



TESI DI LAUREA MAGISTRALE A CICLO UNICO

DIPARTIMENTO DI GIURISPRUDENZA
CATTEDRA DI DIRITTO DEL LAVORO

IL RUOLO DEL WHISTLEBLOWING NELL'AMBITO DELLA PROTEZIONE DEI DIRITTI DEL LAVORATORE

Chiar.mo Prof. Raffaele Fabozzi
RELATORE

Chiar.mo Prof. Roberto Pessi
CORRELATORE

Lorenzo Carbone
CANDIDATO
Matricola n. 161623

Anno Accademico 2023/2024

INDICE

INTRODUZIONE	4
--------------------	---

CAPITOLO I

IL WHISTLEBLOWING

1.1 Storia ed evoluzione del Whistleblowing.....	5
1.2 Tipologie di Whistleblowing	10
1.3 Contestualizzazione del Whistleblowing nel diritto del lavoro.....	11

CAPITOLO II

LA DISCIPLINA DEL WHISTLEBLOWING

2.1 Leggi e regolamenti internazionali sul Whistleblowing.....	20
2.1.1 Disciplina del Whistleblowing negli Stati Uniti.....	20
2.1.2 Disciplina del Whistleblowing nel Regno Unito	27
2.1.3 Disciplina del Whistleblowing in Asia	31
2.2 Leggi e regolamenti europei	32
2.2.1 La Direttiva (UE) 2019/1937 “Direttiva Whistleblower”	41
2.2.2 Stato di attuazione della Direttiva (UE) 2019/1937 nei Paesi dell’Unione.....	52
2.3 Leggi e regolamenti nazionali	56
2.3.1 Le misure previste dalla legge n. 190/2012	58
2.3.2 Legge n. 179/2017	60
2.3.3 La nuova disciplina sul Whistleblowing: il decreto legislativo n. 24/2023.....	63
2.4 Norme di settore sul fenomeno del Whistleblowing	64

CAPITOLO III

RUOLO OPERATIVO DEL WHISTLEBLOWING NELL’AMBITO DELLA PROTEZIONE DEI DIRITTI DEL LAVORATORE

3.1 Protezione legale dei whistleblowers	67
3.1.1 Il Whistleblowing nel diritto pubblico.....	69
3.1.2 Il Whistleblowing nel diritto privato	73
3.1.3 Soggetti tutelati anche se non rientranti nella normativa	75

3.2 Tutele e modalità operative nelle segnalazioni di illeciti	78
3.2.1 Oggetto della segnalazione	81
3.3 Tutela della riservatezza del segnalante.....	97
3.3.1 La tutela del segnalato e di altri soggetti	102
3.3.2 Tutela dalle ritorsioni.....	104
3.4 Impatto del whistleblowing sulla cultura aziendale e sul clima lavorativo	111
3.5 Contrapposizioni tra gli interessi dei datori di lavoro e dei lavoratori	113
3.6 Rischi per i whistleblower	121
3.7 Ruolo delle organizzazioni sindacali e delle associazioni dei lavoratori nel promuovere il whistleblowing	126
3.8 Criticità e sfide del whistleblowing nel diritto del lavoro	131
CONCLUSIONI	141
BIBLIOGRAFIA	145

INTRODUZIONE

Il tema della corruzione è da molti anni al centro delle agende politiche internazionali ed europee ed alimenta il dibattito sulle misure di prevenzione e di contrasto più efficaci da implementare¹.

Il *whistleblowing*, quale strumento di contrasto all'illegalità, si verifica allorché il dipendente pubblico o privato segnali illeciti o irregolarità di cui abbia avuto conoscenza sul luogo di lavoro, o comunque, nell'esercizio della prestazione lavorativa, rendendo pubblico un comportamento illecito che può causare un danno o un rischio di danno nei confronti della comunità.

In questa tesi, tratteremo l'istituto del *whistleblowing*, un istituto del diritto dell'anticorruzione, nel contesto della salvaguardia dei diritti dei lavoratori. Ne analizzeremo innanzitutto le origini, partendo da una cornice storica e culturale che si rifà all'epoca antica fino ai giorni odierni. Dopodiché, inquadreremo l'istituto prima in un'ottica internazionale, analizzando dapprima il modello statunitense e successivamente quello inglese. In seguito ci sarà un'analisi delle normative europee che hanno ispirato le normative nazionali.

Una volta delineato il quadro normativo, ci occuperemo di analizzare in concreto gli strumenti a tutela dei lavoratori *whistleblowers*, con un focus su aspetti quali: la protezione legale, le procedure e le modalità operative per la segnalazione degli illeciti, la salvaguardia della riservatezza del segnalante, l'impatto del *whistleblowing* sulla cultura aziendale e sul clima lavorativo.

Affronteremo anche le sfide e le criticità legate al *whistleblowing* nel contesto del diritto del lavoro, esaminando le contrapposizioni tra gli interessi dei datori di lavoro e dei lavoratori, i rischi connessi alla segnalazione degli illeciti, e il ruolo delle organizzazioni sindacali e delle associazioni dei lavoratori nel promuovere il *whistleblowing*.

¹ Obiettivo 16 (Pace, Giustizia e Istituzioni solide) dell'Agenda 2030 adottata dall'Assemblea generale dell'ONU per lo Sviluppo Sostenibile nel settembre 2015, rappresenta l'obiettivo di "ridurre sensibilmente la corruzione e la concussione in tutte le loro forme". - Atti del convegno CONSOB - AGCM - *Autorità indipendenti, anticorruzione e whistleblowing: le questioni aperte*- Università degli Studi di Roma "Tor Vergata" Roma, Auditorium CONSOB, 14 ottobre 2022- Quaderni giuridici, 26 febbraio 2023, p.7.

CAPITOLO I

IL WHISTLEBLOWING

1.1 Storia ed evoluzione del Whistleblowing

Con il termine *whistleblowing*, dall'inglese "soffiare il fischietto", si intende la rivelazione spontanea da parte di un segnalante, in inglese *whistleblower*, di una o più irregolarità o perfino illeciti commessi all'interno della propria organizzazione, nel quale egli stesso sia stato testimone nell'esercizio delle proprie funzioni. Il segnalante può essere un dipendente dell'ente ma anche un soggetto esterno, come un fornitore o un cliente.

Pur non avendo avuto a lungo una connotazione giuridica propria, il tema del *whistleblowing* ricorre numerose volte nella storia. I "sicofanti"², accusatori di professione nell'antica Atene, probabilmente furono i primi *whistleblowers*. Infatti, il sistema processuale delle *polis* greche prevedeva un "cittadino denunciante" che si occupava di portare alla luce fatti o atti ritenuti contrari alle regole della comunità.

Lo strumento faceva leva sul senso di appartenenza alla collettività dei cittadini e sulla loro disponibilità per combattere l'illegalità a divenire non solo esecutori passivi delle norme imposte, bensì protagonisti e attuatori dei principi cardinali dell'ordinamento.

Tuttavia, come è risaputo, l'accusa può essere interpretata in modo improprio e distorto, e i diffamatori non si fecero attendere, creando una vera e propria casta, malvista e considerata pericolosa dagli altri membri della comunità.

Lo stesso termine "sicofante" assunse un indiscutibile connotazione dispregiativa, sinonimo di immoralità e di infedeltà verso i concittadini onesti³.

Nell'antica Roma, invece, il ruolo di *whistleblower* passò al "delatore", individuo ricompensato per le segnalazioni dei crimini o di beni sottratti al fisco. Anche in questo caso, la professione di "delatore" passò velocemente dall'essere strumento utile alla collettività, in particolare per i processi penali, ad essere strumento di mero arricchimento personale.

Lo storico Plinio il giovane, nel panegirico di Traiano, definisce la delazione una piaga

² J.O. LOFBERG, *Sycophancy in Athens*, Chicago, 1917; nonché in ID., *The sycophant-parasite*, in *Classical Philology*, XV, 1920, p. 61 ss.

³ La figura del sicofante nella società ateniese è analizzata in J.O. LOFBERG, *Sycophancy in Athens*, op. cit.; nonché in ID., *The sycophant-parasite*, op. cit. In Italia, sono presenti cenni in U.E. PAOLI, *Studi di diritto attico*, Firenze, 1930, pp. 247 ss. e 319 ss.

da arginare. Sotto gli imperatori Galba, Costantino e Teodosio, la delazione fu severamente punita: con la riduzione in schiavitù e anche con la pena capitale qualora il colpevole fosse alla terza delazione, e ciò indipendentemente dal fatto che essa fosse calunniosa o meno⁴.

In epoca più recente, la Serenissima Repubblica di Venezia, per arginare le irregolarità commesse dai propri cittadini, aveva posizionato in città dei contenitori particolari, le “Bocche di leone” per raccogliere le denunce indirizzate all’attenzione dei magistrati.

Le denunce potevano essere dirette contro chi occultava redditi e ricchezze alla collettività, chi bestemmiava o per inadempienza sanitaria. Queste caselle per le denunce erano suddivise per tipologia di illecito/irregolarità, ad esempio ve ne erano alcune per denunciare un omicidio e altre per segnalare tentativi di corruzione.

Al concetto di anonimato veniva data particolare attenzione, infatti, le denunce, anche se garantite dal segreto, non potevano essere anonime pena la distruzione, eccezion fatta per i crimini particolarmente gravi o per gli affari di stato.

Dai racconti dell’epoca, pare che queste “bocche della verità” fossero molto efficaci in quanto esse venivano aperte pubblicamente e le denunce che contenevano venivano lette direttamente dai magistrati incaricati⁵.

Il primo caso documentato di *whistleblowing* risale al 1777 negli Stati Uniti, durante la rivoluzione americana: due ufficiali di nome *Richard Marven* e *Samuel Shaw*, videro il loro comandante, *Esek Hopkins*, torturare dei prigionieri di guerra. Decisero di denunciarlo, ritenendo che avesse agito in modo scorretto.

Tuttavia, in quel periodo non esisteva alcuna legge per la protezione dei *whistleblowers* e così, dopo aver denunciato il loro comandante, entrambi gli ufficiali furono rimossi dai loro incarichi. Non solo, il comandante intentò anche una causa per diffamazione contro i due uomini, il che li portò a essere imprigionati in attesa dell’esito del processo.

Shaw e *Marven* chiesero aiuto al Congresso, spiegando di essere stati arrestati per aver adempiuto al loro dovere. Esaminato il caso, il Congresso approvò all’unanimità nel 1778 la prima legge, mai emanata, per la protezione dei *whistleblowers* e autorizzò i finanziamenti per difendere i due uomini in tribunale ordinando contestualmente il licenziamento di

⁴ M. RUBINI, *La disciplina del whistleblowing: dalle origini (antiche) ai giorni nostri*, in Risk & Compliance Platforme Europe, 17/04/2023. Disponibile al sito: <https://www.riskcompliance.it/news/la-disciplina-del-whistleblowing-dalle-origini-antiche-ai-giorni-nostri/>.

⁵ M. DI RIENZO, *Se ti spiffero il nome del Whistleblower...*, in Spazioetico, 28/02/2018. Disponibile al sito: <https://spazioetico.com/2018/02/28/se-ti-spiffero-il-nome-del-whistleblower/>.

Hopkins. Alla fine, *Shaw* e *Marven* vinsero la causa.

La normativa venne successivamente ampliata nel 1863, con il *The false claim act*, sotto la presidenza di *Abraham Lincoln*. Tale atto era teso a incoraggiare i cittadini americani a fornire informazioni riguardo le condotte fraudolenti dei venditori di armi e munizioni durante la guerra civile⁶.

Successivamente la legislazione si è ampliata, prevedendo la tutela dei dipendenti sia pubblici che privati.

Nel Regno Unito, la pratica del *whistleblowing*, ossia denunciare irregolarità o comportamenti illegali all'interno di un'organizzazione, ha radici profonde che risalgono al XIX secolo. Tuttavia, è stato solo nel XX secolo che questo concetto ha iniziato a guadagnare una certa rilevanza e protezione legale.

Una delle prime istanze significative di *whistleblowing* nel Regno Unito risale al 1967, quando il dottor *John Bodkin Adams*, un medico di *Eastbourne*, venne accusato di aver ucciso pazienti anziani per incassare le loro eredità. Il farmacista di *Adams*, che aveva avuto sospetti riguardo alle sue attività, informò le autorità, contribuendo così all'avvio di un'indagine che alla fine portò all'arresto e al processo di *Adams*.

Tuttavia, è stato solo negli anni '90 che il Regno Unito ha introdotto una legislazione specifica per proteggere i *whistleblowers*. Nel 1998, il *Public Interest Disclosure Act* (PIDA) ha introdotto protezioni legali per i dipendenti che denunciano pratiche illegali o comportamenti non etici sul posto di lavoro. Questa legge ha garantito che i *whistleblowers* non potessero essere licenziati o soggetti a rappresaglie per aver denunciato violazioni legali o etiche.

L'adozione del PIDA ha segnato un punto di svolta nella storia del *whistleblowing* nella *common law*, riconoscendo l'importanza di incoraggiare la segnalazione di comportamenti scorretti per proteggere il pubblico e promuovere la trasparenza e l'integrità nell'ambiente lavorativo.

Da allora, il concetto di *whistleblowing* è diventato sempre più riconosciuto e sostenuto, con ulteriori aggiornamenti normativi per rafforzare le protezioni per i *whistleblowers* e promuovere una cultura di responsabilità e trasparenza nelle organizzazioni britanniche⁷.

⁶ *The history of whistleblowing until today*, in Vissslan, October 4, 2022. Disponibile al sito: <https://www.vissslan.com/en-blog/the-history-of-whistleblowing-until-today>

⁷ P. PIZZUTI, *Whistleblowing e rapporto di lavoro*, Torino, Giappichelli, 2019, p.3.

Per quanto riguarda l'Italia, risalire ad una radice nazionale del fenomeno, senza appoggiarci alle normative internazionali, in particolar modo quelle di *common law*, risulta assai più complicato.

Considerando l'Italia post unità, nello Statuto Albertino⁸ difficilmente si ravvedono elementi che potremmo ritenere “premonitori” di una futura normativa sul *whistleblowing*.

Di lontano richiamo possiamo citare unicamente l'articolo 47 dello Statuto citato, che garantiva la libertà di stampa e di espressione, consentendo ai cittadini di criticare apertamente il governo e di denunciare pubblicamente casi di corruzione o abusi di potere; o anche l'articolo 59, che prevedeva la responsabilità dei ministri di fronte al Parlamento, il che implicava che fossero tenuti a rispondere alle domande e alle critiche dei parlamentari riguardo alla gestione dei loro dicasteri.

La situazione non era del tutto diversa con la promulgazione della Costituzione nel 1948, con leggi che ponevano le basi per la difesa del *whistleblower*, come l'articolo 21 sulla libertà di manifestazione del pensiero, che include la libertà di stampa e di informazione, ma che di fatto ancora non ne individuavano concretamente la figura soggetto di tutela.

La stessa condizione per cui non esiste un termine italiano che traduca correttamente il fenomeno del *whistleblowing*, ci sottolinea come la normativa nazionale sia rimasta indietro per molto tempo.

La prima fonte di normativa nazionale la troviamo nel decreto legislativo n. 231 del 8 giugno 2001. Anche se non si tratta di una legge specifica sul *whistleblowing*, il d.lgs. n. 231/2001, ha introdotto la responsabilità amministrativa delle persone giuridiche, consentendo la segnalazione di illeciti all'interno delle organizzazioni. Questo decreto ha sottolineato l'importanza della trasparenza e dell'integrità nel contesto aziendale e ha contribuito a sensibilizzare le organizzazioni sull'importanza di avere meccanismi di segnalazione interni.

Una successiva norma è stata la legge n. 179 del 30 novembre 2017, conosciuta anche

⁸ Lo statuto Albertino fu la prima costituzione dello Stato italiano. Fu promulgato nel 1848 nel regno Sardo-Piemontese, poi successivamente nel 1861 con la proclamazione del Regno d'Italia venne esteso a tutto il territorio. Esso rappresentava una riforma della monarchia assoluta in senso liberale. Lo Statuto Albertino fu concesso il 4 marzo 1848 dal re di Sardegna Carlo Alberto ai sudditi. E, in quanto testo normativo fondamentale degli Stati sabaudi, fu redatto in due esemplari, uno in lingua italiana e l'altro in francese. Promulgato quale “legge fondamentale, perpetua ed irrevocabile della Monarchia” con i suoi 84 articoli, riconosce agli articoli 24-32, per iscritto, alcuni diritti fondamentali dei “regnicoli” ed elenca, sempre per iscritto (cosa più importante di quanto possa sembrare a prima vista), i loro principali doveri nei confronti dello Stato. E. GARIS, *Lo Statuto Albertino 4 marzo 1848*, in Archivio di Stato di Torino. Disponibile al sito: <https://archiviodistatorino.beniculturali.it/iorestoacasa-statuto-albertino/>.

come “legge anticorruzione” che ha introdotto disposizioni specifiche per la protezione dei *whistleblowers* nel settore pubblico e privato. Tra le principali disposizioni della legge vi è l’istituzione di un sistema di segnalazione per le violazioni all’interno delle pubbliche amministrazioni e il divieto di ritorsioni contro i *whistleblowers*.

Infine, il punto di svolta della disciplina⁹ è arrivato, in applicazione della direttiva U.E. n. 1937 del 23 ottobre 2019, con il decreto legislativo n. 24 del 10 marzo 2023, che tratteremo nel dettaglio in seguito.

A conclusione di questo paragrafo, cito casi famosi di *whistleblowers*: il poliziotto americano *Frank Serpico*, che denunciò al *New York Times* la corruzione dilagante all’interno del NYPD¹⁰ all’inizio degli anni 70. L’articolo che ne seguì, pubblicato il 25 aprile 1970, rivelò una diffusa corruzione, descrivendo nel dettaglio i casi e una radicata cultura del silenzio nei reparti di polizia newyorkese¹¹.

In anni più recenti, il caso *Edward Snowden*¹² ha avuto un impatto significativo, nel 2013 il quotidiano britannico “*The Guardian*” pubblicava il primo articolo di una lunga serie dedicata alla sorveglianza di massa attuata dalla *National Security Agency* (NSA) agenzia di intelligence statunitense. Nei numerosi articoli, si evidenziava come l’agenzia americana intercettasse da anni i dati telefonici di milioni di persone, americane ed europee¹³.

Infine, va ricordato il caso di *Julian Assange*, attivista e fondatore della piattaforma *Wikileaks*, che nel 2010 rivelò numerosi documenti secretati riguardanti crimini di guerra compiuti dall’esercito statunitense in Iraq e Afghanistan. Per la sua attività di giornalismo, *Assange* rischiava, prima di essere scarcerato per patteggiamento, la pena di 175 anni di prigione e perfino la pena di morte¹⁴.

⁹ G. COSSU, *La disciplina del whistleblowing: le novità introdotte dal D.lgs. n. 24/2023 attuativo della Direttiva Europea n. 1937/2019*, ANAC, Roma, 2023, pp. 14-15.

¹⁰ *New York Police department*.

¹¹ D. BURNHAM, *Serpico Tells of Delay on Police Inquiry*, New York, New York Times, 1971.

¹² Il recente caso del *Datagate*, con la rivelazione da parte di *Edward Snowden* di informazioni riservate circa i sistemi di sorveglianza elettronica globale utilizzati oggi dagli Stati Uniti anche in Europa, ha mutato radicalmente sia il panorama della sicurezza sia gli equilibri geopolitici mondiali, aprendo nuove prospettive all’idea stessa di *privacy* del cittadino e di controllo statale. G. SUFFIA, *Effetti geopolitici del Datagate: appunti e spunti per la geopolitica della sorveglianza globale*, in *Cyberspazio e Diritto*, Ac. 2015. Disponibile al sito: https://www.academia.edu/38574459/Effetti_geopolitici_del_Datagate_appunti_e_spunti_per_la_geopolitica_della_sorveglianza_globale

¹³ G. GREENWALD, E. MACASKILL, L. POITRAS, *Edward Snowden: the whistleblower behind the NSA surveillance revelations*, Hong Kong, The Guardian, 2013.

¹⁴ D. CAMBELL, *Julian Assange*, London, The Guardian, 2024

1.2 Tipologie di Whistleblowing

A livello internazionale, non esiste una definizione unitaria del *Whistleblowing*. La mancanza di una definizione globalmente intesa del fenomeno, ha come conseguenza quella di far rientrare all'interno di tale istituto condotte eterogenee.

Possiamo dunque intendere varie tipologie di *whistleblowing*, ognuna con le proprie caratteristiche e implicazioni. In questo paragrafo, ne esploreremo le diverse tipologie, analizzando le loro definizioni, caratteristiche e impatti:

1. *whistleblowing* interno: il *whistleblowing* interno si verifica quando un dipendente o un membro di un'organizzazione segnala un'attività illecita o non etica ai superiori o ai responsabili dell'organizzazione stessa. Questa forma di *whistleblowing* offre all'organizzazione l'opportunità di affrontare il problema internamente, mantenendo il controllo sulla gestione della situazione e proteggendo la reputazione aziendale. Tuttavia, i *whistleblowers* potrebbero essere soggetti a ritorsioni o a pressioni da parte dei superiori, allo scopo di mantenere il silenzio su questioni scomode.
2. *whistleblowing* esterno: si verifica quando un individuo segnala un'attività illecita o non etica a enti esterni all'organizzazione, come le autorità governative, le agenzie di regolamentazione o i media. Questa forma di *whistleblowing* è spesso utilizzata quando i canali interni di segnalazione non sono efficaci o quando c'è il timore di ritorsioni da parte dell'organizzazione. Sebbene il *whistleblowing* esterno possa portare all'esposizione pubblica dei reati o degli abusi, potrebbe anche danneggiare la reputazione dell'organizzazione e dei suoi dipendenti.
3. *whistleblowing* anonimo: si verifica quando un individuo segnala un'attività illecita o non etica senza rivelare la propria identità. Questa forma di *whistleblowing* offre una protezione aggiuntiva al *whistleblower*, eliminando il rischio di ritorsioni o di discriminazioni sul posto di lavoro. Tuttavia, il *whistleblowing* anonimo può essere difficile da verificare e potrebbe sollevare dubbi sulla credibilità delle segnalazioni.
4. *whistleblowing* interno protetto: col termine "protetto" ci si riferisce a situazioni in cui un'organizzazione stabilisce formalmente canali di segnalazione interni e fornisce protezioni specifiche ai *whistleblowers* che utilizzano tali canali. Questo tipo di *whistleblowing* promuove una cultura di trasparenza e responsabilità all'interno dell'organizzazione, incoraggiando i dipendenti a segnalare eventuali violazioni senza

timore di ritorsioni.

È ampiamente accettato che il *whistleblowing* rappresenti uno strumento essenziale nella lotta contro la corruzione e nella prevenzione di gravi errori che potrebbero avere conseguenze devastanti per le persone coinvolte e per la società nel suo complesso. Grazie alla sua posizione privilegiata all'interno dell'organizzazione, il *whistleblower* ha accesso a informazioni e conoscenze cruciali che spesso superano quelle delle autorità competenti.

L'efficacia di questo strumento è stata confermata da diverse ricerche internazionali. Un esempio interessante è lo studio condotto nel 2007 dalla *Price Waterhouse Coopers*, che ha rivelato che i *whistleblowers* sono stati responsabili del 43% delle segnalazioni di frodi, rispetto al 3% attribuito alle forze dell'ordine. Di conseguenza, molte organizzazioni sono incoraggiate a implementare sistemi di *whistleblowing* efficienti¹⁵.

L'*Association of Certified Fraud Examiners* (ACFE) ha dimostrato che il ruolo dei dipendenti nella scoperta di comportamenti illeciti è molto più efficace rispetto ad altri strumenti di controllo. In particolare, il 46,2% delle frodi rilevate in ambito commerciale è stato scoperto grazie agli informatori interni¹⁶.

Il *whistleblowing* riveste un ruolo cruciale nel promuovere la trasparenza, l'integrità e la responsabilità all'interno delle organizzazioni, e le diverse tipologie di *whistleblowing* offrono approcci diversi per affrontare situazioni di illecito o di comportamenti non etici, ognuna con i propri vantaggi e rischi. Pertanto, è fondamentale che le organizzazioni riconoscano l'importanza del *whistleblowing* e adottino politiche e procedure appropriate per garantire la protezione dei *whistleblowers* e la gestione efficace delle segnalazioni.

1.3 Contestualizzazione del Whistleblowing nel diritto del lavoro

I primi cenni normativi a tutela del lavoratore che abbia deciso di segnalare condotte illecite, irregolarità o violazioni avvenute all'interno del contesto lavorativo di appartenenza si rinvencono nella legge n. 190 del 6 novembre 2012 (c.d. legge Severino).

Con questa norma, “si è definito un primo contorno della prevenzione alla corruzione nei luoghi di lavoro attraverso una tutela riservata agli autori delle segnalazioni di reati o altre

¹⁵ ACFE Insights -News, analysis and trends to help you on the job and in the global fight against fraud, *Whistleblowing*. Disponibile al sito: <https://www.acfeinsights.com/acfe-insights/?category=Whistleblowing>.

¹⁶ *Ibidem*.

irregolarità poste in essere all'interno del luogo di lavoro degli stessi e dei quali siano venuti a conoscenza proprio in ragione di un rapporto di lavoro pubblico o privato»¹⁷.

In particolare, attraverso l'articolo 1, comma 51 della l. n. 190/2012¹⁸, è stato introdotto nel decreto legislativo del 30 marzo 2001 n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche, c.d. TUPI e ss. mm.) un nuovo articolo 54-bis rubricato «tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti» che disciplina nell'ordinamento italiano la misura finalizzata a favorire l'emersione di fatti riconducibili a fenomeni di *maladministration*, nota nei paesi anglosassoni come *whistleblowing*.

Tale strumento di segnalazione suscitò numerose critiche dovute al fatto che venisse disciplinato solo all'interno degli enti di diritto pubblico. Tuttavia, nel 2017, la legge n. 179 del 30 novembre 2017 intervenne disciplinando la tutela del *whistleblower* anche nel settore privato, introducendo nell'art. 6 del d.lgs. 8 giugno 2001, n. 231, tre nuovi commi (2- bis, 2- ter e 2- quater).

Il nuovo art. 6 del d.lgs. n. 231/2001 predispone un rafforzamento dei modelli di organizzazione e gestione idonei a prevenire reati endoaziendali, sancendo la necessità di predisporre «uno o più canali che consentano [ai lavoratori] di presentare, a tutela dell'integrità dell'ente, segnalazioni circostanziate di condotte illecite [...]»¹⁹.

La l. n. 179/2017 ha previsto una disciplina più articolata della tutela dei *whistleblowers* all'interno del settore pubblico, in quanto ha esteso la disciplina dettata per il settore pubblico anche ai lavoratori del settore privato; inoltre, ha introdotto una causa di giustificazione speciale per il *whistleblower* che abbia rivelato notizie coperte dal segreto²⁰.

In questo senso, viene in rilievo il fondamentale ruolo svolto dall'attività di *commercial compliance*, intesa come l'insieme delle *best practices* adottabili dall'ente per evitare o quantomeno calmierare le conseguenze dannose di un illecito ed altresì di qualsivoglia violazione normativa rilevante avvenuta all'interno della propria organizzazione, disciplina

¹⁷ B.G. MATTARELLA, *La prevenzione della corruzione in Italia*, Giorn. dir. amm., 2013, p. 124.

¹⁸ Non a più tardi di due anni dopo l'emanazione della predetta legge risale l'attribuzione all'ANAC (Autorità Nazionale Anti Corruzione) del potere di ricevere le segnalazioni dei dipendenti pubblici e sanzionare le misure discriminatorie ad essi imposte di cui alla Legge n. 114 dell'11 agosto 2014, già Decreto Legge n. 90 del 24 giugno 2014.

¹⁹ A. DELLA BELLA, *Il whistleblowing nell'ordinamento italiano: quadro attuale e prospettive per il prossimo futuro*, Rivista Italiana di Diritto e Procedura Penale, fasc. 3, 1° settembre 2020, p. 1403.

²⁰ *Ibidem*.

quest'ultima che trova le sue radici e la sua struttura portante proprio all'interno del d.lgs. n. 231/2001.

Il ruolo essenziale di questi modelli, infatti, non è solamente quello di ridurre il più possibile le sanzioni nei confronti dell'ente²¹, ma anche di prevenire possibili reati attraverso il rispetto delle procedure aziendali interne²² orientate verso il contrasto dei fenomeni di criminalità.

Data la natura del *whistleblowing*, è facile capire il suo ruolo nel contrastare la corruzione e le irregolarità aziendali, in quanto permette di denunciare comportamenti illeciti che altrimenti rimarrebbero impuniti e di prevenire tali attività. Quindi esso può essere considerato come “lo strumento di prevenzione”, dell'ordinamento italiano che – seppure in assenza, sino ad oggi, di una prassi a tutela del *whistleblower* – guarda con favore alla condotta dei lavoratori che denunciano simili irregolarità, incoraggiando, dunque, la responsabilizzazione dei cittadini verso la cura della legalità nei luoghi di lavoro²³.

D'altronde, il *whistleblowing* rappresenta un utile strumento che consente l'esercizio di alcuni fondamentali diritti della persona all'interno di uno Stato democratico.

Particolarmente, tenendo conto che l'articolo 21 della Costituzione italiana garantisce il diritto alla libertà di espressione e di parola, così come il diritto di essere informati sulle

²¹ Si ricordi, infatti, che attraverso il meccanismo delineato dagli artt. 12 e 17 del d.lgs. n. 231/2001 è possibile per l'ente ridurre le sanzioni pecuniarie a suo carico ovvero evitare l'applicazione di sanzioni interdittive attraverso l'implementazione di un modello di organizzazione e gestione idoneo a prevenire reati della specie di quello verificatosi, ove valutato idoneo, ex post, dall'autorità giudiziaria procedente in sede di accertamento.

²² I commentatori della disciplina del *whistleblowing* suddividono, sostanzialmente, le disposizioni rientranti nel perimetro della tutela in due gruppi:

- un primo gruppo, che contiene norme organizzative finalizzate all'imposizione agli enti pubblici o privati la creazione di procedure che consentano la rapida gestione delle segnalazioni (c.d. canali di segnalazione interna), affiancate dalla costituzione di una autorità pubblica cui sia demandata la funzione amministrativa di ricezione e gestione delle segnalazioni (c.d. canali di segnalazione esterna).

- un secondo gruppo, invece, è finalizzato ad impedire che il segnalante subisca atteggiamenti e misure ritorsive e discriminatorie, derivanti dall'aver esternato una segnalazione, che incidano sul rapporto di lavoro stesso, e che consentano la protezione della riservatezza dell'identità del segnalante, da un lato, e l'afflizione di sanzioni alle predette eventuali misure ritorsive (R. LATTANZI, *Prime riflessioni sul c.d. whistleblowing: un modello da replicare “ad occhi chiusi”?*, cit.; 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, fasc. 5, 1 ottobre 2019, p. 737).

²³ Sulla scorta di tali considerazioni, il *whistleblowing* si pone, specie negli ordinamenti nei quali il *whistleblower* è destinatario di una specifica ed effettiva tutela, sia normativa che giurisprudenziale, quale strumento volto all'emersione dei reati e dei fenomeni di criminalità consumati sui luoghi di lavoro. Ad esempio, negli Stati Uniti, nei quali il *whistleblowing* è un fenomeno che trova vita già negli anni '50, il dibattito che oggi trova spazio nelle corti di merito nazionali, è da tempo incentrato sul tema della tutela del lavoratore denunciante contro le possibili e gravi forme di ritorsione da parte del datore di lavoro. Dir. pen e proc. 2018, pag. 475; R. LATTANZI, *Prime riflessioni sul c.d. whistleblowing: un modello da replicare “ad occhi chiusi”*, in Riv. it. dir. lav., 2010, p. 335.

notizie di interesse pubblico, la denuncia da parte del *whistleblower* di comportamenti scorretti, potenzialmente dannosi per la sua reputazione, per la sua immagine e con possibili conseguenze sul piano penale a suo carico, si pone in perfetta linea con ciò che è richiesto dall'ordinamento stesso e, in quanto tale, non può vedersi privata della tutela, anche giurisprudenziale che le spetta²⁴.

Proprio tale ultimo profilo è stato ampiamente riconosciuto dalla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, tanto da farsi spazio all'interno della Direttiva (UE) 2019/1937 in materia di protezione delle persone che denunciano violazioni del diritto dell'Unione, nella quale ha trovato esplicito riconoscimento e tutela.

Interessante è la lettera delle considerazioni introduttive alla citata direttiva dove nei primi punti si legge: *“Chi lavora per un'organizzazione pubblica o privata o è in contatto con essa nello svolgimento della propria attività professionale è spesso la prima persona a venire a conoscenza di minacce o pregiudizi al pubblico interesse sorti in tale ambito. Nel segnalare violazioni del diritto unionale che ledono il pubblico interesse, tali persone (gli «informatori – whistleblowers») svolgono un ruolo decisivo nella denuncia e nella prevenzione di tali violazioni e nella salvaguardia del benessere della società. Tuttavia, i potenziali informatori sono spesso poco inclini a segnalare inquietudini e sospetti nel timore di ritorsioni. In tale contesto, l'importanza di garantire una protezione equilibrata ed efficace degli informatori è sempre più riconosciuta a livello sia unionale che internazionale. A livello di Unione le segnalazioni e le divulgazioni pubbliche degli informatori costituiscono uno degli elementi a monte dell'applicazione del diritto e delle politiche dell'Unione. Essi forniscono ai sistemi di contrasto nazionali e dell'Unione informazioni che portano all'indagine, all'accertamento e al perseguimento dei casi di violazione delle norme dell'Unione, rafforzando in tal modo i principi di trasparenza e responsabilità. Dovrebbero applicarsi norme minime comuni atte a garantire una protezione efficace degli informatori con riguardo agli atti e ai settori in cui occorre rafforzare l'applicazione delle norme, l'insufficiente segnalazione da parte degli informatori è un fattore chiave che incide negativamente su tale applicazione, e le violazioni del diritto dell'Unione possono arrecare grave pregiudizio al pubblico interesse. Gli Stati membri potrebbero decidere di estendere l'applicazione delle disposizioni nazionali ad altri settori al fine di garantire un quadro*

²⁴ N. PARISI, *La funzione del whistleblowing nel diritto internazionale ed europeo*, Lavoro Diritti Europa (lavorodirittieuropa.it), 2020, p. 2.

completo e coerente di protezione degli informatori a livello nazionale” (cfr. Direttiva (UE) 2019/1937, considerando (1), (2) e (5)).

Ciò nonostante, la normativa di settore nell’ordinamento italiano²⁵ è relativamente recente ed è stata introdotta soprattutto al solo scopo di conformarsi alle raccomandazioni provenienti dall’Unione e dal panorama internazionale²⁶.

Molti critici hanno giustificato il ritardo per motivi culturali, poiché denunciare comportamenti illegali sul luogo di lavoro non è sempre visto positivamente, ma piuttosto come un tradimento alla coesione di gruppo.

Inoltre, c’è da dire che nel nostro ordinamento la tutela del *whistleblower* è meno radicata che altrove, considerato che il lavoratore, in Italia, è tutelato dalle condotte ritorsive del datore di lavoro secondo principi più ampi: un licenziamento può considerarsi

²⁵ In questo contesto, ricordiamo la Direttiva (UE) 2019/1937, che auspica la ricerca di un regime unitario ed uniforme a livello europeo, da realizzarsi mediante discipline nazionali pressoché omogenee e armonizzate. La normativa di settore nell’ordinamento italiano è stata introdotta con sollecitudine al solo scopo di conformarsi alle raccomandazioni provenienti dall’Unione e dal panorama internazionale. La normativa italiana si caratterizza per la presenza di regimi differenziati a seconda della qualità soggettiva del *whistleblower* e della natura del datore di lavoro. Ed invero:

– un primo settore riguarda i dipendenti pubblici, a cui sono equiparati i dipendenti dei soggetti giuridici legati in qualche misura al settore pubblico, enti pubblici economici, ecc. A tali lavoratori è certamente riservato un più ampio margine di tutela, sia per avere questi a disposizione maggiori canali attraverso i quali far pervenire le segnalazioni, sia per la protezione avverso le possibili azioni ritorsive concessa ai medesimi. Tanto è vero, che le misure ritorsive afflitte a questi ultimi in ragione delle segnalazioni compiute sono affette da nullità, a meno che il datore di lavoro non dimostri che le misure siano dettate da ragioni diverse ed estranee dalle segnalazioni.

– un secondo settore attiene ai dipendenti degli enti creditizi e degli intermediari finanziari, cui il legislatore ha riservato una serie di disposizioni del Testo Unico Bancario e del Testo Unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria relative alla predisposizione di sistemi di segnalazioni delle violazioni e di una procedura apposita finalizzata alla segnalazione alle autorità di vigilanza competenti. Tale regime, in particolare, estende agli operatori economici l’onere di dotarsi di procedure adeguate di segnalazione, cui i lavoratori possono rivolgersi direttamente, ma non viene disposto alcunché in ordine agli atti di regolazione in sé. Ne deriva che, con riferimento a tali lavoratori, troveranno applicazioni i rimedi ordinari previsti dal diritto del lavoro.

– il terzo ed ultimo settore, invece, riguarda i lavoratori delle imprese private, ai quali è riservato un regime differente dai primi due per essere connotato dall’elemento volontaristico, ossia per essere effettivamente rivolto alle imprese dotate di un modello di organizzazione e di gestione (c.d. modello MOG), che consente l’esonero da responsabilità per gli illeciti derivanti da reati commessi nell’interesse o a vantaggio dell’impresa stessa dai membri della governance aziendale o posti alle dirette dipendenze di questi ultimi. Il modello MOG, perché sia conforme, deve prevedere appositi canali interni di segnalazione, e la protezione riservata ai lavoratori contempla l’esplicito divieto di discriminazione e la nullità del licenziamento e qualsiasi altra misura con carattere ritorsivo o discriminatorio. S. VILLAMENA, *Il whistleblowing pubblico*, Dir. e proc. amm., 2019, p. 846; M. DE ROSA, *La prevenzione della corruzione nella tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti*, in M. NUNZIATA, *Riflessioni in tema di lotta alla corruzione*, Roma, 2017, p. 147; 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 Dir. Pub. Com.*, 5, pp. 737-760).

²⁶ F. COZZI, *La giurisprudenza sul whistleblowing: le sentenze pilota*, *Salvis Juribus* – Rivista on line di informazione giuridica, 27 luglio 2022, disponibile al sito: <http://www.salvisjuribus.it/la-giurisprudenza-sul-whistleblowing-le-sentenze-pilota/>.

discriminatorio e, per l'effetto, nullo²⁷, laddove questo si ponga in connessione con la segnalazione di illeciti tutelata in quanto rispondente al diritto di critica del medesimo lavoratore²⁸.

Recentemente la giurisprudenza di merito ha innovato il panorama della giurisprudenza nazionale in materia di tutela dei lavoratori segnalanti dalle azioni disciplinari ritorsive che la condotta del lavoratore *whistleblower* potrebbe provocare.

Le pronunce c.d. "pilota" di tale nuovo orientamento – l'ordinanza del 3 febbraio 2022 del Tribunale di Milano, sezione Lavoro, Giudice Moglia²⁹, e la sentenza n. 2 del 7 gennaio

²⁷ In ogni caso, la dottrina ravvisa nelle disposizioni volte alla tutela del *whistleblower*, appartenente a qualunque dei predetti settori/ambiti (v. nota precedente), una inversione dell'onere della prova tale per cui spetta al datore di lavoro del *whistleblower* dimostrare l'estraneità delle misure ritorsive o discriminatorie alla segnalazione effettuata dal lavoratore. Per contro, al lavoratore è sufficiente che provi la consequenzialità temporale tra la segnalazione e la misura pregiudizievole inflitta dal datore di lavoro. R. CANTONE, *Il dipendente pubblico che segnala illeciti; un primo bilancio sulla riforma del 2017*, Atti del I Convegno annuale del Dipartimento di Scienze giuridiche C. Beccaria dell'Università degli Studi di Milano, Giuffrè, 2020, p. 203; A. DELLA BELLA, *Il whistleblowing nell'ordinamento italiano: quadro attuale e prospettive per il prossimo futuro*, op. cit.; M. PERUZZI, *La prova del licenziamento ritorsivo nella legge 179/2017 sul whistleblowing*, Lavoro e Diritto, fasc. 1, 2020, p. 43; A. RICCIO, *La tutela del lavoratore che segnala illeciti dopo la l. 179 del 2017. Una prima lettura giuslavoristica*, in Rivista elettronica di diritto pubblico, di diritto dell'economia e di scienza dell'amministrazione, 26 marzo 2018, p. 6; P. PIZZUTI, *Whistleblowing e rapporto di lavoro*, Giappichelli, 2019, p. 109 e p. 150; M. AGLIATA, *Sull'esercizio "responsabile" del diritto di denuncia del lavoratore*, La nuova giurisprudenza civile commentata, fasc. 5, 1° settembre 2021, p. 1018.

²⁸ A. DELLA BELLA, *Il whistleblowing nell'ordinamento italiano: quadro attuale e prospettive per il prossimo futuro*, op. cit.; T. DWORKING, *Whistleblowing, MNCs, and Peace*, Whistleblowing Law, vol. I, R. G. VAUGHN, Edward Elgar Publishing, 2015, p. 470; A. BOSCATI, *Il whistleblowing tra diritto di critica e obbligo di fedeltà del lavoratore*, in A. DELLA BELLA, S. ZORZETTO, *Whistleblowing e prevenzione dell'illegalità*, Giuffrè Francis Lefebvre, Milano, 2020, p. 376.

²⁹ Nel procedimento definitosi con l'ordinanza in commento, è stato impugnato il licenziamento irrogato al dipendente di un'azienda esercente un servizio pubblico essenziale, ai sensi del R.D. 148/1931 relativo agli autoferrotramvieri. Detto lavoratore, in particolare, dopo aver tentato invano di segnalare ai propri superiori per anni l'esistenza di una truffa di non certo modeste dimensioni, nell'ambito della quale molteplici dipendenti emettevano biglietti non contabilizzati, trattenendo e distraendo le relative somme, ha denunciato l'illecito attraverso i canali ufficiali. A seguire, il lavoratore era stato colpito da diversi procedimenti disciplinari ed in due procedimenti penali conclusi con la dichiarazione di insussistenza del fatto, e nella sanzione della sospensione dal servizio e dalla retribuzione che culminava pedissequo licenziamento. Il lavoratore, estenuato dalle ritorsioni subite, impugnava il predetto licenziamento dinanzi il Tribunale di Milano ai sensi della disciplina sul *whistleblowing* invocandone la relativa tutela e richiedendo, pertanto, la nullità del provvedimento disciplinare ad esso irrogato, dovendosi considerare un *whistleblower*. Il Giudice, tuttavia, pur accogliendo parzialmente il ricorso, tanto che il lavoratore veniva reintegrato in servizio, non riteneva sussistenti i presupposti per l'applicazione della disciplina della tutela di cui all'art. 54-bis del d.lgs. n. 165/2001 afferente alla protezione del *whistleblower* c.d. forte. Infatti, pur non essendo in contestazione la natura di *whistleblower* del lavoratore, il Giudice ha ritenuto che i fatti oggetto del provvedimento del licenziamento fossero le ripetute minacce e invettive poste in essere dal lavoratore nei confronti dei vertici e non già i fatti oggetto della segnalazione, ossia la truffa rivelata dal lavoratore medesimo. La pronuncia, dunque, porta con sé un elemento che il lavoratore deve necessariamente provare per vedersi tutelato ai sensi della normativa sul *whistleblowing*. Infatti, il principio di diritto è che l'essere considerato un *whistleblower* non implica necessariamente l'esenzione del lavoratore da qualsivoglia misura e provvedimento disciplinare, nel momento in cui, affinché i provvedimenti presuntamente ritorsivi siano colpiti da nullità, è necessario che le condotte sottese sia alla segnalazione, sia ai provvedimenti disciplinari, siano sostanzialmente e materialmente le medesime e che siano, in ogni caso, temporalmente collegati. Tanto è vero quanto sopra, che

2022, del Tribunale di Bergamo, Giudice Lapenta³⁰ -, si inseriscono, in un contesto nel quale la condotta del *whistleblower* non trovava alcun tipo di tutela specifica nella prassi giurisprudenziale.³¹

Le pronunce infatti, si pongono in contrasto con la forte tutela riservata al lavoratore segnalante dalla normativa in vigore nell'ordinamento italiano. I Giudici, in questo caso, sebbene abbiano accordato una tutela al lavoratore, si sono comunque mostrati fin troppo stringenti e scrupolosi nella considerazione della sussistenza dei presupposti per l'affermazione del carattere ritorsivo/discriminatorio dei provvedimenti impugnati.

il Tribunale di Milano ha affermato che “la sola presentazione di denunce, quali che esse siano, non assicura al dipendente una totale immunità e impunità rispetto ai comportamenti estranei ai fatti denunciati”.

Tale interpretazione, se da un verso è assolutamente rigorista tanto da inserire un elemento ulteriore – i.e. quello dell'identità tra i fatti oggetto della segnalazione e quelli alla base dei provvedimenti che si assumono ritorsivi -, presumibilmente per volersi configurare come equa tutela del lavoratore e del datore di lavoro, impedendo al lavoratore di porre in essere qualsivoglia comportamento e consentendo al datore di sanzionare comportamenti in ogni caso scorretti, sempre fermo restando la necessità della difformità dei fatti alla base delle condotte, dall'altro verso non impedisce al datore di lavoro di esercitare i propri poteri strumentalizzando l'accaduto e colpendo la vittima di in maniera mirata, addebitandogli fatti sottilmente differenti.

F. COZZI, *La giurisprudenza sul whistleblowing: le sentenze pilota*, Salvis Juribus – Rivista on line di informazione giuridica, 27 luglio 2022. Disponibile al sito: <http://www.salvisjuribus.it/la-giurisprudenza-sul-whistleblowing-le-sentenze-pilota/>.

³⁰ Il provvedimento del Tribunale di Bergamo, diversamente, riguarda due licenziamenti impugnati dal lavoratore di una impresa privata operante all'interno di un aeroporto, oggetto di diversi illeciti segnalati dal dipendente. Infatti, quest'ultimo ha segnalato una violazione della *privacy* nella misura in cui nella conservazione delle cartelle cliniche non utilizzava il canale imposto dal d.lgs. n. 231/2001, ha segnalato l'abbandono di documenti riservati e materiali sensibili all'interno del magazzino alla mercé di chiunque vi ottenesse accesso, nonché la comunicazione di dati falsi all'Ente Nazionale per l'Aviazione Civile al fine di ampliare l'aerostazione. Le segnalazioni venivano seguite da molteplici provvedimenti: la sospensione dal servizio e dalla retribuzione in quanto il lavoratore avrebbe presuntamente opposto rifiuto all'apposizione della cartellonistica nei bagni riservati ai disabili; il primo licenziamento disciplinare per aver asseritamente sottratto una cartella clinica dall'archivio; il secondo licenziamento per aver il lavoratore asseritamente sottratto documenti aziendali riservati inoltrati da quest'ultimo all'Enac. Anche in questo caso, il Giudice ha accertato l'insussistenza dei fatti addebitati dal datore di lavoro, nulla disponendo in relazione alla tutela di cui alla normativa sul *whistleblowing* ed al d.lgs. n. 231/2001. In particolare, quanto al primo licenziamento, il Giudice ha ritenuto insussistente gli intenti discriminatori paventati dal lavoratore, poiché la prova granitica della ritorsività di cui era onerato non è stata in alcun modo prestata nel giudizio, nell'ambito del quale è stata peraltro provata l'insussistenza dei fatti addebitati allo stesso. Quanto al secondo licenziamento, sebbene il Giudice del Tribunale di Bergamo abbia affermato che il lavoratore che abbia posto in essere una segnalazione debba essere tutelato quando i fatti oggetto della segnalazione stessa coincidano con quelli delle misure discriminatorie o ritorsive, non ha, di fatto, applicato detto principio al caso di specie. Giova premettere che tale licenziamento è intervenuto sulla base dell'asserita sottrazione di documenti poi utilizzati dal lavoratore stesso per effettuare la segnalazione. Proprio per tale ragione, i fatti oggetto della segnalazione e alla base del provvedimento disciplinare non possono non dirsi coincidenti. Ciò posto, il Giudice Bergamasco avrebbe dovuto fare applicazione del principio da egli stesso richiamato nel corpo della pronuncia riservando al *whistleblower* la tutela forte. Tuttavia, così non è stato. Ed infatti, sebbene avrebbe dovuto dichiarare la ritorsività del licenziamento impugnato, si è limitato a dichiarare l'insussistenza del fatto materiale sulla base della considerazione per cui l'allegazione di documentazione aziendale non assume rilievo sul piano disciplinare. Il licenziamento, dunque, è stato annullato non in quanto ritorsivo, in virtù della tutela riconosciuta dalle disposizioni sul *whistleblowing*, ma per insussistenza del fatto. *Ibidem*.

³¹ *Ibidem*.

In particolare, costituiscono precedenti utili per la denuncia giudiziale della ritorsività delle condotte dei datori di lavoro nei confronti dei *whistleblowers*, non essendo state fonte di tutela rispetto agli atteggiamenti effettivamente ritorsivi subiti dai lavoratori, nella misura in cui è stato dato spazio al datore di opporre differenti ragioni ai provvedimenti inflitti.

Come hanno affermato i primi commentatori delle pronunce, l'enorme divario tra l'elevato livello di protezione garantito dalla legislazione nazionale, e la mancanza di efficacia delle misure di protezione dei *whistleblowers* è diventato evidente e costituisce i limiti dell'ordinamento giuridico che necessita di un adeguato lavoro interpretativo ispirato al "principio di effettività", altrimenti le garanzie previste dal legislatore, al riguardo, potrebbero diventare inefficaci e, al contrario, diventare un forte disincentivo a denunciare pratiche illecite apprese sul proprio posto di lavoro³².

Con l'entrata in vigore, il 30 marzo 2023, del decreto legislativo 10 marzo 2023, n. 24, con cui si è data attuazione alla direttiva (UE) 2019/1937, riguardante la protezione delle persone che segnalano violazioni e illeciti appresi nello svolgimento delle proprie mansioni lavorative, ci si pone l'obiettivo di disciplinare in modo organico un fenomeno (*whistleblowing*) precedentemente regolato da una legislazione frammentaria (in particolare dalla l. n. 179/2017, che era intervenuta sull'art. 54-bis del d.lgs. n. 165/2001 per il pubblico impiego e sull'art. 6 del d.lgs. n. 231/2001 per l'impiego privato).

La base della nuova disciplina è l'armonizzazione delle norme, eliminando la distinzione tra impiego pubblico e privato e rappresenta la chiave di volta del sistema per le misure di protezione contro le ritorsioni previste a favore del *whistleblower* (art. 16-22), misure che hanno una notevole rilevanza sul piano giuslavoristico.

In particolare, alla sanzione della nullità generale di tutti gli atti, i comportamenti e i provvedimenti ritorsivi (art. 17, primo comma), anche solo tentati o minacciati (art. 2, comma 1, lett. m), si affiancano gli strumenti processuali della presunzione di ritorsività, che verranno ampiamente analizzati in seguito, di tutti gli atti successivi alla segnalazione e della presunzione di danno ritorsivo (art. 17, comma 2 e 3), funzionali a superare le notevoli difficoltà probatorie emerse nella prassi giudiziale.

Il decreto legislativo, inoltre, prevede una vera e propria *black list* di atti e comportamenti che, se realizzati successivamente alla segnalazione, si presumono ritorsivi: tra questi è

³² D. TAMBASCO, *La protezione del whistleblower all'esame della giurisprudenza di merito e delle linee guida ANAC: effettività della tutela o diabolica probatio? Focus del 21 febbraio 2022*, in *ilgiuslavorista.it*, Giuffrè, 2022.

possibile annoverare anche atti abitualmente “neutri” come le valutazioni di rendimento “al ribasso”, i cambiamenti di orario lavorativo, il mutamento del luogo di lavoro e le mancate promozioni (art. 17, ultimo comma)³³.

³³ D. TAMBASCO, *Whistleblowing, col nuovo decreto attuativo il principio di legalità si prende la rivincita*, in Lavoro & Precari – Ilfattoquotidiano.it, 17 maggio 2023. Disponibile al sito: <https://www.ilfattoquotidiano.it/2023/05/17/whistleblowing-col-nuovo-decreto-attuativo-il-principio-di-legalita-si-prende-la-rivincita/7161987/>.

CAPITOLO II

LA DISCIPLINA DEL WHISTLEBLOWING

2.1 Leggi e regolamenti internazionali sul Whistleblowing

A livello internazionale sono numerose le disposizioni di legge che affrontano l'utilità della segnalazione e l'importanza di tutelare i dipendenti segnalanti (in primis, la tutela della loro identità). In questo contesto, non possiamo non analizzare la disciplina del *whistleblowing* negli Stati Uniti, paese che per primo ha introdotto tale normativa.

2.1.1 Disciplina del Whistleblowing negli Stati Uniti

Negli Stati Uniti le leggi sul *whistleblowing* comprendono una serie di statuti federali, statali e locali progettati per proteggere gli individui che denunciano attività non etiche e illegali all'interno delle organizzazioni. Caratteristiche di queste leggi sono la gestione riservata delle segnalazioni, i premi finanziari e i canali di segnalazione indipendenti.

Gli Stati Uniti hanno una lunga tradizione nell'incoraggiamento dei cittadini alla denuncia degli illeciti, non a caso le statistiche rilevano che gli statunitensi sono quelli che più frequentemente avviano denunce su frodi ai danni dello stato, nonostante negli Stati Uniti non sia attualmente in vigore una disciplina unitaria in materia di *whistleblowing*, in quanto la tutela è affidata a varie leggi specifiche.

Una delle prime leggi federali, la *False Claim Act*³⁴, risale ai tempi della guerra civile, fu emanata nel 1863 ed è tuttora vigente. Lo scopo della legge era fronteggiare le numerose frodi sull'approvvigionamento militare di cui era vittima il governo federale, garantendo ai cittadini maggiori tutele in caso denunciassero le frodi ai danni dello stato.

La prima legge, rivela una costruzione dell'impianto normativo basata sulla figura dell'informatore (solo successivamente diventato segnalatore), il denunciante è definito "*relator*" e non "*whistleblower*". Il suo tratto distintivo è la clausola "*Qui tam action*", la

³⁴ Il *False Claims Act* (31 USC Articoli 3729-3733) è una legge federale statunitense che ha conferito per la prima volta a coloro che non lavorano per il governo federale il diritto di fare causa, in nome del governo stesso, ad individui o società che frodino o tentino di frodare lo Stato americano, attraverso la c.d. *qui tam action*. *Qui tam* rappresenta una forma abbreviata del detto latino "*qui tam pro domino rege quam pro se ipso in hac parte sequitur*", ossia "*colui che agisce tanto per il sovrano quanto per sé stesso*". Le *qui tam action* sono state introdotte dal diritto romano, in seguito si sono sviluppate nel Medioevo nel sistema di *common law* inglese e sono state poi esportate in quello americano. G. LIGUORI, *La disciplina del whistleblowing negli Stati Uniti*, in Rivista231.it. Disponibile al sito: <https://www.rivista231.it/Pagine/Stampa.asp?Id=1167>

quale permette ad ogni privato cittadino di avviare un'azione legale per conto del governo federale contro i soggetti sospettati di aver compiuto frodi ai danni dello stesso³⁵.

Il modello utilizzato dagli Stati americani, che prevede azioni *qui tam*, in verità si rifaceva alle leggi di derivazione inglese.

In molti Stati della federazione, i parlamenti adottarono leggi che prevedevano il diritto dell'*informatore* di adire direttamente le vie legali (secondo lo schema tradizionale delle *qui tam actions*) o, in alternativa, il riconoscimento di una ricompensa economica per la segnalazione (senza diritto di azione in giudizio)³⁶.

Strumenti giudiziari del genere erano abbastanza diffusi in America nel XVIII secolo, e la convinzione consolidata, sia in dottrina che in giurisprudenza³⁷, era che essi rappresentassero un mezzo certamente virtuoso per ottenere la contestuale tutela di interessi pubblici e privati, tradizionalmente coltivati separatamente.

Nonostante la chiara ispirazione alle leggi inglesi, è bene notare come l'incentivo economico, abbandonato in Inghilterra per evitare un uso abusivo delle *qui tam*, costituì negli Stati Uniti un incentivo tipico alla lotta alla criminalità³⁸.

L'aumento della spesa pubblica durante il *New Deal* e la seconda guerra mondiale ha creato maggiori opportunità per frodi contro il governo federale, portando a un aumento delle *qui tam actions*, che hanno sovraccaricato le Corti federali.

Inoltre, sono cresciute le cosiddette "azioni parassite", dove privati cittadini hanno presentato ricorsi simili a quelli intentati dai procuratori federali, cercando di ottenere denaro per crimini già sotto indagine, non fornendo informazioni aggiuntive rispetto alle autorità.

Tutto ciò ha portato a una percezione negativa del ruolo dei segnalatori *qui tam* nell'opinione pubblica, considerati più come opportunisti che non come difensori della legalità.

Verso la metà del XX secolo, gli informatori erano visti principalmente come criminali o approfittatori, e non si considerava il fatto che essi potessero essere onesti cittadini, magari dipendenti con informazioni cruciali per denunciare il proprio datore di lavoro tramite *qui tam actions*.

Questa visione limitata dei segnalatori all'interno del sistema del *False Claims Act* (FCA)

³⁵ Cfr. False Claims Act, section 3730, subsection b.

³⁶ State v. Smith, 49 N.H. 155 (1870).

³⁷ The History and Development of Qui Tam, 1972 Wash. U. L. Q. 081, p. 93. (1972).

³⁸ P. PIZZUTI, *Whistleblowing e rapporti di lavoro*, Torino, Giappichelli, 2019, pp. 32-35.

ha portato a una mancanza di tutela per i cittadini ed ha disincentivato a lungo i segnalatori dal denunciare le violazioni legali dei loro datori di lavoro per timore di ritorsioni³⁹.

Neppure le modifiche apportate nel 1943 dal Congresso al testo di norma, con l'introduzione di requisiti più rigorosi per avviare azioni civili, stabilendo che il soggetto che segnala deve presentare al Governo le prove su cui si basa l'accusa, con la proibizione dell'uso delle *qui tam action* basate su informazioni già in possesso del Governo e la riduzione delle ricompense monetarie per il *relator*, sono state utili a diminuire il declino delle segnalazioni, a questo punto inesorabile.⁴⁰

La *False Claim Act*, dunque, viene nuovamente modificata nel 1986 con l'obiettivo di tutelare maggiormente il segnalatore. Infatti, nonostante venga nuovamente consentito di intentare causa civile basata su informazioni già in possesso del Governo federale; e nonostante venga incrementato l'importo monetario erogabile in favore del soggetto denunciante al 30% della somma recuperata dallo Stato, per porre un freno alle *parasitical actions*, viene sancito che, in caso di denunce basate su informazioni già parzialmente note, il premio in denaro non possa superare il 10% dell'importo sopracitato⁴¹.

La modifica più importante, però, riguarda l'introduzione di forme di tutela in favore del *relator* quando quest'ultimo è un dipendente, un appaltatore o un agente dell'organizzazione contro la quale ha presentato il reclamo. In questi casi, il denunciante viene tutelato da: licenziamento, demansionamento, sospensione, minacce, molestie, o qualsiasi altra discriminazione e ha il diritto di richiedere la reintegrazione sul posto di lavoro, con il conseguente pagamento del doppio degli stipendi arretrati e degli interessi sugli stessi, oltre al risarcimento dei danni subiti per effetto della discriminazione⁴².

Un'ulteriore modifica alla disciplina arriva con la *Fraud Enforcement and Recovery Act* (FERA), firmata nel 2009 dal presidente Obama. Oltre ad ampliare la disciplina del *False Claim Act*, la norma mira a salvaguardare ulteriormente i *whistleblowers*. Il FERA infatti espande le protezioni per coloro che denunciano le frodi, consentendo loro di accedere alle informazioni ottenute tramite citazioni governative e autorizzando il governo a condividere tali informazioni con le autorità di polizia degli stati o delle autorità locali. Inoltre, amplia il

³⁹ *Ivi*, pp. 34-36

⁴⁰ J. T. BOESE & D. W. BARUCH *Civil False Claims and Qui Tam Actions*, New York, 2020

⁴¹ *Cfr.* False Claims Act, section 3730, subsection d.

⁴² *Cfr.* False Claims Act, section 3730, subsection h.

periodo di prescrizione per le azioni del FCA⁴³.

Pur non esistendo una normativa unitaria sulla difesa generale dei *whistleblowers*, nel diritto statunitense numerose norme risolvono il problema, seppur in maniera frammentaria: è il caso di citare la *Sarbanes-Oxley Act*, abbreviata in SOX, del 2002.

Il SOX⁴⁴ include disposizioni specifiche che proteggono i *whistleblowers* che denunciano violazioni delle norme contabili o di divulgazione finanziaria all'interno delle società quotate in borsa. Queste protezioni includono divieti di licenziamento o altre forme di ritorsione sul posto di lavoro contro i dipendenti che segnalano attività illecite.

Il SOX ha stabilito inoltre, la creazione dell'Ufficio del *Whistleblower* presso la *Securities and Exchange Commission* (SEC). Questo ufficio è incaricato di ricevere, valutare e indagare sulle segnalazioni dei *whistleblowers* relative a presunte violazioni delle leggi federali sui valori mobiliari e sulle frodi finanziarie all'interno delle società quotate in borsa. Il SOX include anche incentivi finanziari ai *whistleblowers* se forniscono informazioni che causano sanzioni pecuniarie contro tali società. Gli informatori possono essere idonei a ricevere una percentuale dei ricavi derivanti dalle multe o dalle sanzioni imposte alle società.

Il SOX infine, richiede alle società quotate in borsa di istituire procedure interne per la segnalazione di violazioni delle norme contabili o di divulgazione finanziaria, garantendo che i dipendenti possano segnalare eventuali violazioni senza timore di ritorsioni.

Complessivamente, il SOX è stato progettato per promuovere la trasparenza e l'integrità finanziaria nel settore aziendale, incoraggiando i dipendenti a segnalare violazioni delle leggi e dei regolamenti senza temere ritorsioni e offrendo incentivi per incrementare la divulgazione di informazioni cruciali per il mantenimento dell'onestà e dell'equità nei mercati finanziari.

Un'altra normativa che occorre citare è la *Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act* del 2010, normativa adottata in seguito alla crisi finanziaria del 2008⁴⁵. La legge trasla le stesse tutele della SOX ai *whistleblowers* che segnalano violazioni delle leggi federali sui valori mobiliari e frodi nel settore finanziario⁴⁶.

La *Whistleblower Protection Act* (WPA) del 1989, è la prima azione legislativa che

⁴³ *Public Law 111-21*, 111th Congress (05/20/2009). Disponibile al sito: <https://www.congress.gov/bill/111th-congress/senate-bill/386/text>

⁴⁴ H.R.3763 - *Sarbanes-Oxley Act of 2002*.

⁴⁵ H.R.4173 - *Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act of 2010*.

⁴⁶ *Ibidem*.

fornisce protezioni ai dipendenti federali contro atti ritorsivi derivanti dalla divulgazione di presunti o effettivi illeciti organizzativi. All'interno del WPA sono presenti disposizioni ampliative per la tutela dei *whistleblowers*, che si basano sul miglioramento del servizio civile, condividendo l'idea che le segnalazioni di illeciti servono l'interesse pubblico aiutando nell'eliminazione di frodi, sprechi, abusi e spese governative non necessarie e che la protezione delle persone rimane di considerazione primaria⁴⁷.

Nonostante il notevole focus sulle protezioni individuali per i *whistleblowers*, gli esiti pratici del WPA sono stati inconcludenti. Sondaggi condotti dall'MSPB⁴⁸ dopo la sua entrata in vigore hanno indicato che, sebbene le percezioni dei dipendenti riguardo alle condotte indebite dell'agenzia fossero diminuite, si è riscontrato un aumento delle azioni ritorsive per aver fatto *whistleblowing*⁴⁹.

In generale, l'efficacia del WPA si è concentrata sul suo ruolo come deterrente organizzativo contro il comportamento illecito, piuttosto che sui suoi meccanismi di rimedio per i dipendenti soggetti a ritorsioni per aver fatto *whistleblowing*⁵⁰.

L'efficacia o inefficacia del WPA potrebbe essere stata influenzata da fattori quali cambiamenti nella definizione di illecito organizzativo e l'accettazione pubblica del *whistleblowing* come metodo legittimo per affrontare le condotte scorrette⁵¹.

Modifiche successive al WPA nel 1994 hanno rettificato alcune limitazioni dell'Atto originale, chiarendo le regole delle agenzie per fornire informazioni sullo stato del caso ai *whistleblowers*, delineando limiti temporali per le azioni delle agenzie e garantendo ai *whistleblowers* un accesso sufficiente alle prove prima di presentare divulgazioni⁵².

Questi cambiamenti sottili hanno riflettuto il movimento legislativo imminente verso un aumento della responsabilità organizzativa riguardo al *whistleblowing* nella forza lavoro

⁴⁷ P.C. EXMEYER, S.H. JEON, *Trends in state whistleblower Protection Enhancement Act of 2012*, 2022, pp. 3-5

⁴⁸ MSPB - *Merit System Protection Board*: è un'agenzia indipendente degli Stati Uniti che ha il compito di proteggere i diritti dei dipendenti federali e di assicurarsi che le pratiche di assunzione, gestione e licenziamento all'interno del governo federale siano eque e meritocratiche. Il MSPB svolge un ruolo cruciale nel garantire che le decisioni riguardanti il personale federale siano prese in modo equo e in conformità con le norme federali. [MSPB Official Website](<https://www.mspb.gov/>).

⁴⁹ M.P. MICELI, J.P. NEAR, T.M. DWORKIN, *Whistle-Blowing in Organizations*. Psychology Press, New York, Routledge, 2013, pp. 1-264. <https://doi.org/10.4324/9780203809495>;

⁵⁰ J.G. CAILLIER, *Do employees feel comfortable blowing the whistle when their supervisors practice transformational leadership?* Int. J. Public Adm. 36, 2013, pp. 1020-1028.

⁵¹ M.P. MICELI, J.P. NEAR, T.M. DWORKIN, *Whistle-blowing in Organizations*, ... Op. cit.

⁵² *Senate Report No. 103-358 - MSPB Watch*, 1994.

federale.

Nel 2012, il Congresso ha approvato il *Whistleblower Protection Enhancement Act*⁵³ (WPEA), segnando un ritorno a una legislazione sul *whistleblowing* che contiene protezioni individuali dalla ritorsione e che soddisfa uno sforzo coordinato dell'amministrazione Obama per rafforzare le protezioni garantite ai *whistleblowers* che denunciano comportamenti illeciti⁵⁴.

Oltre ad estendere le protezioni per i *whistleblowers* ad agenzie precedentemente escluse come l'Amministrazione per la Sicurezza dei Trasporti (TSA), il WPEA ha delineato doveri e funzioni espansi per canali chiave di divulgazione dei *whistleblowers* come l'MSPB, l'OSC⁵⁵ e gli uffici degli ispettori generali delle agenzie.

Inoltre, il WPEA ha chiarito ambiguità legislative esistenti riguardo alla natura delle divulgazioni meritevoli di protezione, ha semplificato le definizioni delle pratiche di personale proibite e ha ampliato i processi di revisione giudiziaria riguardanti le divulgazioni dei *whistleblowers*.

A differenza delle leggi federali, che tuttavia forniscono protezioni uniformi per i dipendenti federali, le protezioni statutarie per i *whistleblowers* statali e municipali variano considerevolmente. Tutti i cinquanta Stati hanno le proprie leggi per proteggere i *whistleblowers*, ma tra essi ci sono numerose discrepanze. Le maggiori divergenze nelle leggi includono il tipo e il soggetto di *whistleblower* protetto, il destinatario appropriato della segnalazione di illeciti, il movente del *whistleblower*, la qualità delle prove di illecito richieste e i rimedi previsti per il dipendente vittima di ritorsioni⁵⁶. Queste discrepanze, inoltre, sono aggravate dal fatto che gli Stati implementano linguaggi statutari che possono adattare le protezioni solo ai dipendenti di settori specifici dell'impiego pubblico, come sanità, istruzione, trasporti e forze dell'ordine.

Recentemente, al fine di allineare la tutela offerta in tutta la federazione per i *whistleblowers*, sono state effettuate azioni di correzioni e deroghe alle norme statali.

Le principali correzioni hanno previsto: aggiornamenti sulle procedure e meccanismi di

⁵³ S.743- Whistleblower Protection Enhancement Act of 2012 112th - *Protection of Certain Disclosures of Information by Federal Employees*— 112th Congress (2011-2012). Disponibile al sito: <https://www.congress.gov/bill/112th-congress/senate-bill/743>.

⁵⁴ R. MOBERLY, *Sarbanes-Oxley's Whistleblower Provisions: Ten Years Later*, 64 S.C. L. REV.1, 2012, p. 4.

⁵⁵ OSC - *Office of Special Counsel*.

⁵⁶ E. CALLAHAN, & T. DWORKIN, *The state of state whistle- blower protection*. American Business Law Journal, 09/2000, 38(1), p.p. 107-108.

segnalazione più efficaci per garantire una maggiore protezione per i *whistleblowers*; misure punitive più severe per i datori di lavoro che discriminano i segnalatori; ampliamento delle risorse e dei supporti disponibili per i *whistleblowers* con programmi di consulenza legale o assistenza finanziaria per coloro che subiscono ritorsioni.

Altre leggi degne di nota che hanno caratterizzato l'evoluzione del quadro normativo in materia di *whistleblowers* negli Stati Uniti sono⁵⁷:

- Legge sulla protezione dei *whistleblowers* del 1989: questa legge tutela i dipendenti federali che denunciano corruzione, cattiva gestione e violazioni governative, mettendoli al riparo da ripercussioni negative sul lavoro. Inoltre, garantisce tutele civili contro misure punitive come la retrocessione o il licenziamento, ma non si estende a questioni come il finanziamento politico o il diritto tributario.
- Legge Lloyd-La Follette del 1912: può essere considerato come uno statuto pionieristico nella legislazione sui *whistleblowers*, in particolare per i dipendenti federali, ai quali garantisce il diritto di comunicare liberamente con il Congresso senza rifiuti o ostacoli. Inoltre, ha introdotto la tutela dal licenziamento a favore dei dipendenti federali che avessero informato direttamente il Congresso su atti di corruzione o incompetenza dei loro superiori.
- Legge sulla libertà di informazione del 1966: pur non essendo direttamente una legge sui *whistleblowers*, consente l'accesso pubblico ai documenti delle agenzie federali, essenziali per scoprire comportamenti scorretti.
- Legge sulla riforma del servizio civile del 1978: la legge inizialmente offriva protezione ai dipendenti federali, ma in seguito è stata ampliata per includere un certo grado di protezione anche per i dipendenti del settore privato⁵⁸.

Al di fuori degli Stati Uniti ricordiamo alcuni paesi che hanno adottato leggi sul *whistleblowing* come il Canada dove è stato previsto da parte dei dipendenti pubblici un meccanismo strettamente sicuro per favorire la denuncia di illeciti della Pubblica Amministrazione. Con il *Public Servant Disclosure Protection Act* (PSDPA) si offre ai dipendenti pubblici federali e ai membri del pubblico impiego un processo sicuro e

⁵⁷ IUBENDA (n.d.), *Le leggi sul whistleblowing: una panoramica internazionale*, in Iubenda (ultimo accesso 12/09/2024). Disponibile al sito: <https://www.iubenda.com/it/help/145506-le-leggi-sul-whistleblowing-una-panoramica-internazionale>.

⁵⁸ *Ivi*.

confidenziale per denunciare gravi illeciti nel settore pubblico federale, nonché protezione da atti di ritorsione. Inoltre, colui che denuncia una condotta illecita può ottenere una somma di denaro pari al compenso che gli sarebbe dovuto dal datore di lavoro (art. 21.7)⁵⁹.

Per fare un altro esempio, in Australia nel 2013 è stato approvato il *Public Interest Disclosure Act* (PSDPA) che allevia almeno in parte i costi legali del *whistleblower*. Infatti, questi, se non hanno agito con dolo, non dovranno pagare le spese legali sostenute in conseguenza di azioni di *reprisal* (rappresaglia)⁶⁰.

2.1.2 Disciplina del Whistleblowing nel Regno Unito

Il fenomeno del *whistleblowing*, nell'ordinamento giuridico anglosassone, affonda le proprie radici nella disciplina delle *qui tam actions*, usati sin dal XIII secolo. Tali strumenti di difesa legale si riferiscono a quelle azioni giudiziarie avviate da un privato cittadino sia nel proprio interesse che in quello della corona, combinando così sul piano processuale due posizioni giuridiche diverse, una privata e l'altra pubblica⁶¹.

Nonostante la loro antica origine, i principi fondamentali delle *qui tam actions* hanno mantenuto una rilevanza sostanziale nella disciplina moderna del *whistleblowing*. Entrambi gli strumenti si concentrano sulla segnalazione di irregolarità per il bene pubblico, consentendo a individui privati di denunciare violazioni della legge e di proteggere l'interesse pubblico⁶².

Tuttavia, le *qui tam actions* sono cadute in disuso nel corso del tempo, principalmente a causa dell'evoluzione del sistema legale. Infatti, le Corti reali, un tempo l'autorità principale per le controversie legali, hanno visto diminuire la loro giurisdizione e importanza nel corso dei secoli. Inoltre, l'esigenza di una protezione più ampia per i segnalatori di irregolarità ha portato all'adozione di leggi specifiche sul *whistleblowing*, che forniscono una maggiore tutela e procedure più definite per i segnalatori.

Le leggi sul *whistleblowing* si sono integrate con successo nelle moderne normative giuridiche, ampliando la protezione per i segnalatori e stabilendo *formal procedures* per la

⁵⁹ F. GIANNONI, *Il whistleblowing negli Stati Uniti – che cos'è e perché è così efficace?* in Crystal Lawyers for Lawyers and International Matters, ottobre 2014. Disponibile al sito: <https://www.cgcfirm.com/il-whistleblowing-negli-stati-uniti-che-cos-e-perche-e-cos-efficace/>.

⁶⁰ *Ivi*.

⁶¹ Cfr. M. BACON, *New abridgement of the Law*, London, 1856, pp. 87-102; W. HAWKINS, *A treatise of the Pleas of the Crown*, London, 1824, pp. 368-391.

⁶² P. PIZZUTI, *Whistleblowing e rapporto di lavoro*, Torino, 2019, Giappichelli, p. 3.

segnalazione delle violazioni. Mentre *le qui tam actions* rappresentavano un modo per perseguire violazioni legali nell'interesse della Corona, le leggi sul *whistleblowing* sono incentrate sul pubblico interesse e sulla prevenzione di danni alle organizzazioni e alla società nel suo complesso. Quindi, sebbene le *qui tam actions* siano cadute in disuso nel corso dei secoli, i principi su cui si basavano hanno continuato a influenzare la disciplina moderna del *whistleblowing*, che si concentra sulla protezione dei segnalatori e sull'interesse pubblico.

Le prime normative specifiche sul *Whistleblowing*, vengono promulgate negli anni novanta, sotto la spinta dello scandalo della *Bank of Credit and Commerce International*⁶³ (BCCI) del 1991. La BCCI, banca multinazionale con sede a Londra, venne coinvolta in una serie di attività illegali, tra cui frode e riciclaggio di denaro. Le segnalazioni dei *whistleblowers* furono cruciali nel portare alla luce l'estensione dello scandalo e contribuirono in modo significativo alle indagini. Il caso in questione, contribuì ad evidenziare il vuoto normativo sulla protezione di tali figure e la mancanza di incentivi per incoraggiare le segnalazioni interne all'azienda di pratiche illegali.

Il *Public Interest Disclosure Act* (PIDA) del 1998 rappresenta un passo significativo nella disciplina del *whistleblowing* nel Regno Unito. Questa legge, entrata in vigore nel luglio del 1999, è stata il risultato di un lungo processo di *advocacy* e pressioni da parte di organizzazioni come il *Public Concern At Work* e la *Campaign for Freedom of Information*.

Prima dell'emanazione del PIDA, nel 1995 c'era già stato un tentativo di introdurre una disciplina specifica per proteggere i *whistleblowers* dal rischio di ritorsione. Tentativo che fallì, nonostante il sostegno del partito laburista, a causa del rifiuto del governo britannico ad accettare il progetto di legge proposto dal *Public Concern At Work* e dalla *Campaign for Freedom of Information*.

Perciò, solo due anni dopo, nel 1998 è stato approvato Il PIDA, prima legge sul *Whistleblowing* che colma questa lacuna legislativa e fornisce finalmente una base legale per la protezione dei *whistleblowers*.

La normativa prevede la protezione per i lavoratori sia impiegati nel settore pubblico che

⁶³ La *Bank of Credit and Commerce International* (BCCI) è stata una banca internazionale fondata nel 1972, il cui scopo ufficiale era fornire sostegno allo sviluppo economico dei Paesi del terzo mondo; tuttavia, le reali attività della banca consistevano in affari clandestini con politici, servizi segreti e mondo criminale (in particolare, frode assicurativa; traffico di armi; riciclaggio di denaro e finanziamento del terrorismo). La banca è crollata nel 1987 in seguito ad indagini svolte dall'FBI, il suo fallimento ha decretato la rovina di oltre diciottomila investitori.

in quello privato, eccezioni specifiche sono previste per i dipendenti del servizio di sicurezza⁶⁴. Pertanto, solo i dipendenti possono lamentare il licenziamento ingiusto, i lavoratori che non sono dipendenti possono lamentare di essere stati soggetti a svantaggio se i loro contratti vengono risolti perché hanno fatto una segnalazione protetta.

Inoltre, la segnalazione di un dipendente è soggetta a protezione solo se, nel ragionevole convincimento del lavoratore che la effettua, tende a dimostrare che uno o più dei seguenti eventi sono avvenuti, stanno avvenendo o sono probabili:

- la commissione di un reato, che potrebbe potenzialmente pregiudicare l'ordine sociale e la sicurezza pubblica;
- la trasgressione o l'omissione nell'adempire un obbligo legale stabilito da leggi, regolamenti o contratti, che può portare a sanzioni legali o danni a terzi;
- un errore giudiziario;
- Il mettere in pericolo la salute e la sicurezza di un individuo tramite azioni o decisioni che potrebbero causare danni alla persona, come la mancanza di misure di sicurezza idonee sul luogo di lavoro o la mancata revisione dei sistemi di sicurezza aziendali;
- danneggiamento dell'ambiente, ovvero comportamenti o azioni che causano inquinamento, degrado o danni alla natura, come l'inquinamento dell'aria, dell'acqua o del suolo, la deforestazione illegale o lo smaltimento non corretto dei rifiuti. Attività che possono avere conseguenze a lungo termine sulla biodiversità, sul clima e sulla salute umana;
- occultamento deliberato di informazioni che tendono a dimostrare uno dei punti precedenti.

Inoltre, il segnalatore è tutelabile anche in un'altra circostanza, nel caso in cui le sue dichiarazioni, seppur estranee alle evenienze ora descritte, siano state comunque rese in buona fede, con l'effettivo convincimento di star denunciando un'attività illecita, deve risultare quindi estranea al lavoratore la mera volontà di conseguire un arricchimento personale.

In ogni caso, è il tribunale del lavoro a decidere sulla ragionevolezza o meno della segnalazione, prendendo in considerazione: la convenienza del lavoratore a fare la segnalazione, la gravità della preoccupazione, se la segnalazione ha violato un dovere di

⁶⁴ J. LEWIS, J. BOWERS, M. FODDER, J. MITCHELL, *Whistleblowing Law and Practice*, Oxford, Oxford academics books, may 2022, paragraph "Who is protected under Pida?", pp. 87-115.

riservatezza che il lavoratore aveva verso il terzo e quali azioni sono state prese o potrebbero ragionevolmente essere state prese se la segnalazione è stata precedentemente fatta al datore di lavoro o a una persona a ciò delegata.

Infine, i dipendenti possono effettuare le “*wider disclosures*”, ossia segnalazioni che coinvolgono parlamentari, le forze dell’ordine, altri soggetti istituzionali o i media. Tuttavia, data l’importanza e il clamore che tali segnalazioni possono comportare, il legislatore ha stabilito requisiti più rigorosi per ottenere protezione, che sono: il mancato obiettivo di perseguire un guadagno personale, la ragionevolezza, in ogni circostanza, della segnalazione.

In particolare, il segnalante deve ragionevolmente credere di essere soggetto a ritorsioni se effettua la segnalazione all’interno della propria organizzazione o presso un’agenzia di regolamentazione, che le prove pertinenti verrebbero nascoste o distrutte se portate all’attenzione del datore di lavoro, o che una segnalazione precedente avente lo stesso oggetto, indirizzata al datore di lavoro o a un altro ente designato, non ha avuto alcun risultato.

Successivamente una nuova legge ha apportato delle modifiche alla disciplina della PIDA, criticata per la sua complessità e la sua natura obsoleta⁶⁵, la *Enterprise Act* del 2002.⁶⁶

Sebbene questa nuova normativa non abbia affrontato direttamente il tema del *whistleblowing*, ha avuto un impatto indiretto sul contesto in cui questa pratica è trattata nel Regno Unito. Infatti, la *Enterprise Act* ha introdotto diverse riforme economiche con l’obiettivo di promuovere la concorrenza interna e stimolare la crescita economica.

In particolare rafforzando i poteri dell’*Office of Fair Trading* (OFT), l’agenzia incaricata di promuovere la concorrenza e proteggere i consumatori inglesi, si includeva l’autorità per indagare su possibili violazioni della concorrenza e per adottare misure correttive quando necessario⁶⁷. Dunque, l’*Enterprise Act 2002* ha contribuito a creare un ambiente normativo e commerciale più trasparente e responsabile.

I soggetti a cui è possibile fare le segnalazioni sono chiaramente identificati nella *Public Interest Disclosure (Prescribed Persons)* del 1999, poi emendata nel 2014. Si tratta di un’ordinanza ministeriale con l’obiettivo di rendere conoscibili e facilmente accessibili a

⁶⁵ IUBENDA (n.d.). *Le leggi sul whistleblowing: una panoramica internazionale*, op. cit.

⁶⁶ *Enterprise Act 2002*. Disponibile al sito: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2002/40/contents> .

⁶⁷ *Enterprise Act, 2002, capitolo 40*. Disponibile al sito: https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2002/40/pdfs/ukpga_20020040_en.pdf.

tutti i lavoratori gli enti e gli uffici a cui rivolgersi nel caso in cui si decida di segnalare illeciti o abusi nella propria organizzazione.

Tra gli enti e le organizzazioni a cui rivolgersi ci sono⁶⁸:

- per denunciare irregolarità nel settore delle telecomunicazioni, l'ente incaricato è OFCOM (*office of communication*);
- per il corretto svolgimento degli affari pubblici, al rapporto qualità-prezzo, alla frode e alla corruzione negli enti governativi locali in Scozia l'ente a cui rivolgersi è l'*Accounts Commission for Scotland*;
- per il corretto svolgimento degli affari pubblici, al rapporto qualità-prezzo, alla frode e alla corruzione negli enti governativi locali in Galles, l'ente a cui rivolgersi è il *The Auditor General for Wales*;
- per i servizi finanziari l'ente è il *The Financial Conduct Authority* (FCA).

In ultimo possiamo dire che, benché il Regno Unito abbia proprie legislazioni nazionali in materia di *whistleblowing*, dopo la *Brexit*, quindi dopo l'uscita dall'Unione Europea, non è obbligato a recepire le direttive UE sul tema. Tuttavia, le imprese britanniche che operano nell'Europa continentale, al di sopra di una certa dimensione, sono comunque soggette alle direttive europee in vigore.

2.1.3 Disciplina del Whistleblowing in Asia

In Asia, la legislazione su questo tema, riflette un panorama giuridico vario e in evoluzione, plasmato da fattori culturali, normativi ed economici. Allo scopo si riporta una breve panoramica dello stato attuale delle leggi e delle pratiche di *whistleblowing* solo per alcuni paesi asiatici:

- Asia-Pacifico: le segnalazioni di *whistleblower*, in questa regione, hanno subito ultimamente un aumento attribuito alle nuove normative, all'attenzione dei media e agli incentivi erogati in alcune aree. Sebbene molte aziende riconoscano la necessità di programmi di *whistleblowing* efficaci, l'attuazione delle norme varia da paese a paese e tra le segnalazioni più comuni da parte dei *whistleblowers* ci sono quelle legate alle molestie sul posto di lavoro e alle violazioni delle norme in generale.

⁶⁸ Guidance, *Whistleblowing: list of prescribed people and bodies*, Department Business & Trade, 16 May 2024. Disponibile al sito: <https://www.gov.uk/government/publications/blowing-the-whistle-list-of-prescribed-people-and-bodies--2/whistleblowing-list-of-prescribed-people-and-bodies>.

- Cina: i programmi di whistleblowing sono, in questo paese, in crescita, soprattutto nei settori governativi, con nuove normative che prevedono anche incentivi finanziari per il segnalante. Ciò nonostante, le aziende rispondono in modo non costante e con dubbi sulle motivazioni alla base delle segnalazioni.
- Giappone: questo paese sta migliorando le tutele per gli informatori attraverso la revisione delle sue leggi per aumentare la riservatezza e la protezione e includere sanzioni più severe contro la denuncia degli informatori.
- India: l'attuazione di una legge sul *whistleblowing* approvata nel 2014 è ancora in sospeso, il che riflette, in alcune parti della regione, un ritardo nelle tutele formali.

La regione asiatica, nel complesso, mostra un crescente riconoscimento dell'importanza del *whistleblowing* nella *corporate governance* e nella *compliance*, e si impegna sempre di più per fornire tutele legali e incentivi agli informatori. Tuttavia, la cultura e le gerarchie tipiche di questa regione, rappresentano spesso una sfida rallentando l'efficacia e la portata delle leggi sui *whistleblowers* che comunque variano ancora in modo significativo da un paese all'altro.

2.2 Leggi e regolamenti europei

I paesi continentali, a tradizione di *civil law*, hanno legiferato in materia di *Whistleblowing* solo recentemente. Le prime normative nazionali risalgono al 2000, con il *Whistleblowing act* del 2006 in Svezia, ispirato al PIDA britannico e la *Loi Sapin II* del 2016 in Francia.

A livello sovranazionale, per prima la Convenzione OCSE⁶⁹, contro la corruzione dei pubblici ufficiali stranieri nelle operazioni economiche internazionali, adottata a Parigi il 17 dicembre 1997 e rivista nel 2009, che fa riferimento a “qualsiasi denuncia presentata da un dipendente del settore pubblico o privato all'autorità competente e fondata su ragionevoli motivi e in buona fede” (*Faith that Whistleblowing*)⁷⁰, e le successive Raccomandazioni agli Stati membri risalenti al 1998, 2009, 2010 e 2014, raccomandavano interventi normativi

⁶⁹ Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico.

⁷⁰ Convenzione OCSE sulla lotta alla corruzione di pubblici ufficiali stranieri nelle operazioni economiche internazionali (*OECD Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions*), sezione 2, punto IX, 2009.

volti a rafforzare il ruolo preventivo che tali denunce possono svolgere⁷¹.

Più nello specifico, la Convenzione contro la corruzione, adottata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 31 ottobre 2003 e aperta alla firma a Merida dal 9 all'11 dicembre dello stesso anno,⁷² ha affrontato il tema della necessità di proteggere i

⁷¹ N. PARISI, *La lezione che ci viene dal diritto internazionale e le criticità dell'istituto*, in *Segnalazione di illeciti e tutela del dipendente pubblico: l'Italia investe nel whistleblowing, importante strumento di prevenzione della corruzione*. Presentazione del primo monitoraggio nazionale. Roma, 22 giugno 2016, par. 4, in P. CANAPARO (a cura di), *Codice dell'Anticorruzione e della Trasparenza*, Roma, 2018, p. 1188.

⁷² La Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione, adottata dall'Assemblea generale il 31 ottobre 2003 e aperta alla firma a Merida dal 9 all'11 dicembre dello stesso anno, è entrata in vigore a livello internazionale il 14 dicembre 2005. In vigore per l'Italia nell'ottobre 2009. La Convenzione si articola in un Preambolo e 71 articoli suddivisi in VIII titoli. In particolare, il titolo I espone l'oggetto della Convenzione, definisce i termini impiegati nel corpo del testo, ne enuncia il campo di applicazione e ricorda il principio di protezione della sovranità degli Stati parte. Agli obblighi posti agli Stati parte per l'adozione di efficaci politiche di prevenzione della corruzione è dedicato l'intero titolo II, che prevede diverse misure miranti al tempo stesso a coinvolgere il settore pubblico e il settore privato. Esse includono meccanismi istituzionali, quali la creazione di uno specifico organo anticorruzione, codici di condotta e politiche favorevoli al buon governo, allo stato di diritto, alla trasparenza e alla responsabilità. Da notare specialmente che la Convenzione sottolinea il ruolo importante della società civile, in particolare di organizzazioni non governative e di iniziative a livello locale, e invita gli Stati parte a incoraggiare attivamente la partecipazione dell'opinione pubblica e la sensibilizzazione di essa al problema della corruzione.

Per quanto concerne le misure penali (titolo III), la Convenzione pone in capo agli Stati parte l'obbligo di conferire carattere penale a una grande diversità di infrazioni correlate ad atti di corruzione, qualora esse non siano già nel diritto interno definite come infrazioni penali. Rispetto ad alcuni atti la Convenzione rende l'incriminazione imperativa, mentre agli Stati parte è indicata la prospettiva di individuare figure supplementari di infrazione. Un elemento innovativo della Convenzione contro la corruzione è l'ampliamento del campo di applicazione: essa non prende in considerazione solamente forme elementari e "tradizionali" di corruzione, ma anche atti commessi allo scopo di facilitare la corruzione stessa, quali l'ostacolo al buon funzionamento della giustizia, o la ricettazione o il riciclaggio di proventi della corruzione. Infine, la sezione della Convenzione dedicata agli aspetti penali tratta altrettanto efficacemente della corruzione nel settore privato. Per quanto concerne la cooperazione internazionale (titolo IV), la Convenzione ne sottolinea l'essenzialità in tutti i momenti della lotta contro la corruzione (prevenzione, indagini, perseguimento dei responsabili, sequestro e restituzione dei beni illecitamente ottenuti). In base alla Convenzione sono previste specifiche forme di cooperazione internazionale, quali l'assistenza giudiziaria nel campo della raccolta e della trasmissione di elementi di prova, dell'extradizione, del congelamento, sequestro e confisca dei proventi della corruzione. A differenza dei precedenti strumenti internazionali, la Convenzione prevede una mutua assistenza giudiziaria anche in assenza di doppia incriminazione – ossia dell'esistenza della figura di reato in entrambi gli ordinamenti nazionali –, qualora tale assistenza non implichi misure coercitive. Uno dei principi più innovativi e fondamentali della Convenzione è quello della restituzione dei beni o somme illecitamente ottenuti (titolo V) attraverso la corruzione stessa: una sezione della Convenzione precisa le modalità di cooperazione e di mutua assistenza in vista della restituzione dei proventi della corruzione a uno Stato parte che ne faccia richiesta, come anche a singoli individui vittime della corruzione o legittimi proprietari. I titoli VI e VII comprendono articoli che riguardano rispettivamente l'uno l'assistenza tecnica e lo scambio di informazioni, l'altro i meccanismi applicativi della Convenzione. Le clausole finali (titolo VIII) riguardano, tra l'altro, l'attuazione della Convenzione, i meccanismi di composizione delle controversie e di denuncia della Convenzione, la cui entrata in vigore è stabilita il novantesimo giorno successivo al deposito del trentesimo strumento di ratifica. Legge 3 agosto 2009, n. 116: Ratifica ed esecuzione della Convenzione dell'Organizzazione delle Nazioni Unite contro la corruzione, adottata dalla Assemblea generale dell'ONU il 31 ottobre 2003 con risoluzione n. 58/4, firmata dallo Stato italiano il 9 dicembre 2003, nonché norme di adeguamento interno e modifiche al codice penale e al codice di procedura penale. (09G0123) (GU n.188 del 14-8-2009). Convenzione di Merida e legge di ratifica, in ANAC. Disponibile al sito: <http://anticorruzione.eu/normativa/normativa-estera/onu/convenzione-di-merida/>

whistleblowers, ed esorta gli Stati membri a elaborare codici di condotta specifici per i funzionari pubblici con il duplice scopo di suscitare in essi la consapevolezza della necessità della segnalazione, a fronte delle possibili infrazioni commesse da colleghi o superiori, e di contemperare tale necessità con adeguate misure di tutela della riservatezza dei segnalatori stessi, per mezzo di sistemi di sicurezza contro le possibili ritorsioni⁷³.

La Convenzione non utilizza il termine *whistleblower*, bensì *Reporting Person*, cioè una persona che dispone di informazioni tali che, anche se non costituiscono prove nel senso giuridico del termine, sono necessarie all'Autorità di controllo per avviare un'indagine. In particolare, l'articolo 33, rubricato della Convenzione - Protezione delle persone che comunicano informazioni - prevede la necessità di misure giuridiche adeguate intese a proteggere contro qualsiasi trattamento ingiustificato le persone che segnalano, in buona fede e con fondati motivi, qualsiasi fatto relativo ai reati stabiliti dalla Convenzione stessa⁷⁴.

Anche l'indagine condotta dall'OCSE nel 2014 nei Paesi membri⁷⁵, volta alla comparazione delle legislazioni nazionali su questo tema e allo scopo di proporre *best practices* condivise, fece emergere per il settore pubblico, la presenza di diverse norme specifiche nazionali⁷⁶ che riguardavano perlopiù disposizioni o leggi su materie più ampie rispetto a quella sul *whistleblowing*, quali ad esempio quelle sull'anticorruzione e sulla concorrenza nei rapporti di lavoro nel pubblico impiego.

La frammentarietà delle normative nazionali sul tema in esame e l'assenza in molti Paesi di leggi *ad hoc* per la tutela dei "segnalatori", favorì la nascita di dubbi e incertezze nei dipendenti pubblici e in tutti quei soggetti coinvolti nelle segnalazioni degli illeciti⁷⁷.

Ciò nonostante, molti paesi, che parteciparono al sondaggio, misero in atto, seppur in maniera diversa, azioni giuridiche specifiche contro le tipiche ritorsioni del datore di lavoro quali licenziamento, trasferimento, cambio di mansioni, riduzione di retribuzione o

⁷³ UNDOC *Technical guide to the United Nations Convention against corruption*, 2009, pp. 106- 107.

⁷⁴ Art. 33, rubricato - Protezione delle persone che comunicano informazioni - sancisce: «Ciascuno Stato Parte considera la possibilità di incorporare nel proprio sistema giuridico le misure appropriate per proteggere da qualsiasi trattamento ingiustificato ogni persona che segnali alle autorità competenti, in buona fede e sulla base di ragionevoli sospetti, qualsiasi fatto concernente i reati stabiliti dalla presente Convenzione».

⁷⁵ L. VALLI, *L'esperienza degli altri Paesi OCSE*, in *Segnalazione di illeciti e tutela del dipendente pubblico: l'Italia investe nel whistleblowing, importante strumento di prevenzione della corruzione*. Presentazione del primo monitoraggio nazionale. Roma, 22 giugno 2016, par 7 in P. CANAPARO (a cura di) *Codice dell'Anticorruzione e della Trasparenza*, Roma, 2018, p. 1189.

⁷⁶ *Ibidem*.

⁷⁷ *Ibidem*.

benefici⁷⁸.

Il sondaggio evidenziò comunque tratti comuni nei sistemi di segnalazione messi in atto da alcuni Paesi come “l’identificazione, come oggetto di segnalazione, di tutte le violazioni di leggi, regolamenti o altre disposizioni del settore pubblico e la presunzione della buona fede di colui che effettua la segnalazione, fino a prova contraria”⁷⁹.

La diversità degli ordinamenti si rifletteva anche nella diversità, ad esempio, delle sanzioni previste per la divulgazione dell’identità del segnalante al di fuori dei casi previsti dalla legge.

Alcuni Paesi garantivano il prolungamento della tutela dalle ritorsioni da parte dei “segnalati” per un certo periodo successivo alla conclusione della vicenda giudiziaria o amministrativa derivata dalla segnalazione, ad esempio, il Belgio prevedeva che detta tutela durava 2 anni.

Molti Paesi, ad eccezione della Germania, imponevano al datore di lavoro l’onere di dimostrare che i provvedimenti adottati erano indipendenti dalla segnalazione⁸⁰.

Nell’ambito dell’Unione europea si registravano analoghe diversità tra le normative in materia dei singoli Stati membri⁸¹. Alcuni, quali Francia, Ungheria, Irlanda, Italia, Lituania, Malta, Paesi Bassi, Svezia, Slovacchia, erano dotati di una legislazione quasi completa⁸²; altri offrivano unicamente una protezione limitata al solo settore pubblico⁸³; altri ancora,

⁷⁸ *Ibidem*.

⁷⁹ *Ibidem*.

⁸⁰ *Ibidem*.

⁸¹ *DIRECTIVE OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on the protection of persons reporting on breaches of Union law* - COM (2018) 218 final, 2018/0106 (COD) p. 1. - EN EUROPEAN COMMISSION Bruxelles, 23.4.2018.

⁸² Francia: Legge n. 2016-161 del 2016 (*Loi Sapin II*); Ungheria: *Act on Complaints and Public Interest Disclosures CLXV* del 2013; Irlanda: *Irish Protected Disclosures Act* 2014; Italia: Legge n. 179 del 2017 e ; Lituania: *Law on Protection of Whistle-blowers* del 2017; Malta: *Protection of Whistleblower Act* del 2013; Paesi Bassi: *The House for Whistleblowers Act/Wet Huis klokkenluiders voor* del 2016; Svezia: *Act on special protection for workers against reprisals for whistleblowing concerning serious irregularities* (2016:749) del 2017; Slovacchia: *Act on Certain Measures. Related to the Reporting of Anti-social Activities* del 2014; Regno Unito: *Public Interest Disclosure Act* del 1998.

⁸³ Altri, quali Repubblica Federale Tedesca: c.d. *Beamtenstatusgesetz* del 2009; Austria: *Beamten-Dienstrechtsgesetz* del 2012; Danimarca: *Code of Conduct in the Public Sector* del 2017; Belgio: *Law on Reporting a Suspected Integrity Violation in a Federal Administrative Authority by a Staff Member* del 2013; Lussemburgo: *Fight Against Corruption*, A — N° 32 del 2011; Grecia: Legge n. 4254 del 2014 e articoli: 45B, 110(6), 139(4), 73(6) e 125 del *Civil Service Code*; Finlandia: *Personal Data Act* (523/1999), *Act on Protection of Privacy in Working Life* (759/2004) e *Employment Contracts Act* (55/2001); Repubblica Ceca: Legge n. 262 del 2006, *Coll. Codice del Lavoro*; Slovenia: *Integrity and Prevention of Corruption Act* del 2010; Romania: Legge n. 571 del 2004.

come Portogallo, Spagna⁸⁴, Bulgaria⁸⁵ e Cipro, ne erano completamente privi⁸⁶.

Dette frammentazioni e disomogeneità condizionavano negativamente l'applicazione delle norme comunitarie con conseguente pregiudizio del funzionamento delle politiche dell'Unione ed effetti di ricaduta sull'intero contesto europeo⁸⁷.

Data la difficoltà di adeguare le singole leggi nazionali agli standard internazionali, il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa, promosse la Raccomandazione CM/Rec (2014)7 che individuò ventinove “principi” finalizzati a delineare riferimenti comuni e caratteristiche che una segnalazione deve avere, ai canali più efficaci da utilizzare per la sua comunicazione e alla sua procedura di gestione che meglio concili la tutela dell'interesse pubblico sia con le esigenze di protezione del segnalante da ritorsioni o discriminazioni che con i diritti del segnalato e di ogni altra persona coinvolta⁸⁸.

Sebbene la Raccomandazione sia uno strumento la cui attuazione rimane affidata alla volontà dei singoli Stati, essa rappresenta un'importante “strumento giuridico formale”, in quanto introduce per la prima volta una generica descrizione del fenomeno del *whistleblowing*, e da una definizione di *whistleblower*⁸⁹ adattabile a vari contesti, definizione che verrà in futuro ripresa dalle normative dell'Unione Europea.

Inoltre al punto b) della CM/Rec (2014)7 si definisce l'atto di segnalare un pericolo o di divulgare informazioni “su atti e omissioni che rappresentano una minaccia o un danno per l'interesse pubblico”, riscontrati nel corso del proprio lavoro, ad esempio, danni agli utenti di un servizio, al pubblico in generale, all'organizzazione stessa o una violazione di legge.

La Raccomandazione, inoltre, amplia la concezione di *whistleblowing*, da semplice atto

⁸⁴ C. CUPELLI, *Verso una direttiva europea per la protezione del whistleblower*, 2018, <https://www.riparteilfuturo.it/blog/articoli/direttiva-europea-protezione-whistleblower-dossier>.

⁸⁵ Progetto *European Centre for Press and Media Freedom*, I whistleblower in Bulgaria sono rari perché vi è un basso livello di fiducia nelle istituzioni da parte non solo dei cittadini, ma anche di coloro che vi lavorano, come evidenziano anche i dati sociologici, 2018. Disponibile al sito: <https://www.balcanicaucaso.org/aree/Bulgaria/Bulgaria-whistleblower-il-fenomeno-esotico184969>.

⁸⁶ TRANSPARENCY INTERNATIONAL, *Direttiva Europea sul Whistleblowing. Position Paper 1/2018*, p. 1.

⁸⁷ COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL AND THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE *Strengthening whistleblower protection at EU level - COM (2018) 214 final*, par 2. EN EUROPEAN COMMISSION Bruxelles, 23.4.2018.

⁸⁸ La Raccomandazione sollecitava gli Stati affinché facilitassero l'azione del whistleblower e sottolineava come le denunce di quest'ultimo dovevano sempre essere presentate a tutela dell'interesse della collettività (Consiglio d'Europa, Raccomandazione n. CM/Rec (2014) 7, 2014, punto 2.).

⁸⁹ In assenza di una definizione condivisa di whistleblower, la Raccomandazione ne individuò una che, per la sua ampiezza, si poteva adattare ai vari contesti: «chiunque segnala o divulga informazioni su una minaccia o un danno all'interesse pubblico nell'ambito del proprio rapporto di lavoro, sia nel settore pubblico che in quello privato» («any person who reports or discloses information on a threat or harm to the public interest in the context of their work-based relationship, whether it be in the public or private sector»).

di infedeltà all'ente di appartenenza a un dovere di responsabilità civile.

In termini di finalità delle segnalazioni, la Raccomandazione sottolinea che queste devono mirare a proteggere l'interesse pubblico, superando la visione limitata dell'infedeltà e promuovendo un atto di responsabilità democratica. Benché non definisca esplicitamente l'interesse pubblico, essa indica le aree in cui le segnalazioni devono essere ammesse, tra cui le violazioni di legge e dei diritti umani, nonché i rischi per la salute pubblica, la sicurezza e l'ambiente⁹⁰.

L'aspetto più interessante della Raccomandazione è dato dagli obblighi di natura "programmatica" che dettagliano, come già accennato, le disposizioni per la tutela dei segnalanti in ventinove principi. Ogni punto della Raccomandazione affronta questioni specifiche volte a promuovere la trasparenza, l'*accountability* e la protezione dei diritti umani all'interno degli Stati membri.

I principi spaziano dall'identificazione e dalla definizione del *whistleblower* fino alla creazione di canali sicuri e efficaci per le segnalazioni, come enunciato dal principio 9: «Gli Stati membri dovrebbero garantire l'esistenza di uno o più meccanismi efficaci per agire in merito alle segnalazioni e alle divulgazioni di interesse pubblico».

I meccanismi, come gli accordi pratici - supportati dalla legge se necessario - che esistono già, possono essere rafforzati o devono essere sviluppati per garantire che gli individui sappiano dove e a chi fare segnalazioni o divulgazioni, come le informazioni verranno gestite e quali protezioni possono aspettarsi.

L'esperienza dimostra che quando gli Stati riesaminano i loro sistemi e rafforzano o implementano nuovi accordi che consentono la divulgazione appropriata delle informazioni e, soprattutto, l'esame e l'indagine tempestiva di eventuali questioni rilevanti, il cambiamento nella cultura del luogo di lavoro che assicura una maggiore responsabilità locale avviene molto più rapidamente e profondamente.

Ciò richiede anche che gli Stati garantiscano che i regolatori abbiano i poteri adeguati a gestire le divulgazioni e proteggere i segnalatori, e che siano adeguatamente dotati di risorse per istituire sistemi efficaci.

È chiara dunque la responsabilità degli Stati nel fornire strumenti legislativi e procedurali che garantiscano che i *whistleblowers* non subiscano ritorsioni o sanzioni per aver agito in buona fede nell'interesse pubblico. Oltre a fornire linee guida specifiche per la protezione

⁹⁰ Consiglio d'Europa, Raccomandazione n. CM/Rec (2014) 7, 2014, punto 5).

dei segnalatori, la Raccomandazione delinea anche l'importanza di una cultura organizzativa che incoraggi la divulgazione di informazioni sensibili senza timore di conseguenze negative.

La Raccomandazione poi, si concentra sulla protezione del denunciante da possibili ritorsioni in seguito alla sua segnalazione. Secondo il principio 21, i *whistleblowers* dovrebbero essere protetti da qualsiasi forma di ritorsione, sia diretta che indiretta, da parte del datore di lavoro o da persone che lavorano per conto o a nome del datore di lavoro. Queste forme di ritorsione potrebbero includere licenziamento, sospensione, declassamento, perdita di opportunità di promozione, trasferimenti punitivi, riduzioni o detrazioni di salario, molestie o altri trattamenti punitivi o discriminatori.

Considerando la posizione occupata dall'informatore e il contenuto della sua segnalazione, è possibile che quest'ultima possa danneggiare significativamente la reputazione e/o gli interessi economici del datore di lavoro. Tuttavia, la Raccomandazione non specifica i dettagli delle misure di protezione per il denunciante, lasciando alla normativa nazionale il compito di adottare gli strumenti ritenuti più idonei. Ciò nonostante, la protezione dovrebbe essere garantita anche nel caso in cui la segnalazione si riveli infondata o non si concretizzi come minaccia per l'interesse pubblico.

La Raccomandazione infine, conclude con tre principi (27, 28, 29). Il primo è un invito agli Stati membri di promuovere questo strumento al fine di sviluppare atteggiamenti positivi sia nel settore pubblico che in quello privato, e quindi incentivare le segnalazioni in presenza di un interesse pubblico. Il secondo evidenzia la possibilità di fornire informazioni o consulenze gratuite ai *whistleblowers* che intendano denunciare. L'ultimo è indirizzato alle autorità nazionali, le quali si dovrebbero occupare di un'analisi periodica della legislazione in materia.

il Parlamento del Consiglio d'Europa sollevò la stessa questione nel suo Rapporto del 19 maggio 2015, doc. 13791, e la successiva Raccomandazione 2073 del 2015 arrivò ad ipotizzare l'adozione di una Convenzione *ad hoc*.

Alla luce di tutto ciò, il Comitato dei Ministri, quanto il *Groupe d'Etats Contre la Corruption* (GRECO)⁹¹, si pronunciarono nella propria sessione dell'8 luglio 2015,

⁹¹ *Groupe d'États Contre la Corruption*, è un organo di controllo contro la corruzione del Consiglio d'Europa, con sede a Strasburgo (Francia), istituito nel 1999. Lo scopo del GRECO è quello di monitorare il livello di conformità delle legislazioni di ciascuno di essi agli standards anticorruzione dell'organizzazione. Il meccanismo di controllo si fonda sulla reciproca valutazione (c.d. *peer review*), M. GIORDANO, M. GIUA, F.

sottolineando come la vera esigenza comune era quella di “aiutare” gli Stati all’adozione di una figura che, per la sua stessa natura, poteva essere interpretata in modo negativo come delatoria. Il GRECO, anzi, suggerì che il Consiglio d’Europa indirizzasse gli Stati nella ricerca delle migliori modalità di raccolta delle informazioni sull’applicazione delle norme internazionali in materia, di scambio reciproco di queste e, in particolare, delle *best practices* eventualmente maturate^{92, 93}.

Anche in risposta alle sollecitazioni delle Istituzioni dell’Unione europea e delle organizzazioni della società civile e dei sindacati⁹⁴, il Parlamento europeo, con Risoluzioni del 20 gennaio 2017⁹⁵ e del 24 ottobre 2017⁹⁶, sollecitò la Commissione a formulare, entro la fine del 2017, una proposta legislativa⁹⁷ che garantiva un livello più elevato di protezione per gli informatori nell’ambito dell’Unione europea, nei settori pubblico e privato, nonché presso le Istituzioni nazionali e dell’Unione stessa, garantendo *in primis* la tutela della loro identità.

Tale frammentarietà, in assenza di un’azione legislativa di armonizzazione messa in atto dalla stessa Unione⁹⁸, costituiva e costituisce un ostacolo al rafforzamento dell’applicazione del diritto europeo la cui legislazione già contempla tutele in settori specifici, quali i servizi finanziari, la sicurezza dei trasporti, la protezione dell’ambiente⁹⁹.

STELLA, V. MIRRA, D. CORRADINI, *L’anticorruzione: normativa strumenti operativi e socialità*, Bologna, 2015, p. 81.

⁹² N. PARISI, *Il contesto internazionale*, in *Prevenzione della corruzione, segnalazione di illeciti e tutela del dipendente pubblico: presentazione del secondo monitoraggio nazionale sull’applicazione del whistleblowing*. Roma, 2017, in P. CANAPARO (a cura di) *Codice dell’Anticorruzione e della Trasparenza*, Roma, 2018, p. 1183.

⁹³ A. FRANCINI, *Il whistleblowing nella normativa euro-unitaria e nazionale: analisi Giuridica*, in *Innovazione e diritto*, 4/2019. Disponibile al sito: https://www.innovazionediritto.it/media/old/pdf/2019_04_01.pdf.

⁹⁴ Su tutte: *TRANSPARENCY INTERNATIONAL*, Federazione sindacale europea dei servizi pubblici, Federazione europea dei giornalisti e *Eurocadres*, associazioni dei quadri e del lavoro ad alta professionalità. Ad esempio, una petizione di *Eurocadres*, ha raccolto oltre 81.000 firme e il sostegno di oltre 80 organizzazioni. Disponibile al sito: <https://act.wemove.eu/campaigns/whistleblowers>.

⁹⁵ Risoluzione del Parlamento europeo del 20 gennaio 2017 sul ruolo degli informatori nella protezione degli interessi finanziari dell’UE (2016/2055 (INI)).

⁹⁶ Risoluzione del Parlamento europeo del 24 ottobre 2017 sulle misure legittime per proteggere gli informatori che agiscono nell’interesse pubblico, quando divulgano informazioni riservate di imprese e organismi pubblici (2016/2224 (INI)).

⁹⁷ La proposta si basa sui risultati di un’ampia attività di consultazione svolta dalla Commissione, nel corso dell’intero 2017, sotto forma di una consultazione pubblica aperta di 12 settimane (già menzionata), di tre consultazioni online specificamente rivolte ai soggetti interessati, di due gruppi di lavoro con esperti degli Stati membri e di un gruppo di lavoro con esperti del mondo accademico e con rappresentanti di gruppi di pressione. Disponibile al sito: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:a4e61a49-46d2-11e8-be1d01aa75ed71a1.0023.02/DOC_1&format=PDF.

⁹⁸ COM (2018) 218 *final*, paragrafo rubricato “Sussidiarietà”.

⁹⁹ COM (2018) 218 *final*, paragrafo rubricato “Coerenza con le disposizioni vigenti nel settore normativo interessato”.

Infine, la nascita di una norma comune sul tema, prese spunto da una “valutazione d’impatto” che la Commissione pose in essere per quantificare il rischio dovuto a frode e corruzione nell’Unione europea (che allora venne stimata tra i 179 ed i 256 miliardi di euro l’anno)¹⁰⁰. Dopo un primo parere negativo¹⁰¹, emesso il 26 gennaio 2018, il successivo 5 marzo il Comitato per il controllo normativo¹⁰² espresse giudizio favorevole su detta valutazione¹⁰³, nella versione riveduta dalla Commissione proprio alla luce dei precedenti rilievi, con la formulazione di alcune osservazioni, recepite dalla Commissione nella sua relazione finale sulla “valutazione d’impatto”.

La Commissione europea riconobbe che un intervento più decisivo, in materia di *whistleblowing*, avrebbe portato importanti e positive ricadute nel godimento di diritti fondamentali come quelli, ad esempio, in tema di libertà di espressione e di informazione¹⁰⁴.

Ebbene, tale proposta COM (2018) n. 218 della Commissione¹⁰⁵ venne approvata (in prima lettura) dal Parlamento europeo in data 16 aprile 2019, dando così vita alla Direttiva (UE) 2019/1937 del successivo 23 ottobre 2019, incentrata – come si diceva – sulla protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell’Unione.

La proposta si basa sugli articoli 16, 33, 43 e 50, sull’articolo 53, paragrafo 1, e sugli articoli 62, 91, 100, 103, 109, 114, 168, 169, 192, 207 e 325 del trattato sul funzionamento dell’Unione europea (TFUE), nonché sull’articolo 31 del trattato che istituisce la Comunità europea dell’energia atomica (trattato *Euratom*).

Gli articoli suindicati del TFUE, costituiscono una base giuridica appropriata per

¹⁰⁰ Documento SWD (2018) 116, p. 46.

¹⁰¹ COM (2018) 218 *final*, paragrafo rubricato “Valutazione d’impatto”.

¹⁰² Comitato per il controllo normativo: organismo indipendente della Commissione con funzione centrale di controllo e supporto della qualità per le valutazioni di impatto della Commissione e per le sue attività di valutazione. Ha compiti di disamina e formulazione di pareri vincolanti sulla qualità dei progetti di valutazione di impatto della Commissione che, a fronte di pareri negativi, deve riesaminarli.

¹⁰³ REGULATORY SCRUTINY BOARD OPINION *Proposal for a Directive of the Parliament and of the Council on the protection of persons reporting on breaches of Union law*. SEC (2018) p.198. EUROPEAN COMMISSION Bruxelles, 23.4.2018. Disponibile al sito: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:a4e61a49-46d2-11e8-be1d-01aa75ed71a1.0023.02/DOC_1&format=PDF

¹⁰⁴ Sul punto, nella proposta di Direttiva (UE) 2019/1937 - COM (2018), la Commissione europea evidenziava come l’aumento del livello di protezione del *whistleblower* avrebbe avuto un impatto positivo anche sul diritto di ciascuno di poter godere di condizioni lavorative giuste ed eque, nonché avrebbe inciso altresì sul rispetto della vita privata, sulla protezione dei dati personali, sulla protezione della salute, sulla tutela dell’ambiente, sulla protezione dei consumatori e sul principio generale di una buona amministrazione (*cfr.* p. 11 della proposta).

¹⁰⁵ REGULATORY SCRUTINY BOARD OPINION *Proposal for a Directive of the Parliament and of the Council on the protection of persons reporting on breaches of Union law*. Op. cit.

migliorare l'applicazione del diritto dell'Unione in quanto: 1) i nuovi regolamenti sul *whistleblowing* sono introdotti per migliorare il corretto funzionamento del mercato unico e garantire il rispetto delle politiche dell'Unione riguardanti vari settori come la sicurezza alimentare, ambientale, nucleare, dei trasporti, la salute pubblica, la privacy, la concorrenza e gli interessi finanziari dell'Unione; 2) mirano a garantire livelli elevati e coerenti in materia di protezione degli informatori all'interno di strumenti settoriali dell'Unione in cui esistono già norme pertinenti¹⁰⁶.

La nuova Direttiva (UE) 2019/1937 del Parlamento Europeo e del Consiglio, nota anche come “*Direttiva Whistleblower*”, adottata il 23 ottobre 2019 ed entrata in vigore il 16 dicembre 2019, riguarda la “protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell'Unione”, e obbliga ogni paese membro a incorporarla nel proprio quadro giuridico nazionale. Le fonti del diritto dell'Unione Europea, sia normative che giurisprudenziali, incoraggiano ad adottare un approccio più approfondito riguardo agli obiettivi del *whistleblowing* come espressione dei diritti fondamentali delle persone tra cui – ad esempio – la propria libertà di espressione¹⁰⁷.

2.2.1 La Direttiva (UE) 2019/1937 “Direttiva Whistleblower”

La Direttiva *de qua*, come già accennato in precedenza, origina da una proposta della Commissione europea del 23 aprile 2018 la quale, in primo luogo, prendeva atto che «attività illecite e casi di abuso del diritto possono verificarsi in qualunque organizzazione, pubblica o privata, grande o piccola», nonché constatava come «chi lavora per un'organizzazione o è in contatto con essa nello svolgimento della propria attività professionale è spesso la prima persona a venire a conoscenza di questi casi e si trova quindi in una posizione privilegiata per poter informare coloro che sono in grado di risolvere il problema».

La Commissione europea quindi, riscontrava come la mancanza di una protezione efficace degli informatori destasse «preoccupazioni poiché in grado di ripercuotersi negativamente sulla libertà di espressione e sulla libertà dei mezzi di comunicazione», sancite dall'art. 11 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, nonché

¹⁰⁶ *Ivi*, p.7.

¹⁰⁷ Cfr. C. MARENGHI, *Direttiva sul whistleblowing e ordinamento italiano: qualche riflessione in vista dell'attuazione*, in JusOnline, 2020, vol. 6, p. 114.

ulteriormente in grado di incidere negativamente sull'applicazione del diritto europeo¹⁰⁸.

La Commissione europea, preso atto che lo strumento del *whistleblowing* fosse significativamente importante «per fornire ai sistemi di contrasto nazionali e dell'Unione informazioni in grado di portare all'indagine, all'accertamento e al perseguimento dei casi di violazione delle norme dell'Unione», proponeva quindi l'adozione di «norme solide in materia di protezione degli informatori», al fine di «rafforzare l'applicazione del diritto dell'Unione», nonché efficientare il funzionamento del mercato unico (anche in termini di miglioramento del contesto imprenditoriale e dell'equità fiscale e di promozione dei diritti dei lavoratori) e «tutelare il bilancio dell'Unione»¹⁰⁹.

La stessa Commissione europea riconobbe che tale intervento in materia di *whistleblowing* avrebbe portato importanti e positive ricadute nel godimento di diritti fondamentali come quelli, ad esempio, in tema di libertà di espressione e di informazione¹¹⁰.

La Direttiva tutela tutti coloro che, nel settore privato come in quello pubblico, forniscono prestazioni a favore di terzi a fronte di un corrispettivo. La protezione è estesa: è riconosciuta a tutte le tipologie di lavoratori (a tempo determinato, a tempo parziale, contratti atipici, nonché a chi ha un contratto o un rapporto di lavoro con un'agenzia interinale, ai volontari e ai tirocinanti) ma anche ai lavoratori autonomi, consulenti, subappaltatori e fornitori.

Vengono tutelati anche i componenti degli organi direttivi e gli azionisti. Le protezioni sono garantite se vengono segnalate violazioni già avvenute o potenzialmente future, che il segnalante ritiene possibili, incluse azioni per nascondere le violazioni.

La Direttiva, inoltre, impegna gli Stati ad estendere le misure di protezione oltre che ai segnalanti anche ai c.d. “facilitatori”, cioè a coloro che assistono “la persona segnalante nel processo di segnalazione in un contesto lavorativo e la cui assistenza deve essere riservata” e ai terzi connessi con le persone segnalanti, quali ad esempio colleghi o familiari, oltre che

¹⁰⁸ *Ibidem*. Cfr S. BILLI, *La tutela processuale penale del Whistleblower* - Tesi di dottorato in Scienze Giuridiche - Università Degli Studi di Macerata, 2022, p. 93.

¹⁰⁹ Cfr. C. MARENGHI, *Direttiva sul whistleblowing e ordinamento italiano: qualche riflessione in vista dell'attuazione...* *Op. cit.* p. 4.

¹¹⁰ Sul punto, nella proposta di direttiva *de qua* la Commissione europea evidenziava, inoltre, come l'aumento del livello di protezione del *whistleblower* avrebbe avuto un impatto positivo anche sul di diritto di ciascuno di poter godere di condizioni lavorative giuste ed eque, nonché avrebbe inciso altresì sul rispetto della vita privata, sulla protezione dei dati personali, sulla protezione della salute, sulla tutela dell'ambiente, sulla protezione dei consumatori e sul principio generale di una buona amministrazione (cfr: p. 11 della proposta COM (2018) 218). Cfr S. Billi, *La tutela processuale penale del Whistleblower* - Tesi di dottorato in Scienze Giuridiche - Università Degli Studi di Macerata, 2022, p. 94.

ai soggetti giuridici collegati al segnalante¹¹¹.

Obiettivo della Direttiva è disciplinare la protezione dei *whistleblowers* all'interno dell'Unione, introducendo norme minime comuni di tutela al fine di dare uniformità a normative nazionali che risultavano essere estremamente frammentate ed eterogenee. Basti considerare che dei 27 Paesi dell'Unione, solo 16 erano quelli che prevedevano una normativa specifica più o meno articolata. Si trattava poi di normative assai differenziate quanto ad ambito di applicazione e a contenuti, in ogni caso tutte abbastanza recenti e molte delle quali entrate in vigore negli ultimi anni¹¹².

In primo luogo, si traggono interessanti indicazioni sul ruolo che il legislatore europeo intende attribuire allo strumento del *whistleblowing*. Le informazioni fornite dai *whistleblowers* sono importanti per garantire l'emersione di illeciti che sarebbero altrimenti destinati a rimanere ignoti. Quindi, la tutela apprestata nella normativa mira a "rafforzare i principi di trasparenza e responsabilità" (considerando nr. 2) e, in ultima analisi, a realizzare una funzione di prevenzione dei reati.

Inoltre, guardando da un'altra prospettiva, è importante proteggere la segnalazione di illeciti sul luogo di lavoro in quanto manifestazione della libertà di espressione, necessaria sia a garantire la diffusione delle informazioni, nonché ad assicurare la libertà e la diversità dei media. In questo senso, la normativa costituisce attuazione dei principi di cui all'art. 11 della Carta dei diritti e dell'art. 10 della CEDU¹¹³, e si pone in linea continua con i principi giurisprudenziali della Corte europea dei diritti dell'uomo, nonché con la Raccomandazione sulla protezione degli informatori adottata dal Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa il 30 aprile 2014 (considerando nr. 31)¹¹⁴.

Tali considerazioni introduttive estrapolate dalla Direttiva (UE) 2019/1937 sono seguite

¹¹¹ P. CARDILLO, *Whistleblowing: in dirittura di arrivo il Decreto di recepimento della direttiva europea. Ecco cosa prevede*, FPA Digital 360, 12 Gennaio 2023. Disponibile al sito: <https://www.forumpa.it/riforma-pa/whistleblowing-in-dirittura-di-arrivo-il-decreto-di-recepimento-della-direttiva-europea-ecco-cosa-prevede/>

¹¹² Dati contenuti nel Rapporto di *Blueprint for Freespeech, Gaps in the System: Whistleblower Laws in the EU*, 2018. Disponibile al sito: <https://www.sistemapenale.it/it/scheda/direttiva-europea-whistleblowing-come-cambia-tutela-per-chi-segnala-illeciti-nel-contesto-lavorativo>.

¹¹³ Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU). Firmata nel 1950 dal Consiglio d'Europa, la Convenzione è un trattato internazionale volto a tutelare i diritti umani e le libertà fondamentali in Europa. Tutti i 47 paesi che formano il Consiglio d'Europa, sono parte della convenzione, 27 dei quali sono membri dell'Unione europea (UE). Disponibile al sito: <https://eur-lex.europa.eu/IT/legal-content/glossary/european-convention-on-human-rights-echr.html>.

¹¹⁴ A. DELLA BELLA, *La direttiva europea sul whistleblowing: come cambia la tutela per chi segnala illeciti nel contesto lavorativo*, in *Sistema Penale*, 2019. Disponibile al sito: <https://www.sistemapenale.it/it/scheda/direttiva-europea-whistleblowing-come-cambia-tutela-per-chi-segnala-illeciti-nel-contesto-lavorativo>

da ventinove articoli, suddivisi tra loro in sette capi, che saranno esaminati brevemente successivamente, ai quali, infine, si aggiungono le due parti che compongono l'allegato di chiusura al testo normativo.

La Direttiva (UE) 2019/1937, deve essere rispettata da tutte le persone giuridiche pubbliche e le aziende private con più di 50 dipendenti con sede nell'Unione Europea (e i comuni con più di 10.000 abitanti) che sono tenute a rispettare l'obbligo di istituire un canale di segnalazione interno¹¹⁵.

La direttiva *de qua*, inoltre, stabilisce gli standard minimi per la protezione degli informatori in tutta l'Unione Europea e richiede a tutti gli Stati membri dell'UE di attuare i corrispondenti quadri giuridici nazionali¹¹⁶.

Secondo quanto stabilito dalla Direttiva *stessa*, i canali per ricevere le segnalazioni devono essere progettati, realizzati e gestiti in modo sicuro e tali da garantire la riservatezza dell'identità del segnalante e di eventuali terzi citati nella segnalazione: entro sette giorni il segnalante deve ricevere un avviso di ricevimento della segnalazione e il riscontro deve avvenire entro un termine non superiore a tre mesi. La gestione dei canali di segnalazione, interni (art. 9) o esterni (art. 10), devono offrire adeguate garanzie di indipendenza, riservatezza, protezione dei dati e segretezza.

Gli Stati membri devono assicurare che l'identità della persona segnalante non sia divulgata, senza il suo esplicito consenso, a nessuno che non sia competente a ricevere o a dare seguito alle segnalazioni. Sono previsti, altresì, casi di deroga e relative garanzie; ipotesi di conferimento alle autorità competenti; modalità di conservazione della documentazione delle segnalazioni.

Inoltre, devono essere adottate misure idonee: a evitare ogni forma di ritorsione; a garantire che siano fornite informazioni pertinenti e accurate; ad assicurare, a titolo gratuito, consulenze individuali, imparziali e riservate; a prevedere che una volta che il *whistleblower* abbia dimostrato di aver effettuato una segnalazione a norma della direttiva e di aver subito un danno, l'onere della prova sia spostato sulla persona che ha compiuto l'azione ritorsiva; ad escludere la responsabilità del segnalante per eventi connessi a quanto

¹¹⁵ Tale limite non rileva nei confronti delle imprese che operano nel settore dei servizi finanziari esposti a rischio di riciclaggio e finanziamento del terrorismo e, su decisione degli stati membri, per quelle società che operano in settori a rischio. Entro il 17 dicembre 2023, le persone giuridiche del settore privato con un numero di dipendenti compreso tra 50 e 249 dovevano attivare un canale di segnalazione interno per ricevere le segnalazioni. IUBENDA (n.d.). *Le leggi sul whistleblowing: una panoramica internazionale*, op. cit.

¹¹⁶ *Ibidem*.

segnalato.

Devono essere introdotte sanzioni a tutela dei segnalanti (di natura civile, penale o amministrativa) effettive, proporzionate e dissuasive nei confronti di chi ostacola o tenta di ostacolare le segnalazioni; sanzioni devono essere previste anche nei confronti dei segnalanti per i quali venga accertato che, consapevolmente, abbiano effettuato segnalazioni o divulgazioni pubbliche false, suggerendo la previsione di una sanzione pecuniaria in caso di condotta dolosa o colpa grave del segnalante, e un risarcimento dei danni derivanti da tali segnalazioni¹¹⁷.

Rimane salva la facoltà degli Stati membri di introdurre o mantenere disposizioni più favorevoli ai diritti delle persone segnalanti ulteriori, rispetto a quelle previste dalla Direttiva stessa.

Come già esposto *supra*, la Direttiva (UE) 2019/1937 si compone di ventinove articoli, suddivisi tra loro in sette capi, ai quali si aggiungono due parti che compongono l'allegato di chiusura al testo normativo.

Il **primo capo** della Direttiva (UE) 2019/1937 si compone di sei articoli, incentrati nel delineare sia l'ambito di applicazione di questo dettato normativo, che le definizioni rilevanti sul tema, nonché le condizioni per le quali può essere offerta una protezione ai *whistleblowers*.

Lo scopo della direttiva (art.1) è pertanto quello di rafforzare l'applicazione del diritto e delle politiche dell'Unione in specifici settori, stabilendo norme minime comuni volte a garantire un elevato livello di protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell'Unione¹¹⁸.

L'assenza di un livello sufficiente di protezione in uno Stato membro può determinare delle conseguenze negative sul funzionamento delle politiche dell'Unione¹¹⁹.

Quindi, la Direttiva *de qua*, delinea i propri ambiti applicativi di natura sia materiale (art. 2) sia personale (art.4), così circoscrivendo – sotto un profilo oggettivo e soggettivo – i suoi

¹¹⁷ V. Direttiva (UE) 2019/1937, art. 23, co. 2 rubricato "sanzioni".

¹¹⁸ *Ivi*, capo I, art. 1 intitolato "scopo", G.U. l. n. 305/17, del 26.11.2019.

¹¹⁹ Direttiva (UE) 2013/36 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, sull'accesso all'attività degli enti creditizi e sulla vigilanza prudenziale sugli enti creditizi e sulle imprese di investimento, che modifica la direttiva (CE) 2002/87 e abroga le direttive (CE) 2006/48 e (CE) 2006/49 (G.U. l. n. 176 del 27.6.2013, p. 338). Vedasi anche la Direttiva (UE) 2013/54 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 novembre 2013, relativa a talune responsabilità dello Stato di bandiera ai fini della conformità alla convenzione sul lavoro marittimo del 2006 e della sua applicazione (GU. l. n. 329 del 10.12.2013).

rispettivi campi di intervento¹²⁰.

Quanto all'ambito "materiale" di applicazione, l'art. 2 dispone che le norme minime comuni di protezione dei *whistleblowers* debbano concernere le violazioni del diritto dell'Unione (ossia, azioni od omissioni di natura illecita perpetrate in spregio delle norme "unionali"¹²¹) negli ambiti di competenza di quest'ultima¹²².

Sotto un profilo "soggettivo", invece, la protezione degli "informatori" sancita dalla Direttiva *de qua* è anzitutto applicabile nel caso in cui la segnalazione delle anzidette violazioni provenga da dipendenti (siano essi assunti nel settore privato ovvero in quello pubblico) i quali abbiano acquisito siffatte *notitiae* all'interno del contesto lavorativo d'appartenenza.

Vale la pena sottolineare come la Direttiva includa, nella nozione di persone elegibili per la protezione qui in esame, anche soggetti che non godono di un formale inquadramento o inserimento all'interno della struttura gerarchica di un ente (sia esso pubblico o privato): si pensi, ad esempio, agli azionisti, ai membri dell'organo di amministrazione, ovvero ai volontari e ai tirocinanti e finanche ai parenti del dipendente (art. 4)¹²³.

Inoltre, la medesima fonte normativa non preclude l'applicabilità di forme di protezione in tema di *whistleblowing* in base alla durata temporale del rapporto di lavoro (sia esso di natura predeterminata oppure indefinita), ovvero alla vigenza di quest'ultimo all'epoca della

¹²⁰ Cfr. art. 1 della Direttiva (UE) 2019/1937, «lo scopo della presente direttiva è rafforzare l'applicazione del diritto e delle politiche dell'Unione in specifici settori stabilendo norme minime comuni volte a garantire un elevato livello di protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell'Unione».

¹²¹ Cfr. art. 5 della Direttiva (UE) 2019/1937.

¹²² L'art. 2 della Direttiva (UE) 2019/1937 istituisce tre macrocategorie di violazioni del diritto dell'Unione rilevati sul tema. In primo luogo, rilevano le violazioni riguardanti l'ambito di applicazione degli atti dell'Unione (si considerino, sul punto, gli appalti pubblici; i servizi, i prodotti e i mercati finanziari, nonché la prevenzione del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo; la sicurezza e la conformità dei prodotti; la sicurezza dei trasporti; la tutela dell'ambiente; la radioprotezione e la sicurezza nucleare; la sicurezza degli alimenti e dei mangimi, nonché la salute ed il benessere degli animali; la salute pubblica; la protezione dei consumatori; la tutela della vita privata e la protezione dei dati personali, nonché la sicurezza delle reti e dei sistemi informativi). In secondo luogo, rilevano le violazioni che ledono gli interessi finanziari dell'Unione. In terzo luogo, rilevano infine le violazioni riguardanti il mercato interno (come, ad esempio, quelle in materia di concorrenza e di aiuti di Stato, ovvero quelle in materia di imposta sulle società).

¹²³ Il primo comma dell'art. 4 della Direttiva (UE) 2019/1937 stabilisce infatti come essa stessa si rivolga «alle persone segnalanti che lavorano nel settore privato o pubblico che hanno acquisito informazioni sulle violazioni in un contesto lavorativo», compresi gli azionisti e i membri dell'organo di amministrazione, direzione o vigilanza di un'impresa, i membri senza incarichi esecutivi, i volontari e i tirocinanti retribuiti e non retribuiti, nonché qualsiasi persona che lavora sotto la supervisione e la direzione di appaltatori, subappaltatori e fornitori. Ai sensi del comma quarto dell'art. in esame, le misure a tutela del *whistleblower* possono addirittura essere estese anche nei confronti dei facilitatori, dei terzi connessi con le persone segnalanti e che potrebbero rischiare ritorsioni in un contesto lavorativo (quali, ad esempio, colleghi o parenti delle persone segnalanti), ed infine ai soggetti giuridici di cui le persone segnalanti sono proprietarie, per cui lavorano o a cui sono altrimenti connesse in un contesto lavorativo.

segnalazione (art. 4, co. 2), tanto che la tutela prevista dalla Direttiva *de qua* può estendersi altresì nei confronti di soggetti i quali non abbiano ancora assunto lo status di dipendenti ma che abbiano comunque appreso informazioni riguardanti una violazione «durante il processo di selezione o altre fasi delle trattative precontrattuali» (art. 4, co. 3).

Nel tratteggiare i propri ambiti applicativi, la Direttiva (UE) 2019/1937 esclude peraltro, un suo campo di intervento qualora una determinata materia sia governata dall'ordinamento europeo e già preveda in materia «norme specifiche sulla segnalazione delle violazioni», oppure quando essa si riferisca alla responsabilità dei singoli Stati membri di garantire la rispettiva sicurezza nazionale, ovvero allorquando essa concerna la protezione di informazioni classificate o coperte da segreto¹²⁴. Ai fini dell'applicabilità della protezione al *whistleblower* la Direttiva (UE) 2019/1937 richiede, tuttavia, che le informazioni rivelate da tale soggetto siano vere (se non altro all'epoca in cui i fatti furono denunciati) e che non siano state comunicate in forma anonima¹²⁵.

I prossimi punti della Direttiva (UE) 2019/1937 riguardano i metodi di segnalazione attraverso i quali un individuo può comunicare gli illeciti appresi sul posto di lavoro: in particolare, mentre il **secondo** ed il **terzo capo** della Direttiva *de qua* trattano il tema rispettivamente delle segnalazioni interne (artt. 7, 8, 9) ed esterne (artt. 10, 11, 12, 13, 14), il **quarto capo** si riferisce invece, alla disciplina prevista per le divulgazioni pubbliche (art. 15).

Quanto alle segnalazioni anzidette (tra loro differenziabili a seconda che la notizia dell'illecito venga comunicata all'interno ovvero all'esterno dell'organizzazione lavorativa di appartenenza), è d'uopo anzitutto rilevare come il Legislatore europeo prediliga espressamente il primo di questi due canali di denuncia, ossia quello rivolto nei confronti dell'ente presso cui si espleta il rapporto lavorativo del *whistleblower*¹²⁶.

In merito a ciò, la Direttiva in esame stabilisce come gli Stati membri debbano assicurare che i soggetti giuridici del settore privato e del settore pubblico «istituiscano canali e procedure per le segnalazioni interne», affinché i lavoratori (o altre persone da quest'ultimi delegati) possano essere in grado di denunciare le violazioni di cui sono a conoscenza¹²⁷.

¹²⁴ Cfr. art. 3 della Direttiva (UE) 2019/1937.

¹²⁵ Per un approfondimento di tutte le «condizioni per la protezione delle persone segnalanti» vedasi l'art. 6 della Direttiva *de qua*.

¹²⁶ Cfr. art. 7 della Direttiva (UE) 2019/1937.

¹²⁷ Cfr. art. 8 della Direttiva (UE) 2019/1937.

Più in dettaglio, onde consentire al *whistleblower* di poter riferire la propria segnalazione internamente alla struttura lavorativa cui appartiene, debbono essere predisposti da quest'ultima dei canali di comunicazione «progettati, realizzati e gestiti in modo sicuro e tale da garantire la riservatezza dell'identità» del dipendente nonché la protezione degli eventuali terzi citati nella denuncia, altresì impedendo «l'accesso da parte del personale non autorizzato» alle informazioni così disvelate¹²⁸.

Nondimeno, il Legislatore europeo consente ai succitati “informatori” di avvalersi di canali esterni di segnalazione, attivabili sia in via subordinata (allorquando sia già stata esperita una comunicazione interna alla propria organizzazione di appartenenza), sia in via principale (evitando così di dover ricorrere alle procedure predisposte dal proprio ente di riferimento)¹²⁹.

Sul punto la Direttiva *de qua* stabilisce che ogni Stato membro deve non soltanto designare le autorità nazionali competenti a ricevere le anzidette segnalazioni esterne, ma esige per di più che tali modalità di comunicazione per il ricevimento e il trattamento delle informazioni sulle violazioni siano indipendenti ed autonome, nonché capaci – in particolare – di trasmettere le informazioni contenute nella segnalazione agli organismi competenti dell'Unione per eventuali ulteriori indagini¹³⁰.

Ulteriore aspetto inerente alle segnalazioni esterne (ed inedito rispetto all'omologo interno) concerne la necessità che gli Stati membri assicurino la pubblicazione – da parte delle autorità competenti, sui rispettivi siti web – di alcune informazioni riguardanti la fruibilità della tutela in esame ai sensi della Direttiva *de qua* (come, ad esempio, le condizioni subordinatamente alle quali beneficiare della protezione in tema di *whistleblowing*, ovvero le procedure da seguire per sporgere la propria comunicazione)¹³¹.

Seppur la disciplina sancita dal Legislatore europeo preveda in linea generale un diverso approccio per le segnalazioni interne ed esterne, giustificato dalla divergente natura di questi due canali di comunicazione di un illecito, tuttavia nella Direttiva (UE) 2019/1937 è d'uopo riscontrare alcuni aspetti comuni ad entrambi questi ambiti (come, ad esempio, il trattamento

¹²⁸ Cfr. art. 9 della Direttiva (UE) 2019/1937.

¹²⁹ Cfr. art. 10 della Direttiva (UE) 2019/1937.

¹³⁰ Cfr. art. 11 della Direttiva (UE) 2019/1937. In tema di indipendenza e autonomia è parimenti interessante anche il dettato dell'art. 12 della Direttiva, secondo cui i canali di segnalazione esterna debbono essere «progettati, stabiliti e gestiti in modo da garantire la completezza, l'integrità e la riservatezza delle informazioni», impedendo peraltro «l'accesso da parte del personale non autorizzato dell'autorità competente».

¹³¹ Cfr. art. 12 della Direttiva (UE) 2019/1937

dei dati personali nonché la conservazione della documentazione inerente alle segnalazioni): tra di essi merita però attenzione, l'obbligo di riservatezza sancito al **capo quinto** (artt. 16, 17, 18). In merito a ciò, la Direttiva stabilisce come gli Stati membri debbano provvedere affinché l'identità del *whistleblower* (o qualsiasi altra informazione da cui si possa dedurre direttamente o indirettamente questo dato) non venga mai divulgata – senza il suo consenso esplicito – a nessuno che non faccia parte del personale autorizzato competente a ricevere o a dare seguito alle segnalazioni.

Sotto un profilo pratico, quest'obbligo di riservatezza consente quindi al *whistleblower* di fruire della fondamentale garanzia che la propria identità non sarà rivelata a qualunque soggetto estraneo al trattamento e alla gestione della segnalazione da egli sporta. Sul punto, però, la medesima Direttiva espressamente ammette la divulgazione dell'identità della persona segnalante «qualora ciò rappresenti un obbligo necessario e proporzionato imposto dal diritto dell'Unione o nazionale nel contesto di indagini da parte delle autorità nazionali o di procedimenti giudiziari, anche al fine di salvaguardare i diritti della difesa della persona coinvolta»¹³².

Il Legislatore europeo, pertanto, consente una limitazione della riservatezza dell'identità del segnalante in situazioni di interesse pubblico (come potrebbe accadere nell'ipotesi di procedimenti giudiziari, anche al fine di salvaguardare i diritti difensivi della persona coinvolta), purché vengano, al tempo stesso, illustrate al *whistleblower* le ragioni alla base di un siffatto disvelamento.

Vale la pena sottolineare anche l'importanza delle forme di divulgazioni pubbliche accanto alle segnalazioni precedentemente menzionate (**capo quarto**, art. 15), concernente la possibilità – per il *whistleblower* – di divulgare all'opinione pubblica le *notitiae* inerenti violazioni di cui è a conoscenza. Nello specifico, tale persona segnalante può beneficiare della protezione prevista dalla Direttiva *de qua* allorquando – prima di divulgare pubblicamente le informazioni concernenti un illecito – abbia già comunicato l'accaduto, non importa se internamente alla propria organizzazione di appartenenza ovvero esternamente alle autorità competenti.

Tuttavia, affinché la divulgazione pubblica possa essere oggetto della tutela offerta dalla

¹³² È quanto disposto dal secondo comma dell'art. 16 della Direttiva *de qua*, il cui dettato normativo, con riferimento al tema del disvelamento dell'identità della persona segnalante nell'ambito di procedimenti giudiziari, troverà approfondimento nel successivo capitolo inerente ai risvolti *processual* penalistici del *whistleblowing*.

Direttiva in esame, è necessario che il segnalante nutra il fondato motivo di ritenere che l'altrui illecito possa costituire «un pericolo imminente o palese per il pubblico interesse» (come, ad esempio, potrebbe accadere nel caso in cui sussista una situazione di emergenza o il rischio di danno irreversibile), oppure che sussista il rischio di ritorsioni nei suoi confronti, ovvero qualora vi siano scarse prospettive di un efficace accertamento della violazione alla base della denuncia¹³³.

Con riferimento all'ultima ipotesi di divulgazione pubblica, ossia nel caso in cui vi siano scarse prospettive di un efficace accertamento della violazione alla base della denuncia del *whistleblower*, questo stesso art. 15 fa riferimento, ad esempio, a circostanze «in cui possano essere occultate o distrutte prove oppure in cui un'autorità possa essere collusa con l'autore della violazione o coinvolta nella violazione stessa»

Ai sensi del **capo sesto** della Direttiva (UE) 2019/1937, sono sancite alcune misure di protezione che tale norma stabilisce a tutela della persona segnalante le violazioni del diritto dell'Unione negli ambiti di competenza di quest'ultima. Tra queste misure è d'uopo, in primo luogo, menzionare il divieto di ritorsione (art. 19), per cui gli Stati membri devono adoperarsi per vietare qualsiasi forma di ritorsione contro i *whistleblowers* come, ad esempio, minacce, tentativi di ritorsione, licenziamento, sospensione o retrocessione¹³⁴.

Il suindicato divieto di ritorsione si accompagna, in secondo luogo, a misure di sostegno (art. 20) e di protezione da fenomeni di ritorsioni (art. 21) che sempre gli Stati membri debbono predisporre.

Quanto alle misure di sostegno l'art. 20 della Direttiva (UE) 2019/1937, indica come gli Stati membri debbano intervenire (mediante un centro d'informazione o un'autorità amministrativa indipendente), ad esempio, per fornire ai *whistleblowers* informazioni e consulenze esaustive sulle procedure e i mezzi di ricorso disponibili in materia di protezione dalle ritorsioni e sui diritti della persona coinvolta.

Altra importante misura di sostegno in favore della persona segnalante concerne la possibilità – in caso di un suo coinvolgimento all'interno di un procedimento giudiziario in ragione della sua denuncia di violazioni – di beneficiare di consulenza od assistenza legale

¹³³ Si consideri, sul punto il dettato dell'art. 15 della Direttiva (UE) 2019/1937.

¹³⁴ All'art. 19 (rubricato «divieto di ritorsione»), la Direttiva *de qua* indica un copioso novero di condotte o metodi ritorsivi che gli Stati membri debbono vietare: le condotte proibite attengono non soltanto alla carriera lavorativa del *whistleblower*, ma anche alla sua sfera privata come nel caso dei danni provocati alla reputazione della persona (in particolare sui *social media*).

sostenuta dal patrocinio a spese dello Stato: gli Stati membri possono finanche prevedere, a protezione di tale soggetto, misure di assistenza finanziaria e sostegno psicologico¹³⁵.

Quanto alle misure di protezione (artt. 21, 22), invece, ai sensi della Direttiva di cui trattasi non può essere ritenuto responsabile il *whistleblower* per la segnalazione che ha sporto qualora con la propria comunicazione egli abbia violato eventuali restrizioni alla divulgazione di informazioni. Parimenti, il *whistleblower* va tenuto esente da responsabilità per l'acquisizione delle informazioni oggetto della sua segnalazione (interna od esterna), ovvero divulgate pubblicamente, o ancora per l'accesso alle stesse, «purché tale acquisizione o accesso non costituisca di per sé un reato»¹³⁶.

Inoltre, con riguardo ai procedimenti giudiziari, a fronte della segnalazione riferita il *whistleblower* non può incorrere in alcun tipo di responsabilità, né per «diffamazione, violazione del diritto d'autore, violazione degli obblighi di segretezza, violazione delle norme in materia di protezione dei dati, divulgazione di segreti commerciali»¹³⁷.

Altro aspetto di significativo rilievo concerne la presunzione, stabilita in favore del *whistleblower*, secondo cui qualora quest'ultimo agisca giudizialmente per ottenere il risarcimento di un danno subito a causa della segnalazione o della divulgazione manifestata, quel danno viene presunto come conseguente ad una condotta ritorsiva praticata nei suoi confronti a seguito della denuncia sporta, restando a carico dell'autore della misura lesiva adottata la dimostrazione che quest'ultima non sia ascrivibile ad una pratica di ritorsioni¹³⁸.

È stabilito, altresì, dalla Direttiva *de qua* come le persone segnalanti debbano poter aver accesso ad adeguate misure correttive contro le ritorsioni subite, anche comprensive di un diritto al risarcimento integrale per i danni sofferti a causa della propria comunicazione degli altrui illeciti¹³⁹.

Se, da un lato, la Direttiva in esame enuclea una serie di importanti strumenti di tutela nei

¹³⁵ Cfr. art. 20 della Direttiva (UE) 2019/1937.

¹³⁶ Vedasi il comma terzo dell'art. 21 della Direttiva (UE) 2019/1937.

¹³⁷ Ai sensi del comma settimo dell'art. 21 della Direttiva *de qua* si precisa, sul punto, che il *whistleblower* non incorre nelle responsabilità testé menzionate a condizione che – all'epoca della propria segnalazione o divulgazione pubblica – avesse fondati motivi di ritenere come quest'ultima fosse necessaria per rivelare una violazione del diritto unionale.

¹³⁸ Stabilisce, infatti, il quinto comma dell'art. 21 della Direttiva che «nei procedimenti dinanzi a un giudice o un'altra autorità relativi a un danno subito dalla persona segnalante, e a condizione che tale persona dimostri di aver effettuato una segnalazione oppure di aver effettuato una divulgazione pubblica e di aver subito un danno, si presume che il danno sia stato compiuto per ritorsione a seguito di tale segnalazione o divulgazione; in questi casi, spetta alla persona che ha adottato la misura lesiva dimostrare che tale misura è imputabile a motivi debitamente giustificati»..

¹³⁹ Cfr. commi 6 e 8 dell'art. 21 della Direttiva (UE) 2019/1937.

confronti del *whistleblower*, dall'altro lato, offre alcune misure di protezione nei confronti delle persone coinvolte da una segnalazione con cui si denuncia la loro responsabilità di aver commesso una violazione. Nel dettaglio, si prevede anzitutto che alle persone coinvolte da una segnalazione è pienamente riconosciuto il diritto di essere sottoposti ad un giusto processo, di ricorrere ad un giudice imparziale, di beneficiare della presunzione di innocenza, nonché di esercitare tutti i diritti della difesa (compreso il diritto di essere sentiti, nonché di accedere al proprio fascicolo)¹⁴⁰.

Inoltre, alle suindicate persone coinvolte deve essere riconosciuto il diritto alla riservatezza della propria identità «fintanto che sono in corso indagini avviate dalla segnalazione o dalla divulgazione pubblica», così come nei confronti di costoro va parimenti riconosciuta – in generale – la medesima protezione dell'identità che a converso viene applicata nei confronti del *whistleblower* (art. 22, co. 2).

Le misure di sostegno e di protezione precedentemente menzionate seguono l'espressa possibilità per gli Stati membri – prevista dalla Direttiva (UE) 2019/1937 – di prevedere «sanzioni effettive, proporzionate e dissuasive applicabili alle persone fisiche o giuridiche»¹⁴¹, le quali ostacolino le segnalazioni, ovvero compiano atti ritorsivi nei confronti dei *whistleblowers* (anche eventualmente intentando procedimenti vessatori nei confronti di quest'ultimi), o infine violino l'obbligo di riservatezza sull'identità di costoro (art. 23, co. 1).

La Direttiva prevede, allo stesso tempo, l'applicazione anche ai *whistleblowers* di sanzioni (sempre «effettive, proporzionate e dissuasive»), qualora sia accertato che costoro abbiano «scientemente effettuato segnalazioni o divulgazioni pubbliche false» (art. 23, co. 2)¹⁴².

2.2.2 Stato di attuazione della Direttiva (UE) 2019/1937 nei Paesi dell'Unione

Entro il 17 dicembre 2021, tutti gli Stati membri avrebbero dovuto recepire la Direttiva UE sul *whistleblowing* nel loro ordinamento nazionale (legge di delegazione europea del

¹⁴⁰ Cfr. art. 22 della Direttiva (UE) 2019/1937.

¹⁴¹ Cfr. art. 23 della Direttiva (UE) 2019/1937.

¹⁴² S. BILLI, *La tutela processuale penale del Whistleblower* - Tesi di dottorato in Scienze Giuridiche - Università Degli Studi di Macerata, 2022, pp.85-107.

2021)¹⁴³.

Tuttavia, non tutti i Paesi hanno provveduto ad adeguare le leggi nazionali sul *whistleblowing*, o le hanno attuate con ritardo.

Di seguito una breve panoramica sullo stato di attuazione della Direttiva (UE) 2019/1937 in questi paesi¹⁴⁴:

- Austria: Attuato – La legge austriaca che recepisce la direttiva europea sul *whistleblowing* è la “HinweisgeberInnenschutzgesetz” (HSchG), approvata nel febbraio 2023, è entrata in vigore il 25 febbraio dello stesso anno, consentendo un periodo di transizione di sei mesi per le entità con 250 o più dipendenti per stabilire sistemi interni di *whistleblowing*.
- Belgio: Attuato – La legge belga che riporta un disegno di legge per la protezione degli informatori sulla direttiva UE sul *whistleblowing* è stata approvata dalla Camera dei Rappresentanti del Belgio nel 2023 ed è entrata in vigore lo stesso anno.
- Bulgaria: Attuato – La Bulgaria ha approvato la sua legge sul *whistleblowing* nel gennaio 2023, allineandosi alla direttiva UE sul *whistleblowing*. La legge, in vigore dal 4 maggio 2023, include disposizioni per i datori di lavoro del settore privato con 50-249 dipendenti, applicabili dal 17 dicembre 2023.

¹⁴³ La “legge di delegazione europea” rappresenta (unitamente alla “legge europea”) uno dei due strumenti mediante cui lo Stato italiano si adegua all’ordinamento dell’Unione europea. Ai sensi della legge 24 dicembre 2012 n. 234 (introduttiva di questi due istituti), viene affidata alla “legge di delegazione europea” il compito di recepire le direttive unionali all’interno dell’ordinamento giuridico italiano. Proprio per tale ragione è stata la legge di delegazione europea 2021 ad occuparsi del recepimento della Direttiva (UE) 2019/1937. L’iter parlamentare di adeguamento della Direttiva (UE) 2019/1937 all’interno dell’ordinamento italiano nasce con il d.d.l. n. C.3208 (rubricato «delega al Governo per il recepimento delle direttive europee e l’attuazione di altri atti normativi dell’Unione europea – Legge di delegazione europea 2021») presentato in data 13 luglio 2021 ad opera dell’allora Presidente del Consiglio dei Ministri (on. Mario Draghi) e conclusosi con l’approvazione definitiva dall’assemblea della Camera dei Deputati il 2 agosto 2022, con il Disegno di legge, recante “Delega al Governo per il recepimento delle direttive europee e l’attuazione di altri atti normativi dell’Unione Europea – Legge di delegazione europea 2021”. Tra le direttive europee si trova la numero 1937 del 2019 riguardante la protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell’Unione (chiamata in breve “Direttiva *Whistleblowing*”). Il 10 settembre 2022 è entrata ufficialmente in vigore la legge recante delega al governo che prevedeva un nuovo termine per il recepimento della normativa, fissato a 90 giorni (10 dicembre). Il 9 dicembre 2022, a 24 ore dalla scadenza della legge delega, il Consiglio dei Ministri ha approvato lo schema di decreto legislativo per procedere all’attuazione del recepimento della Direttiva UE 1937/2019 in materia di *whistleblowing*. Il passaggio successivo ha visto le Commissioni Parlamentari raccogliere i pareri di diversi esponenti, come il Garante *Privacy*, Confindustria, la società civile. Il 9 marzo 2023 il Consiglio dei Ministri ha approvato il decreto legislativo recante attuazione della Direttiva UE 1937/2019 in materia di *whistleblowing* e la nuova legge italiana sul *Whistleblowing* (d.lgs. n. 24/2023) è entrato ufficialmente in vigore.

¹⁴⁴ EU Whistleblowing Monitor, disponibile al sito: <https://www.whistleblowingmonitor.eu/>.

- Croazia: Attuato – La Croazia ha adottato la “Legge croata sulla protezione degli informatori” alla fine del 2022, risolvendo le lacune e incorporando meccanismi estesi per adeguarsi alla direttiva UE sul *whistleblowing*.
- Cipro: Attuato – Cipro ha recepito la direttiva UE sul *whistleblowing* il 4 febbraio 2022, introducendo nuove disposizioni in materia di segnalazione e misure di protezione per gli informatori nel settore pubblico e privato.
- Danimarca: Attuato – La Danimarca ha approvato la legge sulla protezione degli informatori nel giugno 2021, diventando così il primo Stato membro dell’UE ad attuare la direttiva europea sul *whistleblowing* nella legislazione nazionale.
- Estonia: In corso – L’Estonia è in ritardo nell’approvazione di una nuova legge sul *whistleblowing*. Ad agosto 2023, la bozza di legge è stata esaminata dal Parlamento.
- Finlandia: Attuato – La Finlandia ha recepito la direttiva UE sulle segnalazioni di irregolarità, con la nuova legislazione che è entrata in vigore il 1° gennaio 2023. Il provvedimento rafforza la protezione dei *whistleblowers* e prevede l’istituzione di canali di segnalazione interna per le entità idonee.
- Francia: Attuato – La Francia ha approvato una legge nel marzo 2022, che modifica la legge *Sapin II* esistente, per allinearsi alla direttiva europea sul *whistleblowing*, coprendo le entità con 50 o più dipendenti.
- Germania: Attuato – La legge tedesca sul *whistleblowing* è entrata in vigore nel luglio del 2023 dopo essere stata inizialmente respinta nel febbraio dello stesso anno. La legge mira a proteggere i *whistleblowers* e a garantire la trasparenza.
- Grecia: Attuato – La bozza di legge greca sulla protezione degli informatori, presentata nell’ottobre 2022, è stata approvata nel novembre 2022 ed è ora in vigore, con date di attuazione diverse per le misure di conformità.
- Irlanda: Attuato – L’Irlanda ha recepito la direttiva UE sul *whistleblowing* nel luglio 2022, estendendo la protezione e introducendo canali formali di segnalazione, con effetto dal 1° gennaio 2023.
- Italia: Attuato – L’Italia ha approvato una legge delega nel marzo 2023, completando il processo di recepimento della direttiva *Whistleblowing*¹⁴⁵.

¹⁴⁵ Il 9 marzo 2023 il Consiglio dei Ministri ha approvato il decreto legislativo recante attuazione della Direttiva UE 1937/2019 in materia di *whistleblowing* e la nuova legge italiana sul *Whistleblowing* (d.lgs. n. 24/2023) è entrato ufficialmente in vigore.

- Lettonia: Attuato – La Lettonia ha recepito la Direttiva UE sul *whistleblowing* nel gennaio 2022, con nuove misure in vigore dal 4 febbraio 2022.
- Lituania: Attuato – La Lituania ha modificato la legislazione esistente nel febbraio 2022, allineandosi alla direttiva UE sulle segnalazioni di irregolarità.
- Lussemburgo: Attuato – La legge lussemburghese sulla protezione degli informatori, approvata nel maggio 2023, supera i requisiti minimi della direttiva, offrendo un’ampia protezione e un punto di appoggio per gli informatori.
- Malta: Attuato – Malta ha modificato la legge sul *whistleblower* nel dicembre 2021, migliorando la protezione degli informatori in conformità con la direttiva UE in esame.
- Paesi Bassi Attuata – I Paesi Bassi hanno recepito la direttiva nel gennaio 2023, introducendo procedure di *whistleblowing* aggiornate e la nomina di un organo di segnalazione indipendente.
- Polonia: In corso – La Polonia è in ritardo nel recepimento della direttiva UE sul *whistleblowing*. Nonostante le diverse proposte di legge sulla protezione dei segnalanti, nessuna di queste è stata ancora trasmessa al Parlamento. Si prevede che, dopo la modifica della legge di dicembre 2023, i lavori sulla normativa subiranno un’accelerazione.
- Portogallo: Attuato – Il Portogallo ha attuato la direttiva nel dicembre 2021, con nuove misure in vigore dal 18 giugno 2022.
- Repubblica Ceca: Attuato – La Repubblica Ceca ha approvato una nuova legge sugli informatori nel giugno 2023, che recepisce la direttiva UE sul *whistleblowing*, in vigore dal 1° agosto 2023.
- Romania: Attuato – La Romania ha adottato una versione migliorata della legge nazionale sul *whistleblowing* nel dicembre 2022, allineandosi alla direttiva UE sul *whistleblowing*.
- Slovacchia: Attuato – La Slovacchia ha approvato la legge sugli informatori nel maggio 2023, migliorando le misure esistenti per allinearsi alla direttiva UE sul *whistleblowing*.
- Slovenia: Attuato – La Slovenia ha approvato la legge sulla protezione degli informatori nel gennaio 2023, ampliando la protezione per conformarsi alla direttiva UE sul *whistleblowing*.
- Spagna: Attuato – La Spagna ha approvato la nuova legislazione sulla protezione degli informatori nel febbraio 2023, completando il processo di recepimento.

- Svezia: Attuato – La Svezia ha recepito la direttiva nel settembre 2021, correggendo i difetti delle misure esistenti per garantire l’anonimato e la riservatezza.
- Ungheria: Attuato – L’Ungheria ha approvato la legge sulla protezione degli informatori nel maggio 2023, completando il processo di recepimento.

La direttiva non verrà attuata dai paesi al di fuori dell’UE anche se in generale, qualsiasi persona giuridica privata non appartenente all’UE che abbia una presenza (filiale) in uno Stato membro dell’UE e che impieghi almeno 50 dipendenti, può essere soggetta alle norme della direttiva e alla relativa legislazione nazionale:

- Svizzera: Non sarà attuato – non è in vigore la legislazione sul *whistleblowing*. Il Codice delle Obbligazioni svizzero¹⁴⁶ evidenzia il dovere di lealtà e riservatezza dei dipendenti nei confronti del proprio datore di lavoro, che viene interpretato come l’obbligo di riferire per primi eventuali comportamenti scorretti internamente. Tuttavia, la stessa legge svizzera non prevede espressamente l’istituzione di canali di segnalazione interni.
- Regno Unito: Non sarà attuata – Il Regno Unito, dopo la Brexit, non è obbligato a recepire la direttiva UE sul *Whistleblowing*. Tuttavia, le imprese britanniche che operano nell’Europa continentale al di sopra di una certa dimensione sono comunque soggette alla direttiva. Il Regno Unito ha una propria legislazione nazionale (PIDA) di protezione degli informatori, criticata per la sua natura obsoleta e complessità.

2.3 Leggi e regolamenti nazionali

In Italia, da diversi anni abbiamo assistito ad una evoluzione normativa della disciplina sul *whistleblowing*.

La tutela per i soggetti segnalanti era garantita ai soli dipendenti pubblici in senso tradizionale, quelli che ritroviamo mediante l’elencazione dell’art. 1, co. 2, del d. lgs. 30 marzo del 2001, n. 165¹⁴⁷, il c.d. Testo Unico sul Pubblico Impiego (T.U.P.I). La legge 6

¹⁴⁶ Legge federale di complemento del Codice civile svizzero. Disponibile al sito: https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/27/317_321_377/it

¹⁴⁷ Cfr: “Finalità ed ambito di applicazione” art. 1, co. 2: «Per amministrazioni pubbliche si intendono tutte le amministrazioni dello Stato, ivi compresi gli istituti e scuole di ogni ordine e grado e le istituzioni educative, le aziende ed amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo, le Regioni, le Province, i Comuni, le Comunità montane, e loro consorzi e associazioni, le istituzioni universitarie, gli Istituti autonomi case popolari, le Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e loro associazioni, tutti gli enti pubblici

novembre 2012, n. 190 (c.d. legge Severino) all'art. 1, co. 51, aveva disposto che il d.lgs. n. 165/2001 venisse integrato dall'art. 54-bis, volto all'individuazione di strumenti incisivi al fine di tutelare il soggetto segnalante, dando vita ad un *corpus* normativo in materia di *whistleblowing*, il cui fine ultimo è prevedere una tutela *ad hoc* per il dipendente che segnali gli illeciti in ambito di lavoro. Per quanto concerne l'introduzione della normativa a tutela del *whistleblower*, una prima riflessione della dottrina cerca di far emergere all'interno degli ordinamenti le ragioni di fondo che hanno determinato tale l'introduzione di norme¹⁴⁸.

I primi sviluppi dell'istituto in questione, sono rinvenibili all'interno del d. lgs. n. 165/2001, in particolare nell'art. 54-bis (commi 1 e 7), il quale prevede che il pubblico dipendente che agisca nell'interesse dell'amministrazione pubblica possa fare una segnalazione all'Autorità Nazionale Anticorruzione o all'Autorità Giudiziaria competente (giudiziaria o contabile) avente ad oggetto le condotte illecite conosciute in ragione del proprio rapporto di lavoro. In questo caso il soggetto segnalante ha diritto ad una serie di tutele contro le misure ritorsive o di discriminazione nell'ambito del rapporto di lavoro.

Nel nostro paese, la normativa principale relativa al *whistleblowing*, è stata rappresentata per lungo tempo dal decreto legislativo n. 231 del 2001, che disciplina la responsabilità amministrativa delle persone giuridiche, delle società e delle associazioni, anche prive di personalità giuridica, per reati commessi nell'interesse o a vantaggio delle stesse.

Tuttavia, la normativa per ultima citata, pur includendo disposizioni che incentivano le segnalazioni di violazioni interne, non fornisce disposizioni dettagliate in merito alla tematica del *whistleblowing*. Per tale motivo, nel corso del tempo, è stato necessario rifarsi alle linee guida introdotte successivamente attraverso il decreto legislativo n. 97 del 2016 che è entrato in vigore in Italia il 25 giugno 2017 e ha introdotto importanti modifiche alle disposizioni legislative in materia di antiriciclaggio e contrasto al finanziamento del terrorismo. Quest'ultimo decreto è stato emanato per recepire la Direttiva (UE) 2015/849 del Parlamento europeo e del Consiglio, e ha avuto un impatto significativo sulle attività finanziarie e sui servizi correlati. In particolare con tale norma sono state rafforzate le misure

non economici nazionali, regionali e locali, le amministrazioni, le aziende e gli enti i del Servizio sanitario nazionale, l'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (ARAN) e le Agenzie di cui al decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300. Fino alla revisione organica della disciplina di settore, le disposizioni di cui al presente decreto continuano ad applicarsi anche al CONI».

¹⁴⁸ R. LATTANZI, *Prime riflessioni sul c.d. Whistleblowing: un modello da replicare «ad occhi chiusi»?*, Riv. ti. dir. lav., fasc. II, 2010, p. 335 ss. In merito si v. anche la tradizionale trattazione di H.G. WOOD, *A Treatise on the Law of Master and Servant*, Albany, 1877, 134, 272 ss.

di segnalazione delle operazioni sospette. Gli operatori finanziari sono infatti tenuti a segnalare all'Unità di Informazione Finanziaria (UIF) le transazioni sospette.

Il d.lgs. n. 231/2001 all'art. 6, co. 2-bis, prevede dei canali di segnalazione interni, attraverso cui segnalare i comportamenti illeciti che possano recare danno alla società. Tali canali sono volti a tutelare l'integrità dell'ente, purché le segnalazioni siano circoscritte alle condotte illecite.

Il co. 2-quater dell'art. 6 del d.lgs. n. 231/2001 (abrogato dal d. lgs. n. 24/2023), prevedeva per il "licenziamento ritorsivo o discriminatorio del soggetto segnalante la nullità dell'atto stesso". È altresì nullo il mutamento di mansioni ai sensi dell'art. 2103 c.c. (c.d. *ius variandi*), nonché qualsiasi altra misura ritorsiva o discriminatoria adottata nei confronti del segnalante stesso. È onere del datore di lavoro, in caso di controversie collegate all'irrogazione di «sanzioni disciplinari o a demansionamenti, licenziamenti, trasferimenti, o sottoposizione del segnalante o ad altra misura organizzativa avente effetti negativi, diretti o indiretti, sulle condizioni di lavoro del segnalatore, dimostrare che tali misure siano fondate su ragioni estranee alla segnalazione stessa».

Di seguito una breve disamina delle normative nazionali sul tema.

2.3.1 Le misure previste dalla legge n. 190/2012

La tutela del *whistleblowing* è una misura dell'anticorruzione. I dibattiti pubblici degli ultimi anni hanno riguardato sempre più spesso la prevenzione dei fenomeni corruttivi all'interno della PA e dei casi di *maladministration*, accanto agli interventi nel settore della repressione penale.

Con l'approvazione della legge anticorruzione 6 novembre 2012, n. 190 (c.d. legge Severino), l'ordinamento italiano si è orientato verso un sistema di prevenzione che si basa, a livello centrale, sul Piano Nazionale Anticorruzione (PNA) adottato dall'ANAC e, a livello locale, sui Piani Triennali di Prevenzione e Corruzione (PTPC), adottati da ciascuna amministrazione.

L'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC) svolge un ruolo di coordinamento per l'attuazione delle strategie e delle misure di prevenzione e contrasto dell'illegalità¹⁴⁹. Le

¹⁴⁹ Per l'elenco delle funzioni e dei compiti di ANAC, vedi Mission e competenze. Disponibile al sito: www.anticorruzione.it.

misure previste dalla legge anticorruzione 190/2012 ed indicate nel P.N.A. forniscono indicazioni alle pubbliche amministrazioni per la redazione P.T.P.C, e ai soggetti di cui all'art. 2- bis, co. 2, del d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33 (il c.d. decreto Trasparenza) per l'adozione delle misure integrative adottate nel d.lgs. n. 231/2001.

Attraverso il P.N.A. l'Autorità Nazionale Anticorruzione coordina la prevenzione e contrasta la corruzione e l'illegalità nella pubblica amministrazione, come si evince dall'art. 1, co. 4, lett. a, della l. n. 190/2012.

L'adozione del P.N.A. non deve comportare l'introduzione di adempimenti e controlli formali, con conseguente aggravio burocratico¹⁵⁰. Al contrario, l'adozione del P.N.A. è da intendersi in un'ottica di ottimizzazione e maggiore realizzazione dell'organizzazione e dell'attività delle amministrazioni per il perseguimento dei propri fini istituzionali secondo i principi di efficacia, efficienza ed economicità dell'azione amministrativa¹⁵¹.

Tuttavia, l'applicazione dei suddetti piani richiede l'individuazione dell'organo d'indirizzo politico, ovvero l'organo di vertice dell'amministrazione (il Ministro nei Ministeri, il Sindaco nei Comuni, il Presidente della Giunta nelle regioni e nelle province).

Tra le funzioni che svolge quest'organo di indirizzo "politico" vi è l'approvazione, entro il 31 gennaio di ogni anno, del P.T.P.C, su proposta del Responsabile della Prevenzione della Corruzione e Trasparenza (R.P.C.T.)¹⁵² e, una volta approvato, il piano deve essere trasmesso al Dipartimento della Funzione Pubblica¹⁵³.

Diversamente, nel settore privato l'organo d'indirizzo politico richiamato dalla legge può essere individuato nell'Assemblea dei soci, la quale sarà competente sia per la nomina del Responsabile della Prevenzione della Corruzione e Trasparenza, sia per l'approvazione del

¹⁵⁰ Cfr. ANAC, PTPCT e rotazione ordinaria, 2019, "Le amministrazioni sono tenute a indicare nel PTPCT come e in che misura fanno ricorso alla misura della rotazione e il PTPCT può rinviare a ulteriori atti organizzativi che disciplinano nel dettaglio l'attuazione della misura. A tal fine possono essere utili i regolamenti di organizzazione del personale o altri provvedimenti di carattere generale già adottati dalle amministrazioni. È comunque necessario che il PTPCT chiarisca sempre qual è l'atto a cui si rinvia. Il compito di vigilare sull'attuazione della misura è del RPCT". *Ibidem*.

¹⁵¹ I principi di "efficacia", "efficienza" ed "economicità" dell'azione amministrativa si definiscono come corollari del principio del buon andamento di cui all'art. 97 Cost., Cfr. A. AMAOLO, *Il principio del buon andamento e i suoi corollari*, in Riv. Ratio in Ius.it.

¹⁵² Per una disamina sull'argomento vedi Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza (RPCT). Disponibile al sito: www.anticorruzione.it

¹⁵³ Cfr. art. 1, co. 7, l. n. 190/2012 - PNA 2019, pt. IV, par. 4. Per designare il responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza è necessario l'adozione di un apposito provvedimento dell'organo di indirizzo, conseguente alla valutazione della sussistenza dei requisiti necessari per lo svolgimento delle funzioni.

P.T.P.C.¹⁵⁴

La tutela del segnalante, fin dall'origine, è stata sempre più ampia nel settore pubblico che in quello privato in quanto non vi era una tutela analoga, come previsto dall'art. 51, co. 1 della l. n. 190/2012, ovvero: «Fuori dei casi di responsabilità a titolo di calunnia o diffamazione, per lo stesso titolo ai sensi dell'art. 2043 (c.d. responsabilità equiliana c.c.), il pubblico dipendente che denuncia all'autorità giudiziaria o alla Corte dei conti, ovvero riferisce al proprio superiore gerarchico condotte illecite di cui sia venuto a conoscenza in ragione del rapporto di lavoro, non può essere sanzionato, licenziato o sottoposto ad una misura discriminatoria, diretta o indiretta, avente effetti sulle condizioni di lavoro per motivi collegati direttamente o indirettamente alla denuncia». Secondo un'interpretazione sistematica – in cui si tiene conto dell'ambito soggettivo di applicazione della l. n. 190/2012, come modificata dal Codice sulla Trasparenza¹⁵⁵ - tale ambito comprende tutte le amministrazioni pubbliche, ossia gli enti, ma anche le autorità di sistema portuale, gli ordini professionali e le autorità amministrative indipendenti.

2.3.2 Legge n. 179/2017

Questa legge, in vigore dal 30 novembre 2017, ha introdotto misure specifiche per la tutela dei *whistleblowers* nel settore pubblico. Prevede l'istituzione di un sistema di protezione per chi segnala illeciti o comportamenti illeciti nell'ambito delle pubbliche amministrazioni.

L'obiettivo principale della legge n. 179/2017 è quello di fornire una protezione adeguata a coloro che segnalano illeciti o comportamenti illeciti all'interno delle pubbliche amministrazioni. La normativa stabilisce poi una procedura specifica per le segnalazioni di illeciti, inclusi i canali attraverso cui possono essere effettuate queste segnalazioni e le modalità di gestione delle stesse. Attribuisce anche un'importante responsabilità all'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC) che svolge un ruolo cruciale nell'implementazione di

¹⁵⁴ Il Responsabile Prevenzione della Corruzione e Trasparenza potrà essere individuato in un profilo non dirigenziale, che possieda comunque le idonee competenze. In questo caso il Consiglio di amministrazione, o in sua mancanza l'amministratore, sono tenuti ad esercitare una funzione di vigilanza stringente e periodica sulle attività del soggetto incaricato. In ultima istanza, e solo in casi eccezionali, il R.P.C.T potrà coincidere con un amministratore, purché privo di deleghe gestionali - *Cfr.* art. 1, co. 7, l. n. 190/2012 - PNA 2019, pt. IV, par. 1. Il responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza è individuato tra i dirigenti.

¹⁵⁵ V. G.U. d.lgs. n. 33/2013, "Riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni", come modificato dal d. lgs. n. 97/2016 e recentemente dalla riforma 2023.

questa legge. L'ANAC, a sua volta, fornisce indicazioni e supporto per l'implementazione delle misure di *whistleblowing* all'interno delle pubbliche amministrazioni.

La riforma del 2017 ha inciso anche sull'ambito "soggettivo" di applicazione della tutela; il co. 2 dell'art. 54-bis¹⁵⁶ del d.lgs. n. 165/2001 specifica i soggetti che possono beneficiare della disciplina del *whistleblowing*, tra i quali non ci sono solo i soggetti di cui all'art 1, co. 2, d.lgs. n. 165/2001, ossia i dipendenti pubblici in senso tradizionale, ma tutti i soggetti giuridici che lavorano presso enti operanti in regime di diritto pubblico, o presso enti e società private sottoposte al controllo pubblico ai sensi dell'art. 2359 c.c.

Infatti, la legge considera coloro che lavorano presso la PA definita in senso lato e, tra questi non ci sono soltanto le persone che prestano servizio in regime di rapporto privato (ai sensi del d.lgs. n. 165/2001, art. 1, co. 2), ma anche tutti i dipendenti delle pubbliche amministrazioni in regime di diritto pubblico (art. 3 del medesimo decreto) e anche i dipendenti degli enti pubblici economici, dipendenti di imprese private che contrattano con la PA, società private in controllo pubblico¹⁵⁷.

Si assiste dunque ad un ampliamento dell'ambito "soggettivo" delle tutele rispetto alla previgente disposizione, allo scopo di rafforzare la spinta di denuncia degli illeciti.

Il dipendente che, agendo in buona fede, segnala tali illeciti all'autorità competente, beneficia delle tutele riconosciute ai sensi dell'art. 1, co. 7, l. n. 190/2012¹⁵⁸, che prevede che non venga sanzionato, demansionato, licenziato, trasferito o sottoposto ad altre misure organizzative aventi effetti negativi, diretti o indiretti, i cui effetti ricadono sulle condizioni di lavoro e che siano determinati dalla segnalazione posta in essere.

Per quanto concerne il settore privato, mancava sino al 2017 un'apposita disciplina di tutela per i segnalatori di illeciti. Tuttavia, con la l. n. 179/2017 sono stati introdotti i commi 2-bis, 2-ter e 2-quater all'art. 6 del d.lgs. n. 8 giugno 2001, n. 231, che integrano la normativa in tema di obbligo (per gli enti che hanno più di 50 dipendenti) di segreto d'ufficio, aziendale, professionale, scientifico e industriale, e definiscono il contenuto dei modelli organizzativi

¹⁵⁶ Cfr. art. 54-bis, commi 1 e 2: «E' a carico dell'amministrazione pubblica o dell'ente di cui al comma 2 dimostrare che le misure discriminatorie o ritorsive, adottate nei confronti del segnalante, sono motivate da ragioni estranee alla segnalazione stessa. Gli atti discriminatori o ritorsivi adottati dall'amministrazione o dall'ente sono nulli».

¹⁵⁷ Si veda, art. 54-bis, co. 2, del d.lgs. n. 165/2001, come modificato dall'art. 1 della legge n. 179/2017, art. 9.

¹⁵⁸ La cosiddetta legge anticorruzione, legge 6 novembre 2012, n. 190 "Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione" è una legge composta sostanzialmente da un articolo di 83 commi che prevede una serie di misure preventive e repressive contro la corruzione e l'illegalità nella pubblica amministrazione.

e di gestione (c.d. MOG).

Il ruolo fondamentale dei modelli di organizzazione è quello di prevedere uno o più canali di comunicazione che consentano la segnalazione di illeciti. Invero, la funzione del MOG non consiste solamente in una possibile mitigazione delle conseguenze sanzionatorie nei confronti dell'ente¹⁵⁹ che lo applica su base volontaria, ma si concretizza altresì in una funzione preventiva dei reati stessi, perseguibili attraverso il rispetto delle procedure interne dirette al contrasto di fenomeni di criminalità aziendale.

L'obiettivo della disciplina del *whistleblowing* viene attuato mediante tre direttrici lungo le quali si attua la tutela: i) il divieto di adottare misure discriminatorie e ritorsive nei riguardi del soggetto segnalante; ii) la tutela della riservatezza dell'identità del segnalante, ponendo dei forti limiti alla disciplina di accesso ai dati; iii) l'estinzione dell'obbligo del segreto d'ufficio.

La l. n. 179/2017 ha anche realizzato un ampliamento rispetto ad un'interpretazione restrittiva della nozione di dipendente pubblico originaria, anche se nella disciplina italiana resta determinante il collegamento rappresentato da un rapporto di lavoro fra la persona che segnala e l'ente. La ratio della normativa è dare una spinta alle denunce per le situazioni fraudolente, corruttive, di *maladministration* al fine di combattere il fenomeno corruttivo, all'interno delle diverse realtà lavorative.

Il legislatore ha individuato un nuovo modo d'essere dipendente pubblico, prevedendo la tutela del *whistleblower* qualora ci fossero delle segnalazioni d'illecito, al fine di circoscrivere tutte quelle condotte caratterizzate da un abuso di potere pubblico volto a conseguire dei vantaggi personali¹⁶⁰.

¹⁵⁹ Secondo gli artt. 12 e 17 del d.lgs. n. 231/2001 è possibile per l'ente ridurre le sanzioni pecuniarie a suo carico ovvero evitare l'applicazione di sanzioni interdittive attraverso l'implementazione di un modello di organizzazione e gestione idoneo a prevenire reati della specie di quello verificatosi, ove valutato idoneo, *ex post*, dall'autorità giudiziaria procedente in sede di accertamento.

¹⁶⁰ Le disposizioni recate dai commi dell'articolo 1 della legge n. 190/2012 (rubricato "Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità della pubblica amministrazione") pongono nuovi obblighi e adempimenti per le amministrazioni pubbliche, modifiche espresse a leggi vigenti, deleghe legislative e rinvii ad atti secondari da emanare. Le misure repressive che la legge vuole assicurare sono attuate grazie a modifiche del codice penale. Come precisa la relazione illustrativa del disegno di legge relativo, l'obiettivo è la prevenzione e la repressione del fenomeno della corruzione attraverso un approccio multidisciplinare, nel quale gli strumenti sanzionatori si configurano solamente come alcuni dei fattori per la lotta alla corruzione e all'illegalità nell'azione amministrativa. In specifico si pongono a sostegno del provvedimento legislativo motivazioni di trasparenza e controllo proveniente dai cittadini e di adeguamento dell'ordinamento giuridico italiano agli standards internazionali. La relazione illustrativa precisa come la corruzione porti danni alla credibilità che si traducono in danni di ordine economico, dal momento che disincentiva gli investimenti anche stranieri, frenando di conseguenza lo sviluppo economico. F. FAINI. *Legge Anticorruzione: analisi della legge n. 190/2012*, in Altalex, 18/02/2013. Disponibile al sito:

2.3.3 La nuova disciplina sul Whistleblowing: il decreto legislativo n. 24/2023

La necessità di adeguare la normativa nazionale sul *whistleblowing* alla Direttiva (UE) 2019/1937 del Parlamento europeo e del Consiglio ha rappresentato un'occasione preziosa per riflettere sul ruolo che potrebbe assumere tale strumento nel nostro ordinamento¹⁶¹.

In attuazione della Direttiva (UE) 2019/1937, è stato emanato il d.lgs. n. 24 del 10 marzo 2023 riguardante: “la protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell’Unione e recante disposizioni riguardanti la protezione delle persone che segnalano violazioni delle disposizioni normative nazionali”.

Questo decreto, che analizzeremo nel dettaglio nel terzo capitolo, rappresenta un importante punto di svolta rispetto a quanto sino ad oggi previsto dalla normativa di settore che, in più occasioni, è stata tacciata di attribuire ai *whistleblowers* una tutela inadeguata.

Il decreto è entrato in vigore il 30 marzo 2023 (le disposizioni ivi previste sono efficaci dal 15 luglio 2023) e si applicano ai soggetti del settore pubblico e del settore privato. La nuova disciplina specifica sul *whistleblower* ha abrogato l’art. 54-bis mediante l’art. 23, d.lgs. 24/2023, con effetto dal 15 luglio 2023.

Le disposizioni contenute nel citato decreto (che introducono tra le altre cose l’obbligo, per gli enti sia del settore pubblico che del settore privato, di attivazione di un canale di segnalazione interna) hanno avuto effetto a decorrere dal 15 luglio 2023.

Per quanto concerne gli enti del settore pubblico e privato che nell’ultimo anno abbiano occupato in media fino a 249 lavoratori subordinati con contratto a tempo determinato e indeterminato, l’obbligo d’istituzione di un canale di segnalazione interna ha avuto effetto a decorrere dal 17 dicembre del 2023.

Enti tenuti a rispettare la disciplina:

- Settore privato: La protezione dei segnalanti impone l’obbligo di predisporre canali di segnalazione a carico di quegli enti del medesimo settore che soddisfano almeno una delle condizioni previste dalla normativa in materia (n. di lavoratori, settori di interesse, adozione di modelli organizzativi);
- Settore pubblico: L’obbligo di predisporre i canali di segnalazione interna grava su amministrazioni pubbliche, autorità amministrative indipendenti di garanzia, vigilanza o

<https://www.altalex.com/documents/news/2013/02/19/legge-anticorruzione-analisi-della-legge-n-190-2012>

¹⁶¹ A. DELLA BELLA, *Il whistleblowing nell’ordinamento italiano: quadro attuale e prospettive per il prossimo futuro*, ...Op. cit.

regolazione, enti pubblici economici, gli organismi di diritto pubblico, concessionari di pubblico servizio, le società a controllo pubblico e le società in house.

2.4 Norme di settore sul fenomeno del Whistleblowing

Prima e dopo la legge 179/2017 il legislatore ha disciplinato più volte il *whistleblowing*, in riferimento al tipo di settore interessato.

Nel settore antiriciclaggio, il d.lgs. del 25 maggio 2017, n. 90 ha introdotto specifiche norme sul *whistleblowing* all'articolo 48 del decreto antiriciclaggio, stabilendo protezioni per chi segnala e istituendo un canale dedicato per le segnalazioni.

Per quanto riguarda il “*market abuse*”¹⁶², il d.lgs. del 3 agosto 2017, n. 129 ha aggiunto agli articoli 4-undecies e 4-duodecies del Testo Unico della Finanza (TUF) disposizioni sul *whistleblowing* interno ed esterno.

Nel settore bancario, con d.lgs. n. 72/2015 sono stati introdotti nel d.lgs. n. 385/1993 (“TUB”) gli articoli 52-bis e 52-ter, con i quali viene stabilito per le banche l'obbligo di dotarsi di due diversi canali di segnalazione delle violazioni: uno interno e uno esterno.

L'art. 52-ter è stato poi riformato con d.lgs. del 14 novembre 2016, n. 223, con cui è stato introdotto il nuovo comma 4-bis, che prevede uno scambio di informazioni reciproco, tra Banca d'Italia e la BCE.

Nel settore assicurativo, con d.lgs. del 21 maggio 2018, n. 68, viene disciplinato l'istituto del *whistleblowing*, introducendo gli articoli 10-quater e 10-quinquies del d.lgs. del 7 settembre 2005, n. 209. Assieme alle novità legislative, molteplici sono stati gli interventi a livello regolamentare e di *soft law*, che hanno delineato un quadro più completo e dettagliato del fenomeno nell'ordinamento italiano.

Oltre alle nuove leggi, sono stati adottati numerosi interventi regolamentari e in ambito di *soft law*, che hanno contribuito a definire in modo dettagliato il *whistleblowing* in Italia.

Nel settore pubblico, l'ANAC ha pubblicato: - le “*Linee guida in materia di tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti (c.d. whistleblower)*” (2015); - la Delibera n. 1134 dell'8 novembre 2017 in materia di “*Nuove linee guida per l'attuazione della normativa in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza da parte delle società e degli enti di*

¹⁶² Manipolazioni di mercato e abuso di informazioni privilegiate.

diritto privato controllati e partecipati dalle pubbliche amministrazioni e degli enti pubblici economici"; - la Delibera 30 ottobre 2018, con cui è stato emanato il Regolamento sull'irrogazione delle sanzioni amministrative pecuniarie di cui all'art. 54-bis; - la Delibera n°311 del 12 luglio 2023, con cui ha emanato le nuove linee guida in materia di *whistleblowing* in attuazione del d.lgs. n. 24/2023: "*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*"

Nel settore bancario, la Banca d'Italia ha emesso istruzioni di vigilanza specifiche, il provvedimento del 22 dicembre 2017, e ha dedicato ulteriori disposizioni di vigilanza ai sistemi interni di segnalazione delle violazioni, con la Circolare n. 285 del 17 dicembre 2013.

Per quanto riguarda l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (AGCM), ha pubblicato linee guida sulla *compliance antitrust* (25 settembre 2018). E la commissione europea un apposito comunicato (16 marzo 2017).

Nel privato, le Linee Guida di Confindustria (2014) e la Nota illustrativa (2018) su "*La disciplina in materia di whistleblowing*"; i "*Principi consolidati per la redazione dei modelli organizzativi e l'attività dell'organismo di vigilanza e prospettive di revisione del d.lgs. del 8 giugno 2001, n. 231*" del Consiglio Nazionale dei Dottori Commercialisti e degli Esperti Contabili (2019).

In aggiunta, sono state prodotte guide interpretative per chiarire l'ambito della legge 179/2017 e altre normative correlate. Ad esempio, Assonime ha pubblicato una circolare sulla disciplina del *whistleblowing*¹⁶³.

Successivamente all'entrata in vigore del d.lgs. n. 24/2023, oltre alle nuove linee guida ANAC del 2023¹⁶⁴, Confindustria ha emesso la nuova linea guida operativa per gli enti privati sulla nuova disciplina del *whistleblowing* (2023). Inoltre, il Garante per la protezione dei dati personali (GPDP), il 6 luglio 2023, ai sensi degli artt. 36, par. 4, e 58, par. 3, lett. b), del Regolamento (UE) 2016/679, ha espresso parere favorevole¹⁶⁵ all'adozione dello

¹⁶³ A. DE NICOLA, I. ROTUNNO, *Il Whistleblowing*, documento approvato dal Consiglio Direttivo dell'AODV in data 18 luglio 2019, pp. 12-14. Disponibile al sito: https://www.aodv231.it/images/pdf/3333-10_PP%20Il%20Whistleblowing_18%2007%202019.pdf

¹⁶⁴ Delibera n°311 del 12 luglio 2023, con cui ANAC ha emanato le nuove linee guida in materia di *whistleblowing* in attuazione del d.lgs. n. 24/2023: "*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*"

¹⁶⁵ GPDP, *Parere linee guida ANAC*. Disponibile al sito: <https://www.garanteprivacy.it/home/docweb/->

Schema delle “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 predisposto da ANAC”.

CAPITOLO III

RUOLO OPERATIVO DEL WHISTLEBLOWING NELL'AMBITO DELLA PROTEZIONE DEI DIRITTI DEL LAVORATORE

3.1 Protezione legale dei whistleblowers

Il decreto legislativo n. 24/2023 che traspone la direttiva europea 1937/2019, amplia¹⁶⁶ significativamente l'ambito oggettivo¹⁶⁷ e soprattutto quello soggettivo¹⁶⁸ di applicazione

¹⁶⁶ Cfr. art. 2, co. 1, lett. p) del d.lgs. n. 24/2023. Ricordiamo che la Direttiva (UE) 1937/2019, approvata in Italia con il d.lgs. n. 24/2023, delinea i propri ambiti applicativi di natura sia materiale (art. 2) sia personale (art.4), così circoscrivendo – sotto un **profilo oggettivo e soggettivo** – i suoi rispettivi campi di intervento.

¹⁶⁷ **Ambito oggettivo di applicazione:**

Oggetto della violazione: L'ambito di applicazione della disciplina è molto complesso e poggia su un regime di obblighi e tutele a geometria variabile, che muta in base:

- i) all'oggetto della violazione;
 - ii) alla natura pubblica/privata del soggetto di appartenenza del segnalante;
 - iii) alle dimensioni dell'ente privato e all'applicabilità allo stesso della disciplina di cui al d.lgs. n. 231/2001.
- In primo luogo, dal punto di vista oggettivo, la nuova disciplina si applica alle violazioni delle disposizioni normative nazionali e dell'Unione europea che ledono l'interesse pubblico o l'integrità dell'amministrazione pubblica o dell'ente privato, di cui i soggetti segnalanti siano venuti a conoscenza in un contesto lavorativo pubblico o privato (art. 1 del d.lgs. n. 24/2023).
 - Nell'ambito oggettivo sono incluse anche le segnalazioni ad ANAC delle ritorsioni che i segnalatori, denunciatori o divulgatori ritengono di aver subito sul posto di lavoro. I dettagli sulle violazioni possono includere anche quelle che non sono ancora state commesse ma che il *whistleblower* ritiene possano essere in futuro. (LLGG 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*. Approvate con Delibera n°311 del 12 luglio 2023 - p. 25. Disponibile al sito: https://www.anticorruzione.it/documents/91439/146849359/Delibera+n.+311+del+12+luglio+2023+LLGG+WB+versione+unitaria_.pdf/c87e8c07-86d0-baf9-685d-274e2eb6c93e?t=1690552947182).

¹⁶⁸ **Ambito soggettivo di applicazione (i destinatari della nuova disciplina):**

I destinatari della nuova disciplina sono sia i soggetti pubblici che privati (artt. 2 e 3 del d.lgs. n. 24/2023).

- I soggetti del settore pubblico sono le amministrazioni pubbliche, le autorità amministrative indipendenti, gli enti pubblici economici, i concessionari di pubblico servizio, le imprese a controllo pubblico e le imprese in *house*, anche se quotate.
- I soggetti del settore privato sono quelli che: a) hanno impiegato, nell'ultimo anno, la media di almeno 50 lavoratori subordinati con contratti di lavoro a tempo indeterminato o determinato; b) rientrano nell'ambito di applicazione degli atti dell'Unione di cui alle parti I.B e II dell'Allegato al Decreto (che ripropone l'Allegato alla Direttiva UE), anche se nell'ultimo anno non hanno raggiunto la media di 50 lavoratori subordinati. Si tratta dei settori dei servizi, prodotti e mercati finanziari, prevenzione del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo, nonché della sicurezza dei trasporti; c) sono diversi dai soggetti di cui al numero b), sono dotati di un modello di organizzazione e gestione 231, anche se nell'ultimo anno non hanno raggiunto la media di 50 lavoratori subordinati.

(Confindustria – *Nuova disciplina “Whistleblowing” guida operativa per gli enti privati* – ottobre 2023- p. 5. Disponibile al sito: <https://www.confindustria.it/wcm/connect/764634fd-46ef-42cc-adce-999e16ea4485/Guida+Operativa+Whistleblowing.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=ROOTWORKSPACE-764634fd-46ef-42cc-adce-999e16ea4485-oJNmhSD>)

della normativa rispetto a quella precedente¹⁶⁹. Sono inclusi, non solo i dipendenti (pubblici e privati a tempo indeterminato), ma anche una vasta gamma di soggetti che si trovano temporaneamente in rapporti lavorativi con un'amministrazione o un ente privato. Tra questi i volontari, tirocinanti retribuiti o meno, persone in periodo di prova, e persino coloro che non hanno ancora un rapporto giuridico con gli enti in questione o il cui rapporto è cessato, purché le informazioni sulle violazioni siano state acquisite durante il processo di selezione, in altre fasi precontrattuali o nel corso del rapporto di lavoro.

La definizione di "persona segnalante" viene quindi estesa a qualsiasi individuo che, nell'ambito del proprio lavoro, effettui una segnalazione o una divulgazione pubblica su eventuali violazioni della legge in azienda.

Per quanto riguarda gli enti obbligati ad applicare queste disposizioni e a implementare misure di tutela per i dipendenti che segnalano illeciti, la norma si riferisce tanto agli enti del settore pubblico quanto a quelli del settore privato.

Di seguito, vengono fornite indicazioni specifiche relative ai soggetti direttamente tutelati

¹⁶⁹ Di seguito una breve panoramica (estratta dalle LLGG ANAC) delle discipline precedenti ed attuali sull'argomento.

Violazioni oggetto di segnalazione, denuncia o divulgazione pubblica:

a) Disciplina precedente (L. n. 179/2017 - LLGG ANAC n. 469/2021):

- *Nessuna distinzione tra violazioni del diritto nazionale e del diritto dell'UE.*

b) Disciplina attuale (d.lgs. n. 24/2023), distinzione tra:

- *Violazioni del diritto nazionale:* Illeciti civili; Illeciti amministrativi; Condotte illecite rilevanti ai sensi del d.lgs. n. 231/2001, violazioni dei modelli di organizzazione e gestione previsti nel d.lgs. n. 231/2001; NOVITA': Illeciti penali; Illeciti contabili; Irregolarità - Non sono più incluse tra le violazioni del diritto nazionale ma possono costituire "elementi concreti" (indici sintomatici) - di cui all' art. 2, co. 1, lett. b) d.lgs. 24/2023 - tali da far ritenere al segnalante che potrebbe essere commessa una delle violazioni previste dal decreto.
- *Violazioni del diritto dell'UE:* Illeciti commessi in violazione della normativa dell'UE indicata nell'Allegato 1 al d.lgs. n. 24/2023 e di tutte le disposizioni nazionali che ne danno attuazione (anche se queste ultime non sono espressamente elencate nel citato allegato) (art. 2, co. 1, lett. a) n. 3); Atti od omissioni che ledono gli interessi finanziari dell'Unione Europea (art. 325 del TFUE lotta contro la frode e le attività illegali che ledono gli interessi finanziari dell'UE) come individuati nei regolamenti, direttive, decisioni, raccomandazioni e pareri dell'UE (art. 2, co. 1, lett. a) n. 4); Atti od omissioni riguardanti il mercato interno, che compromettono la libera circolazione delle merci, delle persone, dei servizi e dei capitali (art. 26, paragrafo 2, del TFUE). Sono ricomprese le violazioni delle norme dell'UE in materia di concorrenza e di aiuti di Stato, di imposta sulle società e 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 (art. 2, co. 1, lett. a) n. 5); Atti o comportamenti che vanificano l'oggetto o la finalità delle disposizioni dell'Unione Europea nei settori di cui ai n. 3, 4 e 5 sopra indicati (art. 2, co. 1, lett. a) n. 6).

Tenendo conto dell'ampiezza delle fattispecie che possono essere oggetto di segnalazione, divulgazione pubblica o denuncia, il legislatore ha tipizzato gli illeciti, gli atti, i comportamenti o le omissioni che possono essere segnalati, divulgati o denunciati, indicando in modo dettagliato, anche se con una tecnica di rinvio piuttosto complessa, che cosa è qualificabile come violazione. L'intento è di comprendere tutte quelle situazioni in cui si vanifica l'oggetto o la finalità delle attività poste in essere nel settore pubblico o privato per la piena realizzazione delle finalità pubbliche, che ne devino gli scopi o che minino il corretto agire dei soggetti pubblici o privati cui si applica la disciplina del *whistleblowing*. LLGG ANAC, - 2023 - op. cit. p. 25.

e agli enti che devono predisporre al proprio interno misure di protezione per i segnalanti o per coloro che effettuano segnalazioni¹⁷⁰.

3.1.1 Il Whistleblowing nel diritto pubblico

Gli Enti del settore pubblico tenuti ad attuare la nuova normativa sono:

- Le pubbliche amministrazioni indicate all'art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 165/2001.
Questa norma contiene un elenco delle pubbliche amministrazioni. Per quanto riguarda gli enti pubblici non economici, è necessario considerare le disposizioni normative e statutarie, oltre agli indici elaborati dalla giurisprudenza (ad esempio, gli ordini professionali, se qualificati legalmente; le Autorità di Sistema Portuale, definite dall'art. 6, comma 5, della legge n. 84/1994, come modificato dal d.lgs. n. 169/2016, come “enti pubblici non economici”)¹⁷¹;
- Le autorità amministrative indipendenti, in particolare: Autorità garante della concorrenza e del mercato, Commissione nazionale per le società e la borsa, Banca d'Italia, Istituto per la vigilanza sulle assicurazioni, Autorità per l'energia elettrica, il gas e il sistema idrico, Autorità di regolazione dei trasporti, Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, Commissione di vigilanza sui fondi pensione, Garante per la protezione dei dati personali, Commissione di garanzia dell'attuazione della legge sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali e Autorità nazionale anticorruzione.
- Gli enti pubblici economici – ai quali si applicano anche le norme sulla prevenzione della corruzione e sulla trasparenza come per le pubbliche amministrazioni, con il limite della compatibilità.
- Gli organismi di diritto pubblico, ossia qualsiasi soggetto, anche avente forma societaria:
1) dotato di capacità giuridica; 2) istituito per soddisfare specifiche esigenze di interesse generale, attraverso lo svolgimento di un'attività priva di carattere commerciale o industriale; 3) la cui maggior parte del finanziamento proviene dallo Stato, dagli enti pubblici territoriali o altri enti pubblici, o la cui gestione è controllata da loro, oppure il

¹⁷⁰ Cfr. art.2, co.1, lett. g) del d.lgs. n. 24/2023.

¹⁷¹ Linee guida *whistleblowing*, - Parte prima – Ambito soggettivo § 1.1- 1. Approfondimenti sull'ambito soggettivo – *Gli enti del settore pubblico*, ANAC. Disponibile al sito: <https://www.anticorruzione.it/documents/91439/146849359/1.+Approfondimenti+ambito+soggettivo+%E2%80%93+Gli+enti+del+settore+pubblico+%C2%A7+1.1.pdf/3e68683b-c53e-8110-cc7a-ab218436b7ec?t=1689328911633>.

cui organo di amministrazione, direzione o vigilanza è composto per più della metà da membri nominati dallo Stato, dagli enti pubblici territoriali o altri enti pubblici¹⁷².

- I concessionari di pubblico servizio. Ovvero quei soggetti a cui un ente pubblico ha affidato la gestione di un servizio pubblico, con assunzione da parte dei concessionari di un rischio operativo¹⁷³.
- Società a controllo pubblico: coincidono con quelle disciplinate dal Testo Unico n. 175 del 19 agosto 2016 (in particolare dall'art. 2, comma 1, lettera m). L'ambito di applicazione del decreto include anche le società a controllo pubblico quotate, ossia quelle che emettono azioni quotate in mercati regolamentati o che, alla data del 31 dicembre 2015, avevano emesso strumenti finanziari, diversi dalle azioni, quotati in mercati regolamentati¹⁷⁴.
- Altri enti di diritto privato in controllo pubblico: Il nuovo decreto, all'art. 3, comma 3, lettera b, fa espresso riferimento anche a "enti di diritto privato sottoposti a controllo pubblico ai sensi dell'art. 2359 del codice civile". L'Autorità ritiene che per identificarli si possa fare riferimento all'art. 2-bis, comma 2, lettera c, del d.lgs. n. 33/2013, che stabilisce i criteri per la prevenzione della corruzione e la trasparenza. Sono inclusi organizzazioni, istituti e enti privati, con qualsiasi denominazione, anche senza personalità giuridica, che rispettano i seguenti criteri contemporaneamente:
 - bilancio superiore a cinquecentomila euro;

¹⁷² Si rappresenta che con l'adozione del nuovo codice dei contratti pubblici di cui al decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36 per la definizione di organismo di diritto pubblico occorre fare riferimento all'art.1, lett e) dell'Allegato I.1 "Definizioni dei soggetti, dei contratti, delle procedure e degli strumenti" del Libro I del nuovo codice appalti che in parte modifica la precedente definizione di cui al citato art. 3, co. 1, lett. d) del d.lgs. 50/2016.

¹⁷³ A tal fine *cfr.* il combinato disposto delle seguenti disposizioni del nuovo codice appalti che: - all'art. 1, lett. b) dell'Allegato I.1 "Definizioni dei soggetti, dei contratti, delle procedure e degli strumenti" del Libro I, fornisce la definizione di "ente concedente" come, qualsiasi amministrazione aggiudicatrice o ente aggiudicatore, ovvero altro soggetto pubblico o privato, che affida contratti di concessione di lavori o di servizi e che è comunque tenuto, nella scelta del contraente, al rispetto del codice; - all'art. 2, lett. c) definisce i contratti di concessione quali "i contratti a titolo oneroso stipulati per iscritto a pena di nullità in virtù dei quali una o più amministrazioni aggiudicatrici o uno o più enti aggiudicatori affidano l'esecuzione di lavori o la fornitura e la gestione di servizi a uno o più operatori economici, ove il corrispettivo consista unicamente nel diritto di gestire i lavori o i servizi oggetto dei contratti o in tale diritto accompagnato da un prezzo"; - all'art. 177, co. 1, precisa che "L'aggiudicazione di una concessione comporta il trasferimento al concessionario di un rischio operativo legato, alla realizzazione dei lavori o alla gestione dei servizi e comprende un rischio dal lato della domanda o dal lato dell'offerta o da entrambi".

¹⁷⁴ A tali società non si applica la normativa sulla prevenzione della corruzione e della trasparenza (*cfr.* sul punto Delibera 1134/2017).

- attività finanziata da pubbliche amministrazioni, in modo maggioritario, per almeno due esercizi finanziari consecutivi nell'ultimo triennio;
 - totalità dei titolari o dei componenti dell'organo di amministrazione o di indirizzo designata da pubbliche amministrazioni.
- Società in *house*: nelle quali un'amministrazione esercita il controllo analogo¹⁷⁵ o più amministrazioni esercitano il controllo analogo congiunto. Queste aziende rientrano nel campo di applicazione del decreto del decreto n. 24/2023, anche se emettono azioni quotate in mercati regolamentati o hanno emesso altri strumenti finanziari quotati in mercati regolamentati al 31 dicembre 2015.

Nel settore pubblico, vengono tutelati inoltre anche vari soggetti, tra cui i dipendenti delle pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 165/2001, e i dipendenti in regime di diritto pubblico di cui all'art. 3 del medesimo decreto. Questo gruppo include avvocati e procuratori dello Stato, personale militare e delle forze di polizia di Stato, personale della carriera diplomatica e prefettizia, personale del Corpo nazionale dei vigili del fuoco e della carriera dirigenziale penitenziaria, nonché professori e ricercatori universitari.

L'art. 3 del d.lgs. n. 165 del 2001 classifica anche i magistrati ordinari, amministrativi e contabili come dipendenti con rapporto di lavoro pubblicistico. Tuttavia, il loro rapporto di lavoro è regolato anche da norme costituzionali, sollevando dubbi sull'applicazione delle nuove norme a questi soggetti. Sull'argomento, ANAC ha deciso di escludere le segnalazioni relative ai magistrati¹⁷⁶, per non interferire con gli organi di autogoverno. Tuttavia, qualora gli illeciti segnalati abbiano rilevanza penale o erariale, le segnalazioni sono trasmesse alle autorità giudiziarie competenti. L'art. 1, comma 4, del d.lgs. n. 24/2023 conferma che le disposizioni in materia di autonomia e indipendenza della magistratura rimangono in vigore. ANAC valuta comunque le segnalazioni di misure ritorsive contro chi denuncia violazioni attribuibili a magistrati, ma non interviene in caso di ritorsioni subite dai magistrati stessi.

Tra i soggetti tutelati vi sono anche i dipendenti delle autorità amministrative indipendenti

¹⁷⁵ Ai sensi dell'art. 2, lett. c) del d.lgs. 175/2016 il "controllo analogo" è la situazione in cui l'amministrazione esercita su una società un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi, esercitando un'influenza determinante sia sugli obiettivi strategici che sulle decisioni significative della società controllata. Tale controllo può anche essere esercitato da una persona giuridica diversa, a sua volta controllata allo stesso modo dall'amministrazione partecipante.

¹⁷⁶ LLGG ANAC - 2023 - op. cit. p. 14.

di garanzia, vigilanza e regolazione, i lavoratori autonomi che operano presso enti pubblici, inclusi quelli con rapporti di lavoro autonomo disciplinati dal Titolo III del Libro V del codice civile e i titolari di collaborazioni di cui all'art. 409 del codice di procedura civile e all'art. 2 del d.lgs. n. 81/2015.

Sono tutelati anche i lavoratori autonomi indicati al capo I della legge n. 81/2017, ovvero coloro che hanno rapporti di lavoro autonomi disciplinati dal Titolo III del Libro V del codice civile, inclusi i contratti d'opera di cui all'articolo 2222 dello stesso codice.

Inoltre, vi sono i titolari di rapporti di collaborazione definiti dall'articolo 409 del codice civile, come i rapporti di agenzia, rappresentanza commerciale e altre forme di collaborazione che si concretizzano in prestazioni di lavoro continuative e coordinate, prevalentemente personali e non necessariamente subordinate. Tra questi rientrano, ad esempio, avvocati, ingegneri e assistenti sociali che svolgono la loro attività lavorativa per enti del settore pubblico in maniera autonoma.

Vengono tutelati anche i titolari di collaborazioni disciplinate dall'articolo 2 del d.lgs. n. 81/2015. Queste collaborazioni, secondo quanto previsto dal comma 1 della norma citata, consistono in prestazioni di lavoro esclusivamente personali e continuative organizzate dal committente, anche tramite piattaforme digitali¹⁷⁷, oramai considerate «[...] elementi tipici e sintomatici della subordinazione del rapporto di lavoro (realizzatosi per il tramite della piattaforma digitale)»¹⁷⁸.

¹⁷⁷ Cfr. sul tema R. FABOZZI secondo cui: «[...] dinanzi ad un contesto così variegato e mutevole, potrebbe risultare più conveniente (almeno nell'immediato), anziché prevedere nuove categorie giuridiche, implementare le tecniche di sussunzione delle fattispecie apparentemente nuove in schemi dogmatici tipici. Fermo restando l'impossibilità di qualificare unitariamente tutti i rapporti di lavoro resi con l'ausilio delle *digital platforms*, potrebbe farsi ricorso ad un'attività ermeneutica che adegui il dato letterale dell'art. 2094 c.c. all'evoluzione del contesto socio-economico; il che, naturalmente, non significa necessariamente ricondurre nell'area della subordinazione tutte le nuove tipologie di rapporti di lavoro». R. FABOZZI, *Piattaforme digitali e diritto del lavoro*, in Mass. giur. lav., 2019, n. 3, pp. 529- 552, specie p. 533. Sempre sul tema cfr. R. FABOZZI «[...] da un'analisi delle realtà digitali esistenti non pare possa escludersi, a priori, una "compatibilità astratta" tra le prestazioni rese dal lavoratore 4.0 e la definizione di subordinazione di cui all'art. 2094 c.c. (si tratta, al più, di verificare la sostenibilità economica del relativo statuto protettivo)». R. FABOZZI, *Il diritto del lavoro alla prova delle piattaforme digitali*, in giappichelli.it, 2019, p.37.

Disponibile al sito:

<https://www.giappichelli.it/media/catalog/product/excerpt/9791221106756.pdf?srltid=AfmBOophFg5n58uoVbWexsolvhIP3atoBDOq54Ugdvo0sZ6wcLAAeytb>.

¹⁷⁸ Cfr. R. FABOZZI secondo cui: «[...] quello delle piattaforme digitali è un fenomeno tutt'altro che unitario: si pensi alla pluralità di servizi realizzabili mediante le stesse, alle differenti modalità di svolgimento della prestazione di lavoro o alla varietà delle figure professionali coinvolte [...]». R. FABOZZI – *Il Commento in La qualificazione del rapporto di lavoro svolto tramite piattaforma digitale* - articolo in rivista: *Diritto internet* 1/21, Pacini Giuridica, 2021, pp. 111- 113.

Disponibile al sito: https://issuu.com/dirittotributario/docs/diritto_di_internet_1_21_navigabile/s/11707145.

Anche i liberi professionisti e consulenti che prestano servizi presso enti pubblici sono tutelati. Questi soggetti, spesso coinvolti nell'implementazione di progetti finanziati con fondi dell'Unione Europea, possono trovarsi in una posizione privilegiata per segnalare eventuali violazioni di cui sono testimoni.

I volontari e i tirocinanti, siano essi retribuiti o non retribuiti, sono inclusi tra i soggetti tutelati. Questo gruppo comprende anche dottorandi e assegnisti di ricerca, equiparati ai tirocinanti. Le ritorsioni contro di loro potrebbero manifestarsi, ad esempio, nella cessazione dei loro servizi, nel rilascio di referenze negative o in danni alla loro reputazione e prospettive di carriera¹⁷⁹.

Gli azionisti, intesi come persone fisiche che detengono azioni in enti del settore pubblico¹⁸⁰ costituiti come società (ad esempio, società in controllo pubblico o cooperative), sono anch'essi protetti. Essi possono segnalare violazioni di cui sono venuti a conoscenza nell'esercizio dei loro diritti di azionisti.

Inoltre, persone con funzioni di amministrazione, direzione, controllo, vigilanza o rappresentanza presso enti pubblici, anche senza regolare investitura, come membri di consigli di amministrazione o di organismi di vigilanza, e rappresentanti della componente studentesca negli organi universitari, sono anch'esse tutelate.

Infine, la tutela si estende quando i rapporti giuridici non sono ancora iniziati, se le informazioni sono state acquisite durante il processo di selezione o altre fasi precontrattuali, durante il periodo di prova e, se le informazioni sulle violazioni sono state acquisite nel corso dello stesso rapporto giuridico.

3.1.2 Il Whistleblowing nel diritto privato

Il d.lgs. n. 24/2023 estende la sua applicazione anche agli enti di diritto privato, includendo una categoria più ampia rispetto alla normativa precedente. Questi enti sono individuati secondo criteri specifici che riguardano la consistenza del personale, l'adozione del Modello di Organizzazione e Gestione (MOG) 231 previsti dal d.lgs. n. 231/2001, e l'attività nei settori regolati dal diritto dell'Unione Europea.

Tra gli enti del settore privato obbligati a rispettare la disciplina vigente¹⁸¹ vi sono:

¹⁷⁹ Cfr: Considerando n. 40 della Direttiva (UE) 2019/1937.

¹⁸⁰ Cfr: art. 2, co. 1, lett. p) del d.lgs. n. 24/2023.

¹⁸¹ LLGG ANAC - 2013- op. cit. p.14.

- i soggetti che, nell'ultimo anno, hanno impiegato in media almeno cinquanta lavoratori subordinati con contratti di lavoro a tempo indeterminato o determinato;
- i soggetti che, pur non avendo raggiunto la media di cinquanta lavoratori subordinati nell'ultimo anno, operano in settori specifici indicati negli atti dell'Unione Europea, come i servizi finanziari, la prevenzione del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo, la tutela ambientale e la sicurezza dei trasporti. In questi casi, il settore di operatività è più rilevante della quantità di lavoratori impiegati;
- altri enti di diritto privato che adottano i modelli di organizzazione e gestione previsti dal d.lgs. n. 231/2001 e che hanno impiegato, nell'ultimo anno, in media almeno cinquanta lavoratori subordinati;
- enti del settore privato che adottano i modelli di organizzazione e gestione del d.lgs. n. 231/2001 ma che non hanno raggiunto la media di cinquanta lavoratori subordinati nell'ultimo anno¹⁸².

Più nello specifico, i soggetti del settore privato ai quali sono riconosciute le tutele della nuova disciplina comprendono:

- I lavoratori subordinati, tra cui quelli con rapporti di lavoro disciplinati dal d.lgs. n. 81/2015, come i contratti a tempo parziale, intermittente, determinato, di somministrazione, di apprendistato e di lavoro accessorio, nonché quelli che svolgono prestazioni occasionali disciplinate dall'art. 54-bis del d.l. n. 50/2017, convertito dalla legge n. 96/2017.
- I lavoratori autonomi che svolgono la propria attività presso soggetti del settore privato. Tra questi, i lavoratori autonomi indicati al capo I della legge n. 81/2017, con rapporti di lavoro regolate dal Titolo III del Libro V del codice civile, compresi i contratti di lavoro subordinati di cui all'articolo 2222. Inoltre, i titolari di rapporti di collaborazione definiti dall'articolo 409 del codice civile, come i rapporti di agenzia, rappresentanza commerciale e altre forme di collaborazione che si concretizzano in prestazioni di lavoro continuative e coordinate, prevalentemente personali e non necessariamente subordinate.

Un esempio sono, come detto in precedenza, avvocati, ingegneri e assistenti sociali che

¹⁸² Anche gli enti che impiegano meno di cinquanta dipendenti devono osservare le disposizioni sul *Whistleblowing*, a condizione che abbiano adottato i modelli di organizzazione e gestione previsti dall'articolo 6 del d.lgs. n. 231/2001. Questo è stato chiarito nella Relazione illustrativa allo schema del decreto n. 24/2023 per garantire che le tutele già previste da tale normativa non siano pregiudicate, assicurando protezione anche agli enti con meno di cinquanta dipendenti.

svolgono la loro attività per enti privati organizzandosi autonomamente (rapporto parasubordinato). Sono inclusi anche i titolari di collaborazioni disciplinate dall'articolo 2 del d.lgs. n. 81/2015, consistenti in prestazioni di lavoro esclusivamente personali e continuative organizzate dal committente, anche tramite piattaforme digitali.

- I liberi professionisti e consulenti che prestano servizi presso enti privati e che potrebbero trovarsi in una posizione privilegiata per segnalare eventuali violazioni di cui sono testimoni.
- I volontari e i tirocinanti, sia retribuiti che non, che prestano la propria attività presso enti privati e rischiano di subire ritorsioni per aver segnalato violazioni.

Tali ritorsioni potrebbero manifestarsi, ad esempio, nella cessazione dei loro servizi, nel rilascio di referenze negative o in danni alla loro reputazione e prospettive di carriera.

- Gli azionisti, intesi come persone fisiche che detengono azioni in enti privati costituiti come società. Questi soggetti, nell'esercizio dei loro diritti di azionisti, possono segnalare violazioni di cui sono venuti a conoscenza.
- Persone con funzioni di amministrazione, controllo, direzione, vigilanza o rappresentanza, anche qualora tali funzioni siano esercitate in via di mero fatto presso soggetti del settore privato. Può trattarsi, ad esempio, di componenti dei Consigli di amministrazione, anche senza incarichi esecutivi, oppure dei componenti degli Organismi di vigilanza (ODV).

3.1.3 Soggetti tutelati anche se non rientranti nella normativa

Un'importante novità del d.lgs. n. 24/2023 è l'estensione delle tutele non solo ai soggetti del settore pubblico e privato che effettuano segnalazioni, denunce o divulgazioni pubbliche, ma anche a coloro che potrebbero subire ritorsioni, anche indirette, a causa del loro ruolo nel processo di segnalazione o del legame con il segnalante¹⁸³.

Il decreto definisce il "facilitatore" come una "persona fisica che assiste il segnalante nel processo di segnalazione, operante all'interno del medesimo contesto lavorativo e la cui assistenza deve essere mantenuta riservata"¹⁸⁴. Questo significa che il "facilitatore" fornisce consulenza o sostegno al segnalante e lavora nello stesso ambiente.

Ad esempio, il facilitatore potrebbe essere un collega dell'ufficio del segnalante o di un

¹⁸³ Cfr. art. 3, co. 5, lett. da a) a d), del d.lgs. n. 24/2023.

¹⁸⁴ Cfr. art. 2, co. 1, lett. h) del citato decreto.

altro ufficio che lo aiuta in modo riservato. Se il facilitatore è anche un sindacalista, può svolgere questo ruolo solo a titolo personale. Se invece agisce ufficialmente come rappresentante sindacale, non è considerato facilitatore, e in tal caso si applicano le norme sulla consultazione dei rappresentanti sindacali e la repressione delle condotte antisindacali previste dalla legge n. 300/1970.

Poiché l'intento del legislatore è far emergere gli illeciti garantendo la libertà di espressione del segnalante, è essenziale proteggere il facilitatore anche sotto il profilo della riservatezza. Questo riguarda sia l'identità del facilitatore sia le attività di assistenza. La norma esplicita che "l'assistenza deve essere mantenuta riservata"¹⁸⁵ per evitare che l'identità del segnalante venga rivelata attraverso quella del facilitatore.

La nuova legislazione ha ampliato significativamente il concetto di "contesto lavorativo" e, di conseguenza, il regime di tutele. Questo concetto ora include tutte le attività lavorative o professionali, sia presenti che passate, attraverso le quali una persona può acquisire informazioni su violazioni e potrebbe essere soggetta a ritorsioni in caso di segnalazione, denuncia o divulgazione pubblica. Tuttavia, queste attività devono essere svolte nell'ambito di rapporti lavorativi o professionali specificamente indicati dal legislatore nel d.lgs. n. 24/2023.

L'espressione "persone del medesimo contesto lavorativo del segnalante" si riferisce a individui che operano, o hanno operato in passato, nello stesso ambiente lavorativo del segnalante. Questi possono essere colleghi, ex-colleghi o collaboratori¹⁸⁶.

Data la rete di relazioni interpersonali che si crea in tali ambienti, diverse persone potrebbero essere a rischio di subire ritorsioni a seguito della segnalazione, denuncia o divulgazione pubblica da parte di un segnalante. Ad esempio, una persona che, dopo una procedura di mobilità interna, viene assegnata a un nuovo ufficio ma mantiene un legame personale con il precedente ufficio dove lavora il segnalante.

Allo stesso modo, un ex dipendente che mantiene un legame con il proprio contesto lavorativo potrebbe subire conseguenze per una segnalazione fatta da qualcuno ancora operante in quell'ambiente. In questi casi, la protezione è applicabile solo se esiste un "legame stabile affettivo o di parentela entro il quarto grado con il segnalante"¹⁸⁷.

¹⁸⁵ Cfr: art. 2, co. 1, lett. h) d.lgs. 24/2023 ai sensi del quale l'assistenza del facilitatore deve essere "mantenuta riservata".

¹⁸⁶ Cfr: art. 3, co. 5, lett. b), d.lgs. n. 24/2023.

¹⁸⁷ Cfr: art. 3, co. 5, lett. b), d.lgs. n. 24/2023.

Il legislatore ha quindi vincolato l'applicazione delle tutele all'esistenza di un "legame qualificato"¹⁸⁸, sebbene il legame di parentela entro il quarto grado sia chiaro, la definizione di "stabile legame affettivo"¹⁸⁹ è meno precisa.

Si ritiene che questa espressione possa riferirsi a persone che convivono con il segnalante. Tuttavia, per estendere il più possibile la tutela contro le ritorsioni, la nozione di "stabile legame affettivo" può anche includere rapporti affettivi caratterizzati da una certa stabilità temporale e di condivisione di vita, senza necessariamente implicare la convivenza. Un esempio potrebbe essere un collega o ex collega che ha una relazione affettiva con il segnalante, anche senza condividere la stessa abitazione.

Tra i colleghi di lavoro si considerano coloro che operano nello stesso contesto lavorativo del segnalante, del divulgatore o del denunciante e che mantengono con quest'ultimo un rapporto abituale e continuo. A differenza di quanto menzionato per le persone dello stesso ambiente lavorativo del segnalante, per i colleghi di lavoro il legislatore specifica che devono essere individui che al momento della segnalazione lavorano con il segnalante¹⁹⁰ (escludendo quindi gli ex colleghi) e che abbiano un rapporto abituale e continuo con lui.

La norma si riferisce quindi a rapporti che non siano sporadici, occasionali o eccezionali, ma piuttosto attuali, prolungati nel tempo e caratterizzati da una certa continuità, tale da creare un senso di "comunanza" o amicizia, o all'esistenza di uno stabile legame affettivo o di parentela entro il quarto grado con il segnalante stesso. Il legislatore ha quindi vincolato l'applicazione delle tutele alla presenza di un "legame qualificato".

Il legislatore ha esteso la protezione dalle ritorsioni anche agli enti di proprietà del

¹⁸⁸ Si tratta di: facilitatori, persone del medesimo contesto lavorativo, colleghi di lavoro, e anche soggetti giuridici nei casi in cui siano enti di proprietà del segnalante, denunciate, divulgatore pubblico o enti in cui lavora o enti che operano nel medesimo contesto lavorativo. (Italcresi S.p.a. - *Modello Organizzativo per la gestione ed il controllo ex Decreto Legislativo dell'8 giugno 2001 n. 231* - p. 82; disponibile al sito: https://www.italcredi.it/wp-content/uploads/2024/01/Modello_Organizzativo.pdf)

¹⁸⁹ L'applicazione delle tutele in caso di esistenza di "stabile legame affettivo": una sua interpretazione sembra trovare conferma nell'art. 1, co. 36, della l. n. 76/2016 (cd. legge Cirinnà). Detta norma ha infatti chiarito che "due persone maggiorenni unite stabilmente da legami affettivi di coppia e di reciproca assistenza morale e materiale, non vincolate da rapporti di parentela, affinità o adozione, da matrimonio o da un'unione civile" configurano un rapporto di "conviventi di fatto". Sul punto si è espressa più volte anche la giurisprudenza civile, precisando che perché vi sia convivenza è necessaria la presenza di una situazione interpersonale di natura affettiva con carattere di tendenziale stabilità, con un minimo di durata temporale e che si espliciti "in una comunanza di vita" e di interessi (cfr. ad esempio ordinanza Cass. civ., sez. III, 13 aprile 2018, n. 9178; Cass. sentenza 7128, 21 marzo 2013, Cass. civ. Sez. II, sentenza 21 marzo 2013, n. 7214; Cass. civ. Sez. I, sentenza 8 agosto 2003, n. 11975).

¹⁹⁰ Cfr. art. 3, co. 5, lett. c) e d), d.lgs. n. 24/2023.

segnalante (o della persona che denuncia all'autorità giudiziaria¹⁹¹ o che ha effettuato una divulgazione pubblica) o per i quali essi lavorano, nonché agli enti che operano nel medesimo contesto lavorativo di tali soggetti. Le ritorsioni potrebbero infatti essere rivolte anche verso persone giuridiche legate al segnalante, come l'annullamento della fornitura di servizi, l'inserimento in una *blacklist* o il boicottaggio¹⁹².

Per quanto riguarda gli enti di proprietà del segnalante, la norma è interpretata in senso ampio, includendo sia i casi in cui una persona è l'unica proprietaria di un ente, sia quelli in cui possiede una partecipazione maggioritaria con altri. Ad esempio, per enti con struttura societaria, si considera proprietario il segnalante che possiede tutte o la maggioranza delle quote di partecipazione al capitale sociale, poiché questo gli conferisce una significativa influenza sulle decisioni della società. Al contrario, se il segnalante possiede solo una quota minoritaria, non ha tale influenza e quindi non è considerato proprietario dell'ente¹⁹³.

Le stesse tutele si applicano anche agli enti presso i quali il segnalante lavora, pur non essendone proprietario. Ad esempio, un dipendente di un'impresa che fornisce servizi a un'amministrazione e che segnala una violazione potrebbe vedere ritorsioni rivolte all'impresa stessa, come la rescissione anticipata del contratto di fornitura.

Inoltre, le tutele si estendono agli enti che operano nello stesso contesto lavorativo del segnalante, anche se non sono di sua proprietà. Questi enti, pubblici o privati, possono sviluppare reti di rapporti e interconnessioni, come accordi e collaborazioni. Per esempio, nel settore pubblico, un dipendente di un comune che segnala violazioni commesse da un comune associato potrebbe vedere ritorsioni rivolte al proprio comune di appartenenza, con la rescissione della convenzione.

Analogamente, nel settore privato, potrebbero verificarsi ritorsioni tra imprese *partner*.

3.2 Tutele e modalità operative nelle segnalazioni di illeciti

La normativa italiana sul *whistleblowing*, aggiornata dal d.lgs. 24/2023, come già detto, garantisce una serie netta e chiara di tutele per chi segnala illeciti, tra cui la riservatezza e

¹⁹¹ Cfr. art. 2, co. 1, lett. i) del d.lgs. n. 24/2023.

¹⁹² Cfr. ritorsioni applicabili alle persone giuridiche di cui all'art. 17, co. 4, ad esempio lett. o) e p) del d.lgs. n. 24/2023 e cfr. il § 4.2.1. delle LLGG ANAC -2023- op. cit., pp. 62-64.

¹⁹³ LLGG ANAC - 2023 - op. cit., pp. 22-23.

l'anonimato, quindi, prevede per il segnalante il diritto alla riservatezza della propria identità.

Gli enti pubblici e privati devono adottare misure adeguate alla protezione della riservatezza del segnalante e delle informazioni ricevute¹⁹⁴.

Il decreto prevede, inoltre, che anche le segnalazioni anonime¹⁹⁵ devono essere prese in considerazione se sufficientemente dettagliate e credibili.

Il segnalante è tutelato contro qualsiasi forma di ritorsione¹⁹⁶, comprese misure disciplinari, demansionamenti, licenziamenti, trasferimenti o qualsiasi altra forma di penalizzazione. Qualsiasi atto che possa essere interpretato come ritorsione è vietato e può essere sanzionato.

Con l'articolo 18 il decreto *de qua* prevede delle misure ulteriori a sostegno dei segnalanti, oltre alle protezioni ordinarie previste dalla legge contro le ritorsioni e per la tutela della confidenzialità.

Colui che segnala, avrebbe diritto a ricevere assistenza legale e supporto psicologico ma

Il decreto, nell'articolo 18, non prevede alcun tipo di supporto psicologico ai segnalanti (era una disposizione non obbligatoria della direttiva (UE) 1937/2019, art. 20, co. 2)¹⁹⁷.

e menziona solamente l'accesso al patrocinio a spese dello Stato senza specificare le modalità di concessione dello stesso.

È affidata all'ANAC l'introduzione di un registro delle associazioni del terzo settore che svolgono attività di assistenza ai segnalanti, accompagnandoli nell'esercizio dei propri diritti e descrivendo diritti e condizioni per effettuare una segnalazione¹⁹⁸.

La normativa prevede l'istituzione di **diversi canali** per la segnalazione degli illeciti, quali:

1. Canali Interni: gli enti pubblici e privati devono predisporre canali di segnalazione interna¹⁹⁹ che siano sicuri e confidenziali. Questi canali devono essere gestiti da persone

¹⁹⁴ Cfr. nota n. 22, p.14.

¹⁹⁵ Cfr. art. 16, co. 4, del d.lgs. n. 24/2023.

¹⁹⁶ Cfr. art. 17, co. 1, del d.lgs. n. 24/2023.

¹⁹⁷ G. FRASCHINI – Decreto legislativo 24/2023 – Trasposizione direttiva europea sul whistleblowing 1937/2019 - *Un primo commento di Transparency International Italia* - editor: DANIELA CASULA, AISTE GALINYTE, 2023, p. 36; disponibile al sito: www.transparency.it/whistleblowing.

¹⁹⁸ *Ibidem*.

¹⁹⁹ I soggetti del settore pubblico e del settore privato, sentite le rappresentanze o le organizzazioni sindacali (ai sensi dell'art. 51, d.lgs. n. 81/2015, si tratta delle organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale, delle rappresentanze sindacali aziendali di queste ultime ovvero dalla rappresentanza sindacale unitaria), per acquisire eventuali osservazioni, definiscono in un apposito atto

o unità organizzative indipendenti e autonome²⁰⁰.

2. Canali Esterni: gestiti da autorità competenti come l'ANAC (Autorità Nazionale Anticorruzione). Questi canali possono essere utilizzati se i canali interni non sono stati efficaci o appropriati²⁰¹.
3. Divulgazione Pubblica: in casi particolari, è permessa anche la “divulgazione pubblica”²⁰² delle informazioni. Ciò può avvenire quando, ad esempio, esiste un rischio imminente e evidente per il pubblico interesse o quando la segnalazione alle autorità non ha avuto seguito²⁰³.

Le segnalazioni devono essere gestite secondo procedure rigorose, così da garantire l'efficacia e la protezione del segnalante²⁰⁴. Ogni segnalazione ricevuta deve essere registrata e conservata in modo sicuro. I responsabili della gestione delle segnalazioni devono assicurarsi che i dati siano trattati in conformità con le normative sulla privacy.

Una volta ricevuta, la segnalazione viene sottoposta a una valutazione preliminare²⁰⁵ per determinare la sua attendibilità e la necessità di ulteriori indagini. Se necessario, possono essere richieste ulteriori informazioni al segnalante. Se la segnalazione risulta fondata, vengono avviate indagini interne per approfondire i fatti e adottare le necessarie azioni correttive. Questo può includere l'avvio di procedimenti disciplinari o la segnalazione alle autorità competenti.

organizzativo le procedure per il ricevimento delle segnalazioni e per la loro gestione, al fine di attivare al proprio interno appositi canali di segnalazione. Nell'atto organizzativo, adottato dall'organo di indirizzo, è opportuno che almeno vengano definiti: - il ruolo e i compiti dei soggetti che gestiscono le segnalazioni; - le modalità e i termini di conservazione dei dati, appropriati e proporzionati in relazione alla procedura di *whistleblowing* e alle disposizioni di legge.

Laddove gli enti privati adottino i modelli di organizzazione e gestione ai sensi del d.lgs. n. 231/2001, i canali interni di segnalazione vanno previsti all'interno di tali modelli o nell'atto organizzativo cui il MOG 231 espressamente rinvia. Si precisa che nei soggetti del settore pubblico tenuti a nominare un Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza (RPCT - ai sensi dell'art. 1, co. 7 della l. n. 190/2012), la gestione del canale interno è affidata a quest'ultimo (LLGG ANAC – 2023- op. cit., p. 37).

²⁰⁰ Cfr: artt. 4, 5, 6, d.lgs. n. 24/2023.

²⁰¹ Cfr: artt. 7, 8, 9, d.lgs. n. 24/2023.

²⁰² Cfr: art. 2, co. 1, lett. f), d.lgs. n. 24/2023.

²⁰³ Cfr: art. 15, d.lgs. n. 24/2023.

²⁰⁴ Cfr: art 5 del d.lgs. n. 24/2023.

²⁰⁵ Tutte le attività di verifica devono in ogni caso rispettare le specifiche norme di settore e limiti stabiliti dalle disposizioni in materia di controlli a distanza (art. 4 della l. 20 maggio 1970, n. 300, cui fa rinvio l'art. 114 del Codice per la protezione dei dati personali di cui d.lgs. 196/2003) e di quelle che vietano al datore di lavoro di acquisire e comunque trattare informazioni e fatti non rilevanti ai fini della valutazione dell'attitudine professionale del lavoratore o comunque afferenti alla sua sfera privata (art. 8 della l. 20 maggio 1970, n. 300 e art. 10 d.lgs. 10 settembre 2003, n. 276, cui fa rinvio l'art. 113 del Codice). Le attività istruttorie dovranno essere altresì espletate nel rispetto della normativa in materia di protezione dei dati personali.

Sono previste sanzioni²⁰⁶ per chiunque ostacoli le segnalazioni o adotti misure ritorsive nei confronti del segnalante. Queste però sono ovviamente previste anche per chi effettua una segnalazione falsa con dolo o colpa grave.

Infine, è insito nella normativa che gli enti pubblici e privati siano obbligati a promuovere la cultura della trasparenza e della legalità attraverso programmi di formazione e sensibilizzazione, volti ad informare i dipendenti e gli altri soggetti coinvolti sulle procedure di segnalazione, le tutele previste e le conseguenze delle violazioni.

3.2.1 Oggetto della segnalazione

Le segnalazioni e le divulgazioni pubbliche riguardano informazioni su violazioni delle normative nazionali e dell'Unione. L'intento del legislatore è di promuovere tali segnalazioni per far emergere, prevenire e contrastare comportamenti illeciti di vario genere.

La nuova normativa, identifica specifiche tipologie di illeciti rilevanti, affinché una segnalazione, una divulgazione pubblica o una denuncia possano rientrare nell'ambito di applicazione della legge.

Rispetto alla normativa precedente (l. n. 179/2017 - LLGG ANAC n. 469/2021), viene fornito un elenco²⁰⁷, se pur non esaustivo, di possibili misure ritorsive.

In specifico, il decreto legislativo n. 24/2023 prevede all'art.1 una modifica sull'ambito di applicazione oggettivo che include «tutte le violazioni di disposizioni normative nazionali o dell'Unione europea che ledono l'interesse pubblico o l'integrità dell'amministrazione pubblica o dell'ente privato». Non vengono menzionate nella nuova normativa le irregolarità, quelle che per il settore pubblico rappresentano la cosiddetta *maladministration*, che rientravano tra le condotte segnalabili in forza della legge 179/2017. Ciò rappresenta una violazione dell'articolo 25 della Direttiva Europea, sulla non regressione dei diritti attribuiti. Viene comunque mantenuto il diritto a confrontarsi con le rappresentanze sindacali, non espressamente previsto dalla legge 179/2017 ma menzionato dalla Direttiva.

Di seguito si presentano dettagli sulle caratteristiche e sugli oggetti delle segnalazioni, delle divulgazioni pubbliche e delle denunce, specificando quando il decreto non si applica, nonché informazioni relative alle comunicazioni di ritorsioni e al trattamento delle segnalazioni anonime.

²⁰⁶ Cfr: art. 21, d.lgs. n. 24/2023

²⁰⁷ Cfr: art. 17, co 4 del d.lgs. 24/2023.

L'oggetto delle segnalazioni, divulgazioni pubbliche e denunce

Come già detto, secondo il d.lgs. n. 24/2023, le segnalazioni, le divulgazioni pubbliche o le denunce devono riguardare informazioni sulle violazioni, inclusi sospetti fondati, di normative nazionali e dell'Unione europea che compromettono l'interesse pubblico o l'integrità dell'amministrazione pubblica o dell'ente privato. Tali violazioni devono essere commesse nell'ambito dell'organizzazione con cui il segnalante o il denunciante ha un rapporto giuridico qualificato considerato dal legislatore.

Le informazioni sulle violazioni possono anche riguardare violazioni non ancora avvenute che il *whistleblower* ritiene potrebbero verificarsi, basandosi su elementi concreti. Questi elementi possono includere irregolarità e anomalie che il segnalante considera indicatori di possibili violazioni previste dal decreto.

Il legislatore ha specificato le categorie di violazioni che rientrano nella normativa. Tenendo conto della varietà delle situazioni che possono essere oggetto di segnalazione, denuncia o divulgazione pubblica, il legislatore ha chiaramente definito gli illeciti, gli atti, i comportamenti o le omissioni che possono essere segnalati, indicandoli dettagliatamente. L'obiettivo è coprire tutte quelle situazioni che minano l'integrità e la finalità delle attività nel settore pubblico o privato, compromettendo la realizzazione degli scopi pubblici o la correttezza delle azioni dei soggetti coinvolti.

Diversamente dalle precedenti linee guida ANAC n. 469/2021, una violazione segnalabile non può consistere in una semplice irregolarità, come un comportamento improprio di un funzionario pubblico che, per interesse personale o di terzi, adotta una decisione che devia dall'imparzialità dell'interesse pubblico. Tuttavia, tali irregolarità possono costituire "elementi concreti"²⁰⁸ che fanno ritenere al *whistleblower* che potrebbe essere commessa una delle violazioni previste dal decreto.

La *ratio* della normativa, in linea con la legge n. 190/2012, è di valorizzare i principi costituzionali di buon andamento e imparzialità dell'azione amministrativa (art. 97 Cost.), nonché la correttezza delle azioni all'interno degli enti pubblici o privati, rafforzando i principi di legalità, libertà di iniziativa economica e libera concorrenza (art. 41 Cost.).

Le violazioni riguardano sia disposizioni normative nazionali²⁰⁹ che dell'Unione

²⁰⁸ LLGG ANAC - 2023 – op. cit., p. 26.

²⁰⁹ Cfr: Considerando n. 43 della direttiva (UE) 1937/2019.

Europea²¹⁰: la prima categoria include illeciti penali, civili, amministrativi o contabili, non specificamente identificati come violazioni del diritto UE. In particolare, rientrano i reati presupposto per l'applicazione del d.lgs. n. 231/2001²¹¹ e le violazioni dei modelli di organizzazione e gestione previsti dal d.lgs. n. 231/2001, anche se non riconducibili alle violazioni del diritto dell'UE.

Le violazioni delle normative europee comprendono invece, illeciti commessi in violazione della normativa dell'UE elencata nell'Allegato 1 del d.lgs. n. 24/2023 e delle disposizioni nazionali che la attuano²¹²; atti o omissioni che ledono gli interessi finanziari dell'Unione Europea (art. 325 TFUE), come frodi, corruzione e altre attività illegali legate alle spese dell'UE; atti o omissioni riguardanti il mercato interno che compromettono la libera circolazione di merci, persone, servizi e capitali (art. 26, par. 2 TFUE). Ciò include violazioni delle norme dell'UE in materia di concorrenza e aiuti di Stato, e pratiche abusive definite dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'UE. Ad esempio, le pratiche abusive di un'impresa dominante sul mercato, come prezzi predatori, sconti target e vendite abbinate, che compromettano la concorrenza leale, sono considerate violazioni. Ogni caso deve essere valutato individualmente, basandosi su indizi probatori come la normativa di settore e precedenti giurisprudenziali, per determinare la riconducibilità delle azioni alle violazioni disciplinate dal d.lgs. n. 24/2023.²¹³

Le informazioni sulle violazioni devono essere ottenute in relazione al contesto lavorativo del segnalante, del denunciante o di chi le rende pubbliche e devono riguardare azioni o mancanze di cui il segnalante o il denunciante sia a conoscenza.

È importante notare che il concetto di “contesto lavorativo”²¹⁴ è ampio e include non solo i dipendenti, ma anche altri soggetti con una relazione qualificata con l'ente o l'amministrazione. Questo può includere consulenti, volontari, azionisti, tirocinanti, e persone con ruoli di amministrazione, direzione e controllo²¹⁵.

I fatti segnalati possono essere appresi grazie alla posizione occupata dal segnalante, ma

²¹⁰ Cfr. art. 2, co. 1, lett. a) n. 1 e 2, del d.lgs. n. 24/2023.

²¹¹ Si tratta, ad esempio, dei seguenti reati: indebita percezione di erogazioni, truffa in danno dello Stato, di un ente pubblico o dell'Unione europea o per il conseguimento di erogazioni pubbliche, frode informatica in danno dello Stato o di un ente pubblico e frode nelle pubbliche forniture, peculato, concussione, induzione indebita a dare o promettere utilità, corruzione e abuso d'ufficio (cfr. art. 24 e ss. d.lgs. n. 231/2001).

²¹² Cfr. considerando 19 Direttiva (UE) 1937/2019.

²¹³ LLGG ANAC - 2023 – op. cit., p. 27.

²¹⁴ Art. 1, co. 1, del d.lgs. n. 24/2023 (LLGG ANAC - 2023 – op. cit., p.31).

²¹⁵ Si tratta dei rapporti di cui all'art. 3, co. 3, del d.lgs. n. 24/2023.

anche attraverso informazioni ottenute casualmente o durante lo svolgimento delle proprie mansioni lavorative²¹⁶.

Inoltre, le ragioni che spingono una persona a segnalare, denunciare o divulgare pubblicamente una violazione sono irrilevanti ai fini del trattamento della segnalazione e della protezione da misure ritorsive. Tuttavia, non sono considerate segnalazioni valide le rivendicazioni o richieste legate ad un interesse personale del segnalante.

È importante che la segnalazione sia dettagliata e legittima, per permettere ai soggetti competenti di valutarne accuratamente le dinamiche. Pertanto, è utile allegare alla segnalazione tutta la documentazione che possa supportare il problema e indicare tutte le altre persone che potrebbero essere a conoscenza del fatto.

Se la segnalazione non è sufficientemente circostanziata, chi gestisce le segnalazioni può chiedere ulteriori informazioni al segnalante, attraverso canali dedicati o incontri diretti, se richiesti dal segnalante stesso.

Trattamento delle Segnalazioni Anonime

Le segnalazioni in cui l'identità del segnalante non è riconoscibile sono classificate come anonime²¹⁷. Se tali segnalazioni sono dettagliate, l'ANAC le tratta alla pari delle segnalazioni ordinarie, seguendo i regolamenti di vigilanza in vigore.

A tal proposito ricordiamo che la precedente normativa (l. n. 179/2017) non regolamentava la tutela delle segnalazioni anonime che erano comunque equiparate a segnalazioni ordinarie se circostanziate, e non di *whistleblowing*, da parte di ANAC (LLGG 469/2021) se provenienti da soggetti del settore pubblico.

Con il nuovo decreto, le organizzazioni, sia nel settore pubblico che in quello privato, considerano le segnalazioni anonime ricevute tramite i canali interni come segnalazioni ordinarie, purché il loro trattamento sia previsto. Di conseguenza, tali segnalazioni anonime verranno gestite secondo i criteri stabiliti dai rispettivi ordinamenti per le segnalazioni ordinarie.

Se il segnalante anonimo, successivamente identificato, comunica all'ANAC di aver subito ritorsioni, potrà beneficiare della protezione prevista dal decreto contro le misure ritorsive.

²¹⁶ e *cfr.* § 3.1.3. della presente parte.

²¹⁷ *Cfr.* art. 16, co. 4, del d.lgs. n. 24/2023.

Gli enti pubblici e privati che ricevono segnalazioni anonime attraverso canali interni, così come l'autorità stessa, devono registrarle e conservarne la documentazione secondo i criteri generali di conservazione degli atti applicabili nei rispettivi ordinamenti.

Questo consente di rintracciare le segnalazioni anonime nel caso in cui il segnalante o il denunciante anonimo comunichi all'ANAC di aver subito ritorsioni a causa di quella segnalazione o denuncia.²¹⁸

Negli articoli 5, 6, 7, 8, del d.lgs. n. 24/2023 vengono descritte le attività specifiche e le modalità di ricezione delle segnalazioni attraverso i canali interni ed esterni, vengono inoltre definite le tempistiche e le modalità di interazione con i segnalanti relativi al *whistleblowing*.

Canale interno di segnalazione

Il legislatore ha disposto che debbano essere predisposti all'interno degli enti cui si applica la normativa appositi "canali interni"²¹⁹ per ricevere e trattare le segnalazioni.

Il ricorso a questi canali viene preferito, perché più vicini all'origine del problema segnalato. La predilezione per questa soluzione si riflette anche nel fatto che i segnalanti possono avvalersi dei "canali esterni"²²⁰, attivati dall'ANAC²²¹, solo qualora sussistano particolari requisiti specificatamente previsti dalla legge.

A seguito di una segnalazione interna, l'amministrazione/ente (art. 5, co. 1, del d.lgs. n. 24/2023) deve dare riscontro al segnalante entro i termini previsti: rilasciando al segnalante un avviso di ricevimento della segnalazione entro sette giorni dalla data di ricezione; o fornendo riscontro alla segnalazione entro tre mesi dalla data dell'avviso di ricevimento o, in mancanza di tale avviso, entro tre mesi dalla scadenza del termine di sette giorni dalla presentazione della segnalazione.

Rimane naturalmente salvo il dovere di rivolgersi all'Autorità giudiziaria quando sussistono le giuste condizioni.

L'obiettivo del legislatore è stimolare i soggetti a presentare segnalazioni tramite i canali interni dell'organizzazione a cui sono associati. Questo approccio mira a migliorare la

²¹⁸ LLGG ANAC - 2023 – op. cit., p.32.

²¹⁹ Cfr. art. 4 del d.lgs. n. 24/2023.

²²⁰ Cfr. art. 7 del d.lgs. n. 24/2023.

²²¹ In aggiunta, L'ANAC designa uno specifico personale per la ricezione delle segnalazioni esterne (tempistiche e modalità di interazione con i segnalanti ricalcano quelle previste per le segnalazioni interne), e fornisce informazioni ai segnalanti rispetto ai canali di segnalazione (interna ed esterna), nell'ottica di consentire di scegliere il canale di segnalazione più adeguato in funzione delle circostanze specifiche del caso.

prevenzione e l'individuazione delle violazioni, poiché le informazioni provenienti da chi è più vicino all'origine di tali illeciti sono particolarmente preziose.

Questo principio si propone, da un lato, di promuovere una cultura basata sulla comunicazione efficace e sulla responsabilità sociale d'impresa all'interno delle organizzazioni, e, dall'altro, di assicurare che le segnalazioni di comportamenti illeciti contribuiscono al miglioramento dell'organizzazione stessa.

Le organizzazioni del settore pubblico e privato, previa consultazione con le rappresentanze sindacali²²², devono definire in documenti organizzativi le procedure per ricevere e gestire le segnalazioni, creando così canali specifici per tali scopi.

Nel documento organizzativo²²³, approvato dall'organo direttivo, è fondamentale stabilire:

- i compiti e le responsabilità di chi gestisce le segnalazioni;
- le modalità e i tempi di conservazione dei dati²²⁴, che devono essere appropriati e proporzionati rispetto alla procedura di *whistleblowing* e alle normative vigenti.

Per gli enti privati che adottano modelli di organizzazione e gestione secondo il d.lgs. 231/2001, i canali di segnalazione interni devono essere integrati in tali modelli o nel documento organizzativo a cui il MOG 231 fa riferimento.

I canali di segnalazione devono anche assicurare la riservatezza²²⁵, inclusa la crittografia, se vengono utilizzate tecnologie informatiche. Ciò comprende la salvaguardia delle informazioni del segnalante, del "facilitatore", dei soggetti menzionati nella segnalazione, del contenuto della segnalazione e dei documenti correlati.

Per facilitare i *whistleblowers*, devono essere offerte varie modalità di segnalazione²²⁶:

²²² I soggetti del settore pubblico e del settore privato, sentite le rappresentanze o le organizzazioni sindacali (ai sensi dell'art. 51, d.lgs. n. 81/2015, si tratta delle organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale, delle rappresentanze sindacali aziendali di queste ultime ovvero dalla rappresentanza sindacale unitaria), per acquisire eventuali osservazioni, definiscono in un apposito atto organizzativo le procedure per il ricevimento delle segnalazioni e per la loro gestione, al fine di attivare al proprio interno appositi canali di segnalazione.

²²³ ANAC-Documento di approfondimento canali e modalità di presentazione delle segnalazioni, 2023.

Disponibile al sito:

<https://www.anticorruzione.it/documents/91439/146849359/10.+Approfondimenti+canali+e+modalit%C3%A0+di+presentazione+delle+segnalazioni+-+I+canali+interni+%C2%A7+3.1.pdf/49336d5c-e87d-3754-88e3-3ef6abf23b39?t=1689329634563>.

²²⁴ Cfr. art. 14 del d.lgs. n. 24/2023.

²²⁵ Cfr. art. 12 del d.lgs. n. 24/2023.

²²⁶ Cfr. art. 4, co. 3, del d.lgs. n. 24/2023.

- forma scritta, inclusi metodi informatici come piattaforme online o posta elettronica. Se si usano metodi tradizionali, l'organo organizzativo deve specificare come garantire la riservatezza, ad esempio, raccomandando l'uso di buste chiuse e protocollazione riservata.
- forma orale, attraverso linee telefoniche, messaggistica vocale, o un incontro diretto richiesto dal segnalante e programmato entro un termine ragionevole.

La responsabilità per la gestione delle segnalazioni²²⁷ può essere attribuita ad una persona interna all'organizzazione, a un ufficio dell'organizzazione con personale dedicato anche se non esclusivo, a un soggetto esterno.

Nei settori pubblici, il Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza (RPCT) è incaricato della gestione del canale interno. Chi gestisce le segnalazioni deve possedere requisiti di autonomia, imparzialità e indipendenza. Le amministrazioni e gli enti devono assicurarsi che la persona designata abbia le qualifiche necessarie per svolgere il ruolo. Inoltre, chi gestisce le segnalazioni deve:

- per i soggetti interni, essere autorizzato al trattamento dei dati personali e ricevere formazione specifica sulla privacy;
- per i soggetti esterni, essere responsabile del trattamento secondo un accordo con l'organizzazione;
- ricevere formazione professionale adeguata sul *whistleblowing*, inclusa la gestione di casi concreti.

Nel settore privato, la scelta del gestore delle segnalazioni dipende dall'organizzazione e deve rispettare i requisiti legislativi. Tale ruolo può essere affidato a organi di *internal audit*, all'Organismo di Vigilanza previsto dal d.lgs. 231/2001, o a comitati etici. In caso di conflitto di interessi, può essere necessario inoltrare la segnalazione all'ANAC²²⁸.

I canali interni devono permettere l'accesso solo al personale autorizzato e garantire la riservatezza e la protezione dei dati personali.

Il D.P.R. n. 62 del 2013²²⁹ prevede che una segnalazione possa essere indirizzata al

²²⁷ Cfr. art. 4, co. 2, 4, 5, 6 del d.lgs. n. 24/2023.

²²⁸ ANAC- *Documento di approfondimento canali e modalità di presentazione delle segnalazioni*, 12 lug. 2023.

²²⁹ Ai sensi dell'art. 8 del D.P.R. n. 62/2013 "Il dipendente rispetta le misure necessarie alla prevenzione degli illeciti nell'amministrazione. In particolare, il dipendente rispetta le prescrizioni contenute nel piano per la prevenzione della corruzione, presta la sua collaborazione al responsabile della prevenzione della corruzione e, fermo restando l'obbligo di denuncia all'Autorità giudiziaria, segnala al proprio superiore gerarchico eventuali situazioni di illecito nell'amministrazione di cui sia venuto a conoscenza".

superiore gerarchico che, se il segnalante richiede tutele da *whistleblowing*, è obbligato a trasmettere la segnalazione al soggetto competente entro sette giorni.

Chi si occupa della gestione delle segnalazioni deve seguire le indicazioni legislative per garantire un'efficace gestione delle segnalazioni e la protezione dei segnalanti.

In particolare, i compiti del gestore delle segnalazioni includono:

- fornire alla persona segnalante una conferma di ricezione della segnalazione entro sette giorni dalla data di arrivo;
- mantenere comunicazioni regolari con il segnalante;
- seguire correttamente le segnalazioni ricevute;
- fornire un riscontro al segnalante.

È inoltre necessaria una valutazione dei requisiti essenziali della segnalazione, rispettando tempistiche ragionevoli e la riservatezza dei dati.

Questa valutazione è necessaria per determinare l'ammissibilità della segnalazione e garantire le tutele previste al segnalante.

Ad esempio, una segnalazione può essere considerata infondata se manca di elementi concreti che giustifichino un accertamento, se è generica al punto da non chiarire i fatti, o se è accompagnata da documentazione inadeguata o irrilevante.

Dopo aver esaminato l'accettabilità della segnalazione, il responsabile avvia un'indagine interna per esaminare i fatti o le condotte segnalate e confermarne la validità.

Al termine dell'istruttoria, il gestore fornisce un riscontro alla persona segnalante. Per "riscontro"²³⁰ si intende la comunicazione delle informazioni riguardanti l'andamento o le azioni intraprese in risposta alla segnalazione.

Durante l'istruttoria, il gestore può avviare un dialogo con il *whistleblower* per richiedere chiarimenti, documenti e ulteriori informazioni, utilizzando i canali dedicati nelle piattaforme informatiche o anche di persona. Se necessario, può acquisire documenti e atti da altri uffici dell'amministrazione, coinvolgere terzi tramite audizioni e altre richieste, assicurandosi sempre di proteggere la riservatezza sia del segnalante che del segnalato²³¹.

²³⁰ Cfr. art. 2, lett. o) del d.lgs. n. 24/2023.

²³¹ Tutte le attività di verifica devono in ogni caso rispettare le specifiche norme di settore e limiti stabiliti dalle disposizioni in materia di controlli a distanza (art. 4 della l. 20 maggio 1970, n. 300, cui fa rinvio l'art. 114 del Codice per la protezione dei dati personali di cui d.lgs. 196/2003) e di quelle che vietano al datore di lavoro di acquisire e comunque trattare informazioni e fatti non rilevanti ai fini della valutazione dell'attitudine professionale del lavoratore o comunque afferenti alla sua sfera privata (art. 8 della l. 20 maggio 1970, n. 300 e art. 10 d.lgs. 10 settembre 2003, n. 276, cui fa rinvio l'art. 113 del Codice). Le attività istruttorie dovranno essere altresì espletate nel rispetto della normativa in materia di protezione dei dati personali.

Se, a seguito delle verifiche, emergono elementi di manifesta infondatezza, la segnalazione sarà archiviata con una motivazione adeguata. Se, al contrario, la segnalazione sembra fondata, sarà necessario coinvolgere immediatamente gli organi competenti interni o enti/istituzioni esterne, secondo le rispettive competenze.

Per ottimizzare e specializzare la gestione delle segnalazioni, e per semplificare gli adempimenti e ridurre i costi, il decreto consente agli enti di dimensioni minori di condividere il canale di segnalazione interna e la sua gestione²³². Ad esempio, possono essere stipulati accordi o convenzioni per gestire in modo associato le segnalazioni di *whistleblowing*. Questa condivisione deve avvenire senza compromettere l'obbligo di garantire riservatezza, fornire riscontri e gestire le violazioni segnalate.

La possibilità di condividere il canale è specificamente prevista per:

- Comuni che non sono capoluoghi di provincia;
- Enti privati che, nell'ultimo anno, hanno impiegato una media di lavoratori subordinati, con contratto a tempo determinato o indeterminato, non superiore a duecentoquarantanove unità.

Secondo l'ANAC, per ridurre i costi, anche le pubbliche amministrazioni e gli enti pubblici di piccole dimensioni possono optare per la condivisione del canale interno di segnalazione e della sua gestione. È ragionevole basarsi sulla soglia di meno di cinquanta dipendenti, indicata dal legislatore per l'adozione del Piano Integrato di Attività e Organizzazione (PIAO) semplificato²³³.

In caso di condivisione del canale, è importante ricordare che gli enti coinvolti sono considerati contitolari del trattamento dei dati personali²³⁴. Se gli enti affidano a un soggetto esterno la gestione delle segnalazioni, è fondamentale garantire che ogni ente acceda esclusivamente alle segnalazioni di propria competenza, rispettando le relative responsabilità. Pertanto, devono essere adottate misure tecniche e organizzative per assicurare che ciascun ente possa accedere solo alle segnalazioni di sua competenza.

Canale esterno di segnalazione

Secondo quanto stabilito dall'art. 7 del d.lgs. n. 24/2023 all'ANAC è dato il compito di

²³² Cfr. art. 4, co.4, del d.lgs. n. 24/2023.

²³³ Cfr. art. 6 d.l. n. 80/2021. Piano integrato di attività e organizzazione.

²³⁴ Cfr. art. 13, co. 5, del d.lgs. n. 24/2023. Si rammenta che i contitolari del trattamento sono tenuti a stipulare un accordo interno ai sensi dell'art. 26 del Regolamento (UE) 2016/679 o dell'art. 23 del d.lgs. n. 51/2018.

attivazione di un canale esterno per le segnalazioni, che garantisca la riservatezza dell'identità del segnalante, della persona coinvolta e menzionata nella segnalazione, nonché del contenuto e della documentazione correlata, tramite strumenti di crittografia.

Fermo restando la preferenza per il canale interno, come chiarito sopra, il decreto consente ai soggetti del settore pubblico e privato di effettuare segnalazioni anche tramite il canale esterno dell'ANAC.

Le segnalazioni esterne devono essere inviate esclusivamente all'ANAC, a meno che non si tratti di denunce all'autorità giudiziaria.

La persona che segnala può utilizzare questo canale solo se, al momento della presentazione, si verifica una delle seguenti situazioni:

- Inattivazione o non conformità del canale interno: se il canale interno non è attivo o non è conforme ai requisiti previsti dal decreto, soprattutto riguardo alla riservatezza dell'identità del segnalante e degli altri soggetti tutelati. Questo include anche i casi in cui l'ente non è obbligato a istituire un canale interno, rendendo il segnalante non qualificabile come *whistleblower* e quindi incapace di inviare segnalazioni all'ANAC.
- Segnalazione interna inefficace: se la persona ha già effettuato una segnalazione interna che non ha avuto seguito, ovvero se l'ufficio o la persona designata non hanno intrapreso alcuna azione entro i termini previsti per verificare i fatti segnalati o per comunicare l'esito dell'istruttoria²³⁵.
- Ragionevoli motivi di inefficacia o rischio: se la persona ha ragionevoli motivi basati su circostanze concrete per ritenere che “la segnalazione interna non riceverà un trattamento efficace”²³⁶, come ad esempio per un possibile accordo tra chi riceve la segnalazione e la persona coinvolta, o per il rischio di distruzione di prove. Inoltre, se esiste il timore fondato di subire ritorsioni, basato su situazioni o eventi già verificatisi nell'ambiente di lavoro.
- Pericolo imminente per l'interesse pubblico: se la persona ha ragione di credere che la violazione rappresenti un pericolo imminente o evidente per l'interesse pubblico, richiedendo un intervento urgente da parte di un'autorità pubblica per proteggere interessi collettivi come la salute, la sicurezza o l'ambiente.

²³⁵ È sufficiente che anche solo una delle attività ivi indicate (verifica ammissibilità, svolgimento istruttoria, comunicazione esiti) non sia stata effettuata per poter ritenere integrato il “mancato seguito” e, quindi, per poter accedere legittimamente al canale esterno.

²³⁶ Cfr: considerando 62 direttiva (UE) n. 1937/2019.

In questi casi, la segnalazione tramite il canale esterno è possibile per garantire che le violazioni siano adeguatamente trattate, proteggendo allo stesso tempo il segnalante.

L'ANAC, attraverso personale specializzato dell'Ufficio per la Vigilanza sulle Segnalazioni dei *Whistleblowers* (UWHIB), fornisce informazioni sull'uso del canale di segnalazione esterna e interna, sugli obblighi informativi relativi al trattamento dei dati personali, e sulle misure di protezione previste dal d.lgs. n. 24/2023.

Le segnalazioni *whistleblowing* possono essere trasmesse all'ANAC dai soggetti legittimati come indicato nell'art. 3 del d.lgs. n. 24/2023, e il segnalante deve essere una persona fisica.

Le segnalazioni presentate da altri soggetti, inclusi i rappresentanti sindacali, non sono considerate in quanto il *whistleblowing* è destinato a tutelare la persona fisica che agisce in proprio. Tali segnalazioni saranno archiviate come segnalazioni ordinarie se relative a materie di competenza ANAC.

Le segnalazioni erroneamente presentate a enti diversi dall'ANAC devono comunque essere trasmesse all'ANAC entro sette giorni nel rispetto della tempistica dettata dalla norma²³⁷, se il segnalante esprime il desiderio di beneficiare delle tutele previste dal d.lgs. 24/2023.

Le segnalazioni e le relative documentazioni saranno escluse dal diritto di accesso agli atti amministrativi, dall'accesso civico generalizzato e dall'accesso ai dati personali, come previsto dalle leggi vigenti.

Se il segnalante non dichiara espressamente di voler beneficiare delle tutele del *whistleblowing*, la segnalazione sarà trattata come ordinaria. In questi casi, l'ente ricevente gestirà la segnalazione secondo la propria normativa.

È essenziale che i soggetti pubblici e privati forniscano informazioni chiare sui canali, le procedure e i presupposti per effettuare le segnalazioni interne ed esterne, come previsto dall'art. 5 del d.lgs. n. 24/2023.

Le segnalazioni esterne possono essere inviate tramite piattaforma informatica,

²³⁷ A seguito di una segnalazione esterna ad ANAC, l'ente deve fornire riscontro al segnalante entro termini ragionevoli: dare avviso alla persona segnalante del ricevimento della segnalazione esterna entro sette giorni dalla data del suo ricevimento, salvo esplicita richiesta contraria della persona segnalante ovvero salvo il caso in cui l'A.N.AC. ritenga che l'avviso pregiudicherebbe la protezione della riservatezza dell'identità della persona segnalante; dare riscontro alla persona segnalante entro tre mesi o, se ricorrono giustificate e motivate ragioni, sei mesi dalla data di avviso di ricevimento della segnalazione esterna o, in mancanza di detto avviso, dalla scadenza dei sette giorni dal ricevimento (Cfr. artt. 7 e 8 del d.lgs. n. 24/2023).

segnalazioni orali o incontri diretti. La piattaforma utilizza meccanismi di crittografia per garantire la sicurezza e la riservatezza delle segnalazioni, segregando così i dati del segnalante in una sezione apposita.

In questa prospettiva, la protezione della privacy diventa ancora più importante poiché l'uso degli strumenti digitali se da una parte facilita la segnalazione, dall'altra aumenta anche il rischio di *hacking*²³⁸ e di controllo con significative implicazioni sulla riservatezza, «[...] si pensi ai congegni elettronici con i quali è possibile controllare la posta elettronica, i dati relativi alla navigazione sul *web*, gli accessi ai *social network*, la geolocalizzazione del dipendente, ecc.»²³⁹.

È chiaro che nella attuale situazione è maggiore il rischio che il datore di lavoro possa ottenere informazioni personali del dipendente rispetto al passato, «[...] e ciò potrebbe avere significative ricadute sul rapporto fiduciario. In tale contesto, particolare attenzione va posta al *web*, sia perché i reiterati accessi alla rete lasciano tracce pressoché indelebili, sia perché nelle comunità virtuali il lavoratore condivide, in modo non sempre consapevole, dati ed informazioni (spesso anche riservate)»²⁴⁰. Emerge, quindi, la questione dei limiti del diritto alla privacy in relazione ai controlli effettuati dal datore di lavoro con finalità difensive²⁴¹.

²³⁸ L'hacking (chiamato anche cyber hacking) è l'uso di mezzi non convenzionali o illeciti per ottenere l'accesso non autorizzato a un dispositivo digitale, un sistema di elaborazione o una rete informatica. L'esempio classico di hacker è un criminale informatico che sfrutta le vulnerabilità per superare le misure di sicurezza e irrompere in un computer o in una rete per sottrarre dati. (<https://www.ibm.com/it-it/topics/cyber-hacking>).

²³⁹ R. FABOZZI, *Il diritto del lavoro alla prova delle piattaforme digitali*, in R. PESSI, R. FABOZZI, P. MATERA, G. SIGILLÒ MASSARA - *Diritto, lavoro e nuove tecnologie* – Giappichelli, 30 maggio 2024, p. 42. Disponibile al sito: <https://www.giappichelli.it/media/catalog/product/excerpt/9791221106756.pdf>.

²⁴⁰ *Ivi*, pp. 42-43.

²⁴¹ Da una parte, infatti, si pone il diritto del datore di lavoro a tutelare l'attività imprenditoriale ed il proprio patrimonio, che è costituito non solo dall'insieme dei beni aziendali, ma anche “*dall'immagine esterna così come accreditata presso il pubblico*”; dall'altra, invece, vi è la necessità di arginare il rischio di sconfinamento che il datore esercita nella vita privata dei dipendenti, tutelando la dignità di chi “*implica nella prestazione lavorativa la propria persona*”. Nel contemperamento tra le opposte esigenze, i giudici di legittimità hanno spesso optato per la valorizzazione dei principi di trasparenza, liceità, proporzionalità e necessità, ridimensionando così le possibilità di controllo (e limitando le prerogative datoriali). Tuttavia, le moderne tecnologie (e ciò che le stesse comportano) hanno fatto emergere nuove problematiche (non sempre risolte in sede giudiziaria), tanto da indurre il legislatore a modificare – sebbene in maniera non pienamente soddisfacente – lo stesso art. 4 dello Statuto dei lavoratori. Rispetto alla originaria formulazione, che disponeva un divieto assoluto di utilizzazione degli strumenti per finalità di controllo a distanza, il nuovo testo prevede la possibilità di controllo dell'attività mediante gli strumenti utilizzati dal lavoratore per rendere la prestazione lavorativa, potendo il datore utilizzare le informazioni così raccolte “*a tutti i fini connessi allo svolgimento della prestazione di lavoro*” (previa adeguata informativa al lavoratore, nel rispetto di quanto sancito dal Codice della privacy). In altri termini, il controllo dell'adempimento dell'obbligazione lavorativa diviene parte integrante del contratto, discendendo direttamente dalla costituzione del rapporto. Dal momento, però, che la prestazione è oramai resa con strumenti digitali, il rischio che la (legittima) attività di controllo diventi eccessivamente pervasiva è piuttosto concreto (e non sempre arginabile mediante il richiamo alla tutela della privacy). R. FABOZZI, *Il diritto del lavoro alla prova delle piattaforme digitali*, in R. PESSI, R. FABOZZI, P.

Al fine di garantire un'adeguata sicurezza dei dati personali e limitare il rischio di diffusione di dati sensibili da parte dei segnalanti, è prevista la figura del "Custode delle identità", che, su richiesta del Dirigente dell'UWHIB, può accedere all'identità del segnalante, senza però conoscerla direttamente. Per le segnalazioni trasmesse con modalità diverse, ANAC garantisce comunque la riservatezza tramite l'acquisizione al protocollo in un registro riservato.

L'UWHIB notifica al segnalante la ricezione della segnalazione entro sette giorni, salvo casi di rifiuto o rischi per la riservatezza del segnalante. Il dirigente dell'UWHIB verifica preliminarmente la sussistenza delle condizioni per la validità della segnalazione.

Le segnalazioni possono essere considerate inammissibili e archiviate per vari motivi, come manifesta infondatezza, incompetenza dell'Autorità, genericità del contenuto o mancanza dei dati essenziali. Nei casi di genericità o mancanza di dati, l'UWHIB può chiedere al segnalante ulteriori elementi.

Le segnalazioni sono trattate secondo un ordine di priorità, con particolare attenzione alle violazioni gravi dell'interesse pubblico o di principi costituzionali o europei, alle segnalazioni da trasmettere agli uffici di vigilanza competenti, e a quelle che denunciano reati o danni erariali. L'UWHIB trasmette le segnalazioni agli uffici di vigilanza competenti o alle autorità giudiziarie, se necessario, garantendo sempre la riservatezza e il trattamento adeguato dei dati personali.

Divulgazione pubblica

Un'ulteriore modalità di segnalazione, consiste nella divulgazione pubblica²⁴². Tramite questa modalità le informazioni riguardanti violazioni vengono rese di dominio pubblico

MATERA, G. SIGILLÒ MASSARA - *Diritto, lavoro e nuove tecnologie* – Giappichelli, 30 maggio 2024, pp. 42-43. Disponibile al sito: <https://www.giappichelli.it/media/catalog/product/excerpt/9791221106756.pdf>

²⁴² Cfr. art. 15 d.lgs. n. 24/2023. La persona effettua direttamente una divulgazione pubblica poiché ha fondati motivi – nei termini previsti – di ritenere che la segnalazione esterna possa comportare il rischio di ritorsioni oppure possa non avere efficace seguito perché, ad esempio, teme che possano essere occultate o distrutte prove oppure che chi ha ricevuto la segnalazione possa essere colluso con l'autore della violazione o coinvolto nella violazione stessa. Si consideri, a titolo esemplificativo, il caso in cui chi riceve la segnalazione di una violazione, accordandosi con la persona coinvolta nella violazione stessa, proceda ad archiviare detta segnalazione in assenza dei presupposti. Nella divulgazione pubblica, ove il soggetto riveli volontariamente la propria identità, non viene in rilievo la tutela della riservatezza, ferme restando tutte le altre forme di protezione previste dal decreto per il *whistleblower*. Laddove, invece, la divulgazione avvenga utilizzando, ad esempio, uno pseudonimo o un *nickname*, che non consente l'identificazione del divulgatore, ANAC tratterà la divulgazione alla stregua di una segnalazione anonima e avrà cura di registrarla, ai fini della conservazione, per garantire al divulgatore, qualora sia successivamente disvelata l'identità dello stesso, le tutele previste nel caso in cui subisca ritorsioni. (LLGG ANAC - 2023 – op. cit., p.45.)

attraverso la stampa, i mezzi elettronici o qualsiasi altro canale in grado di raggiungere un vasto pubblico²⁴³.

La divulgazione pubblica è consentita solo in determinate circostanze²⁴⁴: se una segnalazione interna non ha ricevuto riscontro dall'amministrazione o ente entro i termini previsti, e se successivamente anche la segnalazione esterna ad ANAC non ha avuto un riscontro entro tempi ragionevoli; può essere giustificata se una persona ha effettuato direttamente una segnalazione esterna ad ANAC, ma non ha ottenuto, anche in questo caso, riscontro sulle misure adottate entro termini ragionevoli; infine se la persona ha motivi fondati per ritenere, sulla base di circostanze concrete e non di semplici illazioni, che la violazione rappresenti un pericolo imminente o evidente per l'interesse pubblico.

È importante notare che chi effettua una divulgazione pubblica indirizzata a fonti giornalistiche, non è tutelato dalla disciplina. In questo caso infatti, il decreto stabilisce che devono essere rispettate le norme sul segreto professionale dei giornalisti, dato che questi sono considerati fonti per il giornalismo d'inchiesta, che non rientra nelle finalità del d.lgs. n. 24/2023.

La divulgazione pubblica deve avvenire rispettando le condizioni stabilite dalla legge per garantire che chi la effettua possa beneficiare delle tutele previste dal decreto. In questo caso, se il soggetto rivela pubblicamente la propria identità, non si applica la tutela della riservatezza, ma sono comunque garantite tutte le altre forme di protezione per il *whistleblower*. Se invece la divulgazione avviene tramite uno pseudonimo o *nickname*, che non consente l'identificazione, ANAC tratterà la divulgazione come una segnalazione anonima, registrandola e garantendo la protezione necessaria nel caso in cui l'identità del divulgatore venga successivamente svelata.

Denuncia all'autorità giudiziaria

Il d.lgs. n. 24/2023, coerentemente con la normativa precedente, conferma ai soggetti tutelati il diritto di rivolgersi alle Autorità giudiziarie per denunciare condotte illecite di cui abbiano avuto conoscenza nel contesto lavorativo, sia pubblico che privato²⁴⁵.

In accordo con le indicazioni fornite da ANAC, è importante sottolineare che qualora il

²⁴³ Cfr. art. 2, co. 1, lett. f), d.lgs. n. 24/2023.

²⁴⁴ Per i dettagli vedi note § 3.1 della presente parte “Violazioni oggetto di segnalazione, denuncia o divulgazione pubblica”.

²⁴⁵ Cfr. art. 2, co. 1, lett. i) del d.lgs. n. 24/2023.

whistleblower rivesta la qualifica di pubblico ufficiale o di un incaricato di pubblico servizio, anche se abbia già fatto una segnalazione attraverso i canali interni o esterni previsti dal d.lgs. n. 24/2023, non è esonerato dall'obbligo di segnalare alle autorità giudiziarie i fatti che comportano responsabilità penale e possibili danni finanziari per lo Stato. Questo obbligo deriva dal combinato disposto degli articoli 331 del codice di procedura penale e degli articoli 361 e 362 del codice penale.

A tal proposito, è fondamentale ricordare che gli articoli 361 e 362 del codice penale, che impongono l'obbligo di denuncia, riguardano solo i reati perseguibili d'ufficio, e quindi hanno un ambito più limitato rispetto alle segnalazioni che il *whistleblower* può effettuare, le quali possono includere anche illeciti di altra natura.

In ogni caso, se un dipendente pubblico denuncia un reato all'autorità giudiziaria ai sensi degli articoli 361 o 362 del codice penale e successivamente subisce discriminazioni a causa di tale segnalazione, potrà beneficiare delle tutele previste dal decreto in questione per le ritorsioni. Gli uffici delle Autorità giudiziarie che ricevono la denuncia devono rispettare le stesse norme sulla tutela della riservatezza e sul contenuto delle segnalazioni²⁴⁶.

Differenze tra segnalazioni nel pubblico e nel privato

Nel settore pubblico, la legge consente di segnalare qualsiasi tipo di violazione utilizzando tutti i canali disponibili. Al contrario, nel settore privato, i poteri e i canali di segnalazione sono più limitati rispetto a quelli del settore pubblico.

Il d.lgs. n. 24/2023 stabilisce inoltre differenze nell'oggetto delle segnalazioni, a seconda delle caratteristiche dei diversi soggetti privati²⁴⁷ (*cfr.* per i dettagli vedi § 3.1.2 della presente parte).

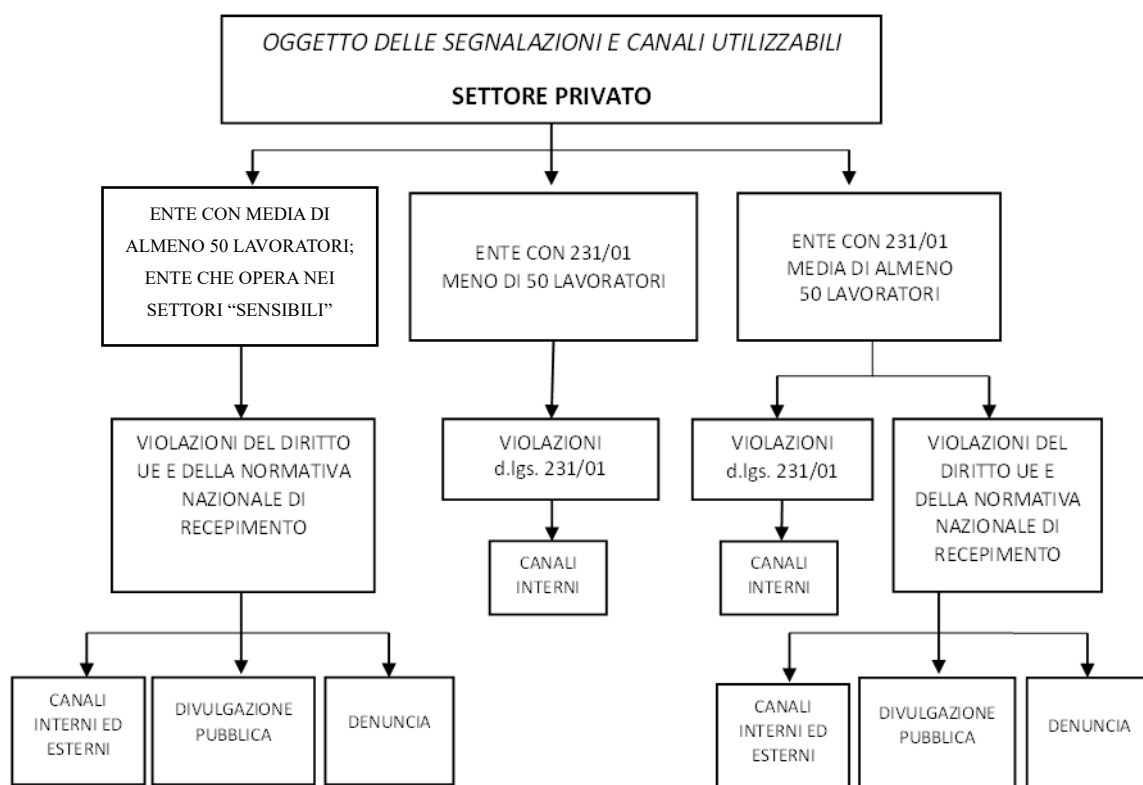
Questo porta a una situazione variegata, con differenze significative sia per quanto riguarda il tipo di violazioni che è possibile segnalare sia per i canali disponibili per farlo. È quindi essenziale che i soggetti coinvolti rispettino le condizioni stabilite dalla legge e che gli enti offrano informazioni chiare sui processi di segnalazione.

Per meglio rappresentare la situazione descritta, utilizziamo due grafici estratti dalle linee guida ANAC – 2023)²⁴⁸

²⁴⁶ LLGG ANAC – 2023 – p. 45. Op. cit.

²⁴⁷ *Cfr.* art. 2, co. 1, lett. q) d.lgs. 24/2023

²⁴⁸ LLGG ANAC – 2023 – op. cit. pp. 46-47.



3.3 Tutela della riservatezza del segnalante

Il cuore della normativa sul *whistleblowing* è costituito dal sistema di protezione dedicato a chi segnala violazioni, effettua divulgazioni pubbliche o presenta denunce. Questo sistema non solo protegge il segnalante, ma anche altre persone che, a causa del loro ruolo nel processo di segnalazione, potrebbero essere soggette a ritorsioni²⁴⁹.

Il d.lgs. n. 24/2023 ha introdotto diverse forme di protezione per garantire sicurezza e riservatezza del segnalante²⁵⁰ allo scopo di prevenire qualsiasi forma di vendetta o azione punitiva contro di esso. Pertanto, è fondamentale che l'identità del segnalante e quelle del facilitatore e delle persone menzionate nella segnalazione rimangano riservate.

La normativa stabilisce chiaramente che le segnalazioni devono essere trattate in modo tale da limitare l'uso delle informazioni solo a quanto necessario per una gestione adeguata.

Inoltre, il decreto prevede la protezione da eventuali ritorsioni da parte dell'ente che riceve la segnalazione o la denuncia. Sono chiarite anche le condizioni specifiche per garantire questa protezione, assicurando che il segnalante non subisca conseguenze negative a causa della sua azione.

Una novità importante è il divieto di rinunciare ai diritti e alle tutele previste dal decreto, a meno che tali rinunce non avvengano in sedi protette, come quelle giudiziarie o sindacali²⁵¹.

Questa disposizione serve a garantire che i diritti dei *whistleblowers* non possano essere compromessi attraverso accordi che non offrono un'adeguata protezione. Si tratta di un tentativo di evitare che i segnalanti, sotto pressione o in condizioni di squilibrio, possano rinunciare ai loro diritti essenziali.

Infine, per potenziare ulteriormente la protezione, il decreto *de qua* prevede anche il

²⁴⁹ Cfr. art. 17 del d.lgs. 24/2023

²⁵⁰ Per quanto riguarda la protezione dei segnalanti, nell'articolo 16 del d.lgs. 24/2023 viene indicata come condizione di tutela il rispetto delle modalità di segnalazione indicato nei capi precedenti del decreto. Viene anche indicato un elemento assente nella legge precedente, cioè la valutazione soggettiva che al momento della segnalazione il segnalante avesse fondati motivi per credere che i fatti riportati fossero veri. Viene confermata l'irrelevanza delle motivazioni del segnalante ai fini della protezione. G. FRASCHINI – Decreto legislativo 24/2023 – Trasposizione direttiva europea sul whistleblowing 1937/2019 - *Un primo commento di Transparency International Italia*, op. cit. p.33.

²⁵¹ Si tratta degli accordi conclusi in sede giudiziale (art. 185 c.p.c.); dinanzi alla commissione di conciliazione istituita presso la direzione territoriale del lavoro (art.410 c.p.c); innanzi alle sedi di certificazione (art. 31, co. 13, L. 183/2010); innanzi alla commissione di conciliazione istituita in sede sindacale (art. 412-ter c.p.c.); presso i collegi di conciliazione ed arbitrato irrituale (art. 412-quater c.p.c.). Cfr. art. 5, par. 1 lett. b) e c) del Regolamento UE 679/2016 e art. 3, lett. b) e c) d.lgs. n. 51/2018.

supporto da parte di enti del Terzo settore, che sono iscritti in un elenco ufficiale curato da ANAC ai sensi dell'articolo 18, comma 1²⁵². Questa misura offre un ulteriore livello di sostegno ai segnalanti e agli altri soggetti tutelati.

In sintesi, il sistema di tutele del d.lgs. n. 24/2023 mira a garantire che chi segnala violazioni possa farlo in sicurezza, con la certezza che la sua identità rimanga protetta e che non sarà soggetto a ritorsioni. La normativa introduce anche un divieto di rinuncia non protetta ai diritti e alle tutele, cercando così di assicurare una protezione efficace e concreta per tutti i soggetti coinvolti.

La tutela della riservatezza delle segnalazioni è un aspetto cruciale per garantire la protezione dell'identità del segnalante. Qualora sia necessario rivelare l'identità di chi ha effettuato una segnalazione, questo può avvenire solo se il segnalante fornisce il suo consenso esplicito.

Questo principio è essenziale per mantenere la fiducia nel processo di segnalazione e per proteggere chi denuncia eventuali irregolarità.

Per gestire correttamente le segnalazioni e per assicurare che la riservatezza sia rispettata, le amministrazioni e gli enti devono formare specifico personale che verrà poi autorizzato al trattamento dei dati personali dei segnalanti e alla gestione corretta delle pratiche. La formazione professionale specifica deve comprendere anche le norme relative alla protezione dei dati personali oltre a quelle sul *whistleblowing*.

Il Regolamento (UE) 2016/679, noto anche come GDPR, stabilisce che chiunque abbia accesso ai dati personali deve essere adeguatamente istruito al riguardo. In particolare, l'articolo 29 del GDPR richiede che il responsabile del trattamento e chiunque agisca sotto la sua autorità possa trattare i dati solo se autorizzato e istruito dal titolare del trattamento. L'articolo 32, paragrafo 4, conferma che il titolare e il responsabile del trattamento devono garantire che chiunque agisca sotto la loro autorità abbia le necessarie istruzioni e competenze per trattare i dati.

Inoltre, l'articolo 2-quaterdecies del d.lgs. n. 196/2003 stabilisce che il titolare o il

²⁵² Con l'articolo 18 il d.lgs. n. 24/2023 prevede delle misure ulteriori a sostegno dei segnalanti, oltre alle protezioni ordinarie previste dalla legge contro le ritorsioni e per la tutela della confidenzialità. A.N.AC. introdurrà un registro delle associazioni del terzo settore che svolgono attività di assistenza ai segnalanti, accompagnandoli nell'esercizio dei propri diritti e descrivendo diritti e condizioni per effettuare una segnalazione. G. FRASCHINI – Decreto legislativo 24/2023 – Trasposizione direttiva europea sul whistleblowing 1937/2019 - *Un primo commento di Transparency International Italia*, op. cit. p.36.

responsabile del trattamento possano delegare specifici compiti a persone designate, che operano sotto la loro supervisione. Il divieto di divulgare l'identità del segnalante si estende non solo al suo nome, ma anche a qualsiasi altra informazione o elemento della segnalazione, inclusa la documentazione allegata, che potrebbe rivelare direttamente o indirettamente chi ha segnalato. Pertanto, il trattamento di questi elementi deve essere gestito con estrema cautela. Ciò implica oscurare i dati personali, in particolare quelli del segnalante, così come quelli di altri soggetti la cui identità deve rimanere riservata secondo il d.lgs. n. 24/2023 (come il facilitatore, il segnalato e altre persone menzionate nella segnalazione).

Questo è essenziale, soprattutto se altre persone devono essere informate del contenuto della segnalazione e/o della documentazione allegata per ragioni istruttorie. Tale prudenza è necessaria anche quando l'ANAC deve trasmettere la segnalazione ad un'altra autorità competente e viceversa.

Qualora la gestione della segnalazione sia affidata a un soggetto esterno, tale soggetto sarà responsabile del trattamento della stessa sulla base di accordi appositamente concordati con l'amministrazione/ente e dovrà garantire l'adozione di misure tecniche e organizzative adeguate²⁵³ nonché assicurare il rispetto della riservatezza, protezione dei dati e segretezza.

La necessità di evitare la rivelazione dell'identità del segnalante e di tutti gli altri soggetti protetti diventa ancora più evidente alla luce delle nuove modalità di presentazione delle segnalazioni introdotte dal legislatore.

La protezione della riservatezza deve essere garantita anche in ambito giurisdizionale e disciplinare. In linea con la normativa precedente, il d.lgs. n. 24/2023 all'articolo 12, specifica fino a che punto la riservatezza deve essere mantenuta nei procedimenti penali, dinanzi alla Corte dei Conti e nei procedimenti disciplinari.

Nei procedimenti penali, l'identità del segnalante è protetta dal segreto come previsto dall'articolo 329 c.p.p., che impone il segreto sugli atti delle indagini preliminari fino a quando l'imputato non ne possa avere conoscenza e, comunque, non oltre la chiusura delle indagini preliminari, come stabilito dall'art. 415-bis c.p.p.

Nei procedimenti dinanzi alla Corte dei Conti, il segreto istruttorio è mantenuto fino alla chiusura della fase istruttoria. In seguito, l'autorità giudiziaria può svelare l'identità del denunciante per l'utilizzo nel procedimento²⁵⁴.

²⁵³ Cfr. art. 28 del Regolamento UE 679/2016 e art. 18 d.lgs. n. 51/2018.

²⁵⁴ Cfr. art. 67 del d.lgs. 26 agosto 2016, n. 174 "Codice di giustizia contabile, adottato ai sensi dell'articolo

Nei procedimenti disciplinari avviati dall'amministrazione contro il presunto autore della condotta segnalata, l'identità del segnalante non può essere rivelata se la contestazione dell'addebito disciplinare è basata su accertamenti distinti e ulteriori rispetto alla segnalazione, anche se conseguenti a essa. Tuttavia, se l'identità del segnalante è indispensabile per la difesa del soggetto a cui è stato contestato l'addebito disciplinare, questa può essere rivelata solo con il consenso espresso del segnalante.

Inoltre, il decreto d.lgs. n. 24/2023 stabilisce due situazioni specifiche in cui è necessario ottenere il consenso scritto del segnalante e comunicargli le motivazioni prima di rivelare la sua identità²⁵⁵.

La prima situazione si verifica quando, durante un procedimento disciplinare contro il presunto autore della condotta segnalata, l'identità del segnalante è essenziale per la difesa dell'accusato. In questo caso, come già previsto dalla normativa precedente, l'identità del segnalante può essere rivelata solo con il suo consenso. Tuttavia, il d.lgs. n. 24/2023 richiede anche che le motivazioni per la rivelazione siano comunicate al segnalante per iscritto.

La seconda situazione riguarda i casi in cui, sia nelle procedure di segnalazione interna che esterna, la rivelazione dell'identità del segnalante è indispensabile per la difesa della persona coinvolta. Anche in questo caso, è necessario ottenere il consenso espresso del segnalante e fornirgli per iscritto le ragioni che giustificano la rivelazione della sua identità.

Queste disposizioni mirano, da un lato, a garantire che la segnalazione sia gestita correttamente, soprattutto nei casi trattati dalle Autorità giurisdizionali, dall'altro lato, vogliono assicurare che il segnalante comprenda le motivazioni per la rivelazione della sua identità, prevenendo potenziali danni o errate conclusioni del procedimento disciplinare.

Ciò nonostante, «dopo la legge n. 179/2027, anche il decreto in essere non assicura al segnalante l'indicazione di chi avrà accesso alla sua segnalazione, con la conseguenza che la segnalazione, in caso di rilievi penali, venga trasferita all'autorità giudiziaria o contabile, i cui processi prevedono la protezione temporanea dell'identità del segnalante. Solo nei procedimenti disciplinari continua a essere richiesto il necessario consenso al disvelamento dell'identità del segnalante. A tal proposito, appare di strana lettura il comma 6 dell'art. 12 del d.lgs. n. 24/2023 che indica che al segnalante debba essere dato avviso delle motivazioni per cui la sua identità sia di necessario disvelamento per un procedimento disciplinare; la

20 della legge 7 agosto 2015, n. 124".

²⁵⁵ Cfr. art. 12 del d.lgs. 24/2023.

locuzione “dare avviso” potrebbe indicare una comunicazione di un’azione da svolgere, mentre il comma 5 precedente esprime in modo inequivoco la necessità di richiedere il consenso»²⁵⁶.

La protezione della riservatezza non si applica se il segnalante ha volontariamente rivelato la sua identità, ad esempio attraverso piattaforme *web* o *social media*, oppure rivolgendosi direttamente ad un giornalista. In quest’ultimo caso, restano valide le norme sul segreto professionale dei giornalisti riguardo le fonti della notizia.

Vengono considerate divulgazioni anonime e trattate come tali anche la divulgazione pubblica se l’autore decide di non rivelare la propria identità, tramite per esempio uno pseudonimo o un *nickname* sui *social* ²⁵⁷.

In questo contesto, le divulgazioni pubbliche anonime, ove possibile, dovrebbero essere registrate e conservate dall’ente che ne è a conoscenza. Questo permetterebbe al segnalante di riferirsi a tali divulgazioni nel caso in cui desideri rivelare la propria identità e chiedere protezione contro eventuali ritorsioni.

Infine, per garantire il rispetto dell’obbligo di riservatezza, il decreto prevede che ANAC applichi una sanzione amministrativa pecuniaria ai responsabili del trattamento dei dati in caso di violazioni²⁵⁸.

Nel settore privato, il decreto stabilisce che gli enti e le persone con meno di 50 dipendenti, ma che abbiano adottato un modello (MOG) 231, devono prevedere sanzioni disciplinari contro i responsabili della violazione dell’obbligo di riservatezza nella gestione delle segnalazioni.

ANAC raccomanda, inoltre, che anche le amministrazioni e gli enti del settore pubblico includano nei loro codici di comportamento, adottati ai sensi dell’art. 54, co. 5, del d.lgs. n. 165/2001, forme di responsabilità disciplinare per coloro che gestiscono le segnalazioni in caso di violazione dell’obbligo di riservatezza dell’identità del segnalante e di altre persone la cui identità deve essere protetta.

²⁵⁶ G. FRASCHINI – Decreto legislativo 24/2023 – Trasposizione direttiva europea sul whistleblowing 1937/2019 - *Un primo commento di Transparency International Italia*, op. cit. p.26.

²⁵⁷ Cfr. art. 15 del d.lgs. n. 24/2023.

²⁵⁸ LLGG ANAC – 2023 - op. cit. p. 54.

3.3.1 *La tutela del segnalato e di altri soggetti*

All'art. 8 comma 2 e all'art. 10 comma 1, è stabilito che l'identità deve essere protetta anche per la persona segnalata, (cosiddetta "persona coinvolta").

Pertanto, chi gestisce i dati deve adottare misure specifiche per evitare la diffusione indebita di informazioni personali, sia all'esterno che all'interno degli uffici dell'amministrazione o dell'ente, a persone non autorizzate.

Con riferimento alla tutela della riservatezza, la nuova disciplina, in coerenza con il passato, ne sottolinea la duplice declinazione sia attraverso la sottrazione della segnalazione e della documentazione allegata all'esercizio del diritto di accesso documentale previsto dagli artt. 22 e ss. della legge 7 agosto 1990, n. 241 così come all'esercizio del diritto di accesso civico generalizzato previsto dagli artt. 5 e ss. del decreto legislativo del 14 marzo 2013, n. 33, sia mediante il divieto di rivelare l'identità del segnalante²⁵⁹.

In merito al divieto di rivelare l'identità del segnalante, l'art. 12, commi 1 e 2 del d.lgs. 24/2023 prevede un principio innovativo secondo cui le informazioni sulle violazioni non possano essere utilizzate o divulgate, se non per dare seguito alle stesse, ove necessario.

Si rileva anche la necessità di garantire la riservatezza dell'identità del segnalato e, quindi, di non rivelare l'identità a persone diverse da quelle competenti a ricevere o a dare seguito alle segnalazioni, espressamente autorizzate a trattare tali dati.

Il legislatore precisa che a dover essere tutelato non è soltanto il nominativo del segnalante ma anche ogni altra informazione da cui può evincersi, direttamente o indirettamente, l'identificazione dell'autore della segnalazione²⁶⁰.

Inoltre, per supportare il diritto di difesa della "persona coinvolta", l'art. 12, co. 9 del d.lgs. 24/2023 prevede che questa possa essere ascoltata o possa presentare osservazioni scritte e documenti.

La legge tuttavia, non assicura alla persona segnalata il diritto di essere costantemente informata sulla segnalazione a suo riguardo; questo diritto è riconosciuto solo durante il processo eventualmente avviato contro di essa, dopo che siano state completate le verifiche sulla segnalazione.

Se la persona segnalata venisse sempre informata della segnalazione interna o esterna, si

²⁵⁹ V. G. COSSU, *Il diritto a segnalare: la nuova normativa in materia di whistleblowing: il Decreto Legislativo 10 marzo 2023 n. 24*, Roma, 2023, p. 14.

²⁶⁰ In tal senso si v. art. 12, co 1 e 2 del d.lgs. 24/2023.

rischierebbe di compromettere le indagini, specialmente quelle penali.

Un'eccezione all'obbligo di riservatezza per le persone coinvolte o menzionate nella segnalazione è il caso in cui la segnalazione sia oggetto di denuncia all'autorità giudiziaria. Ciò è confermato dal fatto che il legislatore, nel prevedere la riservatezza dei procedimenti giudiziari, fa riferimento solo all'identità del segnalante e non all'identità delle persone coinvolte o menzionate nella segnalazione²⁶¹.

Sebbene il decreto si focalizzi sulla necessità di tutelare la riservatezza del *whistleblower* è pur vero che, fino a quando non vi sia l'accertamento della condotta illecita, anche la posizione del segnalato merita di essere tutelata, si tratta infatti di garantire un giusto bilanciamento degli interessi in gioco, la riservatezza del segnalante da una parte, quella del segnalato dall'altra.

Manifestazione di questo contemperamento di interessi è, in primo luogo, il divieto del segnalato di esercitare il diritto di accesso quando da esso possa derivare un pregiudizio effettivo e concreto alla riservatezza dell'identità del segnalante per l'ovvia ragione di evitare l'esposizione di quest'ultimo ad eventuali ritorsioni²⁶². E poi, l'innovativo principio generale secondo il quale, le segnalazioni non possono essere utilizzate oltre quanto necessario per dare adeguato seguito alle stesse, ed i dati personali raccolti, non utili alla specifica segnalazione, debbono essere immediatamente cancellati: quest'ultima previsione, sempre nell'ottica di garantire un equo bilanciamento delle posizioni coinvolte, può essere riferita

²⁶¹ Cfr. art. 12, co. 3, 4 e 7, d.lgs. n. 24/2023. Inoltre, l'art. 17, comma 4, del d.lgs. 24/2023 fornisce, poi, un elenco esemplificativo e non tassativo di ciò che può costituire una ritorsione:

- a) il licenziamento, la sospensione o misure equivalenti;
- b) la retrocessione di grado o la mancata promozione;
- c) il mutamento di funzioni, il cambiamento del luogo di lavoro, la riduzione dello stipendio, la modifica dell'orario di lavoro;
- d) la sospensione della formazione o qualsiasi restrizione dell'accesso alla stessa;
- e) le note di merito negative o le referenze negative;
- f) l'adozione di misure disciplinari o di altra sanzione, anche pecuniaria;
- g) la coercizione, l'intimidazione, le molestie o l'ostracismo;
- h) la discriminazione o comunque il trattamento sfavorevole;
- i) la mancata conversione di un contratto di lavoro a termine in un contratto di lavoro a tempo indeterminato, laddove il lavoratore avesse una legittima aspettativa a detta conversione;
- l) il mancato rinnovo o la risoluzione anticipata di un contratto di lavoro a termine;
- m) i danni, anche alla reputazione della persona, in particolare sui social media, o i pregiudizi economici o finanziari, comprese la perdita di opportunità economiche e la perdita di redditi;
- n) l'inserimento in elenchi impropri sulla base di un accordo settoriale o industriale formale o informale, che può comportare l'impossibilità per la persona di trovare un'occupazione nel settore o nell'industria in futuro;
- o) la conclusione anticipata o l'annullamento del contratto di fornitura di beni o servizi;
- p) l'annullamento di una licenza o di un permesso;
- q) la richiesta di sottoposizione ad accertamenti psichiatrici o medici.

²⁶² Cfr. art. 13, co. 3, d.lgs. n. 24 del 2023.

sia ai dati del segnalante che a quelli del segnalato²⁶³.

Inoltre, il d.lgs. n. 24/2023 ha ampliato l'ambito di operatività della non punibilità ad altre categorie di informazioni ed ha introdotto il principio per cui l'accesso alle informazioni segnalate e ai documenti allegati deve essere lecito, riprendendo un orientamento della Suprema Corte di Cassazione (Cass. penale sent. n. 35792/2018), secondo la quale la normativa in materia di whistleblowing non autorizza il lavoratore ad agire come un investigatore, acquisendo prove di illeciti volte ad integrare la segnalazione, in violazione dei limiti posti dalla legge²⁶⁴.

3.3.2 Tutela dalle ritorsioni

Il concetto di ritorsione si riferisce a “qualsiasi azione, sia essa un comportamento, un atto o un'omissione, anche solo tentata o minacciata, che viene intrapresa a causa di una segnalazione, una denuncia alle autorità giudiziarie o una divulgazione pubblica e che provoca o potrebbe provocare un danno ingiusto alla persona segnalante o alla persona che ha fatto la denuncia”²⁶⁵.

La definizione di ritorsione quindi, è ampia. Comprende sia atti o provvedimenti concreti, sia comportamenti o omissioni che si verificano nell'ambito lavorativo e che danneggiano i soggetti protetti. La ritorsione può essere anche semplicemente “tentata o minacciata.”²⁶⁶

²⁶³ D. DHOOR SING, *Whistleblowing e riservatezza nel D. Lgs. N. 24/2023*, p. 8, in www.altalex.com.

²⁶⁴ In questo senso sent. Cassazione penale, sez. V., n. 35792 del 21.05.2018.

²⁶⁵ Cfr. art. 2, lett. m) del d.lgs. n. 24/2023. “Da intendersi come danno ingiustificato quale effetto provocato in via diretta o indiretta dalla ritorsione ed insito nel contenuto della ritorsione”. La nuova disciplina fa riferimento unicamente alle ritorsioni, superando la suddivisione tra misure discriminatorie e ritorsioni presente nella l. n. 179/2017, e amplia notevolmente, seppure in modo non esaustivo, l'elencazione delle fattispecie che possono costituire ritorsioni. Oltre a quelle espressamente indicate nel d.lgs. n. 24/2023, possono costituire ritorsioni, ad esempio, anche la pretesa di risultati impossibili da raggiungere nei modi e nei tempi indicati; una valutazione della *performance* artatamente negativa; una revoca ingiustificata di incarichi; un ingiustificato mancato conferimento di incarichi con contestuale attribuzione ad altro soggetto; il reiterato rigetto di richieste (ad es. ferie, congedi); la sospensione ingiustificata di brevetti, licenze, etc. LLGG ANAC – 2023 – op. cit. p.63.

²⁶⁶ Si consideri, quale esemplificazione di una ritorsione tentata, il licenziamento come conseguenza di una segnalazione, denuncia o divulgazione pubblica che il datore di lavoro non è riuscito a realizzare per un mero vizio formale commesso nella procedura di licenziamento; oppure, come esempio di minaccia, la prospettazione del licenziamento o del mutamento delle funzioni avvenuta nel corso di un colloquio che chi ha segnalato, denunciato o effettuato una divulgazione ha avuto con il proprio datore di lavoro. Nei casi di ritorsioni tentate o minacciate, il soggetto tutelato, nel comunicare ad ANAC la ritorsione subita, deve necessariamente fornire elementi da cui poter desumere il *fumus* sulla effettività della minaccia o del tentativo ritorsivo. A titolo esemplificativo, può darsi conto di una riunione tenuta in presenza di più persone in cui si è discusso il licenziamento della persona segnalante. Se, in base agli elementi presentati, l'Autorità desume che il tentativo si è consumato o che la minaccia è effettiva, dà avvio al procedimento sanzionatorio. È onere del soggetto che ha tentato la ritorsione o l'ha minacciata dimostrare che i fatti allegati dal segnalante sono estranei alla segnalazione, denuncia o divulgazione pubblica effettuata. *Ivi*. pp. 63-64.

Le fattispecie che possono costituire ritorsioni includono, oltre a quelle esplicitamente elencate nel d.lgs. n. 24/2023, la richiesta di raggiungere obiettivi impossibili, valutazioni ingiustamente negative delle *performance*, la revoca ingiustificata di incarichi, il mancato conferimento di incarichi senza giustificazione, il rifiuto reiterato di richieste come ferie o congedi, e la sospensione ingiustificata di brevetti o licenze.

Questo amplia la protezione per i soggetti tutelati, permettendo loro di segnalare all'ANAC sia le ritorsioni effettive sia quelle solo tentate o minacciate.

Esempi di ritorsione tentata o minacciata includono un licenziamento a seguito di una segnalazione, denuncia o divulgazione pubblica che non si è concretizzata a causa di un vizio formale nella procedura, o la minaccia di licenziamento o di cambiamento delle funzioni durante un colloquio con il datore di lavoro.

Nei casi di ritorsioni tentate o minacciate, il soggetto protetto deve fornire all'ANAC elementi che dimostrino la plausibilità della minaccia o del tentativo di ritorsione. Ad esempio, si può riportare una riunione in cui si è discusso il licenziamento del segnalante.

Se l'ANAC ritiene che il tentativo o la minaccia siano reali, avvia un procedimento sanzionatorio. Spetta al responsabile della ritorsione o della minaccia dimostrare che i fatti non sono collegati alla segnalazione, denuncia o divulgazione pubblica effettuata.

Per beneficiare della protezione contro le ritorsioni, i segnalanti o denuncianti devono avere una ragionevole convinzione, basata sulle circostanze concrete e sui dati disponibili al momento della segnalazione, divulgazione pubblica o denuncia, che le informazioni sulle violazioni segnalate siano veritiere²⁶⁷. Non sono sufficienti supposizioni vaghe o semplici “voci di corridoio” o notizie di pubblico dominio.

In altre parole, ciò che conta è che il segnalante abbia operato sulla base di una convinzione ragionevole riguardo alla veridicità delle informazioni, come se un illecito stesse per verificarsi, indipendentemente dal fatto che tali fatti possano poi essersi dimostrati errati. L'elemento della ragionevolezza è il criterio fondamentale per valutare l'aspetto soggettivo della segnalazione, fungendo anche da protezione contro segnalazioni consapevolmente false, infondate o fuorvianti.

Le tutele si estendono anche a chi segnala, divulga pubblicamente o denuncia, pur non essendo certo dell'effettiva veridicità dei fatti segnalati o dell'identità degli autori, o anche in caso di errori genuini. Il fine della protezione è stimolare la collaborazione all'interno

²⁶⁷ Cfr. art. 16, co. 1, lett. a), d.lgs. n. 24/2023.

delle amministrazioni pubbliche e degli enti privati per far emergere possibili illeciti. Pretendere che i segnalanti abbiano competenze giuridiche avanzate per valutare la probabilità che un illecito sia commesso rischierebbe di vanificare gli scopi della normativa.

Inoltre, chi effettua una segnalazione, divulgazione pubblica o denuncia ha diritto alla protezione se agisce basandosi su circostanze concrete e informazioni verificabili che suggeriscono ragionevolmente che le violazioni segnalate rientrino negli illeciti previsti dalla legge.

Fermo restando che le segnalazioni o divulgazioni pubbliche devono essere effettuate utilizzando i canali e le modalità stabilite dal decreto²⁶⁸, deve esserci un chiaro collegamento tra segnalazione, divulgazione pubblica, denuncia e il comportamento sfavorevole subito dal segnalante o denunciante, affinché si configuri una ritorsione e il soggetto possa godere della protezione prevista.

La protezione contro le ritorsioni non si applica, come stabilito dalla legge²⁶⁹, nel caso in cui il segnalante sia riconosciuto responsabile, anche solo in primo grado, di reati come calunnia o diffamazione, o comunque di reati commessi attraverso la denuncia.

Lo stesso vale per la responsabilità civile nel caso in cui il segnalante abbia intenzionalmente riportato informazioni false con dolo o colpa; in tali casi, oltre alla responsabilità penale o civile, il segnalante è soggetto a sanzioni disciplinari²⁷⁰.

Pertanto, è necessario che gli enti pubblici e privati includano nei loro codici di comportamento o nei modelli organizzativi (MOG) 231 questa specifica violazione come sanzionabile.

Inoltre, in linea con le Linee Guida di ANAC, se una sentenza di condanna in primo grado viene riformata in senso favorevole al segnalante nei gradi di giudizio successivi,

²⁶⁸ Cfr: in particolare artt. 4, 16, e ss. d.lgs. n. 24/2023.

²⁶⁹ Cfr: art. 20 d.lgs. n. 24/2023. Il decreto con l'articolo 20 prevede delle limitazioni alla responsabilità del segnalante per quanto riguarda la modalità di acquisizione delle informazioni oggetto della segnalazione. In particolare, non è punibile chi ha effettuato una segnalazione che, al momento in cui è stata fatta, potesse essere ritenuta corretta sulla base delle informazioni conosciute dal soggetto. Sono escluse nei suoi confronti responsabilità civili e amministrative. Allo stesso tempo, le stesse responsabilità non sono attribuibili nel caso in cui il segnalante abbia raccolto informazioni o evidenze a supporto della segnalazione in qualsiasi modo che non costituisca un reato; ciò sembrerebbe garantire al segnalante l'immunità nel caso in cui violi disposizioni amministrative o regolamentari, come quelle contenute in codici etici o di comportamento. Resta ferma l'esclusione di questa "immunità" nel momento in cui vengano posti in essere comportamenti o omissioni non collegati alla segnalazione e che vadano oltre lo scopo della rivelazione della stessa. G. FRASCHINI – Decreto legislativo 24/2023 – Trasposizione direttiva europea sul whistleblowing 1937/2019 - *Un primo commento di Transparency International Italia*, op. cit. p.29.

²⁷⁰ Cfr: art. 16, co. 3 del d.lgs. n. 24/2023.

quest'ultimo potrà riottenere la tutela prevista dalla normativa solo dopo che la pronuncia che accerta l'assenza di responsabilità penale per i reati di calunnia e/o diffamazione, o di responsabilità civile, sarà passata in giudicato.

L'inizio di un processo penale per diffamazione o calunnia a seguito di una segnalazione, divulgazione pubblica, o denuncia, che si conclude con l'archiviazione, non preclude l'applicazione della tutela a favore del segnalante. L'archiviazione, infatti, non implica un accertamento di responsabilità penale.

Riguardo alla responsabilità civile, se il danno derivante da reato è stato causato dal segnalante con dolo o colpa grave, la protezione viene meno. Tuttavia, la colpa lieve, anche se accertata dal giudice come fonte di responsabilità civile, non comporta la perdita della tutela contro le ritorsioni.²⁷¹

L'Autorità considera fondamentale valutare l'intento ritorsivo in relazione alla segnalazione, denuncia o divulgazione pubblica. Questo intento può essere dedotto dall'infondatezza o pretestuosità delle ragioni alla base della ritorsione, o dalla mancanza di giustificazione per l'atto, comportamento o omissione considerati ritorsivi.²⁷²

Tuttavia, la ritorsione non sussiste quando la misura contestata è motivata da ragioni estranee alla segnalazione, denuncia o divulgazione, oppure se la presunta ritorsione è stata adottata anche nei confronti di altri soggetti non coinvolti nelle segnalazioni. Inoltre, l'intento ritorsivo potrebbe non esistere se il comportamento in questione era già presente prima della segnalazione.²⁷³

Il legislatore ha previsto un'inversione dell'onere della prova: se il *whistleblower* dimostra di aver subito una ritorsione dopo aver fatto una segnalazione, denuncia o divulgazione pubblica, spetta alla persona accusata di ritorsione dimostrare che l'atto non è connesso alla segnalazione. Questo principio si applica nei procedimenti giudiziari, amministrativi e nelle controversie stragiudiziali. In caso di richiesta di risarcimento, il segnalante deve dimostrare solo di aver subito un danno dopo la segnalazione, e il danno si presume legato alla segnalazione, salvo prova contraria.

Tuttavia, non tutti i soggetti tutelati contro le ritorsioni beneficiano dell'inversione

²⁷¹ LLGG ANAC – 2023 – op. cit. p. 66.

²⁷² *Ivi*, p. 67.

²⁷³ Inoltre, la sussistenza di un atteggiamento del presunto autore della ritorsione che sia benevolo e favorevole agli interessi del segnalante nonché, in caso di adozione di un provvedimento disciplinare, la fondatezza della sanzione, la sua esiguità e la sua applicazione in modo proporzionato e ragionevole possono costituire elementi idonei ad escludere la sussistenza dell'intento ritorsivo. *Ibidem*.

dell'onere della prova. Il legislatore ha escluso questo beneficio per facilitatori, persone con legami affettivi o parentali entro il quarto grado con il segnalante, colleghi di lavoro abituali, e soggetti giuridici collegati al segnalante. Questi soggetti devono quindi dimostrare di aver subito ritorsioni o danni.²⁷⁴

Se l'Autorità accerta la natura ritorsiva di atti, comportamenti o omissioni, o anche solo tentati o minacciati, questi sono nulli e comportano una sanzione amministrativa da 10.000 a 50.000 euro.²⁷⁵ La responsabilità ricade su chi ha adottato il provvedimento ritorsivo o ha suggerito l'adozione di una ritorsione. La magistratura ordinaria adotta misure necessarie per tutelare il segnalante, inclusi risarcimenti, reintegrazioni e ordini di cessazione delle condotte ritorsive.

Il d.lgs. n. 24/2023 ha modificato l'art. 4 della legge n. 604/1966 sui licenziamenti individuali, includendo tra i licenziamenti nulli quelli conseguenti a segnalazioni, denunce o divulgazioni pubbliche. I soggetti licenziati per queste ragioni hanno diritto alla reintegrazione nel posto di lavoro ai sensi dell'articolo 18 della legge 20 maggio 1970, n. 300 o dell'articolo 2 del decreto legislativo 4 marzo 2015, n. 23. (rubricato in "*Licenziamento discriminatorio, nullo e intimato in forma orale*"). Come già indicato, spetta esclusivamente alla magistratura l'ordine di "reintegro".

L'atto ritorsivo può essere annullato in autotutela dall'ente, indipendentemente dagli accertamenti di ANAC, e l'annullamento può essere valutato in sede di procedimento sanzionatorio.²⁷⁶

All'insieme delle tutele riconosciute dalla disciplina al segnalante, denunciante o a chi effettua una divulgazione pubblica, si devono riconoscere anche due 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 civile, penale, amministrativa²⁷⁷.

²⁷⁴ *Ivi*, pp. 67-68.

²⁷⁵ *Cfr.* art. 21, co. 1, lett. a) del d.lgs. n. 24/2023.

²⁷⁶ LLGG ANAC – 2023 – op. cit. p. 68.

²⁷⁷ Art. 20, co. 1 e 2, del d.lgs. n. 24/2023.

Reati non configurabili nei casi di diffusione di informazioni coperte dall'obbligo di segreto se opera la scriminante, in particolare rispetto a: Rivelazione e utilizzazione del segreto d'ufficio (art. 326 c.p.); Rivelazione del segreto professionale (art. 622 c.p.); NOVITA'

- Rivelazione dei segreti scientifici e industriali (art. 623 c.p.); Violazione del dovere di fedeltà e di lealtà (art. 2105 c.c.). Violazione delle disposizioni relative alla tutela del diritto d'autore; Violazione delle disposizioni relative alla protezione dei dati personali; Rivelazione o diffusione di informazioni sulle

Le condizioni sono:

- che, al momento della rivelazione o diffusione delle informazioni, vi siano motivi validi per credere che tali informazioni siano essenziali per scoprire la violazione. In altre parole, la persona deve avere una convinzione ragionevole, basata su dati concreti e non su semplici supposizioni, che le informazioni siano cruciali per far emergere la violazione. Non è sufficiente che le informazioni siano superflue o utilizzate per motivazioni estranee, come *gossip*, vendetta, opportunismo o scandalo.
- che la segnalazione, la divulgazione pubblica o la denuncia debbano essere effettuate secondo le modalità previste dal d.lgs. n. 24/2023 per beneficiare della tutela dalle ritorsioni. Questo implica che la persona deve avere motivi fondati per ritenere che le informazioni siano veritiere e rientrino tra quelle segnalabili ai sensi del decreto. Inoltre, le segnalazioni e le divulgazioni pubbliche devono essere effettuate rispettando le modalità e le condizioni specificate nel Capo II del decreto *de qua*.

Entrambe le condizioni devono essere soddisfatte per escludere la responsabilità.

Quando rispettate, le persone che segnalano, denunciano o effettuano una divulgazione pubblica sono esenti da qualsiasi responsabilità civile, penale, amministrativa o disciplinare (art. 20, co. 1 e 2, del d.lgs. n. 24/2023).

Le cause di giustificazione che escludono la responsabilità del segnalante per la rivelazione e diffusione di informazioni erano già presenti nella legislazione precedente sul *whistleblowing*, ma erano più restrittive rispetto a quelle del nuovo decreto e basate su presupposti diversi. Una novità rispetto alle precedenti normative è rappresentata dall'importanza del profilo dell'accesso "lecito" alle informazioni o ai documenti contenenti tali informazioni, che ora esonera dalla responsabilità.

Inoltre, è innovativo che la scriminante non si limiti solo alla rivelazione e diffusione

violazioni che offendono la reputazione della persona coinvolta.

- Condizioni perché l'esclusione della responsabilità operi nei casi di diffusione di informazioni - presupposti diversi rispetto alla precedente disciplina: devono ricorrere cumulativamente due condizioni: 1) Fondati motivi, al momento della rivelazione o diffusione delle informazioni, per ritenere che tale rivelazione o diffusione è necessaria per svelare la violazione. 2) Effettuare la segnalazione, la divulgazione pubblica o la denuncia nel rispetto delle condizioni che il legislatore ha previsto nel d.lgs. n. 24/2023 per beneficiare delle tutele.
- Esclusione di responsabilità in caso di accesso lecito alle informazioni segnalate o ai documenti contenenti dette informazioni.
- Esclusione della responsabilità penale e ogni altra responsabilità, anche di natura civile o amministrativa, anche per i comportamenti, gli atti o le omissioni se collegati alla segnalazione, denuncia, divulgazione pubblica e strettamente necessari a rivelare la violazione. (LLGG ANAC – 2023 – op. cit. pp. 68-69).

delle informazioni, ma si estenda anche a comportamenti, atti o omissioni effettuati da chi segnala, denuncia o divulga pubblicamente, purché tali azioni siano collegate alla segnalazione e necessarie per rivelare la violazione.

L'ente o la persona tutelata ai sensi del d.lgs. n. 24/2023 non incorre in alcuna responsabilità, nemmeno civile o amministrativa, per l'acquisizione delle informazioni sulle violazioni o per l'accesso alle stesse, purché tale acquisizione non costituisca "di per sé" un reato (art. 20, co. 3, d.lgs. n. 24/2023). Questo vale quando l'acquisizione delle informazioni o l'accesso ai documenti avviene in modo lecito.

La scriminante può applicarsi, ad esempio, se una persona rivela il contenuto di documenti a cui ha accesso lecitamente, se fa copie di tali documenti o li rimuove dai locali dell'organizzazione presso cui lavora; se accede ai messaggi di posta elettronica di un collega con il suo consenso; se fotografa i locali dell'organizzazione o accede a luoghi a cui solitamente non ha accesso.

Nondimeno, se si ottiene o si accede ai documenti o alle informazioni attraverso atti illeciti come la pirateria informatica o l'accesso non autorizzato, l'esclusione della responsabilità non opera, quindi, non si può evitare la responsabilità legale e si rimane soggetti a conseguenze penali, civili, amministrative e disciplinari.

Spetta al giudice valutare la responsabilità della persona o dell'ente segnalante o denunciante che ha effettuato la divulgazione, tenendo conto di tutte le informazioni fattuali pertinenti e delle circostanze specifiche del caso.²⁷⁸

Inoltre, la scriminante opera per i comportamenti, gli atti o le omissioni solo se collegati alla segnalazione, denuncia o divulgazione pubblica e se strettamente necessari a rivelare la violazione. Affinché le responsabilità non siano rilevanti, deve esserci una stretta connessione tra la segnalazione, denuncia o divulgazione pubblica e quanto compiuto o omissso. Inoltre, come già detto, gli atti, comportamenti o omissioni devono essere strettamente necessari e non superflui per far emergere la violazione. In assenza di queste condizioni, la responsabilità non è esclusa e sarà valutata dal giudice caso per caso, considerando tutte le informazioni fattuali disponibili e tenendo conto delle circostanze specifiche del caso, compresa la necessità e la proporzionalità dell'atto o dell'omissione in relazione alla segnalazione, denuncia o divulgazione²⁷⁹.

²⁷⁸ Cfr. considerando n. 92 della direttiva (UE) 2019/1937.

²⁷⁹ LLGG ANAC – 2023 – op. cit. p. 71.

3.4 Impatto del whistleblowing sulla cultura aziendale e sul clima lavorativo

Il *whistleblowing* può avere un impatto profondo sulla cultura aziendale e sul clima lavorativo, sia in modo positivo che negativo. Un ambiente di lavoro sano e integro è fondamentale per la promozione di quei processi organizzativi che valorizzano la trasparenza nelle segnalazioni, la cui chiave è l'implementazione di sistemi che proteggono i *whistleblowers* e garantiscono serietà e attenzione nel trattamento dei dati. Solo in questo modo le organizzazioni possono sviluppare la cultura dell'integrità e del rispetto, componenti essenziali per il successo a lungo termine. Un ambiente dove i dipendenti si sentono liberi di esprimere le proprie preoccupazioni senza timore di ritorsioni, facilita l'*accountability*²⁸⁰, la costruzione di fiducia e la *leadership*²⁸¹.

La serietà e la trasparenza nella gestione delle segnalazioni, valorizza e responsabilizza²⁸² i dipendenti; ed è noto che la presenza, nell'ambito aziendale, di procedure chiare ed accessibili alla tutela del *whistleblowing* hanno un impatto positivo nel promuovere la cultura della prevenzione verso comportamenti scorretti, reati o fatti compromettenti riguardanti il proprio datore di lavoro.

²⁸⁰ D'altronde oggi è evidente il legame tra *accountability* e *whistleblowing*, soprattutto se si considera quest'ultimo come strumento per promuovere i principi del governo aperto, e se si considera come un sistema che tutela del *whistleblower* è un sistema in grado di garantire un buon livello di *accountability*. Cfr. CEVA, PECCHIOIA 2019, p. 83; CEVA, BOCCHIOIA 2019; HUNT 2006; VALLI, 2019, VANDEKERCKHOVE, TSAHURIDU, 2010. Beck R. (2018), "*Promoting Executive Accountability Through Qui Tam Legislation*", Chapman Law Review, 21, 1, pp. 41-55.

²⁸¹ V. M. DONINI, *Whistleblowing e cultura dell'integrità: riflessioni di istituzione e società civile per una nuova narrazione*, Percorso di approfondimento nella Comunità di pratica per RPCT 2022-2023- SNA – Scuola Nazionale dell'Amministrazione – Book, 2024, p. 63. Disponibile al sito: <https://sna.gov.it/wp-content/uploads/2024/09/WHISTLEBLOWING-cultura-integrita.pdf>

²⁸² GDPR - *Accountability (responsabilizzazione)* - APPROCCIO BASATO SUL RISCHIO E MISURE DI ACCOUNTABILITY (RESPONSABILIZZAZIONE) DI TITOLARI E RESPONSABILI: Il regolamento 2016/679 (GDPR) pone con forza l'accento sulla "responsabilizzazione" di titolari e responsabili – ossia, sull'adozione di comportamenti proattivi e tali da dimostrare la concreta adozione di misure finalizzate ad assicurare l'applicazione del regolamento (*si vedano artt. 23-25, in particolare, e l'intero Capo IV del regolamento 2016/679*). Si tratta di una grande novità per la protezione dei dati in quanto viene affidato ai titolari il compito di decidere autonomamente le modalità, le garanzie e i limiti del trattamento dei dati personali – nel rispetto delle disposizioni normative e alla luce di alcuni criteri specifici indicati nel regolamento. Disponibile al sito: <https://www.garanteprivacy.it/regolamentoue/approccio-basato-sul-rischio-e-misure-di-accountability-responsabilizzazione-di-titolari-e-responsabili>.

Inoltre, la consapevolezza della possibilità di segnalare azioni o fatti discutibili senza conseguenze negative per i segnalanti, può fungere da deterrente contro gli illeciti e allo stesso tempo, riduce la probabilità di comportamenti non etici²⁸³.

Inoltre, la “cultura dell’apprendimento”, adottata da alcune organizzazioni che investono sulla formazione del personale, sulla gestione delle segnalazioni e sull’importanza dell’etica necessaria per creare un clima di apertura, di fiducia e di trasparenza, in cui sia incentivata la c.d. “*speak up culture*”²⁸⁴, contribuisce alla creazione di ambienti più favorevoli per i *whistleblowers*, dove gli errori²⁸⁵ e le irregolarità vengono visti come opportunità per migliorare e incoraggiare le segnalazioni, e le stesse segnalazioni sono viste come occasioni di revisione di procedure interne e di miglioramento continuo.

Un ambiente in cui il *whistleblowing* è accettato e supportato ha un impatto positivo sui dipendenti migliorandone addirittura il rendimento: i lavoratori si sentono parte dell’azienda che ascolta i loro bisogni e le loro preoccupazioni.

Tuttavia, segnalazioni non gestite correttamente e fenomeni di “*maladministration*”²⁸⁶ possono portare a un clima di sfiducia e paura con conseguenti malumori e bassa resa lavorativa.

Di conseguenza, per alimentare la fiducia sul posto di lavoro, diventa sempre più necessario ripensare i processi decisionali e le procedure operative delle amministrazioni pubbliche e private, mal abitate da una tradizione secolare di propensione al segreto e di estrema chiusura.²⁸⁷

Le aziende che non gestiscono adeguatamente le segnalazioni e la *privacy*, possono subire danni reputazionali e legali. Al contrario, le aziende che prendono seriamente il *whistleblowing* possono migliorare la loro immagine e attrarre talenti che cercano ambienti di lavoro etici.²⁸⁸

²⁸³ V. M. Donini, *Whistleblowing e cultura dell’integrità: riflessioni di istituzione e società civile per una nuova narrazione*, Op. cit., p. 63.

²⁸⁴ *Ivi*, p. 204.

²⁸⁵ *Ivi*, p. 247.

²⁸⁶ Questi fenomeni «producono distorsioni della concorrenza, aumentano i costi operativi per le imprese, danneggiano gli interessi degli investitori e degli azionisti e, in generale, diminuiscono l’attrattiva degli investimenti mortificando il mercato interno all’UE, oltre a paralizzare e distorcere dai fini istituzionali l’attività della pubblica amministrazione». *Ivi*, p. 523.

²⁸⁷ *Ivi*, p. 24.

²⁸⁸ *Ivi*, p. 331.

L'implementazione di un sistema di *whistleblowing* efficace ed efficiente, richiede lo sviluppo di politiche gestionali adeguate al contesto lavorativo che mirano a stimolare una riflessione profonda sulla cultura aziendale, incoraggiando discussioni attive sui valori e sull'etica dell'organizzazione²⁸⁹.

I segnalatori, sono spesso visti con ambivalenza: da un lato, i *whistleblowers* sono considerati eroi per la loro integrità e per il loro coraggio nel denunciare comportamenti scorretti o illeciti; dall'altro, sono visti negativamente e considerati "traditori"²⁹⁰, i quali, come notava Publio Cornelio Tacito, «sono odiosi anche a quelli che favoriscono». In virtù di questa "veste"²⁹¹, essi devono affrontare ostracismo, ritorsioni e isolamento da parte dei colleghi e della dirigenza.

Infine, le aziende che promuovono un clima di integrità e trasparenza devono supportare i *whistleblowers*, attraverso politiche chiare e meccanismi di protezione che possono incoraggiare i dipendenti a segnalare comportamenti scorretti senza timori di ritorsioni.

3.5 Contrapposizioni tra gli interessi dei datori di lavoro e dei lavoratori

Le contrapposizioni tra gli interessi dei datori di lavoro e dei lavoratori hanno obiettivi e priorità spesso in conflitto, il che può generare tensioni e sfide nelle relazioni lavorative. Le principali aree di contrasto riguardano: retribuzione, orari di lavoro, condizioni di lavoro,

²⁸⁹ Un vero e proprio mutamento socio-culturale che ha determinato la metamorfosi del whistleblower da "spione" a protagonista e promotore dell'autocorrezione e della buona amministrazione nel settore pubblico e privato, in un contesto di responsabilizzazione che vuole perseguire una maggiore legalità, attraverso la collaborazione dall'interno. G. DAMIRI, *Il sistema di protezione del whistleblower nel panorama normativo italiano*, in Ratio Iuris. 2024, p. 4. Disponibile al sito: <https://www.ratioiuris.it/wp-content/uploads/2024/01/IL-SISTEMA-DI-PROTEZIONE-DEL-WHISTLEBLOWER-NEL-PANORAMA-NORMATIVO-ITALIANO.pdf>; Cfr. CORSO S., *La via italiana al whistleblowing tra obbligo di fedeltà e diritto alla legalità*, in rivista Giappichelli, fasc. 1. 2016, pp. 3, 165. Disponibile al sito: <https://www.dirittolavorovariazioni.com/whistleblowing-tra-obbligo-di-fedelta-e-diritto-alla-legalita>;

²⁹⁰ In quella tradizione culturale chi segnala è mosso da un imperativo di natura sostanzialmente morale; contrariamente a ciò, la nostra tradizione culturale di *civil law* condanna moralmente le spie, i traditori e i delatori quasi che essi fossero figure devianti non in linea con la traiettoria di ciò che si può comunemente ritenere un buon cittadino normale. V. M. Donini, *Whistleblowing e cultura dell'integrità: riflessioni di istituzione e società civile per una nuova narrazione*, Op. cit., p. 437.

²⁹¹ Recuperando le antiche figure del delatore romano e del sicofante greco, chi rivela notizie riguardanti il proprio ambiente lavorativo è stato tradizionalmente considerato alla stregua di un traditore o sabotatore. Cfr. G. GRASSO, A. RIPEPI, *Il whistleblowing: un istituto in evoluzione nel disegno (dei tratti incerti) del legislatore*, in Giurisprudenza Penale Web 2023, 7-8, p. 2.

stabilità occupazionale, rappresentanza sindacale, innovazione e formazione, riservatezza e reputazione, rapporto contrattuale.

Secondo il codice civile italiano (artt. 1175 e 1375 c.c.), i “rapporti contrattuali aziendali” sono caratterizzati da obblighi di buona fede e correttezza che richiedono a entrambe le parti di non arrecare danno reciproco e di cooperare per raggiungere i propri interessi.

Nei casi dei lavoratori dipendenti, questi doveri diventano più rigorosi e si traducono in un preciso “obbligo di fedeltà” nei confronti del datore di lavoro, al punto che il dipendente non può “divulgare informazioni sull’organizzazione e sui processi produttivi dell’azienda, né farne uso per recare “*ad essa pregiudizio*” (art. 2105 c.c.).

Sul piano civile, quindi, la diffusione di informazioni dannose per il datore di lavoro potrebbe costituire una violazione degli obblighi del prestatore e comportare, anche sulla base del contratto collettivo applicato, la comminazione di sanzioni disciplinari (rimprovero verbale, richiamo scritto, sospensione, ammonizione, licenziamento disciplinare), oltreché richieste di risarcimento del danno. Tuttavia, a livello penale, le lesioni della reputazione altrui, in presenza di più persone, sono sanzionate dal reato di diffamazione (art. 595 c.p.).²⁹²

Va aggiunto poi, in difesa dei lavoratori, che la critica nei confronti del datore di lavoro potrebbe essere considerata un’espressione del diritto alla libera manifestazione del pensiero e, in quanto tale, da tutelare ai sensi dell’art. 21 della Costituzione e dall’art. 1 dello Statuto dei Lavoratori.

Tale diritto fondamentale dell’essere umano, del resto, è declinato in modo particolare nei luoghi di lavoro, per effetto dell’attività sindacale che, da sempre, ha portato avanti rivendicazioni anche in modo conflittuale all’interno delle aziende. La manifestazione pubblica di critiche nei confronti dell’azienda per cui si lavora, dunque, non è sempre illecita, ma caso per caso potrebbe essere considerata legittima a seguito di un bilanciamento degli interessi in gioco.²⁹³

Gli esempi in giurisprudenza sono numerosi, significativo è stato il caso di un gruppo di dipendenti della Fiat che, nell’ambito di una protesta sindacale, avevano inscenato il finto suicidio dell’amministratore delegato (all’epoca, Marchionne).

²⁹² BOLOGNESE L., *Whistleblowing: quale tutela è prevista in Italia*, in Diritto dell’Informatica, ottobre 2021. Disponibile al sito: <https://www.dirittodellinformatica.it/assistenza-consulenza-legale/whistleblowing-quale-tutela-e-prevista-in-italia.html/>.

²⁹³ *Ibidem*.

Nel caso in questione, la Cassazione (Civile Sent. Sez. L. n. 14527/2018)²⁹⁴ ha confermato la legittimità del loro licenziamento per giusta causa, poiché le azioni superavano i limiti della “riservatezza formale” entro cui si deve esercitare il diritto di critica e satira²⁹⁵. Il lavoratore che critica in modo eccessivo il datore di lavoro può essere licenziato per giusta causa se le modalità superano i limiti della correttezza e danneggiano la reputazione, violando i doveri civili.

«L’esercizio del diritto di critica da parte del lavoratore nei confronti del datore di lavoro può essere considerato comportamento idoneo a ledere definitivamente la fiducia che è alla

²⁹⁴ Con la sentenza n. 14527/2018 la Corte ha deciso sul caso di cinque lavoratori licenziati per giusta causa poiché, al fine di criticare alcune scelte imprenditoriali, avevano inscenato dinanzi alla loro fabbrica la raffigurazione di un suicidio per impiccagione del proprio amministratore delegato. In primo grado tale fatto era stato ritenuto dai giudici come rientrante a tutti gli effetti nel concetto di giusta causa di licenziamento. In secondo grado, invece, la Corte d’appello, compiendo una ricognizione sul diritto di critica dei dipendenti, aveva ritenuto insussistente la giusta causa, con conseguente diritto per i lavoratori alla reintegrazione nel posto di lavoro. Il Supremo Collegio coglie a sua volta l’occasione per svolgere alcune riflessioni sui contorni del diritto di critica, ancorando molte delle proprie argomentazioni al dettato costituzionale, ma giungendo tuttavia a conclusioni opposte rispetto alla sentenza di secondo grado. La questione centrale riguarda i confini entro cui è legittimo esercitare tale diritto: si deve, infatti, temperare il libero esercizio del potere privato d’impresa ed il diritto di esprimere opinioni anche in controtendenza rispetto alle scelte datoriali.

La Cassazione, in prima battuta, sottolinea come la raffigurazione scenica rappresentata dai cinque lavoratori abbia le caratteristiche proprie della satira (con il conseguente ed inevitabile utilizzo di immagini ed espressione anche caricaturali). Ciononostante, ad avviso della Corte, il diritto di satira non può spingersi sino al superamento del limite della tutela della dignità umana (art. 2 della Cost.): in sostanza i lavoratori hanno attribuito all’Amministratore Delegato qualità riprovevoli e moralmente disonorevoli esponendo il destinatario al pubblico scherno suscitando disprezzo. Per la Corte «le modalità espressive della critica [...] hanno travalicato i limiti di rispetto della democratica convivenza civile, mediante offese gratuite, spostando una dialettica sindacale anche aspra ma riconducibile ad una fisiologica contrapposizione tra lavoratori e datori di lavoro, su di un piano di non ritorno che evoca uno scontro violento e sanguinario [...]». Conseguentemente, la Corte ha ritenuto il comportamento ampiamente rientrante nel concetto di giusta causa di licenziamento. Ci si domanda se vi sia margine per tracciare i limiti al diritto di critica esercitata anche attraverso la satira ovvero se tale strumento sia di per sé lesivo di altri valori costituzionali e, di conseguenza, lesivo anche del vincolo fiduciario tra le parti. Cass. 6 giugno 2018 n. 14527 – Pres. MANNA – Est. BOGHETICH – P.M. MATERA – FCA Italy S.p.a. (Avv.ti DE LUCA TAMAJO, LUCIANI, FONTANA, DI STASIO) v. M.D., M.A., N.M., C.M., F.R. (Avv.ti MARZIALE, TOTARO). Disponibile ai siti: <https://www.rivistalabor.it/wp-content/uploads/2018/07/C-14527-2018.pdf>;

<https://studiogalleano.it/news/la-cassazione-1452718-sui-cinque-licenziati-della-fiat>.

²⁹⁵ *Una brutta sentenza*. Anzitutto, per la “continenza” – concetto peraltro caro alla stessa Corte – con cui si mette la mordacchia alla libertà di espressione. Ancora, per la personalizzazione sul diritto individuale dell’Amministratore Delegato, ovviamente invece simbolo espressivo di una politica aziendale. Infine, per la ritenuta idoneità della espressione del pensiero, non accompagnata da alcun atto di violenza, a evocare uno «scontro sanguinario», tale da travalicare i limiti della «democratica convivenza civile».

Ne viene che il lavoratore può ben lottare per i propri diritti, ma sempre dando il dovuto rispetto al padrone, anche in effigie. Guai ad annichilirlo nella sua dignità di contraddittore. Come se poi fosse mai davvero possibile verso il soggetto forte del rapporto contrattuale. Qui alla morte finta del padrone si dà maggior peso che alla morte vera del lavoratore. E suscita solo ilarità l’idea che nella specie la dignità personale e la reputazione di Marchionne siano state in concreto lese.

L’appello vede tra i promotori PAOLO MADDALENA, MASSIMO VILLONE, LUGI DE MAGISTRIS, MASSIMO CACCIARI, GUIDO VIALE, DANIELA PADOAN, ERRI DE LUCA, LORENZA CARLASSARE, LUGI FERRAJOLI, FRANCESCO PALLANTE, LIVIO PEPINO e tanti altri.... di Redazione il manifesto, 13 luglio 2018 – disponibile al sito: <https://www.libertaegiustizia.it/2018/07/21/una-brutta-sentenza-contro-gli-operai-fca/>

base del rapporto di lavoro, e costituire giusta causa di licenziamento, quando avvenga con modalità tali che, superando i limiti della continenza formale, si traduca in una condotta gravemente lesiva della reputazione, con violazione dei doveri fondamentali alla base dell'ordinaria convivenza civile (nella specie, la Corte di Cassazione ha annullato la sentenza che aveva ritenuto esercizio legittimo del diritto di critica la condotta di alcuni lavoratori che, di fronte all'ingresso del fabbricato aziendale, avevano inscenato una macabra rappresentazione del suicidio in effigie dell'amministratore delegato della società, attribuendogli la responsabilità della morte di alcuni dipendenti)»²⁹⁶.

Le aziende possono essere preoccupate per la diffusione di notizie negative che possono derivare dal *whistleblower*; la cui denuncia potrebbe danneggiare l'immagine dell'azienda, ed è per questo motivo che i datori di lavoro, per mantenere il controllo su eventuali crisi aziendali che potrebbero generarsi, tendono a preferire ambienti di lavoro in cui le segnalazioni non avvengono tramite i canali esterni (ANAC), ma attraverso politiche interne: l'emergere di una denuncia può comportare per l'azienda, oltre che a danni morali e d'immagine, costi legali significativi per dover affrontare indagini o azioni legali nei confronti dei segnalanti.

Un forte sistema di *whistleblowing* può generare paura e sfiducia tra i dipendenti e i datori di lavoro, che temono che le segnalazioni possano incentivare un clima di conflitto piuttosto che di collaborazione.

D'altro canto, molti lavoratori possono sentirsi motivati a denunciare pratiche scorrette per proteggere i propri diritti e quelli dei colleghi, contribuendo così a mantenere un ambiente di lavoro etico e sicuro. Molti sono i dipendenti che ritengono che sia un proprio dovere etico denunciare comportamenti illeciti, anche a costo di rischiare la propria posizione lavorativa.

I lavoratori hanno bisogno di sentirsi protetti da eventuali ritorsioni generate dalle aziende segnalate. Ed è fondamentale che ai segnalanti siano garantite tutte le misure di protezione

²⁹⁶ Cass. 6 giugno 2018 n. 14527 – Pres. MANNA – Est. BOGHETICH – P.M. MATERA – FCA Italy S.p.a. (Avv.ti DE LUCA TAMAJO, LUCIANI, FONTANA, DI STASIO) v. M.D., M.A., N.M., C.M., F.R. (Avv.ti MARZIALE, TOTARO) Rapporto di lavoro – Diritto di critica – Diritto di satira - Rispetto del limite della continenza formale – Necessità – Obbligo di fedeltà – Inadempimento – Lesione della reputazione del datore di lavoro – Licenziamento disciplinare – Sussistenza del fatto contestato – Giusta causa - Art. 18, l. 300/1970, come modificato dalla l. 92/2012. Disponibile al sito: <https://www.ddlmm.eu/wp-content/uploads/2022/01/2-2018-03.3-Carinci-Ingrao.pdf>

del caso. Bisogna evitare che il *whistleblower* subisca conseguenze negative per la propria carriera.

La Sezione Lavoro della Corte di Cassazione ha recentemente emesso una sentenza (Cass. Civ. Sez. Lav. Sent. n. 12688/2024)²⁹⁷ riguardante la protezione del whistleblower e l'eventuale legittimità del licenziamento - Il caso trattato ha visto coinvolta un'Azienda Speciale di un Ente Locale e un dipendente che aveva segnalato presunti illeciti all'interno dell'organizzazione.

Il dipendente aveva denunciato varie irregolarità ai superiori (successivamente esposti all'ANAC), sostenendo di aver subito ritorsioni, inclusi il progressivo ridimensionamento delle sue mansioni e la rimozione dalla responsabilità della regolazione tariffaria e dei rapporti con le autorità competenti.

Tali fatti hanno portato alla contestazione del licenziamento come atto ritorsivo. La Cassazione si è pronunciata in merito alla protezione del *Whistleblower*²⁹⁸: la Corte, ha chiarito che per valutare la validità di un licenziamento occorre considerare il contesto completo in cui avviene il provvedimento, anche se le accuse disciplinari non sono legate alle segnalazioni del whistleblower.

La sentenza evidenzia l'importanza di una valutazione contestuale della materia, riconoscendo la necessità di tutelare chi denuncia illeciti all'interno delle organizzazioni.

Secondo l'ex art. 54-bis del d.lgs. n. 165/2001, le segnalazioni effettuate dai *whistleblowers* sottraggono le loro condotte a qualsiasi reazione disciplinare da parte del datore di lavoro, anche se queste condotte potrebbero avere rilevanza penale. La norma, infatti, protegge il dipendente da eventuali ritorsioni, esonerandolo dalla responsabilità disciplinare legata agli atti di denuncia.

La Corte ha confermato che, in caso di contestazione di licenziamento per motivi di ritorsione, il datore di lavoro deve comunque provare la presenza di una giusta causa o di un giustificato motivo per il licenziamento. Solo dopo aver presentato tale evidenza, il dipendente deve dimostrare che la causa principale e decisiva del licenziamento era di natura ritorsiva.

²⁹⁷ Cass. civ., Sez. lavoro, Sent., (data ud. 07/02/2024) 09/05/2024, n. 12688 -Magistrati dott.ri: Pres. TRIA L. - Cons. rel. MAROTTA C. – Cons. ZULIANI A. – Cons. BELLE' R. - Cons. DE MARINIS N. Disponibile al sito: <https://www.lentepubblica.it/wp-content/uploads/2024/06/1045323.pdf>

²⁹⁸ *Ibidem*.

In aggiunta, è stato sottolineato che la conferma della invalidità del licenziamento per ritorsione richiede la verifica che l'intento vendicativo del datore di lavoro sia stata l'unica e principale ragione per la risoluzione del rapporto lavorativo. Un semplice giudizio comparativo tra le varie cause del licenziamento non è sufficiente; è necessario verificare se ci siano ulteriori motivi validi che possano giustificare l'azione. Infatti, la Corte ha precisato che le denunce effettuate in base all'ex art. 54-bis del d.lgs. n. 165/2001, anche se penalmente rilevanti, sono coperte dalla legge sul *whistleblowing* e non possono portare a sanzioni disciplinari contro chi ha fatto la segnalazione²⁹⁹. Le segnalazioni legate ad un interesse personale che attengono ai propri rapporti di lavoro ovvero inerenti ai rapporti di lavoro con le figure gerarchicamente sovraordinate (es. discriminazioni, vertenze di lavoro, conflitti interpersonali tra colleghi, segnalazioni su trattamenti di dati effettuati nel contesto del rapporto individuale di lavoro in assenza di una lesione dell'interesse pubblico o dell'integrità dell'ente privato o dell'amministrazione pubblica)³⁰⁰ non rientrano nell'ambito di applicazione della nuova disciplina, la quale mira a proteggere l'integrità delle entità giuridiche e a prevenire comportamenti che possano compromettere il corretto svolgimento delle attività nei settori pubblico e privato per il perseguimento delle finalità pubbliche. Le segnalazioni legate a un interesse personale del segnalante non sono considerate *whistleblowing*³⁰¹ e saranno trattate come segnalazioni ordinarie, quando previsto. Le imprese, specialmente le più organizzate e strutturate, potrebbero già disporre di procedure e canali per la segnalazione interna di violazioni non rientrano nella sfera di applicazione della disciplina *whistleblowing* ma che sono comunque dannose in quanto lesive di principi o prescrizioni contenute, ad esempio, nel Codice etico o nel regolamento del personale.³⁰²

²⁹⁹ La Sezione Lavoro della Corte di Cassazione ha stabilito che per valutare le legittimità del licenziamento del *whistleblower*, bisogna considerare l'intero contesto in cui s'inserisce il provvedimento espulsivo, anche se l'addebito disciplinare non è direttamente collegato con le denunce che il dipendente ha proposto contro i superiori. La segnalazione ex art. 54-bis del d.lgs. n. 165 del 2001 (cd. "*whistleblowing*") sottrae alla reazione disciplinare del soggetto datore tutte quelle condotte che, per quanto rilevanti persino sotto il profilo penale, siano funzionalmente correlate alla denuncia dell'illecito, risultando riconducibili alla causa di esonero da responsabilità disciplinare. Cass. civ., Sez. lavoro, Sent., (data ud. 07/02/2024) 09/05/2024, n.12688.

Disponibile al sito:

<https://www.aranagenzia.it/attachments/article/14861/cass.%20sez.%20lavoro%20sent.%2012688-%2009-05-%202024%20pdf.pdf>

³⁰⁰ Cfr. sul punto le LLGG ANAC, 2023, op. cit. p. 29.

³⁰¹ Cfr. sul punto le LLGG ANAC, 2023, op. cit. p. 32.

³⁰² Cfr. sul punto le LLGG ANAC, 2023, op. cit. 27.

Le violazioni potranno essere segnalate attraverso le stesse procedure usate precedentemente dall'ente o di cui l'ente intenda dotarsi³⁰³.

«La limitazione, appare fondamentale, per evitare un uso distorto dello strumento per finalità egoistiche o abusive del segnalante»³⁰⁴.

In giurisprudenza (cfr. Cass. Civ., Sez. Lav., 27/06/2024, n. 17715) per cui «non si è in presenza di una segnalazione ex art. 54-bis, d.lgs. n. 165/2001, scriminante, allorquando il segnalante agisca per scopi essenzialmente di carattere personale o per contestazioni o rivendicazioni inerenti al rapporto di lavoro nei confronti di superiori»³⁰⁵.

Sicché, «è legittimo il licenziamento del dipendente che presenti una denuncia querela contro la società non per rimuovere una situazione di illegalità [...] ma con la volontà di danneggiare il datore di lavoro per vendicarsi del mancato riconoscimento delle proprie rivendicazioni»³⁰⁶.

Peraltro, «i motivi che hanno indotto la persona a segnalare [...] sono irrilevanti ai fini della trattazione della segnalazione e della protezione da misure ritorsive»³⁰⁷.

Quindi, «non è necessario che i motivi dell'agire del segnalante siano disinteressati», sicché le tutele del *whistleblower* «si applicano anche quando l'interesse all'integrità [dell'ente] coincide o si accompagna con l'interesse privato del segnalante». (TAR Lazio Roma, Sez. I-quater, 7/1/2023, nn. 235 e 236).³⁰⁸

«Una condotta di strumentalizzazione della denuncia [nella fattispecie per l'effettuazione della denuncia nella consapevolezza della non veridicità di quanto denunciato] è atta ad

³⁰³ CONFINDUSTRIA, Guida Operativa, op. cit., p. 7.

³⁰⁴ ASSONIME, Circolare n. 12 del 18/4/2023, *La nuova disciplina del whistleblowing*.

³⁰⁵ In tal senso vi è anche giurisprudenza amministrativa: v. da ultimo Consiglio di Stato sez. II, 17/07/2023, n. 7002; T.A.R. Roma, Lazio, sez. I, 07/01/2023, n. 236; T.A.R. Napoli, Campania, sez. VI, 06/02/2020, n. 580: «L'B.B. del whistleblowing non è utilizzabile per scopi essenzialmente di carattere personale o per contestazioni o rivendicazioni inerenti al rapporto di lavoro nei confronti di superiori. Questo tipo di conflitti infatti sono disciplinati da altre norme e da altre procedure. Le circolari emanate in materia hanno, inoltre, chiarito che le segnalazioni non possono riguardare lamentele di carattere personale del segnalante o richieste che attengono alla disciplina del rapporto di lavoro o ai rapporti con superiori gerarchici o colleghi, disciplinate da altre procedure».

³⁰⁶ Cass. Civ., Sez. Lav., 11/10/2022, n. 29.526; conformi Cons. Stato, Sez. VI, 2/1/2020, n. 28 e, da ultimo, Cass. Civ., Sez. Lav., 27/06/2024, n. 17.715, con riferimento ad un caso in cui «l'intento della segnalazione [...] non sembrava quello di agire a tutela della PA e per il suo interesse [...] bensì, in ultima analisi, quello di portare nei luoghi di lavoro discredito al collega [...]», cfr. anche Cass. civ., Sez. lav., 16/01/2024, n. 1686.

³⁰⁷ Linee Guida ANAC – 2023- op. cit., p. 32; art. 16, comma 2, d.lgs. n. 24/2023.

³⁰⁸ *Whistleblowing e diritto del lavoro. L'analisi della più recente giurisprudenza e prassi operativa*, in *lavorosi*, 11/07/2024. Disponibile al sito: <https://www.lavorosi.it/rapporti-di-lavoro/riservatezza/whistleblowing-e-diritto-del-lavoro-lanalisi-della-piu-recente-giurisprudenza-e-prassi-operativa/%C3%B9/>.

integrare una violazione del dovere di fedeltà di cui all'art. 2105 c.c. perché contraria ai doveri derivanti dall'inserimento del lavoratore nell'organizzazione imprenditoriale e comunque idonea a ledere irrimediabilmente il vincolo fiduciario [...]» (Cass., Sez. Lav., 06/11/2023, n. 30.866).

«È legittimo il licenziamento disciplinare intimato al lavoratore che invia ad alcuni soggetti istituzionali [...], una memoria contenente la denuncia di condotte illecite da parte dell'amministrazione di appartenenza palesemente priva di fondamento, [...], non potendosi peraltro configurare nella specie le condizioni per l'applicabilità della disciplina del c.d. *whistleblowing* [...]» (Cass., Sez. Lav., 24/01/2017, n. 1752; *cfr.* anche Cass., Sez. Lav., 23 marzo 2018, n. 7295; conforme, da ultimo, Cass. Sez. Lav., 13 marzo 2023, n. 7225;).

Sul rilievo dell'«uso improprio dell'istituto [tra l'altro] per [...] non aver neppure seguito la procedura prevista» dal datore di lavoro in applicazione della disciplina del *whistleblowing* e avere invece proceduto alla «pubblicazione su *Facebook*, [...] integrando una modalità di denuncia eccedente quelle previste dall'art. 54 bis, d.lgs. n. 165/2001 [...]» (*cfr.* da ultimo, Cass. Civ., Sez. Lav., 27/06/2024, n. 17715).

Sulla necessità di un rapporto di consequenzialità tra segnalazioni e misure ritorsive, *cfr.* da ultimo ancora Cass. Civ., Sez. Lav., 27/06/2024, n. 17715, per cui è «legittimo il licenziamento per [...] [un] comportamento [del lavoratore laddove manchi “ogni collegamento causale tra lo stesso [licenziamento] e la segnalazione” ai sensi [della disciplina del *whistleblowing*]]».

Recentemente, la Cassazione con l'ordinanza n. 18547 del 08.07.2024³⁰⁹ afferma che deve ritenersi ritorsivo il licenziamento che, seppur celato da una crisi aziendale fittizia, viene intimato a seguito del rifiuto del dipendente alla trasformazione del proprio rapporto di lavoro da *full-time* a *part-time*: il lavoratore impugna giudizialmente il licenziamento irrogatogli dalla società datrice per giustificato motivo oggettivo (g.m.o); La Corte d'Appello ha accolto la richiesta in questione poiché non solo mancava il motivo obiettivo citato, ma anche perché la evidente mancanza dello stesso ha rivelato che il licenziamento era motivato esclusivamente da scopi di vendetta, data la vicinanza temporale tra la sanzione espulsiva e il rifiuto del dipendente di trasformare il suo contratto in *part-time*, e l'azione disciplinare dell'azienda che ne è seguita.

³⁰⁹ Corte di Cassazione Sezione Lavoro Ordinanza 8 luglio 2024 n. 18547- Magistrati dott.ri: Pres. ESPOSITO L., Cons. PATTI A. P. – Cons. Rel. RIVERSO R., Cons. PONTERIO C., Cons. CINQUE G.
https://www.lavorosi.it/fileadmin/user_upload/GIURISPRUDENZA_2024/Cass.-ord.-n.-18547-2024.pdf

La Cassazione, nel confermare la decisione di primo grado, osserva, preliminarmente, che il licenziamento del dipendente, intimato a seguito del rifiuto opposto alla trasformazione del proprio rapporto di lavoro in *part-time* può essere considerato come ritorsivo, se mascherato da altre ragioni, come il g.m.o. per asserita crisi aziendale, poi dimostratasi insussistente.

La contrapposizione tra i diritti dei lavoratori e gli interessi dei datori di lavoro nel contesto del *whistleblowing* è, come si è visto, un tema complesso. Mentre i datori di lavoro possono temere per la loro reputazione e per le conseguenze legali delle segnalazioni, i lavoratori spesso vedono nel *whistleblowing* un mezzo per proteggere l'integrità e i diritti propri e dei colleghi.

Creare un ambiente di lavoro in cui le segnalazioni possano avvenire in modo sicuro ed etico è fondamentale per bilanciare questi interessi spesso contrastanti³¹⁰.

3.6 Rischi per i whistleblower

Uno degli aspetti più complessi da risolvere in questo ambito riguarda la dimostrazione del carattere ritorsivo del datore di lavoro nei confronti del dipendente segnalatore.

Tra i diversi rischi cui può essere esposto il soggetto segnalante ve ne sono alcuni come il *mobbing*, il *burn out* e lo *straining* per i quali non è particolarmente semplice dimostrarne il legame con la segnalazione³¹¹.

Di fronte a questa difficoltà, il legislatore decide di introdurre una tutela per il *whistleblower* sul piano processuale, ovvero prevede il meccanismo dell'inversione dell'onere probatorio, ritenuto fondamentale nella normativa in materia.

Questo meccanismo presuppone che le azioni dannose prese contro chi segnala siano state motivate dalla segnalazione stessa e sarà compito dell'autore dimostrarne il contrario³¹² (art. 17, co 2, d.lgs. n. 24/2023)³¹³. Sostanzialmente il legislatore ha voluto presumere che una

³¹⁰ *Whistleblowing e diritto del lavoro. L'analisi della più recente giurisprudenza e prassi operativa*, op. cit.; si vedano anche i seguenti casi giurisprudenziali recenti di particolare rilievo: Tribunale Roma, II Sez. Lav., 14/03/2023, est. dott.ssa A. COLLI; Tribunale Roma, I Sez. Lav., 14/02/2024, nn. 1869 e 1870, est. dott.ssa C. PANGIA.

³¹¹ F. MARTINELLI, *Il fenomeno del whistleblowing*, Giurisprudenza Penale, 2014, p. 7.

³¹² V. G. COSSU, *Il diritto a segnalare: la nuova normativa in materia di whistleblowing*, op. cit., p. 15.

³¹³ L'art. 17, co. 2, d.lgs. n. 24/2023 dispone: «Nell'ambito di procedimenti giudiziari o amministrativi o comunque di controversie stragiudiziali aventi ad oggetto l'accertamento dei comportamenti, atti o omissioni

specifica condotta nei confronti del segnalante (tra quelle espressamente previste dal decreto) abbia natura ritorsiva rispetto all'avvenuta segnalazione da parte del segnalante medesimo.

L'art. 3 del d.lgs. n. 24/2023 ha ampliato i soggetti destinatari delle tutele previste, dividendoli in due macro categorie: i soggetti segnalanti e gli altri soggetti. Nel caso dell'inversione dell'onere della prova giudiziale, essa si applica solamente in favore dei soggetti indicati nei primi quattro commi dell'articolo 3 del d.lgs. n. 24/2023, cioè per: i lavoratori subordinati, i lavoratori autonomi, gli azionisti e le persone con funzioni di amministrazione, direzione, controllo, vigilanza o rappresentanza (anche qualora tali funzioni siano esercitate in via di mero fatto).

In aggiunta a questi soggetti, si applica anche la disposizione del comma 3 dell'articolo citato, secondo cui se gli stessi, in caso di domanda risarcitoria presentata all'autorità giudiziaria, dimostrino di aver effettuato una segnalazione, una divulgazione pubblica o una denuncia e di aver subito di conseguenza un danno, anche in questo caso opera una presunzione, nel senso che si presume, salvo prova contraria, che il danno sia una conseguenza della segnalazione, della divulgazione pubblica o della denuncia.

Nell'ambito del "procedimento giudiziario", è ben noto che la prova del danno, dal punto di vista processuale, richiede di solito la dimostrazione dei seguenti elementi:

- la riconducibilità della condotta all'agente (ad es. datore di lavoro che adotta un provvedimento disciplinare o che esercita lo *ius variandi* configurando un demansionamento);
- "l'elemento soggettivo e quindi dell'intento ritorsivo/persecutorio" sotteso alla condotta;
- "l'evento lesivo" quindi il pregiudizio, che può avere differente natura;
- il "nesso eziologico" tra la condotta illecita e il pregiudizio subito dalla persona/soggetto che agisce per il risarcimento.

Invece, in virtù del meccanismo di inversione dell'onere della prova, è sufficiente che il segnalante provi in giudizio la mera ed oggettiva circostanza di aver effettuato una segnalazione conforme alla norma e di aver subito un comportamento ritenuto ritorsivo senza quindi dover dimostrare il nesso causale tra le due circostanze.

vietati ai sensi del presente articolo nei confronti delle persone di cui all'articolo 3, commi 1, 2, 3 e 4, si presume che gli stessi siano stati posti in essere a causa della segnalazione, della divulgazione pubblica o della denuncia all'autorità giudiziaria o contabile. L'onere di provare che tali condotte o atti sono motivati da ragioni estranee alla segnalazione, alla divulgazione pubblica o alla denuncia è a carico di colui che li ha posti in essere».

Per superare questa presunzione spetterà al soggetto che in realtà ha posto in essere la condotta (che può anche essere omissiva) l'onere di provare che tale comportamento non è in alcun modo collegato ai fatti segnalati.

Si tratta, di fatto, di una presunzione di responsabilità, e la prova contraria dovrà essere esibita attraverso i normali strumenti probatori previsti dalla legge.

Se, all'esito del procedimento, la condotta datoriale è qualificata come ritorsiva alla luce di quanto contestato, sarà nullo l'atto conseguente e gli effetti ad esso connesso, a seconda della tipologia di atto che configura la ritorsione.

Ad esempio, per quanto riguarda l'ipotesi del licenziamento accertato come ritorsivo, alla dichiarazione di nullità seguirà la reintegrazione del lavoratore segnalante nel posto di lavoro.

Sul punto, infatti, il legislatore, con l'art. 24 del d.lgs. n. 24/2023, ha novellato l'art. 4 della legge 604/66 che attualmente recita: *«Il licenziamento determinato da ragioni di credo politico o fede religiosa, dall'appartenenza a un sindacato e dalla partecipazione ad attività sindacali o conseguente all'esercizio di un diritto ovvero alla segnalazione, alla denuncia all'autorità giudiziaria o contabile o alla divulgazione pubblica effettuate ai sensi del d.lgs. n. 24/2023 è nullo»*.

Sostanzialmente, viene superato quel principio, seppur non molto seguito dalla giurisprudenza per il quale «l'onere della prova in ordine al nesso di derivazione tra segnalazione e misura pregiudizievole grava interamente sulla parte che lo allega, alla stregua della regola generale di riparto dell'onere probatorio ex art. 2697 c.c., non derogata dalla disposizione speciale in esame» (Corte d'App. Milano, 3 marzo 2023, n. 252).

Nella vita aziendale, questo poteva comportare una probabile condizione di isolamento e di emarginazione del *whistleblower* nell'ambiente lavorativo proprio in ragione della sua segnalazione con l'aggravio del rigoroso onere probatorio, di fronte alla probabile reazione datoriale.

Rimangono, invece, esclusi dall'applicazione di tali presunzioni gli “altri soggetti” indicati al comma 5 dell'art. 3 del d.lgs. n. 24/2023, cioè:

- i facilitatori (persona fisica che assiste il segnalante nel processo di segnalazione, operante all'interno del medesimo contesto lavorativo e la cui assistenza deve essere mantenuta riservata);

- le persone del medesimo contesto lavorativo della persona segnalante, del denunciante o di chi ha effettuato una divulgazione pubblica, legate a essi da uno stabile legame affettivo o di parentela entro il quarto grado;
- i colleghi di lavoro del medesimo contesto lavorativo, legate al segnalante o denunciante o a chi abbia effettuato una divulgazione pubblica da un rapporto abituale e corrente;
- gli enti di proprietà del segnalante o denunciante o di chi abbia effettuato una divulgazione pubblica o per i quali le stesse persone lavorano, nonché gli enti che operano nel medesimo contesto lavorativo delle predette persone.

In tal caso, qualora uno di tali soggetti si ritenga vittima di misure di ritorsione e decida di intervenire per la relativa tutela, trovano applicazione i normali principi probatori elaborati ed applicati in giurisprudenza.

Pertanto, i dipendenti dovranno dimostrare che la ritorsione è l'unico motivo per cui è stato posto in essere l'atto contestato: «per affermare il carattere ritorsivo e quindi la nullità del provvedimento espulsivo, in quanto fondato su un motivo illecito, occorre specificamente dimostrare, con onere a carico del lavoratore, che l'intento discriminatorio e di rappresaglia per l'attività svolta abbia avuto efficacia determinativa esclusiva della volontà del datore di lavoro, anche rispetto ad altri fatti rilevanti ai fini della configurazione di una giusta causa o di un giustificato motivo di recesso» (*cfr.*, *ex multis*, Cass. n. 14816/2005)³¹⁴.

Sempre al fine di implementare la protezione del *whistleblower*, il decreto attuativo ha previsto, accanto alla sanzione della nullità generale di tutti gli atti, i comportamenti e i provvedimenti ritorsivi, anche solo tentati o minacciati, ulteriori strumenti di supporto, quali l'irrinunciabilità dei diritti e delle tutele disciplinate dalla legge, salvo che in sede protetta³¹⁵.

Il divieto di rinunce e transazioni è un principio innovativo, in quanto la precedente normativa non contemplava una disposizione espressa che impedisse la restrizione, anche contrattuale, del diritto alla segnalazione e richiama l'art. 2113 del codice civile che prevede

³¹⁴ A. MARCHESE, *Inversione onere della prova come fine dell'isolamento del whistleblower*, in rivista Quotidianopiù, 21/07/2023. Giuffrè Francis Lefebvre S.p.A. disponibile al sito: <https://www.quotidianopiù.it/dettaglio/10589210/inversione-onere-della-prova-come-fine-dellisolamento-del-whistleblower>

³¹⁵ D. TAMBASCO, *Whistleblowing: riconoscibile la tutela cautelare per la natura oggettivamente lesiva degli atti datoriali e per la durata dell'inattività lavorativa*, in IUS –31 agosto 2023, p. 2.

l'invalidità delle rinunce e delle transazioni aventi per oggetto diritti indisponibili del lavoratore³¹⁶.

La *ratio* di tale divieto deve essere ravvisata nella *mens legis* di considerare il “diritto a segnalare”³¹⁷ un diritto indisponibile e, quindi, nella volontà di evitare che il segnalante e le altre persone considerate dal decreto attuativo possano dismetterlo per timore di perdere l'occupazione o subire eventuali ritorsioni³¹⁸, inclusi *mobbing*, demansionamenti, trasferimenti indesiderati.

Segnalare comportamenti illeciti può portare a un isolamento tra colleghi e una rottura delle relazioni professionali, creando un ambiente di lavoro ostile. Inoltre, i *whistleblowers* potrebbero affrontare azioni legali da parte dell'azienda o di singoli individui, che possono includere cause per diffamazione o violazione della *privacy*.

È chiaro che le pressioni psicologiche derivanti dal contesto cui sono sottoposti i *whistleblowers* possono portare a problemi di salute mentale, tra cui ansia, depressione e *stress* post-traumatico.

Alcuni *whistleblowers*, in virtù di una segnalazione, possono anche rischiare di diventare figure pubbliche, e questo può comportare una perdita di *privacy* e la possibilità di attacchi personali o professionali da parte di coloro che difendono l'organizzazione o i suoi interessi.

In più, l'etichettatura come *whistleblower* può rendere più difficile la ricerca di nuove opportunità lavorative, poiché potenziali datori di lavoro potrebbero essere riluttanti ad assumere qualcuno che ha segnalato irregolarità.

Non da meno è la possibilità di perdere il lavoro o di affrontare spese legali significative che possono comportare seri problemi economici per i *whistleblowers* e le loro famiglie.

Per mitigare questi rischi, è importante che le organizzazioni implementino politiche efficaci di protezione per i *whistleblowers* e che questi ultimi considerino la possibilità di chiedere assistenza legale o supporto attraverso organizzazioni specializzate.

³¹⁶ LL.GG. ANAC – 2023- p. 48-49.

³¹⁷ G. DAMIRI, *Sistema di protezione del Whistleblower nel panorama normativo italiano*, in Ratioiuris, 2024, p. 13. Disponibile al sito: <https://www.ratioiuris.it/wp-content/uploads/2024/01/IL-SISTEMA-DI-PROTEZIONE-DEL-WHISTLEBLOWER-NEL-PANORAMA-NORMATIVO-ITALIANO.pdf>

³¹⁸ Cfr. Sul punto E. MASSI, *Whistleblowing: cosa cambia per i datori di lavoro*, in <https://www.generazionevincente.it>

3.7 Ruolo delle organizzazioni sindacali e delle associazioni dei lavoratori nel promuovere il whistleblowing

Le organizzazioni sindacali e le associazioni dei lavoratori giocano un ruolo cruciale nella promozione del *whistleblowing*. Il loro intervento è fondamentale per creare un ambiente di lavoro sicuro e giusto, proteggendo i diritti dei lavoratori e promuovendo la trasparenza aziendale.

La tutela del segnalante ha un carattere importante considerato che le segnalazioni possono avere un impatto negativo tangibile sulle organizzazioni e sugli utenti con implicazioni legali, economiche e reputazionali.

Per quanto riguarda il ruolo delle organizzazioni sindacali (OO.SS.), premesso che queste sono per definizione legittimate a interessarsi al rispetto della legalità nei luoghi di lavoro, va chiarito che la norma sul *whistleblowing* in Italia non può essere utilizzata dai sindacati per la segnalazione diretta di illeciti (in forma protetta), poiché questa forma è consentita solo alle persone fisiche che operano a proprio nome³¹⁹.

Secondo la precedente disciplina, (*cf.* legge n. 179/2017), le principali organizzazioni sindacali (OO.SS.) avevano il diritto di segnalare ritorsioni all'ANAC per il settore pubblico e all'Ispettorato nazionale del lavoro per il settore privato (solo per le aziende con modelli ex 231/2001), ma ora, nel nuovo contesto normativo, non è più prevista tale facoltà per i sindacati. È compito del sindacato, in quanto ente intermedio protetto dalla Costituzione, monitorare l'efficienza dei processi organizzativi per garantire la protezione dei lavoratori, delle organizzazioni pubbliche o private e della comunità in generale, «che dei relativi *output* è fruitrice»³²⁰.

L'art. 4 del d.lgs. n. 24/2023 prevede che le OO.SS. debbano essere sentite dalle diverse organizzazioni, pubbliche e private, in sede di impianto dei canali interni di segnalazione: al primo comma dell'art. 4, si precisa che «*I soggetti del settore pubblico e i soggetti del settore*

³¹⁹ Al riguardo si rammenta che nel contesto privacy: i) i reclami possono essere presentati da soggetti diversi dalle persone fisiche (in Italia, ai sensi dell'art. 142 del Codice privacy (d.lgs. 30 giugno 2003, n. 196), oltre all'interessato il ricorso al Garante può essere presentato, su suo mandato, da parte di enti del terzo settore di cui al d.lgs. n. 117/2017, fra cui non rientrano i sindacati; all'estero risultano reclami presentati da sindacati che hanno dato luogo a provvedimenti dei Garanti locali); ii) comunque i sindacati possono provvedere con segnalazioni ex art. 144 del Codice privacy ai fini di eventuali interventi da parte dell'Autorità Garante.

³²⁰ GIUDICE G., *Whistleblowing e ruolo sindacale*, SIULP (Sindacato italiano unitario lavoratori polizia) 19 Novembre 2023. Disponibile al sito: <https://siulp.it/whistleblowing-e-ruolo-sindacale/>.

privato, sentite le rappresentanze o le organizzazioni sindacali di cui all'articolo 51 del decreto legislativo n. 81 del 2015, attivano [...] propri canali di segnalazione [...]».

Dunque, avendo già provveduto a delineare il meccanismo di funzionamento dei menzionati canali interni di segnalazione e le relative criticità^{321, 322}, l'elemento ulteriore di perplessità attiene alla "comunicazione"³²³ alle rappresentanze sindacali.

³²¹ Lavorosi (n.d.), *Whistleblowing, nuove linee guida in consultazione. Il Parere di ASSONIME*, in LavoroSì, 12 dicembre 2024. Disponibile al sito: <https://www.lavorosi.it/rapporti-di-lavoro/riservatezza/whistleblowing-nuove-linee-guida-in-consultazione-il-parere-di-assonime/>; Assonime, l'Associazione delle società quotate, che ha pubblicato il 10 dicembre 2024 il documento 15/2024, rendendo pubblica la propria "Risposta alla consultazione ANAC sulle Linee Guida in materia di whistleblowing sui canali interni di segnalazione" e il ruolo delle organizzazioni sindacali. La questione riguarda il fatto che, sebbene il coinvolgimento del sindacato sia previsto come informativo e non vincolante, la procedura delineata per questo coinvolgimento è percepita come eccessivamente rigida e onerosa. Secondo Assonime, questa formalizzazione potrebbe risultare in adempimenti che non sono in linea con le finalità puramente informative del processo. In particolare, viene sottolineato che queste formalità potrebbero essere sproporzionate in contesti dove non esistono rappresentanze sindacali interne, e quindi la discrezionalità dell'ente dovrebbe essere lasciata libera di decidere come coinvolgere i lavoratori, senza imporre vincoli procedurali troppo stringenti. In sintesi, la critica riguarda la necessità di rendere il processo più flessibile, adattandolo alle specifiche realtà e alle politiche interne degli enti, senza imporre obblighi eccessivi che potrebbero risultare in un onere amministrativo inutile.

³²² cfr. paragrafo 3.2.1: canale interno di segnalazione.

³²³ Ammettendo che con tale locuzione il legislatore abbia voluto intendere l'obbligo di comunicare l'imminente attivazione dei menzionati canali interni di segnalazione e le relative modalità ai Sindacati, non è affatto chiaro, nella prassi, a quali organizzazioni o rappresentanze sindacali vada effettivamente inoltrata tale comunicazione. A tal proposito, prendendo come punto di partenza il testo letterale della norma, che parla espressamente di "*rappresentanze o [...] organizzazioni sindacali di cui all'articolo 51 del decreto legislativo n. 81 del 2015*", conviene indagare sull'articolo ivi citato, intitolato "Norme di rinvio ai contratti collettivi". Tale disposizione, nell'ottica di definire i "contratti collettivi", precisa quali soggetti far ricadere all'interno della previsione di nostro interesse (*id est* l'art. 4, co. 1 del d.lgs. n. 24/2023), e segnatamente: (i) le associazioni sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale, (ii) le rappresentanze sindacali aziendali ("RSA"), (iii) la rappresentanza sindacale unitaria ("RSU"). La comunicazione di cui all'art. 4 andrà pertanto effettuata nei confronti delle organizzazioni sindacali; tuttavia, dalla lettura del combinato disposto di cui agli artt. 4 del d.lgs. n. 24/2023 e 51 d.lgs. n. 81/2015, non è ben chiaro se tali soggetti vadano informati cumulativamente (vale a dire, per citare un esempio, se la comunicazione effettuata alla RSA, ove presente, escluda la necessità di mandare avviso anche alle associazioni sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale) e chi si identifichi, concretamente, nell'*associazione sindacale comparativamente più rappresentativa sul piano nazionale*". Attorno a quest'ultimo aspetto si è concentrata l'attenzione dei giudici del Consiglio di Stato i quali, nel 2022, hanno precisato che il concetto di "organizzazione sindacale comparativamente più rappresentativa" vada verificato tramite un "accertamento materiale, basato su indici oggettivi e tangibili", che sia in grado di dimostrarne la maggiore rappresentatività. In altri termini – precisa il Collegio – "*il concetto di rappresentatività comparata (e non più presunta) risulta incompatibile con ogni riconoscimento aprioristico ed irreversibile della rappresentatività in capo ad un'organizzazione sindacale – ancorché tradizionalmente e storicamente rappresentativa – ed impone, di converso, una costante verifica ed un aggiornamento del confronto tra le organizzazioni sindacali sulla base degli indici oggettivamente verificabili e contendibili*". D'altro canto, non necessariamente la nozione di "organizzazione sindacale comparativamente più rappresentativa" coincide con quella di "maggiore rappresentatività sindacale", che si qualifica invece come locuzione prevalentemente teorica e più frequentemente utilizzata in passato. (Cons. di Stato, Sez. III, Sentenza – 26 settembre 2022, n. 8300. Sul punto, si veda altresì il commento di C. INSARDÀ, "*Sindacati, il Consiglio di Stato delinea l'associazione "comparativamente più rappresentativa"*", in NT+ Diritto, 31 ottobre 2022).

La norma introduce chiaramente il dovere, in capo ai destinatari pubblici e privati del d.lgs. n. 24/2023, di “sentire” le rappresentanze sindacali o le organizzazioni sindacali di cui all’art. 51 del d.lgs. n. 81/2015.

Al riguardo, allora, si sottolinea come le Linee-guida ANAC del luglio 2023 e la Guida³²⁴ Operativa di Confindustria³²⁵ datata ottobre 2023, si siano essenzialmente adeguate al linguaggio adottato dal legislatore delegato.

Secondo i sindacati, questo è il momento adatto per proporre spunti e osservazioni utili che possano garantire che il diritto di segnalazione dei lavoratori sia effettivamente rispettato. Dal punto di vista delle organizzazioni dei lavoratori, parimenti, ci dovrebbe essere un ascolto attivo per potenziare tali canali di segnalazione³²⁶.

³²⁴ Tuttavia, la Guida Operativa di Confindustria specifica che “*Per quanto riguarda l’individuazione del sindacato destinatario dell’informativa da parte dell’impresa, in ragione proprio del richiamo all’art. 51 del d.lgs. n. 81/2015, si ritiene che, ove in azienda esistano rappresentanze sindacali aziendali oppure una rappresentanza sindacale unitaria, l’adempimento vada compiuto verso di queste; mentre, nel caso di imprese prive di tali rappresentanze, dovranno essere informate le corrispondenti organizzazioni territoriali delle associazioni sindacali più rappresentative sul piano nazionale.*”, fornendo un’indicazione più precisa rispetto al testo dell’art. 4, co. 1 del d.lgs. 24/2023. A ben vedere, reale novità in merito, risulta essere quella relativa al concreto contenuto della comunicazione da indirizzare ai Sindacati (intesi nel senso attribuito finora). (P. GRELLA, L. BERETTA, *Le comunicazioni alle organizzazioni sindacali in Whistleblowing: le problematiche applicative della nuova disciplina* - 25 Gennaio 2024 - <https://www.diritto bancario.it/art/whistleblowing-le-problematiche-applicative-della-nuova-disciplina/>).

³²⁵ Inoltre, la medesima Guida Operativa suggerisce all’impresa di fornire l’informazione relativa alla descrizione del canale “*almeno negli elementi essenziali che lo caratterizzano (ad esempio, in merito alle modalità di segnalazione, alla gestione della segnalazione, alle informazioni che saranno condivise con i lavoratori, anche con la pubblicazione nel proprio sito internet, piuttosto che nell’ambito aziendale interno).*”, per poi aggiungere che “*Si ritiene che tale informativa debba intervenire prima della delibera di approvazione dell’atto organizzativo*”, ove tale atto consiste in un documento sottoposto all’approvazione dell’organo di indirizzo volto a mettere in luce le procedure per il ricevimento delle segnalazioni e per la loro gestione. Nessuna menzione sul tema, invece, viene fatta all’interno della Direttiva *Whistleblowing*, che non specifica in nessun punto la necessità, per i soggetti destinatari della disciplina, di inoltrare una comunicazione informativa dell’attivazione dei canali interni di segnalazione alle organizzazioni sindacali, con la conseguenza ulteriore che potrebbe registrarsi l’ennesimo dubbio sull’opera di corretta trasposizione ed implementazione della normativa sovranazionale all’interno del nostro ordinamento. In fin dei conti, la proliferazione delle fonti in materia ha forse messo in secondo piano il vero obiettivo della disposizione ex art. 4 co. I: quello di coinvolgere in maniera effettiva i sindacati aziendali, ove presenti. Per tutte le ragioni finora evidenziate e sulla scorta della più recente sentenza in tema emanata dal Consiglio di Stato, sembra allora coerente ammettere che, nell’individuazione dei destinatari delle suddette comunicazioni, vadano considerate le organizzazioni o le associazioni sindacali su base provinciale ovvero, ove assenti, su base regionale.

(Crf. Confindustria, “*Nuova Disciplina “Whistleblowing” – Guida Operativa Per Gli Enti Privati*”, ottobre 2023, cit., p. 13- reperibile al link: https://www.confindustria.it/wcm/connect/764634fd-46ef42ccadce999e16ea4485/Guida+Operativa+Whistleblowing.pdf?MOD=AJPERES&CONVERT_TO=url&CACHEID=ROOTWORKSPACE-764634fd-46ef-42cc-adce-999e16ea4485-oJNmhSD

³²⁶ I sindacati possono lavorare con le aziende per sviluppare e implementare procedure interne di *whistleblowing* che siano chiare e accessibili, permettendo ai dipendenti di segnalare comportamenti scorretti in modo sicuro e riservato.

Secondo questo aspetto, è da ritenere che le organizzazioni sindacali, in caso di non condivisione dell'assetto definito dell'organizzazione, possano presentare una propria istanza *in primis* all'ANAC per evidenziare quelle che ritengono essere non conformità.

Analogamente potrebbe essere presentata una istanza al Garante *privacy* per rappresentare aspetti di procedura / processo che possono ledere la *privacy* dei potenziali segnalanti³²⁷.

Va sottolineato che se la segnalazione viene fatta spendendo la sigla sindacale, il sindacalista interessato non assumerebbe, come specifica l'ANAC, la qualifica di *whistleblower* e non beneficerebbe delle tutele prevista dal d.lgs. n. 24/2023: sarebbero comunque applicabili le disposizioni in tema di consultazione dei rappresentanti sindacali e di repressione delle condotte antisindacali di cui alla legge n. 300/1970.

Non si impedisce però che singoli sindacalisti, nella veste di “persona fisica”, potrebbero assumere il ruolo di “facilitatori”, prescindendo dal ruolo sindacale e quindi non spendendone la sigla, fruendo così appieno del regime di garanzie previsto dal d.lgs. n. 24/2023.

Quindi, si tratterebbe di fare in modo che il “potenziale segnalante” abbia la possibilità di contattare di sua iniziativa uno dei soggetti del sindacato, resi noti agli iscritti, che si siano preventivamente dichiarati disponibili a esperire il ruolo di “facilitatore” e si siano impegnati, con ciò, alla riservatezza del caso e sotto la condizione che solo il facilitatore possa avere contatto con il segnalante³²⁸.

A prescindere che il sindacato abbia ipotizzato o meno di rendere un tale servizio, il segnalante è comunque libero di rivolgersi a un esponente sindacale in forma personale e riservata per chiedere il relativo coinvolgimento come facilitatore.

Va tenuto anche presente che le OO.SS. rientrano fra i canali attraverso i quali, il segnalante può effettuare, nei casi previsti dall'art. 15 d.lgs. n. 24/2023, una divulgazione pubblica. Infatti, il canale sindacale è espressamente previsto dalla direttiva 1937/2019. Per questa evenienza, il sindacato interessato dovrebbe fornire idoneo supporto e consulenza all'interessato circa la presenza degli estremi previsti dal d.lgs. n. 24/2023 per poter fruire delle relative protezioni.

³²⁷ GIUDICE G., *Whistleblowing e ruolo sindacale*, - op. cit.

³²⁸ P. MANCINO, *Whistleblowing e sindacati: istruzioni per l'uso*, Tiger web – GDPR, 18 settembre 2023. Disponibile al sito: <https://www.gdpr-tigerweb.it/news/>

D'altronde, l'Organizzazione sindacale interessata deve attentamente vagliare l'ipotesi che il segnalante voglia tenere riservate verso l'esterno le sue generalità. In questo caso, la relativa denuncia verrebbe configurata come "anonima", ciò nonostante, secondo le recenti Linee guida ANAC, le "segnalazioni anonime" vengono equiparate a quelle sottoposte a vigilanza "ordinaria", precisando che – in linea con l'art. 16 del d.lgs. n. 24/2023 – nel caso in cui il soggetto venisse poi individuato e sottoposto a ritorsioni potrà comunque fruire delle tutele previste dalla norma).

Inoltre, le previsioni del decreto in esame, non possono essere oggetto di rinunce o transazioni, salvo quanto previsto dell'art. 2113 co. 4 del codice civile che prevede alcune sedi "protette" per tali accordi fra cui la commissione di conciliazione istituita in sede sindacale (art. 412-ter c.p.c.). a conferma che il sindacato è fra i garanti del rispetto delle previsioni a favore del *whistleblower*³²⁹.

Dall'articolata possibilità di coinvolgimento delle OO.SS., emerge quella che dovrebbe essere un'esigenza presente *in primis* ai relativi responsabili della protezione dei dati del personale (si ricorda che anche il sindacato rientra fra i soggetti tenuti alla nomina del RPD)³³⁰, cioè quella di elaborare una procedura per il trattamento di dati personali afferenti al *whistleblowing*. Tale procedura, a tutela degli interessati, va scritta per non rischiare, in primo luogo, che per carenze procedurali (come carenze nei canali di segnalazione non rilevati in sede di confronto per il relativo impianto, carenze nella gestione dei dati dei lavoratori che a loro si rivolgessero su tale tematica) possa essere vanificata la riservatezza dei *whistleblowers*.

Tale tipo di procedura dovrebbe poi trovare evidenza nel registro dei trattamenti e trattata in informativa *ad hoc* o menzionata in quella generale che il sindacato deve comunque aver definito.

Per concludere questa sintetica disamina, le organizzazioni sindacali possono svolgere un ruolo:

³²⁹ GIUDICE G., *Whistleblowing e ruolo sindacale*, - op. cit.

³³⁰ Pessi R., *Lezioni di diritto del lavoro*: cap. V, *Il diritto sindacale*, Giappichelli editore, Torino 2002, pp. 129 ss. Vedi anche Pessi R., *Il diritto del lavoro e la Costituzione: identità e criticità*, Cacucci editore, 2019, pp. 143 ss.;

- “proattivo” nel garantire che i lavoratori che denunciano illeciti siano protetti da ritorsioni, ciò può includere l’adozione di politiche aziendali che vietano esplicitamente qualsiasi forma di discriminazione nei confronti dei *whistleblowers*;

- “collaborativo” nella stesura di procedure aziendali che tengano conto dei sistemi di gestione del rischio organizzativo e della protezione dagli illeciti.

Le associazioni di lavoratori possono, di concerto, impegnarsi in azioni di *advocacy* per promuovere leggi e regolamenti più efficaci in materia di protezione dei *whistleblowers*, sostenendo la necessità di un quadro giuridico che favorisca la segnalazione di irregolarità, promuovendo una cultura organizzativa che valorizzi l’integrità e la responsabilità, collaborando con i sindacati nell’incoraggiare i lavoratori a denunciare comportamenti illeciti, mostrando che l’azienda supporta tali iniziative.

Inoltre, le organizzazioni sindacali potrebbero monitorare le pratiche di *whistleblowing* e fornire *feedback* sulle procedure esistenti, contribuendo a migliorarle nel tempo.

In conclusione, le organizzazioni sindacali e le associazioni dei lavoratori sono essenziali non solo nel supportare i *whistleblowers*, ma anche nel creare un ambiente di lavoro in cui la segnalazione degli illeciti sia vista come una pratica comune e necessaria per garantire il rispetto della legge e dei diritti dei lavoratori.

3.8 Criticità e sfide del whistleblowing nel diritto del lavoro

Il d.lgs. n 24/2023, presenta alcune problematiche irrisolte. Il Legislatore, pur elencando rigorosamente le tipologie di violazioni rilevanti ai sensi del decreto, subordina l’applicazione della normativa alle seguenti tre condizioni:

- che le predette violazioni ledano l’interesse pubblico oppure l’integrità della pubblica amministrazione o dell’organizzazione privata (art. 1, co.1);
- che siano conosciuti in un contesto lavorativo pubblico o privato (art. 1, co.1);
- che non attengano a contestazioni personali, ovvero a specifici settori sensibili o già regolamentati (art. 1, co 2).

Riguardo al primo punto, la limitazione rappresentata dalla “lesione dell’interesse pubblico o dell’integrità dell’ente”, presenta divergenze con la normativa europea che, a

differenza della normativa nazionale, non contiene restrizioni ed è più ampia, senza margini di opinabilità³³¹.

Recentemente la Commissione UE ha analizzato le criticità dell'attuazione della direttiva UE 2019/1937 tramite un report³³² al Parlamento ed al Consiglio europeo.

Il quadro che ne scaturisce evidenzia numerose carenze che «sviliscono il valore aggiunto della direttiva UE 2019/1937, volta a stabilire norme comuni e chiare per superare la precedente situazione di protezione frammentata e disomogenea all'interno dell'Unione Europea» e dal quale risulta un depotenziamento di “uno strumento essenziale” per il diritto europeo e nazionale³³³.

Il report si è concentrato sulle principali criticità riscontrate dalla Commissione nelle procedure di trasposizione della normativa sovranazionale, ravvisate in particolare: *nell'ambito di applicazione oggettivo; nei canali di segnalazione interni ed esterni; nelle condizioni per la protezione del segnalante e nelle sanzioni.*

Anche se nella sua analisi la Commissione europea non ha indicato specificamente lo Stato membro di riferimento, le criticità rilevate dall'Unione Europea possono essere riferibili alla “legge di trasposizione” italiana, cioè al d.lgs. n 24/2023 che costituisce la normativa di attuazione della direttiva UE 2019/1937 nel nostro Paese.

Le criticità si incentrano su alcuni ambiti del decreto attuativo che riguardano la *procedura di segnalazione interna*, la *gestione della segnalazione anonima*, il rispetto dell'*obbligo di riservatezza* e le *misure di protezione e sostegno* previste a favore del segnalante. Per la Commissione, questi ambiti non sono stati oggetto di indagine e di approfondimento in considerazione della conformità della normativa nazionale a quella sovranazionale³³⁴.

³³¹ L. FARINON - *Whistleblowing: normativa e criticità* in Diritto.it, 09/04/2024, p. 6. Disponibile al sito: <https://www.diritto.it/whistleblowing-normativa-criticita/>.

³³² Report on the transposition of the Whistleblower Protection Directive (Directive 2019/1937 (EU) on the protection of persons who report breaches of Union law. Disponibile al sito: https://commission.europa.eu/aid-development-cooperation-fundamental-rights/your-rights-eu/protection-whistleblowers_en.

³³³ WST LAW & TAX, *Whistleblowing: la Commissione analizza le criticità dell'attuazione della direttiva UE 2019/1937*, in Lavorosi, 06/08/2024. Disponibile al sito: <https://www.lavorosi.it/rapporti-di-lavoro/riservatezza/whistleblowing-la-commissione-analizza-le-criticita-dellattuazione-della-direttiva-ue-2019193/>

³³⁴ TRANSPARENCY INTERNATIONAL ITALIA, *Un commento al report della commissione europea sul recepimento della direttiva sul whistleblowing in Europa* - Un Report della Commissione analizza le leggi di trasposizione della Direttiva europea negli Stati membri e raggruppa le principali criticità riscontrate nella maggior parte delle legislazioni nazionali, Disponibile al sito: <https://transparency.it/informati/news/commento-report-commissione-europea-recepimento-direttiva-whistleblowing-europa>.

Analizzando e confrontando il testo normativo degli articoli delineati nella direttiva UE 2019/1937 con la legislazione italiana (d.lgs. n. 24/2023) vengono rintracciate alcune difformità e violazioni nell'attuazione della direttiva³³⁵.

Alcune di queste divergenze, integrano una “violazione dell’art. 25 della direttiva UE”³³⁶ e “violano l’applicazione della clausola di non regressione”³³⁷ dei diritti attribuiti, volti a disporre un trattamento più favorevole nei confronti del segnalante.

Nel complesso, la nuova legge, in alcuni ambiti, è più debole rispetto alla legge italiana preesistente. La sua attuazione, ha ridotto sotto diversi aspetti i diritti a disposizione dei segnalanti rispetto al sistema precedente³³⁸, traducendosi in un regime meno favorevole per i *whistleblower*.

I punti più rilevanti dell’analisi dei testi normativi fanno riferimento all’ambito di applicazione soggettivo (art. 4), all’ambito di applicazione oggettivo (artt. 2, 3 e 5 punti 1 e 2), ai canali e procedure di segnalazione (artt. 8, 9, 11), alle misure di tutela e alle garanzie generali per segnalanti e terzi (artt. 19 – 23), obbligo di riservatezza (art. 16), nonché al relativo sistema sanzionatorio³³⁹.

³³⁵ G. FRASCHINI, *Analisi della legge di trasposizione della direttiva europea sul whistleblowing*, in Transparency International Italia. Disponibile al sito: <https://www.transparency.it/informati/news/analisi-trasposizione-direttiva-europea-whistleblowing>.

³³⁶ Il Considerando 104 afferma espressamente che la direttiva UE 2019/1937 introduce norme minime e gli Stati membri dovrebbero avere la possibilità di introdurre o mantenere in vigore disposizioni più favorevoli per la persona segnalante, purché non interferiscano con le misure per la protezione delle persone coinvolte. Il recepimento della direttiva UE 2019/1937 non dovrebbe costituire in alcun caso motivo di riduzione del livello di protezione già garantito alle persone segnalanti dal diritto nazionale nei settori a cui essa si applica. A tale considerando si ricollega l’art. 25 della direttiva UE 2019/1937 sul “trattamento più favorevole” e “clausola di non regressione”, per il quale gli Stati membri possono introdurre o mantenere disposizioni più favorevoli ai diritti delle persone segnalanti di quelle previste dalla direttiva UE 2019/1937 - fatti salvi l’articolo 22 e l’articolo 23, paragrafo 2 - quindi l’attuazione della direttiva UE 2019/1937 non può in alcun caso costituire motivo di riduzione del livello di protezione già offerto dagli Stati membri nei settori cui essa si applica. *Ibidem*.

³³⁷ Il recepimento italiano è considerato regressivo, in quanto riduce il livello di protezione precedentemente garantito dalla legge nazionale e viola la clausola di non regressione della Direttiva. *Ibidem*.

³³⁸ Pur essendo un sistema sostanzialmente differente da quello cui le Autorità Europee della Direttiva (UE) 2019/1937 miravano per la maggiore articolazione del sistema di segnalazione e protezione italiano, occorre comunque notare come il sistema italiano precedente si presentava, in concreto, tra i sistemi che favorivano la maggiore e la migliore tutela per il *whistleblower*. Infatti, con riferimento a tale peculiare disciplina, l’Italia era stata qualificata tra i paesi dotati di *strong protection* dei *whistleblowers*, preceduta solamente dalla Francia e dall’Irlanda sui diciassette paesi esaminati (U. TURKSEN, *Whistle-blower Protection in the EU: Critical Analysis of Challenges and Future Prospects*, *Whistleblowing e Prevenzione Dell’illegalità*. Atti del I convegno annuale del dipartimento di Scienze Giuridiche “Cesare Beccaria”, Milano, 2020, 41 ss.).

³³⁹“Dal d.lgs. n. 24/2023, non sembrano ricavarsi dati utili volti a definire attività di monitoraggio, tempistiche e sanzioni, da parte dell’ANAC, circa la non corretta implementazione dei canali interni di segnalazione, facendo sì che la norma resti solo un dettato sulla carta, non già correttamente attuata.” (A. DI SANTO, *Whistleblowing: criticità e normativa incompleta*, in rivista on Altalex, 16/11/2024. Disponibile al sito: <https://www.altalex.com/documents/news/2024/11/16/whistleblowing-criticita-normativa-incompleta>).

In merito all'ambito di applicazione soggettivo della normativa, la relazione evidenzia come «la maggior parte degli Stati membri ha recepito le nozioni di “lavoratore” e di “lavoratore autonomo” senza i riferimenti, rispettivamente, all'articolo 45, paragrafo 1, e all'articolo 49 TFUE, limitando in tal modo tali nozioni alla definizione attribuita loro nel diritto nazionale e compromettendo l'applicazione uniforme di tali nozioni autonome di diritto dell'Unione in tutti gli Stati membri»³⁴⁰.

Mentre la direttiva UE mira a proteggere un'ampia gamma di lavoratori del settore pubblico e privato, compresi i dipendenti, i volontari e le persone strettamente legate al *whistleblower*, la legge di recepimento italiana non applica queste tutele uniformemente nei settori pubblico e privato, ciò crea disparità.

La direttiva UE protegge i *whistleblowers* che utilizzano canali di segnalazione esterni in prima istanza, ed essa stabilisce «il principio secondo cui le persone segnalanti sono libere di scegliere se effettuare prima una segnalazione interna o se effettuare direttamente una segnalazione esterna». Tuttavia, la legge di attuazione italiana stabilisce le condizioni per l'utilizzo del canale esterno, limitando la scelta del *whistleblower* e contraddicendo le disposizioni dell'UE³⁴¹.

Il d.lgs. n. 24/2023 come visto in precedenza, fissa le condizioni d'uso di ciascun canale, stabilendo una progressione per l'accesso alle linee di comunicazione previste dagli artt. 6 (condizioni per la segnalazione interna) e 15 (divulgazioni pubbliche). La normativa privilegia i canali interni, non potendo fare appello a quelli esterni all'organizzazione se non successivamente, quando si verificano determinate condizioni, tra cui, ad esempio, l'inerzia dei manager interni.

Sembra quindi trattarsi di un “percorso obbligato” del sistema di segnalazione con un percorso sequenziale che va dalla segnalazione interna³⁴², e passando da quella esterna, fino alla divulgazione pubblica, nonostante l'espresso invito della normativa comunitaria a

³⁴⁰ WST Law & Tax, *Whistleblowing: la Commissione analizza le criticità dell'attuazione della direttiva UE 2019/1937*. Op. cit.

³⁴¹ G. FRASCHINI, *Analisi della legge di trasposizione della direttiva europea sul whistleblowing*. Op. cit.

³⁴² Sempre in tema di canali di segnalazione interna, la Commissione affronta anche la questione, assai dibattuta anche in Italia, della gestione centralizzata dei canali nei gruppi societari con organici superiori ai 249 dipendenti. Per ragioni di efficientamento organizzativo, la direttiva riconosce tale facoltà ai soli soggetti giuridici che hanno organici da 50 a 249 dipendenti ma nei vari contesti nazionali sono attivi tavoli di confronto in merito alla condivisione dei canali per i gruppi che superano la predetta soglia. WST Law & Tax, *Whistleblowing: la Commissione analizza le criticità dell'attuazione della direttiva UE 2019/1937*. Op. cit.

consentire al *whistleblower* di scegliere il canale più appropriato a seconda delle circostanze specifiche del caso.

Un ulteriore punto, per niente irrilevante, riguarda la “mancata previsione” e quindi disciplina di “conflitto di interessi”, come nel caso in cui le segnalazioni riguardino i vertici dell’azienda o gli stessi soggetti preposti alla gestione delle segnalazioni³⁴³. In questo caso la segnalazione non può essere adeguatamente gestita all’interno dell’azienda, è quindi opportuno indirizzarla direttamente al canale esterno. Tuttavia, la normativa italiana non chiarisce chi deve indirizzare la segnalazione, come si deve controllare che ciò avvenga nei modi corretti, e come tutelare il segnalante che si sia rivolto al canale interno interessato.

La normativa appare carente anche nel disciplinare la gestione dei canali di comunicazione delle segnalazioni, come i sistemi di crittografia³⁴⁴ per le segnalazioni scritte e anche per le denunce orali. Carenze si notano anche nella gestione della possibilità di audizione del segnalato, della previsione di possibili indagini, e dei poteri e compiti degli organi di vigilanza.

La direttiva UE si applica alle violazioni del diritto dell’Unione e ad altre aree significative. Tuttavia, la legge italiana, esclude alcuni tipi di violazioni, come le irregolarità amministrative e le questioni relative alla difesa nazionale e al sistema giudiziario, riducendo l’ambito di protezione rispetto alla precedente legge nazionale.

La direttiva UE tutela i *whistleblowers* che segnalano sulla base della ragionevole convinzione che le informazioni siano vere. La legge italiana invece, sottopone questo aspetto a una valutazione discrezionale, “regressiva” rispetto alla preesistente normativa vigente, che non valutava questo elemento soggettivo.

A tal proposito, l’ex art. 54 bis, del d.lgs. 165 del 2001, abrogato dal d.lgs. n. 24/2023, prescriveva che «il pubblico dipendente che, nell’interesse dell’integrità della pubblica amministrazione, segnala condotte illecite di cui è venuto a conoscenza in ragione del proprio rapporto di lavoro non può essere sanzionato, demansionato, licenziato, trasferito, o

³⁴³ ANAC [*Linee Guida whistleblowing* – Delibera n. 311 del 12 luglio 2023, pubblicata in Gazzetta Ufficiale Serie Generale n.172 del 25 luglio 2023] rileva che in caso di conflitto di interessi la segnalazione non possa essere adeguatamente gestita all’interno dell’azienda, considerando opportuno indirizzarla direttamente al canale esterno. Tuttavia, non è chiaro chi debba indirizzare la segnalazione e come controllare che ciò avvenga nei modi corretti; come tutelare il segnalante che si sia rivolto al canale interno inficiato.

³⁴⁴ La Cass. Pen. 21 maggio 2018 n. 35792 ha escluso che la tutela del *whistleblower* si applichi all’attività di indagine e ricerca di prove di illeciti aziendali personalmente posta in essere dal dipendente (che nella fattispecie, per dimostrare la vulnerabilità del sistema informatico aziendale, aveva carpito password e account di un altro dipendente e creato un falso documento di fine rapporto a nome di persona che non aveva mai lavorato in quell’ente).

sottoposto ad altra misura organizzativa avente effetti negativi, diretti o indiretti, sulle condizioni di lavoro determinata dalla segnalazione»³⁴⁵.

Inoltre, secondo la dottrina, il segreto d'ufficio non può essere fatto valere nel caso di segnalazioni di *whistleblowers*. Tale disposizione esclude poi che il *whistleblower* possa essere accusato di violazione del dovere di fedeltà e di lealtà (art. 2105 c.c.)³⁴⁶.

In questo caso, opera da “scriminante” la giusta causa della rivelazione come «nell'ipotesi in cui esista un interesse all'integrità delle amministrazioni, che lo consenta». La norma stabilisce un equilibrio tra l'esigenza di segretezza d'ufficio, da un lato, e la libertà del segnalatore di denunciare gli atti illeciti di cui è venuto a conoscenza nonché la prevenzione e repressione delle malversazioni³⁴⁷.

Con d.lgs. n. 24/2023 viene abrogato l'art. 3 della legge n. 179/2017, sostituito dall'art. 20 del d.lgs. n. 24/2023 “Limitazioni della responsabilità”³⁴⁸, che considera «non punibile e altresì esente da responsabilità civile e amministrativa [...] l'ente o la persona [...] che riveli o diffonda informazioni sulle violazioni coperte dall'obbligo di segreto [...], conserva la scriminante della giusta causa».

Per espressa previsione della l. 179/2017 art. 3, la causa giusta è stata ritenuta presente anche se oggetto delle comunicazioni divulgate erano, in sé stesse, soggette a “segreto professionale” tutelato dall'art. 622 c.p. Si precisa, però, che costituisce violazione del relativo “obbligo di segreto” la rivelazione con modalità eccedenti rispetto alle finalità dell'eliminazione dell'illecito e, in particolare, la rivelazione al di fuori del canale di

³⁴⁵ L. FARINON - *Whistleblowing: normativa e criticità*. Op. cit. p. 6.

³⁴⁶ *Ibidem*.

³⁴⁷ *Ivi*, pp. 6-7.

³⁴⁸ Art. 20, d.lgs. n.24/2023, “Limitazioni della responsabilità”:

1. 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.
2. Quando ricorrono le ipotesi di cui al comma 1, è esclusa altresì ogni ulteriore responsabilità, anche di natura civile o amministrativa.
3. Salvo che il fatto costituisca reato, l'ente o la persona di cui all'articolo 3 non incorre in alcuna responsabilità, anche di natura civile o amministrativa, per l'acquisizione delle informazioni sulle violazioni o per l'accesso alle stesse.
4. In ogni caso, la responsabilità penale e ogni altra responsabilità, anche di natura civile o amministrativa, non è esclusa per i comportamenti, gli atti o le omissioni non collegati alla segnalazione, alla denuncia all'autorità giudiziaria o contabile o alla divulgazione pubblica o che non sono strettamente necessari a rivelare la violazione.

comunicazione predisposto specificamente a tal fine. In assenza di tali presupposti, la rivelazione in violazione degli artt. 326, 622, 623 c.p. e dell'art. 2105 c.c. è fonte di responsabilità civile e/o penale³⁴⁹.

“La segnalazione, può essere avanzata con ogni mezzo (anche in maniera non riservata) purché le modalità di trasmissione e diffusione della segnalazione siano rispettose dei principi di “proporzionalità” (in relazione alla gravità dell’illecito segnalato e alla consistenza degli elementi posti a sostegno della segnalazione) e di “adeguatezza” (in relazione alla finalità di garantire una tutela effettiva degli interessi pubblici che vengono in rilievo nella specifica vicenda) (Tar Lazio, n. 235/2023, 7 gennaio 2023)³⁵⁰.

“Di conseguenza, deve ammettersi in via generale e astratta la possibilità di applicare le tutele di cui all’art. 54-bis, d.lgs. n. 165 del 2001 anche a segnalazioni non riservate o pubbliche (ovvero inoltrate al di fuori degli appositi canali a ciò preposti) purché le modalità e l’ambito di diffusione delle accuse contenute nella “segnalazione atipica” siano giustificati dalla ricorrenza di uno dei ragionevoli motivi previsti dall’art. 15 della direttiva (UE) 2019/1937 per la “divulgazione pubblica” o comunque dalla sussistenza di un adeguato *fumus* di fondatezza delle stesse”³⁵¹.

La giurisprudenza ha, infatti, interpretato “la divulgazione pubblica” come l’estrema *ratio*, possibile solamente dopo aver tentato senza successo i mezzi stabiliti per la segnalazione tipica³⁵². Con l’ordinanza del 5 aprile 2024, n. 9138, la Corte di cassazione non ha ravvisato i motivi che avrebbero potuto giustificare la “segnalazione atipica pubblica”, in quanto, il dipendente ha rivelato gli estremi della denuncia ad un giornalista di un noto quotidiano. Lo stesso dipendente ha presentato denuncia all’ANAC e ha diffuso informazioni con “modalità eccedenti gli scopi della legge n. 179/2017”. Nel caso di specie, la Suprema Corte ha ritenuto che la comunicazione all’organo di stampa della denuncia all’ANAC era avvenuta con modalità eccedenti rispetto alla finalità dell’eliminazione

³⁴⁹ L. FARINON - *Whistleblowing: normativa e criticità*. Op. cit. pp. 6-7.

³⁵⁰ Tar Lazio, sezione I-quater, 7 gennaio 2023, nn. 235 e 236, Pres. Anastasi, Est. Lanzafame; *ibidem*.

³⁵¹ Newsletter della Giustizia amministrativa a cura dell’Ufficio per il massimario, *La tutela del whistleblower sussiste anche se agisce per un interesse personale* (Tar Lazio, sezione I-quater, 7 gennaio 2023, n. 235, Pres. Anastasi, Est. Lanzafame), Newsletter n. 2 del 16 gennaio 2023. <https://www.giustizia-amministrativa.it/documents/20142/302814/Newsletter%20n.%202%20del%2016%20gennaio%202023.pdf/b03dd48d-2ad0-7a84-98a3-7b748d04b69e/Newsletter+n.+2+del+16+gennaio+2023.pdf>

³⁵² L. Farinon - *Whistleblowing: normativa e criticità*. Op. cit. pp. 6-7.

dell'illecito. La divulgazione al di fuori del canale di comunicazione dedicato si è discostata dalla finalità cui era proposta e ciò ha portato al rigetto del ricorso.

Quindi, il ricorrente non aveva diritto alla protezione legale perché non era obbligato a segnalare l'illegittimità in modo eccessivo e sproporzionato. Nel complesso, è necessario esaminare se la persona che segnala è vincolata da un obbligo legale o se si tratti di una scelta basata su un dovere civico, per poi collegare le conclusioni con gli strumenti usati per fare la segnalazione³⁵³.

Inoltre, la normativa per i *whistleblowers* dedica poco spazio al *pressing* psicologico, che non è di facile dimostrazione nel campo delle ritorsioni. A tal proposito, il TAR Napoli 8 giugno 2018 n. 3880 ha negato la tutela del *whistleblower* nel caso di un'assistente amministrativa di liceo la quale aveva denunciato di essere vittima di atti di *mobbing e bossing* da parte della propria dirigente, in quanto la denunciante “non ha agito a tutela dell'integrità dell'interesse della pubblica amministrazione ma a tutela dei diritti nascenti dal proprio rapporto di lavoro asseritamente lesi”, consentendo conseguentemente alla dirigente denunciata di accedere agli atti della denuncia in fase di indagini preliminari³⁵⁴.

La responsabilità del datore di lavoro è stata evidenziata nella giurisprudenza recente (ex art. 2087 c.c.) anche per non aver soppresso una situazione stressogena e nociva per la salute dei dipendenti. La responsabilità ex articolo 2087 del codice civile è riconoscibile anche nel comportamento del datore di lavoro che non ha impedito o eliminato un clima di lavoro teso da reciproche incomprensioni (Cass 16/02/2024 n. 4279) e un contesto di conflitto all'interno (Cass 12/02/2024 n. 3791).

La responsabilità ex art. 2087 c.c. va oltre al *mobbing*, comprendendo anche “lo stress da conflittualità lavorativa”. Il datore di lavoro è responsabile del cattivo ambiente di lavoro e

³⁵³ Ripepi. A., *Il TAR Lazio e la Corte di cassazione delimitano il perimetro applicativo della normativa in materia di whistleblowing: sì alla tutela, ma senza rinunciare alla proporzionalità*, in Rivista Labor - Pacini Giuridica, 16 luglio 2024. <https://www.rivistalabor.it/il-tar-lazio-e-la-corte-di-cassazione-delimitano-il-perimetro-applicativo-della-normativa-in-materia-di-whistleblowing-si-alla-tutela-ma-senza-rinunciare-alla-proporzionalita/> - <https://www.limatolavvocati.it/il-tar-lazio-e-la-corte-di-cassazione-delimitano-il-perimetro-applicativo-della-normativa-in-materia-di-whistleblowing-si-alla-tutela-ma-senza-rinunciare-alla-proporzionalita/>

³⁵⁴ R. SANTONICOLA, *Whistleblowing utilizzato per rivendicazioni nei confronti dei superiori: ambito di applicazione dell'istituto*, in Iusinitinere, 2018. Disponibile al sito: <https://www.iusinitinere.it/whistleblowing-utilizzato-per-rivendicazioni-nei-confronti-dei-superiori-ambito-di-applicazione-dellistituto-11845>; sul punto v. F. TOFACCHI, *Whistleblowing profili e criticità giuslavoristiche*, in aodv231, 2019. Disponibile al sito: https://www.aodv231.it/images/img_editor/images/TOFACCHI%2005%2006%202019.pdf; v. DONINI, V. M. (a cura di), *Whistleblowing: Riflessioni di istituzioni e società civile per una nuova narrazione. Percorso di approfondimento nella Comunità di pratica per RPCT 2022-2023*, 2023. Op. cit. pp. 144-145.

del generale deterioramento dei rapporti verticali; dell'abitudine sistematica di rivolgersi alle persone in modo irrispettoso; dell'impiego di toni alterati e irrispettosi, dell'adozione di forme di autocompiaciuto, sarcasmo, derisorio (Tribunale Vibo Valentia, sezione lavoro 26/10/2023 n.736).

Nel decreto legislativo n. 24/2023 è evidente la mancanza di un efficace sistema di protezione psicologico e legale immediato per il segnalante che potrebbe necessitare di immediato supporto psicologico e legale per evitare eventi ritorsivi potenzialmente pericolosi³⁵⁵.

L'articolo 24, comma 3, d.lgs. n. 24/2023 che sostituisce l'articolo 4 della legge 15 luglio 1966, n. 604, recante norme sui licenziamenti individuali, aggiunge alle "fattispecie di nullità" anche quelle legate alle segnalazioni di illeciti di cui si sia venuti a conoscenza in un contesto lavorativo. L'articolo 4 novellato riconosce nullo il licenziamento discriminatorio basato su motivi di credo politico o religioso; appartenenza sindacale o partecipazione ad attività sindacali; conseguente "all'esercizio di un diritto ovvero alla segnalazione, alla denuncia all'autorità giudiziaria o contabile o alla divulgazione pubblica" effettuate ai sensi del d.lgs. n. 24/2023. Si considerano tra le fattispecie che costituiscono ritorsioni il licenziamento, la sospensione o misure equivalenti (art.17, d.lgs. n. 24/2023).

La recente normativa va incontro ai *whistleblowers* con l'introduzione "dell'inversione dell'onere probatorio": che presuppone che le azioni dannose prese contro chi segnala siano state motivate dalla segnalazione stessa e sarà compito dell'autore dimostrarne il contrario

La presunzione prevista in favore del soggetto discriminato è chiaramente una presunzione semplice, peraltro molto ampia, che si fonda su elementi di fatto, anche solo statistici, gravando il convenuto della prova contraria. La finalità è chiara: agevolare il ricorrente nella prova dell'intento discriminatorio, desumibile anche per *relationem* o da indici presuntivi, avvalendosi del meccanismo dell'inversione dell'onere probatorio, sarà infatti il convenuto a dover provare l'insussistenza della discriminazione³⁵⁶.

³⁵⁵ La *task force* di supporto deve intervenire anche nel caso in cui non si ritenga necessario dare seguito alla segnalazione, al fine di arginare l'*escalation* di incomprensioni e ritorsioni. In alcuni casi, il *whistleblower* si avvicina all'istituto del "testimone di giustizia". A questo proposito, potrebbe essere opportuno introdurre anche questa figura nella tutela dei querelanti, collaboratori e testimoni di giustizia. (L. FARINON - *Whistleblowing: normativa e criticità*. Op. cit. p. 8.).

³⁵⁶ A. ASNAGHI, *Whistleblowing & co: cultura della responsabilità o cultura del sospetto?* In *Lav. dir. Eur.*, 2023, 3, p.3.

Sono nulli gli atti di ritorsione, compreso il licenziamento discriminatorio o ritorsivo del dichiarante. La Corte di Cassazione (Cass., ord. n. 9148 del 31 marzo 2023) precisa, tuttavia, che la normativa *whistleblower* salvaguardia il lavoratore dalle sanzioni inflittagli da reazioni di ritorsioni dirette e indirette a seguito della sua denuncia, ma non fornisce alcuna giustificazione per gli autonomi atti illegali che egli abbia commesso.

Le forme di tutela non garantiscono il *whistleblower*, nel caso in cui la sua autonoma condotta sia stata irregolare sotto il punto di vista “disciplinare”.

Il datore di lavoro potrà sanzionare il *whistleblower* se ritiene che le sue azioni, inclusa la denuncia stessa, violino le norme disciplinari. Nei casi più gravi il datore potrà giungere fino alla comminazione della sanzione del licenziamento. Il dipendente non può affidarsi esclusivamente alla denuncia come protezione totale per le eventuali conseguenze della sua condotta autonoma (Cass., ord. n. 9148 del 31 marzo 2023). Il datore di lavoro è autorizzato in questi casi a prendere misure disciplinari contro il segnalatore per le azioni e i comportamenti legati alla segnalazione³⁵⁷.

Riguardo la riservatezza dell'identità del *whistleblower* (Cass. Pen. 27 febbraio 2018 n. 9047)³⁵⁸, il canale utilizzato per la segnalazione garantisce l'anonimato del segnalante sul piano disciplinare e non penale. In altri termini, la Cassazione ha spiegato che il canale del whistleblowing protegge l'identità del segnalante sul fronte disciplinare, ma richiede la divulgazione delle sue informazioni personali se la segnalazione diventa una vera accusa penale e l'identità del *whistleblower* è essenziale per la difesa dell'imputato.

Riguardo alle sanzioni, la direttiva UE prevede che esse siano efficaci, proporzionate e dissuasive in caso di ritorsioni contro i segnalanti³⁵⁹. La legge italiana di recepimento prevede delle sanzioni, ma queste sono criticate per la loro inefficacia e per il fatto che non fungono da sufficiente deterrente³⁶⁰.

³⁵⁷ L. FARINON - *Whistleblowing: normativa e criticità*. Op. cit. p. 9.

³⁵⁸ Cass. pen., Sez. VI, (ud. 31 gennaio 2018) 27 febbraio 2018, n. 9047, Presidente PETRUZZELLIS, Relatore Tronci, P.G. De MASELLIS

³⁵⁹ G. FRASCHINI, *Analisi della legge di trasposizione della direttiva europea sul whistleblowing*. Op. cit.

³⁶⁰ *Ibidem*.

CONCLUSIONI

La presente tesi ha fornito un'analisi approfondita sul fenomeno del *whistleblowing*, esaminandone l'evoluzione storica, le normative applicabili e il suo impatto sulla tutela dei diritti dei lavoratori. L'indagine condotta ha messo in luce come, sebbene il *whistleblowing* si sia affermato come uno strumento cruciale per la promozione della trasparenza e della responsabilità all'interno delle organizzazioni, permangano sfide rilevanti e aree che necessitano di ulteriori perfezionamenti.

Nel primo capitolo è stata ricostruita la storia e l'evoluzione del *whistleblowing*, partendo dalle origini come pratica isolata e rischiosa, fino alla piena tutela legale avvenuta solo negli ultimi decenni. La trattazione delle diverse discipline sul *whistleblowing* ha permesso di evidenziare le modalità di segnalazione sia formali che informali. È emerso che le pratiche di segnalazione si sono progressivamente strutturate per bilanciare adeguatamente la protezione dei diritti dei lavoratori con la necessità di mantenere l'integrità delle organizzazioni.

Il secondo capitolo ha illustrato in modo approfondito le normative internazionali, europee e nazionali. L'analisi delle leggi e dei regolamenti ha evidenziato le differenze nei vari approcci adottati dai diversi sistemi giuridici.

Negli Stati Uniti, strumenti legislativi come il *False Claims Act* e il *Whistleblower Protection Act* del 1989 forniscono un solido quadro di protezione legale per i whistleblowers, incentivando la denuncia di illeciti senza timore di ritorsioni.

Nel Regno Unito, il *Public Interest Disclosure Act* del 1998 ha introdotto un modello che valorizza le segnalazioni di illeciti, garantendo una protezione significativa per i whistleblowers.

L'analisi della normativa in Asia ha mostrato una varietà di approcci, mettendo in evidenza la necessità di un maggiore allineamento con le normative globali.

In Europa, la direttiva (UE) 2019/1937, ha rappresentato un passo fondamentale verso la protezione uniforme dei whistleblowers all'interno dell'Unione. La sua implementazione nei diversi Paesi membri, ha mostrato significativi progressi ma anche molteplici sfide per la traduzione delle disposizioni europee in normative nazionali efficaci.

In Italia, le misure previste dalla legge n. 190/2012 e dalla legge n. 179/2017 hanno stabilito un quadro giuridico per il *whistleblowing*, ma è stato il decreto legislativo n. 24/2023, che ha recepito direttamente la direttiva (UE) 2019/1937, a introdurre significative

novità e miglioramenti. L'analisi delle norme di settore ha evidenziato come il *whistleblowing* si integri in contesti specifici, come quelli della pubblica amministrazione e del settore privato.

Le norme precedenti al d.lgs. n. 24/2023 includevano il d.lgs. n. 231/2001, che, sebbene fosse focalizzato principalmente sulla responsabilità amministrativa delle persone giuridiche, ha contribuito a creare un contesto favorevole alla segnalazione di illeciti. Anche il d.lgs. n. 33/2013 sul diritto di accesso civico e sulla trasparenza ha avuto implicazioni per la protezione dei segnalanti, sebbene in maniera indiretta.

Il d.lgs. n. 24/2023 ha apportato dunque un notevole avanzamento, offrendo un quadro normativo chiaro e specifico per la protezione sia nel settore pubblico che privato, stabilendo procedure per la segnalazione di illeciti e garantendo riservatezza e protezione contro le ritorsioni. Tuttavia, la sua applicazione pratica ha rivelato alcune criticità.

Sebbene il decreto preveda protezioni dettagliate e sanzioni per le ritorsioni, l'efficacia reale di tali misure è spesso compromessa dalla difficoltà nella loro implementazione e da una cultura aziendale che non sempre supporta adeguatamente la segnalazione di comportamenti illeciti.

Il terzo capitolo ha esaminato il ruolo operativo del *whistleblowing* nella protezione dei diritti dei lavoratori, rivelando che, nonostante le normative vigenti, esistono lacune significative nelle pratiche operative di segnalazione. Le procedure possono risultare complesse e non sempre sufficientemente conosciute dai lavoratori, e la riservatezza e protezione dei segnalanti rimangono aree critiche che necessitano di ulteriori miglioramenti.

Le tutele legali, si sono rivelate essenziali, ma è evidente che vi è ancora spazio per miglioramenti, sia nel diritto pubblico che nel diritto privato.

Una delle principali sfide del *whistleblowing* nel diritto del lavoro riguarda la resistenza alla segnalazione di illeciti da parte dei lavoratori, che temono ritorsioni come mobbing o licenziamenti, nonostante le protezioni legali. Creare un clima e una cultura aziendale favorevole al *whistleblowing* rimane difficile, poiché molte organizzazioni non promuovono un ambiente in cui la segnalazione di illeciti è incoraggiata. Le procedure di segnalazione risultano spesso complesse e poco conosciute, dissuadendo i potenziali segnalanti. Gli interessi contrapposti tra datori di lavoro e lavoratori complicano ulteriormente l'implementazione delle normative, creando tensioni tra la necessità di mantenere la disciplina interna e la protezione dei diritti dei segnalanti.

Le organizzazioni sindacali e le associazioni dei lavoratori, sebbene cruciali nel supporto e nella difesa dei *whistleblowers*, possono trovarsi limitate da risorse insufficienti o da un supporto istituzionale inadeguato. Le criticità e sfide identificate richiedono un impegno continuo per perfezionare le normative e le pratiche operative, garantendo che il *whistleblowing* possa funzionare in modo efficace e proteggere adeguatamente chi denuncia comportamenti illeciti.

Nonostante i progressi legislativi dunque, rimangono significative restrizioni riguardo la protezione e il supporto ai *whistleblowers*. In primo luogo, le limitazioni imposte dalla normativa italiana riguardo la lesione dell'interesse pubblico e l'ambito di applicazione della legge creano divergenze rispetto alla direttiva europea. Queste restrizioni riducono il campo di protezione, escludendo importanti settori e tipi di violazioni, e limitano la possibilità dei *whistleblowers* di utilizzare i canali esterni di segnalazione fin dall'inizio. La Commissione Europea ha osservato che tali carenze riducono il valore aggiunto della direttiva e compromettono la sua efficacia complessiva.

Inoltre, le discrepanze tra il d.lgs. n. 24/2023 e la direttiva UE emergono in diverse aree cruciali. Le limitazioni sulla segnalazione anonima, l'inefficienza nella garanzia della riservatezza e la mancanza di adeguate protezioni contro i conflitti di interesse sono evidenti.

La legge italiana inoltre non chiarisce sufficientemente come gestire le segnalazioni quando i vertici dell'azienda sono coinvolti, né le modalità di protezione per il segnalante in tali situazioni. Le carenze nella gestione dei canali di comunicazione, come l'assenza di sistemi di crittografia e le incertezze nella gestione dell'audizione del segnalato, ostacolano l'efficienza della normativa.

Le sentenze giurisprudenziali hanno avuto un impatto significativo sull'applicazione delle norme sul *whistleblowing*, specialmente nel confermare la nullità dei licenziamenti ritorsivi in seguito a segnalazioni e nel rafforzare il diritto alla protezione dei *whistleblowers*.

Tuttavia, la giurisprudenza ha anche chiarito alcuni limiti, come dimostrato, ad esempio, dalla Corte di Cassazione con l'ordinanza n. 9138 del 5 aprile 2024, che ha stabilito che la divulgazione pubblica delle segnalazioni deve essere considerata come *extrema ratio*, giustificabile solo dopo aver esaurito tutti i canali di segnalazione previsti. In tale caso, la divulgazione al di fuori dei canali ufficiali è stata ritenuta sproporzionata e ingiustificata, limitando la protezione legale del segnalatore.

Inoltre, la Corte di Cassazione (ordinanza n. 9148 del 31 marzo 2023) ha precisato che la

protezione dei *whistleblowers* non si estende alle azioni disciplinari per comportamenti autonomamente irregolari. Sebbene la normativa preveda l'inversione dell'onere della prova per le ritorsioni, il dipendente può comunque essere sanzionato se le sue azioni violano le norme disciplinari, dimostrando una limitata efficacia della legge nella protezione totale dei segnalanti.

Infine, anche le carenze nella protezione psicologica e legale per i segnalanti sono state confermate dalla giurisprudenza recente. Il TAR Napoli (sentenza n. 3880 dell'8 giugno 2018) ha negato la tutela a un whistleblower che denunciava *mobbing*, ritenendo che la denuncia fosse motivata da interessi personali piuttosto che da una protezione dell'integrità pubblica. Questo evidenzia le difficoltà nel garantire una protezione adeguata in casi di pressioni psicologiche e comportamenti ritorsivi.

Ciò nonostante, la responsabilità ex articolo 2087 del codice civile è riconoscibile anche nel comportamento del datore di lavoro che non ha impedito o eliminato un clima di lavoro teso da reciproche incomprensioni (Cass 16/02/2024 n. 4279) e un contesto di conflitto all'interno (Cass 12/02/2024 n. 3791).

In sintesi, sebbene il d.lgs. n. 24/2023 rappresenti un significativo progresso rispetto alla normativa preesistente, esso presenta alcune criticità che richiedono un ulteriore allineamento agli standard europei e una revisione per garantire una protezione più robusta ed efficace per i *whistleblowers*. È imperativo dunque migliorare le misure di tutela, la gestione delle segnalazioni e le sanzioni per realizzare pienamente l'obiettivo di garantire un ambiente di lavoro giusto e sicuro per tutti.

La costruzione di ambienti di lavoro in cui il *whistleblowing* è incoraggiato e sostenuto è una sfida continua ma fondamentale per garantire una società più giusta e integrata, in cui i diritti dei lavoratori siano rispettati e le pratiche illecite siano efficacemente contrastate.

BIBLIOGRAFIA

- AGLIATA M., *Sull'esercizio "responsabile" del diritto di denuncia del lavoratore*, La nuova giurisprudenza civile commentata, fasc. 5, 1° settembre 2021, p. 1018;
- AMAOLO A., *Il principio del buon andamento e i suoi corollari*, in Riv. Ratio in Ius.it;
- ANAC - *Linee Guida whistleblowing* – Delibera n. 311 del 12 luglio 2023, pubblicata in Gazzetta Ufficiale Serie Generale n.172 del 25 luglio 2023;
- ASNAGHI A., *Whistleblowing & co: cultura della responsabilità o cultura del sospetto?* In *Lav. dir. Eur.*, 2023, 3, p.3;
- Atti del convegno CONSOB - AGCM - *Autorità indipendenti, anticorruzione e whistleblowing: le questioni aperte*- Università degli Studi di Roma "Tor Vergata" Roma, Auditorium CONSOB, 14 ottobre 2022- Quaderni giuridici, 26 febbraio 2023, p.7;
- BACON M., *New abridgement of the Law*, London, 1856, pp. 87-102; HAWKINS W., *A treatise of the Pleas of the Crown*, London, 1824, pp. 368-391;
- BECK R., *Promoting Executive Accountability Through Qui Tam Legislation*, Chapman Law Review, 21, 1, 2018, pp. 41-55;
- BILLI S., *La tutela processuale penale del Whistleblower* - Tesi di dottorato in Scienze Giuridiche - Università Degli Studi di Macerata, 2022, pp. 85-107;
- BOESE J. T. & BARUCH D. W., *Civil False Claims and Qui Tam Actions*, New York, 2020;
- BOLOGNESE L., *Whistleblowing: quale tutela è prevista in Italia*, in Diritto dell'Informatica, ottobre 2021. Disponibile al sito: <https://www.dirittodellinformatica.it/assistenza-consulenza-legale/whistleblowing-quale-tutela-e-prevista-in-italia.html/> .

- BOSCATI A., *Il whistleblowing tra diritto di critica e obbligo di fedeltà del lavoratore*, in DELLA BELLA A., ZORZETTO S. (a cura di), *Whistleblowing e prevenzione dell'illegalità*, Giuffrè Francis Lefebvre, Milano, 2020, pp. 363, 376;
- BURNHAM D., *Serpico Tells of Delay on Police Inquiry*, New York, New York Times, 1971;
- BUSUITO E., *La nuova disciplina del whistleblowing*, Wolters Kluwer, 2023;
- CAILLIER J. G., *Do employees feel comfortable blowing the whistle when their supervisors practice transformational leadership?* Int. J. Public Adm., 2013, 36, pp. 1020–1028;
- CALLAHAN E., & T. DWORKIN, *The state of state whistle- blower protection*. American Business Law Journal, 09/2000, 38(1), p.p. 107-108;
- CAMBELL D., *Julian Assange*, London, The Guardian, 2024;
- CANTONE R., *Il dipendente pubblico che segnala illeciti; un primo bilancio sulla riforma del 2017*, Atti del I Convegno annuale del Dipartimento di Scienze giuridiche BECCARIA C., dell'Università degli Studi di Milano, Giuffrè, 2020, p. 203;
- CARDILLO P., *Whistleblowing: in dirittura di arrivo il Decreto di recepimento della direttiva europea. Ecco cosa prevede*, FPA Digital 360, 12 Gennaio 2023. Disponibile al sito: <https://www.forumpa.it/riforma-pa/whistleblowing-in-dirittura-di-arrivo-il-decreto-di-recepimento-della-direttiva-europea-ecco-cosa-prevede/> ;
- CARINCI, A., & INGRAO, S., *La tutela del whistleblower in Italia e in Europa*, DDLLMM, 2/2018, p. 3-15. Disponibile al sito: <https://www.ddllmm.eu/wp-content/uploads/2022/01/2-2018-03.3-Carinci-Ingrao.pdf>.
- CORSO S., *La via italiana al whistleblowing tra obbligo di fedeltà e diritto alla legalità*, in rivista Giappichelli, fasc. 1. 2016, p. 165. Disponibile al sito: <https://www.dirittolavorovariazioni.com/whistleblowing-tra-obbligo-di-fedelta-e-diritto-alla-legalita;>

- COSSU G., *La disciplina del whistleblowing: le novità introdotte dal D.lgs. n. 24/2023 attuativo della Direttiva Europea n. 1937/2019*, Roma, 2023;
- COSSU V. G., *Il diritto a segnalare: la nuova normativa in materia di whistleblowing: il Decreto Legislativo 10 marzo 2023 n. 24*, ANAC, p. 14;
- COZZI F., *La giurisprudenza sul whistleblowing: le sentenze pilota*, Salvis Juribus – Rivista on line di informazione giuridica, 27 luglio 2022, disponibile al sito: <http://www.salvisjuribus.it/la-giurisprudenza-sul-whistleblowing-le-sentenze-pilota/>;
- CUPELLI C., *Verso una direttiva europea per la protezione del whistleblower*, 2018, <https://www.riparteilfuturo.it/blog/articoli/direttiva-europea-protezione-whistleblower-dossier> ;
- DAMIRI G., *Sistema di protezione del Whistleblower nel panorama normativo italiano*, in Ratio Iuris, 2024, pp. 4, 13. Disponibile al sito: <https://www.ratioiuris.it/wp-content/uploads/2024/01/IL-SISTEMA-DI-PROTEZIONE-DEL-WHISTLEBLOWER-NEL-PANORAMA-NORMATIVO-ITALIANO.pdf>;
- DAVIS M., *Some Paradoxes of Whistle-Blowing*, in *Ethical Treatment of Employees*, vol. 15, n. 1, p. 149;
- DE NICOLA, ROTUNNO I., *Il Whistleblowing*, documento approvato dal Consiglio Direttivo dell'AODV in data 18 luglio 2019, pp. 12-14. Disponibile al sito: https://www.aodv231.it/images/pdf/3333-10-PP%20II%20Whistleblowing_18%2007%202019.pdf;
- DE ROSA M., *La prevenzione della corruzione nella tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti*, in NUNZIATA M., *Riflessioni in tema di lotta alla corruzione*, Roma, 2017, p. 147;

- DELLA BELLA A., *La direttiva europea sul whistleblowing: come cambia la tutela per chi segnala illeciti nel contesto lavorativo*, in Sistema Penale, 2019. Disponibile al sito: <https://www.sistemapenale.it/it/scheda/direttiva-europea-whistleblowing-come-cambia-tutela-per-chi-segnala-illeciti-nel-contesto-lavorativo> ;
- DELLA BELLA A., *Il whistleblowing nell'ordinamento italiano: quadro attuale e prospettive per il prossimo futuro*, Rivista Italiana di Diritto e Procedura Penale, fasc. 3, 1° settembre 2020, p. 1403;
- DHOOR SING, *Whistleblowing e riservatezza nel D. Lgs. N. 24/2023*, p. 8. Disponibile al sito: www.altalex.com;
- DI RIENZO M., *Se ti spiffero il nome del Whistleblower...*, in Spazioetico, 28/02/2018. Disponibile al sito: <https://spazioetico.com/2018/02/28/se-ti-spiffero-il-nome-del-whistleblower/> ;
- DI SANTO A., *Whistleblowing: criticità e normativa incompleta*, in rivista on Altalex, 16/11/2024. Disponibile al sito: <https://www.altalex.com/documents/news/2024/11/16/whistleblowing-criticita-normativa-incompleta>.
- DONINI V. M., *Whistleblowing e cultura dell'integrità: riflessioni di istituzione e società civile per una nuova narrazione*. Percorso di approfondimento nella Comunità di pratica per RPCT 2022-2023- SNA – Scuola Nazionale dell'Amministrazione – Book, 2023, pp. 63, 144, 145, 437. Disponibile al sito: <https://sna.gov.it/wp-content/uploads/2024/09/WHISTLEBLOWING-cultura-integrita.pdf>
- DWORKING T., *Whistleblowing, MNCs, and Peace*, *Whistleblowing Law*, vol. I, ROBERT G. Vaughn, Edward Elgar Publishing, 2015, p. 470;
- EXMEYER P.C., JEON S.H., *Trends in state whistleblower Protection Enhancement Act of 2012*, 2022, pp. 3-5;

- FABOZZI R. – *Il Commento in La qualificazione del rapporto di lavoro svolto tramite piattaforma digitale* - articolo in rivista: *Diritto internet* 1/21, Pacini Giuridica, 2021, pp. 111- 113 Disponibile al sito:
https://issuu.com/dirittotributario/docs/diritto_di_internet_1_21_navigabile/s/11707145 ;
- FABOZZI R., *Il diritto del lavoro alla prova delle piattaforme digitali*, in Giappichelli.it, 2019, p.37; Disponibile al sito:
<https://www.giappichelli.it/media/catalog/product/excerpt/9791221106756.pdf?srltid=AfmBOophFg5n58uoVbWexsolvhlp3atoBDOq54Ugdvo0sZ6wcLAAeytb> .
- FABOZZI R., *Il diritto del lavoro alla prova delle piattaforme digitali*, in PESSI R., FABOZZI R., MATERA P., SIGILLÒ MASSARA G. - *Diritto, lavoro e nuove tecnologie* – Giappichelli, 30 maggio 2024, p. 42. Disponibile al sito:
<https://www.giappichelli.it/media/catalog/product/excerpt/9791221106756.pdf> .;
- FABOZZI R., *Piattaforme digitali e diritto del lavoro*, in *Mass. giur. lav.*, 2019, n. 3, pp. 529- 552, specie p. 533;
- FAINI F., *Legge Anticorruzione: analisi della legge n. 190/2012*, in *Altalex*, 18/02/2013. Disponibile al sito: <https://www.altalex.com/documents/news/2013/02/19/legge-anticorruzione-analisi-della-legge-n-190-2012>;
- FARINON L. - *Whistleblowing: normativa e criticità* in *Diritto.it*, 09/04/2024, p. 6. Disponibile al sito: <https://www.diritto.it/whistleblowing-normativa-criticita/> ;
- FRANCESCA G., *Il whistleblowing negli Stati Uniti – che cos'è e perché è così efficace?* in *Crystal Lawyers for Lawyers and International Matters*, ottobre 2014. Disponibile al sito: <https://www.cgcfirm.com/il-whistleblowing-negli-stati-uniti-che-cose-e-perche-e-cosi-efficace/> ;
- FRANCINI A., *Il whistleblowing nella normativa euro-unitaria e nazionale: analisi Giuridica*, in *Innovazione e diritto*, 4/2019. Disponibile al sito: https://www.innovazionediritto.it/media/old/pdf/2019_04_01.pdf ;

- FRASCHINI G. – *Decreto legislativo 24/2023 – Trasposizione direttiva europea sul whistleblowing 1937/2019 - Un primo commento di Transparency International Italia - editor: CASULA D., Aiste Galinyte, 2023, pp 26-36; disponibile al sito: www.transparency.it/whistleblowing ,*
- FRASCHINI G., *Analisi della legge di trasposizione della direttiva europea sul whistleblowing*, in Transparency International Italia. Disponibile al sito: <https://www.transparency.it/informati/news/analisi-trasposizione-direttiva-europea-whistleblowing> ;
- FRASCHINI G., PARISI N., RINOLDI D., *Il whistleblowing. Nuovo strumento di lotta alla corruzione*, Acireale-Roma 2011;
- FREDIANI M., *La delazione protetta quale diritto-dovere alla segnalazione d'allarme*, in *LG*, 2018, 3, p. 221;
- GARIS E., *Lo Statuto Albertino 4 marzo 1848*, in Archivio di Stato di Torino. Disponibile al sito: <https://archiviodistatotorino.beniculturali.it/iorestoacasa-statuto-albertino/>;
- GIORDANO M., GIUA M., STELLA F., MIRRA V., CORRADINI D., *L'anticorruzione: normativa strumenti operativi e socialità*, Bologna, 2015, p. 81;
- GRASSO G., RIPEPI A., *Il whistleblowing: un istituto in evoluzione nel disegno (dei tratti incerti) del legislatore*, in *Giurisprudenza Penale Web* 2023, 7-8, pp. 2-3;
- GREENWALD G., MACASKILL E., POITRAS L., *Edward Snowden: the whistleblower behind the NSA surveillance revelations*, Hong Kong, The Guardian, 2013;
- GRELLA P., BERETTA L., *Le comunicazioni alle organizzazioni sindacali in Whistleblowing: le problematiche applicative della nuova disciplina* - 25 Gennaio 2024 - <https://www.dirittobancario.it/art/whistleblowing-le-problematiche-applicative-della-nuova-disciplina/>);
- GIUDICE G., *Whistleblowing e ruolo sindacale* - 19 novembre 2023 - <https://siulp.it/whistleblowing-e-ruolo-sindacale/>

- INSARDÀ C., “*Sindacati, il Consiglio di Stato delinea l’associazione “comparativamente più rappresentativa”*”, in NT+ Diritto, 31 ottobre 2022);
- ITALCREDI S.P.A. - *Modello Organizzativo per la gestione ed il controllo ex Decreto Legislativo dell’8 giugno 2001 n. 231- p. 82*; disponibile al sito: https://www.italcredi.it/wp-content/uploads/2024/01/Modello_Organizzativo.pdf);
- LATTANZI R., *Prime riflessioni sul c.d. Whistleblowing: un modello da replicare «ad occhi chiusi»?*, in Rivista italiana di diritto del lavoro, fasc. II, 2010, p. 335 ss.
- LEWIS J., BOWERS J., FODDER M., MITCHELL J., *Whistleblowing Law and Practice*, Oxford, Oxford academics books, may 2022, paragraph “*Who is protected under Pida?*”, pp. 87-115;
- LIGUORI G., *La disciplina del whistleblowing negli Stati Uniti*, in Rivista231.it. Disponibile al sito: <https://www.rivista231.it/Pagine/Stampa.asp?Id=1167>;
- LOFBERG J. O., *Sycophancy in Athens*, Chicago, 1917; in Lofberg J. O., *The sycophant-parasite*, in Classical Philology, XV, 1920, p. 61 ss.
- MADDALENA P., VILLONE M., DE MAGISTRIS L., CACCIARI M., VIALE G., PADOAN D., DE LUCA E., CARLASSARE L., FERRAJOLI L., PALLANTE F., PEPINO L. et Al., *Una brutta sentenza contro gli operai FCA*, in il “Manifesto”, 13 luglio 2018 – disponibile al sito: <https://www.libertaegiustizia.it/2018/07/21/una-brutta-sentenza-contro-gli-operai-fca/>;
- MAGRI M., *Il whistleblowing nella prospettiva di una disciplina europea armonizzata: la legge n. 179 del 2017 sarà (a breve) da riscrivere?*, in Federalismi.it, 18 (2019), pp. 2 ss.;
- MANCINO P., *Whistleblowing e sindacati: istruzioni per l’uso*, Tiger web – GDPR, 18 settembre 2023. Disponibile al sito: <https://www.gdpr-tigerweb.it/news/>;

- MARCHESE A., *Inversione onere della prova come fine dell'isolamento del whistleblower*, in rivista Quotidianopiù, 21/07/2023. Giuffrè Francis Lefebvre S.p.A. Disponibile al sito: <https://www.quotidianopiu.it/dettaglio/10589210/inversione-onere-della-prova-come-fine-dellisolamento-del-whistleblower>;
- MARENGHI C., *Direttiva sul whistleblowing e ordinamento italiano: qualche riflessione in vista dell'attuazione*, in JusOnline, 2020, vol. 6, p. 114;
- MARTINELLI F., *Il fenomeno del whistleblowing*, Giurisprudenza Penale, 2014, p. 7;
- MASSI M., *Whistleblowing: cosa cambia per i datori di lavoro*, Generazione Vincente, 2023. Disponibile al sito: <https://www.generazionevincente.it>;
<https://www.generazionevincente.it> ;
- MATTARELLA B.G., *La prevenzione della corruzione in Italia*, Giorn. dir. amm., 2013, pp. 123, ss, a. p. 132;
- MICELI, M.P., NEAR, J.P., DWORKIN, T.M. Whistle-Blowing in Organizations. Psychology Press, New York, Routledge, 2013, pp. 1-264.
<https://doi.org/10.4324/9780203809495>;
- MOBERLY R., *Sarbanes-Oxley's Whistleblower Provisions: Ten Years Later*, 64 S.C. L. REV.1, 2012, p.4;
- LAVOROSÌ (N.D.), *Whistleblowing e diritto del lavoro. L'analisi della più recente giurisprudenza e prassi operativa*, in LavoroSì, 11 luglio 2024. Disponibile al sito: <https://www.lavorosi.it/rapporti-di-lavoro/riservatezza/whistleblowing-e-diritto-del-lavoro-lanalisi-della-piu-recente-giurisprudenza-e-prassi-operativa/%C3%B9/>;
- LAVOROSÌ (N.D.), *Whistleblowing, nuove linee guida in consultazione. Il Parere di ASSONIME*, in LavoroSì, 12 dicembre 2024. Disponibile al sito: <https://www.lavorosi.it/rapporti-di-lavoro/riservatezza/whistleblowing-nuove-linee-guida-in-consultazione-il-parere-di-assonime/>;

- NOVARO P., *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 Dir. Pub. Com., 5, 2019, pp. 737-760;
- PAOLI U. E., *Studi di diritto attico*, Firenze, 1930, pp. 247 ss. e 319 ss.;
- PARISI N., *Il contesto internazionale, in Prevenzione della corruzione, segnalazione di illeciti e tutela del dipendente pubblico: presentazione del secondo monitoraggio nazionale sull'applicazione del whistleblowing*. Roma, 2017, in CANAPARO P. (a cura di), *Codice dell'Anticorruzione e della Trasparenza*, Roma, 2018, p. 1183;
- PARISI N., *La funzione del whistleblowing nel diritto internazionale ed europeo*, in Lavoro Diritti Europa, n. 2/2020, pp. 2, 17. Disponibile al sito: lavorodirittieuropa.it;
- PARISI N., *La lezione che ci viene dal diritto internazionale e le criticità dell'istituto, in Segnalazione di illeciti e tutela del dipendente pubblico: l'Italia investe nel whistleblowing, importante strumento di prevenzione della corruzione*. Presentazione del primo monitoraggio nazionale. Roma, 22 giugno 2016, par. 4, in P. CANAPARO (a cura di), *Codice dell'Anticorruzione e della Trasparenza*, Roma, 2018, p. 1188.
- PERUZZI M., *La prova del licenziamento ritorsivo nella legge 179/2017 sul whistleblowing*, in Lavoro e Diritto, fasc. 1, 2020, p. 43;
- PESSI R., FABOZZI R., MATERA P., SIGILLÒ MASSARA G. - *Diritto, lavoro e nuove tecnologie* – Giappichelli, 30 maggio 2024, pp. 42-43. Disponibile al sito: <https://www.giappichelli.it/media/catalog/product/excerpt/9791221106756.pdf> ;
- PESSI R., *Lezioni di diritto del lavoro: cap. V, Il diritto sindacale*, Giappichelli editore, Torino, 2022, pp. 129- 176 ss.;
- PESSI R., *Il diritto del lavoro e la Costituzione: identità e criticità*, Cacucci editore, 2019, pp. 143 ss.;
- PIZZUTI P., *Whistleblowing e rapporti di lavoro*, Torino, Giappichelli, 2019, pp. 3-150;

- RICCIO A., *La tutela del lavoratore che segnala illeciti dopo la l. 179 del 2017. Una prima lettura giuslavoristica*, in Rivista elettronica di diritto pubblico, di diritto dell'economia e di scienza dell'amministrazione, 26 marzo 2018, p. 6;
- RIPEPI A., *Il TAR Lazio e la Corte di cassazione delimitano il perimetro applicativo della normativa in materia di whistleblowing: sì alla tutela, ma senza rinunciare alla proporzionalità*, in Rivista Labor - Pacini Giuridica, 16 luglio 2024. <https://www.rivistalabor.it/il-tar-lazio-e-la-corte-di-cassazione-delimitano-il-perimetro-applicativo-della-normativa-in-materia-di-whistleblowing-si-alla-tutela-ma-senza-rinunciare-alla-proporzionalita/> - vedi anche sito: <https://www.limatolavvocati.it/il-tar-lazio-e-la-corte-di-cassazione-delimitano-il-perimetro-applicativo-della-normativa-in-materia-di-whistleblowing-si-alla-tutela-ma-senza-rinunciare-alla-proporzionalita/> ;
- RUBINI M., *La disciplina del whistleblowing: dalle origini (antiche) ai giorni nostri*, in Risk & Compliance Platforme Europe, 17/04/2023. Disponibile al sito: <https://www.riskcompliance.it/news/la-disciplina-del-whistleblowing-dalle-origini-antiche-ai-giorni-nostri/> ;
- SANTONICOLA R., *Whistleblowing utilizzato per rivendicazioni nei confronti dei superiori: ambito di applicazione dell'istituto*, in Iusinitinere, 2018. Disponibile al sito: <https://www.iusinitinere.it/whistleblowing-utilizzato-per-rivendicazioni-nei-confronti-dei-superiori-ambito-di-applicazione-dellistituto-11845> ;
- SCALERANDI C., *Whistleblowing: facciamo il punto. Le novità della Cassazione e la direttiva europea*, in Labor, 17 maggio 2023. Disponibile al sito: www.rivistalabor.it;;
- TAMBASCO D., *La nuova disciplina del whistleblowing dopo il D.lgs. n. 24/2023*, Giuffrè, 2023;
- TAMBASCO D., *La protezione del whistleblower all'esame della giurisprudenza di merito e delle linee guida ANAC: effettività della tutela o diabolica probatio? Focus del 21 febbraio 2022*, in ilgiuslavorista.it, Giuffrè, 2022;

- TAMBASCO D., *Whistleblowing, col nuovo decreto attuativo il principio di legalità si prende la rivincita*, in Lavoro & Precari – Ilfattoquotidiano.it, 17 maggio 2023. Disponibile al sito: <https://www.ilfattoquotidiano.it/2023/05/17/whistleblowing-col-nuovo-decreto-attuativo-il-principio-di-legalita-si-prende-la-rivincita/7161987/> ;
- TAMBASCO D., *Whistleblowing: riconoscibile la tutela cautelare per la natura oggettivamente lesiva degli atti datoriali e per la durata dell'inattività lavorativa*, in IUS –31 agosto 2023, p. 2;
- *The History and Development of Qui Tam*, Washington University Law Quarterly, 1972, p. 93;
- TOFACCHI F., *Whistleblowing profili e criticità giuslavoristiche*, in aodv231, 2019. Disponibile al sito: https://www.aodv231.it/images/img_editor/images/TOFACCHI%2005%2006%202019.pdf
- TRANSPARENCY INTERNATIONAL ITALIA, *Un commento al report della commissione europea sul recepimento della direttiva sul whistleblowing in Europa*, 2023. Disponibile al sito: <https://transparency.it/informati/news/commento-report-commissione-europea-recepimento-direttiva-whistleblowing-europa> ;
- TRANSPARENCY INTERNATIONAL, *Direttiva Europea sul Whistleblowing. Position Paper 1/2018*, p. 1. Disponibile al sito: <https://act.wemove.eu/campaigns/whistleblowers>;
- TURKSEN U., *Whistle-blower Protection in the EU: Critical Analysis of Challenges and Future Prospects*, *Whistleblowing e Prevenzione Dell'illegalità*. Atti del I convegno annuale del dipartimento di Scienze Giuridiche “Cesare Beccaria”, Milano, 2020, 41 ss.;
- UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME (UNODC). *Technical Guide to the United Nations Convention against Corruption*, 2009, pp. 106-107;

- VALLI L., *L'esperienza degli altri Paesi OCSE, in Segnalazione di illeciti e tutela del dipendente pubblico: l'Italia investe nel whistleblowing, importante strumento di prevenzione della corruzione*. Presentazione del primo monitoraggio nazionale. Roma, 22 giugno 2016, par 7 in P. CANAPARO (a cura di) *Codice dell'Anticorruzione e della Trasparenza*, Roma, 2018, p. 1189;
- VILLAMENA S., *Il whistleblowing pubblico*, Dir. e proc. amm., 2019, p. 846;
- VISLANN, *The history of whistleblowing until today*, in Visslan, October 4, 2022. Disponibile al sito: <https://www.visslan.com/en-blog/the-history-of-whistleblowing-until-today> ;
- VITALETTI M., *Il lavoratore "segnalante" nell'impresa privata. Il perimetro della tutela del "whistleblower"*, in *DRI*, 2019, 2, p. 500;
- WOOD H.G., *A Treatise on the Law of Master and Servant*, Albany, 1877, 134, 272 ss.;
- WST Law & Tax, *Whistleblowing: la Commissione analizza le criticità dell'attuazione della direttiva UE 2019/1937*, in *Lavorosi*, 06/08/2024. Disponibile al sito: <https://www.lavorosi.it/rapporti-di-lavoro/riservatezza/whistleblowing-la-commissione-analizza-le-criticita-dellattuazione-della-direttiva-ue-2019193/> ;
- ZORZETTO S., *Costi e benefici del whistleblowing: questioni di policy e premiali*, in DELLA BELLA A. – ZORZETTO S. (a cura di), *Whistleblowing e prevenzione dell'illegalità*, Giuffrè Francis Lefebvre, 2020, p. 477;

Leggi e Regolamenti

- Codice di Procedura Civile (C.p.c.). Art. 185;
- Codice Civile (C.c.). Art. 2105;
- Codice Penale (C.p.). Art. 326;
- Codice di Procedura Civile (C.p.c.). Art. 412-quater;
- Codice di Procedura Civile (C.p.c.). Art. 412-ter;
- Codice Penale (C.p.). Art. 622;
- Codice Penale (C.p.). Art. 623;

- Considerando 104 Direttiva (UE) 2019/1937;
- Considerando 62 Direttiva (UE) n. 1937/2019;
- Considerando n. 40 Direttiva (UE) 2019/1937;
- Considerando n. 92 Direttiva (UE) 2019/1937;
- Decreto Legge n. 80/2021. Piano Integrato di Attività e Organizzazione;
- Decreto Legislativo n. 117/2017: Codice del Terzo Settore;
- Decreto Legislativo n. 165/2001: Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche;
- Decreto Legislativo n. 174/2016: Codice di giustizia contabile;
- Decreto Legislativo n. 175/2016: Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica;
- Decreto Legislativo n. 231/2001: Disciplina della responsabilità amministrativa delle persone giuridiche;
- Decreto Legislativo n. 24/2023: Attuazione della Direttiva (UE) 2019/1937;
- Decreto Legislativo n. 276/2003: Norme per il lavoro e la protezione sociale;
- Decreto Legislativo n. 300/1999: Riforma dell'organizzazione del Governo e della Presidenza del Consiglio dei Ministri;
- Decreto Legislativo n. 33/2013: Riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni, come modificato dal d. lgs. n. 97/2016 e recentemente dalla riforma 2023;
- Decreto Legislativo n. 36/2023: Riforma della governance delle pubbliche amministrazioni;
- Decreto Legislativo n. 50/2016: Codice dei contratti pubblici;
- Decreto Legislativo n. 51/2018: Normativa sul whistleblowing;
- Decreto Legislativo n. 81/2015: Testo Unico sulla salute e sicurezza sul lavoro;
- Direttiva COM (2018) 218 del Parlamento Europeo e del Consiglio, Proposta di direttiva sulla protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell'Unione, 25 aprile 2018. Disponibile al sito: Direttiva (UE) 2018/0106 (COD) sul whistleblowing: https://eur-lex.europa.eu/procedure/IT/2018_106?qid=1726242072844&rid=2 ;
- Direttiva (UE) 2019/1937 del Parlamento Europeo e del Consiglio. Disponibile al sito: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019L1937> ;

- Direttiva (UE) 2013/36 del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, sull'accesso all'attività degli enti creditizi e sulla vigilanza prudenziale sugli enti creditizi e sulle imprese di investimento, che modifica la direttiva 2002/87/CE e abroga le direttive 2006/48/CE e 2006/49/CE (G.U. l. n. 176 del 27.6.2013, p. 338);
- Direttiva (UE) 2013/54 del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 20 novembre 2013, relativa a talune responsabilità dello Stato di bandiera ai fini della conformità alla convenzione sul lavoro marittimo del 2006 e della sua applicazione (GU. l. n. 329 del 10.12.2013);
- Disegno di legge n. C.3208 (rubricato «delega al Governo per il recepimento delle direttive europee e l'attuazione di altri atti normativi dell'Unione europea – Legge di delegazione europea 2021») presentato in data 13 luglio 2021;
- Enterprise Act 2002. (Regno Unito) Disponibile al sito:
<https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2002/40/contents>;
- Enterprise Act, 2002, Capitolo 40. (Regno Unito). Disponibile al sito:
https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2002/40/pdfs/ukpga_20020040_en.pdf;
- False Claims Act (31 USC Articoli 3729-3733);
- False Claims Act, section 3730, subsection b, d, h;
- H.R.3763 - *Sarbanes-Oxley Act* (SOX) (legge federale degli Stati Uniti), 30 luglio 2002;
- H.R.4173 - *Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act* (legge federale degli Stati Uniti), 21 luglio 2010;
- Legge 20 maggio 1970, n. 300: Statuto dei Lavoratori;
- Legge 6 novembre 2012, n. 190: Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione;
- Legge 13 agosto 2019, n. 117: Misure per la protezione degli informatori;
- Legge 3 agosto 2009, n. 116: Disposizioni per la protezione degli informatori;
- Legge 24 dicembre 2012, n. 234: Disposizioni in materia di protezione dei dati e di accesso civico;
- Legge 6 novembre 2012, n. 190: rubricato Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione. legge n. 190/2012;

- Legge 10 settembre 2003, n. 276: Norme per il lavoro e la protezione sociale;
- Legge 10 marzo 2023, n. 24: Normativa sui whistleblowers;
- Legge 18 ottobre 2021, n. 147: Modifiche alla normativa sul whistleblowing;
- Legge 22 aprile 2021, n. 95: Integrazione della protezione degli informatori;
- Legge 6 gennaio 2017, n. 2: Modifiche al regime di protezione degli informatori;
- Legge n. 76/2016: Legge Cirinnà;
- Legge n. 262/2006: Codice del Lavoro;
- Loi Sapin II (Legge n. 2016-1674 del 2016): Francia;
- Public Interest Disclosure Act (1998);
- Regolamento (UE) 679/2016 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016 relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali e alla libera circolazione di tali dati, che abroga la Direttiva 95/46/CE.
- S.743 - Whistleblower Protection Enhancement Act of 2012, 112th Congress (2011-2012): Disponibile su: <https://www.congress.gov/bill/112th-congress/senate-bill/743> ;

Giurisprudenza

- Cass. 6 Giugno 2018 n. 14527. Pres. Manna, Est. Boghetich, P.M. Matera – FCA Italy S.p.a. (Avv.ti De Luca Tamajo, Luciani, Fontana, Di Stasio) v. M.D., M.A., N.M., C.M., F.R. (Avv.ti Marziale, Totaro);
- Cass. Civ., Sez. Lavoro, Sent., 9 Maggio 2024, n. 12688. Magistrati: Pres. Tria L., Cons. Rel. Marotta C., Cons. Zuliani A., Cons. Belle' R., Cons. De Marinis N. Disponibile al sito: <https://www.lentepubblica.it/wp-content/uploads/2024/06/1045323.pdf>;
- Cass. Civ., Sez. Lavoro, Sent., 9 Maggio 2024, n. 12688. Disponibile al sito: <https://www.aranagenzia.it/attachments/article/14861/cass.%20sez.%20lavoro%20sent.%2012688-%209-05-%202024%20pdf.pdf>;
- Cass. Civ. Sez. I, Sentenza 8 Agosto 2003, n. 11975;
- Cass. Civ. Sez. II, Sentenza 21 Marzo 2013, n. 7214;
- Cass. Civ., Sez. Lav., 11 Ottobre 2022, n. 29.526;

- Cass. Civ., Sez. Lav., 16 Gennaio 2024, n. 1686;
- Cass. Civ., Sez. Lav., 27 Giugno 2024, n. 17.715;
- Cass. Pen., Sez. VI, 27 Febbraio 2018, n. 9047. Presidente Petruzzellis, Relatore Tronci, P.G. De Masellis;
- Cass. Pen. 21 Maggio 2018 n. 35792;
- Cass., Ordinanza 5 Aprile 2024, n. 9138;
- Cassazione Sezione Lavoro Ordinanza 8 Luglio 2024, n. 18547. Magistrati: Pres. Esposito L., Cons. Patti A. P., Cons. Rel. Rivero R., Cons. Ponterio C., Cons. Cinque G. Disponibile al sito: https://www.lavorosi.it/fileadmin/user_upload/GIURISPRUDENZA_2024/Cass.-ord.-n.-18547-2024.pdf;
- Cassazione. *Sentenza 6 giugno 2018, n. 14527: FCA Italy S.p.a. v. M.D., M.A., N.M., C.M., F.R.* Disponibile ai siti: <https://www.rivistalabor.it/wp-content/uploads/2018/07/C-14527-2018.pdf>; e <https://studiogalleano.it/news/la-cassazione-1452718-sui-cinque-licenziati-della-fiat> ;
- Cass Ordinanza. Civ., Sez. III, 13 Aprile 2018, n. 9178;
- Corte EDU, sentenza 12 febbraio 2008, ric. n. 14277/04, Guja c. Moldavia;
- Consiglio di Stato, Sez. III, Sentenza 26 settembre 2022, n. 8300.
- Consiglio di Stato, Sez. VI, Sentenza 2 gennaio 2020, n. 28.
- Consiglio di Stato, Sez. II, Sentenza 17 luglio 2023, n. 7002.
- Consiglio d'Europa, Raccomandazione CM/Rec (2014) 7, 2014, punti 2 e 5.
- T.A.R. Napoli, Campania, sez. VI, 06/02/2020, n. 580;
- T.A.R. Roma, Lazio, sez. I, 07/01/2023, n. 236;
- Tar Lazio, sez. III^a ter, 12 marzo 2024, n. 4967;
- Tar Lazio, sezione I-quater, 7 gennaio 2023, nn. 235 e 236, Pres. Anastasi, Est. Lanza fame. Disponibile al sito: <https://www.giustizia-amministrativa.it/documents/20142/302814/Newsletter%20n.%202%20del%2016%20gennaio%202023.pdf/b03dd48d-2ad0-7a84-98a3-7b748d04b69e/Newsletter+n.+2+del+16+gennaio+2023.pdf> ;
- Tribunale Roma, I Sez. Lav., 14/02/2024, nn. 1869 e 1870, est. dott.ssa C. Pangia;
- Tribunale Roma, II Sez. Lav., 14/03/2023, est. dott.ssa A. Colli

- UFFICIO PER IL MASSIMARIO (n.d.), *Newsletter della Giustizia amministrativa a cura dell'Ufficio per il massimario: La tutela del whistleblower sussiste anche se agisce per un interesse personale (Tar Lazio, sezione I-quater, 7 gennaio 2023, nn. 235, Pres. Anastasi, Est. Lanzafame)*, Newsletter n. 2 del 16 gennaio 2023. Disponibile al sito: <https://www.giustizia-amministrativa.it/documents/20142/302814/Newsletter%20n.%202%20del%2016%20gennaio%202023.pdf/b03dd48d-2ad0-7a84-98a3-7b748d04b69e/Newsletter+n.+2+del+16+gennaio+2023.pdf>;
- UFFICIO PER IL MASSIMARIO (n.d.), *Tar Lazio, Sezione I-quater, 7 gennaio 2023, nn. 235 e 236. Pres. ANASTASI, Est. LANZAFAME: Newsletter della Giustizia Amministrativa*, n. 2 del 16 gennaio 2023. Redatto dall'Ufficio per il Massimario della Giustizia Amministrativa. Disponibile al sito: <https://www.giustizia-amministrativa.it/documents/20142/302814/Newsletter%20n.%202%20del%2016%20gennaio%202023.pdf/b03dd48d-2ad0-7a84-98a3-7b748d04b69e/Newsletter+n.+2+del+16+gennaio+2023.pdf>.

Sitografia

- ACFE INSIGHTS (Together, Reducing Fraud Worldwide, *News, analysis and trends to help you on the job and in the global fight against fraud, Whistleblowing*. Disponibile al sito: <https://www.acfeinsights.com/acfe-insights/?category=Whistleblowing> ;
- ANAC (Autorità Nazionale Anticorruzione), *Linee Guida whistleblowing* – Delibera n. 311 del 12 luglio 2023. Disponibile al sito: https://www.anticorruzione.it/documents/91439/146849359/Linee_Guida_Whistleblowing_2023.pdf ;
- ASSOCIATION OF CERTIFIED FRAUD EXAMINERS (n.d.). *ACFE Insights Blog*. Disponibile al sito: <https://www.acfeinsights.com/acfe-insights/?category=Whistleblowing>;
- CORRIERE DELLA SERA. *Protezione dei whistleblower: cosa cambia, 2024*. Disponibile al sito: https://www.corriere.it/cronaca/24_maggio_10/whistleblowers-protezione-nuove-norme;
- COMMISSIONE EUROPEA pagina sulla protezione dei whistleblower. Disponibile al sito: https://commission.europa.eu/aid-development-cooperation-fundamental-rights/your-rights-eu/protection-whistleblowers_en ;

- EUROPEAN COMMISSION. *Whistleblower protection: EU rules*, 2024. Disponibile al sito: https://ec.europa.eu/info/whistleblower-protection_en;
- EUR-Lex, sito ufficiale legislativo/giuridico dell'Unione Europea. Disponibile al sito: <https://eur-lex.europa.eu/homepage.html> ;
- FORUMPA. *Whistleblowing: il Decreto di recepimento della Direttiva Europea, 2023*. Disponibile al sito: <https://www.forumpa.it/whistleblowing-decreto-recepimento/>;
- FPA - Forum PA. *Il sistema di protezione dei whistleblower in Italia*, 2024. Disponibile al sito: <https://www.forumpa.it/whistleblowers-protezione-italia/>;
- GAZZETTA UFFICIALE DELLA REPUBBLICA ITALIANA. *Decreto Legislativo 10 marzo 2023, n. 24*. Disponibile al sito: <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2023/03/10/23G00001/sg.>;
- Il Sole 24 Ore. *Novità e aggiornamenti sul whistleblowing, 2023*. Disponibile al sito: <https://www.ilsole24ore.com/whistleblowing-novita>;
- IUBENDA (n.d.). *Le leggi sul whistleblowing: una panoramica internazionale*, in Iubenda. (ultimo accesso 12/09/2024). Disponibile al sito: <https://www.iubenda.com/it/help/145506-le-leggi-sul-whistleblowing-una-panoramica-internazionale> ;
- LE MONDE. *La directive européenne sur le whistleblowing, 2023*. Disponibile al sito: <https://www.lemonde.fr/whistleblowing-directive-europeenne> ;
- MERIT SYSTEM PROTECTION BOARD (MSPB). *Official Website*: <https://www.mspb.gov>;
- MINISTERO DELLA GIUSTIZIA. *Decreto Legislativo 24/2023 in materia di whistleblowing*. Disponibile al sito: <https://www.giustizia.it/it/whistleblowing-decreto-legislativo>;
- *PUBLIC LAW 111-21*, 111th Congress (05/20/2009). Disponibile al sito: <https://www.congress.gov/bill/111th-congress/senate-bill/386/text> ;
- PROGETTO *European Centre for Press and Media Freedom, I whistleblower*, 2018. Disponibile al sito: <https://www.balcanicaucaso.org/aree/Bulgaria/Bulgaria-whistleblower-il-fenomeno-esotico184969>;
- RAPPORTO di *Blueprint for Freespeech, Gaps in the System: Whistleblower Laws in the EU*, 2018. Disponibile al sito: https://www.blueprintforfreespeech-net.translate.goog/en/library/reports?_x_tr_sl=en&_x_tr_tl=it&_x_tr_hl=it&_x_tr_pto=sc ;
- TRANSPARENCY INTERNATIONAL ITALIA. *Il whistleblowing e la protezione dei segnalatori, 2023*. Disponibile al sito: <https://www.transparency.it/whistleblowing/>.

Documenti Ufficiali e Report

- ASSONIME, Circolare n. 12 del 18/4/2023, *La nuova disciplina del whistleblowing*. Disponibile al sito: https://www.assonime.it/attivita-editoriale/circolari/Pagine/Circolare-12_2023.aspx;
- ANAC- *Documento di approfondimento canali e modalità di presentazione delle segnalazioni- I canali interni § 3.1.*, 12 lug. 2023. Disponibile al sito: <https://www.anticorruzione.it/documents/91439/146849359/10.+Approfondimenti+canali+e+modalit%C3%A0+di+presentazione+delle+segnalazioni+-+I+canali+interni+%C2%A7+3.1.pdf/49336d5c-e87d-3754-88e3-3ef6abf23b39?t=1689329634563>;
- ANAC (Autorità Nazionale Anticorruzione). *Approfondimenti ambito soggettivo – Gli enti del settore pubblico § 1.1.* Disponibile al sito: <https://www.anticorruzione.it/documents/91439/146849359/1.+Approfondimenti+ambito+soggettivo+%E2%80%93+Gli+enti+del+settore+pubblico+%C2%A7+1.1.pdf/3e68683b-c53e-8110-cc7a-ab218436b7ec?t=1689328911633>.
- UNIONE EUROPEA. *Direttiva (UE) 2019/1937 del Parlamento Europeo e del Consiglio, relativa alla protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell'Unione*. Disponibile al sito: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019L1937>
- UNIONE EUROPEA. *Direttiva (UE) 2018/0106 (COD) del Parlamento Europeo e del Consiglio*. Proposta di direttiva per la protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell'Unione. Bruxelles, 23.4.2018. Disponibile al sito: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX%3A52018PC0106>.
- UNIONE EUROPEA. *Proposta di Direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio riguardante la protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell'Unione*. COM (2018) 218 final. Disponibile al sito: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX%3A52018PC0218&qid=1726242465157> ;
- COMMISSIONE EUROPEA. *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council and the European Economic and Social Committee: Strengthening Whistleblower Protection at EU Level*. COM (2018) 214 final, par. 2. Bruxelles, 23 aprile 2018. Disponibile al sito: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52018DC0214&qid=1726300438636> ;

- COMMISSIONE EUROPEA. *Regulatory scrutiny board opinion: Proposal for a Directive of the Parliament and of the Council on the protection of persons reporting on breaches of Union law*. SEC (2018) p.198, Bruxelles, 23.4.2018. Disponibile al sito: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:a4e61a49-46d2-11e8-be1d-01aa75ed71a1.0023.02/DOC_1&format=PDF ;
- COMMISSIONE EUROPEA. *Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the implementation and application of Directive (EU) 2019/1937 of the European Parliament and of the Council of 23 October 2019 on the protection of persons who report breaches of Union law*. Bruxelles, 3 luglio 2024. COM (2024) 269 final. Disponibile al sito: https://commission.europa.eu/document/download/7cc63350-88c9-4c0b-a46e-04fc11e673e7_en?filename=COM_2024_269_1_EN_ACT_part1_v6.pdf
- CONFINDUSTRIA – *Nuova disciplina “Whistleblowing” Guida operativa per gli Enti Privati* – ottobre 2023- p.p. 5-13. Disponibile al sito: <https://www.confindustria.it/wcm/connect/764634fd-46ef-42cc-adce-999e16ea4485/Guida+Operativa+Whistleblowing.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=ROOTWORKSPACE-764634fd-46ef-42cc-adce-999e16ea4485-oJNmhSD>) ;
- CONVENZIONE EUROPEA DEI DIRITTI DELL’UOMO (CEDU). Disponibile al sito: <https://eur-lex.europa.eu/IT/legal-content/glossary/european-convention-on-human-rights-echr.html> ;
- CONVENZIONE OCSE sulla lotta alla corruzione di pubblici ufficiali stranieri nelle operazioni economiche internazionali (*OECD Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions*), sezione 2, punto IX. Disponibile al sito: https://www.giustizia.it/giustizia/page/it/rapporti_ocse_contrasto_corruzione ;
- EU WHISTLEBLOWING MONITOR, *piattaforma online dedicata alla monitorizzazione e all’analisi delle normative e delle pratiche relative al whistleblowing (segnalazione di illeciti) in tutta l’Unione Europea*. Disponibile al sito: <https://www.whistleblowingmonitor.eu/> ;

- GUIDANCE, WHISTLEBLOWING: *list of prescribed people and bodies*, Department Business & Trade, 16 May 2024. Disponibile al sito: <https://www.gov.uk/government/publications/blowing-the-whistle-list-of-prescribed-people-and-bodies--2/whistleblowing-list-of-prescribed-people-and-bodies> ;
- GDPR - *Accountability* (responsabilizzazione) – *Approccio basato sul rischio e misure di Accountability ((responsabilizzazione) di titolari e responsabili: Il regolamento 2016/679 (GDPR):* <https://www.garanteprivacy.it/regolamentoue/approccio-basato-sul-rischio-e-misure-di-accountability-responsabilizzazione-di-titolari-e-responsabili> ;
- GPDP (Garante per la protezione dei dati), parere linee guida ANAC. Disponibile al sito: <https://www.garanteprivacy.it/home/docweb/-/docweb-display/docweb/9912239> ;
- LLGG 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*. Approvate con Delibera n°311 del 12 luglio 2023 - pp. 14 a ss.; Disponibile al sito: https://www.anticorruzione.it/documents/91439/146849359/Delibera+n.+311+del+12+luglio+2023+LLGG+WB+versione+unitaria_.pdf/c87e8c07-86d0-baf9-685d-274e2eb6c93e?t=1690552947182 ;
- RISOLUZIONE DEL PARLAMENTO EUROPEO del 20 gennaio 2017 sul ruolo degli informatori nella protezione degli interessi finanziari dell'UE (2016/2055 (INI)). Disponibile al sito: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017IP0022> ;
- RISOLUZIONE DEL PARLAMENTO EUROPEO del 24 ottobre 2017 sulle misure legittime per proteggere gli informatori che agiscono nell'interesse pubblico, quando divulgano informazioni riservate di imprese e organismi pubblici (2016/2224 (INI)). Disponibile al sito: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017IP0402&from=IT>.