



Numero 3 / 2024

Valentina M. DONINI

**Il decreto legislativo 24/2023: reale innalzamento delle  
tutele del whistleblower oppure un'occasione mancata?  
Un'analisi critica e comparatistica**

# Il decreto legislativo 24/2023: reale innalzamento delle tutele del whistleblower oppure un'occasione mancata? Un'analisi critica e comparatistica

Valentina M. DONINI

*Scuola Nazionale dell'Amministrazione/Forum per il governo aperto*

## Abstract

L'articolo si propone di analizzare le recenti modifiche in materia di protezione del *whistleblower* introdotte dal d. lgs. 24/2023, che ha recepito la Direttiva UE 2019/1937. L'obiettivo è evidenziare i progressi compiuti verso una maggiore tutela del segnalante, ma anche alcune criticità che rappresentano un passo indietro rispetto alla legislazione precedente. Verranno inoltre descritte le buone pratiche in tema di *whistleblowing* emerse dai laboratori realizzati nella Comunità di pratica dei RPCT della Scuola Nazionale dell'Amministrazione.

The article aims to analyse the recent changes in *whistleblower* protection introduced by Legislative Decree 24/2023, which implemented EU Directive 2019/1937. The objective is to highlight the progress made towards stronger protection for *whistleblowers*, as well as some critical issues that represent a step backward compared to the previous legislation. Additionally, best practices in the field of *whistleblowing* that emerged from the workshops held by the Community of Practice of the RPCT of the National School of Administration will be described.

Sommario: 1. Introduzione - 2. I progressi nella tutela del *whistleblower* 2.1 La divulgazione pubblica - 2.2. Il ruolo della società civile all'interno del sistema previsto dal d.lgs. 24/2023 e la buona pratica individuata dalla Comunità di pratica dei RPCT della SNA - 3. Non solo passi avanti ma anche criticità - 3.1. La scelta del canale di segnalazione 4. La *vexata quaestio* della premialità - 5. Come incentivare le segnalazioni: le buone pratiche della Comunità di pratica dei RPCT della SNA.

## 1. Introduzione

A distanza di 12 anni dalla legge 190/2012, *Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione*, che ha introdotto l'istituto del *whistleblowing* per la prima volta nel nostro ordinamento, possiamo affermare che il contesto culturale e normativo è oggi profondamente cambiato.

Se nel 2012 il termine stesso *whistleblowing* era pressoché sconosciuto presso la maggior parte dei dipendenti pubblici italiani, e solo pochi studi pioneristici<sup>1</sup> avevano trattato l'argomento soprattutto in chiave comparatistica<sup>2</sup>, oggi, grazie anche a un quadro normativo più maturo e completo e agli sforzi di sensibilizzazione compiuti dalla società civile e dalle istituzioni<sup>3</sup>, la consapevolezza sul tema è sicuramente aumentata.

A questo aumento di consapevolezza corrisponde anche un lento superamento delle iniziali resistenze nei confronti dell'istituto, prima considerato come un qualcosa di lontano dall'esperienza non solo giuridica ma anche sociale italiana, come del resto aveva confermato

---

<sup>1</sup> Si veda ad esempio G. FRASCHINI, N. PARISI, D. RINOLDI, *Protezione delle vedette civiche: il ruolo del whistleblowing in Italia*, Transparency International Italia, 2009; G. FRASCHINI, N. PARISI, D. RINOLDI, *Il whistleblowing. Nuovo strumento di lotta alla corruzione*, Bonanno, Acireale, 2011; R. LATTANZI, *Prime riflessioni sul c.d. whistleblowing: un modello da replicare "ad occhi chiusi"?*, in *Rivista italiana di diritto del lavoro*, XXIX, 2, 2010, pp. 335-365; C. FLORIO, *Il whistleblowing nella letteratura internazionale: aspetti definitori e fattori determinanti*, in *Rivista dei dottori commercialisti*, 5, 2007, pp. 927-944; M. BASCELLI, *Possibile ruolo dei whistleblowing schemes nel contesto della corporate e della control governance. Profili di compatibilità con l'ordinamento italiano e, in particolare, con la disciplina in materia di protezione dei dati personali*, in *Rivista 231*, 2008; P. GHINI, *L'utilizzo di un sistema di whistleblowing quale ausilio nella prevenzione delle frodi e dei reati*, in *La responsabilità amministrativa delle società e degli enti*, 4, 2010, pp. 203-213; V.A. BELSITO, *Il whistleblowing. Tutele e rischi per il soffiatore*, Cacucci Editore, Bari, 2013; A. RODOLFI, *Whistleblowing 2.0. Le "soffiate" tra opportunità di community etiche e problematiche giuridiche*, in *Cyberspazio e diritto*, n. 3, 2011; G. GOLISANO, *Il whistleblowing nella giurisprudenza USA: illeciti d'impresa e posizione del lavoratore che li denuncia*, in *Il lavoro nella giurisprudenza*, 2006, pp. 937 e ss; O. Dessì, *Il diritto di critica del lavoratore*, in *Rivista italiana di diritto del lavoro*, 2, 2013, pp. 395-425; M. PERUZZI, *Diritto di critica, whistleblowing e obbligo di fedeltà del dirigente*, in *Rivista italiana di diritto del lavoro*, 4, 2012, pp. 831-839; V. Papa, *Il diritto di critica del rappresentante dei lavoratori per la sicurezza: una lettura costituzionalmente orientata*, in *Rivista italiana di diritto del lavoro*, 4, 2010, pp. 799-813; S. FORTUNATO, *Le Federal Sentencing Guidelines ed i Compliance and Ethics Program*, in *Rivista dei dottori commercialisti*, 4, 2010, pp. 765-775.

<sup>2</sup> Guardando quindi prevalentemente all'esperienza statunitense e inglese, paesi che da sempre, per i motivi storici che si vedranno *infra*, par. 4, hanno svolto un ruolo da capofila in questo settore. D'altronde è noto che la comparazione giuridica svolge un ruolo fondamentale anche ai fini del miglioramento del diritto nazionale, consentendo al comparatista di cercare la soluzione migliore a livello legislativo da "tradurre" all'interno del proprio ordinamento, in un processo incessante di circolazione dei modelli giuridici. Sul tema cfr. G. GORLA, *Diritto comparato e straniero*, in *Enciclopedia giuridica*, Roma, Treccani, XI, 1989. Sulla circolazione dei modelli giuridici, prestiti e trapianti, cfr. R. SACCO, *Introduzione al diritto comparato*, Torino, 1980; R. SACCO, *Sistemi giuridici comparati*, Utet, Torino 2002; K. ZWEIGERT, H. KÖTZ, *Introduzione al diritto comparato*, Milano, 1998; A. WATSON, *Legal Transplants: An Approach to Comparative Law*, Scottish Academic Press, 1974; J.W. CAIRNS, *Watson, Walton, and the History of Legal Transplants*, in *Journal of International and Comparative Law*, vol. 41, 2012-2013, pp. 637-694; O. KAHN-FREUND, *On Uses and Misuses of Comparative Law*, in *Modern Law Review*, vol. 37, 1974, pp. 1-27; G.R. BANDEIRA GALINDO, *Legal Transplants between Time and Space*, in T. DUVE, *Entanglements in Legal History: Conceptual Approaches*, Max Plank Institute, 2014, pp. 129-148. Più vicino ai temi qui trattati, A. MIRANDA, *Comparazione giuridica e lotta alla criminalità organizzata*, in E. BERTOLINI, L. CUOCOLO, J.O. FROSINI, L. MONTANARI, G. PARODI, O. POLLICINO (a cura di), *Itinerari della comparazione. Scritti in onore di Giuseppe Franco Ferrari*, Egea, Milano, 2023, p. 185, che però sottolinea l'inadeguatezza del metodo comparativo "classico": "Studiare una soluzione giuridica adottata in un Paese e pensare di trapiantarla in un altro ordinamento giuridico senza tenere conto delle differenze sistemiche e dell'evoluzione di quello specifico ordinamento giuridico o, peggio, senza considerare il background culturale, sociale, economico e, soprattutto, politico di ciascun Paese è il modo migliore per non ottenere alcun risultato, oltre che per sbagliare nella ricostruzione e nella valutazione del dato giuridico".

<sup>3</sup> Si pensi all'intensa formazione dei dipendenti pubblici sul tema del *whistleblowing*, in attuazione anche degli obblighi internazionali assunti dalla ratifica della Convenzione dell'ONU contro la corruzione del 2003 e delle Convenzioni del Consiglio d'Europa del 1999 e la Convenzione OCSE contro la corruzione internazionale del 1997. In particolare, vanno citate le attività formative promosse dalla Scuola Nazionale dell'Amministrazione, in cui un'attenta disamina del *whistleblowing* è inserita in tutti i corsi a catalogo relativi alla prevenzione della corruzione, dai corsi generali a quelli più specialistici (solo tra il 2023 e il primo semestre del 2024 sono stati coinvolti 6458 discenti) oltre a essere ampiamente trattata all'interno del Diploma di Esperto in prevenzione della corruzione e trasparenza, in collaborazione con l'Avvocatura dello Stato, ed è anche oggetto di un autonomo corso erogato in collaborazione con l'ANAC, espressamente dedicato integralmente al *whistleblowing*, al quale nel 2023 hanno partecipato 127 discenti. Ma soprattutto il tema del *whistleblowing* è oggetto di un importante percorso di approfondimento all'interno delle attività della Comunità di Pratica dei RPCT della SNA di cui si dirà *infra*.

l'Accademia della Crusca nel celebre parere in cui confermava, a malincuore, l'intraducibilità del termine nella nostra lingua<sup>4</sup>.

D'altronde, già la legge 179/2017, *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*, aveva fortemente contribuito a creare un contesto più favorevole al *whistleblower*, rispondendo così nei fatti alle critiche mosse dalla Relazione dell'Unione sulla lotta alla corruzione adottata dalla Commissione europea nel 2014<sup>5</sup>, che vedeva nella protezione offerta dalla legge 190/2012 un livello ancora non adeguato a tutelare efficacemente il segnalante.

La legge 179/2017, quindi, risolvendo le numerose criticità evidenziate nel sistema previgente (ad esempio la questione dell'ambito soggettivo di applicazione eccessivamente limitato, l'inadeguata tutela contro le ritorsioni, e la tutela della riservatezza solo parziale), forniva un buon punto di partenza, pur lasciando aperte ancora una serie di questioni, prima tra tutte l'assenza di concrete misure di sostegno al *whistleblower*.

Per questo motivo, quando la Direttiva 1937/2019 *riguardante la protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell'Unione* ha ulteriormente innalzato lo standard di tutele previste per il segnalante, in astratto nulla ostacolava un rapido recepimento nel nostro ordinamento, a differenza invece di altri paesi che non avevano ancora affrontato in modo sistematico il tema nel diritto interno<sup>6</sup>. Invece, nonostante il termine per il recepimento fosse stato fissato al 17 dicembre 2021, il d. lgs. 24/2023 è stato approvato solo nel marzo 2023, motivo per cui nei confronti dell'Italia (ma anche di altri 23 paesi membri) è stata aperta una procedura di infrazione<sup>7</sup>.

## 2. Il d.lgs. 24/2023: un importante passo in avanti nella tutela del *whistleblower*

Con il d.lgs. 24/2023 che recepisce la Direttiva UE 2019/1937, il processo di definizione normativa in materia di *whistleblowing* risulta oggi compiuto nel nostro ordinamento.

È indubbio che il d.lgs. 24/2023 rappresenti un passo in avanti significativo nella disciplina di un istituto che si trova “a cavallo tra integrità e trasparenza” dal momento che le due prospettive si integrano: “chi segnala fornisce informazioni che possono portare all'indagine, all'accertamento e al perseguimento dei casi di violazione delle norme, rafforzando in tal modo i principi di

---

<sup>4</sup> Cfr. <https://xn--jba/accademiadellacrusca.it/it/consulenza/che-cosa-indica-e-come-si-traduce-la-pa%C2%AACrola-inglese-whistleblower/918>.

<sup>5</sup> Commissione Europea, Relazione sulla lotta alla corruzione, Allegato sull'Italia, 2014.

<sup>6</sup> Questo è il caso ad esempio della Germania, dove la prima regolamentazione sistematica in materia di *whistleblowing*, la *Gesetz für einen besseren Schutz Hinweisgebender Personen (Hinweisgeberschutzgesetz)* von 31 Mai 2023, n. 140, in vigore dal luglio 2023, è stata fatta proprio in recepimento della Direttiva. Cfr. R. BROKHAUS, *Geheimnisschutz und Transparenz. Whistleblowing im Widerstreit strafrechtlicher Schweigepflichten und demokratischer Publizität*, Tubinga, Mohr, Siebeck, 2023; G. AMATO, *Profili penalistici del whistleblowing: una lettura comparatistica dei possibili strumenti di prevenzione della corruzione*, in *Rivista trimestrale di diritto penale dell'economia*, vol. 27, n. 3/42014, pp. 549-607; G. DE SANTIS, *Whistleblowing: esercizio di virtù civica al servizio della compliance*, in *Responsabilità civile e previdenza*, 1, 2024, pp. 360-376.

<sup>7</sup> Procedura di infrazione n. 0106/2022 con lettera di messa in mora per mancata attuazione. Alla lettera è seguito poi un parere motivato da parte della Commissione europea (luglio 2022), inviato questo a 15 Stati tra cui l'Italia per non aver comunicato misure che dessero piena attuazione alla Direttiva. A febbraio 2023 la Commissione europea ha deciso di deferire l'Italia (ma anche la Repubblica Ceca, la Germania, l'Estonia, la Spagna, il Lussemburgo, l'Ungheria e la Polonia), alla Corte di giustizia per il mancato recepimento e l'omessa notifica delle misure nazionali di recepimento della Direttiva.

trasparenza e responsabilità delle istituzioni democratiche, ma al contempo corrisponde ai suoi doveri di funzionario cui sono affidati compiti nell'interesse di altri, specie in ambito pubblico<sup>8</sup>”.

Certamente positiva è la scelta di ordine “sistematico”: il decreto legislativo 24/2023, infatti, non si limita a recepire esclusivamente la disciplina relativa alle segnalazioni suscettibili di pregiudicare l'applicazione del diritto e delle politiche dell'Unione negli specifici settori individuati, ma offre una disciplina uniforme anche per le segnalazioni rilevanti solo per l'ordinamento interno.

In questo modo, tutta la materia relativa al *whistleblowing* non risulta frammentata in più testi normativi, ma è concentrata in una sorta di “testo unico” della materia<sup>9</sup>, senza distinzioni tra livello unionale o nazionale.

Altrettanto positivo è l'ampliamento dell'ambito soggettivo di applicazione, come d'altronde richiedeva la Direttiva 2019/1937. Se, come disposto dall'art. 1 del d.lgs. 24/2023 il segnalante è “la persona fisica che effettua la segnalazione o la divulgazione pubblica di informazioni sulle violazioni acquisite nell'ambito del proprio contesto lavorativo”, viene meno la distinzione tra settore pubblico e privato<sup>10</sup> in merito al diritto alla tutela: questa è estesa, infatti, anche ai dipendenti del settore privato, seppure con numerose limitazioni che di fatto tracciano una nuova distinzione tra una tutela forte per il settore pubblico, e una decisamente più debole per il settore privato.

Ma soprattutto viene estesa la tutela a soggetti che si trovano in una situazione di asimmetria di potere pur non avendo la qualifica di dipendente. Si pensi ad esempio al caso di tirocinanti, stagisti, volontari ma anche ai candidati a un colloquio di lavoro.

Inoltre, vengono ricompresi nella tutela anche gli azionisti e le persone con funzioni di amministrazione, direzione, controllo, vigilanza o rappresentanza, tutte categorie prima ingiustamente escluse dalla normativa<sup>11</sup>.

Importante anche la scelta, sicuramente condivisibile, di estendere la tutela a soggetti che hanno rapporti di carattere personale con il segnalante, che lavorano nel suo medesimo contesto lavorativo e hanno con esso un legame affettivo o di parentela entro il quarto grado, oppure un rapporto abituale e corrente. Soprattutto, viene riconosciuta la tutela al cosiddetto facilitatore, cioè, come specificato dall'art. 2, comma 1, *lett. h*) del d.lgs. 24/2023, “la persona fisica che assiste il segnalante nel processo di segnalazione, operante nel medesimo contesto lavorativo e la cui assistenza deve essere mantenuta riservata”. Purtroppo, non sembra possibile includere in tale

<sup>8</sup> E. CARLONI, *Cambiamenti di prospettiva. riforma del whistleblowing e trasformazioni dell'anticorruzione*, in *Munus*, n. 2, 2023, p. 333

<sup>9</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>10</sup> Ed è evidente quindi che applicandosi sia ai dipendenti pubblici che privati l'istituto perde la sua connotazione strettamente pubblicistica per diventare qualcosa di più ampio. 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>11</sup> Come specifica il considerando 39 della Direttiva, “gli azionisti e le persone negli organi direttivi possono subire ritorsioni, per esempio in termini finanziari o sotto forma di intimidazioni o vessazioni, inserimento nelle liste nere o danni alla reputazione. La protezione dovrebbe inoltre essere concessa alle persone il cui rapporto di lavoro è terminato e ai candidati in vista di un'assunzione o della prestazione di servizi a un'organizzazione, che abbiano acquisito le informazioni sulle violazioni durante il processo di selezione o in altre fasi della trattativa precontrattuale, e che potrebbero subire ritorsioni, per esempio sotto forma di referenze di lavoro negative, di inserimento nelle liste nere oppure boicottaggio”. Discorso analogo vale per i fornitori di beni e servizi, i contraenti, i subappaltatori (che già rientravano nella tutela previgente), che sono generalmente esposte a ritorsioni che possono, per esempio, prendere la forma di risoluzione o annullamento del contratto di servizi, della licenza o del permesso, perdita di opportunità commerciali, perdita di reddito, coercizione, intimidazioni o vessazioni, inserimento nelle liste nere o boicottaggio o danni alla reputazione.

definizione anche le organizzazioni della società civile che offrono servizi di accompagnamento e supporto ai *whistleblower*<sup>12</sup>.

Va citato, inoltre, come miglioramento del modello di tutela del *whistleblower* l'inserimento di un dovere di riscontro a carico di chi riceve la segnalazione<sup>13</sup>. Il destinatario della segnalazione, infatti, è tenuto a dare un avviso di ricevimento al segnalante entro sette giorni dalla data del suo ricevimento; deve poi mantenere interlocuzioni con il segnalante per acquisire, se necessario, ulteriori informazioni; deve dare diligente seguito alle segnalazioni ricevute e, infine, dare un riscontro al segnalante entro tre mesi<sup>14</sup>. In questo modo il segnalante è incoraggiato a non perdere fiducia in un sistema che è tenuto ad accogliere e dare seguito alla segnalazione; e soprattutto il segnalante potrà venire a conoscenza dell'esito finale, cioè se il suo sforzo di farsi carico dell'interesse pubblico attraverso lo strumento del *whistleblowing* è stato utile o meno.

La questione della fiducia del segnalante è poi strettamente legata alla sua protezione da eventuali ritorsioni. Va detto che in questo ambito non ci sono novità sostanziali rispetto al sistema previgente. Importante sottolineare però che le sanzioni in caso di ritorsione sono state leggermente aumentate<sup>15</sup>, e che viene considerato responsabile della misura ritorsiva non solo il soggetto che ha adottato il provvedimento o atto ritorsivo (o comunque il soggetto a cui è imputabile il comportamento o l'omissione), ma anche colui che ha suggerito o proposto l'adozione di una qualsiasi forma di ritorsione nei confronti del *whistleblower*<sup>16</sup>.

Inoltre, il d.lgs. 24/2023 accoglie la definizione ampia di ritorsione prevista dall'art. 19 della Direttiva, che ricomprende la ritorsione anche solo tentata o minacciata e i provvedimenti organizzativi e non, che possano arrecare pregiudizio al segnalante<sup>17</sup>.

Rimane, rispetto alla normativa precedente, la regola dell'inversione dell'onere della prova: non è il segnalante, denunciante o divulgatore pubblico a dovere provare il collegamento tra segnalazione e ritorsione, ma è onere del soggetto che ha applicato, tentato o minacciato la ritorsione dimostrare che i fatti allegati dal segnalante sono estranei alla segnalazione.

Tuttavia, spiace notare che tale inversione dell'onere della prova non riguarda gli altri soggetti tutelati dal decreto<sup>18</sup>, sui quali, ai sensi dell'art. 17, grava l'onere probatorio e sono quindi chiamati a dimostrare il rapporto di consequenzialità tra segnalazione, divulgazione e denuncia effettuata e le misure ritorsive subite.

---

<sup>12</sup> Cfr. *infra*, par. 3.1.

<sup>13</sup> Cfr. art. 5 per quanto riguarda la segnalazione interna, e art. 8 per quanto riguarda la segnalazione esterna.

<sup>14</sup> Per l'ANAC è specificato altresì il dovere di comunicare alla persona segnalante l'esito finale, che può consistere anche nell'archiviazione o nella trasmissione alle autorità competenti, oppure in una raccomandazione o in una sanzione amministrativa.

<sup>15</sup> Cfr. art. 21 d.lgs. 24/2023 che prevede un limite minimo e massimo di 10.000 e 50.000 euro a differenza delle sanzioni previste dalla legge 179/2017 che in caso di misure ritorsive andavano dai 5.000 ai 30.000 euro.

<sup>16</sup> Cfr. Linee guida 2023, p. 68.

<sup>17</sup> Cfr. la definizione contenuta all'art. 2 del d.lgs. 24/2023, cioè qualsiasi comportamento, atto od omissione, anche solo tentato o minacciato, posto in essere in ragione della segnalazione, della denuncia all'autorità giudiziaria 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. Cfr. anche l'elenco esemplificativo contenuto all'art. 17.

<sup>18</sup> Cioè i facilitatori, le persone del medesimo contesto lavorativo con stabile legame affettivo o di parentela entro il quarto grado con il segnalante, denunciante o con chi effettua una divulgazione pubblica, i colleghi di lavoro che lavorano nel medesimo contesto lavorativo e che hanno un rapporto abituale e corrente con il segnalante, denunciante o con chi effettua una divulgazione pubblica, enti di proprietà o che operano nel medesimo contesto lavorativo del segnalante, denunciante o di chi effettua una divulgazione pubblica o in cui questi ultimi lavorano.

## 2.1. La divulgazione pubblica

Molto importante è anche l'introduzione all'art. 15 del d.lgs. 24/2023 della divulgazione pubblica come terzo canale di segnalazione, in virtù dell'approccio *human rights oriented* per cui la segnalazione non è solo uno strumento per aumentare la capacità di scoprire e intercettare fenomeni corruttivi, ma anche una manifestazione del fondamentale diritto di libertà di espressione<sup>19</sup>. Chiaramente la divulgazione pubblica rappresenta una segnalazione a “carattere residuale ed eccezionale<sup>20</sup>” dal momento che sono previsti stringenti presupposti per potervi ricorrere: è ammissibile, infatti, solo se il segnalante abbia prima effettuato una segnalazione interna o esterna, cui non sia stato dato riscontro nei termini previsti; se il segnalante abbia fondati motivi di ritenere che la violazione possa costituire un pericolo imminente o palese per il pubblico interesse come nel caso in cui sussista una situazione di emergenza o il rischio di danno irreversibile; se, in caso di segnalazione esterna, sussista il rischio di ritorsioni o che non venga dato efficace seguito alla segnalazione in ragione delle specifiche circostanze del caso concreto, quali quelle in cui possano essere occultate o distrutte prove ovvero vi sia fondato timore che chi ha ricevuto la segnalazione possa essere colluso con l'autore della violazione o coinvolto nella violazione stessa<sup>21</sup>.

Va specificato che questo tipo di divulgazione non consente l'immediato intervento correttivo che caratterizza invece la segnalazione interna e, per certi versi, anche quella esterna, per cui l'efficacia preventiva della divulgazione pubblica è quindi limitata alla sua funzione quasi di minaccia di una sanzione reputazionale<sup>22</sup>. Ma in ogni caso, la divulgazione pubblica ha sicuramente il merito di consentire l'emersione di violazioni anche qualora ci sia una forte sfiducia

---

<sup>19</sup> Espresso in testi quali la Dichiarazione Universale dei Diritti Umani, la Convenzione Internazionale sui Diritti Civili e Politici, la Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea e la Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo. Come scrive Carloni, si tratta quindi di un “diritto fondamentale dell'individuo, ma al tempo stesso una posizione strumentale alla garanzia di valori portanti dell'ordinamento democratico, utile per scoraggiare e prevenire la commissione di illeciti”. E. CARLONI, *op. cit.*, p. 332. Cfr. sul punto L. VALLI, *Whistleblowing, verità e democrazia: una riflessione*, in *Lavoro, Diritti, Europa, LDE*, n. 2/2020, pp. 5 e ss.; I. HØEDT-RASMUSSEN, D. VOORHOOF, *Whistleblowing for sustainable democracy*, in *Netherlands Quarterly of Human Rights*, 2018, 36(1), pp. 3-6; W. VANDERKERCKHOVE, *Freedom of expression as the “broken promise” of whistleblower protection*, in *Revue des droits de l'homme*, 2016; W. VANDERKERCKHOVE, *Is It Freedom? The Coming About of the EU Directive on Whistleblower Protection*, in *Journal of Business Ethics*, 2022, 179, 1, pp. 1-11; G.F. REYNAUD, *La tutela del whistleblowing nella giurisprudenza della Corte di Strasburgo*, in *Cassazione penale*, 12, 2023, pp. 522-525; 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>20</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>21</sup> Come specifica il secondo comma dell'art. 15, tali disposizioni non si applicano ai casi in cui una persona divulghi direttamente informazioni alla stampa conformemente a specifiche disposizioni nazionali che stabiliscono un sistema di protezione relativo alla libertà di espressione e d'informazione. Cfr. anche ANAC, *Linee guida in materia di protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell'Unione e protezione delle persone che segnalano violazioni delle disposizioni normative nazionali. Procedure per la presentazione e gestione delle segnalazioni esterne*, delibera n. 311 del 12 luglio 2023, che prevedono che il soggetto che effettua una divulgazione pubblica debba considerarsi distinto da chi costituisce fonte di informazione per i giornalisti, dal momento che il soggetto che fornisce informazioni costituisce una fonte per il giornalismo di inchiesta ed esula dalle finalità perseguite con il d.lgs. 24/2023. L. VALLI, *ANAC e il whistleblowing*, in V.M. DONINI, *op. cit.*, p. 130.

<sup>22</sup> Molto critico in questo senso Coppola, che ritiene che con la divulgazione pubblica “si è dilatata la finalità squisitamente preventiva con cui era nato il whistleblowing, che sembra oggi strizzare l'occhio anche a una funzione strettamente stigmatizzante”. Cfr. F. COPPOLA, *Profili penalistici del whistleblowing dopo la riforma (d.lgs. 10 marzo 2023, n. 24)*, in V.M. DONINI, *op. cit.*, p. 418.

nei confronti dei canali di segnalazione interni ed esterni, e quindi rappresenta un importante innalzamento della tutela del *whistleblower*.

Tuttavia, si deve rilevare in questo contesto una criticità, derivante dal mancato coordinamento<sup>23</sup> con il successivo intervento sul Codice di comportamento dei dipendenti pubblici effettuato dal d.P.R. 81/2023. Con i nuovi articoli 11-*bis* e 11-*ter* recentemente introdotti, infatti, viene sensibilmente ridotta la libertà di espressione del dipendente pubblico: in particolare, il comma 2 dell'art. 11-*ter* (che riguarda l'utilizzo dei *social network* da parte del dipendente) prevede che: "in ogni caso il dipendente è tenuto ad astenersi da qualsiasi intervento o commento che possa nuocere al prestigio, al decoro o all'immagine dell'amministrazione di appartenenza o della pubblica amministrazione in generale", anche se non vengono tipizzate le condotte sanzionabili. Considerando, però, che la divulgazione pubblica può essere fatta anche tramite *social network*, appare evidente un disallineamento tra l'art. 11-*ter* del d.P.R. 81/2023 e l'art. 15 del d.lgs. 24/2023.

Il disallineamento è poi amplificato anche dal comma 5 dell'art. 11-*ter* che introduce il divieto dei dipendenti di divulgare o diffondere per ragioni estranee al loro rapporto di lavoro con l'amministrazione documenti, anche istruttori, e informazioni di cui essi abbiano la disponibilità. Tale articolo, infatti, non tiene conto non solo dell'art. 15 del d.lgs. 24/2023, ma anche dell'art. 20 dello stesso decreto, che prevede espressamente una limitazione di responsabilità.

L'art. 20 ritiene, infatti, non punibile chi segnala o divulga pubblicamente informazioni, violando il segreto d'ufficio, il diritto d'autore, il diritto alla privacy, oppure ledendo l'immagine o la reputazione delle persone coinvolte o denunciate, "quando, al momento della rivelazione o diffusione, vi fossero fondati motivi per ritenere che la rivelazione o diffusione delle stesse informazioni fosse necessaria per svelare la violazione".

D'altronde, il rapporto tra codice di comportamento e *whistleblowing* era già considerato complesso in virtù dell'indicazione errata (perché non aggiornata al mutato quadro regolatorio) contenuta all'art. 8 che individua nel superiore gerarchico il destinatario della segnalazione.

Ma se tale disallineamento era tutto sommato "scusabile"<sup>24</sup> perché il codice di comportamento era stato introdotto nel 2013 (dal d.P.R. 62/2013), quindi ben prima dei successivi interventi di riforma che avevano individuato nell'ANAC e nel RPCT gli unici destinatari delle segnalazioni<sup>25</sup>, sicuramente non è spiegabile il mancato coordinamento del successivo d.P.R. 81/2023 intervenuto a modificare il codice di comportamento, con il previgente d.lgs. 24/2023.

Una svista che però getta un'ombra di confusione e incoerenza sul sistema nel complesso.

## 2.2. Il ruolo della società civile all'interno del sistema previsto dal d.lgs. 24/2023 e la buona pratica individuata dalla Comunità di pratica dei RPCT della SNA

Tra i passi avanti compiuti dal recepimento della Direttiva, sicuramente va considerato il riconoscimento del ruolo di supporto e accompagnamento ai *whistleblower* svolto dalla società

---

<sup>23</sup> Cfr. *infra*, p. 20.

<sup>24</sup> Ma certamente non è scusabile la presenza di tale "svista" nei codici di comportamento delle amministrazioni pubblicati dopo il 2017.

<sup>25</sup> Cioè la legge 90/2014, poi la legge 179/2017 e infine il d.lgs. 24/2023.

civile. L'art. 18 del d.lgs. 24/2023 di fatto prende atto dell'enorme lavoro svolto nel corso degli anni da alcune organizzazioni nel promuovere la conoscenza del *whistleblowing* ben prima di un riconoscimento a livello normativo. Si pensi ad esempio alle attività di Transparency International Italia, i cui primi sforzi in questa direzione (ricerca, analisi comparatistiche, *advocacy*, formazione) risalgono al 2009, poi intensificati dall'introduzione dell'istituto del *whistleblowing* nel nostro ordinamento grazie alla legge 190/2012. Da quel momento sono state sperimentate e sviluppate piattaforme informatiche<sup>26</sup> per garantire la riservatezza tecnologica, ma soprattutto si è avviata un'intensa attività di assistenza e supporto ai segnalanti, grazie al servizio *ALAC – Allerta Anticorruzione*<sup>27</sup>, attivo dal 2014.

Nella stessa direzione si inserisce anche l'attività svolta da Libera - Associazioni, nomi e numeri contro le mafie che, con il servizio telefonico *Linea Libera*<sup>28</sup>, assiste gratuitamente chi ha intenzione di segnalare casi di corruzione o denunciare reati di stampo mafioso, mettendo a disposizione esperti, avvocati e psicologi.

Tuttavia, il decreto si limita a prevedere l'istituzione presso l'ANAC di un elenco<sup>29</sup> degli Enti del Terzo Settore abilitati a fornire le misure di sostegno ai *whistleblower* o potenziali tali, e a specificare in cosa consistano tali misure di sostegno, cioè: “informazioni, assistenza e consulenze a titolo gratuito sulle modalità di segnalazione e sulla protezione dalle ritorsioni offerta dalle disposizioni normative nazionali e da quelle dell'Unione europea, sui diritti della persona coinvolta, nonché sulle modalità e condizioni di accesso al patrocinio a spese dello Stato”.

È evidente però che il riferimento all'accesso al gratuito patrocinio desta qualche problematica dal momento che sembra non considerare la situazione concreta della maggior parte dei potenziali segnalanti. Al netto delle situazioni relative a tirocinanti, stagisti, o candidati a un colloquio di lavoro, un dipendente pubblico difficilmente potrebbe rientrare nella categoria degli aventi diritto per reddito<sup>30</sup>.

Inoltre, non viene menzionato il ruolo di questi enti come possibili soggetti abilitati a ricevere le divulgazioni pubbliche, cosa che era invece prevista espressamente<sup>31</sup> dalla Direttiva 1937/2019 che, tra l'altro, estende anche alle organizzazioni della società civile la protezione da eventuali ritorsioni. Il decreto di recepimento, invece, non solo non riconosce la tutela da ritorsioni agli

---

<sup>26</sup> *Whistleblowing* PA, <https://www.whistleblowing.it/>. Cfr. G. PELLERANO, S. FERRO, *I canali di segnalazione*, in V.M. DONINI, *op. cit.*, p. 443.

<sup>27</sup> Per i dettagli sul servizio, <https://www.transparency.it/cosa-facciamo/supporto-ai-segnalanti>.

<sup>28</sup> Per i dettagli sul servizio, <https://www.libera.it/schede-536-linea-libera>.

<sup>29</sup> Pubblicato il 16 febbraio 2024 sul sito dell'ANAC: <https://www.anticorruzione.it/-/whistleblowing>.

<sup>30</sup> Come specifica il Decreto del Ministero della Giustizia del 23 luglio 2020 (pubblicato in Gazzetta Ufficiale Serie Generale n. 24 del 30 gennaio 2021), per essere ammessi al patrocinio a spese dello Stato in ambito penale è necessario che il richiedente sia titolare di un reddito annuo imponibile, risultante dall'ultima dichiarazione, non superiore a € 11.746,68.

<sup>31</sup> Considerando 45: “La protezione dalle ritorsioni quale mezzo per salvaguardare la libertà di espressione e la libertà e il pluralismo dei mezzi di informazione dovrebbe essere assicurata sia alle persone che segnalano informazioni riguardanti atti od omissioni all'interno di un'organizzazione («segnalazione interna») o a un'autorità esterna («segnalazione esterna») che alle persone che rendono tali informazioni disponibili al pubblico dominio, per esempio direttamente al pubblico mediante piattaforme web o social media, ai mezzi di informazione, ai rappresentanti eletti, alle *organizzazioni della società civile*, ai sindacati o alle organizzazioni imprenditoriali e professionali”. (Mio il corsivo).

Enti del terzo settore<sup>32</sup>, ma non attribuisce loro nemmeno il ruolo di *facilitatore* come invece ci si sarebbe potuto aspettare<sup>33</sup>.

Sicuramente, però, l'istituzionalizzazione del ruolo degli Enti del terzo settore contribuirà a dare maggiore visibilità ai servizi di accompagnamento e supporto al *whistleblower*.

Ciò dovrebbe comportare, auspicabilmente, il superamento della criticità rappresentata dalla attuale mancanza di conoscenza dell'esistenza di tali servizi presso la maggior parte dei dipendenti pubblici italiani, come anche è stato rilevato nella ricerca "Formare per trasformare: Amministrazione aperta e modelli formativi innovativi per una più efficace attuazione dell'istituto del *whistleblowing*", realizzata dalla Scuola Nazionale dell'Amministrazione nell'ambito delle iniziative di *Open Government Partnership*, in attuazione del Quinto Piano d'Azione nazionale per il governo aperto<sup>34</sup>. In particolare, alla domanda: "È a conoscenza dei servizi di assistenza, supporto e accompagnamento al *whistleblower* nella fase che precede la segnalazione messi a disposizione da alcune organizzazioni della società civile e/o più in generale di *advocacy* (per la tutela della comunità, dei cittadini e, specificamente, degli utenti)?" la maggioranza degli intervistati ha risposto negativamente<sup>35</sup>.

In questa prospettiva, e proprio per far fronte a questa criticità, si è attivata la Comunità di pratica dei RPCT avviata nel 2022 dalla Scuola Nazionale dell'Amministrazione in attuazione del Quinto Piano d'Azione nazionale per il governo aperto promosso da *Open Government Partnership Italia*<sup>36</sup>. Nella sua dimensione di soggetto interistituzionale e aperto ai contributi della società civile, la Comunità di pratica si è impegnata nel primo anno di attività principalmente sul tema del *whistleblowing*, con l'obiettivo non solo di rafforzare e potenziare le competenze degli RPCT e contribuire al superamento delle forti resistenze che ancora oggi ostacolano la diffusione dell'istituto, ma anche di individuare e realizzare buone pratiche in questo ambito.

Proprio per rendere più visibile e fruibile il ruolo di supporto delle organizzazioni della società civile, la Comunità di pratica ha elaborato una proposta tanto semplice quanto pragmatica: inserire sui siti delle amministrazioni, nella sezione dedicata al *whistleblowing*, i link diretti al servizio dedicato offerto dalle singole organizzazioni. Tale pratica ottiene un duplice obiettivo: da una parte consente di *intercettare* potenziali segnalanti, offrendo loro assistenza e supporto per formulare segnalazioni qualitativamente migliori. Dall'altra, permette di semplificare il lavoro del RPCT che, grazie all'aiuto delle organizzazioni della società civile, riceverà segnalazioni migliori sotto il profilo qualitativo. Inoltre, questo approccio potrebbe portare a una diminuzione delle

---

<sup>32</sup> Incoraggiata invece dalla Direttiva al considerando 89 che prevede che, qualora siano enti del terzo settore a fornire informazioni e supporto ai segnalanti, "gli Stati membri dovrebbero assicurare che tali organizzazioni non subiscano ritorsioni, per esempio sotto forma di pregiudizio economico mediante limitazione del loro accesso a finanziamenti o il loro inserimento in una lista nera suscettibile di impedire il corretto funzionamento dell'organizzazione".

<sup>33</sup> Come osserva G. FRASCHINI, *Il ruolo delle organizzazioni della società civile*, in V.M. DONINI, *op. cit.*, p. 259, con la nuova norma queste "guadagneranno certamente in visibilità e ragionevolmente attrarranno un numero maggiore di richieste", tuttavia la norma prevede ulteriori oneri per le associazioni che devono stipulare specifiche convenzioni con ANAC, senza prevedere però alcuna forma di tutela.

<sup>34</sup> Attraverso la somministrazione di un questionario ai partecipanti ai corsi SNA in materia di prevenzione della corruzione, si è cercato di realizzare un quadro il più possibile completo delle opinioni dei dipendenti pubblici italiani sul tema del *whistleblowing*, oltre che di verificare l'impatto trasformativo della formazione sulle percezioni inizialmente negative. Per una descrizione completa del progetto di ricerca cfr. V.M. DONINI, V. LOSTORTO, N. ZAMARO, *Il contributo della formazione nella prevenzione della corruzione. La ricerca SNA Formare per trasformare*, in V.M. DONINI, *op. cit.*, pp. 537-547.

<sup>35</sup> Per le percentuali precise si rinvia al Rapporto di ricerca finale in corso di pubblicazione.

<sup>36</sup> <https://sna.gov.it/home/attivita/comunita-di-pratica/comunita-di-pratica-per-rpct/>.

segnalazioni manifestamente infondate, poiché l'assistenza pre-segnalazione contribuisce a evitare errori o fraintendimenti da parte dei segnalanti<sup>37</sup>.

### 3. Non solo passi in avanti, ma anche criticità

Nonostante i progressi qui descritti, non si può nascondere come in alcuni ambiti, il decreto abbia purtroppo deluso le aspettative, se non addirittura violato la clausola di non regressione della Direttiva che impone di non abbassare il livello di tutela già previsto dall'ordinamento interno qualora questo preveda standard maggiori rispetto alla Direttiva stessa<sup>38</sup>.

In particolare, la scelta di restringere l'ambito di applicazione oggettivo rispetto alla previgente legge 179/2017 può sollevare qualche perplessità: il d.lgs. 24/2023 limita, infatti, l'oggetto della segnalazione alle sole *violazioni* del diritto nazionale o dell'Unione Europea, definite all'art. 2 come quei "comportamenti, atti od omissioni che ledono l'interesse pubblico o l'integrità dell'amministrazione pubblica o dell'ente privato"<sup>39</sup>.

Semberebbero quindi escluse le mere irregolarità, come ha anche chiarito l'ANAC, nelle Linee guida 2023, precisando 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>40</sup> non possono essere considerate violazioni<sup>41</sup>. Possono però, specifica l'ANAC, essere considerate

---

<sup>37</sup> Attualmente hanno già recepito questa buona pratica alcune amministrazioni quali il Comune di Pistoia, Regione Liguria, l'Istituto Nazionale di fisica nucleare.

<sup>38</sup> Art. 25: "1. Gli Stati membri possono introdurre o mantenere disposizioni più favorevoli ai diritti delle persone segnalanti di quelle previste dalla presente Direttiva, fatti salvi l'articolo 22 e l'articolo 23, paragrafo 2. 2. L'attuazione della presente Direttiva non può in alcun caso costituire motivo di riduzione del livello di protezione già offerto dagli Stati membri nei settori cui si applica la presente Direttiva".

<sup>39</sup> L'articolo prosegue specificando in cosa consistano tali violazioni, cioè: "1) illeciti amministrativi, contabili, civili o penali che non rientrano nei numeri 3), 4), 5) e 6); 2) condotte illecite rilevanti ai sensi del decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231, o violazioni dei modelli di organizzazione e gestione ivi previsti, che non rientrano nei numeri 3), 4), 5) e 6); 3) illeciti che rientrano nell'ambito di applicazione degli atti dell'Unione europea o nazionali indicati nell'allegato al presente decreto ovvero degli atti nazionali che costituiscono attuazione degli atti dell'Unione europea indicati nell'allegato alla Direttiva (UE) 2019/1937, seppur non indicati nell'allegato al presente decreto, relativi ai seguenti settori: appalti pubblici; servizi, prodotti e mercati finanziari e prevenzione del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo; sicurezza e conformità dei prodotti; sicurezza dei trasporti; tutela dell'ambiente; radioprotezione e sicurezza nucleare; sicurezza degli alimenti e dei mangimi e salute e benessere degli animali; salute pubblica; protezione dei consumatori; tutela della vita privata e protezione dei dati personali e sicurezza delle reti e dei sistemi informativi; 4) atti od omissioni che ledono gli interessi finanziari dell'Unione di cui all'articolo 325 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea specificati nel diritto derivato pertinente dell'Unione europea; 5) atti od omissioni riguardanti il mercato interno, di cui all'articolo 26, paragrafo 2, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, comprese le violazioni delle norme dell'Unione europea in materia di concorrenza e di aiuti di Stato, nonché le violazioni riguardanti il mercato interno connesse ad atti che violano le norme in materia di imposta sulle società o i meccanismi il cui fine è ottenere un vantaggio fiscale che vanifica l'oggetto o la finalità della normativa applicabile in materia di imposta sulle società; 6) atti o comportamenti che vanificano l'oggetto o la finalità delle disposizioni di cui agli atti dell'Unione nei settori indicati nei numeri 3), 4) e 5); che esclude le irregolarità (previste invece dalla precedente legge 179/2017)."

<sup>40</sup> ANAC, Linee guida 2023, p. 26.

<sup>41</sup> "L'esclusione delle irregolarità dall'ambito oggettivo delle segnalazioni sembra determinare un passo indietro rispetto alla normativa previgente dal momento che rimarrebbero fuori tutti i casi di *maladministration* che, pur non integrando le violazioni tipizzate, potrebbero comunque costituire un indice sintomatico delle stesse e, talvolta, persino costituire atti prodromici al loro compimento. Si tratta indubbiamente di un significativo *vulnus* per la garanzia del corretto *agere amministrativo*". 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, p. 169.

come elementi concreti o indici sintomatici tali da indurre nel segnalante la convinzione che a fronte di tali irregolarità potrebbe essere commessa una violazione.

Tuttavia, è opportuno ricordare che la legge 179/2017, intitolata espressamente “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”, non prevedendo un *numerus clausus* di fattispecie, lasciava aperta la possibilità di considerare come rilevanti tutte le segnalazioni riguardanti non solo l'intera gamma dei delitti contro la PA, ma anche tutti i comportamenti, rischi, reati o irregolarità, consumati o tentati, a danno dell'interesse pubblico<sup>42</sup>. In sostanza, il dipendente pubblico con le proprie segnalazioni poteva richiamare l'attenzione delle autorità (interne all'ente di propria appartenenza, o esterne, all'ANAC) su condotte di illegalità comprensive dei comportamenti di *maladministration*, “allo scopo di riportare le procedure amministrative e i comportamenti dei dipendenti pubblici sui binari della legalità<sup>43</sup>”.

Il d.lgs. 24/2023, invece, restringendo l'ambito di applicazione ha prodotto un sostanziale arretramento rispetto alla normativa previgente, perché esclude tutta una serie di fattispecie e, di conseguenza, potrebbe rappresentare quindi una possibile violazione della clausola di non regressione ai sensi dell'art. 25 della Direttiva.

Stessa considerazione va fatta per l'introduzione di un ulteriore requisito per qualificare la segnalazione come tale e quindi meritevole di tutela, cioè il “fondato motivo di ritenere che le informazioni sulle violazioni segnalate, divulgate pubblicamente denunciate fossero vere e rientrassero nell'ambito oggettivo di cui all'articolo 1”.

È vero che tale requisito è previsto espressamente dalla Direttiva<sup>44</sup>, tuttavia, la normativa italiana previgente non lo richiedeva. Anche l'ANAC nelle precedenti Linee guida del 2021, pur escludendo le segnalazioni di informazioni già di dominio pubblico, le notizie prive di fondamento e le cosiddette voci di corridoio, non richiedeva che il dipendente fosse certo dell'effettivo accadimento dei fatti denunciati e dell'identità dell'autore, ma solo che ne fosse ragionevolmente convinto<sup>45</sup>. Allo stesso tempo, tuttavia, non vengono più considerati rilevanti i motivi che inducono il *whistleblower* a segnalare<sup>46</sup>, determinando in questo modo un vero e proprio passaggio dalla dimensione soggettiva e personale del segnalante alla dimensione oggettiva di ciò che viene segnalato<sup>47</sup>, come d'altronde era stato già affermato dall'ANAC nelle Linee guida 2021. Secondo l'ANAC, infatti, alla luce della *ratio* che ispira la legislazione in materia di prevenzione della corruzione, non si potevano “escludere dalla tutela ex art. 54-*bis* le segnalazioni nelle quali un interesse personale concorra con quello della salvaguardia dell'integrità della pubblica

---

<sup>42</sup> A titolo meramente esemplificativo, il rapporto ANAC 2017 (Prevenzione della corruzione – segnalazione di illeciti e tutela del dipendente pubblico: presentazione del secondo monitoraggio nazionale sull'applicazione del *whistleblowing*) citava casi di sprechi, nepotismo, demansionamenti, ripetuto mancato rispetto dei tempi procedurali, assunzioni non trasparenti, irregolarità contabili, false dichiarazioni, violazione delle norme ambientali e di sicurezza sul lavoro.

<sup>43</sup> R. CANTONE, *Introduzione*, in ANAC, *Segnalazioni di illeciti e tutela del dipendente pubblico: l'Italia investe nel whistleblowing importante strumento di prevenzione della corruzione*, s.d., p. 1. Vedi anche L. FERRANTE, G. FRASCHINI, *Misure concrete di sostegno al whistleblower*, in V.M. DONINI, *op. cit.*, p. 574.

<sup>44</sup> L'art. 6 dispone infatti che: “Le persone segnalanti beneficiano di protezione a norma della presente Direttiva, a condizione che: a) abbiano avuto fondati motivi di ritenere che le informazioni segnalate fossero vere al momento della segnalazione e che tali informazioni rientrassero nell'ambito di applicazione della presente Direttiva”.

<sup>45</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.

<sup>46</sup> Cfr. art. 16 d.lgs. 24/2023.

<sup>47</sup> G. COSSU, L. VALLI, *op. cit.*, p. 175. Cfr. anche G. COSSU, *Il diritto a segnalare: la nuova normativa in materia di whistleblowing: il Decreto Legislativo 10 marzo 2023, n. 24*, in *Lavoro, Diritti, Europa*, LDE, n. 2/2023, p. 13.

amministrazione. In simili casi è opportuno che il *whistleblower* dichiari fin da subito il proprio interesse personale”<sup>48</sup>.

### 3.1. La scelta del canale di segnalazione

Ulteriore criticità è rappresentata dall'art. 6 del d.lgs. 24/2023 che subordina l'accesso alla segnalazione esterna ad alcune condizioni e presupposti per privilegiare, sostanzialmente, la segnalazione interna.

Questi presupposti, tuttavia, “non solo segnano un percorso obbligato per il segnalante, ma lo caricano anche dell'onere di motivare la propria scelta di attivare il canale esterno di segnalazione: situazione prima certamente non contemplata”<sup>49</sup>. Pur comprendendosi la decisione, prevista dalla Direttiva, di incoraggiare il canale interno<sup>50</sup> che d'altronde è quello più adeguato a effettuare un intervento correttivo efficace e rapido, non si deve dimenticare che la stessa Direttiva sancisce altresì la libera scelta del segnalante. Il Considerando 33, infatti, espressamente prevede che: “la persona segnalante dovrebbe poter scegliere il canale di segnalazione più adeguato in funzione delle circostanze specifiche del caso”.

D'altronde, va anche considerata l'istintiva diffidenza del dipendente nei confronti del canale interno, come dimostra il numero esiguo di segnalazioni che appaiono nelle relazioni dei RPCT, a fronte di una evidente predilezione per il canale esterno, cioè la segnalazione all'ANAC. Di conseguenza, forse, ai fini di una maggiore diffusione dell'istituto, sarebbe opportuno lasciare libertà di scelta al potenziale segnalante, almeno fino a quando il contesto culturale e organizzativo sarà tale da generare totale fiducia nei canali interni.

Allo stesso tempo, però, è proprio il sottoutilizzo dei canali interni a far emergere “con assoluta evidenza l'esigenza di promuovere, ancor di più, la divulgazione dell'istituto a livello territoriale nonché l'attività di formazione dei soggetti deputati a gestire le segnalazioni all'interno degli Enti al fine di incentivare l'adozione di discipline di gestione delle segnalazioni *whistleblowing*”<sup>51</sup>.

In quest'ottica si può quindi comprendere la scelta del legislatore di privilegiare la segnalazione interna dal momento che, a differenza di quella esterna, consente un'azione correttiva rapida ed efficace da parte dell'amministrazione, e soprattutto, attivando i meccanismi di verifica da parte del RPCT, valorizza l'amministrazione nel suo ruolo di “attore protagonista” nella strategia di prevenzione della corruzione, come d'altronde prevede la legge 190/2012, che ha introdotto nel nostro ordinamento un “modello decentrato”, proprio per coinvolgere tutti i dipendenti nella responsabilità di partecipare alla gestione del rischio di corruzione.

---

<sup>48</sup> Cfr. anche la delibera 782/2019, o la delibera 311/2022 che espressamente sottolinea come non sia rilevante che in capo al segnalante possa esserci anche un interesse personale coincidente e/o concorrente con quello pubblico.

<sup>49</sup> N. PARISI, *Il whistleblowing in Italia. Dalla legge 190/2012 al decreto 24/2023*, in V.M. DONINI, *op. cit.*, p. 92. Sul punto cfr. anche G. FRASCHINI, *I canali di segnalazione esterna*, in D. TAMBASCO (a cura di), *La nuova disciplina del whistleblowing*, 2023, pp. 29-39. Di opinione diversa E. CARLONI, *op. cit.*, p. 339, che ritiene che “le condizioni che legittimano il ricorso al canale ‘esterno’ (e quindi ad ANAC) sono ragionevoli e non costituiscono una barriera insormontabile, quindi presumibilmente in grado di rendere il percorso esterno un canale tutt'altro che secondario”.

<sup>50</sup> Art. 7(2): “Gli Stati membri incoraggiano le segnalazioni mediante canali di segnalazione interni prima di effettuare segnalazioni mediante canali di segnalazione esterni, laddove la violazione possa essere affrontata efficacemente a livello interno e la persona segnalante ritenga che non sussista il rischio di ritorsioni”.

<sup>51</sup> G. COSSU, L. VALLI, *op. cit.*, p. 174

Attraverso la segnalazione interna, i dipendenti possono quindi contribuire direttamente all'identificazione e alla mitigazione dei rischi di corruzione, favorendo un ambiente di lavoro più etico e responsabile.

L'attivazione di questi meccanismi interni di controllo non solo rafforza la capacità dell'amministrazione di prevenire e combattere la corruzione, ma migliora anche la fiducia dei cittadini nelle istituzioni pubbliche, dal momento che una segnalazione ben gestita contribuisce a produrre (e proteggere) l'*accountability* dell'amministrazione stessa<sup>52</sup>.

#### 4. La *vexata quaestio* della premialità

Al di là di potenziali arretramenti nel livello di tutela del *whistleblower* rappresentati dal d.lgs. 24/2023, vi sono aspetti della nuova normativa che, pur non costituendo una violazione della clausola di non regressione, rappresentano tuttavia delle occasioni mancate.

Ad esempio, nel recepire la Direttiva si è deciso di non affrontare il tema, già escluso dalla legislazione previgente, di un eventuale incentivo al *whistleblower*.

Effettivamente la Direttiva non si esprime sul tema, se non indirettamente, lasciando agli Stati la possibilità di prevedere “misure di assistenza finanziaria e sostegno, anche psicologico” per le persone segnalanti nell'ambito dei procedimenti giudiziari<sup>53</sup>. Ma queste misure di assistenza sono un mero rimborso, un sostegno economico per non lasciare a carico del *whistleblower* anche le spese legali, ma certo non rappresentano una premialità. Come anche le disposizioni relative all'eventuale risarcimento del danno<sup>54</sup> si pongono su un piano (giuridico, ma anche concettuale ed etico) completamente diverso.

Il problema che non si è voluto affrontare riguarda invece la possibilità o meno di ricompensare il *whistleblower* che, con la sua segnalazione, si fa carico dell'interesse pubblico sacrificando la sua tranquillità e il suo benessere individuale. In realtà già nella discussione precedente l'emanazione della legge 190/2012 si era sollecitata l'introduzione di una premialità<sup>55</sup>, e nel dibattito parlamentare relativo alla legge 179/2017, era stato presentato un emendamento che prevedeva per il segnalante una “ricompensa” dal 5 al 15% del danno erariale riconosciuto (e poi recuperato) dalla Corte dei conti<sup>56</sup>. Tale proposta però non passò proprio per le obiezioni relative al rischio

---

<sup>52</sup> Cfr. sul punto V.M. DONINI, *La simbiosi tra accountability e whistleblowing nel quadro del governo aperto: un'analisi delle dinamiche e delle interazioni*, in *Federalismi.it*, in corso di pubblicazione.

<sup>53</sup> Art. 20 Direttiva.

<sup>54</sup> Cfr. Considerando 94: “Al di là di un divieto esplicito di ritorsione previsto dal diritto, è fondamentale che le vittime di ritorsioni possano accedere a mezzi di ricorso e a un risarcimento. Per ciascun caso il mezzo di ricorso appropriato dovrebbe essere determinato dal tipo di ritorsione subita e il danno causato in tali casi dovrebbe essere risarcito integralmente in conformità del diritto nazionale. Il mezzo di ricorso appropriato potrebbe essere sotto forma di azioni per la reintegrazione, per esempio in caso di licenziamento, trasferimento o retrocessione di grado, sospensione di formazione o rifiuto di promozione, o per il ripristino di un permesso, di una licenza o di un contratto annullati; del risarcimento di perdite finanziarie attuali e future, per esempio perdita di retribuzioni passate ma anche di reddito futuro, costi connessi a un cambiamento di lavoro; nonché del risarcimento per altri danni economici come le spese legali e le spese mediche, e del danno morale, quale dolore e sofferenza”. Si veda anche il Considerando 95.

<sup>55</sup> Cfr. Commissione per lo studio e l'elaborazione di proposte in tema di trasparenza e prevenzione della corruzione nella pubblica amministrazione, *La corruzione in Italia. Per una politica di prevenzione. Analisi del fenomeno, profili internazionali e proposte di riforma*, I, 2012, p. 78.

<sup>56</sup> Cfr. Senato della Repubblica, Emendamenti di Commissione relativi al DDL n. 2208.

di una degenerazione dell'istituto del *whistleblowing*, da presidio per l'anticorruzione con una forte connotazione etica a mero strumento per ottenere un vantaggio personale.

In altri ordinamenti, invece, proprio partendo dalla considerazione che la segnalazione consente di risparmiare denaro pubblico, al *whistleblower* viene riconosciuta una percentuale su quanto recuperato<sup>57</sup>. Ad esempio ciò accade negli Stati Uniti, dove al *whistleblower* è riconosciuto il diritto a una ricompensa per il suo contributo all'emersione di fatti corruttivi secondo una duplice prospettiva: sia attribuendogli il diritto a una percentuale su quanto effettivamente recuperato, retribuendo in questo modo il suo ruolo di *relator*, che agisce in giudizio in nome e per conto dello Stato, in base alla disciplina introdotta dal False Claims Act<sup>58</sup>, sia riconoscendogli il diritto a una ricompensa forfettaria<sup>59</sup>, secondo il cosiddetto *bounty scheme* che di fatto si limita a "retribuire" le informazioni con il meccanismo del *cash for information* introdotto dal *Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act* del 2010.

Ma la logica premiale è presente anche in Canada, Corea del Sud e in alcuni paesi europei in cui si è affermata l'idea che la ricompensa può incentivare le segnalazioni, tra questi ad esempio la Slovenia, la Slovacchia e la Lituania. Si tratta in questi casi di ricompense modeste, che certamente non possono rappresentare la principale motivazione per il segnalante, ma contribuiscono a creare un contesto in cui la segnalazione è considerata un valore.

Nel Regno Unito, dove tradizionalmente prevale una certa opposizione all'idea di "monetizzare" i valori civici e l'onestà<sup>60</sup>, dal 2017 si sono introdotti meccanismi premiali per le segnalazioni

---

<sup>57</sup> Cfr. sul punto N. PARISI, *Tutele, incentivi e premialità anche in prospettiva comparata*, in V.M. DONINI, *op. cit.*, pp. 275-300; P. ROBLEDO, *Riflessioni sulla premialità*, in V.M. DONINI, *op. cit.*, pp. 300-307; L. MORGIA, *Whistleblowing e incentivi economici: un'analisi comparata*, in *Lavoro, Diritti, Europa, LDE*, n.1/2024, pp. 1-14; S. ZORZETTO, *Costi e benefici del whistleblowing: questioni di policy e premiali*, in A. DELLA BELLA, S. ZORZETTO, *Whistleblowing e prevenzione dell'illegalità*, Giuffrè-Lefebvre, Milano, 2020, pp. 457-491; R.G. VAUGHN, *The Successes and Failures of Whistleblower Laws*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, 2014.

<sup>58</sup> Il *False Claims Act* nel 1863 risponde alle esigenze di un particolare contesto storico, quello della guerra civile, caratterizzato da ingenti truffe ai danni dell'esercito. Proprio per contrastare e aumentare la capacità di scoprire frodi e truffe, il *False Claims Act* estendeva la legittimazione ad agire anche a chi non era direttamente coinvolto, cioè il privato cittadino che, agendo in giudizio in nome del governo contro chi frodava o tentava di frodare lo Stato, doveva essere ricompensato. In questo suo ruolo il cittadino assumeva il nome di *relator*, non *whistleblower*, e il diritto alla ricompensa si fondava sulla *fidutio iuris* per cui, se il *relator* poteva adire in giudizio come se avesse subito egli stesso una parte del danno fatto allo Stato, allo stesso modo aveva diritto a una percentuale su quanto fatto risparmiare allo Stato. Il FCA, che affonda le sue radici storiche nel *writ of qui tam*, istituto della *common law* medievale è stato poi modificato più volte. Cfr. Y. GIVATI, *A Theory of Whistleblower Rewards*, in *The Journal of Legal Studies*, 45, 1, 2016, pp. 43-72; B. FRANKE, H. MOSER, D. SIMONS, *A Carrot Without a Stick -The Effect of Monetary Rewards on Corporate Whistleblowing*, in <https://ssrn.com/abstract=2822313>, 2020; C.M. SYLVIA, *The False Claims Act: Fraud Against the Government*, 2nd ed., Rochester, N.Y., 2010. Vedi anche J.R. BECK, *The False Claims Act and the English Eradication of Qui Tam Legislation*, in *North Carolina Law Review*, 78, 3, 2000, pp. 539-641.

<sup>59</sup> Parallelamente alla disciplina prevista dal *False Claims Act* si è sviluppato negli Stati Uniti un altro strumento per la tutela del *whistleblower* in ambito lavorativo, attraverso una lunga evoluzione legislativa (che vede il primo tassello nel *Lloyd-La Follette Act* del 1912 e nel *Whistleblower Protection Act* del 1989, poi riformato nel 1994 e nel 2012 e nel *Sarbanes-Oxley Act* del 2002 per il settore privato) ma il tema della ricompensa viene ripreso dal *Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act* il cui sistema premiale non richiede al *whistleblower* di agire in giudizio, ma si limita a retribuire le informazioni fornite. Cfr. A. DEY, J. HEESE, G. PÉREZ-CAVAZOS, *Cash-for-information whistleblower programs: Effects on whistleblowing and consequences for whistleblowers*, in SSRN, <https://ssrn.com/abstract=3837308> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3837308>; T. DEVINE, *The whistleblower protection act of 1989: foundation for the modern law of employment dissent*, in *Administrative Law Review*, 51, 2, 1999; R.E. MOBERLY, *Unfulfilled Expectations: an Empirical Analysis of Why Sarbanes-Oxley Whistleblowers Rarely Win*, in *William and Mary Law Review*, 49, 2007, pp. 65-155; T. M. DWORKIN, *SOX and Whistleblowing*, in *Michigan Law Review*, 105(8), 2007, pp. 1757-1780; G.C. RAPP, *Mutiny by the Bounties? The Attempt to Reform Wall Street by the New Whistleblower Provisions of the Dodd-Frank Act*, in *Brigham Young University Law Review*, 2012, pp. 73-152; C. HICKEY, *Incentivizing Whistleblowing in the United States: Qui Tam, Anti-Retaliation and Cash For-Information*, in *Neue Kriminalpolitik*, 2, 4, 2015, pp. 388-398.

<sup>60</sup> L'avversione nei confronti della ricompensa nel diritto inglese deriva dalla figura del *common informer*, istituto del diritto medievale inglese, in un certo senso antecedente (ma su presupposti completamente diversi) del moderno *whistleblower*. Si

riguardanti violazioni nell'ambito della concorrenza e successivamente nell'ambito delle frodi fiscali. Inoltre, grazie anche agli sforzi della società civile che da tempo chiede una riforma della normativa ritenuta profondamente inadeguata, è attualmente in discussione alla *House of Lords* un progetto di legge che tra l'altro contiene anche la previsione di una *reward* per il segnalante<sup>61</sup>.

La questione è senza dubbio complessa: per quanto non si possano sottovalutare i rischi legati alla logica premiale di una monetizzazione della virtù, allo stesso tempo non si può ignorare che il *whistleblower*, che si sacrifica per il benessere della collettività perseguendo l'interesse pubblico, paga un costo molto alto in termini di tranquillità personale, benessere lavorativo, serenità nelle relazioni lavorative e non solo<sup>62</sup>.

Allo stato attuale, però, le misure di sostegno al *whistleblower* sostanzialmente si limitano a proteggerlo da conseguenze peggiori, ma non prevedono alcun tipo di “ringraziamento”, nemmeno di carattere simbolico o reputazionale<sup>63</sup>, mentre sarebbe fondamentale prevedere un riconoscimento eventualmente anche solo morale, che avrebbe comunque il merito di valorizzare e gratificare il *whistleblower* per il suo impegno. Proprio attraverso l'espressione in sede pubblica di giudizi etici positivi sulle scelte dei *whistleblower* e sulle ricadute socialmente positive delle loro azioni<sup>64</sup> si andrebbe a enfatizzare la dimensione etica della scelta di segnalare.

È fondamentale considerare questo aspetto anche per un motivo che si potrebbe definire “didattico”: attualmente, le conseguenze negative delle segnalazioni (cioè le ritorsioni) sono drammaticamente evidenti, mentre non sono altrettanto evidenti le conseguenze, soprattutto in termini di esposizione e di reputazione, per coloro che compiono le ritorsioni, anche nei casi in cui vengano sanzionati<sup>65</sup>. Questa asimmetria porta a ritenere la segnalazione come un'attività intrinsecamente pericolosa, per cui paradossalmente l'unico premio che il *whistleblower* può sperare di ottenere sia la mera “sopravvivenza” dopo la segnalazione.

Ma se le cose stanno così, allora è essenziale creare un contesto normativo e organizzativo che permetta al *whistleblower* di “sopravvivere” senza subire conseguenze negative, quindi eliminando

---

trattava di un privato cittadino che, azionando il *writ of qui tam* (dal brocardo latino “*qui tam pro domino rege quam pro se ipso in hac parte sequitur*”, cioè “colui che agisce tanto per il sovrano quanto per se stesso”) adiva in giudizio non nel suo interesse personale, ma per conto del re, e di conseguenza aveva diritto a una ricompensa per i suoi servizi. Inizialmente la *ratio* di tale sistema era prevenire la corruzione, limitare il potere dei nobili locali spesso in opposizione alla corona e garantire la corretta applicazione della legge, aumentando la capacità delle corti regie di scoprire eventuali violazioni, tuttavia, ci furono distorsioni e abusi del sistema per cui il *common informer* divenne un vero e proprio mercenario, essenzialmente corrotto e detestato da tutti e presto l'istituto iniziò un declino irreversibile, sebbene il ruolo del *common informer* è stato abrogato formalmente solo nel 1951 dal *Common Informers Act*. Cfr. G. ELTON, *Informing for Profit: A Sidelight on Tudor Methods of Law-Enforcement*, in *The Cambridge Historical Journal*, 11, 2, 1954; M. BERESFORD, *The Common Informer, the Penal Statutes and Economic Regulation*, in *The Economic History Review*, New Series, 10, 2 1957; Vedi anche V.M. DONINI, *La tutela del whistleblower tra etica e pragmatismo. La logica premiale del modello statunitense: un modello da seguire?*, in *Amministrativ@mente*, rivista scientifica trimestrale di diritto amministrativo, n. 1, 2022, pp. 216-242.

<sup>61</sup> Si veda tutta l'attività di *advocacy* su questo tema compiuta ad esempio da *Whistleblowers UK*, Cfr. <https://www.wbuk.org/> sul punto cfr. V.M. DONINI, *Restitution o reward? Ipotesi di riforma nel diritto inglese*, in corso di pubblicazione.

<sup>62</sup> L'effetto devastante della segnalazione, infatti, si riflette non solo sulla vita lavorativa, ma anche su quella personale, dal momento che non è detto che le relazioni familiari e affettive riescano a reggere alla pressione.

<sup>63</sup> Si pensi all'effetto positivo generatore di supporto sociale ed empatia stimolato ad esempio dal Premio Giorgio Ambrosoli, cfr. la ricerca dell'Osservatorio Premio Giorgio Ambrosoli, *Gli italiani virtuosi* (2019), in collaborazione con Università Cattolica del Sacro Cuore, a cura di Paolo Bertaccini, Toni Giorgi, Caterina Gozzoli, Amalia De Leo, che si basa sulle interviste ai premiati e ha consentito di acquisire dati e informazioni sui processi di evoluzione culturale nella società italiana in merito al ruolo dei cittadini per il contrasto alle mafie e alla corruzione. (Cfr. P. BELLOLI, M. FERRARIO, *Il ruolo delle comunità nel percorso del whistleblower*, in V.M. DONINI, *Whistleblowing cit.*, p. 264).

<sup>64</sup> A. VANNUCCI, *Costi e benefici morali del whistleblowing. Uno schema analitico e le implicazioni di policy*, in V.M. DONINI, *Whistleblowing cit.*, p. 232.

<sup>65</sup> Cfr. G. FRASCHINI, *op. cit.*, p. 261.

ogni rischio di ritorsioni. In realtà sappiamo bene come il divario tra *law in the books* e *law in action* su questo tema sia forte, ma proprio per questo è cruciale un contesto etico in cui tutti condividano il valore intrinsecamente civico della segnalazione. “L’obiettivo dovrebbe essere quello di far penetrare nella coscienza collettiva la convinzione che il contrasto alla illegalità sia ‘vantaggioso’, anche quando implica un arduo impegno individuale. [...] Un approccio culturale, insomma, tramite il quale siano percepibili i “costi” della corruzione e vi sia la consapevolezza della portata riprovevole delle condotte implicate<sup>66</sup>”.

## 5. Come incentivare le segnalazioni: le buone pratiche della Comunità di pratica dei RPCT della SNA

In questa prospettiva culturale, diventa quindi fondamentale adottare anche un nuovo approccio nella formazione sul *whistleblowing*, incentrata maggiormente sulla natura umana della misura di prevenzione della corruzione, e che porti ad abbandonare la narrazione dominante (ma dannosa) del *whistleblower-eroe*<sup>67</sup>. Questo cambio di passo è proprio il contenuto di un’ulteriore buona pratica realizzata dalla Comunità di pratica dei RPCT della SNA<sup>68</sup>: partendo dal presupposto che il *whistleblower* è prima di tutto una persona, e che questa persona diventa una misura umana di prevenzione della corruzione che interviene quando le misure organizzative hanno fallito, è opportuno focalizzare maggiormente l’attenzione sulla centralità del *whistleblower*, individuo, rispetto al *whistleblowing*, istituto. Per fare ciò, è fondamentale ascoltare direttamente le testimonianze dei *whistleblower* per comprendere la motivazione etica, la spinta che li porta ad agire<sup>69</sup>.

Un’altra forma di incentivo alla segnalazione potrebbe essere invece la qualificazione espressa e univoca del *whistleblowing* come un dovere. Tale qualifica potrebbe funzionare come incoraggiamento addirittura più efficace rispetto ai tradizionali incentivi monetari, ma con una significativa differenza di genere. Secondo alcuni studi<sup>70</sup>, infatti, le donne sarebbero più propense

<sup>66</sup> N. PARISI, *op. cit.*, p. 277.

<sup>67</sup> Cfr. M.G. PACILLI, *Il whistleblowing nelle organizzazioni: una lettura psicosociale per la sua comprensione e promozione*, in V.M. DONINI, *op. cit.* pp. 235-244. Vedi anche M. DI RIENZO, A. FERRARINI, *La parresia del whistleblower. Il coraggio della verità e le convergenze pericolose*, in *Azienditalia*, 10, 2021, pp. 1739-49.

<sup>68</sup> Cfr. <https://sna.gov.it/home/attivita/comunita-di-pratica/comunita-di-pratica-per-rpct/buone-pratiche/whistleblowing-buone-pratiche/>.

<sup>69</sup> In questo ambito può essere utile anche fare ricorso a strumenti multimediali come ad esempio il docufilm, *La Bufèra. Cronache di ordinaria corruzione*, di Marco Ferrari prodotto da The Good Lobby e già utilizzato dalla SNA nella Comunità di pratica ma anche in diversi corsi in materia di prevenzione della corruzione, con l’obiettivo di aumentare la sensibilizzazione e la consapevolezza sul tema.

<sup>70</sup> Vedi ad esempio: C. TILTON, *Women and Whistleblowing: Exploring Gender Effects in Policy Design*, in *Columbia Journal of Gender and Law*, 35, 2, 2018, pp. 338-368; Y. FELDMAN, O. LOBEL, *The Incentives Matrix: The Comparative Effectiveness of Rewards, Liabilities, Duties, and Protections for Reporting Illegality*, in *Texas Law Review*, 88, 2010, p. 1198; N. ZÚÑIGA, *Gender sensitivity in corruption reporting and whistleblowing*, U4 Helpdesk Answer, 10, 2020. Sulle differenze di genere nella propensione a segnalare cfr. anche M.G. PACILLI, G. SANT, I. GIOVANNELLI, S. PAGLIARO, S. SACCHI, M. BRAMBILLA, F. SPACCATINI, *La denuncia delle condotte illecite in ambito organizzativo: una rassegna sul fenomeno del whistleblowing*, in *Psicologia sociale*, 3, 2020, p. 375; M.G. PACILLI, F. SPACCATINI, I. GIOVANNELLI, *Quale relazione fra mascolinità tradizionale e corruzione? Una prospettiva psicosociale*, in *Etica pubblica. Studi su legalità e partecipazione*, 1, 2022; M. NISAR, G. PRABHAKAR, M. TORCHIA, *Whistleblowing: When do employees act to ‘blow the whistle’?*, in *Organizational Dynamics*, 48(1), 2019, p. 10; S. KAPLAN, K. PANY, J. SAMUELS, J. ZHANG, *An examination of the association between gender and reporting intentions for fraudulent financial reporting*, in *Journal of Business Ethics*, 87(1), 2009, pp. 15-30; J.G. LAMBSDORFF, B. FRANK, *Corrupt reciprocity – Experimental evidence on a men’s game*, in *International Review of Law & Economics*, 31(2), 2011, pp. 116-125; K. KENNY, M. FOTAKI, S. SCRIVE, *Mental Health as a Weapon: Whistleblower Retaliation and Normative Violence*, in *Journal of Business Ethics*, 160, 2019, p. 807; M.T. REHG, M.P. MICELI,

a segnalare eventuali illeciti quando la segnalazione è percepita come un dovere, a differenza degli uomini, considerati più sensibili alla ricompensa economica, e più propensi alla violazione di un eventuale dovere di segnalazione se il rischio di ritorsioni è avvertito come elevato nella valutazione costi-benefici<sup>71</sup>.

Eppure, sia dalla lettura della Direttiva 2019/1937, sia del d.lgs. 24/2023 (ma in realtà anche la legislazione previgente era dello stesso tenore), il *whistleblowing* appare oggi come un diritto, secondo la prospettiva *human rights oriented* di cui si è parlato *supra*, oppure come un'attività intrinsecamente pericolosa che espone il *whistleblower* a enormi rischi.

Non appare, tuttavia, come un dovere.

Qualificare la segnalazione come dovere produrrebbe, invece, la logica conseguenza di normalizzare l'istituto, eliminando la stigmatizzazione sociale che spesso il segnalante subisce nel nostro paese per via di resistenze culturali profonde. Attualmente, l'unico riferimento al *whistleblowing* come un dovere è previsto all'art. 8 del Codice di comportamento dei pubblici dipendenti (d.P.R. 62/2013). Quello stesso articolo però presenta gravi problemi di allineamento alla normativa successiva, dal momento che considera (erroneamente) il superiore gerarchico come destinatario della segnalazione. Tale disallineamento, inspiegabilmente, non solo non è stato superato con l'intervento riformatore del d.P.R. 81/2023 che è intervenuto ad aggiornare il codice di comportamento nel luglio scorso, ma è stato addirittura amplificato dall'introduzione dell'art. 11-*ter* nella parte in cui non prevede un coordinamento con la divulgazione pubblica<sup>72</sup>.

Davanti a questo problema di coordinamento, riprodotto purtroppo anche in numerosi codici di amministrazione (e sanato oggi solo dal d.lgs. 24/2023 che all'art. 4 comma 6 prevede che “La segnalazione interna presentata ad un soggetto diverso da quello indicato nei commi 2, 4 e 5 è trasmessa, entro sette giorni dal suo ricevimento, al soggetto competente, dando contestuale notizia della trasmissione alla persona segnalante”), può essere utile citare la proposta di riscrittura dell'art. 8, effettuata all'interno della Comunità di Pratica dei RPCT in un laboratorio espressamente dedicato al *dovere* di segnalazione<sup>73</sup>. Si tratta di una proposta che evidenzia il dovere di segnalazione, di cooperazione (e in alcuni casi anche di intervento) del dipendente, così sintetizzata:

“1. In ossequio ai principi di integrità, legalità e trasparenza, il dipendente collabora con l'amministrazione al fine di prevenire gli illeciti. 2. Il dipendente rispetta le prescrizioni contenute nei piani di prevenzione della corruzione e per la trasparenza adottati dall'amministrazione e presta la sua collaborazione al responsabile della prevenzione della corruzione. 3. Fermo restando, al ricorrere dei relativi presupposti, l'obbligo di denuncia all'autorità giudiziaria, il

---

J.P. NEAR, J.R. VAN SCOTTER, *Antecedents and Outcomes of Retaliation Against Whistleblowers: Gender Differences and Power Relationship*, in *Organization Science*, 19, 2, 2008, pp. 221-240. Rinvio anche a V.M. DONINI, *Whistleblowing e parità di genere: riflessioni in ottica comparatistica*, in *Diritto Penale della globalizzazione*, 1, 2023, pp. 9-31.

<sup>71</sup> Va detto però che la tesi della diversa forza incentivante tra uomini e donne non è stata confermata dalla già citata ricerca “Formare per trasformare: Amministrazione aperta e modelli formativi innovativi per una più efficace attuazione dell'istituto del *whistleblowing*”. Cfr. V.M. DONINI, V. LOSTORTO, N. ZAMARO, *Formare per trasformare: l'impatto trasformativo della formazione sulla prevenzione della corruzione. Prime riflessioni*, in *Amministrativ@mente, rivista scientifica trimestrale di diritto amministrativo*, n. 4, 2022, pp. 244-268.

<sup>72</sup> Cfr. V.M. DONINI, *La funzione didattica dei codici di comportamento. Criticità e buone pratiche*, in *Diritto Penale della Globalizzazione*, 1, 2024, pp. 101-118.

<sup>73</sup> Il laboratorio, che si è svolto nel 2023 guidato da Andrea Ferrarini, ha coinvolto 32 amministrazioni e proposto un modello liberamente replicabile per l'aggiornamento dei codici di amministrazione: cfr. A. FERRARINI, *Per una riscrittura dell'art. 8 del codice di comportamento dei dipendenti pubblici*, in V.M. DONINI, *op. cit.*, pp. 570-579.

dipendente segnala al responsabile per la prevenzione della corruzione, o all'Autorità Nazionale Anticorruzione, situazioni, comportamenti, atti od omissioni che ledono l'interesse pubblico o l'integrità dell'amministrazione pubblica, di cui sia venuto a conoscenza nel contesto lavorativo. 4. Il dipendente collabora al fine di identificare e reprimere eventuali casi di frode e riciclaggio e segnala al Gestore le operazioni sospette di cui venga a conoscenza nell'esercizio della propria attività d'ufficio. 5. L'obbligo di segnalazione di cui ai commi 3 e 4 è escluso nei casi in cui il dipendente, in virtù del proprio ruolo e nell'esercizio delle proprie funzioni, abbia l'autorità di reprimere le situazioni, i comportamenti, gli atti o le omissioni rilevate”.

Obiettivo di tale formulazione non è solo risolvere i problemi di coordinamento, ma anche ampliare l'ambito di applicazione estendendo al dipendente un dovere di collaborazione nell'ambito della prevenzione del riciclaggio, e prevedendo uno specifico dovere di intervento (che va quindi oltre la segnalazione) qualora si abbia la possibilità, per il ruolo ricoperto, di intervenire direttamente.

Inoltre, sempre nell'ambito della Comunità di pratica dei RPCT sono stati predisposti anche un art. 8-*bis* relativo alla esplicita previsione della tutela della riservatezza del segnalante<sup>74</sup>, e un art. 8-*ter*, che sancisce espressamente il divieto di ritorsione<sup>75</sup>.

Ma soprattutto si è tentato di risolvere il nuovo disallineamento introdotto dal d.P.R. 81/2023 di cui si parlava *supra*, attraverso una proposta di un art. 12-*bis* dedicato espressamente al coordinamento con le divulgazioni pubbliche previste dal d.lgs. 24/2023, per cui:

“1. I divieti di cui all'articolo 11-*ter* e di cui all'art. 12, comma 2 del presente Codice di comportamento non si applicano nel caso in cui il dipendente effettui una divulgazione pubblica di informazioni su violazioni di disposizioni normative, nazionali o dell'Unione europea, che ledono l'interesse pubblico o l'integrità dell'amministrazione pubblica, di cui sia venuto a conoscenza nel contesto lavorativo, e qualora ricorra una delle condizioni per la tutela elencate nell'art. 15, comma 1 del Decreto Legislativo 10 marzo 2023, n. 24”.

Il modello sviluppato dalla Comunità di Pratica dei RPCT chiaramente non ha alcun potere di influenzare il codice di comportamento nazionale, tuttavia può svolgere un ruolo importante come guida e fonte di ispirazione per le organizzazioni che devono procedere a un aggiornamento del proprio codice di amministrazione, in base al principio (previsto dal codice nazionale) di *integrare e specificare* i contenuti del codice stesso, adattandoli al contesto e alle esigenze specifiche dell'organizzazione stessa.

In questo modo, anche se il modello della Comunità di Pratica non ha un'immediata rilevanza giuridica, può comunque contribuire a promuovere pratiche di *whistleblowing* più efficaci e conformi agli standard etici e normativi.

D'altronde, nel momento in cui può dirsi compiuto il processo di definizione normativa dell'istituto, le criticità principali rimangono sul piano prevalentemente operativo e culturale:

---

<sup>74</sup> “Il Responsabile della prevenzione della corruzione, il Gestore e tutti coloro che vengano a conoscenza delle segnalazioni di cui ai commi 3 e 4 dell'art. 8 per ragioni d'ufficio, o per altra causa, sono tenuti a garantire la massima riservatezza del loro contenuto e della relativa documentazione, nonché dell'identità del segnalante e delle persone coinvolte o comunque menzionate”.

<sup>75</sup> “1. È vietato mettere in atto misure ritorsive nei confronti dei soggetti di cui ai commi 3, 4 e 5 dell'art. 8. 2. Il divieto di cui al comma 1 vale anche nei confronti dei dipendenti a tempo determinato, dei lavoratori somministrati, di collaboratori, liberi professionisti, consulenti, volontari, tirocinanti e lavoratori o collaboratori di aziende private che svolgono la propria attività lavorativa presso l'Amministrazione, nonché nei confronti delle medesime aziende private”.

proprio per questo motivo tanto la formazione, quanto la sperimentazione di nuove pratiche e modelli, possono avere un ruolo fondamentale per una diffusione del *whistleblowing* e per il superamento delle ancora numerose resistenze di ordine socio-culturale.