

Raffaele Cantone - Nicoletta Parisi
Domenico Tambasco
(a cura di)

WHISTLEBLOWING

Commento sistematico alla disciplina del d.lgs. n. 24/2023

Ambiti applicativi, *governance*,
strumenti di segnalazione e protezione

PREMESSA

**IL WHISTLEBLOWING IN ITALIA:
DALLA L. N. 190/2012 AL D.LGS. N. 24/2023
PASSANDO PER LA DISCIPLINA EUROPEA**

di *Raffaele Cantone, Nicoletta Parisi e Domenico Tambasco*

SOMMARIO: 1. Il diffuso difficile approccio all'istituto del *whistleblowing*. — 2. Il suo ingresso nell'ordinamento italiano: l'itinerario compiuto dal Legislatore italiano dall'adozione della "legge Severino" al recepimento della direttiva (UE) 2019/1937. — 2.1. Il decreto legislativo di recepimento n. 24/2023. — 3. Le specificità della direttiva europea (UE) 2019/1937 e il loro accoglimento in Italia ad opera del d.lgs. n. 24/2023. — 3.1. L'approccio "government oriented" ... — 3.2. ... e quello "human rights oriented". — 3.3. I canali per segnalare. — 3.4. Le informazioni oggetto delle segnalazioni. — 3.5. La qualifica di *whistleblower*. — 3.6. La condizione delle altre persone coinvolte nella segnalazione. — 3.7. La riservatezza della segnalazione. — 3.8. Lo statuto di protezione del *whistleblower*. — 3.9. Il regime sanzionatorio. — 4. Le criticità emergenti dal recepimento della direttiva europea nell'ordinamento italiano. — 4.1. Il potenziale non esatto recepimento della direttiva. — 4.2. Le possibili ipotesi di regressione rispetto al regime giuridico interno precedente al recepimento. — 4.3. Le criticità che potrebbero compromettere il buon funzionamento dell'istituto. — 5. Le prospettive future. — 5.1. Le conseguenze derivanti dall'esercizio della vigilanza comunitaria da parte della Commissione. — 5.2. La formazione degli operatori di settore e della società civile. — 6. Alcune poche questioni di metodo.

1. Il diffuso difficile approccio all'istituto del *whistleblowing*.

Il d.lgs. n. 24/2023 intitolato « *Attuazione della direttiva (UE) 2019/1937 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2019, riguardante la protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell'Unione e recante disposizioni riguardanti la protezione delle persone che segnalano violazioni delle disposizioni normative nazionali* » ⁽¹⁾ rappresenta per l'ordinamento italiano il punto di arrivo di un percorso iniziato nel 2012 con l'approvazione della legge 6 novembre, n. 190. Quest'ultimo provvedimento

⁽¹⁾ Il decreto legislativo — approvato il 10 marzo 2023 — è pubblicato in *G.U. Serie generale* del 15 marzo 2023, n. 63; è entrato in vigore il 30 marzo 2023. La direttiva (UE) 2019/1937 che intende recepire è pubblicata in *G.U.U.E.* 26 novembre 2019, L 305, 17 ss.

normativo — nel dettare « *Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione* »⁽²⁾ — introduce per la prima volta nell'ordinamento italiano l'istituto del *whistleblowing*.

Questa Premessa è anzitutto preordinata a disegnare l'itinerario compiuto dal legislatore italiano nei dodici anni che separano i due interventi normativi appena ricordati. Esso merita di essere considerato seppure sinteticamente, così da introdurre efficacemente alla comprensione e alla descrizione dell'assetto giuridico attuale e alle problematiche che scaturiscono dalle singole complesse disposizioni in materia, anche alla luce delle difficoltà che in generale comporta l'accoglimento dell'istituto del *whistleblowing* nell'ordinamento giuridico di uno Stato.

Retrocedendo per tappe nel tempo, si può iniziare con il ricordare come ancora nei primi anni di questo secolo si ebbe modo di rilevare — in un contesto internazionale autorevole e competente quale è quello dell'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economici — la mancanza di una tutela adeguata e completa per i *whistleblower* nella gran parte degli Stati osservati e valutati⁽³⁾.

Questa situazione ha alla radice alcuni fattori.

Essa origina anzitutto da resistenze che gli Stati esercitano normalmente nei confronti dell'esatto adempimento degli obblighi internazionali in materia di istituti ignoti, quale era allora il *whistleblowing* nella maggioranza degli ordinamenti nazionali in particolare di *civil law*: a taluni di questi sembrava (e forse ancora sembra) che esso fosse non solo estraneo ma anche contraddittorio rispetto al tessuto culturale della società civile sottostante⁽⁴⁾. In queste situazioni interviene, di conseguenza, l'assenza di volontà politica degli Stati di dare, all'interno delle organizzazioni internazionali cui partecipano, l'impulso necessario all'adozione di norme vincolanti utili a indirizzare a propria volta l'attività normativa nazionale. Non è un caso che la Convenzione contro la corruzione — che ha portata universale — contenga ben due riferimenti all'utilità che gli Stati Parti contraenti si dotino dello

(2) La legge — approvata il 6 novembre 2012 — è pubblicata G.U. *Serie generale* del 13 novembre 2012. n. 265; è in entrata in vigore il 28 novembre 2012.

(3) OECD-DIRECTORATE FOR FINANCIAL AND ENTERPRISES AFFAIRS/WGB, *Midterm Report of Phase 2 Reports*, 22 May 2006, par. 550, « *comprehensive whistleblower protection is notably absent* ».

(4) V. a proposito del contesto culturale italiano *infra*, nel testo all'altezza dell'esponente di nota 12). L'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa, nella propria risoluzione 1729 (2010), afferma di rendersi conto che « *the necessary legislative improvements must be accompanied by a positive evolution of the general cultural attitude, which must be freed from its former association with disloyalty or betrayal* » (punto 7).

strumento del *whistleblowing* ⁽⁵⁾: ma le norme sono formulate in modo da imporre a quegli Stati parti contraenti che non ne siano ancora dotati soltanto di « valutare concretamente e seriamente la (...) introduzione » di esso, « dovendo compiere uno sforzo reale per vedere se (...) [esso] è compatibile » con l'ordinamento giuridico interno ⁽⁶⁾. Non è un caso che in un ambito internazionale più ristretto (dunque più omogeneo perché contraddistinto dalla dimensione regionale) quale è il Consiglio d'Europa, le norme in materia abbiano invece portata precettiva, imponendo l'adozione di una disciplina sulla protezione del segnalante ⁽⁷⁾.

A quanto detto si aggiungevano concrete, fondate difficoltà per gli Stati di far propria la norma internazionale che spesso, anche quando vincolante, era ed è redatta in modo vago: il ricorso a espressioni quali quelle di « *reasonable grounds* » poste a fondamento della decisione del dipendente di

⁽⁵⁾ Si tratta degli artt. 8, par. 4, e 33 della *United Nations Convention against corruption* (UNCAC), approvata dall'Assemblea generale dell'Organizzazione con Risoluzione 58/4 del 31 ottobre 2003 e aperta alla firma il 9 dicembre dello stesso anno. La formulazione delle due disposizioni indica, infatti, la volontà di porre una norma che non obbliga all'introduzione dell'istituto. Essa dispone: « Each State Party *shall also consider*, in accordance with the fundamental principles of its domestic law, *establishing measures and systems* to facilitate the reporting by public officials of acts of corruption to appropriate authorities, when such acts come to their notice in the performance of their functions » (art. 8, par. 4; i corsivi sono aggiunti); con formula analoga si esprime l'art. 33.

⁽⁶⁾ Le citazioni (corsivi nel testo) sono tratte dall'ordinanza del Tribunale di Firenze, sez. III pen., 25 ottobre 2024 (di rimessione alla Corte costituzionale della questione di legittimità costituzionale), Parte III, punto 1, 14, che risolve la questione interpretativa posta da una norma della stessa Convenzione, di identica formulazione, contenuta nell'art. 19 (relativa all'abuso d'ufficio). L'interpretazione (originale, in quanto diffusamente la norma è stata valutata come di mero contenuto raccomandatorio) scaturisce dalla lettura dell'art. 19 UNCAC alla luce dei lavori preparatori della Convenzione stessa e dell'art. 31 della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati; su questa specifica disposizione si veda il commento di G. M. RUOTOLO, *L'abrogazione del reato di abuso d'ufficio alla luce della Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione. Alcune brevi considerazioni internazionalistiche*, in *Sistema penale*, 19 dicembre 2024. Occorre aggiungere, comunque, che l'ottimo ragionamento posto a base dell'ordinanza non può essere utilizzato in relazione all'ordinamento italiano per le norme (appunto di identico tenore letterale) relative al *whistleblowing* poiché l'istituto ha fatto ingresso nel nostro ordinamento non prima (come l'abuso d'ufficio) ma dopo l'entrata in vigore della Convenzione delle Nazioni Unite, precisamente grazie all'art. 1, comma 51, della L. n. 190/2012.

⁽⁷⁾ Art. 9 della *Civil Law Convention on Corruption* (1999). La Convenzione è stata aperta alla firma il 4 novembre 1999, è entrata internazionalmente in vigore l'1 novembre 2003, per l'Italia l'1 ottobre 2013, a seguito dell'autorizzazione alla ratifica data con l. n. 112/2012.

riferire ⁽⁸⁾, « *effective and appropriate protection* » di quest'ultimo ⁽⁹⁾, accompagnate alla mancanza di una definizione condivisa di *whistleblowing* e di *whistleblower*, nell'implicare una grande elasticità, accordano all'interprete chiamato ad applicare la norma un margine di discrezionalità suscettibile di radicare trattamenti differenziati, abusi, valutazioni non equilibrate dell'evento: in una parola di fallire l'obiettivo.

Per quanto riguarda specificamente l'ordinamento italiano, già l'Alto commissario per la prevenzione e il contrasto della corruzione e delle altre forme di illecito nella pubblica amministrazione aveva segnalato « l'urgenza di avviare una compiuta riflessione sul problema della adeguata protezione delle persone che comunicano informazioni (cd. "*whistleblowers*"), (...), che costituisce un aspetto per il quale (...) non è rinvenibile nel nostro ordinamento un'adeguata disciplina » ⁽¹⁰⁾.

In una prospettiva più limitata, ma non per questo meno rilevante, si era anche espresso il Garante per la protezione dei dati personali, invitando il Parlamento a colmare un vuoto normativo sul fronte della segnalazione di illeciti che si verificano all'interno di un'organizzazione, dalla prospettiva del trattamento dei dati ad esse connessi ⁽¹¹⁾.

⁽⁸⁾ Artt. 9 Convenzione OCSE *on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions* (1997) e 9 *Civil Law Convention on Corruption*, cit. La Convenzione stipulata in ambito OCSE è stata aperta alla firma il 17 dicembre 1997, è entrata internazionalmente in vigore il 15 febbraio 1999, per l'Italia il 15 dicembre 2000 a seguito della ratifica autorizzata con l. n. 300 di quell'anno.

⁽⁹⁾ Art. 22 *Criminal Law Convention on Corruption* (1999), aperta alla firma (nell'ambito del Consiglio d'Europa) il 27 gennaio 1999, entrata internazionalmente in vigore l'1 luglio 2002, per l'Italia l'1 ottobre 2013, a seguito della ratifica autorizzata con L. n. 110/2012.

⁽¹⁰⁾ *Relazione II semestre 2007*, Roma, gennaio 2008, 47.

⁽¹¹⁾ Segnalazione al Parlamento e al Governo sull'individuazione, mediante sistemi di segnalazione, degli illeciti commessi da soggetti operanti a vario titolo nell'organizzazione aziendale — 10 dicembre 2009 (art. 154, comma 1, lett. f, d.lgs. 30 giugno 2003, n. 196), in *Bollettino* n. 111, dicembre 2009, in *garanteprivacy.it*. Nello specifico « il Garante segnala al Parlamento e al Governo l'opportunità che sia valutata, in relazione all'utilizzo di sistemi di segnalazione di presunti illeciti commessi da soggetti operanti a vario titolo nell'ambito di un'organizzazione aziendale, l'adozione di apposite disposizioni legislative volte a:

— individuare i presupposti di liceità del trattamento effettuato per il tramite dei citati sistemi di segnalazione, in particolare delineando una base normativa che definisca, innanzi tutto, l'ambito soggettivo di applicazione della disciplina e le finalità che si intendono perseguire;

— valutare in particolare, nel processo di perimetrazione sul piano soggettivo della disciplina, se estenderla a tutti i dipendenti dell'organizzazione ovvero, per esempio, riferirla

AUTORI E AUTRICI

Giulia Amisano Avvocata amministrativista del Foro di Torino

Raffaele Cantone Procuratore della Repubblica di Perugia

Mara Chilosì Avvocata del Foro di Milano

Giulia Cossu Funzionario giuridico dell'Autorità Nazionale Anticorruzione, assegnata dal 2019 all'Ufficio *whistleblowing*

Giuseppe D'Acquisto Funzionario direttivo del Garante per la protezione dei dati personali

Angela Della Bella Professoressa ordinaria di Diritto penale presso l'Università degli studi di Milano

Laura Ferola Dirigente presso il Garante per la protezione dei dati personali

Arturo Iadecola Vice-Procuratore generale della Corte dei Conti

Nicoletta Parisi Professoressa ordinaria f.r. di Diritto internazionale presso l'Università degli studi di Catania

Patrizia Parisi Avvocata del Foro di Napoli Nord

Alessandra Pomponio Presidente di Sezione della Corte dei conti

Matteo Riccardi Avvocato penalista del Foro di Milano

Dino G. Rinoldi Professore ordinario f.r. di Diritto dell'Unione europea, Università Cattolica del Sacro Cuore

Domenico Tambasco Avvocato giuslavorista del Foro di Milano

Alessio Ubaldi Avvocato amministrativista del Foro di Torino

ABBREVIAZIONI

I. FONTI NORMATIVE E VOCI ATTINENTI

c. beni cult.	codice dei beni culturali e del paesaggio (d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42)
c.c.	codice civile
c.c.i.i.	codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza (d.lgs. 12 gennaio 2019, n. 14)
CDFUE	Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea
CEDU	Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali
circ.	circolare
c. nav.	codice della navigazione
Cost.	Costituzione della Repubblica italiana
c.p.	codice penale
c.p.c.	codice di procedura civile
c.p.p.	codice di procedura penale
c.p.a.	codice del processo amministrativo (d.lgs. 2 luglio 2010, n. 104, all. 1)
c. propr. ind.	codice della proprietà industriale (d.lgs. 10 febbraio 2005, n. 30)
cpv.	capoverso
d.C.G.	decreto del Capo del Governo
d.C.p.S.	decreto del Capo provvisorio dello Stato
dir.	direttiva
disp. att. c.c.	disposizioni di attuazione e transitorie del codice civile
disp. coord. c.p.	disposizioni di coordinamento e transitorie del codice penale
disp. att. c.p.c.	disposizioni di attuazione e transitorie del codice di procedura civile
disp. prel.	disposizioni sulla legge in generale (preliminari al codice civile)
disp. trans.	disposizioni transitorie e finali della Costituzione italiana
d.l.	decreto-legge
d.lgs.	decreto legislativo
d.lgs. C.p.S.	decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato
d.lgs. lt.	decreto legislativo luogotenenziale
d.lgs. P.C.	decreto legislativo emanato dal Presidente del Consiglio dei ministri con poteri di Capo provvisorio dello Stato
d.lgs. P.R.	decreto legislativo del Presidente della Repubblica
d.l.lt.	decreto-legge luogotenenziale
d.lt.	decreto luogotenenziale
d.m.	decreto ministeriale

ABBREVIAZIONI

d.P.C.M.	decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri
d.P.R.	decreto del Presidente della Repubblica
G.U.	Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana
G.U.C.E.	Gazzetta Ufficiale delle Comunità Europea
G.U.U.E.	Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea
l.	legge
l. fall.	legge fallimentare
norme att. c.p.p.	norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale del 1988
prot.	protocollo
r.d.	regio decreto
r.d.l.	regio decreto-legge
r.d.lgs.	regio decreto legislativo
Reg.	Regolamento
St. lav.	Statuto dei lavoratori (l. 20 maggio 1970, n. 300)
TCE	Trattato che istituisce la Comunità europea
TCEE	Trattato che istituisce la Comunità economica europea
TFUE	Trattato sul funzionamento dell'Unione europea
Tr. MES	Trattato che istituisce il Meccanismo europeo di stabilità
TSCG	Trattato sulla stabilità, coordinamento e <i>governance</i> nell'Unione economica e monetaria
T.U.	testo unico
TUE	Trattato dell'Unione europea
Tuir	Testo unico imposte sui redditi
T.U.L.P.S.	Testo Unico delle Leggi di Pubblica Sicurezza (r.d. 18 giugno 1931, n. 773)

II. ORGANI GIUDIZIARI

App.	Corte di appello
App. pen.	Corte di appello penale
Ass.	Corte di assise
Ass. app.	Corte di assise di appello
Cass.	Corte di cassazione – Sezioni civili
Cass. pen.	Corte di cassazione – Sezioni penali
Cass., Sez. un.	Corte di cassazione – Sezioni unite
CGCE [CEE]/CGUE	Corte di Giustizia della Comunità europea/Corte di Giustizia dell'Unione europea
Cons. giust. amm. Sicilia	Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana
Cons. Stato	Consiglio di Stato
Cons. Stato, Ad. plen.	Consiglio di Stato, Adunanza plenaria
Corte EDU	Corte Europea dei Diritti dell'Uomo
Corte conti	Corte dei conti
Corte conti, sez. riun.	Corte dei conti, sezioni riunite
Corte cost.	Corte costituzionale
C. trans.	Corte di giustizia trans-europea

Termine estratto capitolo

Parte I
AMBITO OGGETTIVO E SOGGETTIVO
DI APPLICAZIONE DEL D.LGS. N. 24/2023

CAPITOLO 1

**L'AMBITO OGGETTIVO DI APPLICAZIONE
DELLA DISCIPLINA SULLE SEGNALAZIONI**di *Alessio Ubaldi e Giulia Amisano*

SOMMARIO: 1. L'ambito oggettivo di applicazione "in positivo". Il quadro generale. — 1.1. Le violazioni del diritto UE. — 1.2. Le violazioni del diritto nazionale. — 2. L'ambito oggettivo di applicazione "in negativo". Cenni e rinvio.

1. L'ambito oggettivo di applicazione "in positivo". Il quadro generale.

Il capo I del d.lgs. n. 24/2023, rubricato "ambito di applicazione e definizioni" consta di tre articoli. All'**art. 1** il decreto disciplina la protezione delle persone che segnalano violazioni di disposizioni normative nazionali o dell'Unione europea che ledono *i*) l'interesse pubblico o *ii*) l'integrità dell'amministrazione pubblica o *iii*) dell'ente privato, di cui siano venute a conoscenza in un contesto lavorativo pubblico o privato ⁽¹⁾. Tale previsione si inquadra nella direttiva (UE) 2019/1937 del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 ottobre 2019 che, in questi termini:

— all'art. 1 enuncia che lo scopo della disposizione eurounitaria « 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 »;

— all'art. 2, par. 2, precisa che non è pregiudicato « il potere degli Stati membri di estendere la protezione prevista dal diritto nazionale relativamente a settori o atti non contemplati » dalla direttiva.

Come rilevato nella Relazione Illustrativa del d.lgs. n. 24/2023, il Legislatore italiano non ha ritenuto di circoscrivere la facoltà di segnalazione alle sole violazioni del diritto dell'Unione in determinati settori, bensì ha previsto la possibilità di segnalare anche violazioni del diritto nazionale, tenendo

⁽¹⁾ A. UBALDI, in D. TAMBASCO (a cura di), *La nuova disciplina del whistleblowing dopo il D.lgs. n. 24/2023*, Milano, Giuffrè Francis Lefebvre, 2023, 9 ss.

conto della normativa già vigente (segnatamente la l. n. 179/2017), più ampia nel settore pubblico (art. 54-*bis* del d.lgs. n. 165/2001) e più circoscritta nel settore privato.

Tanto premesso, l'ambito oggettivo di operatività della normativa *whistleblowing* assorbe in sé le « violazioni di disposizioni normative » che:

— da un lato, riguardano disposizioni, tanto del diritto UE quanto del diritto nazionale, che ineriscono a materie elencate in specifici allegati;

— dall'altro, e comunque, ledono l'interesse pubblico o l'integrità dell'amministrazione pubblica o dell'ente privato, latamente intesi.

Nell'ottica di ricostruire l'ambito oggettivo di applicazione, merita richiamare anzitutto l'art. 2 della direttiva (UE) 2019/1937, ai sensi del quale « La presente direttiva stabilisce norme minime comuni di protezione delle persone che segnalano le seguenti violazioni del diritto dell'Unione:

a) violazioni che rientrano nell'ambito di applicazione degli atti dell'Unione di cui all'allegato relativamente ai seguenti settori:

i) appalti pubblici;

ii) servizi, prodotti e mercati finanziari e prevenzione del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo;

iii) sicurezza e conformità dei prodotti;

iv) sicurezza dei trasporti;

v) tutela dell'ambiente;

vi) radioprotezione e sicurezza nucleare;

vii) sicurezza degli alimenti e dei mangimi e salute e benessere degli animali;

viii) salute pubblica;

ix) protezione dei consumatori;

x) tutela della vita privata e protezione dei dati personali e sicurezza delle reti e dei sistemi informativi;

b) violazioni che ledono gli interessi finanziari dell'Unione di cui all'articolo 325 TFUE e ulteriormente specificate nelle pertinenti misure dell'Unione;

c) violazioni riguardanti il mercato interno, di cui all'articolo 26, paragrafo 2, TFUE, comprese violazioni delle norme dell'Unione in materia di concorrenza e di aiuti di Stato, nonché violazioni riguardanti il mercato interno connesse ad atti che violano le norme in materia di imposta sulle società o i meccanismi il cui fine è ottenere un vantaggio fiscale che vanifica l'oggetto o la finalità della normativa applicabile in materia di imposta sulle società ».

A delineare l'ambito oggettivo di applicazione della direttiva, in esame, contribuisce

Termine estratto capitolo

CAPITOLO 2

**LA DEFINIZIONE DI *WHISTLEBLOWER*
NEL COMPARTO PUBBLICO**di *Alessio Ubaldi e Giulia Amisano*

SOMMARIO: 1. Introduzione. — 2. Cosa si intende per ambito soggettivo di applicazione. — 2.1. Le precedenti normative. — 2.2. La disciplina attuale. — 3. I presupposti soggettivi. — 3.1. I dipendenti pubblici. — 3.2. I lavoratori autonomi. — 3.3. I fornitori di beni/servizi/opere. — 3.4. I liberi professionisti e i consulenti. — 3.5. I volontari e i tirocinanti. — 3.6. Gli azionisti e le persone con determinate funzioni. — 4. Il rapporto giuridico tra segnalante ed ente di appartenenza. — 5. I presupposti oggettivi.

1. Introduzione.

Nel Capitolo precedente è stato individuato l'ambito oggettivo di applicazione del d.lgs. n. 24/2023. Il presente Capitolo si occupa di delineare gli enti obbligati ad applicare la normativa *whistleblowing* e gli ulteriori presupposti al fine di poter qualificare la persona segnalante come *whistleblower* nel settore pubblico. Segnatamente, una volta individuati gli enti destinatari della normativa, si tratta di evidenziare i presupposti soggettivi e oggettivi con riferimento (*i*) all'oggetto della segnalazione e (*ii*) alle modalità di segnalazione.

2. Cosa si intende per ambito soggettivo di applicazione.

Con l'espressione «ambito soggettivo di applicazione», disciplinato dall'art. 3 del d.lgs. n. 24/2023, si fa riferimento (*i*) ai tipi di enti tenuti alla disciplina *whistleblowing* (commi 1 e 2 del citato art. 3), (*ii*) alle persone fisiche titolate, all'interno di detti enti, a effettuare la segnalazione (commi 3 e 4 del citato art. 3). Il presente paragrafo è dedicato all'individuazione degli enti, rapportabili al mondo pubblico, tenuti al rispetto della disciplina in materia di *whistleblowing*: si illustreranno, anche in chiave diacronica, i mutamenti avvenuti nella normativa in relazione agli enti destinatari della disciplina.

2.1. *Le precedenti normative.*

Nel corso della vigenza della prima versione dell'art. 54-*bis* del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165 (c.d. Testo Unico sul Pubblico Impiego), come introdotta dall'art. 1, comma 51, della l. 6 novembre 2012, n. 190, cd. Legge Anticorruzione, le strutture organizzative obbligate alla predisposizione del sistema di tutele per il segnalante erano semplicemente le pubbliche amministrazioni⁽¹⁾. Alla nozione di pubbliche amministrazioni l'ANAC aveva ricondotto « gli enti di diritto pubblico non territoriali nazionali, regionali o locali, comunque denominati, istituiti, vigilati o finanziati da pubbliche amministrazioni, cioè tutti gli enti pubblici non economici »⁽²⁾, ma anche vari enti di diritto privato in controllo pubblico. Invero, l'Autorità riteneva che l'applicazione delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione di cui alla l. n. 190/2012 fosse da estendere anche gli enti di diritto privato in controllo pubblico di livello nazionale e locale, nonché agli enti pubblici economici⁽³⁾.

L'estensione era prevista « anche in virtù di un'interpretazione costituzionalmente orientata dell'art. 1, comma 60, della predetta legge, contenuta nel documento « Applicazione degli obblighi di prevenzione della corruzione previsti dalla legge 190/2012 alle società controllate e partecipate dalle pubbliche amministrazioni » adottato congiuntamente dall'Autorità e dal Ministero dell'Economia e delle Finanze⁽⁴⁾.

In tal senso « In mancanza di una specifica previsione normativa relativa alla tutela dei dipendenti che segnalano condotte illecite negli enti di diritto privato in controllo pubblico e negli enti pubblici economici, l'Autorità ritiene opportuno che le amministrazioni controllanti e vigilanti promuovano da parte dei suddetti enti, eventualmente nell'ambito del Piano di prevenzione della corruzione, l'adozione di misure di tutela analoghe a quelle previste nelle presenti Linee guida (si vedano, a tal proposito, le Linee guida per l'attuazione della normativa in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza da parte delle società e degli enti di diritto privato controllati e partecipati dalle pubbliche amministrazioni e degli enti pubblici economici — § 2.1) »⁽⁵⁾.

Con le modifiche apportate dalla l. 30 novembre 2017, n. 179, rubricata

(1) N. PARISI, *La funzione del whistleblowing nel diritto internazionale ed europeo*, in *Lav. Dir. Eur.* 2020, n. 2, 19 ss.

(2) ANAC, *Linee guida in materia di tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti (c.d. whistleblower)*, Determinazione n. 6 del 28 aprile 2015, 4.

(3) N. PARISI, *La funzione del whistleblowing*, cit., 19 ss.,

(4) ANAC, *Linee guida in materia di tutela del dipendente pubblico-2015*, cit., 13.

(5) ANAC, *Linee guida in materia di tutela del dipendente pubblico-2015*, cit., 14.

« Disposizioni per la tutela degli autori di segnalazioni di reati o irregolarità di cui siano venuti a conoscenza nell'ambito di un rapporto di lavoro pubblico o privato », il Legislatore ha virato verso un deciso ampliamento dell'ambito soggettivo di applicazione dell'istituto del *whistleblowing* e l'art. 54-*bis*, attraverso la tecnica del rinvio, ha finito per far riferimento *i)* alle amministrazioni pubbliche individuate all'art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 165/2001, *ii)* agli enti pubblici economici, *iii)* agli enti di diritto privato sottoposti a controllo pubblico ai sensi dell'art. 2359 del codice civile. Come riconosciuto dall'ANAC, detto ampliamento risulta coerente con il novero dei soggetti che, a vario titolo, sono tenuti all'applicazione della legge 190/2012 e del d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33 ⁽⁶⁾.

Sulla base delle indicazioni dell'ANAC, nelle amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 165/2001, sono inclusi « gli enti pubblici non economici nazionali regionali e locali per la cui corretta individuazione è comunque necessario riferirsi alle disposizioni normative e statutarie, nonché agli indici elaborati dalla giurisprudenza » e rientrano nell'ambito soggettivo di applicazione della norma pure le Autorità amministrative indipendenti. L'ANAC nella delibera citata si sofferma poi sugli enti di diritto privato sottoposti a controllo pubblico ai sensi dell'art. 2359 c.c. e sottolinea che « si può trattare di enti che rivestono forma "societaria" o di altri enti, ad esempio associazioni o fondazioni ».

L'ANAC prosegue affermando che « Per quanto riguarda le società a controllo pubblico, esse coincidono con quelle di cui all'art. 2, comma 1, lett. *m)*, del d.lgs. 19 agosto 2016, n. 175, come modificato dal decreto legislativo 16 giugno 2017, n. 100. [...] Anche le società *in house* soggette al controllo analogo, disgiunto o congiunto, sono pertanto incluse nell'ambito soggettivo di applicazione della normativa sulla tutela del dipendente » ⁽⁷⁾.

Separatamente sono invece prese in esame le società quotate ⁽⁸⁾. Alle stesse, infatti, non si applica la normativa sulla prevenzione della corruzione e della trasparenza, ma attraverso il rinvio espresso e non condizionato all'art. 2359 c.c. sono garantite le tutele *ex art. 54-bis* del d.lgs. n. 165/2001 anche alle segnalazioni che provengono dai dipendenti delle società quotate in controllo pubblico *ex art. 2359 c.c.*

Per quanto riguarda gli altri enti di diritto privato in controllo pubblico, comunque denominati, l'Autorità ha ritenuto invece che per la loro indivi-

⁽⁶⁾ ANAC, *Linee guida in materia di tutela degli autori di segnalazioni di reati o irregolarità di cui siano venuti a conoscenza in ragione di un rapporto di lavoro, ai sensi dell'art. 54-bis, del d.lgs. 165/2001 (c.d. whistleblowing)*, 9 giugno 2021, 8.

⁽⁷⁾ ANAC, *Linee guida in materia di tutela degli autori di segnalazioni di reati-2021*, cit., 9.

⁽⁸⁾ G. COSSU e L. VALLI, *Il whistleblowing: dalla Direttiva 1937/2019*, cit., 155 ss.

duazione si possa fare riferimento all'art. 2-*bis*, comma 2, lett. *c*), del d.lgs. n. 33/2013, norma cardine sul perimetro di applicazione della normativa sulla prevenzione della corruzione e della trasparenza. In tale categoria rientrano « le associazioni, le fondazioni e gli enti di diritto privato comunque denominati, anche privi di personalità giuridica, che soddisfino contemporaneamente i seguenti requisiti: *a*) bilancio superiore a cinquecentomila euro; *b*) attività finanziata in modo maggioritario per almeno due esercizi finanziari consecutivi nell'ultimo triennio da pubbliche amministrazioni; *c*) totalità dei titolari o dei componenti dell'organo d'amministrazione o di indirizzo designata da pubbliche amministrazioni. L'Autorità ha declinato le caratteristiche di tali enti nella Delibera n. 1134/2017 (§ 2.3.3.), cui si rinvia »⁽⁹⁾.

Le società meramente partecipate da pubbliche amministrazioni e gli altri enti di diritto privato a cui si applica la normativa sulla trasparenza ai sensi dell'art. 2-*bis*, comma 3, del d.lgs. n. 33/2013 « non sono presi in considerazione dal legislatore ai fini dell'applicazione della normativa generale in materia di prevenzione della corruzione, né sono menzionati direttamente nell'ambito di applicazione della l. n. 179 [...] [n.d.r. ma] [l]a loro inclusione nell'ambito di applicazione della disciplina sul *whistleblowing* si giustifica in quanto, e nella misura in cui, esse costituiscono imprese private fornitrici di beni o servizi e che realizzano opere in favore dell'amministrazione pubblica »⁽¹⁰⁾.

2.2. La disciplina attuale.

Il nuovo d.lgs. n. 24/2023 individua gli enti destinatari della normativa all'art. 2, comma 1, lett. *p*).

In primis, le amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1, comma 2, del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165 (c.d. Testo Unico sul Pubblico Impiego). Si ricorda che, alla luce di tale norma, 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 non economici nazionali, regionali e locali, le amministrazioni, le aziende e gli enti del Servizio sanitario nazionale ».

CAPITOLO 3

**LA DEFINIZIONE DI *WHISTLEBLOWER*
NEL COMPARTO PRIVATO**di *Alessio Ubaldi e Giulia Amisano*

SOMMARIO: 1. Introduzione. — 2. Ambito soggettivo di applicazione. — 2.1. La disciplina previgente. — 2.2. La disciplina attuale. — 3. I presupposti soggettivi. — 3.1. I lavoratori subordinati. — 3.2. I lavoratori autonomi. — 3.3. I liberi professionisti e i consulenti. — 3.4. I volontari e i tirocinanti. — 3.5. Gli azionisti e le persone con determinate funzioni. — 4. Il rapporto giuridico tra segnalante ed ente di appartenenza. — 5. I presupposti oggettivi. — 5.1. Enti con almeno cinquanta lavoratori subordinati oppure operanti in determinati settori. — 5.2. Enti che adottano il MOG *ex d.lgs. n. 231/2001* con meno di cinquanta lavoratori subordinati. — 5.3. Enti che adottano il MOG *ex d.lgs. n. 231/2001* con almeno cinquanta lavoratori subordinati. — 6. Le persone diverse dal segnalante.

1. Introduzione.

Nel Capitolo 1 è stato chiarito l'ambito oggettivo di applicazione del d.lgs. n. 24/2023 e, nel Capitolo 2, una volta individuati gli enti obbligati ad applicare la normativa *whistleblowing*, sono state tracciate le coordinate per chiarire i presupposti necessari all'inquadramento del segnalante come *whistleblower*, nell'ambito del settore pubblico. Il presente Capitolo, specularmente al secondo, si occupa di perimetrare l'ambito degli enti destinatari della normativa e di delineare i presupposti al fine di poter qualificare la persona segnalante come *whistleblower* nel settore privato. Anche in questo caso si tratta di presupposti soggettivi e oggettivi con riferimento (*i*) all'oggetto della segnalazione e (*ii*) alle modalità di segnalazione.

2. Ambito soggettivo di applicazione.

Il presente paragrafo è dedicato all'individuazione degli enti, riferibili al mondo privato, tenuti al rispetto della disciplina in materia di *whistleblowing*: come già visto per il settore pubblico, si metteranno in luce i cambiamenti avvenuti a livello normativo con particolare riferimento agli enti destinatari della disciplina.

In relazione al settore privato si delineano tre diverse sottocategorie di soggetti che, al ricorrere di determinati presupposti, sono tenuti a garantire la tutela degli autori delle segnalazioni ⁽¹⁾.

2.1. *La disciplina previgente.*

La l. 30 novembre 2017, n. 179, rubricata « Disposizioni per la tutela degli autori di segnalazioni di reati o irregolarità di cui siano venuti a conoscenza nell'ambito di un rapporto di lavoro pubblico o privato », già citata in relazione ai soggetti pubblici, ha introdotto la disciplina del *whistleblowing* anche nel settore privato ⁽²⁾. Precisamente, l'art. 1 della citata legge ha sostituito l'art. 54-*bis* del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, con una norma articolata ai sensi della quale, ai fini della disposizione, per dipendente pubblico si intendeva (i) il dipendente delle amministrazioni pubbliche tradizionalmente intese (cfr. art. 1, comma 2, del d.lgs. 165/2001), ivi compreso il dipendente in regime di diritto pubblico (cfr. art. 3 del d.lgs. 165/2001, *i.e.*, a titolo esemplificativo, i magistrati ordinari, amministrativi e contabili), (ii) il dipendente di un ente pubblico economico ovvero (iii) il dipendente di un ente di diritto privato sottoposto a controllo pubblico ai sensi dell'art. 2359 c.c. La medesima disciplina di cui all'art. 54-*bis* del d.lgs. n. 165/2001 si applicava espressamente anche « ai lavoratori e ai collaboratori delle imprese fornitrici di beni o servizi e che realizzano opere in favore dell'amministrazione pubblica ». Secondo le indicazioni dell'A.N.AC. contenute nelle Linee guida adottate con Delibera n. 469/2021, si trattava di soggetti che, pur dipendenti di enti privati, operavano nel contesto lavorativo dell'amministrazione pubblica e, quindi, potevano venire a conoscenza di illeciti ivi compiuti ⁽³⁾.

Sempre secondo quanto affermato dalla medesima Autorità, « la disposizione sembra riferirsi a tutte quelle situazioni in cui un'impresa si trovi a fornire beni e servizi o a realizzare un'opera nei confronti dell'amministra-

⁽¹⁾ A. UBALDI, in D. TAMBASCO (a cura di), *La nuova disciplina del whistleblowing dopo il D.lgs. n. 24/2023*, Milano, Giuffrè Francis Lefebvre, 2023, 11; G. COSSU e L. VALLI, *Il whistleblowing: dalla Direttiva 1937/2019, Il whistleblowing: dalla Direttiva 1937/2019 al Decreto Legislativo 24/2023*, in *Federalismi*, 2023, n. 19, 155 ss.

⁽²⁾ V.M. DONINI, *Prevenzione della corruzione. Strategie, sfide, obiettivi*, Roma, Carocci, 2022, cap. 4; C. CONTESSA, A. UBALDI, *Manuale dell'anticorruzione e della trasparenza*, Piacenza, La Tribuna, 2021, cap. 18; CONFINDUSTRIA, *Nuova disciplina "whistleblowing", Guida operativa per gli enti privati*, 2023, 5 ss.

⁽³⁾ ANAC, *Linee guida in materia di tutela degli autori di segnalazioni di reati o irregolarità di cui siano venuti a conoscenza in ragione di un rapporto di lavoro, ai sensi dell'art. 54-bis, del d.lgs. 165/2001 (c.d. whistleblowing)*, adottate appunto dall'Autorità con Delibera n. 469 del 9 giugno 2021, 7.

zione anche al di fuori dell'ambito di applicazione del Codice dei contratti pubblici (d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50) » (4).

L'Autorità effettuava poi due precisazioni importanti. Segnatamente, la prima consisteva nel fatto che la disciplina del *whistleblowing* del novellato art. 54-*bis* del d.lgs. 165/2001 si applicava a tali soggetti solo nel caso in cui le segnalazioni da essi effettuate riguardassero « illeciti o irregolarità relativi alla amministrazione per la quale l'impresa opera[va] » (5). Con la seconda si sottolineava che per enti privati si intendevano solo le imprese fornitrici di beni o servizi che realizzavano opere in favore dell'amministrazione pubblica, mentre la tutela del dipendente e collaboratore delle imprese private segnalante illeciti commessi nell'ambito delle medesime imprese private restava invece disciplinata dall'art. 2 della l. n. 179/2017 e, quindi, dall'art. 6 del d.lgs. 8 giugno 2001, n. 231, avente ad oggetto la responsabilità amministrativa delle persone giuridiche derivante da reato.

Invero la medesima l. n. 179/2017, con l'art. 2, comma 1, ha disposto altresì l'introduzione dei commi 2-*bis*, 2-*ter* e 2-*quater* all'art. 6 del d.lgs. n. 231/2001. In virtù dell'art. 6, comma 2-*bis*, del d.lgs. n. 231/2001, attraverso il richiamo all'art. 5, comma 1, lett. a) e b) del medesimo decreto, potevano effettuare le segnalazioni i soggetti presso gli enti privati inclusi nell'ambito di applicazione del d.lgs. n. 231/2001 che:

- rivestono funzioni di rappresentanza, di amministrazione o di direzione dell'ente o di una sua unità organizzativa dotata di autonomia finanziaria e funzionale;
- esercitano, anche di fatto, la gestione e il controllo dell'ente o di una sua unità organizzativa dotata di autonomia finanziaria e funzionale;
- sono sottoposti alla direzione o alla vigilanza di uno dei soggetti sopra indicati.

Come si evince dalla breve disamina della normativa previgente, gli enti del settore privato tenuti a rispettare la disciplina in materia di *whistleblowing* erano riconducibili unicamente a (i) le imprese private fornitrici di beni o servizi e che realizzavano opere in favore dell'amministrazione pubblica — con applicazione di quanto previsto all'art. 54-*bis* del d.lgs. n. 165/2001; (ii) gli enti privati che rientravano nell'ambito di applicazione del d.lgs. n. 231/2001 — con applicazione della normativa di cui al d.lgs. n. 231/2001.

In sintesi, la l. n. 179/2017 ha imposto agli enti che si fossero volontariamente dotati di un modello di *compliance* basato sul d.lgs. n. 231/2001 di

(4) ANAC, *loc. ult. cit.*

(5) ANAC, *Linee guida in materia di tutela degli autori di segnalazioni di reati-2021*, cit.,

istituire un canale interno utile a ricevere informazioni da *whistleblowers* ⁽⁶⁾ con riferimento agli illeciti rilevanti ai sensi del predetto decreto o di violazioni del modello di organizzazione e gestione dell'ente, di cui siano venuti a conoscenza in ragione delle funzioni svolte.

Come vedremo nel prossimo paragrafo, è proprio « per l'ambito privato — al quale appartengono le persone individuate per esclusione, in quanto dunque non appartenenti all'ambito pubblico — che si rileva un assetto veramente nuovo, che “apre” a una profonda modifica della disciplina pregressa: nulla si diceva per esso nella legge 190/2012, la quale intendeva disciplinare le modalità organizzative della pubblica amministrazione a fronte del rischio di condotte illegali, e non anche quelle riguardanti il comparto privato; la legge 179/2017 ha inteso occuparsi soltanto degli enti dotatisi di un “modello 231” » ⁽⁷⁾.

2.2. *La disciplina attuale.*

Con il d.lgs. n. 24/2023 si giunge ad un notevole ampliamento del novero di enti appartenenti al settore privato inclusi nel perimetro di applicazione del *whistleblowing*. Le categorie di enti sono specificamente individuate attraverso il riferimento a criteri relativi a differenti parametri quali la consistenza del personale, l'adozione o meno del modello di organizzazione e gestione, nonché lo svolgimento di attività nei settori disciplinati dal diritto dell'Unione europea ⁽⁸⁾.

Ad occuparsi dei tipi di enti tenuti al rispetto della nuova disciplina è l'art. 3, al comma 2, del citato d.lgs. n. 24/2023 attraverso opportuni richiami al precedente art. 2, comma 1, lett. *q*).

Il primo gruppo di enti è individuato dall'art. 3, comma 2, lett. *a*), del d.lgs. n. 24/2023 ed è composto dagli enti di cui all'art. 2, comma 1, lett. *q*), nn. 1) e 2). Precisamente:

1) soggetti diversi da quelli del settore pubblico che abbiano impiegato nell'ultimo anno una media di almeno cinquanta lavoratori subordinati con contratti di lavoro a tempo indeterminato o determinato;

2) soggetti diversi da quelli del settore pubblico che, pur non avendo impiegato la media di cinquanta lavoratori, rientrano nell'ambito di appli-

⁽⁶⁾ N. PARISI, *Il whistleblowing in Italia. Dalla legge 190/2012 al decreto 24/2023*, in V.M. DONINI (a cura di), *Cultura dell'integrità: riflessioni di istituzioni e società civile per una nuova narrazione*, Roma, SNA, 2023, 91.

⁽⁷⁾ N. PARISI, *Il whistleblowing in Italia*, cit., 101.

⁽⁸⁾ ANAC, *Linee guida per la segnalazione di violazioni da parte delle persone che segnalano violazioni*, 2019, art. 1.1.1.1.

Sezione non inclusa

CAPITOLO 1

**LA SEGNALAZIONE INTERNA:
I CANALI PER LE SEGNALAZIONI NEGLI ENTI PUBBLICI**di *Patrizia Parisi*

SOMMARIO: 1. Premessa. — 2. I soggetti obbligati ad attivare un canale interno di segnalazione: per i Comuni nessun esonero. — 3. Il coinvolgimento delle organizzazioni sindacali. — 4. Gli strumenti a tutela della riservatezza del canale di segnalazione: non solo crittografia. — 5. La forma delle segnalazioni: alternative o cumulatività delle segnalazioni scritte e orali? — 6. Le modalità di segnalazione scritta. — 7. La modalità di segnalazione orale. — 8. La condivisione dei canali di segnalazione: i soggetti legittimati. — 8.1. (*Segue*) La modalità di condivisione del canale.

1. Premessa.

Il varo del d.lgs. 10 marzo 2023, n. 24, con il quale l'Italia ha recepito, seppure in ritardo, la direttiva UE 2019/1937 ⁽¹⁾ sulla protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell'Unione, ha rappresentato l'ultima tappa di un percorso normativo, avviato nel 2012 e teso a disciplinare anche nel nostro Paese l'istituto comunemente noto con il termine "*whistleblowing*".

Dopo l'introduzione della fattispecie ad opera della cd. legge Severino ⁽²⁾, che limitava la tutela ai dipendenti pubblici, la sua prima modifica

⁽¹⁾ Il riferimento è alla direttiva UE 2019/1937 del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 ottobre 2019, riguardante la protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell'Unione, pubblicata il 26 novembre 2019, in *Gazzetta Ufficiale UE*, Serie L 305/17. In merito al recepimento della normativa "comunitaria" va rilevato che con la legge di delegazione europea 22 aprile 2021, n. 53 si era affidato al Governo il compito di allinearsi ai dettami sovranazionali. Il termine previsto per conformarsi alle prescrizioni dell'Unione, però, era spirato invano, con conseguente apertura di una procedura di infrazione. Si è così arrivati ad un secondo provvedimento di delegazione — art. 13 l. 4 agosto 2022, n. 127 — in esecuzione del quale, finalmente è stato varato il decreto n. 24 del 2023.

⁽²⁾ La prima regolamentazione compiuta in materia era avvenuta ad opera della l. 6 novembre 2012, n. 190 (cd. legge Severino) che aveva dimorato la fattispecie all'art. 54-*bis* del Testo Unico del pubblico impiego (d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165).

per effetto del cd. decreto Madia ⁽³⁾ e la successiva, più consistente, riforma avvenuta con la legge n. 179 del 2017 ⁽⁴⁾, che estendeva la protezione anche al settore privato, il legislatore interno, in adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza all'Unione europea, ha risistemato, con il citato decreto, la materia, riscrivendone la disciplina.

La novella del 2023 non ha scalfito — né del resto avrebbe potuto farlo — quello che è, e rimane, l'elemento fondante ed ineludibile dell'istituto, vale a dire l'azione di rivelare notizie "qualificate", ovvero « violazioni di disposizioni normative nazionali o dell'Unione europea che ledono l'interesse pubblico o l'integrità dell'amministrazione pubblica o dell'ente privato » ⁽⁵⁾, delle quali si sia venuti a conoscenza in un contesto lavorativo.

È la condotta di esternazione, infatti, il *primum mobile*, la scintilla che innesca il complesso meccanismo volto a tutelare il denunciante contro eventuali misure ritorsive.

Se è vero, però, che la trasmissione di informazioni rappresenta un ingrediente insopprimibile ed imprescindibile dell'istituto del *whistleblowing* è altrettanto innegabile che non ogni notizia palesata può essere identificata come motore propulsivo del sistema di protezione per i propalanti.

Affinché le tutele previste possano operare, infatti, è necessario che le comunicazioni siano rese note secondo le modalità prescritte dal legislatore, poste, tra l'altro, proprio a maggior salvaguardia del *lanceur d'alerte*.

In quest'ottica, quindi, le arterie attraverso le quali transitano le rivelazioni rappresentano l'asse portante intorno al quale ruota l'intero istituto.

Dalla lettura della riforma del 2023 emergono diverse novità sul punto.

Innanzitutto, sono aumentate le strade percorribili: accanto alle segnalazioni — con i suoi due binari rappresentati dal canale interno e da quello esterno — e alle denunce all'autorità giudiziaria (ordinaria o contabile), infatti, il legislatore contempla oggi la possibilità di ricorrere anche alle divulgazioni pubbliche.

Inoltre, a differenza di quanto previsto in precedenza, la decisione in ordine allo strumento da utilizzare non è più completamente rimessa alla libera scelta del *whistleblower*. Se si esclude il ricorso all'autorità giudiziaria,

⁽³⁾ Il d.l. 24 giugno 2014, n. 90, conv. con modif. in l. 11 agosto 2014, n. 114, in particolare, aveva incluso l'ANAC tra i possibili destinatari delle segnalazioni.

⁽⁴⁾ La legge 30 novembre 2017, n. 179, composta di tre soli articoli, aveva risistemato l'istituto, riscrivendo *in toto*, con l'art. 1, le disposizioni contenute nell'art. 54-bis, prevedendo, con l'art. 2, una tutela anche per il segnalante di illeciti nel settore privato che era inserita nei commi 2-bis, 2-ter e 2-quater dell'art. 2 del d.lgs. 8 giugno 2001, n. 231, ed infine dettando, con l'art. 3, una disciplina per il caso di rivelazione di segreto d'ufficio, aziendale, professionale, scientifico ed industriale, destinata ad operare sia nel campo pubblico che in quello privato.

⁽⁵⁾ Così: art. 1, comma 1, d.lgs. 10 marzo 2023, n. 24.

che rappresenta un caso a sé, il decreto n. 24/2023, ha creato un sistema complesso ed articolato in cui l'accessibilità alle varie opzioni è condizionata dalla sussistenza di una serie di requisiti puntualmente declinati dallo stesso.

Nella nuova architettura disegnata dalla novella, un posto prioritario è occupato dal canale interno ⁽⁶⁾, per tale intendendosi l'impianto di segnalazione comprensivo di tutte le modalità che i soggetti pubblici e privati tenuti al rispetto della normativa devono attivare per consentire la trasmissione delle comunicazioni sia in forma scritta sia orale.

Su di esso si concentrerà l'attenzione in questa sede, limitando l'analisi ai circuiti che devono essere allestiti presso organismi del settore pubblico e rinviando per tutti gli altri profili ad altre parti del presente volume.

2. I soggetti obbligati ad attivare un canale interno di segnalazione: per i Comuni nessun esonero.

Il cuore della disciplina dettata dal d.lgs. n. 24/2023 per i circuiti attivati *intra moenia* è contenuto nel Capo II, agli artt. 4 e 5, rubricati rispettivamente « Canali di segnalazione interna » e « Gestione del canale di segnalazione interna ».

La prima disposizione interviene a dettare una serie di prescrizioni in materia molto più puntuali rispetto a quelle esistenti nel precedente regime, soffermandosi, come si avrà modo di mettere in luce nel prosieguo, anche su alcune caratteristiche tecniche.

Innanzitutto, l'art. 4 provvede a perimetrare l'alveo di operatività della fattispecie sotto il profilo soggettivo.

La disposizione statuisce che « gli enti del settore pubblico e i soggetti del settore privato (...) attivano, ai sensi del presente articolo, propri canali di segnalazione (...) ».

L'individuazione esatta degli organismi in concreto riconducibili al primo gruppo — quello qui in esame — è possibile innanzitutto attraverso il rinvio all'art. 2, comma 1, lett. *p*), del d.lgs. n. 24/2023, che, com'è noto, è tutto dedicato alle definizioni.

L'elencazione riportata nella citata lettera è piuttosto articolata e, vale la pena evidenziarlo, in alcuni casi si limita solo a menzionare una macro categoria, rinviando poi per la declinazione puntuale ad altri provvedimenti legislativi.

(6) Secondo G. ESCURROLLE, D. MONCALVO, *Le segnalazioni interne*, in R. TORINO, E. M. TRIPODI (a cura di), *Guida al d.lgs. 10 marzo 2023, n. 24*, Pisa, Pacini, 2023, 57, l'istituzione del canale interno rappresenta l'elemento trainante dell'intero comparto normativo in materia di *whistleblowing*.

La tecnica del rinvio, ad esempio, è utilizzata già con riferimento alle istituzioni inventariate per prime, vale a dire le amministrazioni pubbliche, la cui epifania è rimessa all'art. 1, comma 2, del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165. Quest'ultimo cita 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 non economici nazionali, regionali e locali, le amministrazioni, le aziende e gli enti del Servizio sanitario nazionale l'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (ARAN), le Agenzie di cui al decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300 e, fino alla revisione organica della disciplina di settore, il Coni.

Ancora, risultano censiti dall'art. 2, comma 1, lett. *p*), con rimando ad altre disposizioni per la loro esatta individuazione, gli organismi di diritto pubblico, riconoscibili attraverso il riferimento all'art. 3, comma 1, lett. *d*), del d.lgs. n. 50/2016, nonché le società a controllo pubblico e quelle *in house*, per le quali è richiamato l'art. 2, comma 1, lett. *m*) ed *o*) del d.lgs. n. 175/2016.

Gli altri enti che completano il quadro dei soggetti del settore qui in esame — vale a dire le autorità amministrative indipendenti di garanzia, vigilanza o regolazione, gli enti pubblici economici e i concessionari di pubblico servizio — sono identificati direttamente nella lett. *p*), senza necessità di evocare ulteriori disposizioni.

L'analisi puntuale delle strutture organizzative pubbliche tenute a dotarsi di un canale interno di segnalazione è oggetto di specifica trattazione in altro capitolo di questo volume ⁽⁷⁾. Basti qui essersi limitati semplicemente ad un loro richiamo.

In questa sede, tuttavia, occorre evidenziare un dato.

La direttiva, infatti, prescritto l'obbligo per i soggetti pubblici di istituire circuiti interni di *reporting* (art. 8, par. 1), aveva concesso agli Stati la facoltà di esonerare dal peso imposto i Comuni con popolazione inferiore ai 10.000 abitanti o con meno di 50 lavoratori (art. 8, par. 9, secondo alinea).

In sede di trasposizione della normativa sovranazionale, il legislatore domestico ha ritenuto di non introdurre alcuna deroga.

La scelta appare condivisibile per più ragioni.

Innanzitutto, l'applicazione generale ed uniforme della disposizione consente di evitare l'...

Termine estratto capitolo

CAPITOLO 2

**LA SEGNALAZIONE INTERNA:
I CANALI PER LE SEGNALAZIONI NEGLI ENTI PRIVATI**di *Mara Chilosì e Matteo Riccardi*

SOMMARIO: 1. Premessa. — 2. I canali di segnalazione interna nei soggetti del settore privato: procedimento di adozione e requisiti. — 3. Il gestore del canale di segnalazione esterna. — 3.1. L'OdV come gestore del canale di segnalazione interna. — 4. La condivisione del canale di segnalazione interna.

1. Premessa.

Il d.lgs. n. 24/2023, attuativo della direttiva (UE) 2019/1937 — come già illustrato nei precedenti capitoli — ha profondamente ridisegnato la disciplina italiana in materia di *whistleblowing* ⁽¹⁾, segnando un netto e deciso cambio di passo nell'approccio che le imprese e gli altri soggetti privati saranno chiamati ad adottare rispetto alle segnalazioni di “violazioni” e alle

⁽¹⁾ Per un primo commento di sintesi della nuova normativa, si vedano E. BUSUITO (a cura di), *La nuova disciplina del Whistleblowing*, Milano, Wolters Kluwer, 2023; A. CACCHIARELLI, *La nuova disciplina legislativa del whistleblowing di cui al d.lgs. 10 marzo 2023, n. 24*, in *Resp. amm. soc. enti*, 2023, n. 3, 93 ss.; V. CUNEO, *Whistleblowing: l'impianto normativo introdotto dal d. legisl. 10 marzo 2023, n. 24*, in *Stud. iur.*, 2024, n. 3, 310 ss.; L. DAFFRA, C. FOSSATI, M. PALLINI, L. PANCIOLO, F. TOFACCHI (a cura di), *La disciplina del whistleblowing*, Milano, Giuffrè Francis Lefebvre, 2024; V.M. DONINI (a cura di), *Whistleblowing e cultura dell'integrità: riflessioni di istituzioni e società civile per una nuova narrazione*, SNA — Scuola Nazionale dell'Amministrazione, 2023; M. PANSARELLA, *Il d.lgs. 24 del 10 marzo 2023 per il recepimento della direttiva sul whistleblowing (prima parte)*, in *Resp. amm. soc. enti*, 2023, n. 2, 9 ss.; D. TAMBASCO (a cura di), *La nuova disciplina del whistleblowing dopo il D.lgs. n. 24/2023*, Milano, Giuffrè Francis Lefebvre, 2023; R. TORINO-E.M. TRIPODI (a cura di), *Il Whistleblowing. Guida al D.lgs 10 marzo 2023, n. 24*, Pisa, Pacini, 2023. Per l'analisi dei contenuti e del processo di adozione della direttiva (UE) 2019/1937, tra gli altri, A. DELLA BELLA, *La direttiva europea sul whistleblowing: come cambia la tutela per chi segnala illeciti nel contesto lavorativo*, in *Sistemapenale.it*, 6 dicembre 2019; A. JANNONE, *La Direttiva europea sul whistleblowing: cosa cambia*, in *Resp. amm. soc. enti*, 2020, n. 1, 149 ss.; C. MANACORDA, *Whistleblowing: verso una disciplina europea unitaria*, in *Resp. amm. soc. enti*, 2018, n. 3, 185 ss.

conseguenti politiche di tutela nei confronti dei soggetti segnalanti e, più in generale, rispetto alle tematiche della *compliance* (2).

Proprio nel settore privato si registra oggi lo iato più significativo tra il nuovo e il precedente regime normativo, atteso che il legislatore nazionale ha superato, pur secondo una modulazione diacronicamente differita degli obblighi di adeguamento, la disciplina originariamente introdotta dalla l. n. 179/2017 (3), con cui all'epoca — sulla spinta delle convenzioni e delle raccomandazioni internazionali e delle esperienze straniere (4) e nell'ottica di colmare il divario nel frattempo prodottosi, dopo la l. n. 190/2012, rispetto al settore pubblico — era stato introdotto un primo “pacchetto” di disposizioni in tema di tutela dei soggetti segnalanti (5), all'insegna, tuttavia, di una significativa divaricazione regolatoria rispetto alla disciplina pubblicistica contenuta nell'art. 54-*bis* d.lgs. n. 165/2001.

In tal senso, il sistema *whistleblowing* nel settore privato, a partire dal dicembre 2017, trovava il proprio referente esclusivo nello strumento del modello di organizzazione, gestione e controllo previsto dall'art. 6 d.lgs. n. 231/2001 (all'interno dei neointrodotti commi 2-*bis*, 2-*ter* e 2-*quater*) (6), di cui diveniva a tutti gli effetti una tra le componenti soggette al giudizio di idoneità in chiave esimente (7), ma, proprio per tale intima connessione con

(2) In tema, cfr. F. NICOLICCHIA (a cura di), *Etica aziendale e prevenzione del rischio reato. Una prospettiva interdisciplinare sul whistleblowing' riformato*, Napoli, Jovene, 2023.

(3) Per un inquadramento generale del regime introdotto dalla l. n. 179/2017, si vedano E. DI PRIMA, F. VOLTAN, *Whistleblowing: spunti applicativi in ambito pubblico e privato e nuove prospettive*, in *Resp. amm. soc. enti*, 2021, n. 2, 169 ss.; F. D'AMORA (a cura di), *Il whistleblowing dopo la l. n. 179/2017*, Milano, Giuffrè Francis Lefebvre, 2019.

(4) P. PIZZUTI, *Whistleblowing e rapporto di lavoro*, Torino, Giappichelli, 2019, 1-86.

(5) Cfr. per un'analisi, anche in prospettiva comparatistica, della riforma del 2017, A. DELLA BELLA, S. ZORZETTO (a cura di), *Whistleblowing e prevenzione dell'illegalità*, Atti del I Convegno annuale del Dipartimento di Scienze Giuridiche “Cesare Beccaria”, Milano, Giuffrè Francis Lefebvre, 2020. Per una lettura in chiave giuslavoristica della novella normativa, S.M. CORSO, *Segnalazione di illeciti e organizzazioni di lavoro*, Torino, Giappichelli, 2020.

(6) A. PARROTTA, *La segnalazione del Whistleblower: orientamenti e modelli*, in A. PARROTTA-R. RAZZANTE, *Il sistema di segnalazione interna*, Pisa, Pacini, 2019, 88 ss.

(7) La rilevanza del *whistleblowing* nel sistema della responsabilità dipendente da reato degli enti ai sensi del d.lgs. n. 231/2001 è venuta in piena evidenza nel caso *British Telecom*, recentemente deciso da Trib. Milano, sez. II, 25 gennaio 2024, n. 1070, in *Giur. pen. web*, 6 maggio 2024, in cui la sentenza — pur se riferita a fatti consumati al più tardi nel 2016 e, dunque, prima dell'entrata in vigore dell'obbligatoria previsione dei canali *whistleblowing* come contenuto del modello organizzativo previsto dall'art. 6 d.lgs. n. 231/2001 — dopo aver dato atto che, nella vicenda in esame, « è emerso con tutta evidenza il fenomeno del c.d. *management override*, ovvero di uno scenario in cui il comportamento aziendale diviene forzatamente improntato alla sistematica violazione ed aggiramento fraudolento di ogni

la responsabilità “da reato” degli enti, soggiaceva fisiologicamente a un duplice limite, di carattere oggettivo e soggettivo ⁽⁸⁾.

Così, da un lato, le segnalazioni *whistleblowing* potevano riferirsi soltanto a condotte illecite (integranti uno dei reati presupposto) rilevanti ai sensi del d.lgs. n. 231/2001 o a violazioni del modello organizzativo (da intendersi come comprensivo del codice etico, nonché dalle misure dallo stesso previste, se del caso formalizzate in procedure aziendali); dall’altro, gli inediti canali di segnalazione *whistleblowing* di cui era richiesta l’integrazione nel modello organizzativo erano “riservati” ai naturali destinatari del modello stesso, ossia ai soggetti apicali e ai sottoposti menzionati dall’art. 5, comma 2, lett. *a*) e *b*), d.lgs. n. 231/2001, che con le proprie condotte possono impegnare la responsabilità para-penale della *societas* ⁽⁹⁾.

In breve, l’onere di prevedere canali di segnalazione *whistleblowing* faceva capo ai soli soggetti, rientranti nel campo di applicazione soggettivo dell’art. 1 d.lgs. n. 231/2001, che avessero optato per l’adozione dello strumento volontario del modello organizzativo ⁽¹⁰⁾.

regola, procedura, codice etico e modello organizzativo », ha messo in luce come « la frode sia emersa solo a seguito di una segnalazione anonima pervenuta direttamente alla casa madre tramite il sistema del *whistleblowing*, [...] segnalazione [...] che è avvenuta tramite il c.d. *Speak up*, richiamato nel Codice di comportamento della società e facente parte integrante del Modello » e, altresì, che la « serie di comportamenti fraudolenti posti in essere [...] sono venuti allo scoperto a seguito di una segnalazione anonima (che in ogni caso rappresentava uno dei presidi di controllo previsti nel Modello) e a seguito del quale sono state avviate approfondite indagini interne e allontanate le persone ritenute responsabili dei comportamenti ». La pronuncia, dopo aver valorizzato il sistema *whistleblowing* in essere all’epoca dei fatti (allora, in quanto previsto dal codice etico e, dunque, indirettamente richiamato dal modello organizzativo) e valutati positivamente gli altri presidi preventivi adottati *ex ante* dalla società, ha concluso « nel senso di escludere la responsabilità » di quest’ultima « per insussistenza dell’illecito amministrativo contestato ».

⁽⁸⁾ M.A. BARTOLUCCI, *Per chi suona il fischiotto? Qualche nota sul c.d. paradosso del whistleblowing tra « autore » e « osservatore » in “ambito 231”*, in *Giur. pen. web*, 2021, n. 1-bis *Responsabilità degli enti: problematiche e prospettive di riforma a 20 anni dal D. Lgs. 231/2001*; M. PANSARELLA, *Problematiche giuridiche e organizzative del whistleblowing nei Modelli 231*, in *Resp. amm. soc. enti*, 2018, n. 1, 275 ss.; C. SANTORIELLO, *Alcune note in tema di whistleblowing. Qualche precisazione (assolutamente necessaria) ed alcuni suggerimenti operativi*, *ivi*, 2019, n. 1, 49 ss. Cfr. anche A. DELLA BELLA, *Il whistleblowing nell’ordinamento italiano: quadro attuale e prospettive per il prossimo futuro*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2020, n. 3, 1403 ss.

⁽⁹⁾ Cfr. il documento di ASSONIME, *L’organismo di vigilanza nella prassi delle imprese a vent’anni dal d.lgs 231/2001*, Note e studi n. 10 del 2021, che propone un’analisi delle modalità attuative dei canali di segnalazione interna nella precedente disciplina.

⁽¹⁰⁾ Sui rapporti tra il *whistleblowing* e il d.lgs. n. 231/2001, all’indomani della direttiva (UE) 2019/1937, cfr. A.F. MASIERO, *La disciplina del whistleblowing alla luce della direttiva 2019/1937/UE. Tra prevenzione dei fenomeni corruttivi e tutela del denunciante*, in *Arch. pen.*

La portata innovativa del d.lgs. n. 24/2023 si apprezza anzitutto, a livello di “metodo”, per due scelte radicali, consistenti, in primo luogo, nell’abbandono dell’impostazione improntata a una diversificazione regolatoria tra pubblico e privato e, in seconda battuta, con specifico riferimento al settore privato, nell’emancipazione — parziale — del *whistleblowing* dal modello di organizzazione, gestione e controllo adottato ai sensi del d.lgs. n. 231/2001, così rendendo l’adozione di un “sistema” di canali di segnalazione un adempimento obbligatorio (pur se variamente modulato dal punto di vista oggettivo) per gli enti privati, anche a prescindere dalla scelta di implementazione di un *compliance program* ⁽¹¹⁾.

Inoltre, focalizzando l’attenzione sul comparto dei « soggetti del settore privato » — oggi individuati per differenza rispetto a quello dei « soggetti del settore pubblico » — la disciplina del d.lgs. n. 24/2023 si caratterizza per un’opera di notevole articolazione del regime delle segnalazioni *whistleblowing*, attuata secondo tre direttrici principali, che fa perno sulla tipologia soggettiva (soggetti operanti nei c.d. settori sensibili, soggetti “231” e soggetti “sopra soglia”), sulla pluralità dei canali di segnalazione (interna, esterna, divulgazione pubblica e denuncia all’autorità giudiziaria e contabile) e sulla tipologia di violazione segnalabile (violazioni “231” e violazioni delle normative europee).

Il presente capitolo propone un’analisi della disciplina dei canali di segnalazione interna nei soggetti del settore privato (art. 4 d.lgs. n. 24/2023), che, muovendo dal dato normativo e dalla regolazione dell’ANAC e avvalendosi dei principali contributi forniti dalla giurisprudenza, dalle prassi di *soft law* e dalla letteratura, consenta di ricostruirne lo statuto giuridico, anche nella prospettiva di futuri aggiustamenti e modifiche della normativa di riferimento.

Ai fini dell’analisi, un particolare rilievo assumono, in ordine di tempo, le Linee guida sulle segnalazioni esterne adottate dall’ANAC a luglio

web, 2020, n. 2, 15 ss. Per una riflessione nella prospettiva della “colpa di organizzazione” dell’ente, M. SCOLETTA, *Il fischiotto silente. Ineffettività del whistleblowing e responsabilità da reato della corporation: appunti e spunti per un approccio empirico alla colpa di organizzazione*, in A. DELLA BELLA, S. ZORZETTO (a cura di), *Whistleblowing e prevenzione dell’illegalità*, cit., 239 ss.

⁽¹¹⁾ Già i primi commentatori della direttiva (UE) 2019/1937 (cfr. A. DELLA BELLA, *La direttiva europea sul whistleblowing*, cit.) avevano segnalato che « per quanto riguarda il settore privato si impone la necessità di un ripensamento complessivo del nostro sistema », poiché « la tutela del whistleblower non potrà più essere ‘agganciata’, come è oggi, al sistema del d.lgs. 231: la direttiva impone infatti la creazione di canali di segnalazione interni ed esterni per tutti i settori ».

CAPITOLO 3

LA SEGNALAZIONE ESTERNA

di Nicoletta Parisi

SOMMARIO: 1. La complementarità di segnalazione interna, segnalazione esterna e divulgazione pubblica. — 2. La definizione di « segnalazione esterna » nella direttiva (UE) 2019/1937 e nel d.lgs. n. 24/2023. — 3. L'individuazione degli enti competenti a ricevere una « segnalazione esterna » nell'ordinamento italiano. — 4. (*Segue*) L'Autorità Nazionale Anticorruzione come autorità amministrativa di diritto italiano competente ad attivare canali di segnalazione esterna. — 4.1. Le caratteristiche di indipendenza e autonomia di ANAC. — 4.2. L'indipendenza e l'autonomia dei canali attivati da ANAC: adeguatezza nell'uso delle segnalazioni e loro riservatezza. — 4.3. I compiti di ANAC in ordine alla predisposizione dei canali e alla gestione delle segnalazioni esterne. — 5. I presupposti per l'utilizzo della segnalazione esterna. — 6. Le criticità emergenti dall'assetto giuridico italiano a fronte della dichiarata incompetenza dell'ente che riceve la segnalazione esterna. — 6.1. Se l'ente incompetente è un qualsiasi organo dello Stato ... — 6.2. ... e se l'ente incompetente si reputa ANAC. — 7. L'utilità di una costante azione di monitoraggio della disciplina nazionale ai fini del miglioramento della disciplina eurounitaria.

1. La complementarità di segnalazione interna, segnalazione esterna e divulgazione pubblica.

La direttiva dell'Unione europea 2019/1937 che il decreto legislativo in commento intende adempiere considera, così come fanno tanti atti internazionali intervenuti a disciplinare la materia ⁽¹⁾, che l'istituto del *whistleblowing* sia uno strumento tra l'altro ⁽²⁾ prezioso « [p]er l'accertamento e la

(1) Ci si permette di rinviare a N. PARISI, *Il modello internazionale ed europeo di praxi della corruzione pubblica*, in A. CAGNAZZO, S. TOSCHEI, F.F. TUCCARI (a cura di), *La vigilanza e la procedura di irrogazione delle sanzioni amministrative*, Milano, Giuffrè Francis Lefebvre, 2021, 3 ss.

(2) Il tradizionale approccio normativo internazionale e interno agli Stati si informa alla convinzione che il *whistleblowing* sia anzitutto uno strumento « *governmented oriented* », ovvero utile a scoraggiare e far emergere (anche solo rischi di) condotte illegali (W. VAN DER KERCKHOVE, *European whistleblower protection: tiers or tears?*, in D. LEWIS (ed.), *A global approach to public interest disclosure*, Cheltenham, UK-Northampton, MA, Edward Elgar, 2010, 15 ss.; ID., *Whistleblowing and information ethics: facilitation, entropy, and ecopoiesis*, in

prevenzione efficaci delle violazioni del diritto ». È questo il motivo per cui « i potenziali informatori devono potere facilmente e in piena riservatezza portare le informazioni di cui dispongono all'attenzione delle autorità competenti preposte a indagare e a risolvere il problema, ove possibile »⁽³⁾, utilizzando lo strumento che li faccia sentire « più a loro agio »⁽⁴⁾: si fa riferimento, dunque, tanto alla segnalazione interna all'ente con il quale si abbia un rapporto di lavoro, quanto alla segnalazione verso altra autorità designata dall'ordinamento giuridico di riferimento, sia essa quello di uno Stato o di un'Organizzazione internazionale.

Tanti sono i vantaggi della segnalazione interna: osserva sempre la stessa direttrice che da un punto di vista empirico si nota che il segnalante non solo è più a proprio agio informando all'interno dell'organizzazione per la quale lavora⁽⁵⁾; ma che i canali interni sono « anche il modo migliore per far

Journal of Business Ethics, 15 ss. Da una prospettiva sociologica per giungere a conclusioni analoghe v. E. CEVA, M. BOCCHIOLA, *Is Whistleblowing a Duty?* Cambridge, Polity, 2019, 83 ss. Tuttavia, come approfondito in Premessa di questo volume, il *whistleblowing* è anche apprezzato come strumento « *human rights oriented* », di rafforzamento della *rule of law* nelle molte dimensioni in cui questa si declina e nel suo rapporto con democrazia e diritti fondamentali della persona (v. N. PARISI, *La prevenzione della corruzione nel modello internazionale ed europeo*, cit.).

⁽³⁾ Così il *considerando* n. 60 della direttiva (UE) 2019/1037.

⁽⁴⁾ Così il *considerando* n. 33 della direttiva cit.

⁽⁵⁾ L'esito delle rilevazioni empiriche cui fa cenno la direttiva originano dagli studi che hanno preceduto l'elaborazione della proposta di direttiva da parte della Commissione europea: v., in particolare, L. ROSSI, J. MC GUINN, M. FERNANDES, *Final Report. Estimating the economic benefits of whistleblower protection in public procurement*, redatto per la Commissione europea, July 2017: secondo questo Rapporto « *In many countries, including those covered in this study, whistleblowers must make a first attempt at making a disclosure through the internal channel set up by their employer* ». Ciò si fa risalire al fatto che « *The proper setup and maintenance of internal channels may, thus, influence the probability of reporting and also of the proper handling of a disclosure. Activities that can encourage the setup of internal channels (or alternatively, sanction poorly established channels) are good practices that can contribute to the effectiveness of a whistleblower protection system* » (p. 56). Una sintesi della valutazione di impatto non solo economica derivante dall'introduzione di una normativa sulla protezione dei segnalanti nell'UE si trova anche in Commissione europea, *Relazione che accompagna la proposta di direttiva 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 del 23 aprile 2018. Sulla proposta e la sua portata innovativa si veda S. WHITE, *A Matter of Life and Death. Whistleblowing Legislation in the EU*, in *Eucrim*, 2018, n. 3, 170 ss.

È molto difficile dire se nell'ordinamento italiano si sia sviluppata questa stessa dinamica, dal momento che non vi sono statistiche se non quelle tenute dall'Autorità Nazionale Anticorruzione, la quale è tra l'altro chiamata dal d.lgs. n. 24/2023 ad esercitare una funzione di raccolta di dati statistici da trasmettere alla Commissione europea su base annuale (art. 8, comma 3), ma soltanto quanto al numero di segnalazioni esterne ricevute; al numero, al tipo

giungere le informazioni alle persone che possono contribuire ad affrontare in modo rapido ed efficace i rischi per il pubblico interesse » (6).

Tuttavia, la scelta fra la segnalazione interna e quella esterna deve essere valutata alla luce « delle circostanze specifiche del caso » (7). Ciò che importa è che « i potenziali informatori (...) [possano] facilmente e in piena riservatezza portare le informazioni di cui dispongono all'attenzione delle autorità competenti preposte a indagare e a risolvere il problema » (8): essi possono avere buoni « motivi per effettuare una segnalazione esterna » (9). Ciò accade, per esempio, « *if they fear or have reason to believe that they would experience retaliation, that their identity cannot be protected or that the wrongdoing might be covered up* » (10). Di conseguenza, anzitutto « vi è la necessità di imporre un chiaro obbligo, per le autorità competenti, di stabilire adeguati canali di segnalazione esterna per garantire un seguito diligente alle segnalazioni ricevute e di dare un riscontro, entro un termine ragionevole, alle persone segnalanti » (11). In secondo luogo « *whistleblowers should have the right to report directly to competent authorities without having to first report internally to their organisations* » (12).

Ma a chiusura del circuito informativo vi è poi, a disposizione di chi voglia informare, anche una via eccezionale, se si vuole “di chiusura” del circuito informativo: la divulgazione pubblica, capace di dare pienezza ai « principi democratici come la trasparenza e la responsabilità e (...) [a] diritti fondamentali come la libertà di espressione e la libertà e il pluralismo dei mezzi di informazione, (...) » (13).

Segnalazione interna, segnalazione esterna e divulgazione pubblica, dunque, l'una rispetto all'altra sono poste concettualmente, ma anche in concreto ai fini del loro utilizzo, in posizione di complementarità, dovendone consentire l'uso a seconda delle circostanze del caso di specie: esse fanno parte di

e all'esito dei procedimenti avviati a seguito di esse; ai danni finanziari prodotti dalle violazioni segnalate e alle somme recuperate: si tratta di statistiche limitate dunque alle sole segnalazioni esterne. Sarebbe utile che ad esse venissero affiancate statistiche relative alle segnalazioni interne, così da poter mappare con efficacia il rapporto costi/benefici derivante dalla legislazione di settore.

(6) *Considerando* n. 33 della direttiva cit.

(7) *Considerando* n. 33, cit.

(8) *Considerando* n. 60 della direttiva cit.

(9) *Considerando* n. 33 della direttiva cit.

(10) Così M. TERRACOL *How well do EU countries protect whistleblowers? Assessing the transposition of the EU Whistleblower Protection Directive*, TRANSPARENCY INTERNATIONAL, 2023, 5.

(11) *Considerando* n. 63 della direttiva cit.

(12) M. TERRACOL *How well do EU countries protect whistleblowers?* cit., 5 (i corsivi sono aggiunti).

(13) *Considerando* n. 33 della direttiva cit.

un'unica strategia preposta all'emersione delle illegalità tramite il contributo di chi — lavorando « per un'organizzazione pubblica o privata o [essendo] 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. (...) [T]ali persone (gli “informatori — *whistleblowers*”) svolgono un ruolo decisivo nella denuncia e nella prevenzione di tali violazioni e nella salvaguardia del benessere della società » (14).

Su queste basi la direttiva (UE) 2019/1937 dispone una disciplina minima indirizzata agli Stati membri per proceduralizzare il trasferimento di informazioni da parte del *whistleblower* e uno statuto di protezione di quest'ultimo quando utilizzi i canali interni, i canali esterni o la divulgazione pubblica (15), se siano adempiute le altre condizioni da essa stessa contemplate (16).

Il decreto legislativo n. 24/2023 accoglie la triplice articolazione, ancorché — come si dirà — con alcuni aggiustamenti rispetto alla disciplina posta con la direttiva europea non scevri di elementi di criticità.

2. La definizione di « segnalazione esterna » nella direttiva (UE) 2019/1937 e nel d.lgs. n. 24/2023.

Quanto alla segnalazione esterna, anzitutto occorre ricordare la definizione che ne danno la direttiva e, conseguentemente, il decreto italiano. Si tratta — secondo locuzioni analoghe — di una « comunicazione scritta od orale di informazioni sulle violazioni [presentata] alle autorità competenti » (17), ovvero, secondo la disciplina di diritto interno, « tramite il canale di segnalazione esterna » attivato dall'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC) (18).

La segnalazione esterna, dunque, si caratterizza per il fatto che essa non viene amministrata entro l'ente al quale il segnalante è legato da un rapporto di lavoro, ma al di fuori di questo.

Proprio per questa sua ultima caratteristica da parte di alcuni si ricomprende nella categoria delle segnalazioni esterne anche la denuncia alle

(14) Considerando n. 1 dir. cit.

(15) Art. 6, par. 1, lett. b), dir. cit.

(16) Art. 6, par. 1, dir. cit. v. anche le considerazioni v. il Capitolo 1, nella Parte

€ 73,00

024223403

ISBN 978-88-28-86638-1



9 788828 866381