amministrativ@mente
Rivista scientifica trimestrale di diritto amministrativo
www.amministrativamente.com

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI ROMA "FORO ITALICO"

Rivista scientifica trimestrale di diritto amministrativo (Classe A)

Pubblicata in internet all'indirizzo www.amministrativamente.com

Rivista di Ateneo dell'Università degli Studi di Roma "Foro Italico"

Direzione scientifica
Gennaro Terracciano, Gabriella Mazzei, Julián Espartero Casado

Direttore Responsabile
Gaetano Caputi

Redazione
Carlo Rizzo

FASCICOLO N. 4/2025

Estratto

Iscritta nel registro della stampa del Tribunale di Roma al n. 16/2009

ISSN 2036-7821

Comitato scientifico

Annamaria Angiuli, Antonio Barone, Vincenzo Caputi Jambrenghi, Francesco Cardarelli, Enrico Carloni, Maria Cristina Cavallaro, Guido Clemente di San Luca, Andry Matilla Correa, Chiara Cudia, Gianfranco D'Alessio, Mariaconcetta D'Arienzo, Ambrogio De Siano, Ruggiero Dipace, Valentina Maria Donini, Luigi Ferrara, Pierpaolo Forte, Gianluca Gardini, Biagio Giliberti, Emanuele Isidori, Bruno Mercurio, Francesco Merloni, Giuseppe Palma, Alberto Palomar Olmeda, Attilio Parisi, Luca Raffaello Perfetti, Fabio Pigozzi, Alessandra Pioggia, Helene Puliat, Francesco Rota, Josè Manuel Ruano de la Fuente, Leonardo J. Sańchez-Mesa Martĩnez, Ramón Terol Gómez, Antonio Felice Uricchio.

Comitato editoriale

Jesús Avezuela Cárcel, Giuseppe Bettoni, Sveva Bocchini, Salvatore Bonfiglio, Vinicio Brigante, Sonia Caldarelli, Giovanni Cocozza, Andrea Marco Colarusso, Sergio Contessa, Beatrice Coppa, Giuseppe Doria, Manuel Delgado Iribarren, Fortunato Gambardella, Flavio Genghi, Jakub Handrlica, Margherita Interlandi, Laura Letizia, Giuseppina Lofaro, Federica Lombardi, Gaetano Natullo, Carmen Pérez González, Giovanni Pesce, Benedetta Piazza, Marcin Princ, Sara Pugliese, Bianca Nicla Romano, Antonio Saporito, Giuliano Taglianetti, Esper Tedeschi, Simona Terracciano, Stefania Terracciano, Salvatore Villani.

Coordinamento del Comitato editoriale

Valerio Sarcone.

ISSN 2036-7821

amministrativ@mente
Rivista scientifica trimestrale di diritto amministrativo
www.amministrativamente.com

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI ROMA "FORO ITALICO"

Whistleblowing e trasparenza: due 'opposti' che, talora, si attraggono

di **Federica Lombardi**

(Ricercatrice presso l'Università degli Studi della Campania "Luigi Vanvitelli")

Sommario

1. Premessa: oggetto, ragioni e obiettivo dello studio. – 2. L'evoluzione normativa della trasparenza e degli strumenti a suo servizio: brevi cenni. – 3. Breve ricostruzione dell'evoluzione e dell'attuale assetto della disciplina del *whistleblowing*. – 4. *Whistleblowing* e trasparenza tra difformità e assonanze.

Abstract

Corruption is a notorious phenomenon: spreading through systemic means, it insinuates itself into every aspect of public life, making public interests yield to private ones.

Its peak prevalence was likely reached in the 1980s and 1990s. The so-called "clean hands" scandal dates back to the early 1990s, following which various measures were introduced into the legal system. While seemingly theoretically appropriate for combating corruption, they soon appeared—especially because they only applied to certain sectors—to be inadequate for establishing an effective policy to combat corruption and illegality..

* *Il presente lavoro è stato sottoposto al preventivo referaggio secondo i parametri della double blinde peer review*

ISSN 2036-7821

1. Premessa: oggetto, ragioni e obiettivo dello studio.

La corruzione è fenomeno tristemente noto: propagandosi tramite modalità 'sistemiche', s'insinua in ogni aspetto della vita pubblica, rendendo cedevole l'interesse pubblico rispetto a quelli privati.

L'acme del suo diffondersi viene verosimilmente raggiunto a cavallo degli anni '80 e '90 del secolo scorso. Risale proprio agli inizi di questi ultimi, infatti, lo scandalo cd. 'mani pulite'[1], in seguito al quale sono state introdotte nell'ordinamento diverse misure che, pur sembrando astrattamente idonee a combattere i fenomeni corruttivi, ben presto però apparvero – soprattutto a causa del loro esser riferite soltanto a taluni settori di attività – non pienamente adeguate a mettere in piedi un'efficace politica di contrasto alla corruzione e all'illegalità[2].

Il dilagare della corruzione ed il conseguente diffuso clima di malcontento e sfiducia verso la classe politica hanno costituito il naturale *humus* culturale per l'avvio del procedimento di approvazione della l. 6 novembre 2012, n. 190[3].

La legge anticorruzione rappresenta il primo tentativo organico di contrastare il fenomeno attraverso misure di carattere preventivo, non più soltanto repressivo.

Con il termine 'corruzione' la l. 190 fa riferimento generalmente alla cd. *maladministration* (detta anche corruzione amministrativa): un concetto, cioè, più ampio rispetto a quello in uso nel diritto penale, nel quale non vanno fatte rientrare soltanto le fattispecie di reati contro la P.A., bensì tutte le situazioni in cui l'attività amministrativa venga condizionata da interessi privati e particolari, di talché l'interesse pubblico ne risulti curato in maniera insoddisfacente[4].

Alla prevenzione della corruzione così intesa la l. 190/2012 dedica l'intera prima

---

[1] A tal proposito si v. B. CRAXI, *Il caso C., Quaderni di Critica Sociale, 1994-1995*, vol. 1, Giornalisti editori, Milano, 1994, pp. 24-25, in cui l'ex leader socialista nel riferirsi all'illegalità del sistema di finanziamento dei partiti osservava che «erano ben consapevoli tutti i dirigenti dei partiti, i parlamentari, gli amministratori. […] Prova ne è il fatto che i partiti, pur presentando in Parlamento per decenni, bilanci che non corrispondevano al vero, e cioè bilanci falsi, non sono mai stati fatti oggetto da parte di nessuno di denunce per le loro gravi irregolarità. I partiti di opposizione di regola non denunciavano i partiti di governo ed i partiti di governo non denunciavano i partiti di opposizione».

[2] Si pensi ad esempio alle norme sugli appalti.

[3] E però, R. CANTONE, *Il sistema della prevenzione della corruzione in Italia*, in *www.penalecontemporaneo.it*, 2017, p. 2, rileva che quelli dell'approvazione della citata normativa «Erano gli anni del governo "tecnico" di Mario Monti e del "divampare" della crisi economica [per cui] la normativa anticorruzione venne presentata più che come un mezzo per arginare un problema, come un'occasione per rilanciare l'immagine internazionale del Paese».

[4] Con il PNA 2019, l'ANAC ha tuttavia messo in rilievo (p. 13) che «con la legge 190/2012 non si modifica il contenuto tipico della nozione di corruzione ma per la prima volta in modo organico si introducono e, laddove già esistenti, si mettono a sistema misure che incidono laddove si configurano condotte, situazioni, condizioni, organizzative e individuali – riconducibili anche a forme di cattiva amministrazione – che potrebbero essere prodromiche ovvero costituire un ambiente favorevole alla commissione di fatti corruttivi in senso proprio. L'art. 1, co. 36, della l. 190/2012, laddove definisce i criteri di delega per il riordino della disciplina della trasparenza, si riferisce esplicitamente al fatto che gli obblighi di pubblicazione integrano livelli essenziali delle prestazioni che le pubbliche amministrazioni sono tenute ad erogare a fini di prevenzione e contrasto della "cattiva amministrazione" e non solo ai fini di trasparenza e contrasto della corruzione».

ISSN 2036-7821

parte[5], le politiche preventive essendo affrontate con un approccio che vede presenti strumenti diversi di natura tanto strutturale, quanto funzionale[6].
Fra questi si annoverano (anche) il cd. *whistleblowing* – ossia la segnalazione di illeciti all'interno di un'organizzazione pubblica (o privata) da parte di un soggetto (il *whistleblower*, appunto)[7] – e la trasparenza amministrativa[8] – principio già presente

[5] Sino al co. 74 dell'art. 1.

[6] A. PAJNO, *Il principio di trasparenza alla luce delle norme anticorruzione*, in *Giust. civ.*, 2015, pp. 213 ss., 233. Come spiega F. MARTINES, *La Legge 190/2012 sulla prevenzione e repressione dei comportamenti corruttivi nella Pubblica Amministrazione*, in *www.federalismi.it*, 2015, p. 9, il Legislatore del 2012 ha voluto «modificare radicalmente l'approccio ai temi della lotta alla corruzione nelle P.A. puntando in via prioritaria sulle politiche di prevenzione e analisi del rischio anziché sulle tradizionali misure di repressione dei comportamenti illeciti».

[7] In dottrina, sulla misura del *whistleblowing*, si v., tra gli altri: A. BOSCATI, *La disciplina del whistleblowing nel settore pubblico nella prospettiva dell'attuazione della direttiva comunitaria*, in *Argomenti dir. lav.*, 2020, pp. 521 ss.; P. CANAPARO, Whistleblowing policy: *la promozione di un nuovo modo di essere dipendente pubblico*, in *Risorse umane nella p.a.*, 2019, 4, pp. 85 ss.; R. CANTONE, *Il dipendente pubblico che segnala illeciti. Un primo bilancio sulla riforma del 2017*, in *www.sistemapenale.it*, 2020; R. CANTONE, N. PARISI, *Ambiti applicativi,* governance*, strumenti di segnalazione e protezione*, Giuffrè, Milano, 2025; F. CONSORTE, *La nuova disciplina in materia di* whistleblowing *tra punti di forza e criticità*, in *Responsabilità Civile e Previdenza*, 2, 2024, pp. 701 ss.; G. DE SANTIS, Whistleblowing*: esercizio di virtù civica al servizio della* compliance, in *Responsabilità Civile e Previdenza*, 1, 2024, pp. 360 ss.; D. U. GALETTA, P. PROVENZANO, *La disciplina italiana del whistleblowing come strumento di prevenzione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione: luci e (soprattutto) ombre*, in *www.federalismi.it*, 18, 2020; G. GARGANO, *La "cultura del whistleblower" quale strumento di emersione dei profili decisionali della pubblica amministrazione*, in *Federalismi.it*, 1, 2016; P. NOVARO, *Principali criticità della disciplina italiana in materia di whistleblowing alla luce della nuova direttiva europea: limitato campo di applicazione e scarsi incentivi*, in *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, 5, 2019, pp. 737 ss.; F. PANARIELLO, *Il ruolo dell'Anac nel sistema di tutela del segnalante illeciti (o whistleblower) contro le ritorsioni*, in *Rivista italiana del diritto del lavoro*, 4, 2024, pp. 581 ss.; A. RENZI, *Quando la trasparenza non previene la corruzione: whistleblowing e riservatezza*, in *Giorn. dir. amm.*, 2020, pp. 357 ss.; P. RUBECHINI, *Della delazione virtuosa. La segnalazione di illecito quale strumento di protezione dell'interesse generale*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, 2, 2024, pp. 409 ss.; L. TOMASSI, *Il rapporto tra diritto alla riservatezza del segnalante e diritto di difesa del segnalato nella disciplina del* whistleblowing, in *Rivista di Diritto ed Economia dei Comuni*, 2, 2024, pp. 99 ss.; R. TONELLI, Whistleblowing *o non* whistleblowing*? È (sempre) questo il dilemma. Ancora sui limiti della tutela in favore del dipendente-segnalante*, in *Rivista italiana del diritto del lavoro*, 4, 2024, pp. 612 ss.; S. VILLAMENA, *Il* whistleblowing *pubblico,* in *Dir. e proc. amm.*, 2019, pp. 841 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*, 2, 2023, pp. 813 ss.

[8] Sulla trasparenza la bibliografia è assai cospicua. Fra gli altri, si v. soprattutto: AA.VV., *L'amministrazione pubblica tra riservatezza e trasparenza: atti del 35° Convegno di studi di scienza dell'amministrazione (Varenna 1989)*, Giuffré, Milano, 1991; A. BONOMO, *Informazione e pubbliche amministrazioni dall'accesso ai documenti alla disponibilità delle informazioni*, Cacucci, Bari, 2012; E. CARLONI, *Il paradigma trasparenza. Amministrazioni, informazione, democrazia*, Il Mulino, Bologna, 2022; ID., *L'amministrazione aperta: regole strumenti limiti dell'open government*, Maggioli, Rimini, 2014; ID., *Nuove prospettive della trasparenza amministrativa: dall'accesso ai documenti alla disponibilità delle informazioni*, in *Dir. pubbl.*, 2005, 2, pp. 573 ss.; ID. *Alla luce del sole. Trasparenza amministrativa e prevenzione della corruzione*, in *Dir. amm.*, 2019, pp. 497 ss.; B. CAVALLO (a cura di), *Il procedimento amministrativo tra semplificazione partecipata e pubblica trasparenza*, Giappichelli, Torino, 2001; G. CLEMENTE DI SAN LUCA, *Diritto di accesso e interesse pubblico*, Jovene, Napoli, 2006; C. COLAPIETRO, *La "terza generazione" della trasparenza amministrativa. Dall'accesso documentale all'accesso generalizzato, passando per l'accesso civico*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2016; A. CONTIERI, *Trasparenza e accesso civico*, in *Nuove Autonomie*, 3, 2014, pp. 563 ss.; A. CORRADO, *Conoscere per partecipare: la strada tracciata dalla trasparenza amministrativa*, ESI, Napoli, 2018; D.U. GALETTA, *Accesso civico e trasparenza della Pubblica Amministrazione alla luce delle (previste) modifiche alle disposizioni del Decreto*

ISSN 2036-7821

nell'ordinamento e strettamente connesso alla partecipazione, la cui realizzazione, prima della l. 190/2012 e del d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33[9], veniva principalmente affidata ad una serie di istituti disciplinati dalla l. 7 agosto 1990, n. 241 e, in particolare, al diritto di accesso documentale – funzionalizzata (anche) a prevenire la eventuale *maladministration*[10].

Trasparenza e *whistleblowing*, pur condividendo parte delle finalità cui sono vocati, intrattengono un rapporto generalmente ricostruito in termini conflittuali. Ciò in quanto la prevenzione della corruzione si realizza: attraverso la tutela della riservatezza del segnalante (oltre che di una serie di soggetti a questo collegati) e la non ostensibilità della segnalazione mediante il diritto di accesso, nel caso del *whistleblowing*; ma anche tramite molteplici istituti tesi a garantire l'accessibilità totale di dati e documenti detenuti dalle PP.AA. e, conseguentemente, il controllo diffuso

---

Legislativo n. 33/2013, in *www.federalismi.it*, 5, 2016; ID., *La trasparenza, per un nuovo rapporto tra cittadino e pubblica amministrazione: un'analisi storico-evolutiva, in una prospettiva di diritto comparato ed europeo*, in *Riv. It. Dir. Pubbl. Com.*, 2016, pp. 1019 ss.; C.E. GALLO, S. FOÀ, voce *Accesso agli atti amministrativi*, in *Dig. Disc. Pubbl.*, vol. Agg., 2000; G. GARDINI, *Il codice della trasparenza: un primo passo verso il diritto all'informazione amministrativa?*, in *Giornale dir. amm.*, 2014, pp. 875 ss.; ID., *Il paradosso della trasparenza in Italia: dell'arte di rendere oscure le cose semplici*, in *www.federalismi.it*, 1, 2017; G. GARDINI, M. MAGRI (a cura di), *Il Foia italiano: vincitori e vinti*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna, 2019; F. LOMBARDI, *La trasparenza tradita*, Esi, Napoli 2021; F. MERLONI (a cura di), *Introduzione all'e-government*, Giappichelli, Torino, 2005, pp. 153 ss.; ID. (a cura di), *La trasparenza amministrativa*, Giuffrè, Milano, 2008; ID., *Le misure amministrative di contrasto alla corruzione*, in *Astrid Rassegna*, 18, 2013; F. MERLONI e A. PIRNI, *Etica per le istituzioni. Un lessico*, Donzelli editore, Roma, 2021; A.G. OROFINO, *La trasparenza oltre la crisi. Accesso, informatizzazione e controllo civico*, Cacucci, Bari, 2020; A. PAJNO, *Il principio di trasparenza alla luce delle norme anticorruzione*, in *Giust. civ.*, 2015, pp. 213 ss.; B. PONTI (a cura di), *La trasparenza amministrativa dopo il d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna (RN), 2013; ID. (a cura di), *Nuova trasparenza amministrativa e libertà di accesso alle informazioni*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna (RN), 2016; A. ROMANO TASSONE, *A chi serve il diritto d'accesso. Riflessioni sulla legittimazione e modalità di esercizio del diritto di accesso nella legge n. 241 del 1990*, in *Dir. amm.*, 1995, pp. 315 ss.; A. SANDULLI, *La casa dai vetri oscurati: i nuovi ostacoli all'accesso ai documenti*, in *Giornale dir. amm.*, 6, 2007, pp. 669 ss.; ID., *L'accesso ai documenti amministrativi*, in *Giornale dir. amm.*, 1995, pp. 1061 ss.; M.A. SANDULLI (a cura di), *Codice dell'azione amministrativa*, Giuffrè, Milano, 2011; ID., voce *Accesso alle notizie e ai documenti amministrativi*, in *Enc. dir.*, vol. Agg. IV, Giuffrè, Milano, 2000, pp. 1 ss.; M. SAVINO, *La nuova disciplina della trasparenza amministrativa*, in *Giornale dir. amm.*, 8-9, 2013, pp. 795 ss.; ID., *Il FOIA italiano. La fine della trasparenza di Bertoldo*, in *Giornale dir. amm.*, 5, 2016, pp. 593 ss.; M. SINISI, *I diritti di accesso e la discrezionalità amministrativa*, Cacucci, Bari, 2020; M.R. SPASIANO, *Trasparenza e qualità dell'azione amministrativa*, in *Nuove autonomie*, 2005, pp. 945 ss.; G. TERRACCIANO, *La trasparenza amministrativa da valore funzionale alla democrazia partecipativa a mero (utile?) strumento di contrasto della corruzione*, in *Amministrativamente*, 7-9, 2015, pp. 1 ss.; S. VILLAMENA, *Il c.d. FOIA (o accesso civico 2016) e il suo coordinamento con istituti consimili*, in *www.federalismi.it*, 23, 2016.

[9] In realtà, è stato l'art. 11, d.lgs. 27 ottobre 2009, n. 150, a definire, per la prima volta, la trasparenza come «accessibilità totale» (anche attraverso la pubblicazione dei dati, informazioni e documenti indicati nella disposizione), riconoscendo ad essa la natura di «livello essenziale delle prestazioni» ai sensi dell'art. 117, co. 2, lett. m), Cost.

[10] F. MERLONI, *La trasparenza come strumento di lotta alla corruzione tra legge n. 190 del 2012 e d.lgs. 33 del 2013,* in B. PONTI (a cura di), *La trasparenza amministrativa dopo il d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33,* Maggioli, Santarcangelo di Romagna (RN), 2013, pp. 17 ss., 18, evidenzia che la trasparenza costituisce «un fondamentale mezzo per consentire l'emersione dei fenomeni corruttivi e per mantenere la giusta "pressione" dei cittadini sul corretto e imparziale svolgimento dell'azione amministrativa (e sui comportamenti imparziali dei funzionari)».

ISSN 2036-7821

dei cittadini sull'attività e sull'organizzazione amministrativa, nel caso della trasparenza.
Scopo del presente lavoro è quello di descrivere il rapporto fra *whistleblowing* e trasparenza, al fine di verificare se tale relazione sia sempre ricostruibile in termini conflittuali.
Per fare ciò risulta necessario, anzitutto, chiarire cosa si intenda per trasparenza amministrativa e descrivere la 'tormentata' disciplina del *whistleblowing*; per poi verificare se quest'ultimo istituto – nonostante la normativa a sua tutela rappresenti generalmente un'eccezione al diritto di accesso – possa costituire uno strumento attraverso il quale realizzare (anche) la trasparenza amministrativa e gli altri fini cui quest'ultima è vocata, con particolare riferimento alla partecipazione, con cui il principio in parola intrattiene un rapporto di reciproca strumentalità.

2. L'evoluzione normativa della trasparenza e degli strumenti a suo servizio: brevi cenni.

La trasparenza è stata per la prima volta inclusa espressamente nell'ordinamento con la l. 241/1990, ed ha anzitutto contribuito a modellare il rapporto fra privato e P.A. diversamente dal passato. Tale avvento legislativo trova ragion d'essere nello squilibrio eccessivamente marcato del rapporto in parola, caratterizzato dalla impermeabilità del potere amministrativo, dalla pressoché totale assenza di strumenti di partecipazione al suo svolgimento, dalla elevata opacità delle decisioni.
Con la trasparenza, intesa come conoscibilità dell'attività della P.A., dunque, il Legislatore si propone di provare a ridimensionare questo squilibrio: si tratta di un'opera di vera e propria democratizzazione dell'attività amministrativa.
In questa prospettiva culturale, la sua realizzazione viene 'affidata' a molteplici istituti, tra i quali figurano l'obbligo di comunicazione di avvio del procedimento e dei motivi ostativi all'accoglimento dell'istanza, nonché, più in generale, l'obbligo di motivazione e soprattutto il diritto accesso documentale, ossia quello strumento attraverso cui ottenere la conoscenza dei documenti necessari a tutelare la situazione giuridica soggettiva del richiedente, portatore di un interesse diretto, concreto ed attuale collegato al documento di cui si chiede l'ostensione[11].
Negli ultimi due lustri il Legislatore ha fatto nuovamente ricorso alla trasparenza con una diversa e più specifica finalità: la prevenzione della corruzione amministrativa.
Ad onor del vero, nonostante questa nuova finalità della trasparenza sia stata avvertita come una novità, l'uso della stessa a fini anticorruttivi era emerso sul finire degli anni '80 del secolo scorso. Già a quel tempo la dottrina aveva osservato che essa «esprime "la tendenza a dissipare il mistero che circonda l'amministrazione" [anche

[11] Sul tema sia consentito rinviare a F. LOMBARDI, *La trasparenza tradita* cit., pp. 19 ss.

ISSN 2036-7821

perché] ciò che è segreto è talvolta corrotto, spesso non corretto»[12]. D'altronde, l'analisi della giurisprudenza amministrativa disvela con facilità che la genesi del principio di trasparenza sia rinvenibile in quegli ambiti materiali che solo dopo molti anni la normativa anticorruzione avrebbe individuato come coincidenti con le principali 'aree di rischio' corruttivo[13].

Nel pacchetto normativo anticorruzione la trasparenza 'cambia pelle'. Mentre nella l. 241 le è di fatto preclusa la possibilità di essere utilizzata come strumento di controllo diffuso dell'operato dei pubblici poteri, viceversa con la l. 190/2012 (e il successivo d.lgs. 33/2013) ne diventa lo strumento principale. Così, investita di una ulteriore 'missione', la trasparenza viene dotata anche di 'nuove armi', idonee a combattere e a prevenire le situazioni di cattiva amministrazione, ossia tutte quelle in cui l'attività della P.A. sia condizionata da interessi che impropriamente impediscono di realizzare adeguatamente l'interesse pubblico. Tali armi consistono anzitutto negli obblighi di pubblicità proattiva e nel complementare *accesso civico semplice* (previsti dal d.lgs. 33/2013), ossia nell'accesso riconosciuto a chiunque e riguardante dati, informazioni e documenti oggetto di pubblicazione obbligatoria che la P.A. omette di pubblicare[14]; e, successivamente, nell'*accesso civico 'generalizzato'* (introdotto dal d.lgs. 25 maggio 2016, n. 97), relativo a dati e documenti ulteriori rispetto a quelli oggetto

[12] Così G. QUADRI, *Riservatezza e trasparenza nell'esperienza costituzionale*, in AA.VV., *L'amministrazione pubblica tra riservatezza e trasparenza: atti del 35° Convegno di studi di scienza dell'amministrazione (Varenna 1989)*, Giuffré, Milano, 1991, pp. 23 ss., 25.

[13] A ben vedere, dall'analisi della giurisprudenza precedente alla l. 241/1990 è emerso che, secondo il G.A., la trasparenza avrebbe dovuto regolare l'intera attività amministrativa, con riguardo soprattutto a settori particolarmente 'sensibili', quali le concessioni, le procedure contrattuali e, più nello specifico, gli appalti pubblici, le procedure concorsuali e quelle di gestione del personale pubblico, la erogazione di contributi e di sussidi economici. Sul punto si v., tra le varie: Cons. Stato, 16 maggio 1988, n. 42; TAR Puglia, Bari, 16 dicembre 1989, n. 581; TAR Lazio, Latina, 17 aprile 1987, n. 232; TAR Sardegna, Cagliari, 17 febbraio 1989, n. 79; C. di Stato, 8 aprile 1989, n. 365. Ad attentamente riflettere, appare interessante evidenziare che gli ambiti materiali nei quali la giurisprudenza ha cominciato ad esprimersi con pronunce riferite al principio di trasparenza coincidono in parte con quelle che la disciplina cd. anticorruzione chiamerà 'aree di rischio generali'. Sulla nozione di 'aree di rischio' sia consentito rinviare a F. LOMBARDI, *La sicurezza nei luoghi di lavoro tra reato e malamministrazione negli strumenti di prevenzione amministrativa della corruzione*, in *www.giustamm.it*, 6, 2017, p. 2.

[14] A. BONOMO, *Il Codice della trasparenza e il nuovo regime di conoscibilità dei dati pubblici*, in *Istituzioni del federalismo*, 3-4, 2013, pp. 725 ss., 739, osserva però che l'accesso civico «è esercitabile non solo quando i dati non siano stati affatto pubblicati, ma anche (e soprattutto) ogni qual volta la pubblicazione appaia incompleta, inesatta, inadeguata quanto alle modalità o ai tempi di pubblicazione. […] Così inteso, l'accesso civico assume una portata più estesa, in quanto diventa strumento di collaborazione e di stimolo per la pubblicazione e per l'individuazione delle modalità più appropriate per assolvere agli obblighi di diffusione e in generale per la realizzazione dei diritti che conseguono alla qualificazione dei documenti come pubblici». Dello stesso avviso è anche B. PONTI, *Il regime dei dati oggetto di pubblicazione obbligatoria: i tempi, le modalità e i limiti della diffusione; l'accesso civico; il diritto al riutilizzo (artt. 4, 5, 7-9, 52 commi 2 e 3, 53)*, in ID. (a cura di), *La trasparenza amministrativa* cit., pp. 75 ss., 99, il quale sottolinea che «il diritto di accesso civico è esercitabile non solo con riferimento al momento della pubblicazione, ma anche con riferimento al contenuto dell'obbligo, ed al modo con cui tale obbligo deve essere assolto».

ISSN 2036-7821

di pubblicazione obbligatoria[15].
Con l'intervento legislativo che ha disposto la nascita di quest'ultimo istituto, la trasparenza, che viene investita anche di ulteriori finalità, conosce, in qualche modo, 'lo zenit' della sua evoluzione. Essa viene intesa come «accessibilità totale dei dati e documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, il cui scopo è quello di tutelare i diritti dei cittadini, promuovere la partecipazione degli interessati all'attività amministrativa e favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche»[16].
E però, a dispetto delle notevoli aspettative riposte sull'accesso civico generalizzato, che avrebbe dovuto spalancare le porte della P.A. al *quisque de populo*, questo strumento è parso ben presto una «formula insincera», in quanto «promette piu` di quel che puo` dare»[17].
L'accesso *generalizzato* conosce infatti numerosi limiti, che sono stati considerati anche più incisivi rispetto a quelli previsti per l'accesso documentale[18]. Per entrambi gli istituti l'ostensibilità è esclusa, tra l'altro, qualora una norma di legge, sulla base di una valutazione preventiva e generale, per tutelare interessi prioritari e fondamentali, vieti l'accesso o la divulgazione[19]. Un limite di questo tipo – che è stato definito dall'Anac quale eccezione assoluta al diritto di accesso civico *generalizzato*[20] – è rinvenibile nell'ambito della normativa che disciplina il *whistleblowing* (ossia la segnalazione degli illeciti commessi sul luogo di lavoro), attraverso la previsione di strumenti volti a tutelare la riservatezza dell'individuo segnalante e (oggi anche) di altri soggetti a quest'ultimo (col)legati.

3. Breve ricostruzione dell'evoluzione e dell'attuale assetto della disciplina del whistleblowing.

Il *whistleblowing* è stato introdotto nell'ordinamento italiano dalla l. 190/2012 – che ha modificato il d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165 sul pubblico impiego, inserendo l'art. 54 *bis* – e rappresenta uno dei principali strumenti di prevenzione della corruzione

[15] Il d.lgs. 97/2016 ha introdotto nell'ordinamento italiano un modello ispirato al *Freedom of Information Act*, nel quale alla trasparenza di natura 'proattiva' viene affiancata quella di natura 'reattiva', in quanto generata dalle istanze di conoscenza avanzate dagli interessati. Sul punto si v. *Il* freedom of information act *italiano e i rischi della trasparenza digitale*, in *www.federalismi.it*, 23, 2016, pp. 2 ss., 7.
[16] Art. 1, d.lgs. 33/2013.
[17] Cosi` C. MARZUOLI, *Trasparenza e chiunque (brevi note)*, in E. CARLONI , A. PIOGGIA, B. PONTI (a cura di), *Lo sguardo del giurista all'amministrazione in trasformazione*, Giappichelli, 2021, 247 ss., 257.
[18] Sul punto si v. C. CUDIA, *Pubblicità e diritto alla conoscibilità*, in B. PONTI (a cura di), *Nuova trasparenza amministrativa* cit., pp. 93 ss. 112,
[19] Si v. art. 24, co. 1, l. 241/1990 e art. 5 *bis*, co. 3, d.lgs. 33/2013.
[20] Sul punto si v. Delibera Anac n. 1309 del 28 dicembre 2016, avente ad oggetto «Linee guida recanti indicazioni operative ai fini della definizione delle esclusioni e dei limiti all'accesso civico di cui all'art. 5 co. 2 del d.lgs. 33/2013».

ISSN 2036-7821

amministrativa. Esso viene regolato attraverso la previsione di un sistema di tutela del dipendente che, appunto, venuto a conoscenza di fatti e atti illeciti in ragione del rapporto di lavoro, li abbia segnalati (*blowing the whistle*) al proprio superiore gerarchico (ovvero alla Corte dei conti o all'autorità giudiziaria).

Gli strumenti previsti dal legislatore a tutela del segnalante consistevano principalmente nel divieto di adozione, nei confronti dello stesso, di misure discriminatore[21] (la cui eventuale adozione avrebbe dovuto essere segnalata al Dipartimento della funzione pubblica[22], competenza poi attribuita all'Autorità nazionale anticorruzione)[23]; nel divieto di rivelazione, senza il suo consenso, dell'identità dell'autore della segnalazione nei procedimenti disciplinari, salvo che nelle ipotesi in cui ciò risultasse indispensabile per la difesa dell'incolpato[24]; e nella sottrazione delle segnalazioni dal diritto di accesso regolato dalla l. 241/1990[25].

Il *whistleblowing*, che ha fatto ingresso 'timidamente' nell'ordinamento italiano, ha subito nel corso del tempo profonde modifiche ed è divenuto 'adulto' grazie ai vari interventi legislativi che lo hanno riguardato[26]. E così, dopo solo cinque anni dalla sua introduzione, è stata approvata la l. 30 novembre 2017, n. 179, di riforma, generalizzazione e di perfezionamento dell'istituto.

Tra le novità più rilevanti apportate dalla l. 179/2017 rientrano: l'estensione anche al settore privato del campo di applicazione della disciplina del *whistleblowing*, che è rivolta anche ai destinatari del d.lgs. 8 giugno 2001, n. 231[27]; l'ampliamento dei soggetti cui poter indirizzare la segnalazione, tra questi figurando anche il Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza (Rpct) e l'Anac[28];

---

[21] L'art. 54 *bis*, co. 1, d.lgs. 165/2001 prevedeva che «Fuori dei casi di responsabilità a titolo di calunnia o 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 o all'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC), 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».

[22] Così disponeva l'art. 54 *bis*, co. 3, d.lgs. 165/2001.

[23] L'art. 19, co. 5, lett. a), d.l. 24 giugno 2014, n. 114, conv. in l. 11 agosto 2014, n. 114, prevede che l'Anac riceve «notizie e segnalazioni di illeciti», anche nelle forme dell'art. 54 bis, d.lgs. 165/2001.

[24] L'art. 54 *bis*, co. 2, d.lgs. 165/2001 disponeva che «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».

[25] Così disponeva l'art. 54 *bis*, co. 4, d.lgs. 165/2001.

[26] G. DE SANTIS, Whistleblowing*: esercizio di virtù civica* cit., p. 365.

[27] La l. 179/2017 ha aggiunto tre nuovi commi (2 *bis*, 2 *ter* e 2 *quater*) all'art. 6 del d.lgs. n. 231/2001.

[28] L'art. 54 *bis*, co. 1, d.lgs. 165/2001 prevedeva che «Il pubblico dipendente che, nell'interesse dell'integrità della pubblica amministrazione, segnala al responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza di cui all'articolo 1, comma 7, della legge 6 novembre 2012, n. 190, ovvero all'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC), o denuncia all'autorità giudiziaria ordinaria o a quella contabile, condotte illecite di cui è venuto a conoscenza in ragione del proprio rapporto di lavoro non può essere sanzionato, demansionato, licenziato,

ISSN 2036-7821

«la enfatizzazione della vocazione "altruistica"»[29] del *whistleblowing* (segnalazioni o denunce possono essere effettuate solo «nell'interesse dell'integrità della pubblica amministrazione»[30]), al fine di «escludere dalla protezione gli "egoistic-blowers" (autori di segnalazioni personalistiche e pretestuose non portatrici di alcun interesse pubblico)»[31].

Per effetto della l. 179/2017, «da strumento straniero di delazione interessata [...] il *whistleblowing* si accredita come modello efficiente e responsabile per il contrasto alla corruzione pubblica e privata e per la prevenzione delle condotte illecite»[32].

Un ulteriore passo in avanti nella regolazione del *whistleblowing* si è avuto da ultimo con la direttiva UE n. 1937/2019 sulla protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell'Unione europea, recepita dallo Stato Italiano, con più di un anno di ritardo rispetto al termine fissato dalla direttiva, con il d.lgs. 24/2023[33]. Per effetto di tale nuovo intervento normativo sono state consolidate le tutele a protezione dei *whistleblowers* e vi è stata «l'affermazione di una nuova visione di queste figure, un tempo considerate dai più decisamente scomode»[34].

Le novità apportate dalla nuova disciplina sono numerose: «l'obiettivo perseguito dal legislatore è quello di incoraggiare segnalazioni, divulgazioni pubbliche o denunce, al fine di far emergere, e così prevenire e contrastare, fatti illeciti di diversa natura»[35].

È stato innanzitutto ampliato l'ambito soggettivo di applicazione della normativa a tutela dei *whistleblowers* – che è rivolta a tutti i «soggetti del settore pubblico» e del «settore privato», come definiti nell'art. 2, co. 1, lett. p) e q), d.lgs. 24/2023 –, soprattutto attraverso l'estensione del novero delle persone protette[36] e la precisazione che la segnalazione può essere effettuata anche quando il rapporto giuridico non è più (o non è ancora) in corso[37]; ma anche mediante l'inclusione nella

---

trasferito, o sottoposto ad altra misura organizzativa avente effetti negativi, diretti o indiretti, sulle condizioni di lavoro determinata dalla segnalazione».

[29] G. DE SANTIS, Whistleblowing*: esercizio di virtù civica* cit., p. 372.

[30] Si v. art. 54 *bis*, co. 1, d.lgs. 165/2001.

[31] G. DE SANTIS, Whistleblowing*: esercizio di virtù civica* cit., p. 372.

[32] P. RUBECHINI, *Della delazione virtuosa* cit., p. 412.

[33] Che abroga l'art. 54 *bis*, d.lgs. 165/2001 (si v. art. 23, d.lgs. 24/2023).

[34] P. RUBECHINI, *Della delazione virtuosa* cit., p. 415.

[35] Delibera Anac 12 luglio 2023, n. 311, con cui sono state approvate le «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», p. 24.

[36] Si v. l'art. 3, d.lgs. 24/2023, che elenca tutti i soggetti del settore pubblico e privato cui si applicano le disposizioni del d.lgs. 24/2023. Per verificare le novità introdotte rispetto alla precedente disciplina e il conseguente ampliamento dell'ambito soggettivo di applicazione della normativa relativa al *whistleblowing* si v. Delibera Anac n. 311/2023 cit., pp. 18 ss.

[37] La segnalazione può essere effettuata non solo quando il rapporto giuridico è in corso, ma anche quando il rapporto giuridico non è ancora iniziato (se le informazioni sulle violazioni sono state acquisite durante il processo di selezione o in altre fasi precontrattuali), durante il periodo di prova e in seguito allo scioglimento del

ISSN 2036-7821

categoria dei destinatari delle misure protettive di figure solo indirettamente legate al soggetto che effettua la segnalazione[38].

In realtà, rispetto alla precedente regolazione risulta ampliato non solo l'ambito soggettivo ma anche l'ambito oggettivo di applicazione della disciplina a tutela del segnalante[39]. Tra le «violazioni» segnalabili rientrano infatti tutti quei «comportamenti, atti od omissioni che ledono l'interesse pubblico o l'integrità dell'amministrazione pubblica o dell'ente privato» e che consistono: in illeciti amministrativi, contabili, civili o penali; nelle condotte illecite rilevanti ai sensi del d.lgs. 231/2001 e nella violazione dei modelli di organizzazione e gestione ivi previsti; nonché in tutte quelle forme ulteriori di illecito cui fa riferimento la direttiva 1937/2019, consistenti nella violazione di norme relative a settori considerati particolarmente rilevanti in ambito europeo, dal punto di vista sociale, economico e della sicurezza degli Stati Membri[40].

È stato peraltro ampliato anche il contenuto della segnalazione, che riguarda «informazioni sulle violazioni» che si siano già verificate ma che, proprio in considerazione del carattere preventivo dello strumento, possono essere anche solo potenziali, qualora il *whistleblower* ritenga che le stesse potrebbero essere commesse sulla scorta di elementi concreti[41].

La nuova disciplina contiene inoltre un articolato sistema di regole a tutela del

---

rapporto giuridico, purché le informazioni sulle violazioni siano state acquisite prima dello scioglimento del rapporto stesso (art. 3, co. 4, d.lgs. 24/2023).

[38] Si fa riferimento ai c.d. facilitatori – persona fisiche che assistono «una persona segnalante nel processo di segnalazione, operante all'interno del medesimo contesto lavorativo e la cui assistenza deve essere mantenuta riservata» (art. 2, co. 1, lett. h, d.lgs. 24/2023) –, ai colleghi del soggetto segnalante, che lavorano nel medesimo contesto lavorativo dello stesso e che hanno con tale soggetto un rapporto abituale e corrente, alle persone inserite nel medesimo contesto lavorativo del *whistleblower*, che sono legate ad esso da uno stabile legame affettivo o di parentela entro il quarto grado, agli enti di proprietà della persona segnalante o per i quali la stessa lavora, nonché agli enti che operano nel medesimo contesto lavorativo del segnalante (art. 3, co. 5, d.lgs. 24/202)3. Si tratta di figure non previste e non tutelate dalla precedente disciplina, in merito alle quali si v. anche Delibera Anac n. 311/2023 cit., pp. 20 ss. e pp. 54 ss. Sul tema si v. anche Tar Lazio, Roma, sez. II, 31 gennaio 2025, n. 2267.

[39] In merito alla delimitazione dell'ambito oggettivo di applicazione della previgente disciplina a tutela del segnalante, si v. la delibera Anac n. 469 del 9 giugno 2021 «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*)», secondo cui «I fatti illeciti oggetto delle segnalazioni whistleblowing comprendono non solo le fattispecie riconducibili all'elemento oggettivo dell'intera gamma dei delitti contro la pubblica amministrazione di cui al Titolo II, Capo I, del codice penale16, ma anche tutte le situazioni in cui, nel corso dell'attività amministrativa, si riscontrino 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. Si deve ritenere che la categoria di fatti illeciti comprenda, almeno per alcune fattispecie di rilievo penale, anche la configurazione del tentativo, ove ne sia prevista la punibilità». Per verificare come è mutato l'ambito oggettivo di applicazione della normativa in materia di whistleblowing, rispetto alla vecchia disciplina si v. Delibera Anac n. 311/2023 cit., pp. 24 ss.

[40] Si v. l'art. 2, comma 1, d.lgs. 24/2023 e l'art. 2, Direttiva UE n. 1937/2019.

[41] Cfr. art. 2, co. 1, lett. b), d.lgs. 24/2023, art. 5, co. 2, Direttiva UE n. 1937/2019 e Delibera Anac n. 311/2023 cit., p. 24.

ISSN 2036-7821

segnalante che in parte conferma gli strumenti di tutela già presenti nella precedente normativa ed in parte li incrementa. È previsto un generale obbligo di riservatezza su tutto ciò che concerne l'identità del segnalante, che non può essere rivelata, senza il consenso espresso della stessa persona che effettua la segnalazione[42]. L'identità di quest'ultima: nei procedimenti penali «è coperta dal segreto nei modi e nei limiti previsti dall'articolo 329 del codice di procedura penale»; nei procedimenti dinanzi alla Corte dei conti «non può essere rivelata fino alla chiusura della fase istruttoria»; nei procedimenti disciplinari «non può essere rivelata, ove la contestazione dell'addebito disciplinare sia fondata su accertamenti distinti e ulteriori rispetto alla segnalazione, anche se conseguenti alla stessa. Qualora la contestazione sia fondata, in tutto o in parte, sulla segnalazione e la conoscenza dell'identità della persona segnalante sia indispensabile per la difesa dell'incolpato, la segnalazione sarà utilizzabile ai fini del procedimento disciplinare solo in presenza del consenso espresso della persona segnalante alla rivelazione della propria identità»[43].

E però, le tutele garantite non sono limitate alla protezione della riservatezza del *whistleblower*. Sono infatti disciplinate diverse e ulteriori misure volte ad evitare la ritrosia dei dipendenti ad effettuare le segnalazioni[44], tra cui il divieto di ritorsioni sul luogo di lavoro[45] – assicurato anche attraverso l'inversione dell'onere della prova nei

[42] Una delle novità dell'attuale regolazione del *whistleblowing* è rappresentata dal fatto che, diversamente dal passato, è garantita la riservatezza non solo del segnalante, ma anche di qualsiasi altra informazione o elemento della segnalazione dal cui disvelamento si possa dedurre direttamente o indirettamente l'identità dello stesso. Si v. Delibera Anac n. 311/2023 cit., pp. 49 ss., cui si rinvia per approfondire tutte le differenze rilevate, in tema di tutela dell'identità del segnalante, rispetto a quanto previsto dalla vecchia disciplina.

[43] Così dispone l'art. 12, d.lgs. 24/2023. Tale previsione era già presente nell'art. 54 *bis*, d.lgs. 165/2001, nella versione successiva alle modifiche apportate con la l. 179/2017.

[44] All'insieme delle tutele riconosciute al segnalante «si devono ascrivere anche le limitazioni della responsabilità rispetto alla rivelazione e alla diffusione di alcune categorie di informazioni. Si tratta di limitazioni che operano al ricorrere di determinate condizioni in assenza delle quali vi sarebbero conseguenze in termini di responsabilità penale, civile, amministrativa» (Delibera Anac n. 311/2023, p. 68. In tale delibera – pp. 68 ss. – vengono indicate, in relazione alle ipotesi di limitazione della responsabilità, anche le differenze e le novità apportate rispetto alla precedente disciplina). Nello specifico, l'art. 20, d.lgs. 24/2023, dispone che «Non è punibile l'ente o la persona di cui all'articolo 3 che riveli o diffonda informazioni sulle violazioni coperte dall'obbligo di segreto, diverso da quello di cui all'articolo 1, comma 3, o relative alla tutela del diritto d'autore o alla protezione dei dati personali ovvero riveli o diffonda informazioni sulle violazioni che offendono la reputazione della persona coinvolta o denunciata, 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 e la segnalazione, la divulgazione pubblica o la denuncia all'autorità giudiziaria o contabile è stata effettuata ai sensi dell'articolo 16. Quando ricorrono le ipotesi di cui al comma 1, è esclusa altresì ogni ulteriore responsabilità, anche di natura civile o amministrativa».

[45] Si v. l'art. 17, d.lgs. 24/2023 e l'art. 19, Direttiva UE n. 1937/2019. L'art. 19, co. 3, d.lgs. 24/2023 prevede inoltre che «Gli atti assunti in violazione dell'articolo 17 sono nulli» e che i soggetti licenziati a causa della segnalazione hanno diritto a essere reintegrati nel posto di lavoro. È bene precisare che per ritorsione si intende «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» (art. 1, co. 1, lett. m), d.lgs. 24/2023). La nozione e la disciplina delle ritorsioni è mutata rispetto alla precedente

ISSN 2036-7821

procedimenti giudiziari o amministrativi o comunque nelle controversie stragiudiziali aventi ad oggetto l'accertamento di condotte, omissioni o atti di natura ritorsiva e nei giudizi promossi per ottenere il risarcimento del danno arrecato al segnalante[46] –, la sottrazione della segnalazione dal diritto di accesso sia documentale che civico[47], la introduzione di misure di sostegno[48] in favore dei *whistleblowers* che consistono in forme di assistenza gratuita, in Italia garantita attraverso il coinvolgimento dei c.d. Enti del terzo settore[49] e la previsione di diversi canali di segnalazione, interni ed esterni[50].

In definitiva, il d.lgs. 24/2023 si articola in varie disposizioni volte a garantire la tutela delle persone che «segnalano violazioni di disposizioni normative nazionali o dell'Unione europea che ledono l'interesse pubblico o l'integrità dell'amministrazione pubblica» (o dell'ente privato)[51], ritenendo irrilevanti, ai fini della protezione del *whistleblower*, i motivi che lo hanno indotto ad effettuare la segnalazione[52] e, al tempo stesso, non considerando «segnalazioni di *whistleblowing* quelle aventi ad oggetto una contestazione, rivendicazione o richiesta legata ad un interesse di carattere personale del segnalante»[53].

L'attuale disciplina in materia di *whistleblowing* riconosce dunque la centralità della figura del segnalante, «che transita dal ruolo di delatore a quello di difensore del pubblico interesse, si apre all'estensione delle tutele tra pubblico e privato e appare in grado di rispondere all'esigenza di collaborazione "sul campo" che le istituzioni avvertono come indispensabile»[54].

4. Whistleblowing e trasparenza tra difformità e assonanze.

Dalla breve descrizione della disciplina dei due istituti oggetto del presente saggio e basandosi, a dir così, su un'impressione 'a caldo', potrebbe ricavarsi che il rapporto fra gli stessi sia ricostruibile necessariamente in termini conflittuali. Un simile

---

regolazione. Sul punto si v. Delibera n. 311/2023 cit., pp. 62 ss. In giurisprudenza, tra le varie, si v. Cass., 9 maggio 2024, n. 12688; Cass., 27 giugno 2024, n. 17715.

[46] Si v. l'art. 17, d.lgs. 24/2023 e l'art. 19, Direttiva UE n. 1937/2019.

[47] Si v. l'art. 12, co. 8, d.lgs. 24/2023, che riprende quanto già previsto dalla vecchia disciplina.

[48] Si v. l'art. 20, Direttiva UE n. 1937/2019.

[49] L'art. 18, d.lgs. 24/2023 prevede che presso l'Anac è istituito «l'elenco degli enti del Terzo settore che forniscono alle persone segnalanti misure di sostegno», che «consistono in 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».

[50] Sui canali di segnalazione si v. Delibera Anac n. 311/2023 cit., pp. 35 ss. Sul tema si v. anche M. MAURINO, *La segnalazione di* whistleblowing *come strumento di prevenzione*, in T. ALESCI, M. COLACURCI, F. LOMBARDI (a cura di), *L'interferenza criminale nell'economia*. Modelli di prevenzione, Editoriale Scientifica, Napoli, 359 ss.

[51] Art. 1, d.lgs. 24/2023.

[52] Art. 16, co. 2, d.lgs. 24/2023.

[53] Delibera Anac n. 311/2023 cit., p. 31, che si riferisce all'art. 1, co. 2, d.lgs. 24/2023..

[54] P. RUBECHINI, *Della delazione virtuosa* cit., p. 416.

ISSN 2036-7821

assunto discende dal fatto che, come accennato, la normativa a tutela del *whistleblower* rappresenta un limite alla ostensibilità della segnalazione richiesta con l'esercizio del diritto di accesso, sia documentale che civico.

A tal proposito, la giurisprudenza ha più volte messo in evidenza che «la disciplina in materia di *whistleblowing* è derogatoria rispetto a quella generale in tema di ostensibilità degli atti della pubblica amministrazione», in quanto la trasparenza «è intesa come accessibilità totale alle informazioni»[55].

A dispetto di ciò, v'è da dire che il G.A. ha spesso interpretato in maniera particolarmente rigida le condizioni al ricorrere delle quali la segnalazione del *whistleblower* è sottratta all'accesso, esprimendosi più volte, sebbene sulla scorta della vecchia disciplina, sul rapporto tra accesso documentale e *whistleblowing*[56]. L'art. 54 *bis*, nella versione modificata nel 2017, prevedeva, tra i presupposti del *whistleblowing*, la necessità che la segnalazione fosse rivolta solo a determinati soggetti (RPCT, ANAC, Autorità giudiziaria ordinaria o contabile) e che fosse effettuata nell'interesse dell'integrità della P.A.

Sulla scorta di tale dato positivo, il Consiglio di Stato ha sostenuto che l'istituto vada interpretato «secondo le regole delle norme eccezionali» e che non possa essere applicato, stando a quanto disposto dall'art. 14 delle disposizioni sulla legge in generale, oltre i casi e i tempi considerati nella norma eccezionale. Per questa ragione ogni qualvolta si sia in presenza di una segnalazione non indirizzata ai soggetti che, secondo la legge, possono ricevere le segnalazioni, «e non motivata "nell'interesse dell'integrità della pubblica amministrazione" (come avviene quando vi confluiscano anche scopi essenzialmente di carattere personale o per contestazioni o rivendicazioni inerenti al rapporto di lavoro), la segnalazione stessa non è sottratta all'accesso previsto dagli articoli 22 e seguenti della legge 7 agosto 1990, n. 241»[57].

Nello stesso senso si era già espresso in precedenza il Tar Campania, che aveva avuto modo di mettere in rilievo che «se ogni denuncia di violazione dei diritti di lavoratori scaturita da situazioni di conflitto con i superiori fosse ascritta alla fattispecie del *whistleblowing* (che nasce, anche storicamente, da esigenze di contrasto di fenomeni corruttivi)» vi sarebbe una irragionevole compressione del diritto di accesso ai

[55] Cons. Stato, 28 gennaio 2020, n. 28.

[56] A tal proposito, L. TOMASSI, *Il rapporto tra diritto alla riservatezza del segnalante e diritto di difesa* cit., p. 103, osserva che «tanto in dottrina quanto in giurisprudenza, non sono mancati orientamenti e posizioni antitetiche, proprio sul rapporto tra il diritto alla riservatezza del segnalante e il diritto di difesa del segnalato»: «vi è chi ritiene che la particolare riservatezza attribuita all'identità del segnalante, oltre a rappresentare un regime derogatorio rispetto alla disciplina dettata dall'art. 22 e ss. della legge n. 241/1990, si rende necessaria affinché sia tutelato l'interesse pubblico e generale perseguito dall'amministrazione. Dall'altro lato, invero, vi è chi sostiene che il sacrificio imposto al segnalato, non potendo accedere ad un atto rispetto al quale è titolare di una situazione giuridicamente tutelata e collegata, sia eccessivamente sproporzionato».

[57] Cons. Stato, n. 28/2020.

ISSN 2036-7821

documenti che costituisce un principio generale dell'attività amministrativa[58].
La giurisprudenza che si è pronunciata in relazione alla regolazione previgente è stata quindi particolarmente rigida e molti dei principi dalla stessa espressi possono considerarsi validi pure alla luce della nuova disciplina del *whistleblowing*.
Anche nel d.lgs. 24/2023 è infatti precisata la necessità che le violazioni segnalate debbano consistere in comportamenti, atti o omissioni che ledano l'integrità della P.A. oltre che l'interesse pubblico. Il decreto specifica inoltre che, ai fini dell'applicazione delle garanzie apprestate dal legislatore, è necessario che il segnalante sia convinto che le violazioni denunciate siano vere, che le stesse risultino in contrasto con la tutela dell'interesse pubblico o dell'integrità dell'amministrazione pubblica, che la segnalazione sia effettuata attraverso uno dei canali previsti dalla legge, ma prevede, altresì, che «I motivi che hanno indotto la persona a segnalare o denunciare o divulgare pubblicamente sono irrilevanti ai fini della sua protezione»[59].
Al tempo stesso, il decreto in parola – come già evidenziato – dispone che non vanno considerate «segnalazioni di *whistleblowing* quelle aventi ad oggetto una contestazione, rivendicazione o richiesta legata ad un interesse di carattere personale del segnalante»[60]. A tal proposito, la recente giurisprudenza ha però chiarito che, stando alla normativa attualmente vigente, tra le segnalazioni escluse dalla disciplina del *whistleblowing* non rientrino quelle «c.d. ibride», ossia «le segnalazioni in cui, pur essendo potenzialmente intercettabile un interesse personale del segnalante, emergano profili tali da ritenere che la stessa sia finalizzata anche a promuovere l'interesse pubblico e l'integrità della amministrazione»[61].
Peraltro, nelle linee guida adottate dall'ANAC in materia di *whistleblowing* è precisato che «eventuali segnalazioni esterne presentate erroneamente ad un soggetto diverso da ANAC, che ritiene di non essere competente ratione materiae, devono essere trasmesse a quest'ultima, laddove il segnalante dichiari espressamente di voler beneficiare delle tutele di cui al d.lgs. 24/2023 o tale volonta` sia desumibile dalla segnalazione. Tali segnalazioni sono considerate "segnalazioni whistleblowing" e pertanto sottratte all'accesso documentale e accesso civico o generalizzato»[62].
Dalla nuova normativa può dunque ricavarsi, per un verso, che l'interesse egoistico del privato alla segnalazione ben può essere 'accidentalmente tutelato' e che la sussistenza dello stesso non esclude affatto l'operatività delle tutele apprestate dal legislatore e, per altro verso, che l'errore nella scelta del canale di segnalazione non può essere considerato 'fatale' ai fini dell'attivazione del sistema di tutele apprestato per il segnalante.

[58] Tar Campania, Napoli, 8 giugno 2018, n. 3880.
[59] Art. 16, d.lgs. 36/2023.
[60] Delibera Anac n. 311/2023 cit., p. 31, che si riferisce all'art. 1, co. 2, d.lgs. 24/2023.
[61] Tar Lazio, Roma, sez. V *quater*, 19 giugno 2025, n. 12117.
[62] Delibera Anac n. 311/2023 cit., p. 73.

ISSN 2036-7821

La disciplina del *whistleblowing*, ricostruita in questi termini, rappresenta quindi un chiaro limite alla trasparenza, soprattutto alla luce delle recenti modifiche normative.
Se però ciò è vero, da una parte, è vero anche, da un'altra parte, che il *whistleblowing* può costituire altresì, per certi aspetti, un valido 'alleato' della trasparenza: trattasi infatti di una misura attraverso cui è possibile 'conoscere meglio la P.A.' e, conseguentemente, uno strumento di trasparenza, intesa come conoscibilità e comprensibilità dell'azione e dell'organizzazione amministrativa.
Esso è anche un esempio paradigmatico di come riservatezza e trasparenza non siano sempre necessariamente interessi antagonisti: il *whistleblowing* rappresenta in particolare l'esempio di come a volte, attraverso la tutela della riservatezza del segnalante, possa essere realizzata la trasparenza.
A ciò si aggiunge la considerazione che *whistleblowing* e trasparenza condividono anche gran parte delle finalità cui sono vocati. Entrambi si configurano infatti come un'importante e indispensabile forma di collaborazione.
La trasparenza è uno strumento volto a consentire la partecipazione dei cittadini all'attività amministrativa e la collaborazione fra P.A. e privato nella realizzazione dell'interesse pubblico.
Le finalità ascrittele più di recente (dal 2013 al 2016) mettono ben in evidenza il cambiamento (rispetto al 1990) del legame con la partecipazione e con la collaborazione: tale legame avviene non più solamente per mezzo della conoscenza da parte del singolo dell'attività amministrativa che lo riguarda personalmente, bensì attraverso la ulteriore implementazione del tasso di democraticità dell'azione amministrativa conseguita mediante la conoscibilità totale di dati e documenti detenuti dalla P.A. ed il generalizzato controllo sociale sull'esercizio del potere pubblico.
La trasparenza è dunque una sola, ma ha molteplici finalità[63]: a quelle che le sono state ascritte dalla l. 241 se ne aggiungono altre. Essa è infatti rivolta anche a «tutelare i diritti dei cittadini», a «promuovere la partecipazione degli interessati all'attività amministrativa», nonché a «favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche»[64] .
La partecipazione è intesa quindi in senso più ampio rispetto alla mera partecipazione procedimentale, essa riferendosi all'attività amministrativa *tout court* considerata.
Ciò incide inevitabilmente anche sul rapporto tra soggetto che partecipa e collabora e l'interesse pubblico alla trasparenza, rapporto che non è sempre lo stesso: mentre con la l. 241 l'interesse alla trasparenza rappresenta un interesse 'accidentalmente conseguito', in quanto il privato utilizza strumenti volti alla tutela di un proprio

[63] Sul punto si v. F. MERLONI, A. PIRNI, *Etica per le istituzioni. Un lessico*, Donzelli Editore, 2021, p. 178.
[64] Art. 1, co. 1, D.Lgs. 33/2013.

ISSN 2036-7821

interesse personale e, accidentalmente, riesce a garantire anche la realizzazione di una maggiore trasparenza dell'attività della P.A.; con il d.gs. 33/2013 è l'interesse egoistico a divenire un interesse che può essere solo accidentalmente tutelato, poiché il privato partecipa e collabora per realizzare l'interesse pubblico e, in questo modo, può accidentalmente tutelare anche un interesse personale.

Considerazioni simili a quelle rivolte alla trasparenza possono riguardare anche il *whistleblowing* che rappresenta, secondo la dottrina, un esempio di collaborazione pre-procedimentale.

La collaborazione tra il privato e la P.A. non va infatti «confinata all'ambito di un procedimento formalmente avviato ai sensi dell'art. 2 della l. n. 241/1990». Oltre alla «collaborazione endo-procedimentale», vi è anche «una collaborazione pre-procedimentale e post-procedimentale». Un esempio di collaborazione pre-procedimentale è rappresentato dalle segnalazioni e dagli «esposti di privati alle autorità amministrative, che poi possono (e in alcuni casi, secondo alcuni indirizzi giurisprudenziali, devono) avviare formalmente procedimenti volti a reprimere comportamenti o attività poste in essere in violazione di norme o di provvedimenti»[65]. Tra queste forme di collaborazione pre-procedimentale rientra di certo la disciplina del *whistleblowing*[66]: il contrasto della corruzione e degli illeciti si realizza attraverso «la collaborazione di chi sta al suo interno che, proprio in ragione della funzione svolta e della sua collocazione, ha maggiori possibilità di percepire la condotta (potenzialmente) anomala»[67].

Tra persona segnalante e P.A. si instaura quindi un rapporto di mutuo sostegno e di reciproca collaborazione, in quanto la P.A. ha bisogno del segnalante «per diagnosticare l'anomalia che lo colpisce dall'interno e per perseguire gli obiettivi di interesse generale che stanno alla base del suo regolare funzionamento», ma, al tempo stesso, il segnalante ha bisogno delle tutele previste «dal Legislatore e attuate dalla P.A. per prevenire o curare le conseguenze negative della propria scelta di segnalazione, che possono arrivare ad incidere sulla carriera, sulla reputazione, sugli affetti e sulle finanze del medesimo»[68].

La disciplina in materia di *whistleblowing* e l'effettività della sua attuazione si fonda quindi sul rapporto di collaborazione fra P.A. e soggetto segnalante. E proprio attraverso tale rapporto di collaborazione è possibile (anche) conoscere meglio la P.A. e contribuire a realizzare, quindi, la trasparenza amministrativa.

A conclusione di questo breve saggio si può osservare dunque come, nonostante la

[65] M. CLARICH, *La collaborazione nel procedimento amministrativo*, in *Diritto amministrativo*, 3, 2024, pp. 651 ss., 653-654.

[66] M. CLARICH, *op. ult. cit.*, p. 654.

[67] P. RUBECHINI, *Della delazione virtuosa* cit., pp. 424-425.

[68] P. RUBECHINI, *op. ult. cit.*, p. 425.

ISSN 2036-7821

relazione tra i due istituti posti in rassegna sia ricostruita sempre in termini conflittuali, in realtà, la trasparenza trova un limite nella disciplina della tutela del segnalante ma, al tempo stesso, rappresenta un obiettivo che il *whistleblowing* contribuisce a realizzare. Entrambi gli istituti risultano inoltre legati, in un rapporto di reciproca strumentalità, alla partecipazione all'attività amministrativa e al principio di collaborazione fra P.A. e privato, principio indispensabile per la soddisfacente realizzazione dell'interesse pubblico.

ISSN 2036-7821