzione*, in *Trattato di diritto penale*, Torino, UTET, 1989.

GUERRIERI, *Il sistema dei controlli societari e l'ODV ex D.lgs. 231/2001*, in *Rivista 231*, 2014.

GUIDO CLEMENTE DI SAN LUCA, *Diritto di accesso e interesse pubblico*, Jovene Editore, Napoli, 2006.

GULLO, *Responsabilità da reato degli enti*, Volume I - diritto sostanziale, LATTANZI, SEVERINO (a cura di), Torino, Giappichelli Editore, 2020.

JUBB, *Whistleblowing: A Restrictive Definition and Interpretation*, in *Journal of Business Ethics*, 1999, 21.

LEOTTA, *La corruzione*, in ROMANO - MARANDOLA (a cura di) *Delitti dei pubblici ufficiali contro la Pubblica Amministrazione*, Torino, UTET, 2020.

LOMBARDI, *"Il modello organizzativo di gestione e controllo e l'organismo di vigilanza ex D. Lgs. 231/01"*, Milano, CEDAM, 2020.

LOTTINI, *I criteri di imputazione soggettiva: i modelli di organizzazione, l'organismo di vigilanza e la colpevolezza dell'ente*, in CADOPPI, CANESTRARI, MANNA, PAPA (diretto da) *Diritto penale dell'economia*, II edizione, Torino, UTET, 2019,

MACMULLEN, *La corruzione e il declino di Roma*, Bologna, Il Mulino, 1988.

MARTONE, *La repressione della corruzione e la tutela del whistleblower alla luce della legge 30 novembre 2017, n. 179*, in *Argomenti di diritto del lavoro*, Volume I, La Tribuna, 2018

MATTARELLA, *Disciplina dei Contratti pubblici e prevenzione della corruzione*, testo della relazione presentata in occasione del 61° Convegno di Studi Amministrativi, in DELLA TORRE (a cura di), *La nuova disciplina dei contratti pubblici fra esigenze di semplificazione, rilancio dell'economia e contrasto alla corruzione*, Milano, Giuffrè Editore, 2016.

MATTARELLA, *Legge anticorruzione: un'attuazione a regola d'arte per un impianto normativo ancora da perfezionare*, in *Guida al diritto*, il Sole24ore, n. 31, 2013.

MARINUCCI, DOLCINI, GATTA, *Manuale di Diritto Penale – Parte Generale*, Decima edizione, Milano, Giuffrè, 2021

MARTÍNEZ-PATÓN, “*Analyse historique de la responsabilité pénale des groupements*”, Università Paris-Ouest-Nanterre-La-Défense, 2016,

MAZZACUVA, E. Amati, *Diritto penale dell'economia*, Torino, Giappichelli, 2023.

MERLONI, *Controlli sugli enti territoriali e maladministration*, in *Le regioni*, n. 5, 2009.

MONCALVO, *Il sistema del Whistleblowing alla luce della nuova Direttiva UE. Le novità introdotte a livello europeo e le prospettive di adeguamento della normativa italiana*, in *AODV231*, 2019.

MONGILLO, *La corruzione tra sfera interna e dimensione internazionale: Effetti, potenzialità e limiti di un diritto penale «multilivello» dallo Stato-nazione alla globalizzazione*, in *Nuove ricerche di scienze penalistiche*, 9. Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2012.

MONGILLO, "Il giudizio di idoneità del Modello di Organizzazione ex d.lgs. 231/2001: incertezza dei parametri di riferimento e prospettive di soluzione", in *La responsabilità amministrativa delle società e degli enti*, n. 3, 2011.

MORETTI, SILVESTRI, *ESG. Tra sistema integrato e autonomia dei suoi componenti*, in *Riv. amm. soc.*, 2022.

NADDEO, *Prefazione*, in FRASCHINI, PARISI, RINOLDI, *Il whistleblowing – Nuovo strumento di lotta alla corruzione*, Acireale, Bonanno Editore, 2011

NEAR, MICELI, *Organizational dissidence: The case of Whistle-Blowing*, in *Journal of Business Ethics*, 1985, n. 4.

ORICCHIO, *Dirigenti tenuti a disporre il piano prevenzione*, in *Guida al diritto*, 2012.

PAGLIARO, PARODI GIUSINO, *Principi di diritto penale – Parte Speciale, I, Delitti contro la pubblica amministrazione*, Milano, Giuffrè, 2008.

PARISI, *Il contrasto alla corruzione e la lezione derivata dal diritto internazionale: non solo repressione, ma soprattutto prevenzione*, in *Dir. com. e sc. intern.*, 2016.

PATUMI, *Il whistleblowing, come introdotto dalla legge anticorruzione*, in *Azienditalia – Il Personale*, VIII-IX, 2013.

PELISSERO, *Delitti contro la Pubblica Amministrazione*, in BARTOLI, PELISSERO, SEMINARA, *Diritto penale. Lineamenti parte speciale*, Torino, Giappichelli, 2021.

PIERGALLINI, "*Paradigmatica dell'autocontrollo penale (dalla funzione alla struttura del 'modello organizzativo' ex d.lgs. n. 231/2001)*", in *Cassazione Penale*, 2013, parte I, p. 379.

PISANI, *I requisiti di autonomia e indipendenza dell'organismo di vigilanza istituito ai sensi del d.lgs. 231/2001*, in *Rivista 231*, 2008.

RIVA, BELLONI, *I diritti del segnalato*, in BRANDES (a cura di), *Compliance ESG, Data Protection e GDPR, Whistleblowing, 231*, Milano, GRUPPO24ORE, 2023.

ROMANO, *Organi*, in *Frammenti di un dizionario giuridico*, Milano, 1983.

ROMANO, *Commentario sistematico. I delitti contro la pubblica amministrazione. I delitti dei privati, le qualifiche soggettive pubblicistiche*, IV ed., Milano, Giuffrè editore, 2015.

ROMANO, *I delitti contro la pubblica amministrazione - I delitti dei pubblici ufficiali, Commentario sistematico*, Milano, Giuffrè Editore, 2019.

SAMAHA, *Executive Exposure: Government Secrecy, Constitutional Law, and Platforms for Judicial Elaboration*, in *Public Law & Legal Theory Working Papers*, Los Angeles, UCLA Law Review, Volume 53, 2006.

SBISÀ, SPINELLI, AGOSTINI, in SBISÀ (a cura di), *"Responsabilità amministrativa degli enti (d.lgs. 231/01)"*, Milano, Ipsoa, 2017.

SCIULLO, *L'organizzazione amministrativa della prevenzione della corruzione*, in *La legge anticorruzione. Prevenzione e repressione della corruzione*, cura di MATTARELLA, PELISSERO, Torino, Giappichelli, 2013.

SEVERINO, LATTANZI, *Prevenzione e repressione della criminalità economica e responsabilità delle persone giuridiche*, Vol. II - Diritto processuale, Milano, Giuffrè Francis Lefebvre, 2020.

SEVERINO, *La nuova legge anticorruzione*, in *Diritto penale e processo.*, n. 1, Milano, Giuffrè editore, 2013.

SPENA, *Sub artt. 318 c.p.*, in RONCO - ROMANO (a cura di), *Codice penale commentato*, IV, Torino, 2012.

STIGLITZ, FITOUSSI, DURAND, *Misurare ciò che conta. Al di là del PIL*, 2021, Einaudi.

TAMBASCO, *Divieto di ritorsione e protezione dalle ritorsioni, La nuova disciplina del whistleblowing dopo il d.lgs. n. 24/2023*, Giuffrè Francis Lefebvre, Milano, 2023.

TESTA, *Anticorruzione: come individuare il responsabile della prevenzione*, in *Guida al pubblico impiego*, il Sole24ore, n.3, marzo 2013.

TITO LIVIO, *Ab urbe condita*, VIII, 18.

TORTORELLI, *I delitti di corruzione- caratteri generali*, in FIORE – AMARELLI (a cura di), *I delitti dei pubblici ufficiali contro la Pubblica Amministrazione*. Torino, UTET giuridica, 2021.

UBALDI, *Il whistleblowing nel settore privato*, in DONINI (a cura di), *Whistleblowing e cultura dell'integrità: riflessioni di istituzioni e società civile per una nuova narrazione*, Roma, Scuola Nazionale dell'Amministrazione (SNA), 2023

VALLI, *Whistleblowing, verità e democrazia: una riflessione*, in *Lavoro, Diritti, Europa*, LDE, n. 2, 2020

VALSANIA, *La madre di tutte le truffe contabili: lo scandalo Enron 12 anni dopo*, [www.ilsole24ore.com](http://www.ilsole24ore.com).

VARRICCHIO, *La "cultura del Whistleblower" quale misura di prevenzione della corruzione*, in *Il whistleblowing nel mercato del lavoro. Le criticità nel settore sanitario al tempo del Coronavirus*, VARRICCHIO, IANNONE (a cura di), Piacenza, La Tribuna, 2021.

VENDITTI, *Corruzione (Delitti di)*, in *Enciclopedia del Diritto*, Volume X, Milano, Giuffrè editore, 1962.

VINCIGUERRA, *I delitti contro la pubblica amministrazione*, Padova, Cedam, 2008.

VITALETTI, *Il lavoratore “segnalante” nell’impresa privata. Il perimetro della tutela del “whistleblower”*, in *Diritto delle relazioni industriali*, 2, 2019.

VITARELLI, *Il whistleblowing come “baluardo” della libertà di espressione. La Grande Camera riconosce ampia tutela al whistleblower nell’ottica di prevenire chilling effect delle sanzioni sul diritto di informare la collettività su fatti di interesse pubblico*, in *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, vol. 66, n. 2, 2023,

VON LISTZ, *“Das deutsche Reichsstrafrecht auf Grund des Reichsstrafgesetzbuchs und der übrigen strafrechtlichen Reichsgesetze”*, Guttentag, Berlino, 1881.

## GIURISPRUDENZA

### ITALIA

- Cass., sez. lav., 27 giugno 2024, n. 17715.
- Cass. civ., sez. III, 23 gennaio 2019, n. 11518.
- Cass., sez. II, 20 dicembre 2015, n. 3615.
- Cass. civ., sez. un., 24 aprile 2014, n. 38343.
- Cass., sez. IV, 25 giugno 2013, n. 42503.
- Cass., sez. VI, 25 gennaio 2013, n. 21192.
- Cass. civ., sez. un., 12 aprile 2012, n. 5756.
- Cass. civ., sez. III, 4 giugno 2007, n. 12929.
- Cass. civ., sez. un., 27 settembre 2006, n. 20886.
- Cass. civ., sez. un., 25 ottobre 1999, n. 744.
- Cass. Pen., sez. VI, 4 maggio 2006, n. 33435.
- Cass., sez. II, 30 gennaio 2006, n. 3615.
- Cons. Stato, Adunanza Plenaria, 2 aprile 2020, n. 10.
- Cons. Stato, sez. I, 22 marzo 2010, n. 1081.
- Corte conti, sez. giur. Veneto, 21 settembre, 2022, n. 269.
- Corte conti, sez. giur. Lazio, 13 settembre 2022, n. 611.
- Corte Conti, sez. I app., 2 maggio 2022, n. 216.
- Corte Conti, sez. I app., 5 agosto 2022, n. 402.
- Corte Conti, sez. giur. Piemonte, 17 ottobre 2022, n. 117.
- Corte Conti, sez. III appello, 2012, n. 55.
- Corte Conti, sez. Lombardia, 2008, n. 284.

Corte Conti, sez. Lombardia, 2008, n. 540.

## **USA**

United States ex rel. Marcus v. Hess, 317 U.S. 537 (1943).

Allison Engine Co. v. United States *ex rel.* Sanders, 553 U.S. 662 (2008).

Arnett v. Kennedy, 416 U.S. 134 (1974).

Shaw v. Department of the Air Force, 80. M.S.P.R. 98, 113 (1998).

## SITOGRAFIA

<https://www.quirinale.it/elementi/2609>.

<https://rivista.camminodiritto.it/articolo.asp?id=4730>.

<https://www.altalex.com>.

<https://webtv.camera.it/evento/7551>.

<https://www.aifa.gov.it/-/trasparenza-unica-vera-arma-contro-la-corruzione>.

[www.funzionepubblica.gov.it](http://www.funzionepubblica.gov.it).

[www.gazzettaufficiale.it](http://www.gazzettaufficiale.it).

[www.normattiva.it](http://www.normattiva.it).

<https://dirittoeconti.it/news-anticipazioni/il-danno-allimmagine-della-pubblica-amministrazione-e-il-buon-uso-del-rinvio-nota-a-c-conti-sez-giur-lombardia-14-marzo-2022-n-21/>.

[www.corteconti.it](http://www.corteconti.it).

<https://www.anticorruzione.it>.

[www.govinfo.gov](http://www.govinfo.gov).

<https://www.rivista231.it/Legge231/Pagina.asp?Id=1167>.

<https://supreme.justia.com/cases/federal/us/553/662/>.

[www.justice.gov](http://www.justice.gov).

<https://www.congress.gov/bill/101st-congress/senate-bill/20/text>.

[www.mspb.gov](http://www.mspb.gov).

[www.gpo.gov](http://www.gpo.gov).

[www.sec.gov/files/fy24-annual-whistleblower-report.pdf](http://www.sec.gov/files/fy24-annual-whistleblower-report.pdf).

[www.transparency.it/indice-percezione-corruzione](http://www.transparency.it/indice-percezione-corruzione).

[www.coe.int](http://www.coe.int).

[www.giustizia.it](http://www.giustizia.it).

[www.sistemapenale.it](http://www.sistemapenale.it).

[www.federalismi.it](http://www.federalismi.it).

[www.cortedicassazione.it](http://www.cortedicassazione.it).

<https://bdr.parisnanterre.fr/>.

[www.dirittoeconomiaimpresa.it](http://www.dirittoeconomiaimpresa.it).

[www.camera.it](http://www.camera.it).

[www.orrick.com](http://www.orrick.com).

<https://eur-lex.europa.eu>.

[www.riskcompliance.it/news/recepimento-direttiva-sul-whistleblowing-lo-stato-dellarte-e-gli-obblighi-per-le-imprese/](http://www.riskcompliance.it/news/recepimento-direttiva-sul-whistleblowing-lo-stato-dellarte-e-gli-obblighi-per-le-imprese/).

<https://www.lavorodirittieuropa.it/dottrina/principi-e-fonti/1655-il-decreto-legislativo-24-2023-reale-innalzamento-delle-tutele-del-whistleblower-oppure-un-occasione-mancata-un-analisi-critica-e-comparatistica>.

<https://www.confindustria.it/home/appuntamenti/eventi-confindustria/dettaglio-evento/Whistleblowing-la-nuova-disciplina>.

<https://www.lavorodirittieuropa.it/images/DONINI.pdf>.

[https://www.transparency.it/images/pdf\\_publicazioni/2023\\_Primo\\_Commento\\_dlgs\\_242023\\_Whistleblowing.pdf](https://www.transparency.it/images/pdf_publicazioni/2023_Primo_Commento_dlgs_242023_Whistleblowing.pdf).