

## STUDIUM IURIS

RIVISTA PER LA FORMAZIONE NELLE PROFESSIONI GIURIDICHE

RIVISTA MENSILE  
Anno XXIVCoordinatore  
e direttore responsabile  
**ALESSIO ZACCARIA**

9/2018

> [edicolaprofessionale.com/studiumiuris](http://edicolaprofessionale.com/studiumiuris)**Il whistleblowing (legge n. 179 del 2017)****La cauzione nel processo cautelare  
(art. 669-undecies c.p.c.)****Il foro competente per la restituzione dei beni culturali****La domanda di condanna del cliente al pagamento  
delle spettanze giudiziali dell'avvocato  
(Cass. n. 4485/2018)*****Temi in questo numero:*****Vicende costitutive, modificative  
ed estintive delle obbligazioni naturali****Tutela postmortale dell'immagine****Donazione dell'esito divisionale  
e trascrizione del contratto condizionato**FORMULA  
CEDAM  
ESAMI E  
CONCORSI**Comitato di Direzione**Sergio Bartole - Giovanni Bonilini  
Roberto Calvo - Giorgio Cian  
Marco Cian - Giorgio Conetti  
Guido Corso - Luigi Costato  
Giovannangelo De Francesco  
Giovanni De Cristofaro  
Maria Vita De Giorgi  
Gianluca Gardini  
Fausto Giunta - Vincenzo Maiello  
Antonella Marandola  
Giorgio Marasà - Antonio Masi  
Pietro Masi - Francesco Palazzo  
Marco Pelissero - Andrea Pugiotto  
Antonio Serra - Giorgio Spangher  
Ferruccio Tommaseo - Enzo Vullo  
Alessio Zaccaria**Wolters Kluwer****Responsabile della Redazione**  
Paolo Veronesi

## DIREZIONE

Sergio BARTOLE	- Ord. dell'Università di Trieste
Giovanni BONILINI	- Ord. dell'Università di Parma
Roberto CALVO	- Ord. dell'Università della Valle d'Aosta
Giorgio CIAN	- Em. dell'Università di Padova
Marco CIAN	- Ord. dell'Università di Padova
Giorgio CONETTI	- Em. dell'Università di Varese e Como «dell'Insubria»
Guido CORSO	- Ord. dell'Università di Roma Tre
Luigi COSTATO	- Em. dell'Università di Ferrara
Giovannangelo DE FRANCESCO	- Ord. dell'Università di Pisa
Giovanni DE CRISTOFARO	- Ord. dell'Università di Ferrara
Maria Vita DE GIORGI	- On. dell'Università di Ferrara
Gianluca GARDINI	- Ord. dell'Università di Ferrara
Fausto GIUNTA	- Ord. dell'Università di Firenze
Vincenzo MAIELLO	- Ord. dell'Università di Napoli «Federico II»
Antonella MARANDOLA	- Ord. dell'Università del Sannio
Giorgio MARASÀ	- Ord. dell'Università di Roma «Tor Vergata»
Antonio MASI	- Ord. dell'Università di Roma «La Sapienza»
Pietro MASI	- Ord. dell'Università di Roma «Tor Vergata»
Francesco C. PALAZZO	- Ord. dell'Università di Firenze
Marco PELISSERO	- Ord. dell'Università di Genova
Andrea PUGIOTTO	- Ord. dell'Università di Ferrara
Antonio SERRA	- Ord. dell'Università di Sassari
Giorgio SPANGHER	- Ord. dell'Università di Roma «La Sapienza»
Ferruccio TOMMASEO	- Ord. dell'Università di Verona
Enzo VULLO	- Ord. dell'Università di Sassari
Alessio ZACCARIA	- Ord. dell'Università di Verona

COMITATO PER LA VALUTAZIONE SCIENTIFICA: Francesco ADORNATO, Giuseppe AMADIO, Gian Guido BALANDI, Giampiero BALENA, Luigi BALESTRA, Giovanni CAPO, Ettore CASADEI, Carlo CASONATO, Stefano COGNETTI, Maria Giovanna CUBEDDU, Vincenzo CUFFARO, Antonio D'ANDREA, Maria DE BENEDETTO, Alberto DI MARTINO, Adriano DI PIETRO, Giulio GARUTI, Gianvito GIANNELLI, Tommaso GIUPPONI, Marco GOLDONI, Donata GOTTARDI, Roberto GUERRINI, Paola IVALDI, Fiorenzo LIGUORI, Elisabetta LOFFREDO, Marcello MAGGIOLO, Vincenzo MAIELLO, Alberto MALATESTA, Manuela MANTOVANI, Antonia Antonella MARANDOLA, Paolo MOROZZO, Roberto MASTROIANNI, Marco MAZZAMUTO, Paolo MOSCARINI, Pasquale NAPPI, Fabio PADOVINI, Stefano PAGLIANTINI, Luca Raffaello PERFETTI, Davide PETRINI, Roberto PUCELLA, Alberto A. ROMANO, Geremia ROMANO, Roberto ROMBOLI, Alessandra ROSSI, Giulia ROSSOLILLO, Marco RUOTOLO, Francesco RUSCELLO, Giulio SGARBANTI, Mario Rosario SPASIANO, Giovanni STELLA, Paolo TININI, Stefano TROIANO, Ilaria VIARENGO, Elena ZUCCONI GALLI FONSECA

### COMITATO INTERNAZIONALE PER LA VALUTAZIONE SCIENTIFICA:

Esther ARROYO AMAYUELAS (Universitat de Barcelona) - Ena-Marlis BAJONS (Universität Wien) - Christian BALDUS (Universität Heidelberg) - Andrea BONOMI (Université de Lausanne) - Alfonso-Luis CALVO CARAVACA (Universidad Carlos III de Madrid) - Sergio CÁMARA LAPUENTE (Universidad de La Rioja) - Fernando FERNÁNDEZ MARÍN (Universidad de Almería) - Gábor HAMZA (Eötvös Loránd Tudományegyetem Budapest) - Dieter HENRICH (Universität Regensburg) - Erik JAYME (Universität Heidelberg) - Peter KINDLER (Ludwig-Maximilians-Universität München) - Michael A. LIVINGSTONE (Rutgers University School of Law - Camden) - Miguel Ángel PRESNO LINERA (Universidad de Oviedo) - Martin SCHMIDT-KESSEL (Universität Bayreuth)

NOVITÀ GIURISPRUDENZIALI a cura di Guido CASAROLI (Ass. dell'Università di Ferrara), Alessandro PEPE (Università di Ferrara)

### REDAZIONE

Paolo VERONESI (redattore capo), Matteo CEOLIN, Sara GUALANDI, Francesco OLIVIERO, Alessandro PEPE, Francesco PORCARI, Riccardo VILLANI

### HANNO INOLTRE COLLABORATO A QUESTO NUMERO:

Luigi Benincasa – Enrico Cappai (Avv. in Cagliari) – Cosetta Castaldello – Simona Droghetti (Avv. in Ferrara) – Laura Facchini (Avv. in Ferrara) – Sabrina Ferrazzi – Giulia Massari – Mauro Tescaro (Ric. Univ. Verona) – Simone Vanini.

La corrispondenza, inviata alla direzione o alla redazione del periodico, va indirizzata a:  
redazione.studiumiuris@gmail.com

## *Studium Generale*

Collana di periodici per la didattica universitaria e postuniversitaria

fondata da

Giorgio Cian e Diega Orlando

---

## STUDIUM IURIS

rivista per la formazione nelle professioni giuridiche

progetto e realizzazione di Giorgio Cian e Alessio Zaccaria

PROPRIETÀ LETTERARIA RISERVATA

---

*Copyright 2018 Wolters Kluwer Italia Srl*

A norma della legge sul diritto d'autore e del codice civile è vietata la riproduzione di questo libro o di parte di esso con qualsiasi mezzo, elettronico, meccanico, per mezzo di fotocopie, microfilms, registrazioni o altro.

Editore: Wolters Kluwer Italia Srl -  
Via dei Missaglia n. 97 - Edificio B3 - 20142 Milano

Autorizzazione del Tribunale di Padova n. 1480 del 18 ottobre 1995  
Direttore Responsabile: Alessio Zaccaria

Composizione: Sinergie Grafiche S.r.l. - Viale Italia, 12 - 20094 Corsico (MI)  
Stampa: GECA S.r.l. - Via Monferrato, 54 - 20098 San Giuliano Milanese (MI)

*Stampato in Italia – Printed in Italy*

# STUDIUM IURIS

rivista per la formazione nelle professioni giuridiche

## COMITATO DI DIREZIONE

SERGIO BARTOLE  
GIOVANNI BONILINI  
ROBERTO CALVO  
GIORGIO CIAN  
MARCO CIAN  
GIORGIO CONETTI  
GUIDO CORSO  
LUIGI COSTATO  
GIOVANNANGELO DE FRANCESCO  
GIOVANNI DE CRISTOFARO  
MARIA VITA DE GIORGI  
GIANLUCA GARDINI  
FAUSTO GIUNTA

VINCENZO MAIELLO  
ANTONELLA MARANDOLA  
GIORGIO MARASÀ  
ANTONIO MASI  
PIETRO MASI  
FRANCESCO PALAZZO  
MARCO PELISSERO  
ANDREA PUGIOTTO  
ANTONIO SERRA  
GIORGIO SPANGHER  
FERRUCCIO TOMMASEO  
ENZO VULLO  
ALESSIO ZACCARIA

*coordinatore e direttore responsabile*  
*Alessio Zaccaria*

*redazione*

*Paolo Veronesi*

*Matteo Ceolin    Sara Gualandi*  
*Francesco Oliviero    Alessandro Pepe*  
*Francesco Porcari    Riccardo Villani*



# INDICE DEL FASCICOLO 9/2018



## ATTUALITÀ E SAGGI

GIULIA MASSARI, <i>Il whistleblowing all'italiana: l'evoluzione del modello sino alla legge n. 179 del 2017</i> .....	981
ENZO VULLO, <i>La cauzione nel processo cautelare: l'art. 669-undecies c.p.c. tra dottrina e giurisprudenza</i> .....	993
SABRINA FERRAZZI, <i>Il foro competente per la restituzione dei beni culturali alla luce del Regolamento Bruxelles I-bis (Seconda parte)</i> .....	1003



## TEMI

Concorso per uditore giudiziario – Prova scritta di diritto civile, di ENRICO CAPPAI .....	1011
Esame per l'iscrizione agli albi degli avvocati – Parere motivato su quesito proposto in materia di diritto civile, di MAURO TESCARO .....	1013
Concorso per notaio – Prova teorico-pratica riguardante un atto tra vivi di diritto civile, di GAIA SCADUTO .....	1019
I Temi del prossimo numero .....	1032



## NOVITÀ GIURISPRUDENZIALI

a cura di GUIDO CASAROLI e ALESSANDRO PEPE.....	1033
CASSAZIONE CIVILE, SEZIONI UNITE	
<b>Le schede</b> , Cass. civ., sez. un., 23 febbraio 2018, n. 4485 ( <i>Procedimento di liquidazione degli onorari degli avvocati</i> ), di LUIGI BENINCASA .....	1033
<b>Le massime</b> (gennaio 2018) .....	1036
CASSAZIONE PENALE, SEZIONI UNITE	
<b>Le massime</b> (gennaio 2018) .....	1038
CASSAZIONE CIVILE, SEZIONI SEMPLICI	
<b>Le massime</b> (gennaio 2018) .....	1039
CASSAZIONE PENALE, SEZIONI SEMPLICI	
<b>In primo piano</b> , Cass. pen., sez. II, 8 maggio 2018, n. 20132 ( <i>Invasione di terreni o edifici, natura di reato permanente</i> ), di COSETTA CASTALDELLO.....	1057
<b>Le massime</b> (gennaio 2018) .....	1058



## GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE

a cura di PAOLO VERONESI.....	1079
-------------------------------	------



## GIURISPRUDENZA DELL'UNIONE EUROPEA

a cura di LUIGI BENINCASA .....	1087
---------------------------------	------

## Sommario |



### *NOVITÀ LEGISLATIVE*

a cura di SIMONA DROGHETTI ..... **1096**



# Il *whistleblowing* all'italiana: l'evoluzione del modello sino alla legge n. 179 del 2017

di GIULIA MASSARI

**SOMMARIO:** 1. Premessa. – 2. Il panorama internazionale e le sollecitazioni al legislatore italiano. – 3. L'evoluzione tra il 2012 e il 2016. – 3.1. La novità della legge n. 190 del 2012. – 3.2. Il contributo dell'ANAC. – 4. La l. 30 novembre 2017, n. 179. – 4.1. Cenni ad uno sguardo d'insieme. – 4.2. Il nuovo art. 54-*bis* del d. legisl. n. 165 del 2001: luci e ombre. – 4.3. I nuovi commi inseriti all'art. 6 del d. legisl. n. 231 del 2001. – 4.4. Nuove previsioni in tema di segreto d'ufficio, aziendale, professionale, scientifico e industriale. – 5. Considerazioni conclusive, tra perplessità residue e stimoli per il futuro.

## 1. Premessa

«Noi italiani, oggi, siamo culturalmente degradati, cioè corrotti. Il linguaggio, la condotta, il pensiero, il gusto, ciò che si coagula nel termine “civiltà” oggi in Italia è deteriorato, rovinato come un pane bianco caduto a terra» (1). Questa amara riflessione, che rispecchia un sentimento diffuso tra gli stessi cittadini italiani, può essere interpretata come il disincantato proclama di una sconfitta senza rimedio, ma anche come un pungolo per risvegliare le coscienze e indurle a reagire. Da qualche tempo, uno strumento per offrire un contributo concreto nel contrasto alla corruzione, anche “dal basso”, esiste: si tratta del c.d. *whistleblowing*, ovvero, secondo una delle definizioni più invalsi in letteratura, dell’«atto di un uomo o di una donna che, ritenendo che l’interesse pubblico travalichi l’interesse dell’organizzazione per la quale lavora, segnala che tale organizzazione è coinvolta in pratiche corruttive, illegali, fraudolente o dannose» (2). L’uomo o la donna in questione (il *whistleblower*), dunque, è anzitutto un lavoratore, che, accortosi dello svolgimento di attività illecite da parte di colleghi o superiori, sceglie di rompere il silenzio e di “soffiare

nel fischietto”, per richiamare l’attenzione su ciò che sta accadendo.

In Italia l’istituzionalizzazione del *whistleblowing* è avvenuta ad opera della c.d. “legge Severino”, l. 6 novembre 2012, n. 190, in ritardo di qualche anno rispetto alla maggioranza dei Paesi europei e di oltre un secolo rispetto agli Stati Uniti d’America. Un ritardo con origini eminentemente culturali, in due direzioni: per un verso, nella penisola, la lotta alla corruzione si è combattuta a lungo secondo le logiche della repressione penale (3), anziché attraverso strumenti, anche amministrativi, di prevenzione, tra i quali il *whistleblowing* può essere collocato (4); per altro verso, ha sempre prevalso – e ad oggi non può affatto dirsi rimossa – una valutazione negativa della figura del denunciante, percepito come responsabile di tradimento piuttosto che come tutore dell’integrità sociale. Lo dimostrano le vicende del nome stesso dell’istituto, dal momento che il termine inglese a tutt’oggi non trova un fedele corrispettivo nella lingua italiana, che può contare soltanto su parole generiche, quali “segnalante” o “denunciante”, qui privilegiate, oppure intrinsecamente spregiative, appunto, quali “spione”,

AS

(1) V.V. ALBERTI, *Pane sporco. Combattere la corruzione e la mafia con la cultura*, Milano 2018, p. 29. Il brano riportato e lo stesso titolo del libro riprendono un’immagine utilizzata da Papa Francesco durante un’omelia (l’8 novembre 2013 a Santa Marta), secondo cui gli amministratori corrotti «devoti alla dea tangente» danno da mangiare «pane sporco» ai propri figli.

(2) Libera traduzione dall’inglese delle parole di Ralph Nader, avvocato, politico e attivista statunitense, che così si esprime – secondo quanto riporta W. VANDEKERCKHOVE, *Whistleblowing and Organizational Social Responsibility. A Global As-*

*essment*, Burlington, Ashgate 2006, p. 8 – nel corso di una conferenza sulla responsabilità professionale, nel 1972.

(3) Così, *ex multis*, B.G. MATTARELLA, *La prevenzione della corruzione in Italia. Il commento*, in *Giorn. dir. amm.* 2013, n. 2, p. 123.

(4) Sull’inserimento del *whistleblowing* tra gli strumenti di prevenzione della corruzione v. G. GARGANO, *La “cultura del whistleblower” quale strumento di emersione dei profili decisionali della pubblica amministrazione*, in *Federalismi.it* 2016, n. 1, spec. p. 15 ss.

“delatore” o “talpa” (5). Accade, talvolta, di trovare nei testi le espressioni “sentinella civica” o “vedetta civica”, che restituiscono, però, l’idea «di un ruolo codificato, istituzionalizzato, quasi professionalizzato e non di una scelta che si potrebbe presentare a chiunque» (6).

Ebbene, l’art. 1, comma 51 della legge n. 190 del 2012 ha provveduto ad inserire nel corpo del Testo Unico sul pubblico impiego (d. legisl. 30 marzo 2001, n. 165, d’ora innanzi TUPI) l’art. 54-bis, intitolato alla «Tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti». Nella sua pur breve esistenza, la norma è già stata oggetto di due interventi correttivi, il primo, di lieve entità, con il d.l. n. 90 del 2014, convertito con modificazioni dalla l. 11 agosto 2014, n. 114; il secondo con la l. 30 novembre 2017, n. 179, che, per vero, ha completamente sostituito il testo precedente. La legge n. 179 del 2017, infatti, reca all’art. 1 una nuova configurazione dell’art. 54-bis, dopodiché, all’art. 2, estende la tutela ai dipendenti e ai collaboratori che segnalano illeciti nel settore privato, mentre all’art. 3, con il quale si chiude, opera un bilanciamento tra l’interesse all’integrità delle amministrazioni, pubbliche e private, e l’obbligo del segreto d’ufficio, aziendale, professionale, scientifico e industriale. Nonostante si rinvergano, nell’ordinamento, altre norme dedicate alla segnalazione di violazioni nell’esercizio dell’attività svolta, come l’art. 52-bis del d. legisl. n. 385 del 1993 (Testo Unico Bancario), inserito dal d. legisl. n. 72 del 2015, o gli artt. 4-undecies e 4-duodecies del d. legisl. n. 58 del 1998 (Testo Unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria), inseriti dal d. legisl. n. 129 del 2017, è proprio sulla l. 30 novembre 2017, n. 179 che il presente contributo intende soffermarsi. A differenza delle disposizioni appena citate, appli-

cabili solo alle banche, da un lato, e agli intermediari finanziari e alle imprese di assicurazione, dall’altro, la legge n. 179 propaga il suo raggio d’azione al multiforme panorama delle amministrazioni pubbliche, intese in senso ampio (come si specificherà più oltre), nonché agli enti di diritto privato che abbiano adottato i modelli di organizzazione e di gestione di cui al d. legisl. 8 giugno 2001, n. 231.

Si tratta, dunque, di una riforma “di sistema”, volta ad incidere, in primo luogo, sul sostrato culturale dei destinatari. Si tenterà, nel prosieguo, di esaminarla con ordine, muovendo da rapidi cenni al contesto internazionale ed europeo e avanzando nel commento dei tre articoli della legge, con un’attenzione prioritaria all’art. 1, sul *whistleblowing* in ambito pubblico. Nel corso dell’analisi, non si mancherà di porre rilievo ai profili positivi introdotti dalla nuova normativa, né, d’altra parte, di evidenziare lacune e criticità ancora aperte.

## 2. Il panorama internazionale e le sollecitazioni al legislatore italiano

La figura del *whistleblower*, sconosciuta entro i confini nazionali fino ad anni recentissimi, è nota da tempo – si è detto – negli ordinamenti di altri Paesi, europei e d’oltreoceano.

Nel 1863, precisamente, gli Stati Uniti d’America adottarono una legge generale, il *False Claims Act* (FCA), che contemplava in modo espresso la possibilità per i privati di esercitare un’azione diretta per conto del Governo, c.d. “*qui tam action*” (7), avverso i fornitori di articoli militari del Governo stesso che avessero tentato di truffarlo (e le occasioni, durante la guerra civile, non mancavano). L’incentivo ad agire in giudizio tramite la “*qui tam*”

(5) Si è occupata della traduzione in italiano del termine “*whistleblower*” anche l’Accademia della Crusca, interpellata sul punto dalla Redazione del quotidiano *Pagina 99*. È significativo che nella nota di risposta del 28 ottobre 2014, consultabile al sito <http://www.accademiadellacrusca.it/it/lingua-italiana/consulenza-linguistica/domande-risposte/cosa-indica-come-si-traduce-parola-inglese-w>, l’Accademia affermi che, «al momento, nel lessico italiano non esiste una parola semanticamente equivalente al termine angloamericano. Manca la parola, ma è innanzitutto il concetto designato a essere poco familiare presso l’opinione pubblica italiana. L’assenza di un traduttore adeguato è, in effetti, il riflesso linguistico della mancanza, all’interno del contesto socio-culturale italiano, di un riconoscimento stabile della “cosa” a cui la parola fa riferimento». Per ovviare a questa mancanza e sensibilizzare i giovani alla legalità e alla cittadinanza attiva, l’Autorità nazionale anticorruzione e il Ministero dell’Istruzione, dell’Università e della Ricerca hanno indetto, per l’anno scolastico 2016/2017, un concorso di idee rivolto agli studenti delle scuole secondarie di secondo grado, invitandoli a «scegliere una parola che possa es-

sere utilizzata in Italia per tradurre il termine inglese». Il concorso, con scopi in parte differenti, è stato replicato nell’anno scolastico 2017/2018, ma non si trova traccia dei contenuti delle proposte vincitrici alla prima edizione.

(6) Lo ha evidenziato l’Accademia della Crusca, nel documento citato alla nota precedente. Richiama largamente questo documento anche il contributo di M. ALESIO, *L’intervento legislativo sul whistleblowing: un “segnalatore” rafforzato o pernicioso e nuove insidie per i responsabili anticorruzione*, in *Comuni d’Italia* 2017, n. 11-12, p. 21 ss.

(7) La “*qui tam action*”, allora già nota nell’ordinamento inglese, indica un’azione esperita dal cittadino (*relator*) a tutela di un interesse superiore, del re o del Governo, e trae il suo nome dal brocardo latino *qui tam pro domino rege quam pro se ipso in hac parte sequitur*: A. MARCIAS, *La disciplina del whistleblowing tra prospettive di riforma e funzioni dell’Autorità nazionale anticorruzione*, in I.A. NICOTRA (a cura di), *L’Autorità nazionale anticorruzione. Tra prevenzione e attività regolatoria*, Torino 2016, p. 189.