



**UNIMORE**  
UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI  
MODENA E REGGIO EMILIA

# **UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI MODENA E REGGIO EMILIA**

**Dottorato di ricerca in Lavoro, sviluppo e innovazione**

Ciclo XXXVIII

*IL WHISTLEBLOWING IN UN'OTTICA DI PROMOZIONE DEL BENESSERE  
ORGANIZZATIVO NELL'ENTE PUBBLICO E PRIVATO*

Candidata: ELENA MURATORI

Relatore: Prof. ALBERTO TAMPIERI

Correlatore: Prof. IACOPO SENATORI

Coordinatrice del Corso di Dottorato: Prof.ssa YLENIA CURZI



## Sintesi della tesi

Il presente lavoro di tesi nasce con l'intento di proporre una visione innovativa del *whistleblowing* in un'ottica di promozione della legalità e del benessere organizzativo nei contesti lavorativi pubblici e privati.

A partire da un inquadramento all'interno dell'ordinamento giuridico nazionale e sovranazionale, attraverso un'analisi comparativa delle origini dell'istituto nell'ambito dei sistemi giuridici di *common law* e *civil law*, la ricerca si propone di esaminare e ricostruire dettagliatamente il quadro normativo nazionale, a partire dalla L. 6 novembre 2012, n. 190, attraverso la L. 30 novembre 2017, n. 179, sino all'attuazione della Direttiva (UE) 2019/1937 a seguito dell'entrata in vigore del d.lgs. 10 marzo 2023, n. 24.

Mettendo in luce i tratti distintivi del fenomeno e rilevando le potenzialità e le principali criticità della riforma, si intende individuare le possibili soluzioni volte alla promozione dello strumento non soltanto ai fini della lotta alla corruzione e della protezione dei segnalanti, ma altresì come mezzo di partecipazione e di responsabilizzazione collettiva, capace di influire positivamente sia sulla cultura organizzativa sia sulla qualità delle relazioni lavorative. Si ritiene infatti che, incentivando la collaborazione attiva dei lavoratori, attraverso la segnalazione di irregolarità e condotte illecite perpetrate nei luoghi di lavoro, sia possibile contribuire all'innalzamento del grado di benessere lavorativo nell'ambito degli enti sia pubblici che privati.

Attraverso un approccio interdisciplinare, ci si spinge oltre l'ambito prettamente giuslavoristico, investendo discipline come la psicologia del lavoro e l'economia e l'organizzazione aziendale. In questo senso, indagando il rapporto tra i concetti di partecipazione dei prestatori di lavoro, integrità degli enti e salute psicosociale all'interno delle organizzazioni di lavoro, la tesi mette in evidenza come la denuncia possa in concreto tradursi in un atto di coinvolgimento e fiducia reciproca, in grado di per sé di rinvigorire il senso di appartenenza dei lavoratori ad un'impresa ed incrementare la produttività interna.

Pertanto, ponendosi nella prospettiva in cui la facoltà del prestatore di lavoro di denunciare illeciti viene considerata quale vero e proprio dovere civico, orientato alla creazione e allo sviluppo di un ambiente di lavoro più virtuoso e collaborativo, il

*whistleblowing* assurge a strumento di contrasto dei fatti di *maladministration* e, al tempo stesso, acquisisce una funzione dinamica tesa al miglioramento delle condizioni lavorative.

In definitiva, il presente lavoro di ricerca, fondato su un'analisi normativa giurisprudenziale e dottrinale, giunge alla conclusione che la piena efficacia della segnalazione non possa in ogni caso prescindere da una trasformazione culturale profonda, che vada a valorizzare il ruolo del lavoratore in qualità di soggetto attivo nei processi di prevenzione e di protezione dell'integrità del contesto lavorativo.

## **Thesis abstract**

The present study aims at offering an innovative vision of the whistleblowing system, as a way to promote legality and the organizational well-being, both in the public and private sector.

Through a comparative analysis of the origins of the institution, within the common law and civil law legal systems, the research moves towards the detailed examination and reconstruction of the Italian regulatory framework: from Law n. 190/2012, over Law n. 179/2017, up to the introduction of the Legislative decree n. 24/2023, that implemented the Directive (EU) 2019/1937.

By highlighting the distinctive features of the phenomenon and by detecting the main issues of the recent reform, the thesis intends to suggest possible solutions to promote the whistleblowing as an anti-corruption tool as well as a means of collective participation and responsibility, capable of influencing both the organizational culture and the quality of working relationships. This according to the assumption that, by encouraging the active collaboration of workers in reporting the illicit conducts, it is possible to raise the level of well-being at work.

Therefore, through an interdisciplinary approach, the research overcomes the labour law field, involving disciplines such as organizational psychology and business organization. In this direction, the whistleblower report could indeed result into an act of involvement and mutual trust, whilst ensuring the enhancement of the sense of belonging to the working community and to growth internal productivity.

Since the worker's right to report offenses is considered a true civic duty, oriented towards the creation of more virtuous and collaborative working environments, the whistleblowing system must be considered as an instrument designed to fight corruptions as well as improve working conditions.

Ultimately, the present work, based on normative, jurisprudential and doctrinal analysis, concludes that, for the report to be effective, a cultural transformation is needed in order to enhance the role of the worker as an active subject in the process of prevention and protection of the companies integrity.



## INDICE

<b>INTRODUZIONE</b> .....	<b>9</b>
<b>1. Premessa</b> .....	<b>9</b>
<b>2. Tra obbligo di fedeltà, diritto di critica e diritto di denuncia: principi fondamentali ed evoluzione giurisprudenziale</b> .....	<b>11</b>
<b>3. L'importanza del fenomeno del whistleblowing</b> .....	<b>17</b>
<b>4. Costi e benefici</b> .....	<b>19</b>
<b>5. Obiettivi della ricerca. Metodologia</b> .....	<b>25</b>
<b>CAPITOLO 1 – LE ORIGINI DEL WHISTLEBLOWING, IL PANORAMA INTERNAZIONALE ED EUROUNITARIO, IL QUADRO NAZIONALE</b> .....	<b>29</b>
<b>1. Le origini dell'istituto</b> .....	<b>29</b>
1.1. <i>Il whistleblowing nei sistemi giuridici di common law</i> .....	32
1.1.1. L'ordinamento statunitense .....	34
1.1.2. L'ordinamento del Regno Unito .....	37
<b>2. Il panorama internazionale ed europeo</b> .....	<b>40</b>
<b>3. La normativa UE</b> .....	<b>46</b>
3.1. <i>La Direttiva (UE) 2019/1937 e prospettive comparate: la disciplina del fenomeno in Germania, Spagna e Francia</i> .....	50
3.2. <i>La Direttiva (UE) 2019/1152 e il lavoro trasparente: una ulteriore base culturale del whistleblowing?</i> .....	63
<b>4. Il quadro normativo italiano pre direttiva</b> .....	<b>66</b>
4.1. <i>I riferimenti già esistenti nell'ordinamento nazionale. Il D.lgs. n. 231/2001</i> .....	70
4.2. <i>La c.d. Legge Severino</i> .....	72
4.3. <i>La Legge 30 novembre 2017, n. 179</i> .....	74
<b>CAPITOLO 2 – LA DISCIPLINA DEL WHISTLEBLOWING NELL'ORDINAMENTO GIURIDICO ITALIANO: PROFILI CRITICI E PROSPETTIVE EVOLUTIVE</b> .....	<b>85</b>
<b>1. Aspetti introduttivi</b> .....	<b>85</b>
<b>2. L'ambito oggettivo di applicazione</b> .....	<b>87</b>
2.1. <i>L'oggetto della segnalazione, della denuncia e della divulgazione pubblica</i> .....	89
2.2. <i>Le segnalazioni escluse dall'ambito oggettivo di applicazione</i> .....	93
<b>3. L'ambito soggettivo di applicazione</b> .....	<b>96</b>
3.1. <i>I destinatari della disciplina nel settore pubblico</i> .....	98
3.2. <i>Segue: nel settore privato</i> .....	102
3.3. <i>Il whistleblower e le persone diverse dal soggetto segnalante</i> .....	106
<b>4. L'articolato sistema di segnalazione: efficienze e criticità operative</b> .....	<b>112</b>
4.1. <i>I canali interni e la relativa gestione</i> .....	115
4.2. <i>Il canale esterno di segnalazione e il ruolo dell'ANAC</i> .....	121
4.3. <i>La divulgazione pubblica</i> .....	128
4.4. <i>La denuncia all'Autorità giudiziaria o contabile</i> .....	133

<b>5. Gli obblighi di riservatezza: la salvaguardia dell'identità di segnalante e segnalato e del contenuto della segnalazione .....</b>	<b>135</b>
5.1. Il trattamento dei dati personali nelle procedure whistleblowing: profili di conformità al GDPR .....	140
5.2. La gestione della segnalazione anonima .....	146
<b>6. La protezione del whistleblower. Principi e condizioni .....</b>	<b>148</b>
6.1. Il divieto di ritorsione e la relativa tutela .....	153
6.2. Le condizioni di "non punibilità" a favore del whistleblower .....	162
6.3. Ancora tutele: le misure di sostegno e il divieto di rinunce e transazioni .....	165
<b>7. Il sistema sanzionatorio .....</b>	<b>170</b>
<b>8. Oltre le rigidità applicative: profili critici e prospettive evolutive dello strumento .....</b>	<b>176</b>
<b>CAPITOLO 3 – IL WHISTLEBLOWING COME STRUMENTO DI PROMOZIONE DEL BENESSERE ORGANIZZATIVO .....</b>	<b>183</b>
<b>1. Aspetti introduttivi: la rilettura del whistleblowing in chiave organizzativa .....</b>	<b>183</b>
<b>2. Il benessere nei luoghi di lavoro .....</b>	<b>185</b>
2.1. Il benessere organizzativo: brevi cenni alle teorie economiche .....	188
2.2. I rischi psico-sociali nell'ambito della valutazione globale dei rischi: lo stress lavoro-correlato .....	193
2.3. Il benessere organizzativo negli enti pubblici .....	196
2.4. Segue: negli enti privati .....	200
2.5. La performance quale dimensione di valutazione del benessere all'interno delle organizzazioni .....	203
2.6. I costi economici e sociali della disfunzione organizzativa .....	205
<b>3. Verso una cultura della partecipazione del lavoratore .....</b>	<b>206</b>
3.1. Il lavoro come strumento di partecipazione .....	209
3.2. Segue: l'attuazione dell'art. 46 Cost. e la partecipazione dei lavoratori nell'impresa .....	212
3.3. Partecipazione e benessere organizzativo: quale relazione? .....	214
3.3.1. La dimensione collettiva del benessere .....	216
3.3.2. La partecipazione organizzativa .....	218
<b>4. Il whistleblowing come forma di partecipazione e strumento di benessere .....</b>	<b>220</b>
4.1. I presupposti della denuncia .....	222
4.2. Il coinvolgimento diretto e indiretto dei lavoratori nelle strategie di prevenzione interna: il whistleblowing come strumento di partecipazione .....	226
4.3. L'impatto della segnalazione sull'organizzazione e sulle dinamiche intersoggettive: il whistleblowing quale strumento di promozione del benessere organizzativo .....	234
4.4. Verso un dialogo aperto: il confronto tra ANAC ed enti per la promozione del benessere interno .....	241
<b>CONCLUSIONI .....</b>	<b>247</b>
<b>BIBLIOGRAFIA E SITOGRAFIA .....</b>	<b>253</b>

## INTRODUZIONE

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Tra obbligo di fedeltà, diritto di critica e diritto di denuncia: principi fondamentali ed evoluzione giurisprudenziale. – 3. L'importanza del fenomeno del *whistleblowing*. – 4. Costi e benefici. – 5. Obiettivi della ricerca. Metodologia

### 1. Premessa

Questo lavoro di tesi nasce con l'obiettivo di inquadrare, alla luce della recente riforma introdotta dal d.lgs. n. 24/2023, il *whistleblowing*, un istituto il cui obiettivo preminente si traduce nella prevenzione della criminalità e della corruzione all'interno dei contesti lavorativi. Ciò si realizza mediante la segnalazione da parte di un lavoratore, nell'ambito pubblico o privato, di illeciti od irregolarità, di cui abbia avuto conoscenza sul luogo di lavoro o, comunque, nell'esercizio od in occasione della prestazione lavorativa. Più precisamente, si parla di *whistleblower* allorché una persona segnali, divulghi pubblicamente, o denunci all'Autorità giudiziaria o contabile violazioni di disposizioni normative nazionali od europee lesive dell'interesse pubblico o dell'integrità della Pubblica Amministrazione o dell'ente privato, violazioni delle quali il soggetto segnalante è venuto a conoscenza in un contesto lavorativo sia pubblico che privato. Trattasi, in altri termini, di un atto volontario, e dunque non obbligatorio, di divulgazione di informazioni privilegiate aventi ad oggetto pratiche illegali od illecite perpetrate all'interno di un'organizzazione pubblica o privata, il tutto al fine di arrestare l'attuazione di tali comportamenti, avendo come entità destinataria la collettività dei cittadini<sup>1</sup>.

Più specificamente, il *whistleblowing* rappresenta un istituto di contrasto al compimento di illeciti ed atti corruttivi che agisce *ex post*, ossia successivamente al compimento di un determinato fatto, qualora i sistemi di controllo non siano stati capaci di garantire la correttezza all'interno dell'ente pubblico o privato in cui ciò è avvenuto. Al contempo, in quanto mezzo di prevenzione dalla commissione di condotte fraudolente, esso opera *ex ante*, disincentivando i lavoratori di una data organizzazione dal porre in essere eventuali reati<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> P.B. JUBB, *Whistleblowing: A restrictive definition and interpretation*, in *Journal of business ethics*, 21, 1999, 77 e ss.

<sup>2</sup> Il *whistleblowing* si traduce quindi in un mero strumento deterrente “rispetto alla futura commissione di illeciti”; cfr. L. MORGIA, *Whistleblowing e incentivi economici: un'analisi comparata*, in *Lavoro Diritti Europa*, 1, 2024, 3.

Questo termine, che tradotto letteralmente dall'inglese significa “soffiare nel fischietto”, se può apparire decisamente poco immediato da scriversi come da pronunciarsi, presenta invero una evidente valenza metaforica: così come negli sport di squadra un arbitro segnala un'infrazione suonando un fischietto, un lavoratore rende noti illeciti ed irregolarità commessi all'interno di un'organizzazione mediante una specifica procedura. Ecco perché, in italiano, tale espressione può interpretarsi nel senso di “origliare” od “informare segretamente”, e ciò al fine di “fare una soffiata”<sup>3</sup>. Orbene, nonostante il significato letterale potrebbe far pensare ad un istituto secondario e di poco valore, in realtà il *whistleblowing* rappresenta un punto cruciale nel panorama sociale ed organizzativo contemporaneo, incidendo direttamente sugli equilibri e sulle dinamiche delle relazioni nei luoghi di lavoro e contribuendo a mantenere l'integrità e la trasparenza nelle istituzioni pubbliche e private.

L'istituto in esame è attualmente regolato dal D.Lgs. 10 marzo 2023, n. 24, 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 nazionali*”, con il quale è stata finalmente data attuazione alla Direttiva (UE) 2019/1937. In vigore dal novembre 2021, l'atto normativo europeo ha perseguito l'intento generale di introdurre norme minime comuni a tutti gli Stati membri affinché siano garantiti determinati *standard* di protezione a favore del *whistleblower* e garantendo, tra l'altro, l'uniformità delle tutele dei segnalanti nel settore pubblico e in quello privato.

Il decreto attuativo rappresenta, pertanto, un importantissimo traguardo normativo per l'Italia in quanto, modificando interamente la normativa previgente, disciplina con un unico provvedimento, valido sia per il settore privato che per il settore pubblico, il regime di protezione degli individui che segnalano condotte illecite in violazione di disposizioni nazionali ed europee<sup>4</sup>. Inoltre, riformando l'intera materia, il legislatore ha colto l'opportunità per ampliare notevolmente l'ambito di applicazione, soggettivo ed

---

<sup>3</sup> H. EGE, *Oltre il mobbing. Straining, Stalking, Whistleblowing, Smaining e altre forme di conflittualità sul posto di lavoro*, Milano, 2023, 147.

<sup>4</sup> La L. n. 179/2017 prevedeva, invece, un “doppio binario di azione”, nel senso che le tutele dei *whistleblowers* erano contenute in due diversi atti normativi: per il settore pubblico, la materia era disciplinata dall'art. 54-*bis*, d.lgs. n. 165/2001, mentre per il settore privato dall'art. 6, d.lgs. 231/2001.

oggettivo, nonché per dedicare una maggiore attenzione al tema della riservatezza e della protezione dei dati personali.

La normativa vigente, dunque, impone agli enti pubblici e privati l'obbligo di adottare specifiche procedure che consentano la segnalazione di illeciti ed irregolarità, garantendo al contempo la riservatezza del soggetto segnalante. Pertanto, al fine di evitare ritorsioni o discriminazioni nei confronti del denunciante, sono previste misure nonché sanzioni applicabili nelle ipotesi in cui il segnalante subisca simili atti.

## *2. Tra obbligo di fedeltà, diritto di critica e diritto di denuncia: principi fondamentali ed evoluzione giurisprudenziale*

Prima di affrontare specificamente il fenomeno del *whistleblowing*, le sue origini, la disciplina e la relativa evoluzione normativa nel quadro italiano, nonché l'impatto che detto strumento ha avuto sia sul piano giuridico che a livello sociale, culturale ed economico, non si può prescindere dall'invocare l'obbligo di fedeltà contrattuale che grava in capo al prestatore di lavoro. L'art. 2105 c.c., identificando tale vincolo quale effetto naturale della sottoscrizione di un contratto di lavoro subordinato, assurge a norma chiave di riferimento in siffatto contesto.

Non vi è chi non veda, in relazione alla menzionata disposizione, la divergenza tra la rubrica della stessa, appunto "obbligo di fedeltà", e il relativo contenuto, che di fatto impone al dipendente due distinti vincoli: l'obbligo di non concorrenza con il proprio datore di lavoro e il divieto di diffondere e utilizzare informazioni inerenti all'attività di impresa, relative cioè all'organizzazione e alla produzione di quest'ultima. Da ciò è scaturita un'ampia discussione dottrinale rispetto alla quale hanno avuto luce diverse correnti di pensiero<sup>5</sup>. L'impostazione restrittiva di coloro che hanno circoscritto la portata dell'obbligo di fedeltà ai divieti di concorrenza e riservatezza ivi contemplati<sup>6</sup> non è stata tuttavia condivisa dagli autori che, invece, ne hanno riconosciuto un tenore assai più vasto, e ciò attraverso il superamento del contenuto letterale della disposizione,

---

<sup>5</sup> O. BONARDI, *L'obbligo di fedeltà e il patto di non concorrenza*, in C. CESTER (a cura di), *Il rapporto di lavoro subordinato: costituzione e svolgimento*, Tomo II, in comm. *Il Diritto del lavoro* diretto da F. CARINCI, Torino, 2007, 725-726.

<sup>6</sup> Tra i diversi interpreti che hanno condiviso una siffatta posizione, si vedano G.F. MANCINI, *La responsabilità contrattuale del prestatore di lavoro*, Milano, 1957, 123; F. LISO, *La mobilità del lavoratore in azienda: il quadro legale*, Milano, 1982, 59-60.

ricomprendendovi dunque condotte ulteriori e distinte rispetto ai due obblighi di *non facere* ivi contemplati. Secondo quest'ultimo orientamento, l'obbligo sancito dall'art. 2105 c.c. deve essere interpretato alla stregua di un vero e proprio modo di essere della prestazione lavorativa, da cui deriverebbe il dovere in capo al lavoratore dipendente di realizzare gli interessi oggettivi dell'impresa e la conseguente valorizzazione del concetto di collaborazione quale presupposto aggiuntivo della subordinazione<sup>7</sup>.

Il secondo indirizzo è poi stato avallato dalla giurisprudenza maggioritaria<sup>8</sup>, che ha ritenuto tanto opportuno quanto necessario interpretare il significato della norma in esame anche alla luce dei principi tipici del rapporto di lavoro subordinato, quali la buona fede e la correttezza<sup>9</sup>. Ne è derivata, pertanto, una nozione alquanto vasta di fedeltà del prestatore di lavoro, evidentemente indirizzata ad una sempre maggiore salvaguardia degli interessi dell'impresa avverso le eventuali condotte sleali poste in essere da tale soggetto<sup>10</sup>. Di conseguenza, l'art. 2105 c.c. può dirsi violato sia nell'ipotesi in cui non siano rispettati i divieti espressamente indicati dallo stesso, sia quando il lavoratore pone in essere comportamenti di per sé in grado di pregiudicare il rapporto fiduciario instaurato con il datore di lavoro: trattasi, cioè, di atti che, per loro natura e per le potenziali conseguenze dannose che possono causare, risultano incompatibili con gli ulteriori doveri derivanti dall'inserimento del prestatore all'interno dell'organizzazione dell'impresa<sup>11</sup>.

Senonché, il consolidamento di una interpretazione così ampia finisce per attribuire al dipendente un novero eccessivo di obblighi comportamentali, sia positivi che negativi. Per questa ragione, in maniera tendenzialmente univoca, la giurisprudenza di

---

<sup>7</sup> Tra i sostenitori della teoria in esame, si citano M. PERSIANI, *Contratto di lavoro e organizzazione*, Padova, 1966, 256 e ss.; A. CESSARI, *L'obbligo di fedeltà nel rapporto di lavoro*, Milano, 1982, 132; L. MENGONI, *Contratto e rapporto di lavoro nella recente dottrina italiana*, in *Rivista delle società*, X, 1965, 688, il quale ritiene che, poiché l'obbligo di fedeltà si esaurisce nel contenuto dell'obbligazione dedotta nel contratto di lavoro, la nozione di collaborazione assurge a "criterio integrativo della subordinazione attraverso un'interpretazione di buona fede, condotta con riferimento all'interesse oggettivo dell'organizzazione in cui opera il lavoratore".

<sup>8</sup> Si vedano, *ex multis*: Cass. 7 ottobre 2019, n. 24976, in [www.cassazione.it](http://www.cassazione.it); Cass. 18 luglio 2017, n. 17753, in *Lavoro nella Giurisprudenza*, 12, 2017, 1128; Cass. 18 giugno 2009, n. 14176, in *Diritto e Pratica del Lavoro*, 13, 2010, 756.

<sup>9</sup> S. ROSSI, *Diritto di critica e obbligo di fedeltà: l'“insussistenza del fatto”*, in *Il Lavoro nella giurisprudenza*, 3, 2017, 276.

<sup>10</sup> F. AVANZI, *Obbligo di fedeltà: concezione allargata e condotta del lavoratore*, in *Diritto e Pratica del Lavoro*, 37, 2022, 2233.

<sup>11</sup> A. BOSCATI, *Il whistleblowing tra diritto di critica e obbligo di fedeltà del lavoratore*, in 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, 18-19 novembre 2019*, Milano, 2020, 362.

legittimità è giunta a chiarire specificamente che l'obbligo di lealtà, così come i doveri da esso discendenti, debbano essere rispettati soltanto nell'ambito di attività imprenditoriali rientranti nell'ambito della liceità. Ne consegue, pertanto, che il lavoratore non sarà tenuto ad osservarli nelle ipotesi in cui il datore di lavoro abbia intrapreso, con la propria impresa, un percorso finalizzato alla realizzazione di interessi illegittimi<sup>12</sup>.

Alla luce di ciò, si è discusso circa la possibilità di ricondurre o meno il diritto del lavoratore di esprimersi criticamente nei confronti dell'impresa all'ambito di operatività dell'obbligo di fedeltà *ex art. 2105 c.c.* Tale questione era stata affrontata da tempo da parte di dottrina e giurisprudenza, già prima dell'introduzione nell'ordinamento italiano della disciplina in materia di *whistleblowing*, e ciò in considerazione anche dei limiti applicabili in un simile contesto e della distinzione del diritto di critica dal diritto di denuncia.

Più precisamente, il diritto di critica rientra nella più ampia libertà di manifestazione del pensiero, sancita anzitutto dalla Costituzione all'art. 21 che, in generale, attribuisce a tutti i cittadini il diritto di manifestare il proprio pensiero, nonché dall'art. 1 dello Statuto dei lavoratori che, in particolare, riconosce al lavoratore il diritto di esprimere liberamente la propria opinione nei luoghi presso cui svolge la propria prestazione lavorativa<sup>13</sup>. Esso, pertanto, deve considerarsi come un diritto *qualificato*, nel senso che, potendo accedere alle informazioni dell'impresa presso cui è impiegato, il lavoratore può eventualmente ledere gli interessi aziendali attraverso la rivelazione esterna di quanto conosciuto<sup>14</sup>.

Il dissenso così manifestato dal dipendente, all'interno o al di fuori dell'ente, non può che valutarsi positivamente, dal momento che svolge non soltanto rilevanti funzioni tese ad un effettivo miglioramento dell'attività aziendale, anche in un'ottica di trasparenza e correttezza, ma anche un ruolo di mero controllo sociale<sup>15</sup>. Tuttavia, vista la potenzialità lesiva del diritto di libera manifestazione del pensiero, occorre definire

---

<sup>12</sup> A. RICCIO, *La tutela del whistleblower in Italia*, in *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*, 153, 2017, 151.

<sup>13</sup> Il riferimento è all'art. 1 St. lav., che riconosce ai prestatori di lavoro, nei luoghi di lavoro, “di manifestare liberamente il proprio pensiero, nel rispetto dei principi della Costituzione e delle norme della presente legge”.

<sup>14</sup> P. PIZZUTI, *Whistleblowing e rapporto di lavoro*, Torino, 2019, 215.

<sup>15</sup> R. RAZZANTE, *Le principali problematiche applicative*, in A. PARROTTA, R. RAZZANTE (a cura di), *Il sistema di segnalazione interna. Il whistleblowing nell'assetto anticorruzione, antiriciclaggio e nella prevenzione da responsabilità degli Enti*, Pisa, 2019, 69.

precisi limiti all'esercizio dello stesso, e ciò in considerazione degli interessi che possono, negli effetti, scontrarsi: occorre quindi raggiungere, in concreto, un bilanciamento tra la libertà del prestatore di lavoro ad esprimere liberamente la propria opinione nei luoghi di lavoro e la tutela dei diritti inerenti alla personalità del datore di lavoro.

Poiché la libertà di manifestazione del pensiero è costituzionalmente garantita, l'eventuale apposizione di limiti alla stessa deve necessariamente trovare fondamento in altri diritti di rango costituzionale eguale o, comunque, superiore<sup>16</sup>. Da sempre, nell'elaborazione delle limitazioni al diritto di critica, la giurisprudenza di legittimità ha particolarmente enfatizzato gli obblighi scaturenti dal carattere della subordinazione ex art. 2094 c.c., quali in particolare la diligenza, la fedeltà, la collaborazione. Sulla base di ciò, si è ritenuto possibile applicare i principi di c.d. "continenza sostanziale" e "continenza formale" elaborati nell'ambito del diritto di cronaca<sup>17</sup>, anche nei rapporti di lavoro<sup>18</sup>. Innanzitutto, quanto al concetto di continenza sostanziale, si richiede che i fatti riportati dal lavoratore corrispondano a verità che, seppure non assoluta, deve essere per lo meno soggettiva. Il secondo principio, invece, pretende che sia utilizzata una forma espositiva oggettiva, nonché modalità espressive misurate: in altri termini, il lavoratore può esprimersi anche con toni di piena disapprovazione, senza però potersi avvalere di un linguaggio offensivo o screditante nei confronti dell'ente-datore di lavoro. Ecco perché, quando sarà richiesto al giudice di verificare la legittimità o meno della critica avanzata dal lavoratore nei confronti del datore, dovrà essere valutata anche la sfera di diffusione della notizia, tanto è vero che in sede processuale l'impresa sarà tenuta, in ogni caso, a provare i danni subiti da tale atto; peraltro, in tale sede, il giudice dovrà analizzare gli interessi sottostanti la critica del dipendente, posto che il dissenso da questi presentato deve essere finalizzato alla tutela di interessi di rilievo almeno pari a quello del bene leso. Di conseguenza, dovrà considerarsi inammissibile la critica effettuata rispetto a fatti, materie e situazioni privi di interesse sociale o, comunque, indifferenti all'area degli interessi contrapposti<sup>19</sup>.

---

<sup>16</sup> Corte cost., 23 marzo 1968, n. 11, in *Giur. cost.*, 1968, 311.

<sup>17</sup> Cass., sez. un., 18 ottobre 1984, n. 5259, in *Giur. civ.*, 1985, I, 335.

<sup>18</sup> Cass., 25 febbraio 1986, n. 1173, in *Foro it.*, 1986, I, 1877.

<sup>19</sup> A. PIOVESANA, *Il diritto di denuncia del lavoratore tra giurisprudenza e legge*, in *Variazioni su Temi di Diritto del Lavoro*, 1, 2019, 304; E. FIATA, *La denuncia penale del lavoratore tra diritto di critica e obbligo di fedeltà*, in *Giurisprudenza italiana*, 3, 2017, 709-710.

Ad ogni modo, la giurisprudenza maggioritaria è giunta a ricondurre l'esercizio abusivo del diritto di critica ad una mera violazione dell'obbligo di fedeltà, con il risultato che quest'ultimo deve necessariamente riconoscersi come ulteriore limite alla divulgazione di notizie inerenti all'attività di impresa, sempreché ciò trovi fondamento direttamente nella libertà di iniziativa economica privata, come garantita dall'art. 41 Cost.<sup>20</sup>. In altri termini, in sede di accertamento di un eventuale contrasto tra il vincolo di lealtà e il diritto di critica ex art. 21 Cost., il giudice sarà tenuto a verificare i diversi interessi in gioco, in particolare quelli del datore di lavoro relativi all'attività di impresa<sup>21</sup>.

Permane, tuttavia, la questione inerente alla fondamentale distinzione concettuale tra diritto di critica e diritto di denuncia, dalla quale non può prescindersi ai fini dell'elaborazione del presente lavoro di tesi. Il vero discrimine tra l'uno e l'altro diritto risiede nella rilevanza sociale della manifestazione del pensiero: mentre attraverso la critica viene divulgato un giudizio, anche personale, in ogni caso non diretto alla diffusione di una condotta fraudolenta, la segnalazione si traduce invece nella rivelazione di illeciti aziendali. Di conseguenza, se nell'ambito del diritto di critica è sufficiente che sussista una concreta utilità sociale del pensiero così espresso, onde evitare un esercizio illegittimo di siffatta libertà, in contrasto con il vincolo di fedeltà e i diritti costituzionalmente riconosciuti all'imprenditore, non può dirsi lo stesso con riguardo al diritto di denuncia. Il rilievo sociale di quest'ultimo assume, infatti, una portata assai più ampia, in quanto la segnalazione di un illecito non è volto esclusivamente all'esternazione di una determinata notizia, ma anche, e soprattutto, alla realizzazione del principio di legalità e alla tutela dell'ordinamento<sup>22</sup>.

Del resto, come confermato da diverse pronunce della Corte di cassazione, non è possibile ricomprendere, nel novero dei doveri facenti capo al dipendente in ragione del legame di subordinazione, il divieto di rendere noti eventuali illeciti aziendali di cui è venuto a conoscenza nell'esercizio della propria prestazione<sup>23</sup>. È evidente che, in tal caso,

---

<sup>20</sup> Sul punto, si sono espressi numerosi autori, tra i quali preme citare: E. GRAGNOLI, *L'informazione nel rapporto di lavoro*, Torino, 1996, 37; V. VALENTE, *Diritto di critica del lavoratore: tra obbligo di fedeltà e "dovere" di verità*, in *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, 4, 2016, 505; P. PIZZUTI, *op. cit.*, 221.

<sup>21</sup> A. PIOVESANA, *op. cit.*, 303.

<sup>22</sup> P. PIZZUTI, *op. cit.*, 234.

<sup>23</sup> Cass. 16 gennaio 2001, n. 519, in *Rivista italiana di Diritto del Lavoro*, 3, 453; Cass. 14 marzo 2013, n. 6501, in *Foro italiano*, 5, 2013, 1455; Cass. 16 febbraio 2017, n. 4125, in *Giurisprudenza Italiana*, 3, 2017, 707; Cass. 26 settembre 2017, n. 22375, in [www.cassazione.it](http://www.cassazione.it).

sussistano interessi pubblici superiori, in virtù dei quali la segnalazione di fatti illeciti da parte del lavoratore deve essere concepita alla stregua di un'azione virtuosa avente specifico valore civico e sociale. Di conseguenza, si configurerebbe una responsabilità del lavoratore segnalante solo allorquando si rivolga alle autorità perseguendo scopi meramente personali o, comunque, attraverso modalità distorte, come nel caso in cui segnali un fatto pur sapendo che lo stesso non sussiste<sup>24</sup>.

Pertanto, in conformità con la teoria estensiva del contenuto dell'obbligo di cui all'art. 2105 c.c., il lavoratore è tenuto ad adottare tutti i comportamenti necessari ai fini della salvaguardia dell'interesse economico dell'impresa, purché tuteli, al contempo, il proprio interesse a non patire un sacrificio personale ed economico eccessivo. È richiesto, infatti, che il prestatore di lavoro effettui una valutazione ragionata di ciò che intende denunciare alle pubbliche autorità, per evitare di incorrere in responsabilità disciplinari<sup>25</sup>.

Alla luce di quanto sopra, pare naturale chiedersi, a questo punto, se i suddetti limiti di liceità del diritto di critica possano trovare applicazione anche alla circostanza in cui il lavoratore segnali alle autorità violazioni di legge di cui è venuto a conoscenza in virtù del proprio rapporto di lavoro. Come si è visto, se in passato, riconducendo il diritto di denuncia al diritto di critica, la giurisprudenza ha applicato alle ipotesi di segnalazione i limiti di continenza formale e sostanziale, recentemente è andato sviluppandosi un orientamento radicalmente opposto, che distingue nettamente la denuncia dalla critica. Qualora un lavoratore renda noto un fatto non sta esprimendo un dissenso, come nell'ipotesi della critica, bensì segnala alle autorità fatti che ritiene illeciti, invitandole ad effettuare le indagini necessarie. In altre parole, se con la critica il lavoratore si limita alla formulazione di mere congetture relativamente all'operato del datore di lavoro, senza rivelare informazioni riservate attinenti quest'ultimo, con la denuncia si ha una vera e propria divulgazione di notizie afferenti all'impresa: segnalando un illecito aziendale all'autorità giudiziaria, il prestatore di lavoro non fa altro che diffondere informazioni contenenti la contestazione di un illecito, anche eventualmente accompagnate da un pensiero critico<sup>26</sup>.

---

<sup>24</sup> E. FIATA, *op. cit.*, 711.

<sup>25</sup> P. PIZZUTI, *op. cit.*, 242.

<sup>26</sup> A. BOSCATI, *op. cit.*, 379; P. PIZZUTI, *op. cit.*, 230.

Dinnanzi a ciò, i limiti al diritto di critica risultano inapplicabili nel caso di denuncia, dal momento che quest'ultima si identifica necessariamente nella mera attribuzione a taluno di un illecito. In ogni caso, l'esercizio del diritto di denuncia può costituire fonte di responsabilità disciplinare solo nell'eventualità in cui emerga il dolo o la colpa grave del lavoratore. Questi, infatti, potrà essere licenziato allorché sia dimostrata e verificata la consapevolezza da parte del lavoratore dell'insussistenza dell'illecito denunciato. Tuttavia, a differenza della critica, non disponendo dei mezzi inquisitori necessari, il lavoratore segnalante non avrà l'onere di accertare preventivamente la verità dei fatti denunciati, né tanto meno la loro rilevanza sul piano penale<sup>27</sup>.

Il diritto di denuncia era disciplinato dalla previgente normativa in materia di *whistleblowing*, la L. n. 179/2017, con la quale sono stati introdotti principi applicabili sia al dipendente pubblico che a quello privato. La tutela in esame era destinata alle sole ipotesi di denuncia di condotte illecite di cui si veniva a conoscenza in virtù del proprio rapporto di lavoro, il che escludeva necessariamente che tali notizie potessero essere ottenute mediante attività investigative improprie. Quanto disposto da detta normativa è poi stato confermato dalla recente riforma, il d.lgs. n. 24/2023, con la quale il legislatore ha garantito una maggiore riservatezza all'identità del segnalante ed una più incisiva tutela contro gli atti di ritorsione. Si noti, pertanto, come la recente riforma, in linea con la disciplina previgente, abbia seguito perfettamente i principi espressi dagli orientamenti più recenti della Suprema Corte in merito ai diritti di denuncia e di critica.

### 3. *L'importanza del fenomeno del whistleblowing*

La Costituzione demanda direttamente allo Stato il compito di rispondere positivamente all'esigenza di legalità dei singoli cittadini e della collettività, al fine di assicurare una maggiore protezione ed effettività dell'esercizio di ogni altro diritto<sup>28</sup>. Di conseguenza, al dovere di accertamento e sanzione delle responsabilità quale compito spettante alle istituzioni ed autorità statali competenti, si è affiancato un dovere di prevenzione e scoperta degli illeciti.

---

<sup>27</sup> A. PIOVESANA, *op. cit.*, 306.

<sup>28</sup> S. M. CORSO, *Segnalazione di illeciti e organizzazioni di lavoro. Pubblico e privato nella disciplina del whistleblowing*, Torino, 2020, 15.

Conseguentemente, è possibile comprendere come l'ordinamento italiano, in quanto Stato di diritto, attribuisca un valore civico e sociale all'iniziativa del lavoratore che richieda l'intervento delle autorità competenti dinanzi a violazioni di legge verificatisi sul luogo di lavoro. In effetti, questa partecipazione del privato sotto forma di segnalazione di illeciti ed irregolarità è vista con favore, poiché indirizzata alla realizzazione dell'interesse pubblico alla prevenzione e repressione di illeciti<sup>29</sup>.

La segnalazione del dipendente pubblico o privato può allora considerarsi un atto di manifestazione del senso civico attraverso cui il segnalante contribuisce alla prevenzione di rischi e situazioni pregiudizievoli per l'integrità dell'amministrazione pubblica o dell'ente privato e, in generale, per l'interesse collettivo. La finalità principale del fenomeno in esame, dunque, è quella di consentire alle realtà aziendali di venire a conoscenza di situazioni di rischio o danno, affinché possano poi tempestivamente affrontare il problema segnalato, contribuendo a prevenire e contrastare eventuali illeciti. Peraltro, il fatto che l'istituto del *whistleblowing* sia disciplinato anche all'interno della normativa in materia di prevenzione del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo<sup>30</sup> evidenzia la volontà del legislatore di individuare taluni strumenti volti, appunto, alla prevenzione ed al controllo rispetto alla possibile commissione di illeciti.

Il *whistleblowing* si traduce, quindi, in uno strumento di *compliance aziendale*, mediante cui i dipendenti o soggetti terzi, ad esempio i fornitori di un'impresa, possono denunciare in modo riservato eventuali illeciti rilevati durante lo svolgimento della propria attività lavorativa. Lo scopo così perseguito è, pertanto, quello di proteggere l'azienda da rischi di natura legale e reputazionale: più precisamente, si tratta di un sistema finalizzato alla prevenzione della corruzione in cui il *whistleblower* svolge un ruolo proteso alla soppressione di quel "clima di omertà" in cui ha luogo la mercificazione delle cariche pubbliche e private<sup>31</sup>.

La stessa giurisprudenza è giunta, infatti, ad affermare che la denuncia di comportamenti illeciti giova direttamente all'interesse dell'impresa non confliggendo con

---

<sup>29</sup> *Id.*, 18.

<sup>30</sup> Il riferimento è al d.lgs. 25 maggio 2017, n. 90, in attuazione della Direttiva UE 2015/849, relativa alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a scopo di riciclaggio dei proventi di attività criminose e di finanziamento del terrorismo.

<sup>31</sup> A. RUGANI, *I profili del whistleblowing alla luce della l. 30 novembre 2017 n. 179*, in *Legislazione penale*, 2018, 4.

il dovere di fedeltà del dipendente, bensì realizzando il più ampio concetto di collaborazione tra datore di lavoro e propri subordinati<sup>32</sup>. Ciò in virtù della teoria che valorizza il contenuto dell'art. 41 Cost., come delineata nel precedente paragrafo: l'impresa, infatti, può trarre beneficio dalla segnalazione sintanto che l'esercizio dell'attività di impresa avvenga in contrasto con l'utilità sociale o, comunque, in modo da recare danno alla salute, all'ambiente, alla sicurezza, alla libertà e alla dignità umana.

La collaborazione tra il datore di lavoro e i lavoratori permette loro di conoscere meglio la struttura operativa di appartenenza affinché, realizzando migliori rapporti tra essi, si ottenga appunto quell'elevazione economica e sociale del lavoro menzionata dallo stesso art. 46 Cost., volta tra l'altro all'attenuazione dei conflitti sociali. Pertanto, l'istituto in esame rappresenta un sicuro vantaggio per le aziende, giacché realizza un irrobustimento del sistema di controllo interno, introducendo l'opportunità di prevenire e scoprire eventuali situazioni illecite prima che determinino l'insorgere di danni gravi o di forme di responsabilità per l'ente stesso. Dal momento che sono proprio i lavoratori i primi in grado di accorgersi tempestivamente di eventuali irregolarità che si verificano sul luogo di lavoro, l'impresa ha interesse a tutelare, e persino incoraggiare, le segnalazioni da parte dei dipendenti. Ne consegue la necessità di promuovere il fenomeno del *whistleblowing*, diffondendo l'idea che tale pratica determini uno sviluppo a livello aziendale.

Chiaramente, per garantire l'effettività di un tale strumento è necessario che esso sia radicato a tutti i livelli dell'organizzazione, permettendo in tal modo a tutti i lavoratori un semplice accesso al sistema di segnalazione, nonché garantendo la tempestività dell'intervento a fronte di una denuncia ed assicurando la riservatezza delle segnalazioni. Soltanto così un sistema di *whistleblowing* può rappresentare un mero strumento di *compliance* che rende più tutelato e sicuro il luogo di lavoro.

#### 4. Costi e benefici

Ogni giorno, in molteplici contesti globali, sono numerosi gli individui che si vedono impegnati nella pratica del *whistleblowing*, segnalando all'organizzazione presso cui operano situazioni di irregolarità nella gestione dei processi, conflitti di interesse, o

---

<sup>32</sup> Trib. Palermo, 24 maggio 1995, in *orient. Giur. Lav.*, 1995, I, 316.

altre circostanze che costituiscono un rischio tangibile per l'integrità dell'ente medesimo. Non tutti agiscono però con l'intento di promuovere un interesse prioritario; anzi, in molte occasioni, la segnalazione avviene in forma anonima con l'obiettivo di arrecare danno a taluno. In alcuni casi, rari ma certamente significativi, coloro che effettuano la segnalazione lo fanno poiché non possono tollerare la corruzione o l'ingiustizia di cui sono testimoni, la violazione dei diritti, la mancanza di imparzialità o la malversazione di risorse e beni pubblici, oppure perché percepiscono una minaccia imminente per la società nel suo complesso.

In generale, nonostante ci si aspetterebbe il riconoscimento da parte dell'ente nei confronti di coloro che segnalano senza avere un interesse personale diretto, riconoscimento che si tradurrebbe in sostanza nella protezione dei segnalanti, la realtà è ben diversa. I *whistleblower* sono sovente vittime di comportamenti ritorsivi o discriminatori posti in essere dai propri datori, i quali frequentemente si rendono responsabili del licenziamento o del demansionamento del lavoratore, dell'adozione di sanzioni o di atti qualificabili come *mobbing*. Da ciò deriva necessariamente una diffidenza del lavoratore rispetto allo strumento del *whistleblowing* nonché nei confronti di istituzioni ed autorità nazionali competenti, il che va inevitabilmente a ridurre e disincentivare il ricorso ad un tale fenomeno allo scopo di evitare di subire eventuali rappresaglie a seguito della segnalazione. Traducendosi in un fenomeno volto alla rivelazione di un illecito, il *whistleblowing* è da sempre stato concepito in un'accezione negativa e con diffidenza in quanto strumento che fomenta un "*clima di sospetto*"<sup>33</sup>.

In tale contesto, ben si pone il tema dei costi e benefici del *whistleblowing*, centrale sia negli ordinamenti giuridici di *common law* sia in quelli di *civil law*. Con particolare riguardo a questi ultimi, si evidenzia che oggetto di acceso dibattito sia l'eventualità di introdurre misure incentivanti a favore del lavoratore segnalante, al fine di incoraggiarlo a compiere segnalazioni di illeciti od irregolarità di cui si sia venuto a conoscenza in ragione del proprio rapporto di lavoro. Alla base di una tale discussione vi sono i diversi ideali e valori che caratterizzano ogni ordinamento giuridico: si tratta, essenzialmente, delle differenti concezioni circa la persona e il ruolo che assume

---

<sup>33</sup> F. TUCCARI, *Il whistleblowing tra intelligenza della corruzione e conoscenza della (mal)amministrazione*, in *Riv. Giur. Ambiente Diritto.it*, 4, 2020, 8.

all'interno della società e, in particolare, nelle organizzazioni in cui offre la propria prestazione lavorativa.

Al riguardo, sono emerse diverse posizioni. Se generalmente a livello internazionale gli incentivi a favore del soggetto segnalante illeciti sono visti positivamente<sup>34</sup>, sfavorevole all'introduzione di premi a favore dei *whistleblowers* è, invece, la Commissione europea, in linea con talune pronunce della Corte europea dei diritti dell'uomo che percepiscono i premi e benefici come incentivi ad effettuare segnalazioni inappropriate che, conseguentemente, compromettono il tentativo stesso di concretizzare un equilibrato sistema di *whistleblowing*. Sennonché, si sono poi affermate tendenze opposte che ritengono possano esservi forme di compensazione, diverse da incentivi di natura economica, in grado di favorire lo sviluppo di una “*cultura della trasparenza*”: potrebbe trattarsi, ad esempio, di un riconoscimento professionale o sociale nei confronti del *whistleblower* per aver impedito danni all'ente<sup>35</sup>. Una siffatta impostazione ha, tuttavia, mutato indirizzo recentemente, con l'introduzione della dir. (UE) 2019/1937 che, in particolare al considerando n. 95<sup>36</sup>, ha contemplato la possibilità per gli Stati membri di istituire nel loro ordinamento interno, al momento di attuazione della direttiva stessa, forme di indennizzo basate sui principi di risarcimento del danno<sup>37</sup>.

Nel contesto italiano, in particolare, sono numerose le posizioni avverse a meccanismi incentivanti o premiali. Tra queste, rilevano quelle dell'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC)<sup>38</sup>, così come quanto emerge dalla menzionata l. n. 179/2017. Ciononostante, non mancano tendenze a favore degli incentivi nell'ambito del *whistleblowing*. Emerge, difatti, la posizione assunta dalla Commissione per lo studio e

---

<sup>34</sup> P. NOVARO, *Principali criticità della disciplina italiana in materia di whistleblowing alla luce della nuova direttiva europea: limitato campo di applicazione e scarsi incentivi*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 5, 2019, 756 e ss.; S. ZORZETTO, *Costi e benefici del whistleblowing: questioni di policy e premiali*, in 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, 18-19 novembre 2019*, Milano, 2020, 473.

<sup>35</sup> E. ANDREIS, *Towards common minimum standards for whistleblower protection across the EU*, in *European Papers*, 4, 2019, 587.

<sup>36</sup> Cfr. considerando n. 95, dir. 2019/1937/UE che, oltre a richiedere a ciascun ordinamento di introdurre azioni legali *ad hoc* cui il segnalante può fare ricorso, dispone che “*essi dovrebbero garantire un risarcimento o un indennizzo reale ed efficace, in modo proporzionato al danno subito e dissuasivo*”.

<sup>37</sup> L. MORGIA, *Whistleblowing e incentivi economici: un'analisi comparata*, in *Lavoro Diritti Europa*, 1, 2024, 12.

<sup>38</sup> Il riferimento è alle *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*.

l'elaborazione di proposte in tema di trasparenza e prevenzione della corruzione nella pubblica amministrazione, la quale ritiene necessaria, affianco alla tutela del *whistleblowing*, l'introduzione di un sistema premiale volto ad incentivare l'utilizzo di tale istituto giuridico<sup>39</sup>. Inoltre, si evidenzia come sia stato lo stesso legislatore italiano, in una prima bozza della L. n. 179/2017, a prevedere la possibilità di introdurre meccanismi compensativi in favore dei segnalanti, i quali poi non sono stati contemplati nella versione finale<sup>40</sup>.

Analizzando i sistemi di *whistleblowing* adottati nei diversi Stati, europei ed extra-europei, emerge che i benefici possono consistere in svariati meccanismi. Le misure incentivanti maggiormente diffuse nella prassi sono, ad esempio, le somme di denaro, i riconoscimenti o i premi pubblici di ordine intellettuale o morale, e la copertura dei costi materiali e morali sopportati dal segnalante. Di certo, non vengono annoverati tra gli incentivi la protezione della riservatezza dell'identità del *whistleblower* né tantomeno le tutele previste contro atti ritorsivi o discriminatori. È vero che, dal punto di vista di colui che accetta una determinata pratica, l'insieme delle tutele e delle sanzioni previste per una determinata violazione di legge finiscono per avere un effetto promozionale indiretto: se da un lato dissuadono dall'adottare il comportamento ritenuto immeritevole, dall'altro incoraggiano a tenere il comportamento ritenuto corretto dalla legge. Ciò si distingue, però, dall'effetto promozionale diretto, ossia la previsione di incentivi o premi consistenti in azioni positive per coloro che realizzano quei comportamenti ritenuti meritevoli di tutela da parte dell'ordinamento<sup>41</sup>.

Nondimeno, accanto al discorso relativo ad incentivi e benefici si pone quello attinente ai costi che emergono in materia e che dissuadono dall'implementazione di sistemi di *whistleblowing* o dall'effettuare segnalazioni di condotte illecite poste in essere nei contesti lavorativi. Sono diversi, infatti, i fattori che determinano una tale diffidenza nei confronti dell'istituto in esame: in primo luogo, occorre tenere presente che il fenomeno corruttivo sta via via assumendo forme più subdole e meno visibili che in

---

<sup>39</sup> R. GAROFOLI, *La corruzione in Italia. Per una politica di prevenzione. Analisi del fenomeno, profili internazionali e proposte di riforma*, 2012, 78.

<sup>40</sup> L. MORGIA, *op. cit.*, 11.

<sup>41</sup> S. ZORZETTO, *op. cit.*, 482.

passato<sup>42</sup>; inoltre, si registra una certa sfiducia nei confronti delle istituzioni e delle autorità nazionali competenti circa la relativa capacità di reazione contro situazioni di illegalità. Si aggiungano a ciò un ulteriore fattore: anzitutto, rileva il rischio reputazionale cui è soggetto il segnalante dal momento che, nel caso in cui la propria identità sia rivelata, potrebbe ad esempio essere estraniato dai colleghi, i quali vedrebbero in lui una “spia”. Occorre inoltre avere presente i danni che il *whistleblower* potrebbe subire a seguito della segnalazione, quali ad esempio quelli conseguenti ad un possibile licenziamento ritorsivo o a discriminazioni nei suoi confronti.

Non mancano, oltre a ciò, posizioni secondo cui i benefici a favore del segnalante, in particolare quelli di natura economica, provocherebbero il pericolo di ricatti o di offerte in cambio del silenzio del lavoratore, nonché il rischio che siano effettuate segnalazioni non sufficientemente meditate al solo scopo di ottenere l’eventuale ricompensa. Gli incentivi economici, di fatto, rischiano di incoraggiare comportamenti illegittimi da parte del *whistleblower* stesso, non risultando perciò compatibili con il dovere civico del lavoratore di segnalare illegalità che sono state commesse nel luogo di lavoro e di cui lo stesso è a conoscenza in ragione delle prestazioni da lui svolte.

Si può dunque concludere che la previsione di incentivi o benefici a favore del dipendente segnalante, così come ogni altra soluzione giuridica, non è priva di inconvenienti. Tuttavia, in un’ottica di promozione della legalità e del benessere organizzativo degli enti pubblici e privati, non è corretto escluderla a priori dalle opzioni a disposizione. Al contrario, a seconda del contesto socioculturale in cui ci si trova, può apparire indispensabile posto che, in situazioni di maggiore omertà, i meccanismi premiali potrebbero essere incrementati al fine di garantire una maggiore trasparenza e prevenire la commissione di illeciti sui luoghi di lavoro<sup>43</sup>.

Accanto al dibattito sull’opportunità di introdurre meccanismi premiali, si pone una ulteriore e non meno problematica questione, solitamente messa meno in evidenza rispetto alle ricadute dirette del *whistleblowing* sul segnalante. Ci si riferisce, in particolare, al peso che grava sugli enti tenuti all’adozione ed implementazione dei

---

<sup>42</sup> Il fenomeno corruttivo risulta sempre più diffuso e frequente rispetto al passato, soprattutto se si considera il fatto che esso assume sovente “*forme sempre più subdole e dematerializzate*”, con la conseguenza che risulta assai più complicato individuarlo e contrastarlo. Cfr. *Id.*, 483-484.

<sup>43</sup> L. MORGIA, *op. cit.*, 14.

sistemi di *whistleblowing* attraverso l'istituzione dei Modelli di organizzazione, gestione e controllo di cui al d.lgs. n. 231/2001. In quanto strumento cruciale nell'ambito della prevenzione degli illeciti e del rafforzamento dell'etica aziendale<sup>44</sup>, il MOG impone una serie di obblighi agli enti: oltre a doversi dotare di canali di segnalazioni efficaci, essi sono infatti tenuti a presidiare costantemente che siffatto apparato funzioni in maniera adeguata e coerente non soltanto all'evoluzione normativa, ma anche alle dinamiche interne all'impresa.

Se da un lato è evidente che tale strumento sia idoneo a rafforzare la cultura della legalità e ridurre, al contempo, l'esposizione a responsabilità sanzionatorie, dall'altro si presenta come un onere gestionale non certamente di poco conto, e ciò soprattutto quando si tratta di piccole e medie imprese. Non disponendo di strutture organizzative complesse né di risorse dedicate, queste ultime rischiano di percepire il MOG non tanto come strumento funzionale alla prevenzione del rischio, quanto piuttosto come una mera formalità burocratica alquanto gravosa<sup>45</sup>.

La sfida che si pone al legislatore e agli interpreti è, allora, quella di evitare che lo strumento del *whistleblowing* si traduca in un costo eccessivo in termini economici e organizzativi, tale da disincentivarne l'adozione o da svuotarne di contenuto l'efficacia. L'adozione di modelli di *compliance* fondati sulla dimensione e complessità dell'ente, come pure il supporto tecnico alle imprese meno strutturate da parte di organismi pubblici o di settore, rappresentano strategie cruciali per evitare che lo strumento in esame resti confinato alle sole realtà di grandi dimensioni<sup>46</sup>.

In tale ottica, i modelli di organizzazione e gestione debbono essere intesi non tanto come un vincolo, quanto piuttosto come un'opportunità per strutturare in modo organico la prevenzione degli illeciti in ambito lavorativo, rafforzando al contempo la fiducia dei lavoratori nell'impresa presso cui prestano la propria attività e la loro disponibilità a segnalare situazioni irregolari. In definitiva, un modello di gestione ben

---

<sup>44</sup> Il MOG può definirsi come il novero di regole adottate volontariamente dall'ente e finalizzate, appunto, alla prevenzione dei reati da parte dell'ente; sul punto, cfr. A. ALESSANDRI, *Riflessioni penalistiche sulla nuova disciplina*, in A. ALESSANDRI (a cura di), *La responsabilità amministrativa degli enti*, Milano, 2002, 25.

<sup>45</sup> In generale, la diffidenza delle PMI rispetto ai modelli di gestione, organizzazione e controllo era già stata osservata in passato da diversi autori, tra i quali A. CECCHERINI, *L'organismo di vigilanza e la piccola impresa nel D.Lgs. n. 231/2001*, in *Le Società*, 2, 2010, 140.

<sup>46</sup> F. CONSORTE, *La nuova disciplina in materia di whistleblowing tra punti di forza e criticità*, in *Responsabilità civile e previdenza*, 2, 2024, 727.

strutturato e proporzionato alla realtà operativa dell'ente non solo riduce i costi impliciti della segnalazione, ma si configura come un investimento sul capitale etico dell'organizzazione.

##### 5. Obiettivi della ricerca. Metodologia

Questo lavoro di tesi si propone di inquadrare l'istituto del *whistleblowing* all'interno dell'ordinamento giuridico nazionale ed europeo, con riguardo sia al settore pubblico che a quello privato. Mediante un'analisi comparativa delle radici storiche dello strumento nell'ambito dei sistemi giuridici di *common law* e di *civil law*, l'intento della ricerca è quello di esaminare e ricostruire dettagliatamente il quadro normativo nazionale del *whistleblowing*, a partire dalla L. n. 190/2012, c.d. *Legge Severino*, attraverso la L. n. 179/2017, sino all'attuazione della menzionata direttiva europea 2019/1937 a seguito dell'entrata in vigore del d.lgs. n. 24/2023.

Si intende, pertanto, mettere in luce i tratti distintivi del fenomeno, nonché evidenziare le principali criticità della riforma, al fine ultimo di individuare possibili soluzioni volte alla promozione non soltanto della lotta alla corruzione e della protezione del denunciante, ma anche al miglioramento delle condizioni lavorative. Si ritiene, infatti, che incentivare la partecipazione attiva dei dipendenti attraverso la segnalazione di irregolarità e condotte illecite di cui si è venuti a conoscenza nei contesti di lavoro possa, a sua volta, contribuire al benessere delle organizzazioni, sia pubbliche che private.

Nella prospettiva in cui la facoltà del lavoratore di denunciare illeciti è considerata quale vero e proprio dovere civico, finalizzato a creare un ambiente di lavoro più etico e collaborativo, il *whistleblowing* diviene non solo strumento di contrasto ai fatti di *maladministration*, ma anche un mezzo teso a promuovere una cultura organizzativa fondata sull'integrità e sulla responsabilità sociale. In altre parole, lo strumento in esame, rappresenterebbe una sorta di meccanismo teso alla realizzazione di un cambiamento culturale all'interno delle organizzazioni, pubbliche e private, attraverso una crescita della consapevolezza etica ed una maggiore responsabilità e trasparenza degli enti.

Per l'elaborazione della ricerca, si è optato per una suddivisione in capitoli strutturati come segue. Nel primo capitolo, volto ad inquadrare il *whistleblowing* nell'ordinamento giuridico italiano, viene condotta un'analisi mediante uno studio comparato dei sistemi di *common law* e *civil law* a partire dalle origini dello strumento

sino al suo recepimento in Italia, al fine di indagare l'evoluzione storico-giuridica di tale fenomeno, gli scopi perseguiti, nonché le ragioni della sua tardiva implementazione in Italia rispetto ad altri Paesi. L'intento è quello di descrivere approfonditamente il panorama delle fonti normative, internazionali ed europee, offrendo in particolare una esauriente ricostruzione delle leggi susseguitesi nell'ordinamento italiano, dal 2012 con la *Legge anticorruzione*, ad oggi mediante l'introduzione del d.lgs. n. 24/2023.

Il secondo capitolo si propone poi di illustrare e chiarire la vigente disciplina in materia di *whistleblowing*, dettata dalla recente riforma pubblicata in Gazzetta Ufficiale lo scorso 10 marzo 2023, il d.lgs. n. 24, prendendo anzitutto in considerazione, per la sua corretta interpretazione, le linee-guida dell'Autorità Nazionale Anticorruzione, i provvedimenti del Garante della privacy, nonché la dottrina e la giurisprudenza più recenti.

Infine, nel terzo e ultimo capitolo, volendo superare i canoni tradizionali della legalità, l'obiettivo perseguito è di inquadrare, mediante un approccio transdisciplinare, lo strumento del *whistleblowing* in un'ottica differente ed innovativa, quella cioè della promozione del benessere organizzativo attraverso lo studio e la valorizzazione del concetto di partecipazione e collaborazione dei lavoratori all'interno degli enti sia pubblici che privati. La cultura organizzativa gioca invero un ruolo fondamentale nell'influenzare i comportamenti dei dipendenti; tuttavia, nella presente ricerca, ci si interroga se essa sia effettivamente in grado di creare un ambiente benevolo e virtuoso che permetta ai lavoratori, venuti a conoscenza di illeciti commessi nei luoghi di lavoro, di segnalare quanto testimoniato allo scopo di reprimere tali condotte, senza però correre il rischio di diventare vittime dell'organizzazione stessa nell'interesse della quale hanno agito.

Al fine di assicurare una tutela efficace a favore dei *whistleblowers*, le modalità principali attraverso cui incoraggiare i dipendenti a segnalare violazioni normative, etiche e sociali di cui sono venuti a conoscenza in virtù del proprio rapporto di lavoro si traducono nell'introduzione di sistemi premiali nonché nell'attuazione di processi di segnalazione concretamente confidenziali. Le segnalazioni di condotte ritenute illecite possono invero portare alla realizzazione di condizioni di lavoro più favorevoli e propizie volte a migliorare la realtà aziendale. Si ritiene che ciò possa essere garantito solo immettendosi in una prospettiva di promozione del comportamento collaborativo del

dipendente, ove la facoltà di segnalazione del lavoratore potrà essere concepita quale vero e proprio dovere civico.



# CAPITOLO 1 – LE ORIGINI DEL *WHISTLEBLOWING*, IL PANORAMA INTERNAZIONALE ED EUROUNITARIO, IL QUADRO NAZIONALE

SOMMARIO: 1. Le origini dell'istituto. – 1.1. Il *whistleblowing* nei sistemi giuridici di *common law*. – 1.1.1. L'ordinamento statunitense. – 1.1.2. L'ordinamento del Regno Unito. – 2. Il panorama internazionale ed europeo. – 3. La normativa UE – 3.1. La Direttiva (UE) 2019/1937 e prospettive comparate: la disciplina del fenomeno in Germania, Spagna e Francia. – 3.2. La Direttiva (UE) 2019/1152 e il lavoro trasparente: una ulteriore base culturale del *whistleblowing*? – 4. Il quadro normativo italiano pre direttiva. – 4.1. I riferimenti già esistenti nell'ordinamento nazionale. Il D.lgs. n. 231/2001. – 4.2. La c.d. Legge Severino (Legge 6 novembre 2012, n. 190). – 4.3. La Legge 30 novembre 2017, n. 179

## 1. *Le origini dell'istituto*

Come anticipato nel capitolo introduttivo<sup>1</sup>, il *whistleblowing* è un istituto di recente formazione attraverso il quale un lavoratore porta all'attenzione delle autorità competenti o dell'opinione pubblica informazioni su comportamenti illeciti o, comunque, non conformi all'etica aziendale che hanno avuto luogo all'interno di un ente pubblico o privato. Tale strumento persegue, dunque, lo scopo di promuovere la trasparenza, l'integrità e la responsabilità all'interno delle organizzazioni, contribuendo così alla prevenzione ed alla correzione di comportamenti dannosi per l'impresa, nonché alla protezione degli interessi pubblici<sup>2</sup>. Trattasi, orbene, di un fenomeno che, nel corso degli anni, ha acquisito un enorme potenziale nell'ambito delle società contemporanee, specialmente grazie allo sviluppo tecnologico e digitale ed al conseguente aumento della divulgazione di dati sensibili e non<sup>3</sup>.

La suddetta prospettiva rappresenta, di fatto, l'evoluzione più recente del fenomeno del *whistleblowing* che, difatti, ha assunto nel tempo configurazioni differenti.

---

<sup>1</sup> Vedi *supra*, Cap. introduttivo, §1.

<sup>2</sup> B. JUBB, *Whistleblowing: A restrictive definition and interpretation*, in *Journal of Business Ethics*, 21, 1999, 77 e ss.

<sup>3</sup> In una prospettiva sociologica, quindi, il *whistleblowing* si configura quale mezzo di lotta ai fini della trasparenza e della democrazia, volto a rendere note condotte illecite ed a mitigare i danni sociali che queste potrebbero potenzialmente arrecare. Pare, dunque, essenziale accompagnare un tale fenomeno ad una riflessione consapevole circa il tema della responsabilità etica, che prenda attentamente in considerazione le implicazioni del proprio agire, identificando così in modo chiaro i vantaggi per la comunità sottesi, di fatto, alla divulgazione stessa delle informazioni oggetto della segnalazione. Cfr. M. BONAZZI, M. PEDRONI, *Ascendenze teoriche*, in F. NICOLICCHIA (a cura di), *Etica aziendale e prevenzione del rischio reato. Una prospettiva interdisciplinare sul 'whistleblowing' riformato*, Napoli, 2023, 9.

A riprova di ciò, è possibile individuare nella storia esempi di figure assimilabili ai moderni segnalanti che, seppure in contesti e con modalità differenti, hanno contribuito a denunciare condotte illecite o contrarie all'interesse collettivo già in epoche passate.

Si ritiene che i primi *whistleblower* furono i cosiddetti *sicofanti* dell'Antica Grecia, i quali di propria iniziativa denunciavano alle autorità competenti fatti ritenuti contrari alle norme di legge, incarnando così il ruolo di spie aventi il compito di portare a conoscenza delle pubbliche autorità le eventuali violazioni di legge di cui erano testimoni e, pertanto, rendendosi protagonisti nell'attuazione delle regole comuni<sup>4</sup>. Figura analoga che si affermò nell'Impero romano era il *delator*, ossia colui che denunciava la commissione di crimini altrui<sup>5</sup> ed il cui ruolo era considerato alla stregua di un vero e proprio mestiere e, pertanto, adeguatamente remunerato<sup>6</sup>.

Se da un lato il coinvolgimento attivo del privato cittadino nella repressione della criminalità scaturiva dall'esigenza di responsabilizzazione dei singoli individui, chiamati appunto ad agire in nome e per conto dello Stato rappresentandone gli interessi, dall'altro rappresentava una mera fragilità interna al sistema di giustizia, in tal modo privatizzato e decentralizzato<sup>7</sup>. E infatti, sebbene originariamente la connotazione attribuita a tali informatori era tutto fuorché spregiativa, è poi subentrata una diversa concezione degli stessi, in particolare a seguito dei primi episodi in cui il cittadino, nel segnalare, perseguiva interessi meramente egoistici, e non anche l'intenzione di tutelare gli interessi pubblici. Dinnanzi agli innumerevoli casi di uso contorto di dette forme di denuncia, non mancarono critiche nei confronti di tali figure che, come veri e propri calunniatori, alteravano intenzionalmente il contenuto delle proprie segnalazioni al fine di danneggiare la reputazione e l'onorabilità altrui<sup>8</sup>.

---

<sup>4</sup> P. PIZZUTI, *Whistleblowing e rapporto di lavoro*, Torino, 2019, XIV.

<sup>5</sup> Trattasi di un soggetto, non coinvolto nei fatti, che denuncia una *notitia criminis*, divenendo così un pubblico accusatore. Cfr. M.F. PETRACCIA, *Indeces e delatores nell'antica Roma. Occultiore indicio proditus; in occultas delatus insidias*, in *Erga-Logoi – Rivista di storia, letteratura, diritto e cultura dell'antichità*, 3, 2014, 25 e ss.

<sup>6</sup> Nel diritto romano era, infatti, prevista la corresponsione di una somma di denaro in favore del delatore per aver denunciato un fatto illecito contrario agli interessi pubblici: in particolare, il riferimento è alla *Lex Iulia Maiestatis*. Cfr. V.M. DONINI, *Whistleblowing: atto di eroismo o banalità del bene? Pregiudizi, resistenze e sfide per il futuro*, in V.M. DONINI (a cura di), *Whistleblowing e cultura dell'integrità: riflessioni di istituzioni e società civile per una nuova narrazione*, Roma, 2023, 315.

<sup>7</sup> *Id.*, 317.

<sup>8</sup> P. PIZZUTI, *op. cit.*, XIV.

È chiaro, dunque, che lo strumento del *whistleblowing*, così come la relativa accezione in senso negativo, affondino le proprie radici in tempi alquanto lontani. E infatti, seppure il fenomeno in esame sia tutt'altro che "alieno" rispetto al panorama giuridico italiano, diversamente da quanto affermato da taluni autori<sup>9</sup>, permane in ogni caso una significativa riluttanza al riguardo, specialmente sul piano socioculturale<sup>10</sup>.

Alla luce di ciò, nel corso del tempo, sono state introdotte norme minime comuni di protezione a favore degli informatori, tese ad uniformare le tutele loro riconosciute, da sempre disunite ed eterogenee. Le politiche adottate in materia di *whistleblowing* si traducono, infatti, nell'intento prevalente di garantire la libertà di espressione e, al contempo, di superare quella tradizionale concezione spregiativa del *whistleblower*: soltanto in questo modo potranno intensificarsi i principi di trasparenza e responsabilità nell'ottica più generale di repressione e prevenzione dei reati<sup>11</sup>.

Il presente capitolo, volto appunto ad indagare le origini del *whistleblowing* e l'evoluzione dello stesso nel corso del tempo, diviene dunque prodromico alla successiva disamina delle fonti giuridiche internazionali ed unionali di tale fenomeno e, in particolare, alla trattazione delle normative che si sono susseguite nell'ordinamento italiano. Appare pertanto fondamentale, in siffatto contesto, un'analisi dello sviluppo dello strumento attraverso l'inquadramento dello stesso nell'ambito di una prospettiva comparata, mettendo a confronto due "grandi famiglie giuridiche"<sup>12</sup> al fine di individuarne i punti in comune nonché le difformità delle normative adottate: quelle di *common law* da un lato, fondate sul diritto anglosassone, e dall'altro quelle di *civil law*, costruite invece sul diritto romano.

---

<sup>9</sup> A. PARROTTA, *Il whistleblowing in Italia* in A. PARROTTA, R. RAZZANTE (a cura di), *Il sistema di segnalazione interna. Il whistleblowing nell'assetto anticorruzione, antiriciclaggio e nella prevenzione da responsabilità degli Enti*, Pisa, 2019, 38.

<sup>10</sup> Ancora oggi, infatti, il *whistleblower* non viene considerato quale persona onesta e leale, bensì come spia infedele. Cfr. G. GRASSO, A. RIPEPI, *Il whistleblowing: un istituto in evoluzione nel disegno (dai tratti incerti) del legislatore*, in *Giurisprudenza Penale Web*, 7-8, 2023, 2.

<sup>11</sup> M.T. SUSCA, *Disciplina e tutela del whistleblower anche alla luce degli orientamenti giurisprudenziali*, in [www.diritto.it](http://www.diritto.it), 2020.

<sup>12</sup> A. SOMMA, P.G. MONATERI, *Il modello di civil law*, in A. PROCIDA MIRABELLI DI LAURO (a cura di), *Sistemi Giuridici Comparati*, Torino, 2016, 1.

### 1.1. *Il whistleblowing nei sistemi giuridici di common law*

L'istituto del *whistleblowing* affonda le proprie radici nel diritto medievale anglosassone, ove le prime forme di segnalazioni altro non erano che le *qui tam actions*<sup>13</sup>, consistenti in denunce di illegalità od irregolarità presentate da un qualsivoglia privato cittadino avanti alle autorità giudiziarie competenti, allo scopo di tutelare sia fini privati che gli interessi del re<sup>14</sup>. Dette azioni rappresentavano, invero, uno strumento finalizzato al rispetto della legge anche in quei luoghi lontani dal governo centrale ove, non potendo il sovrano agirvi direttamente, i pubblici ufficiali si occupavano dell'applicazione delle leggi<sup>15</sup>: tramite l'adozione delle *qui tam actions*, il cittadino assumeva le vesti di "delegato del re"<sup>16</sup>, attivandosi laddove i pubblici ufficiali non svolgevano adeguatamente il proprio ruolo e svelando, dunque, eventuali illeciti in nome e per conto del sovrano.

Questo primo sistema di *whistleblowing*, sebbene inizialmente in grado di contrastare fatti illeciti e malversazioni, arginando peraltro i poteri delle autonomie locali, rivelò ben presto i propri limiti. Tale meccanismo, infatti, si prestava con estrema facilità ad usi impropri ed irregolari: se da un lato il *common informer* esprimeva l'interesse pubblico della Corona, dall'altro la previsione di un corrispettivo rappresentava un interesse economico-privato, con l'evidente risultato che in breve tempo vennero presentate denunce false e fuorvianti al solo fine di ottenere la ricompensa promessa. Ciò determinò, pertanto, un incremento spropositato dei ricorsi proposti attraverso le *qui tam*

---

<sup>13</sup> Il termine si riferisce al brocardo latino "*qui tam pro domino rege quam pro se ipso in hac parte sequitur*", alludendo con ciò al soggetto che opera tanto per il sovrano quanto per se stesso: più precisamente, si tratta di azioni che hanno avuto luce nel diritto romano e riprese nel Medioevo dal sistema di *common law* inglese, per poi essere successivamente esportate nel sistema giuridico statunitense. Al riguardo, cfr. G. LIGUORI, *La disciplina del whistleblowing negli Stati Uniti*, in *La Responsabilità amministrativa delle società e degli enti*, 2, 2014, 2 ss., nonché H.P. GLENN, *Tradizioni giuridiche del mondo. La sostenibilità della differenza*, Bologna, 2011, 386 e ss.

<sup>14</sup> In particolare, con riguardo agli interessi dei privati cittadini si soleva distinguere, da un lato, gli interessi di coloro che, ritenendo di aver subito un danno connesso ad interessi del regno, ricorrevano alle pubbliche autorità al fine di ottenerne il risarcimento; dall'altro, gli interessi di coloro – anche detti *common informers* – che riportavano segnalazioni di fatti illeciti al solo fine di percepire il compenso per il compito svolto. Cfr. P. PIZZUTI, *op. cit.*, 2.

<sup>15</sup> Si optò per l'introduzione di tali *actions* poiché, sovente, i funzionari del re esercitavano tali poteri scorrettamente e in modo disonesto, con la conseguenza che ben presto iniziò ad instillarsi un sentimento di grande diffidenza nei confronti del regno, sfociato poi in veri e propri conflitti politici.

<sup>16</sup> V. M. DONINI, *op. cit.*, 316.

*actions* che provocò, a sua volta, una congestione delle corti reali con conseguenti ritardi ed inefficienze nella gestione dei procedimenti giudiziari<sup>17</sup>.

Senonché, l'utilizzo distorto di tale potere ha presto determinato il declino della figura di segnalante e, dunque, la successiva decadenza del sistema delle *qui tam actions*<sup>18</sup>, accentuata inoltre dalla successiva istituzione di un solido apparato amministrativo e giudiziario che realizzò, tra l'altro, una centralizzazione del potere statale e della giustizia capace di gestire autonomamente gli interessi del sovrano<sup>19</sup>. Nel frattempo, attraverso l'applicazione del diritto inglese nell'ambito delle corti coloniali e con l'emanazione di disposizioni normative *ad hoc*, il fenomeno delle *qui tam actions* raggiunse il continente americano, prendendo così piede e diffondendosi negli Stati Uniti. E ciò sino all'introduzione, nel 1863, del *False Claims Act*, atto legislativo tramite cui, per la prima volta nella storia, fu istituito lo strumento del *whistleblowing* così come lo conosciamo oggi<sup>20</sup>.

Ne consegue, quindi, che un'analisi approfondita del fenomeno non possa prescindere da un attento esame della disciplina sviluppatasi nei sistemi giuridici di *common law*, ove il sistema delle *qui tam actions* ha avuto luce e si è rapidamente diffuso. In particolare, il confronto tra l'esperienza giuridica degli Stati Uniti d'America e quella del Regno Unito risulta essenziale ai fini della comprensione dell'evoluzione storico-normativa dello strumento, nonché delle peculiarità che ne hanno determinato l'affermazione quale istituto giuridico di primaria rilevanza nella tutela della legalità e dell'interesse pubblico.

---

<sup>17</sup> *Id.*, 319.

<sup>18</sup> Già a partire dalla seconda metà del XVI secolo, furono notevolmente attenuate le competenze dei *common informers*, i quali potevano agire esclusivamente in ambiti specifici: in particolare, ad essi era preclusa *in toto* la possibilità di proporre ricorsi penali classici, potendo invece presentare azioni informative generiche, azioni popolari, denunce-querelle. Tanto è vero che, ai fini di un ridimensionamento del potere dei segnalanti, il Parlamento inglese introdusse la possibilità per i coloro contro i quali l'azione era promossa di proporre una domanda riconvenzionale. Veniva in tal modo garantita ai soggetti segnalati la possibilità di far valere le proprie ragioni in giudizio, vedendosi peraltro rimborsate le spese qualora ne fossero usciti vittoriosi, unitamente alla facoltà di richiedere la condanna dei propri accusatori. Cfr. P. PIZZUTI, *op. cit.*, 3 e ss.

<sup>19</sup> Dal XVII secolo, infatti, le segnalazioni dei privati cittadini si erano assai ridimensionate, e questo a seguito dell'introduzione di normative *ad hoc* che disciplinavano le ipotesi di ammissibilità delle stesse. Seppure ciò influì nettamente sulle denunce fittizie, non fu comunque in grado di garantire una tutela effettiva per i soggetti segnalati: questi ultimi, infatti, avrebbero semplicemente potuto ottenere un indennizzo per i danni subiti ma, ciononostante, qualora il giudizio si fosse concluso con la relativa soccombenza, i *common informers* avrebbero ricevuto cospicue somme a titolo premiale. Cfr. *Id.*, 6.

<sup>20</sup> V. M. DONINI, *op. cit.*, 320.

### 1.1.1. *L'ordinamento statunitense*

Nel Nuovo Continente, si potrà parlare propriamente di *whistleblowing* soltanto a partire dal 1863, anno in cui entrò in vigore la disciplina più risalente in materia, il c.d. *False Claims Act*<sup>21</sup>, adottato allo scopo di contrastare il fenomeno delle frodi a danno dello Stato nel corso della guerra di secessione americana, durante la quale si registrarono innumerevoli episodi di raggiri e truffe che andarono concretamente a paralizzare sia il governo che le forze armate<sup>22</sup>.

Allo scopo di eradicare, o quanto meno limitare, tali condotte, il suddetto atto legislativo autorizzava i privati cittadini a denunciare individui, aziende ed altre organizzazioni che, nell'ambito di acquisti e forniture di beni destinati all'esercito, adottassero comportamenti disonesti e fraudolenti. A tal fine, venivano previste a favore dei segnalanti ingenti ricompense finanziarie, nonché forme di protezione *ad hoc* contro eventuali ritorsioni o discriminazioni poste in essere dal datore di lavoro<sup>23</sup>.

Il sistema di *whistleblowing*, così come introdotto dalla *Lincoln Law* del 1863, ha successivamente subito diverse modifiche nel corso del tempo, anzitutto attraverso un rilevante emendamento introdotto nel 1986, che ha introdotto notevoli penalizzazioni nei confronti dei segnalanti che avessero presentato false dichiarazioni<sup>24</sup>, oltre a generose ricompense a titolo premiale volte ad incentivare le segnalazioni dei fatti di *maladministration*<sup>25</sup>. Negli Stati Uniti d'America, i principali interventi normativi in

---

<sup>21</sup> Anche noto come *Lincoln Law*, in quanto approvato per mano dell'allora Presidente Lincoln.

<sup>22</sup> Si pensi, a titolo di esempio, agli svariati casi in cui fornitori od appaltatori corrotti vendettero all'esercito americano armi e munizioni difettosi, cibo avariato, animali malati, e così via. Cfr. NWC, *U.S. Whistleblowers Laws*, in [www.whistleblowers.org](http://www.whistleblowers.org).

<sup>23</sup> CAMERA DEI DEPUTATI, *La protezione degli autori di segnalazione di reati o irregolarità nell'interesse pubblico in Francia e nel Regno Unito*, in *Note Informative Sintetiche*, 2015, 21/I.

<sup>24</sup> A seguito della suddetta revisione, infatti, il *False Claims Act* ha guadagnato sempre maggiore rilievo nell'ambito della regolazione del *whistleblowing*, essendo stato in grado di intensificare quanto già avveniva attraverso la proposizione delle azioni *qui tam*, consentendo cioè a ciascun individuo di intentare una causa, per conto degli Stati Uniti, presso le corti distrettuali al fine di rendere noti illeciti di cui fossero a conoscenza. J.R. BECK, *The False Claims Act and the English Eradication of qui tam Legislation*, in *North Carolina Law Review*, 3, 2000, 541 e ss.

<sup>25</sup> La previsione di meccanismi premiali realizza una distinzione netta tra il sistema di segnalazione statunitense da quello britannico: mentre negli Stati Uniti le forme di ricompensa erano concepite come fondamentali ai fini della lotta alla corruzione, proprio perché volti all'incoraggiamento dei *whistleblowers* nel segnalare illeciti ed irregolarità, nel Regno Unito si riteneva, invece, che esse non dovessero introdursi in quanto i segnalanti sarebbero stati piuttosto incoraggiati a presentare denunce fondate su fatti errati od inventati, perseguendo fini meramente egoistici e lucrativi. In particolare, è peraltro emerso, da uno studio condotto dal *Department of Justice* statunitense, che dal momento di adozione del menzionato emendamento del 1986, ha avuto luogo un effettivo incremento delle segnalazioni da parte degli *informers*

materia di *whistleblowing* hanno avuto luogo soltanto alla fine del secolo scorso, con l'obiettivo principale di eliminare la tradizionale concezione spregiativa del segnalante quale cospiratore e, soprattutto, allo scopo di fornire una protezione adeguata contro eventuali atti ritorsivi o discriminatori posti in essere dal datore di lavoro<sup>26</sup>. Con riferimento a tale ultimo aspetto, infatti, occorre tenere in considerazione la regola del c.d. *employment-at-will* in base alla quale, in un contratto di lavoro subordinato privo di clausole *ad hoc*, il datore di lavoro può recedere dal rapporto senza fornire alcuna giustificazione e persino non rispettando il termine di preavviso<sup>27</sup>.

Con peculiare riguardo al fenomeno del *whistleblowing*, il funzionamento del suddetto principio giuridico viene sospeso laddove le segnalazioni effettuate vengano intese quali attività di politica pubblica. In altre parole, la possibilità del datore di lavoro di recedere *ad nutum* non si traduce in un potere assoluto, posto che lo stesso viene frenato dai principi fondamentali dell'ordinamento statale: pertanto, il giudice dovrà verificare caso per caso se, in mancanza della denuncia presentata dal *whistleblower*, il benessere della collettività poteva essere pregiudicato; qualora emergesse che la segnalazione sia stata effettuata al fine di preservare determinati valori ordinamentali, si applicherà l'eccezione alla regola del recesso libero<sup>28</sup>. Perciò, affinché possa essere offerta una protezione effettiva al lavoratore ritorsivamente licenziamento per il solo fatto di aver segnalato un illecito occorre che il contenuto della denuncia sia finalizzato alla tutela di interessi pubblici tra cui, ad esempio, sicurezza, salute e condizioni di lavoro.

---

– in particolare, nel 1999, si è registrato il 50% in più di azioni promosse sulla falsariga delle *qui tam actions* rispetto al biennio precedente. Cfr. *Id.*, 542-543.

<sup>26</sup> E.J. BALLAN, *Protecting Whistleblowing (and Not Just Whistleblowers)*, in *Michigan Law Review*, 3, 2017, 480.

<sup>27</sup> Un tale principio è stato oggetto di numerose critiche, sia da parte della dottrina che della giurisprudenza; in particolare, allo scopo di bilanciare il rapporto tra le parti del contratto di lavoro subordinato nonché di attenuare la rigidità di detta regola, alcune corti statali hanno sovente interpretato quest'ultima in via limitativa: nonostante il difficile superamento della stessa, vista la mancanza di legislazioni *ad hoc* in materia, risulta comunque possibile arginarla attraverso l'adozione di un approccio esegetico basato su clausole contrattuali tacite ovvero tramite il rilevamento di eccezioni di diritto comune relative ad interessi collettivi. Emerge, quindi, che la *employment-at-will doctrine* possa essere limitata esclusivamente dal legislatore, ossia da una fonte legale che vada di fatto ad arginare la portata di tale regola, ovvero dalla giurisprudenza dei tribunali. Cfr. C.W. SUMMERS, *Employment at Will in the United States: The Divine Right of Employers*, in *University of Pennsylvania Journal of Labor and Employment Law*, 3, 2000, 65; P. PIZZUTI, *op. cit.*, 35-36.

<sup>28</sup> Volendo analizzare in sede giurisprudenziale l'ammissione della c.d. *public policy exception* cfr. P. PIZZUTI, *op. cit.*, 39, ove l'autore fa riferimento a diverse sentenze, tra cui *Doody v. Centerior Energy Corp.*, 856, (*Ohio Ct. App.* 2000), nella quale è stata garantita protezione al lavoratore nell'ambito di una segnalazione attinente alle misure di sicurezza sul lavoro.

Altri importanti interventi normativi in materia, successivi al *False Claims Act* ed ai relativi emendamenti, sono stati introdotti soltanto alla fine del secolo scorso. In particolare, con l'emanazione del *Whistleblower Protection Act* nel 1989, è stata prevista una regolamentazione più organica della materia, prevedendo una tutela assai più incisiva dei soggetti segnalanti, con la precisazione che essa dovrà essere garantita anche qualora la denuncia non sia stata effettuata per iscritto<sup>29</sup>. Più di recente, la normativa americana è stata ulteriormente emendata al fine di rafforzare la disciplina del *whistleblowing*; si pensi al c.d. *Sarbanes-Oxley Act*, introdotto nel 2002 che, tra l'altro, ha incrementato la tutela del segnalante che abbia subito atti ritorsivi da parte del datore di lavoro, nonché norme a presidio dell'accuratezza e dell'affidabilità delle informazioni contabili e finanziarie<sup>30</sup>.

Di non minore rilevanza furono, poi, il *Fraud Enforcement and Recovery Act* ed il *Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act* del 2010. Mentre il primo, revisionando il *False Claims Act*, ha ampliato considerevolmente l'ambito soggettivo ed oggettivo di applicazione delle tutele<sup>31</sup>, il *Dodd-Frank Act* è andato invece a riformare parzialmente il menzionato *Sarbanes-Oxley Act* del 2002, con il conseguente rafforzamento della tutela del denunciante contro eventuali ritorsioni in ambito lavorativo, oltre alla previsione di incentivi economici per i segnalanti medesimi<sup>32</sup>, ivi inclusi i *whistleblowers* anonimi, ossia coloro che effettuano una segnalazione senza però rivelare la propria identità<sup>33</sup>.

---

<sup>29</sup> S. M. CORSO, *Segnalazione di illeciti e organizzazioni di lavoro. Pubblico e privato nella disciplina del whistleblowing*, Torino, 2020, 51.

<sup>30</sup> Nell'ambito della lotta alle frodi finanziarie, si è rivelato determinante il ruolo dei *whistleblowers*, specialmente a seguito dell'intensificarsi della regolamentazione dei mercati finanziari: prima del *Sarbanes-Oxley Act*, in assenza appunto di protezioni concrete a favore dei privati cittadini i quali, inevitabilmente, finirono sovente per subire comportamenti discriminatori e ritorsivi. Cfr. OECD, *Committing to effective whistleblower protection*, Parigi, 2016, 201.

<sup>31</sup> Con particolare riferimento alla tutela volta ad arginare e prevenire eventuali atti ritorsivi del datore, nel novero dei soggetti protetti sono ricompresi sia i lavoratori dipendenti, sia gli agenti ed i lavoratori appaltati. Cfr. P. PIZZUTI, *op. cit.*, 47.

<sup>32</sup> Già dal preambolo dell'atto legislativo in questione si evince che lo stesso sia stato introdotto dal legislatore statunitense al fine ultimo di promuovere la stabilità finanziaria degli Stati Uniti d'America attraverso il miglioramento della trasparenza e del sistema contabile federale, nonché allo scopo di tutelare in particolar modo i consumatori da pratiche abusive nell'ambito dei servizi finanziari. Cfr. A. PARROTTA, *Il whistleblowing in Europa e nel mondo: genesi, caratteristiche e aspetti definitivi comuni*, in A. PARROTTA, R. RAZZANTE (a cura di), *Il sistema di segnalazione interna. Il whistleblowing nell'assetto anticorruzione, antiriciclaggio e nella prevenzione da responsabilità degli Enti*, Pisa, 2019, 18.

<sup>33</sup> S. M. CORSO, *Segnalazione di illeciti e organizzazioni di lavoro. Pubblico e privato nella disciplina del whistleblowing*, *cit.*, 57 e ss.

Le normative esaminate si traducono, dunque, nei principali interventi promulgati dal legislatore federale a partire dal XIX sino ai giorni odierni, rispetto ai quali si sono adeguati numerosi ordinamenti statali interni che, a loro volta, hanno integrato la disciplina generale rendendola, nel complesso, completa ed esauriente. Sennonché, gli interventi federali non sono stati accolti da tutti i singoli Stati americani, con la conseguenza che, oggigiorno, negli Stati Uniti d'America non si ha una disciplina uniforme ed organica in materia di *whistleblowing*, bensì frammentata e altamente differenziata che va inevitabilmente a minare ed intaccare l'efficacia dell'istituto<sup>34</sup>.

Ad ogni modo, il sistema americano si caratterizza per la presenza di meccanismi premiali di natura economica che, di fatto, si affiancano alle misure di protezione offerte al *whistleblower*, che appaiono così maggiormente consolidate, diversamente da altri ordinamenti in cui detti incentivi, seppure non mancanti *in toto*, appaiono comunque secondari. Inoltre, la tutela statunitense contro eventuali ritorsioni successive alla segnalazione è concepita alla stregua di un diritto soggettivo del lavoratore<sup>35</sup>, diritto che apparterebbe alla più ampia sfera delle libertà di espressione e riconosciuto ad ogni privato cittadino dal primo emendamento della Costituzione federale.

### 1.1.2. *L'ordinamento del Regno Unito*

Sino al secolo scorso, nel Regno Unito mancava una normativa *ad hoc* che regolasse e disciplinasse il sistema delle segnalazioni di illeciti ed irregolarità di cui il privato cittadino fosse venuto a conoscenza in virtù del proprio rapporto di lavoro. Inoltre, appariva certamente inadeguata la protezione a favore dei segnalanti contro eventuali ritorsioni o discriminazioni poste in essere dal datore di lavoro, da superiori o da colleghi in ragione delle denunce riportate.

Sennonché, a seguito di squilibri finanziari e disastri sanitari e di sicurezza registratisi nel corso degli anni '90, anche in Gran Bretagna è stato introdotto un impianto di *whistleblowing* volto alla promozione di un sistema di prevenzione e controllo “dal

---

<sup>34</sup> P. PIZZUTI, *op. cit.*, 49-50.

<sup>35</sup> Si parla di “*diritto soggettivo del lavoratore*”, in quanto questi può agire per il soddisfacimento del proprio interesse a non vedersi sottoposto ad atti ritorsivi o discriminatori conseguenti alla segnalazione dallo stesso effettuata: egli gode infatti dell'apposita tutela del *whistleblowing*. Cfr. S.M. CORSO, *Segnalazione di illeciti e organizzazioni di lavoro. Pubblico e privato nella disciplina del whistleblowing*, *cit.*, 53.

basso”<sup>36</sup>, finalizzato peraltro al coinvolgimento attivo dei lavoratori, nonché all’eradicazione di eventuali ritorsioni o discriminazioni sul luogo di lavoro. Orbene, dinnanzi alla rapida diffusione di episodi di malversazione ed illegalità nei luoghi di lavoro, il governo britannico optò per l’emanazione di una legge che garantisse una concreta ed efficace protezione a coloro che collaborassero nella lotta alla corruzione. Trattasi, più precisamente, del *Public Interest Disclosure Act* – c.d. P.I.D.A. – del 1998<sup>37</sup>, teso alla tutela dei lavoratori che, agendo nell’ottica dell’interesse pubblico, segnalavano illeciti commessi sul luogo di lavoro.

All’epoca, la questione principale riguardava fundamentalmente il bilanciamento tra l’interesse del lavoratore a denunciare un illecito e l’esigenza del datore di lavoro di mantenere riservate le informazioni riguardanti la propria attività per evitare danni all’immagine o al funzionamento della propria impresa. Attraverso la suddetta legge è stato precisamente definito ciò che può essere o meno oggetto di divulgazione e, di conseguenza, i casi in cui è assicurata la protezione ai segnalanti<sup>38</sup>: in questo modo, è stata finalmente assicurata un’ampia protezione avverso gli atti ritorsivi e discriminatori non solo per i dipendenti *stricto sensu*, ma anche in favore di collaboratori e lavoratori domestici, appaltatori, stagisti, ufficiali di polizia, nonché professionisti impiegati presso il servizio sanitario nazionale, laddove questi denunciino illeciti ed irregolarità di cui sono a conoscenza in virtù del proprio rapporto di lavoro. Tali misure di protezione sono in ogni caso garantite sintanto che la segnalazione sia stata effettuata al fine di salvaguardare uno specifico interesse pubblico che abbia ad oggetto segnalazioni, per così dire, “qualificate”: in altri termini, deve trattarsi di divulgazioni riconducibili al novero delle c.d. *protected disclosures*, e ciò in ragione di una valutazione circa il relativo contenuto e dei ruoli svolti dall’informatore all’interno dell’ente e dal soggetto coinvolto<sup>39</sup>.

---

<sup>36</sup> *Id.*, 59.

<sup>37</sup> Atto normativo, questo, entrato in vigore l’anno successivo; al riguardo, cfr. D.B. LEWIS, *Nineteen years of whistleblowing legislation in the UK: is it time for a more comprehensive approach?*, in *International Journal of Law and Management*, 6, 2017, 1127.

<sup>38</sup> Non è un caso, dunque, che il *Public Interest Disclosure Act* presenti una struttura rigida e alquanto dettagliata: ciò è finalizzato alla circoscrizione e delimitazione dell’ambito applicativo delle tutele, nonché all’individuazione delle procedure da seguire nel momento in cui è effettuata una segnalazione. *Id.*, 1128.

<sup>39</sup> Sul punto, si veda P. PIZZUTI, *op. cit.*, 10. Alla luce di ciò, a titolo meramente esemplificativo, laddove il *whistleblower* sia licenziato a causa della segnalazione effettuata, potrebbe adire il tribunale competente al fine di ottenere un risarcimento per il recesso unilaterale esercitato indebitamente dal datore; inoltre, in favore lavoratore vittima di un licenziamento illegittimo è stata prevista la possibilità di avanzare una richiesta di reintegrazione, anche solo per un periodo limitato, nel proprio posto di lavoro, cosicché il

Con particolare riguardo al contenuto, il *P.I.D.A.* suole distinguere tre distinte categorie di segnalazioni: le *internal disclosures*<sup>40</sup>, le *regulatory disclosures*<sup>41</sup> e, infine, le *wider disclosures*<sup>42</sup>. Si tenga inoltre presente che, in ogni caso, perché l'informatore possa accedere alle tutele garantite dal P.I.D.A., nel denunciare è necessario perseguire un interesse pubblico, e non anche fini meramente egoistici e personali, il tutto nel rispetto del principio giuridico della libertà di espressione<sup>43</sup>. In siffatto contesto si inserisce, pertanto, il c.d. "*public interest test*", che consiste in una procedura di accertamento di origine giurisprudenziale volta ad indagare in che misura una divulgazione sia o meno meritevole di tutela, e ciò in virtù di specifici elementi: innanzitutto, deve essere accertato l'oggetto della denuncia, posto che possono essere segnalati soltanto gli illeciti tassativamente previsti dalla legge; inoltre, si esamina il contenuto della notizia diffusa, e cioè se la stessa sia in grado di fornire dati attendibili e stabili. La procedura si conclude con la verifica del grado di convincimento del segnalante, e cioè se il motivo che lo ha spinto a rendere noto un certo fatto sia "*reasonable*", ossia logico e sensato<sup>44</sup>.

Oltre a quanto sinora esposto, nel condurre le proprie verifiche, un giudice dovrà persino verificare la fondatezza delle informazioni rese note, così come il *public interest*,

---

rapporto di lavoro possa mantenersi almeno sino all'inizio del processo dinnanzi al giudice del lavoro. In dottrina si è ritenuto che un tale meccanismo possa, in concreto, incentivare gli enti pubblici e privati a pervenire ad una risoluzione interna delle controversie, senza tuttavia che ciò rappresenti un effettivo obbligo; al riguardo, cfr. A. PARROTTA, *Il whistleblowing in Europa e nel mondo: genesi, caratteristiche e aspetti definatori comuni*, cit., 23-24.

<sup>40</sup> Queste segnalazioni, anche dette "di primo grado", hanno ad oggetto le notizie rivelate direttamente al datore di lavoro, o comunque ad organi a ciò preposti, nel rispetto di procedure prefissate ed autorizzate.

<sup>41</sup> Trattasi di segnalazioni indirizzate a istituti statali od organismi di settore, quali ad esempio le agenzie fiscali o finanziarie.

<sup>42</sup> Con tale ultimo termine ci si riferisce alle denunce avanzate dinnanzi a membri delle forze dell'ordine o ai parlamentari. Al riguardo, è stato previsto che, perché il *whistleblower* possa ricevere protezione, occorre verificare la sussistenza di almeno una delle seguenti condizioni: deve trattarsi di un illecito particolarmente grave, ovvero che sia già stata presentata una *internal o regulatory disclosure* senza però aver ottenuto alcun provvedimento o, ancora, nei casi in cui vi sia il rischio concreto per il segnalante di subire ritorsione da parte del datore o il pericolo di occultamento delle prove. Non vi è chi non veda, in relazione a detta previsione, un mero parallelismo con il d.lgs. n. 24/2023, che ha di fatto introdotto un sistema di *whistleblowing* avente natura marcatamente gerarchica; al riguardo, cfr. *infra*, Cap. 2, §4 e ss.

<sup>43</sup> A. PARROTTA, *Il whistleblowing in Europa e nel mondo: genesi, caratteristiche e aspetti definatori comuni*, cit., 22-23.

<sup>44</sup> In altri termini, è richiesta un'analisi circa la ragionevolezza del contenuto della denuncia, e cioè se il *whistleblower*, al momento della segnalazione, fosse adeguatamente e, appunto, ragionevolmente convinto delle informazioni che ha rivelato. Si parla, infatti, di "*reasonable belief*": affinché sia assicurata la protezione in favore del *whistleblower* occorre che le notizie rivelate riguardino fatti attinenti ad interessi pubblici, per lo meno secondo la ragionevole convinzione del lavoratore che le rende note. Al riguardo, occorrerà valutare il contesto in cui la divulgazione della notizia è avvenuta in riferimento al soggetto che la ha effettuata; cfr. P. PIZZUTI, *op. cit.*, 12 e ss.

ossia l'interesse pubblico sottostante alla denuncia medesima. In particolare, con l'*Enterprise and Regulatory Reform Act* del 2013 è stata riformata la materia, con specifico riferimento all'elemento dell'interesse pubblico, previsto espressamente come requisito sostanziale. Affinché sia garantita, infatti, una tutela effettiva ed efficace a favore del segnalante, è richiesto che questi sia portatore del fondato convincimento che in quella determinata situazione sussistesse un interesse pubblico<sup>45</sup>.

La principale differenza che si riscontra nella disciplina anglosassone del *whistleblowing* rispetto al sistema insediatosi negli Stati Uniti d'America è, in particolare, il mancato riconoscimento di incentivi economici a favore del denunciante. Tuttavia, come già analizzato, il Regno Unito vanta di un'ampia protezione avverso le ritorsioni eventualmente disposte nei confronti dell'informatore, il quale potrà agire sia ai fini del risarcimento del danno patito che per la reintegrazione nel proprio posto di lavoro<sup>46</sup>.

In conclusione, dunque, negli ordinamenti giuridici di *common law* sinora analizzati, si evidenzia una diretta proporzionalità tra la tutela dell'interesse pubblico e la protezione dei segnalanti, relazione che implica una sfera di applicazione assai ampia e diffusa, ma comunque non illimitata. Dalla disamina di cui *supra* emergono, infatti, tutta una serie di condizioni affinché possa ammettersi una segnalazione: se dal lato oggettivo è sufficiente che quest'ultima riguardi una violazione di disposizioni normative, dal lato soggettivo, invece, il lavoratore deve agire secondo buona fede, avendo cioè la ragionevole convinzione di segnalare illeciti od irregolarità dei quali sia venuto a conoscenza nello svolgimento ed in virtù del proprio ufficio<sup>47</sup>.

## 2. Il panorama internazionale ed europeo

In quanto sede di confronto tra i diversi Stati, l'ambito internazionale rappresenta la sede di elaborazione dei criteri guida per la realizzazione di modelli comuni o, quanto meno, capaci di comunicazione reciproca.

---

<sup>45</sup> Ne consegue che potrà ritenersi meritevole di tutela anche colui che, in buona fede, abbia svelato fatti considerandoli di interesse pubblico i quali, *ex post*, non si sono mostrati tali; al riguardo, cfr. S.M. CORSO, *Segnalazione di illeciti e organizzazioni di lavoro. Pubblico e privato nella disciplina del whistleblowing*, cit., 63.

<sup>46</sup> CAMERA DEI DEPUTATI, *La protezione degli autori di segnalazione di reati o irregolarità nell'interesse pubblico in Francia e nel Regno Unito*, in *Note Informative Sintetiche*, 21/I, 2015.

<sup>47</sup> S.M. CORSO, *Segnalazione di illeciti e organizzazioni di lavoro. Pubblico e privato nella disciplina del whistleblowing*, cit., 54.

Con particolare riguardo al fenomeno del *whistleblowing*, nella Comunità internazionale si riscontra un generale consenso circa la necessità di una legislazione di protezione effettiva del *whistleblower*, al fine di garantire l'integrità dell'ente pubblico o privato dal quale la segnalazione parte. In tal senso, si rende necessario incoraggiare la segnalazione da parte del dipendente dinanzi a quei comportamenti, assunti dall'ente-datore di lavoro o dai colleghi, che appaiono illeciti o irregolari, senza che ciò possa porre il lavoratore in una posizione di svantaggio, sia dal punto di vista lavorativo che professionale. Al contrario, si ritiene che debba essere riconosciuto il valore di una tale denuncia, anche mediante premi e benefici a favore del segnalante stesso.

Le prime normative sul *whistleblowing* hanno visto la luce nei Paesi di *common law* – inizialmente, nell'ordinamento statunitense con il *False Claims Act* del 1863 e, successivamente, nel Regno Unito con il *Public Interest Disclosure Act* del 1998<sup>48</sup> – e, proprio sulla base di tali modelli, le principali organizzazioni internazionali, impegnate sul fronte della lotta alla corruzione, si sono rese conto delle potenzialità del nuovo istituto nel far emergere le illecità poste in essere sul luogo di lavoro. Si ritiene, infatti, che i principali obiettivi di tale strumento siano quelli di prevenire le violazioni di legge in ambito lavorativo, nonché di favorire la scoperta di illeciti ed irregolarità spesso coperti da “meccanismi di omertà” tra i componenti dei medesimi uffici<sup>49</sup>.

Il *whistleblowing* viene pertanto considerato quale strumento di *governance*, avente il doppio scopo di reprimere e prevenire gli illeciti. Ne è conseguito, nel diritto internazionale, lo sviluppo di un approccio “*government oriented*”<sup>50</sup> che ha dato avvio ad un processo, tra i diversi Stati, di individuazione di standard comuni di tutela per coloro che segnalano illeciti od irregolarità di cui sono venuti a conoscenza in ragione della prestazione svolta. Così, a partire dall'ultimo decennio del secolo scorso, l'interesse verso i temi della lotta alla corruzione è notevolmente accresciuto, con peculiare enfasi sul momento preventivo rispetto a quello penalistico-repressivo<sup>51</sup>.

---

<sup>48</sup> Vedi *supra*, Cap. 1, §1.

<sup>49</sup> R. CANTONE, *La tutela del whistleblower: l'art. 54-bis del d.lgs. n. 165/2001 (art. 1, comma 51)*, in B. G. MATTARELLA, M. PELLISERO (a cura di), *La legge anticorruzione: prevenzione e repressione della corruzione*, Torino, 2013, 244.

<sup>50</sup> N. PARISI, *La funzione del whistleblowing nel diritto internazionale ed europeo*, in *Lavoro Diritti Europa*, 2, 2020, 2.

<sup>51</sup> G. VARRASO, M. CORTI, *Whistleblowing*, in D. CASTRONUOVO, G. DE SIMONE, E. GINEVRA, A. LIONZO, D. NEGRI, G. VARRASO (a cura di), *Compliance. Responsabilità da reato degli enti collettivi*, Milano, 2019, 1732.

Il percorso di applicazione dell'istituto del *whistleblowing* ha avuto avvio con la Convenzione sulla lotta alla corruzione di pubblici ufficiali stranieri nelle operazioni economiche internazionali, sottoscritta a Parigi il 17 dicembre 1997 dall'Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa (OCSE)<sup>52</sup>. L'obiettivo fondamentale di tale normativa è stato quello di prevenire e reprimere la corruzione dei funzionari pubblici stranieri nel quadro delle transazioni di affari internazionali, prescrivendo agli Stati aderenti di disporre azioni e misure di protezione a favore dei segnalanti<sup>53</sup>.

Non meno importanti risultano, poi, le Convenzioni sulla corruzione emanate dal Consiglio d'Europa nel 1999, una civile ed una penale, e la Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione adottata dall'Assemblea Generale nel 2003<sup>54</sup>. In particolare, la Convenzione civile sulla corruzione e la Convenzione ONU spronano gli Stati parte affinché adottino appropriate misure per la tutela di coloro che, in buona fede e sulla base di ragionevoli sospetti, denuncino alle istituzioni ed autorità competenti atti corruttivi di cui siano venuti a conoscenza<sup>55</sup>.

Accanto alle suddette convenzioni, sono annoverate una serie di raccomandazioni adottate da organismi internazionali a seguito del procedimento di controllo effettuato sulla legislazione nazionale: si tratta di atti di grande importanza volti a contestare le inadempienze dei singoli Stati e che, seppure indirettamente, producono comunque effetti sul piano politico. Alquanto significative sono, in particolare, le raccomandazioni successive al monitoraggio ultimato dal c.d. *Group d'Etats contre la Corruption* (GRECO), istituito a seguito della ratifica della Convenzione penale sulla corruzione del 1999<sup>56</sup>: organo, questo, con funzioni di accertamento continuativo e costante circa l'esecuzione e l'adempimento delle due convenzioni civile e penale, di cui *supra*, da parte degli Stati firmatari. In particolare, nei confronti dell'Italia sono state emanate numerose raccomandazioni, affinché essa introducesse una protezione *ad hoc* per i *whistleblowers*,

---

<sup>52</sup> G. SACERDOTI, *La Convenzione OCSE del 1997 e la sua laboriosa attuazione in Italia*, in G. SACERDOTI (a cura di), *Responsabilità d'impresa e strumenti internazionali anticorruzione. Dalla Convenzione OCSE 1997 al Decreto n. 231/2001*, Milano, 2003, 71.

<sup>53</sup> F.R. BADANO, *Il "whistleblowing", strumento di partecipazione civica (1)*, in [www.fiscooggi.it](http://www.fiscooggi.it), 2015.

<sup>54</sup> Trattasi della c.d. *Convenzione di Merida*, luogo in cui la stessa è stata aperta alla firma nel 2003.

<sup>55</sup> Preme rilevare, sul punto, come le convenzioni in esame riconoscano semplicemente una facoltà in capo agli Stati nazionali di adottare misure in materia di *whistleblowing*, e non anche un vero e proprio obbligo; al riguardo, cfr. G. VARRASO, M. CORTI, *op. cit.*, 1733.

<sup>56</sup> R. CANTONE, *op. cit.*, 249.

esprimendosi peraltro in senso negativo con riguardo all'esecuzione delle suddette convenzioni ed al rispetto delle raccomandazioni da parte dell'ordinamento italiano<sup>57</sup>.

Tra le più recenti fonti internazionali, spicca inoltre la raccomandazione del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa, CM/Rec(2014)7, del 30 aprile 2014. In essa, l'istituto del *whistleblowing* viene definito quale aspetto fondamentale della libertà di espressione e di coscienza, oltreché strumento essenziale nella lotta alla corruzione che promuove la trasparenza, la buona amministrazione ed il controllo democratico<sup>58</sup>. Tale raccomandazione consta di 29 punti, tra i quali essenziale risulta il punto n. 14, che per la prima volta individua una definizione comune della figura del *whistleblower*<sup>59</sup>.

Orbene, si noti come, a livello internazionale, l'istituto del *whistleblowing* sia da tempo esaltato in quanto efficace strumento volto ad intensificare la prevenzione e la lotta alla corruzione. Sennonché, non può non tenersi conto che nella prassi si sono registrate serie difficoltà per gli Stati nell'attuazione di quanto previsto sul piano internazionale. Un punto tanto controverso come questo ha infatti incontrato, e incontra tutt'oggi, in Italia così come in altri Stati, rilevanti problemi di attuazione dovuti in particolare alle tradizioni giuridiche e culturali che caratterizzano i diversi ordinamenti. Di fatto, nonostante sia pacifica la concezione di tale istituto quale strumento di controllo diffuso, diretto a garantire la trasparenza delle funzioni svolte all'interno dei luoghi di lavoro, il segnalante viene comunque spesso accomunato, in senso spregiativo, ad un delatore o ad una spia.

Allo scopo di venire incontro a questa situazione, attraverso le suddette convenzioni, si è giunti a stabilire una serie di punti fermi, sotto forma di principi, che dovrebbero essere rispettati dal legislatore nazionale qualora questi si trovi a dover applicare ciò che è stato previsto a livello internazionale nella disciplina interna in materia di *whistleblowing*. In concreto, l'ordinamento nazionale è tenuto a dotarsi di un "*quadro istituzionale efficace*"<sup>60</sup> che introduca un'idonea protezione a favore del denunciante contro quegli atti ritorsivi o discriminatori conseguenti, direttamente o indirettamente,

---

<sup>57</sup> A. PARROTTA, *Il whistleblowing in Europa e nel mondo: genesi, caratteristiche e aspetti definatori comuni*, cit., 27.

<sup>58</sup> *Id.*, 28.

<sup>59</sup> Tale punto prevede espressamente che "*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*": *whistleblower* è qualsiasi persona che 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 privato.

<sup>60</sup> N. PARISI, *op. cit.*, 6.

alla segnalazione<sup>61</sup>: in tal senso, risulta necessaria l'adozione di modalità tese alla protezione della riservatezza dell'identità. Inoltre, si può parlare di "segnalazione" solo in presenza di un effettivo nesso tra il fatto segnalato e l'ambito di lavoro del segnalante, in quanto la denuncia deve perseguire appunto l'interesse generale di prevenire e reprimere le condotte illecite all'interno dei contesti lavorativi.

Partendo da questi presupposti, perché una segnalazione possa considerarsi ammissibile, il diritto internazionale tende in realtà ad escludere la rilevanza della buona fede del segnalante, e questo perché il *focus* non è tanto rivolto alla persona del lavoratore, quanto piuttosto alla segnalazione in sé e per sé; al contrario, elemento essenziale risulta la ragionevole convinzione del segnalante circa la sussistenza di fatti illegittimi od irregolarità. Nondimeno, si richiede agli Stati di fare in modo che l'esame della segnalazione sia concluso in tempi brevi, oltre all'obbligo di informare le parti coinvolte in un procedimento di *whistleblowing* di ciò che le riguarda<sup>62</sup>.

Nonostante i principi introdotti dalla normativa convenzionale, nella pratica si osservano vistose difficoltà per gli Stati nell'adempiervi: da un lato, all'elasticità adottata nel definire i diversi concetti e presupposti consegue, in capo al legislatore nazionale, un margine di discrezionalità assai ampio; dall'altro, anche qualora i presupposti internazionali siano effettivamente più specifici, essi risulterebbero comunque di difficile applicazione all'interno dei vari ordinamenti nazionali. A ciò si aggiungano i molteplici problemi sottostanti alla materia in esame: si pensi, a titolo di esempio, al fatto che il legislatore deve tenere in conto non solo i diritti del segnalante, ma anche quelli del segnalato e dell'ente chiamato in causa, specialmente a fronte di denunce che potrebbero in seguito dimostrarsi inconsistenti, compromettendo poi la reputazione e la credibilità dell'ente stesso. Si aggiunga a ciò il peso della concezione sociale (negativa) del segnalante, visto infatti quale spia sleale nei confronti dell'organizzazione presso cui lavora; perché il *whistleblower* possa, invece, essere considerato come colui che realizza e consegue una responsabilità civica, si rende necessaria un'inversione di tendenza che tenga conto che "fare la spia" non è disdicevole nel momento in cui ciò risulti

---

<sup>61</sup> Il riferimento è all'art. 9 della Convenzione civile sulla corruzione, ai sensi del quale "*Ciascuna Parte prevede nel suo diritto interno un'adeguata tutela contro qualsiasi sanzione ingiustificata nei confronti di dipendenti i quali, in buona fede e sulla base di ragionevoli sospetti, denunciano fatti di corruzione alle persone o autorità responsabili.*".

<sup>62</sup> N. PARISI, *op. cit.*, 9 e ss.

effettivamente finalizzato al bene di un ente e venga pertanto realizzato nell'interesse generale di prevenire o reprimere illeciti nei luoghi di lavoro.

In linea con quanto previsto a livello internazionale, sul piano dell'Unione europea rileva anzitutto il Regolamento UE 2016/679, ossia il *Regolamento generale per la Protezione dei dati*, che consiste nella principale normativa europea in materia di protezione dei dati, entrata in vigore nel 2016 e attuata a partire dal 2018. Di grande importanza risulta, peraltro, la Direttiva europea sul *whistleblowing* 2019/1937 che, in estrema sintesi, prevede l'adozione di nuovi standard di protezione a favore del segnalante comuni agli Stati parte dell'Unione.

Nonostante la legislazione in tema di *whistleblowing* abbia acquisito negli ultimi anni una grande importanza ed un elevato grado di condivisione, specialmente a seguito dell'attuazione della suddetta normativa, a livello europeo si è ancora lontani da un'effettiva applicazione della normativa in grado di tutelare efficacemente il dipendente segnalante dalle forme di ritorsione o discriminazione che possono porsi in essere nei suoi confronti. Di fatto, il *whistleblower* svolge un importantissimo compito per l'interesse dell'ente e, più in generale, per la prevenzione e repressione di condotte illecite ivi commesse; tuttavia, assumendo un tale ruolo, si trova inevitabilmente in una posizione di vulnerabilità<sup>63</sup>.

Sarebbe opportuno, dunque, adottare un diverso approccio, soprattutto in relazione all'attuazione della dir. (UE) 2019/1937. In effetti, quest'ultima, annunciando come obiettivo primario l'introduzione standard minimi di protezione per i potenziali *whistleblower* dell'Unione e dando atto della rilevanza di un tale mezzo nell'emersione

---

<sup>63</sup> U. TURKENSEN, *Whistle-blower protection in the EU: critical analysis of challenges and future prospects*, in 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, 18-19 novembre 2019*, Milano, 2020, 43.

In particolare, ciò è stato osservato dalla Commissione europea, che ha affermato, specialmente a seguito di taluni scandali – tra cui, ad esempio, il caso *Cambridge Analytica* –, che essi non sarebbero mai venuti alla luce se i dipendenti di tali organizzazioni non li avessero denunciati: senonché, si evidenzia come tali soggetti abbiano però corso un enorme pericolo, segnalando, di subire potenziali ritorsioni o discriminazioni da parte dell'ente da cui la segnalazione è partita. Ecco dunque che, secondo la Commissione, se fosse garantita una tutela effettiva e completa in favore dei *whistleblowers*, sarebbe più semplice individuare e prevenire i pericoli che l'interesse pubblico di prevenzione e repressione degli illeciti rischia dinnanzi a ipotesi di frodi, corruzione, e così via; sul punto, cfr. P. SMYTH, *Commission promises EU-wide protection to whistleblowers*, 2018, in [www.irishtimes.com](http://www.irishtimes.com), ove è sottolineato l'inciso “*There should be no punishment for doing the right thing*”, per evidenziare la necessità di proteggere coloro che, segnalando illeciti di cui sono venuti a conoscenza in ragione del rapporto di lavoro, svolgono una mera funzione civica volta a garantire l'interesse generale di prevenzione e repressione dei reati.

di atti corruttivi e altri reati in nome dell'interesse pubblico, riconosce il rischio personale e professionale che tali soggetti corrono qualora non siano protetti da una vera e propria tutela.

Così, conformemente alle disposizioni ed agli orientamenti sviluppatasi a livello internazionale ed europeo, le normative nazionali dovrebbero prevedere un ambito di applicazione assai più ampio di quello conosciuto oggi, estendendo perciò la protezione ad un vasto novero di soggetti – inclusi, ad esempio coloro in procinto di segnalare e quelle associazioni che assistono i segnalanti – e rafforzando la protezione dei *whistleblowers* nei procedimenti legali. Vantaggioso risulterebbe, infatti, il consolidamento dell'inversione dell'onere della prova e la previsione di modalità di risarcimento integrale dei danni patiti, così come l'introduzione di sanzioni per le persone fisiche e giuridiche che non adempiano agli obblighi previsti sul piano internazionale ed europeo<sup>64</sup>. Gli Stati dovrebbero, in conclusione, sostenere e rafforzare il loro impegno, cosicché ciascun ordinamento nazionale preveda internamente una protezione più strutturata, e dunque intensificata, per i *whistleblower* che segnalano violazioni.

### 3. La normativa UE

Diverso è certamente l'approccio al fenomeno del *whistleblowing* nei sistemi giuridici dell'Europa continentale ove, infatti, le prime normative in materia hanno avuto luce soltanto a seguito di spinte di matrice sovranazionale. Si ritiene che il tardivo approdo di tale strumento in tali luoghi sia stato causato anzitutto dal fatto che, ivi, gli ordinamenti, fondati sul diritto romano, si caratterizzano per il fatto che la legge rappresenta il fattore primario e centrale del diritto, a differenza invece dei sistemi giuridici di *common law*, che invece si contraddistinguono per il valore determinante del diritto giurisprudenziale che, ponendosi accanto alla legge nell'ambito delle fonti del diritto, assume il ruolo di fonte primaria<sup>65</sup>. Da ciò la celerità nello sviluppo dello strumento del *whistleblowing* negli Stati di *common law*, ove appunto, evolvendosi di pari passo con la giurisprudenza, il diritto progredisce speditamente dinnanzi ai cambiamenti della società.

---

<sup>64</sup> TRANSPARENCY INTERNATIONAL ITALIA, *I Whistleblower tutelati in tutta Europa: la direttiva è realtà*, in [www.transparency.it](http://www.transparency.it).

<sup>65</sup> In tali ordinamenti, il precedente giurisprudenziale costituisce invero la regola volta a definire una specifica controversia andando a decidere sulla base di un caso simile già affrontato e risolto e che ha, pertanto, efficacia vincolante; cfr. A. SOMMA, P.G. MONATERI, *op. cit.*, 2.

Al contrario, i Paesi europei hanno da sempre dimostrato una certa reticenza circa l'introduzione di una disciplina che regolamentasse l'istituto, e ciò in particolare per le origini dello stesso, sviluppatosi appunto in un ordinamento avente una concezione del rapporto di lavoro radicalmente diverso dal modello diffusosi negli ordinamenti di *civil law*<sup>66</sup>. Tuttavia, specialmente a seguito delle ripetute sollecitazioni internazionali e comunitarie, dapprima attraverso atti di *soft law* e successivamente mediante convenzioni e patti vincolanti, gli Stati europei hanno dato inizio ad un lungo processo istitutivo e disciplinare dello strumento del *whistleblowing*<sup>67</sup>.

In particolare, come anticipato nel paragrafo di cui *supra*, in conformità con le prescrizioni internazionali, a livello unionale è stata emanata una serie di importanti atti normativi, volti a disciplinare meticolosamente ed attentamente determinati aspetti dell'istituto del *whistleblowing*. Trattasi, in primo luogo, del Regolamento (UE), 2016/679, c.d. *Regolamento generale per la Protezione dei dati* (G.D.P.R.), che consiste nella principale normativa europea in materia di protezione dei dati personali, entrata in vigore il 24 maggio 2016 e attuata nell'ordinamento italiano in data 25 maggio 2018. Sebbene i profili di conformità con la normativa nazionale in materia di *whistleblowing* verranno discussi più approfonditamente in un secondo momento, quando si tratterà nello specifico della tutela della riservatezza offerta ai segnalanti e agli altri soggetti coinvolti, basti qui affermare che il suddetto regolamento, sancendo principi di liceità, correttezza, trasparenza e proporzionalità nel trattamento delle informazioni riferibili a persone fisiche, rappresenta la pietra angolare della normativa europea in materia di protezione dei dati personali. Al di là della sua portata tecnica, il G.D.P.R. funge da vero e proprio presidio a tutela delle libertà fondamentali, riflettendo una visione antropocentrica del diritto alla *privacy* quale estensione della dignità umana<sup>68</sup>. All'interno del quadro normativo sul *whistleblowing*, il menzionato regolamento europeo assume un rilievo cruciale, poiché impone che l'attività di raccolta, conservazione e comunicazione delle

---

<sup>66</sup> V.M. DONINI, *La tutela del whistleblower tra resistenze culturali e criticità legislative*, in *Penale. Diritto e Procedura*, in [www.penaledp.it](http://www.penaledp.it), 2022.

<sup>67</sup> Il recepimento dell'istituto è stato dunque rimandato per lunghi anni, sino al primo decennio del XXI secolo, quando iniziarono a diffondersi le prime e rudimentali regolamentazioni. 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 *Archivio penale*, 2, 2020, 3 e ss.

<sup>68</sup> S. RODOTÀ, *Privacy, libertà, dignità. Discorso conclusivo della Conferenza internazionale sulla protezione dei dati*, in [www.garanteprivacy.it](http://www.garanteprivacy.it), 2004.

segnalazioni sia condotta nel rispetto rigoroso dei diritti dell'interessato, proteggendo non solo la figura del *whistleblower*, ma anche i soggetti coinvolti e menzionati nella segnalazione medesima. In questo senso, non può che ritenersi che la disciplina in tema di protezione dei dati personali non costituisce un ambito separato, ma un fondamento normativo imprescindibile per garantire la legittimità e la sostenibilità dell'istituto in questione<sup>69</sup>.

Al suddetto regolamento europeo si affianca, inoltre, la dir. (UE) 2019/1152, inerente alle “*condizioni di lavoro trasparenti e prevedibili*”, finalizzata ad un generale miglioramento delle condizioni lavorative, attraverso la determinazione di diritti minimi comuni in favore dei lavoratori dell'Unione, e ciò a prescindere dalla fattispecie contrattuale utilizzata. Allo scopo, dunque, di promuovere una maggiore trasparenza e prevedibilità dello svolgimento del rapporto di lavoro, la predetta direttiva impone agli Stati membri di garantire che ciascun lavoratore riceva informazioni chiare, tempestive e scritte sugli elementi chiave del proprio contratto e delle condizioni ad esso applicabili. È evidente che un tale obiettivo risulta fortemente connesso al sistema del *whistleblowing*, in quanto teso a promuovere un ambiente lavorativo fondato sulla chiarezza contrattuale e sull'accesso alle tutele, elementi imprescindibili per incentivare la segnalazione di illeciti in contesti segnati da relazioni di lavoro spesso precarie o poco trasparenti. In questa prospettiva, occorre riconoscere il merito alla direttiva n. 1152 del 2019 di aver contribuito indirettamente a rafforzare l'effettività delle garanzie offerte ai *whistleblower*.

Infine, nel medesimo anno della citata direttiva in materia di trasparenza, il Parlamento ed il Consiglio europeo sono intervenuti specificamente sul fenomeno del *whistleblowing*, introducendo la Direttiva (UE) n. 1937, “*riguardante la protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell'Unione*”, con l'obiettivo di armonizzare le normative nazionali sul *whistleblowing* e realizzare così una uniformazione della disciplina a livello euro-unitario. L'intento del legislatore europeo, attraverso l'introduzione di tale atto normativo, è evidentemente quello di delineare una tutela adeguata a coloro che, lavorando in un ente pubblico o privato, decidono di rendere noti fatti illeciti in violazione delle norme europee e del diritto interno.

---

<sup>69</sup> M. MORETTI, *Dati personali e whistleblowing, la guida completa alla normativa*, in [www.agendadigitale.eu](http://www.agendadigitale.eu), 2025.

Mentre per l'esame del contenuto del G.D.P.R. si rinvia direttamente all'esposizione della disciplina dettata dal nuovo d.lgs. n. 24/2023, anche per individuare i profili di conformità del decreto rispetto alle norme sulla *privacy*<sup>70</sup>, gli altri atti normativi europei menzionati – dir. 2019/1152/UE e dir. 2019/1937/UE – saranno di seguito oggetto di specifica trattazione. Del resto, il riferimento in particolare alla direttiva sul *whistleblowing* risulta essenziale anche ai fini della comparazione con altri sistemi giuridici di *civil law*; l'obiettivo è, infatti, quello di mettere a confronto tre differenti Stati dell'Europa continentale, Germania, Francia e Spagna, analizzando lo stato dell'arte delle normative nazionali alla luce della direttiva in materia unitamente alle prassi che si sono pian piano diffuse: ciò può giovare sia sul piano di una migliore comprensione delle dinamiche di trasparenza e salvaguardia dei *whistleblower* nei contesti giuridici unionali, sia allo scopo di evidenziare i punti di forza e, al contempo, i limiti delle previsioni di attuazione della direttiva stessa.

Si tenta così di offrire una panoramica comprensiva e diversificata laddove la decisione di mettere a confronto Stati come la Germania, la Francia e la Spagna deriverebbe dal fatto che essi rappresentano realtà certamente distinte ma, al tempo stesso, complementari, capaci di dimostrare come le normative in materia di *whistleblowing* possano funzionare all'interno di sistemi giuridici di *civil law*, ben diversi dagli ordinamenti in cui lo strumento ha avuto origine. Se nell'ordinamento francese e in quello tedesco l'accoglienza dell'istituto è stata alquanto turbolenta<sup>71</sup>, appunto perché concepito, così come avveniva in Italia, alla stregua di una vera e propria forma di violazione del dovere di fedeltà<sup>72</sup>, non può dirsi lo stesso per la Spagna ove, invece, di fronte all'estensione della criminalità a realtà imprenditoriali pubbliche e private, si è rivelata estremamente necessaria l'istituzione di un sistema penale basato sulla collaborazione tra Stato e imprese attraverso il riconoscimento di un mero dovere di controllo e vigilanza

---

<sup>70</sup> Vedi *infra*, Cap. 2, § 5.1.

<sup>71</sup> P.H. ANTONMATTEI, P. VIVIEN, *Chartes d'éthique, alerte professionnelle et droit du travail français: état des lieux et perspectives*, in *Droit social*, 5, 2007, 524.

<sup>72</sup> Percezione, questa, che si è largamente estesa durante le vicende belliche avvenute tra il XIX e XX secolo, periodo storico in cui in particolare il governo tedesco vestiva il ruolo di "Stato di sorveglianza", tanto pressante ed invadente nei confronti della sfera privata dei cittadini da istituire una vera e propria cultura del silenzio ove la denuncia non produceva alcun effetto; cfr. C. MOMSEN, P. BENEDICT, *Limited Protection and No Reward: An Overview of Whistleblowing in Germany*, in *KriPoZ*, 2, 2020, 237.

sulle imprese e sui singoli lavoratori<sup>73</sup>. Benché appartenenti ad una lunga tradizione di *civil law*, tali Stati presentano infatti differenze di non poco conto in relazione alla disciplina dello strumento in esame, e questo sia per le implicazioni economico-culturali che li riguardano, sia per le dimensioni sociopolitiche per cui si caratterizzano.

### 3.1. *La Direttiva (UE) 2019/1937 e prospettive comparate: la disciplina del fenomeno in Germania, Spagna e Francia*

Nell'Unione europea, l'istituto del *whistleblowing* è da sempre stato regolato da normative differenti per ciascuno Stato membro. Mentre taluni Paesi neppure contemplavano (e continuano a non prevedere), nel loro ordinamento, un sistema di protezione dei *whistleblowers*, altri invece hanno introdotto, seppure indirettamente, tutele minime a favore dei lavoratori segnalanti in discipline settoriali e tematiche *ad hoc*. Sennonché, tale divergenza tra sistemi di regolamentazione interna ha sensibilmente ostacolato lo sviluppo di una giurisprudenza unitaria nell'ambito del territorio unionale<sup>74</sup>.

Una siffatta situazione è dovuta, principalmente, alla circostanza secondo cui il fenomeno in esame è nato, si è sviluppato e si è diffuso in Paesi di *common law*, aventi cioè una tradizione giuridico-sociale distinta dagli ordinamenti di *civil law* che, in quanto fondati sul diritto romano, ben si allontanano da sistemi in cui il precedente giurisprudenziale assume valore preminente. Ciò ha comportato un grande ritardo nella trasposizione dello strumento in Europa continentale e, dunque, un'arretratezza delle forme di regolamentazione che si dimostrano rudimentali e non sufficientemente adatte a garantire una tutela adeguata nei confronti dei lavoratori che decidono di rivelare le illiceità di cui sono venuti a conoscenza nell'esercizio della propria funzione all'interno dell'impresa presso cui sono impiegati.

A fronte di tale difformità sostanziale delle normative europee, è stata emanata la Direttiva 2019/1937, al fine ultimo di assicurare una armonizzazione ed un miglioramento della tutela del *whistleblower* nel contesto unionale. Trattasi di una disciplina avente portata generale in materia di *whistleblowing*, tesa a tutelare l'informatore, sia nel settore

---

<sup>73</sup> J.C. ORTIZ-PRADILLO, *La recepción de la cultura del "compliance" y del "whistleblowing" en España*, in *Revista Internacional Consinter de Direito*, XI, 2020, 422-423.

<sup>74</sup> G. COSSU, *Il diritto a segnalare: la nuova normativa in materia di whistleblowing: il Decreto Legislativo 10 marzo 2023, n. 24*, 2, 2023, 3 e ss.

pubblico che in quello privato, che in ragione del proprio rapporto di lavoro decide di rendere noti illeciti od irregolarità di cui è venuto a conoscenza nell'ambito lavorativo. Può dirsi, dunque, che l'intento generale della direttiva altro non è che l'introduzione di norme minime comuni affinché sia garantita tale protezione, nonché l'estensione della disciplina a quei settori che non risultano formalmente compresi nell'ambito di applicazione materiale della stessa. Il carattere orizzontale della direttiva si manifesta, dunque, nell'obbligo per gli Stati membri di adottare norme che prevedano canali di segnalazione interni ed esterni efficaci, assicurando al tempo stesso la riservatezza dell'identità del segnalante e la protezione da ogni forma di ritorsione<sup>75</sup>.

Vi sono, poi, numerosi obiettivi specifici, tra i quali si trovano, ad esempio, la garanzia dell'uniformità delle tutele dei segnalanti sia per il settore pubblico che per quello privato, nonché l'auspicio a che, all'interno di ogni Stato membro, siano assicurati standard più favorevoli rispetto a quello minimo previsto dal diritto dell'Unione. È stato chiarito, infatti, che ciascuno Stato, al momento dell'attuazione della direttiva, possa introdurre disposizioni più favorevoli rispetto ai livelli minimi di protezione previsti dalla direttiva, purché non in contrasto con le disposizioni sulla tutela delle persone coinvolte e sulle sanzioni applicabili<sup>76</sup>.

La direttiva del 2019, avente una struttura assai complessa, si focalizza sulla protezione dei soggetti che denunciano violazioni di legge di cui sono venuti a conoscenza nel contesto di lavoro e nell'esercizio delle proprie prestazioni e che, visto il ruolo fondamentale da essi svolto nel mantenimento di una società aperta, trasparente e libera dalla corruzione, sono considerati meritevoli di tutela<sup>77</sup>. Se in passato, in diversi ordinamenti, le misure di salvaguardia venivano apprestate esclusivamente nei confronti dei *whistleblowers* in senso stretto, con la dir. UE 2019/1937 tale approccio è cambiato *in toto*.

L'art. 4 della direttiva dispone, infatti, l'estensione della protezione anche a soggetti diversi dal dipendente segnalante, quali i lavoratori autonomi, i tirocinanti, i

---

<sup>75</sup> N. PARISI, *op. cit.*, 19.

<sup>76</sup> Il riferimento è, in particolare, all'art. 25, dir. 2019/1937/UE; sul punto, cfr. S.M. CORSO, *La Direttiva UE 2019/1937 sul whistleblowing e le possibili ricadute sul diritto interno*, in *Il Lavoro nella giurisprudenza*, 6, 2020, 601.

<sup>77</sup> G. ARMONE, *Whistleblowing e direttiva 1937/2019/UE: questioni lavoristiche e non*, in *Diritti Lavori Mercati*, 3, 2021, 584.

volontari, i soci e gli azionisti, i clienti, i fornitori, gli ex dipendenti di un'impresa, nonché soggetti che stiano ancora negoziando il proprio contratto durante la fase precontrattuale<sup>78</sup>.

Con specifico riguardo alle segnalazioni, il *whistleblower* può decidere di dichiarare un sospetto illecito all'interno dell'ente ove è stato commesso o direttamente all'autorità competente. Si distinguono, perciò, le segnalazioni *interne*, consistenti in comunicazioni, orali o scritte, di informazioni sulle violazioni commesse all'interno di un ente pubblico o privato<sup>79</sup>, da quelle esterne, ossia comunicazioni di informazioni attinenti alle violazioni alle autorità competenti<sup>80</sup>. A entrambe le modalità, la direttiva conferisce pari dignità, disponendo espressamente che tutte le segnalazioni, indipendentemente dal canale prescelto, debbano ricevere un adeguato seguito, da intendere quale verifica dell'attendibilità dei fatti e, se del caso, adozione di misure correttive o sanzionatorie<sup>81</sup>.

Pur evidenziando la preferibilità della modalità interna di segnalazione, da intendersi pertanto quale primo mezzo funzionale al fine di rendere noti illeciti commessi nei luoghi di lavoro, non stabilisce un ordine di priorità obbligatorio tra i canali, tanto è vero che la trasmissione delle informazioni in via esterna è sempre ammessa, anche come prima opzione, nei casi in cui il segnalante ritenga ragionevolmente che la denuncia non possa essere affrontata adeguatamente a livello interno ovvero se sussistono rischi di ritorsione, occultamento delle prove o assenza di canali interni funzionanti. Al contrario, la divulgazione pubblica rappresenta una forma residuale, la cui ammissibilità è subordinata al previo esperimento degli altri due canali e, in ogni caso, a condizioni specifiche: che non sia stata trattata adeguatamente la segnalazione interna o esterna, ovvero qualora vi sia un pericolo imminente o palese per l'interesse pubblico<sup>82</sup>.

---

<sup>78</sup> S.M. CORSO, *La Direttiva UE 2019/1937 sul whistleblowing e le possibili ricadute sul diritto interno*, cit., 601.

<sup>79</sup> Cfr. art. 5, n. 4, dir. (UE) 2019/1937, che definisce espressamente la “segnalazione interna” come la “comunicazione scritta od orale di informazioni sulle violazioni all'interno di un soggetto giuridico del settore pubblico o del settore privato”.

<sup>80</sup> Cfr. art. 5, n. 5, dir. (UE) 2019/1937, a sensi del quale la segnalazione esterna deve qualificarsi quale “comunicazione scritta od orale di informazioni sulle violazioni alle autorità competenti”.

<sup>81</sup> S.M. CORSO, *La Direttiva UE 2019/1937 sul whistleblowing e le possibili ricadute sul diritto interno*, cit., 603-604.

<sup>82</sup> G. ARMONE, *op. cit.*, 585. Si veda anche S. GERDEMANN, N. COLNERIC, *The EU Whistleblower Directive and its Transposition: Part 1*, in *European Labour Law Journal*, 12 (2), 2021, 204 e ss., ove gli autori, muovendo da un'analisi della giurisprudenza della Corte europea per i diritti dell'uomo – con particolare riferimento alle pronunce *Guya v. Moldova* (App n. 14277/04, ECtHR 12 febbraio 2008) e *Heinisch v. Germany* (App. n. 28274/08, ECtHR 21 ottobre 2011) –, hanno evidenziato come la previsione di canali

In tutti i casi, le implicazioni sottese alla scelta operata dal segnalante debbono essere da lui conosciute e, difatti, l'informazione ai lavoratori circa le controindicazioni e le modalità di attivazione assurge ad elemento chiave della disciplina del *whistleblowing*: solo così il denunciante potrà adottare una decisione informata circa la possibilità di denunciare o meno e, soprattutto, in questo modo eviterà di presentare eventuali segnalazioni che poi si dimostrino infondate. La direttiva n. 1937 insiste particolarmente sulla rilevanza della c.d. "*informazione preventiva*"<sup>83</sup>, imponendo alle organizzazioni di lavoro di garantire ai lavoratori l'accesso a istruzioni chiare e facilmente accessibili sui canali di segnalazione, sulle condizioni per beneficiare della protezione e sui limiti dell'obbligo di riservatezza; in tale sede, è inoltre suggerita l'adozione di servizi di consulenza gratuita e riservata, possibilmente mediante il coinvolgimento delle rappresentanze sindacali

Si riscontra, poi, una significativa novità con riferimento alle segnalazioni anonime. La direttiva, infatti, rimette alla discrezionalità degli Stati membri la facoltà di ammettere o meno tali forme di denuncia, demandando agli ordinamenti nazionali la definizione della disciplina legislativa ritenuta più appropriata. L'unica previsione di carattere vincolante concerne l'ipotesi in cui il segnalante anonimo venga successivamente identificato: in tal caso, egli deve considerarsi destinatario delle medesime tutele riconosciute agli altri *whistleblowers*, purché la segnalazione sia stata effettuata in buona fede, ossia sulla base della ragionevole convinzione della veridicità delle informazioni segnalate e della loro riconducibilità all'ambito di applicazione della direttiva stessa<sup>84</sup>. Quest'ultima, tuttavia, nulla stabilisce in merito alle modalità di gestione delle segnalazioni anonime ricevute, né tanto meno sull'eventualità di istituire canali ad esse specificamente dedicati<sup>85</sup>.

---

esterni di segnalazione rappresenti una più ampia declinazione della libertà di espressione e di informazione, garantita dall'art. 11 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, in quanto di per sé idonea ad incentivare l'emersione degli illeciti e, conseguentemente, a favorire l'effettiva attuazione delle politiche e degli obiettivi unionali. Pertanto, un'eventuale compressione del diritto alla segnalazione esterna da parte dell'ordinamento determinerebbe inevitabilmente un aumento del timore di ritorsioni da parte dell'ente, nonché dell'incertezza circa il rispetto dei presupposti richiesti per il ricorso ai canali esterni, con il successivo rischio di una sostanziale paralisi dell'intero sistema di segnalazione.

<sup>83</sup> S.M. CORSO, *La Direttiva UE 2019/1937 sul whistleblowing e le possibili ricadute sul diritto interno*, cit., 602.

<sup>84</sup> *Id.*, 605.

<sup>85</sup> Sebbene, allo stato attuale, si assista ad una progressiva diffusione dei canali di segnalazione anonima, l'impostazione normativa adottata dalla direttiva (UE) 2019/1937 continua a risentire del tradizionale

Peraltro, i motivi che portano l'informatore a compiere l'atto di denuncia dovrebbero in ogni caso essere irrilevanti ai fini del riconoscimento nei suoi confronti della protezione. In tal senso si esprime, del resto, il considerando n. 32 della direttiva, affermando che ciò che rileva è la buona fede o, comunque, la ragionevole convinzione circa la veridicità dei fatti<sup>86</sup>. Ne consegue, dunque, che la tutela in esame deve essere garantita anche nel caso di divulgazioni imprecise, allorché sorrette da fondati sospetti, mentre è esclusa qualora le informazioni siano già di pubblico dominio ovvero derivino da notizie prive di fondamento<sup>87</sup>.

La dir. 2019/1937 persegue, inoltre, l'obiettivo di garantire la riservatezza dell'identità non soltanto del *whistleblower*, ma di tutti i soggetti coinvolti; anzi, potrebbe dirsi che, con tale atto normativo, il legislatore europeo abbia voluto parificare e bilanciare il sistema di riservatezza tanto per il segnalante quanto per il segnalato.

Non per caso, l'art. 22 stabilisce che debbano essere assicurati i diritti della persona coinvolta, in particolare il rispetto del principio della presunzione di innocenza e del diritto di difesa, compreso il diritto ad essere sentiti e ad accedere al proprio fascicolo. In tal senso, la direttiva sembra proporsi come strumento più completo, in grado di assicurare, da un lato, la riservatezza dell'identità del segnalante, e, dall'altro, la tutela delle garanzie fondamentali del soggetto indicato come autore della violazione<sup>88</sup>.

---

scetticismo manifestato da numerosi Stati membri nei confronti dell'anonimato. A livello unionale, non si è ancora pervenuti alla formazione di un consenso condiviso in ordine all'elaborazione di una disciplina uniforme di tali modalità di denuncia. In assenza di un espresso obbligo dell'Unione, resta controverso, però, se i soggetti destinatari delle segnalazioni siano tenuti ad istituire canali *ad hoc* per la ricezione delle "soffiate" anonime: del resto, l'operatività di tali canali richiede l'adozione di soluzioni tecnologiche avanzate, idonee a garantire l'anonimato del *whistleblower* e, al tempo stesso, a consentire forme di interlocuzione e di riscontro, con conseguenti oneri economici spesso incompatibili con la capacità finanziarie delle piccole e medie imprese. Si ritiene, pertanto, che l'eventuale introduzione di un obbligo in tal senso debba essere circoscritto alle autorità competenti, alle grandi imprese o agli enti di interesse pubblico, risultando invece preferibile per la maggior parte degli Stati membri il ricorso a strumenti di incentivazione indiretta tesi alla promozione dell'adozione volontaria di sistemi di segnalazioni efficaci. Sul punto, cfr. S. GERDEMANN, N. COLNERIC, *The EU Whistleblower Directive and its Transposition: Part 2*, in *European Labour Law Journal*, 12 (3), 2021, 260 e ss.

<sup>86</sup> Cfr. considerando n. 32, dir. 2019/1937/UE, per cui "*le persone segnalanti dovrebbero avere ragionevoli motivi, alla luce delle circostanze e delle informazioni di cui dispongono al momento della segnalazione, che i fatti che segnalano sono veri*".

<sup>87</sup> Cfr. considerando n. 43, dir. 2019/1937/UE, in base al quale "*la protezione è giustificata anche per le persone che non forniscono prove certe, ma espongono ragionevoli preoccupazioni o sospetti*".

<sup>88</sup> S.M. CORSO, *Segnalazione di illeciti e organizzazioni di lavoro. Pubblico e privato nella disciplina del whistleblowing*, cit., 338 e ss.

Il meccanismo di protezione introdotto dalla direttiva in esame è, peraltro, garantito solo in enti pubblici o privati dotati di una dimensione che giustifichi l'organizzazione e in grado di sostenere i costi: solo le imprese con più di cinquanta dipendenti saranno, difatti, tenute a predisporre i suddetti canali di segnalazione *ad hoc*<sup>89</sup>. Tuttavia, ciò non deve intendersi come un mero tentativo di esclusione delle misure di protezione dei *whistleblowers* all'interno delle piccole realtà aziendali, posto che la direttiva ammette comunque la possibilità di effettuare segnalazioni esterne o di procedere con divulgazioni pubbliche, così da non escludere nessun potenziale segnalante dal perimetro di tutela<sup>90</sup>.

A ciò si aggiunge che il legislatore europeo, con la direttiva del 2019, ha altresì imposto ai singoli Stati l'istituzione di un sistema sanzionatorio applicabile sia nei confronti di eventuali atti ritorsivi posti in essere a danno dei segnalanti, sia nei confronti di coloro che presentino denunce false.

In ogni caso, come previamente anticipato, occorre tenere presente il menzionato art. 25 della direttiva, attraverso cui l'Unione, dopo aver fissato standard minimi di tutela, permette a ciascuno Stato membro di prevedere garanzie più estese, purché in linea con i principi comunitari. Siffatta previsione apre la strada a possibili estensioni normative da parte degli ordinamenti nazionali, anche eventualmente allo scopo di ricomprendere enti di modeste dimensioni e favorire, al contempo, una implementazione inclusiva dei sistemi di *whistleblowing* su scala europea<sup>91</sup>.

L'implementazione della direttiva in materia di *whistleblowing* è avvenuta in tempistiche e modalità differenti in ciascuno Stato membro. Per questa ragione, come anticipato, a conclusione della trattazione inerente al contenuto della direttiva e alle novità dalla stessa introdotte, pare opportuno mettere a confronto, in un'ottica comparata, tre distinti ordinamenti – tedesco, francese e spagnolo –, allo scopo di far emergere le esistenti divergenze tra le diverse normative adottate.

---

<sup>89</sup> Cfr. art. 8, par. 3, dir. 2019/1937/UE, che afferma espressamente che “*Il paragrafo 1 si applica ai soggetti giuridici del settore privato con almeno 50 lavoratori*”.

<sup>90</sup> G. ARMONE, *op. cit.*, 586.

<sup>91</sup> Cfr. art. 8, par. 7, dir. 2019/1937/UE, che dispone espressamente che “*In seguito a un'adeguata valutazione dei rischi e tenuto conto della natura delle attività dei soggetti e del conseguente livello di rischio, [...], gli Stati membri possono chiedere ai soggetti giuridici del settore privato con meno di 50 lavoratori di stabilire canali e procedure di segnalazione interna a norma del capo II*”.

Anzitutto, in Germania, lo strumento in esame ha trovato enormi difficoltà di sviluppo e diffusione, stante la concezione negativa circolante all'interno del Paese. Soltanto negli anni 2000 si è assistito ad una decisiva inversione di tendenza che ha determinato una evidente evoluzione, grazie alla quale è stato riconosciuto il diritto a chiunque di segnalare alle autorità competenti malversazioni di cui si è venuti a conoscenza in virtù del proprio rapporto di lavoro. L'esperienza dell'ordinamento tedesco ha evidenziato, infatti, come un numero significativo di segnalazioni di particolare rilievo per l'interesse pubblico abbia riguardato condotte o situazioni che, pur non integrando una manifesta violazione del diritto interno, presentavano profili di grave criticità e, dunque, risultavano meritevoli di tutela<sup>92</sup>.

A tal proposito, un primo passo avanti è stato compiuto con l'entrata in vigore, nell'aprile del 2019, di una legge in materia di segreti commerciali, la *Geschäftsgeheimnisgesetz (GeschGehG)*, la quale ha fissato limiti *ad hoc* per i segnalanti, riconoscendo in capo a loro una vera e propria responsabilità civile qualora, divulgando determinate informazioni coperte dal c.d. *segreto commerciale*, arrechino danno a taluno<sup>93</sup>. È evidente, tuttavia, nel sistema tedesco, la mancanza di una normativa *ad hoc* in tema di *whistleblowing*, così come di concreti strumenti di supporto e premiali che potessero incentivare l'utilizzo di tale strumento.

Per ovviare ad una tale situazione, è stato dapprima pubblicato nel 2020 un disegno di legge in materia di sanzioni applicabili all'interno degli enti, c.d. *Entwurf Verbandssanktionengesetz* che, nonostante il suo potenziale, non ha trovato accoglimento: in breve, detto atto intendeva promuovere i canali interni di segnalazione al fine di meglio tutelare i *whistleblowers*, nel convincimento che la previsione di procedure confidenziali

---

<sup>92</sup> Emblematico, al riguardo, risulta il già citato caso *Heinisch v. Germany* (App. n. 28274/08, ECtHR 21 ottobre 2011), ove la Corte europea per i diritti dell'uomo ha di fatto riconosciuto la rilevanza pubblica della denuncia di gravi carenze nell'assistenza personale all'interno di una struttura di cura, derivanti da una insufficienza di risorse, sebbene tali circostanze non configurassero, all'epoca, una chiara violazione di legge. Sul punto, si veda S. GERDEMANN, N. COLNERIC, *The EU Whistleblower Directive and its Transposition: Part 2*, cit., 263-264, secondo i quali il *whistleblowing* non può essere confinato alla mera funzione di assicurare il rispetto dell'assetto normativo vigente, ma deve essere riconosciuto quale mezzo di emersione delle lacune dell'ordinamento, favorendo in questo modo un dibattito pubblico rispetto del principio della libertà di espressione e contribuendo, in tal modo, all'evoluzione democratica della società e del sistema giuridico nel suo complesso.

<sup>93</sup> C. MOMSEN, P. BENEDICT, *op. cit.*, 239.

interne avrebbe potuto spronare i dipendenti a denunciare illeciti ed irregolarità commessi nei luoghi di lavoro<sup>94</sup>.

Neppure la successiva bozza legislativa presentata nel 2021 ha avuto successo. Entrambi i suddetti disegni di legge sono stati fermamente respinti dal Governo per l'eccessività dei costi che l'adozione dei suddetti sistemi di segnalazione avrebbe comportato per il Paese, rischiando in tal modo di aggravare la posizione delle imprese tedesche a livello internazionale<sup>95</sup>.

A fronte, dunque, delle numerose resistenze politico-culturali e dinnanzi ad una tutela assai limitata, nel luglio 2023, in attuazione della citata direttiva, è finalmente entrata in vigore una nuova normativa, non così diversa dalla bozza del 2021, la c.d. *Hinweisgeberschutzgesetz (HinSchG)*, finalizzata a fornire una migliore protezione a favore dei *whistleblowers* prevedendo l'obbligo per le imprese con almeno cinquanta dipendenti di istituire canali di segnalazione interni.

In particolare, a differenza del dettame europeo, la segnalazione interna viene in questa sede equiparata a quella esterna, con la conseguenza che i *whistleblowers* hanno la possibilità di optare per l'una o per l'altra indistintamente, essendo al contempo tenuti a seguire procedure *ad hoc* previste dalla legge e purché la segnalazione riguardi violazioni del diritto dell'Unione e del diritto nazionale specificamente previste. Invece, affinché possa ricorrersi allo strumento della divulgazione pubblica, in conformità con le prescrizioni della direttiva, è richiesto che si verifichi uno dei seguenti casi: non abbia avuto seguito alcuna segnalazione effettuata internamente; sussista un grave e imminente pericolo di ritorsione o discriminazione; ovvero, pericolo di occultamento delle prove<sup>96</sup>.

Non mancano, in ogni caso, lacune sul piano normativo. Si pensi, a titolo di esempio, all'anonimato, rispetto al quale manca una tutela organica: al riguardo, si ritiene che siffatta carenza possa disincentivare i potenziali informatori nell'effettuare segnalazioni, nel timore di subire eventuali ritorsioni se la propria identità fosse rivelata. Infine, la previsione di sanzioni di modesto valore nei casi di violazione delle procedure

---

<sup>94</sup> J. BIGUS, C. MOMSEN, *Whistleblowing: Legal Provisions, Theory and Empirical Evidence*, in *KriPoZ*, 4, 2023, 290.

<sup>95</sup> *Ibidem*.

<sup>96</sup> Cfr. Art. 32, *HinSchG*.

da parte degli enti – ad esempio, la mancata istituzione del canale interno, l’aver posto in essere un atto ritorsivo nei confronti del segnalante, e così via – non è di per sé in grado di prevenire la commissione di infrazioni: sul punto, infatti, preme evidenziare che l’irrogazione di sanzioni il cui valore massimo è pari a € 50.000,00 non comporta negli effetti grandi sforzi per gli enti, specialmente quando si tratta di grandi realtà aziendali<sup>97</sup>.

In conclusione, sebbene l’ordinamento giuridico tedesco abbia compiuto enormi passi avanti, vi è ancora una differenza sostanziale rispetto alla disciplina del *whistleblowing* diffusasi negli Stati Uniti d’America. Sicuramente, l’implementazione della Direttiva (UE) 2019/1937 ha determinato una importantissima evoluzione dello strumento nell’ordinamento tedesco, andando invero ad uniformare la disciplina nazionale interna e introducendo uno standard minimo di tutela; tuttavia, si è ancora molto lontani dalle forme di tutela garantite negli Stati di *common law* in cui lo strumento è visto, di fatto, come vero e proprio mezzo di *compliance* e, al tempo stesso, di lotta alla corruzione.

Quanto alla Spagna, invece, già prima dell’introduzione di una normativa *ad hoc* sul *whistleblowing*, era stato instaurato un sistema di prevenzione e lotta contro la corruzione fondato essenzialmente sulla cooperazione tra enti e lo Stato. L’ottenimento di informazioni da parte di soggetti direttamente coinvolti e, perciò, a conoscenza di quanto effettivamente accaduto, rappresenta un elemento così rilevante nel contrasto al fenomeno fraudolento che la stessa legge imponeva a ciascuna impresa l’adozione di parametri minimi in riferimento ai modelli di gestione e controllo<sup>98</sup>; tuttavia, non tutte le imprese spagnole presentavano un sistema di *compliance* efficace e funzionante, in grado di realizzare il contrasto dei fenomeni fraudolenti come auspicato. Pertanto, in un primo momento, molte Comunità autonome, quali Valencia, Castilla y León, Aragona, hanno affrontato la questione circa l’introduzione di misure di tutela dei segnalanti, adottando atti normativi volti a regolamentare tali situazioni, seppure limitatamente al settore

---

<sup>97</sup> J. BIGUS, C. MOMSEN, *op. cit.*, 290.

<sup>98</sup> Analizzando, ad esempio, l’art. 31-*bis*, par. 5 c.p., emerge infatti che le aziende possono esigere dai propri dipendenti che, qualora vengano a conoscenza di potenziali inadempienze o eventuali rischi, informino immediatamente l’organo di vigilanza competente affinché questo possa di conseguenza adottare misure di contenimento e prevenzione; al riguardo, cfr. J.C. ORTIZ-PRADILLO, *op. cit.*, 426.

pubblico<sup>99</sup>. Ciononostante, la protezione in favore di tale fenomeno risultava ancora insufficiente, e ciò a causa della mancanza a livello statale di una disciplina in materia di *whistleblowing*, con il risultato che le imprese possedevano un ampio spazio di manovra nell'istituzione dei propri canali di segnalazione, il che rappresentava invero un aspetto positivo nell'ottica di trasparenza e dello sviluppo di una cultura consapevole ed aggiornata nell'ambito della *compliance* aziendale<sup>100</sup>.

Non sorprende certamente il fatto che, in Spagna, così come in altri Stati di *civil law*, le difficoltà nell'adozione di una legge posta a salvaguardia dei segnalanti deriverebbe dalla concezione socioculturale di puro scetticismo nei confronti dello strumento che si è largamente diffusa all'interno del Paese<sup>101</sup>. Solo la trasposizione della dir. (UE) 2019/1937 realizzerà un visibile cambiamento nell'approccio all'istituto da parte dei privati cittadini, e ciò attraverso il riconoscimento giuridico-formale della figura del *whistleblower*, così autorizzata a rendere noti fatti illeciti a difesa del pubblico interesse. In particolare, nell'ordinamento spagnolo, l'atto europeo ha trovato attuazione soltanto nel 2023, con l'approvazione della *Ley n. 2, "reguladora de la protección de las personas que informen sobre infracciones normativas y de lucha contra la corrupción"*<sup>102</sup>. Anzitutto, in conformità con quanto previsto dalla direttiva, è previsto che gli enti implementino un canale interno di comunicazione, gestione e controllo delle informazioni ricevute che, nello specifico, dovrà considerarsi quale modalità di divulgazione preferenziale ma comunque non esclusiva, essendo previsti anche meccanismi esterni. Di conseguenza, l'informatore può anche optare per il sistema esterno, ossia quello istituito presso autorità designate da ciascuna Comunità autonoma ovvero presso la *Autoridad Independiente de Protección del Informante* (c.d. *AIFI*)<sup>103</sup>; a quest'ultima, inoltre, è

---

<sup>99</sup> D'altra parte, ciò era perfettamente riscontrabile anche nell'ordinamento italiano: soltanto nel 2017, infatti, con l'emanazione della L. n. 179, è stata estesa per la prima volta la disciplina del *whistleblowing* al settore privato.

<sup>100</sup> J.M. TORRENT I SANTAMARIA, L. PÉREZ GIL DE GÓMEZ, *Análisis de la Directiva Europea de whistleblowing y principale retos de la nueva regulación. El caso de España*, in *Derecho PUCP. Revista de la Facultad de Derecho*, 85, 2020, 86.

<sup>101</sup> J.C. ORTIZ-PRADILLO, *op. cit.*, 430.

<sup>102</sup> Tale legge rappresenta un punto di svolta nell'ordinamento giuridico spagnolo, posto che ha delineato un quadro normativo in grado di salvaguardare adeguatamente i segnalanti, garantendo la riservatezza dell'identità dei soggetti coinvolti e, al contempo, contrastando le false denunce potenzialmente idonee a ledere l'altrui dignità. Sul punto, cfr. *Id.*, 431.

<sup>103</sup> Paragonabile all'Autorità Nazionale Anticorruzione italiana (c.d. ANAC), posto che riveste il ruolo di garantire i diritti di tutela di coloro che rivelano notizie attinenti ad illeciti e, al contempo, di controllare che gli enti siano dotati di canali di segnalazione funzionanti; inoltre, l'*Autoridad* è dotata di personalità

demandato il potere sanzionatorio nel settore pubblico e, purché non diversamente previsto dalla legge regionale delle singole comunità, anche in quello privato<sup>104</sup>. È prevista, inoltre, la possibilità di divulgare pubblicamente le notizie, ma per poter ricorrere a tale modalità, analogamente alla disciplina tedesca, occorre aver prima segnalato attraverso i canali interni ed esterni ovvero che sussista una situazione di pericolo imminente che non permetta l'impiego delle predette modalità<sup>105</sup>.

Ciononostante, la *Ley 2/2023*, seppure rappresenti un enorme passo avanti per l'ordinamento giuridico spagnolo, avendo la stessa introdotto per la prima volta una regolamentazione *ad hoc* del *whistleblowing*, non può certamente considerarsi esauriente e completa, sussistendo infatti problematiche e lacune. Si ritiene, infatti, che essa si traduca semplicemente nell'adempimento degli obblighi europei e che, dunque, non sia stata pensata a sufficienza, tanto è vero che la stessa non appare completamente coerente con la *Ley Orgánica 3/2018* in materia di protezione dei dati personali. Si pensi, ad esempio, che l'art. 11, *ley 2/2023*, consentendo il libero scambio di informazioni tra le società attraverso appositi canali, entra in contraddizione con il dovere di trasparenza di cui all'art. 11, *ley org. 3/2018* ed il "*principio de limitación de la finalidad*"<sup>106</sup>.

Ulteriori carenze della suddetta legge si registrano nell'ambito della responsabilità penale di coloro che, segnalando, violano un segreto penalmente tutelato: al riguardo, infatti, non sono previste esimenti od attenuanti, con la conseguenza che ciò nutrirà un vero e proprio senso di sconforto nei lavoratori, i quali saranno disincentivati a denunciare. Pure l'ambito di applicazione soggettivo appare particolarmente ristretto, essendo esclusi il personale direttivo, le organizzazioni che svolgono attività a sostegno del segnalante, nonché i membri degli organi governativi.

È dunque evidente che, in Spagna, l'attuazione della dir. 2019/1937/UE ha rappresentato un cambio di paradigma, contribuendo al riconoscimento del *whistleblower* come figura fondamentale per la tutela dell'interesse pubblico, ma perché tale

---

giuridica e piena autonomia rispetto al Governo e ad altri enti del settore pubblico. Cfr. J. SIERRA RODRIGUEZ, *La autoridad independiente de protección del informante en la ley 2/2023*, in *Revista Española de Control Externo*, 72, 2022, 80.

<sup>104</sup> Il riferimento è all'art. 61, *Ley n. 2/2023*, rubricato "*Autoridad sancionadora*".

<sup>105</sup> J. VIGURI CORDERO, *Los retos de la protección de las personas informantes en España tras la aprobación de la Ley 2/2023: un derecho en vías de consolidación*, in *Revista Española de la Transparencia*, 17, 2023, 281.

<sup>106</sup> Principio cardine ai fini della salvaguardia dei dati personali che circoscrive, appunto, la possibilità di utilizzare, cedere o comunicare informazioni riservate; cfr. *Ibidem*.

riconoscimento si traduca in cultura della legalità e della trasparenza, sarà necessario un ulteriore sviluppo della normativa, tanto sotto il profilo applicativo quanto culturale. Infine, si segnala che, sebbene il legislatore europeo abbia dato avvio, con la propria direttiva, al dibattito circa la possibilità di adottare meccanismi premiali, in realtà l'ordinamento spagnolo nulla ha previsto al riguardo, essendo assenti *in toto* misure che possano incentivare il lavoratore ad effettuare una segnalazione<sup>107</sup>.

Infine, a completamento di questo paragrafo dedicato all'esame della direttiva in chiave comparatistica, non può che essere condotta una breve analisi dell'ordinamento francese che, come del resto tutti gli altri Stati di *civil law*, si caratterizza per aver impiegato un lungo lasso di tempo prima di adottare una normativa unitaria in materia di *whistleblowing* sia per il pubblico impiego che per il settore privato<sup>108</sup>. Nel contesto francese, la disciplina del fenomeno in esame ha conosciuto una progressiva evoluzione, che ha raggiunto un importante punto di svolta con la trasposizione della direttiva (UE) 2019/1937 mediante la *Loi* n. 401 del 21 marzo 2022. Già prima di tale intervento, il legislatore francese aveva introdotto strumenti normativi volti a tutelare i segnalanti, sebbene in maniera frammentata e con approcci settoriali: un primo consolidamento si era avuto con la legge del 2016, n. 1691, c.d. *Loi Sapin II*, che per la prima volta aveva delineato una cornice generale in grado di offrire misure di tutela per coloro che, agendo in buona fede, denunciavano violazioni perseguendo così l'interesse pubblico.

L'intervento del 2022 è, dunque, andato ad affinare ulteriormente il sistema, rispondendo in modo più sistemico agli standard europei e ampliando tanto l'ambito soggettivo quanto quello oggettivo della tutela. La nuova normativa ha, infatti, esteso l'obbligo di implementazione di sistemi di segnalazione ad aziende con più di cinquanta dipendenti, diversamente da quanto previsto dalla *Loi Sapin II*, che invece stabiliva un criterio dimensionale assai più elevato, pari infatti a cinquecento lavoratori occupati. Inoltre, è stata riformata la definizione di segnalante, includendo non solo i lavoratori subordinati ma anche altre categorie di soggetti che, pur non avendo un vincolo contrattuale formale con l'ente interessato, possono comunque entrare in contatto con informazioni sensibili, quali tirocinanti, volontari e fornitori, e così via, ai quali in ogni

---

<sup>107</sup> *Id.*, 95.

<sup>108</sup> K. LOYENS, W. VANDEKERCKHOVE, *Whistleblowing from an International Perspective: A Comparative Analysis of Institutional Arrangements*, in *Administrative Sciences*, 8, 2018, 5.

caso viene garantita una protezione *ad hoc*<sup>109</sup>. Inoltre, quanto all’anonimato, le misure di protezione risultano applicabili solo in caso di successivo disvelamento dell’identità del soggetto segnalante: diversamente dall’ordinamento tedesco, in cui nulla è disposto in relazione alle denunce anonime, si osserva come il legislatore francese abbia optato per garantire le tutele in materia solo a quei soggetti che abbiano poi rivelato i propri dati personali<sup>110</sup>.

Sul piano procedurale, è stato introdotto un sistema più articolato di canali di segnalazione, distinguendo nettamente tra le modalità interne, esterne e di divulgazione pubblica, ciascuna accompagnata da precise garanzie volte a tutelare l’identità del segnalante e a prevenire ogni forma di ritorsione. Al riguardo, è stato peraltro eliminato l’obbligo, precedentemente previsto, di utilizzare in via esclusiva i canali interni prima di accedere agli altri, recependo appieno l’impostazione della direttiva europea in materia<sup>111</sup>: rispetto a quanto previsto dal quadro normativo previgente, non vige più il sistema gerarchico tipico invece di altri ordinamenti europei, quali la Spagna, la Germania o l’Italia. Particolare attenzione è stata, poi, riservata alla funzione dell’*Agence française anticorruption*, istituita con la legge del 2016 e con funzioni analoghe all’ANAC italiana; essa riveste un ruolo centrale nella lotta alla corruzione e, dunque, nel garantire l’effettività dello strumento stesso.

In Francia, è evidente che la direttiva (UE) 2019/1937 abbia trovato attuazione prima della maggior parte degli altri Stati membri. Sebbene non manchino limiti, non vi è chi non veda come la riforma francese abbia efficacemente innovato il campo di operatività dell’istituto in esame, anche superando e prevedendo norme di maggior favore per i segnalanti rispetto agli standard minimi fissati dal legislatore europeo<sup>112</sup>.

---

<sup>109</sup> Ciò risulta in linea con quanto disposto dall’art. 4, dir. 2019/1937/UE.

<sup>110</sup> L. COUTURIER SADGUL, *New French Whistleblowing Law: The Transposition of the EU Directive*, in [www.integrityline.com](http://www.integrityline.com), 2023.

<sup>111</sup> Si veda, al riguardo, l’art. 10, dir. 2019/1937/UE, che appunto recita “*le persone segnalanti forniscono informazioni sulle violazioni utilizzando i canali e le procedure di cui agli articoli 11 e 12, dopo aver utilizzato i canali interni di segnalazione, o effettuando una segnalazione direttamente attraverso i canali di segnalazione esterni*”. Cfr. A. ROSA, *La nuova legge francese sul whistleblowing*, in *Rivista delle società*, 2-3, 2022, 662.

<sup>112</sup> *Id.*, 663.

### 3.2. La Direttiva (UE) 2019/1152 e il lavoro trasparente: una ulteriore base culturale del whistleblowing?

Nel quadro inerente alle fonti normative del *whistleblowing*, occorre focalizzare infine l'attenzione sulla menzionata dir. 2019/1152/UE, in materia di condizioni di lavoro trasparenti. Essa si inserisce, di fatto, in un quadro evolutivo che affonda le proprie radici nella normativa previgente, la direttiva 91/533/CEE, che aveva a sua volta riconosciuto, per la prima volta, il diritto del lavoratore a ricevere per iscritto le informazioni fondamentali concernenti il proprio rapporto di lavoro. Tuttavia, nel corso dei decenni, le trasformazioni strutturali del mercato del lavoro, soprattutto a seguito della digitalizzazione, dell'emersione di nuove forme di lavoro "non standard" e del conseguente incremento della flessibilità contrattuale, hanno reso quel modello informativo parziale e inadeguato a garantire una reale certezza giuridica per tutti i lavoratori<sup>113</sup>. Proprio in risposta a questi cambiamenti, la direttiva del 2019 mira a colmare i vuoti informativi e a rafforzare l'effettività dei diritti connessi al rapporto di lavoro, delineando un sistema di tutele minime volto ad assicurare, in particolare, la trasparenza delle condizioni contrattuali e la prevedibilità delle prestazioni esigibili<sup>114</sup>.

In questo quadro, la direttiva 2019/1152 non si presenta come uno strumento di regolazione del *whistleblowing*, materia disciplinata dalla parallela Direttiva (UE) 2019/1937, come visto nel precedente § 2.1.1, bensì svolge un ruolo fondamentale nel porre e costruire le premesse giuridiche e culturali per l'emersione di efficaci sistemi di segnalazione. Solo in un contesto lavorativo sufficientemente trasparente, dove i lavoratori sono consapevoli dei propri diritti e dei limiti dell'obbligazione lavorativa, il suddetto meccanismo di denuncia può trovare piena applicazione, poiché appunto fondato sulla fiducia, sulla conoscenza e sulla protezione dell'identità del segnalante. In altre parole, la trasparenza dei termini contrattuali e la definizione *ex ante* delle condizioni di impiego rappresentano gli elementi necessari ai fini della prevenzione di abusi, discriminazioni e irregolarità all'interno delle organizzazioni lavorative.

---

<sup>113</sup> V. FERRANTE, *La nozione di lavoro subordinato nella dir. 2019/1152 e nella proposta di direttiva europea rivolta a tutelare i lavoratori "delle piattaforme"*, in *Biblioteca '20 Maggio'*, 1, 2022, 74.

<sup>114</sup> A. ASNAGHI, *Trasparenza e diritti della Direttiva Europea 2019/1152: distonie non solo italiane*, 3, 2022, 2 e ss.

In Italia, la direttiva sul lavoro trasparente ha trovato attuazione attraverso il D.Lgs. 27 giugno 2022, n. 104, anche denominato “*Decreto trasparenza*”, che ha tentato di realizzare un equilibrio delle nuove esigenze, pur con alcuni ritardi e ambiguità a livello interpretativo. Sebbene permanga in ogni caso una certa distanza tra l’impianto formale delle tutele e la loro effettiva implementazione pratica, soprattutto nell’ambito di quei contesti produttivi meno strutturati, le nuove previsioni normative realizzano un quadro che si rivela maggiormente garantista per il lavoratore: si pensi, ad esempio, agli obblighi informativi in tema di orario prevedibile, periodo di prova, cumulo di impieghi, e così via.

Ciononostante, la portata del decreto in esame va apprezzata nella misura in cui contribuisce a consolidare una cultura giuridica più inclusiva e orientata al rispetto della persona, nella quale può appunto radicarsi più facilmente il principio della legalità diffusa che anima l’istituto del *whistleblowing*. Per questo, il dissenso manifestato dal dipendente, all’interno o al di fuori dell’ente, è da valutarsi positivamente posto che svolge importanti funzioni: determinando un miglioramento delle realtà aziendali, attraverso la diffusione di un senso di trasparenza e correttezza, la segnalazione deve concepirsi alla stregua di un mero strumento di controllo sociale<sup>115</sup>.

Il d.lgs. n. 104/2022 non si esaurisce, dunque, nel solo e semplice provvedimento di attuazione e adeguamento formale alla direttiva europea, dal momento che il suo intento primario si traduce nella realizzazione di un mutamento di paradigma della cultura delle relazioni lavorative<sup>116</sup>. Oltre a riformulare gli obblighi comunicativi che ricadono in capo all’impresa-datrice di lavoro, in modo certamente più preciso e strutturato rispetto al passato, il decreto in oggetto interviene altresì su aspetti sostanziali del rapporto di lavoro, introducendo garanzie minime applicabili non soltanto ai lavoratori subordinati,

---

<sup>115</sup> R. RAZZANTE, *Le principali problematiche applicative*, in A. PARROTTA, R. RAZZANTE (a cura di), *Il sistema di segnalazione interna. Il whistleblowing nell’assetto anticorruzione, antiriciclaggio e nella prevenzione da responsabilità degli Enti*, Pisa, 2019, 69.

<sup>116</sup> A. TURSI, *Il “decreto trasparenza”: profili sistematici e problematici*, in *Lavoro Diritti Europa*, 3, 2022, 5.

ma anche ad altre forme di collaborazioni etero-organizzate<sup>117</sup>, ampliando così significativamente il perimetro di tutela giuslavoristica<sup>118</sup>.

Per questa ragione, si ritiene che le prescrizioni previste dal Decreto trasparenza rappresentino, invero, strumenti essenziali allo scopo di rendere un lavoratore consapevole e responsabile all'interno dell'organizzazione produttiva<sup>119</sup>. Non vi è chi non veda, quindi, come siffatta valorizzazione della posizione del prestatore di lavoro si configuri quale condizione imprescindibile ai fini dell'operatività di varie misure di tutela, ivi incluso il fenomeno del *whistleblowing*: non è possibile, infatti, immaginare un ambiente lavorativo in cui si possa liberamente segnalare illeciti senza che siano previamente chiariti e conosciuti i diritti, i doveri e i limiti delle prestazioni lavorative. Del resto, come debitamente osservato dalla dottrina, al d.lgs. n. 104/2022 deve riconoscersi il merito di aver ampliato, in maniera decisiva rispetto al passato, il ventaglio delle informazioni che il datore di lavoro è tenuto a fornire sin dall'instaurazione del rapporto, richiedendo in particolare che esse siano rese, anche digitalmente, in modalità accessibili e durature, visto peraltro l'obbligo di conservarle per un periodo minimo di cinque anni a far data dalla cessazione del rapporto<sup>120</sup>.

Ciò produce inevitabili effetti anche in ambito di *compliance* e responsabilità degli enti, specialmente in considerazione degli obblighi in materia di *privacy*. In tale prospettiva, l'intersezione tra la trasparenza contrattuale da un lato e la salvaguardia dei dati personali dall'altro, come sottolineato dal Garante Privacy, rileva in modo particolare nella misura in cui richiama la necessità per il datore di lavoro di rispettare i principi di minimizzazione e finalizzazione nella raccolta di dati, specie laddove i sistemi tecnologici e automatizzati influenzino i rapporti di lavoro e l'organizzazione delle attività lavorative<sup>121</sup>.

---

<sup>117</sup> Ai sensi del comma quarto dell'art. 1 d.lgs. n. 104/2022, sono escluse dall'ambito di applicazione del decreto le ipotesi di collaboratori familiari, dipendenti pubblici non contrattualizzati, rapporti di agenzia o rappresentanza commerciale e, infine, nei casi di prestazioni occasionali rese nell'ambito del Libretto famiglia; al riguardo, cfr. *Ibidem*.

<sup>118</sup> M. BANI, *Gli obblighi di informazione. Ambito di applicazione delle norme*, in M. BIASI, F. ROTONDI (a cura di), *Il Decreto trasparenza: risvolti applicativi dopo il Decreto lavoro*, Milano, 2023, 10.

<sup>119</sup> L. GIANNINI, *Decreto Trasparenza: i nuovi obblighi per i datori di lavoro e le ricadute sulla privacy*, in [www.agendadigitale.eu](http://www.agendadigitale.eu), 2022.

<sup>120</sup> P. FERRARI, *Trasparenza e rapporti di lavoro dopo il D.Lgs. n. 104 del 2022. Decreto trasparenza e rapporti di lavoro: uno sguardo d'insieme*, in *Giurisprudenza Italiana*, 7, 2024, 1695.

<sup>121</sup> Si veda, al riguardo, il provvedimento del Garante per la Protezione dei Dati Personali del 13 dicembre 2022, intitolato "*Questioni interpretative e applicative in materia di protezione dei dati connesse all'entrata*

In conclusione, pur non potendo considerarsi fonti normative del *whistleblowing* in senso stretto, la citata direttiva europea n. 1152 del 2019 e il relativo decreto attuativo ne rappresentano una importante base culturale, avendo essi implementato una normativa che, potenziando la trasparenza nonché la prevedibilità delle condizioni di lavoro, ha fissato le condizioni minime affinché i lavoratori possano conoscere, esercitare e difendere i propri diritti in ambito lavorativo, anche attraverso strumenti di denuncia. In tal senso, seppur indirettamente, non vi è chi non veda il contributo dei predetti atti normativi in relazione allo sviluppo del *whistleblowing* quale dispositivo di partecipazione, legalità e cittadinanza attiva nei luoghi di lavoro.

#### 4. Il quadro normativo italiano pre direttiva

Il *whistleblowing*, quale istituto giuridico che disciplina le modalità di segnalazione nonché i meccanismi di tutela in favore dei segnalanti, si è consolidato, come si è visto *supra*, innanzitutto nella prassi internazionale e, in particolare, negli ordinamenti di *common law*.

Esso approda in Italia in maniera assai lenta, dopo molti anni di assenza di una vera e propria tutela a favore del dipendente che segnala illeciti. Si riscontravano, di fatto, numerose posizioni contrarie all'adozione di una normativa volta a disciplinare l'istituto in esame. Si sottolineava, invero, che il fenomeno si fosse sviluppato all'interno di un ordinamento avente una concezione del rapporto di lavoro alle dipendenze di un datore di lavoro radicalmente differente dal modello diffuso in Europa. Nelle realtà anglosassoni, ove l'istituto, come anzidetto, ha avuto origine ed è stato oggetto di una prima disciplina, il potere di recesso del datore risulta infatti alquanto ampio, dal momento che il rapporto contrattuale può essere interrotto in ogni momento e per qualsiasi ragione, a meno che il lavoratore non dimostri la "legittimità del proprio operato in relazione all'interesse pubblico tutelato con la propria condotta"<sup>122</sup>. Diversamente, nell'ordinamento italiano, il potere del datore risulta maggiormente limitato, e ciò grazie alle leggi ed ai regolamenti emanati a tal fine.

---

in vigore del d.lgs. 27 giugno 2022, n. 104 in materia di condizioni di lavoro trasparenti e prevedibili (c.d. "Decreto trasparenza")", reperibile in [www.garanteprivacy.it](http://www.garanteprivacy.it).

<sup>122</sup> A. PARROTTA, *Il whistleblowing in Italia*, cit., 38.

Proprio in considerazione di ciò, taluni autori hanno dunque valutato negativamente l'opportunità di introdurre tale “*strumento alieno*”<sup>123</sup> nel sistema giuridico italiano, reputando infatti sufficiente la tutela della posizione del segnalante contro gli eventuali atti ritorsivi o discriminatori del datore di lavoro, così come delineata da norme codicistiche – e ciò purché l'informatore non abbia violato l'obbligo di fedeltà di cui all'art. 2105 c.c. Altri ritenevano, invece, superflue le misure a protezione del soggetto segnalante, siccome in capo ad una specifica categoria di dipendenti, i pubblici ufficiali e gli incaricati di pubblico servizio, era già posto un “obbligo di *report*” desumibile dagli artt. 361 e 362 c.p., che in caso di omissione potrebbe essere sanzionato anche con il licenziamento. Ciò, semmai, faceva ritenere più urgente l'adozione di meccanismi di protezione per il segnalato<sup>124</sup>.

Nonostante i suddetti indirizzi, al fine di recepire gli obblighi assunti in sede internazionale e comunitaria, nei primi anni 2000 anche in Italia prese piede il dibattito circa la possibilità di prevedere nuove norme al fine di proteggere la figura del *whistleblower*.

Un primo punto di contatto con l'istituto del *whistleblowing* si è intravisto nella legislazione in materia di sicurezza sul lavoro, ossia il d.lgs. 81/2008, c.d. *Testo Unico sulla salute e sicurezza sul lavoro* (T.U.S.L.)<sup>125</sup>. Detta normativa, contempla una serie di funzioni attribuite in capo al rappresentante dei lavoratori per la sicurezza: più precisamente, l'art. 50, comma 1, lett. o), riconosce a tale soggetto il diritto di ricorrere alle autorità giurisdizionali competenti qualora ritenga che non siano idonee, al fine di garantire la sicurezza e la salute nello svolgimento delle prestazioni di lavoro, le misure di prevenzione e protezione dai rischi adottate dal datore di lavoro o dai dirigenti e gli strumenti utilizzati per la loro attuazione<sup>126</sup>.

Senonché, un effettivo passo avanti si riscontra nel Rapporto finale sulla corruzione nella pubblica amministrazione presentato dalla Commissione per lo studio e

---

<sup>123</sup> *Ibidem*.

<sup>124</sup> *Id.*, 39.

<sup>125</sup> G. CARDINALE, *Whistleblowing: tra discipline di settore e interventi di riforma*, in *Giurisprudenza Penale Web*, 6, 2018, 1.

<sup>126</sup> Cfr. art. 50, comma 1, lett. o), d.lgs. 81/2008, che dispone che “Fatto salvo quanto stabilito in sede di contrattazione collettiva, il rappresentante dei lavoratori per la sicurezza: [...] o) può fare ricorso alle autorità competenti qualora ritenga che le misure di prevenzione e protezione dei rischi adottate dal datore di lavoro o dai dirigenti e i mezzi impiegati per attuarle non siano idonei a garantire la sicurezza e la salute durante il lavoro”.

l'elaborazione di proposte in tema di trasparenza e prevenzione della corruzione nella pubblica amministrazione<sup>127</sup>, che ha preceduto l'emanazione della legge anticorruzione 6 novembre 2012, n. 190. Tale Rapporto sottolinea l'esigenza di prevedere sì un sistema penale-repressivo, ma al contempo anche misure di carattere extrapenale volte alla prevenzione delle forme di corruzione: viene qui rimarcata, in particolare, la necessità di introdurre un sistema premiale a favore dei dipendenti segnalanti e meccanismi di protezione contro eventuali atti ritorsivi nei confronti di questi, elaborare apposite procedure per facilitare la segnalazione di presunti illeciti, e infine di dare avvio ad iniziative tese a promuovere, sensibilizzare e diffondere la “*cultura della legalità*”<sup>128</sup>.

Importante antecedente della legge Anticorruzione è rappresentato dalla legge 28 giugno 2012, n. 112, recante “*Ratifica ed esecuzione della convenzione civile sulla corruzione*”, conclusa a Strasburgo il 4 novembre 1999. Essa ha concretamente recepito l'art. 9 della Convenzione, che richiede che ciascuno Stato parte predisponga un'adeguata tutela contro eventuali sanzioni ingiustificate disposte nei confronti dei dipendenti che abbiano denunciato, in buona fede e sulla base di ragionevoli sospetti, fatti di corruzione ai soggetti competenti.

Successivamente all'emanazione di tale legge ed in attuazione della suddetta direttiva, il legislatore nazionale è, poi, intervenuto immediatamente con l'approvazione della normativa anticorruzione (l. n. 190/2012) che, tra le altre cose, ha modificato il d.lgs. n. 165 del 30 marzo 2001, c.d. *Testo Unico del Pubblico Impiego* (T.U.P.I.), prevedendo così una vera e propria tutela per i soggetti che segnalano condotte illecite nell'ambito pubblico mediante l'introduzione del nuovo art. 54-*bis*. Nonostante tale novella discenda direttamente dagli obblighi internazionali, si è notato come essa abbia accolto e realizzato solo in parte il contenuto di questi ultimi, dal momento che è intervenuta esclusivamente sul settore pubblico. Per tale ragione, è stata oggetto di forti critiche, soprattutto da parte dell'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC), che ne ha negativamente evidenziato la portata, ritenendola eccessivamente generale ed astratta, inidonea ad introdurre una tutela effettiva del dipendente pubblico.

---

<sup>127</sup> Vedi *supra*, Capitolo introduttivo, §4.

<sup>128</sup> F. SPADA, *Il rapporto finale sulla corruzione nella pubblica amministrazione*, in *Rassegna dell'Avvocatura dello Stato*, 3, 2012, 322.

Con la l. n. 114/2014 si è avuta una prima correzione della normativa anticorruzione, che è andata a specificare, tra le altre cose, chi siano i soggetti destinatari delle “soffiate”, elevando pertanto l’ANAC a soggetto “ricevente per eccellenza” qualora le segnalazioni stesse non siano indirizzate ad organi previsti *ad hoc* da ciascun ente. È stato, inoltre, precisato che il Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza, che svolge il ruolo di dirigere i sistemi di segnalazione interna nelle amministrazioni, è il punto-cardine attorno al quale ruota l’intero sistema di prevenzione e lotta alla corruzione.

Essenziali, poi, si sono rivelate le Linee Guida emesse dall’ANAC, in quanto hanno favorito l’emanazione di forme di regolamentazione di specifiche modalità di tutela del *whistleblower* sulla base della l. n. 190/2012. Basti pensare, a titolo di esempio, al d.lgs. 385/1993, c.d. *Testo Unico bancario* (T.U.B.) che, a seguito delle modifiche apportate dal d.lgs. 72/2015, dispone che le banche debbano adottare procedure specifiche affinché siano segnalate le violazioni delle norme che regolano l’attività bancaria e che prevedano l’istituzione di determinati canali di comunicazione volti a tutelare la riservatezza dell’identità e delle informazioni dei segnalanti<sup>129</sup>.

Soltanto, nel 2017, con la legge n. 179, è stata introdotta una disciplina specifica sul *whistleblowing* che ha previsto un “doppio binario di azione”<sup>130</sup>, ossia una regolazione distinta per il settore pubblico e per quello privato, apportando modifiche rispettivamente al d.lgs. 165/2001 e al d.lgs. 231/2001. In verità, nella materia in esame, le differenze tra i due ambiti, pubblico e privato, sono contenute, dal momento che la tutela del *whistleblowing* è incentrata, in entrambi, su precisi obiettivi comuni: la riservatezza della segnalazione e, dunque, dell’identità del segnalante, nonché il divieto di eventuali atti di ritorsione o discriminazione e la conseguente nullità di essi.

In generale, ne consegue che la lotta alla corruzione si è spostata dal piano della semplice repressione a quello della prevenzione, principalmente attraverso l’istituzione di canali di comunicazione delle condotte illecite, o anche semplicemente irregolari, che tutelino il dipendente segnalante sia pubblico che privato.

---

<sup>129</sup> A. PARROTTA, *Il whistleblowing in Italia*, cit., 41 e ss.; A. BOSCATI, *La disciplina del whistleblowing nel settore pubblico nella prospettiva dell’attuazione della direttiva comunitaria*, in *Argomenti di Diritto del Lavoro*, 3, 2020, 522.

<sup>130</sup> P. TOSI, *Le novelle legislative sul lavoro privato e pubblico privatizzato tra armonizzazione e diversificazione*, in *Rivista Italiana di Diritto del Lavoro*, 1, 2018, 36.

#### 4.1. I riferimenti già esistenti nell'ordinamento nazionale. Il D.lgs. n. 231/2001

Nonostante non esistesse, per lo meno sino al 2012 – anno di emanazione della già menzionata l. n. 190, come anticipato nel precedente paragrafo – una disciplina *ad hoc* sul *whistleblowing*, l'ordinamento italiano non era completamente privo di istituti di segnalazione di illeciti e, difatti, esistevano certe modalità finalizzate alla ricezione, da parte di determinate autorità, di informazioni attinenti ai fenomeni di corruzione.

È proprio a livello penale che la materia in esame aveva trovato, anzitutto, riferimenti particolarmente stabili e, in effetti, l'istituto del *whistleblowing* presenta un punto di contiguità con l'obbligo di denuncia di reato gravante sul pubblico ufficiale o sull'incaricato di pubblico servizio.

Di grande importanza è il riferimento al combinato disposto dell'art. 331 c.p.p. con gli artt. 361 e 362 c.p., che in particolare prevede un vero e proprio “obbligo di report”<sup>131</sup> che incombe direttamente sui suddetti soggetti qualora siano venuti a conoscenza della commissione di un reato in ragione, rispettivamente, delle funzioni o del servizio dagli stessi svolto. Orbene, l'omissione da parte del pubblico ufficiale o dell'incaricato di un pubblico servizio circa la denuncia di reati di cui abbiano avuto conoscenza costituisce una fattispecie di delitto contro l'amministrazione della giustizia.

In tale contesto, preme evidenziare le differenze che sussistono tra l'istituto del *whistleblowing*, così come regolato oggi, e quello dell'*obbligo di denuncia* previsto dal codice penale. Di fatto, per quanto concerne l'ambito soggettivo di applicazione, diversamente dal primo che si rivolge a tutti i dipendenti pubblici e privati, il secondo riguarda solo ed esclusivamente soggetti ben precisi: i pubblici ufficiali e gli incaricati di pubblico servizio. Inoltre, mentre l'istituto di cui agli artt. 361 e 362 c.p. ha ad oggetto soltanto le condotte che configurano fattispecie di reato, il sistema del *whistleblowing* riguarda ogni tipo di illecito od irregolarità, comprese dunque quelle non rilevanti dal punto di vista penalistico, purché il dipendente segnalante ne abbia avuto conoscenza in ragione del proprio rapporto di lavoro.

In ogni caso, la differenza principale tra i due istituti riguarda il diverso scopo perseguito e la differente natura che li caratterizza. Il *whistleblowing* altro non è che una

---

<sup>131</sup> R. CANTONE, *op. cit.*, 250.

segnalazione che può essere effettuata o meno dal potenziale segnalante, nel senso che costituisce una mera facoltà per quest'ultimo; al contrario, gli artt. 361 e 362 parlano chiaramente di obbligo per il pubblico ufficiale e per l'incaricato di un pubblico servizio<sup>132</sup>.

All'interno del sistema giuridico italiano rileva altrettanto l'art. 16-*bis*, introdotto nella normativa sui pentiti di mafia (d.l. n. 8/1991, convertito in legge n. 82/1991) dalla l. n. 45/2001. In particolare, esso prevede una tutela a favore del c.d. *testimone di giustizia*<sup>133</sup>, nonché l'attribuzione di provvidenze economiche e la possibilità di ottenere il cambio delle proprie generalità. Il legislatore nazionale ha introdotto la disposizione in esame al fine di proteggere tali testimoni, specialmente nei reati commessi in contesti mafiosi, realizzando le condizioni migliori affinché essi possano affrontare i rischi connessi alle deposizioni eventualmente effettuate contro soggetti considerati particolarmente pericolosi. In verità, la tutela è riconosciuta in tutti i casi in cui il testimone di garanzia abbia avuto notizia di informazioni determinati ai fini di un procedimento penale, informazioni che possono appunto riguardare qualsiasi tipo di reato, e non solo quelli di associazione mafiosa e di criminalità organizzata<sup>134</sup>.

È chiara, dunque, la discrepanza rispetto all'odierno istituto del *whistleblowing*: così come nell'obbligo di denuncia ex artt. 361 e 362 c.p., di cui *supra*, la tutela che interessa il testimone di giustizia rileva soltanto nell'ambito di un procedimento penale e, quindi, in relazione alle sole fattispecie che costituiscono reato.

Non meno significativo è, infine, il riferimento alla normativa in materia di responsabilità amministrativa degli enti, introdotta dal d.lgs. 231/2001. Già prima, infatti, della riforma in materia di *whistleblowing* del 2017 (l. n. 179) e quella più recente del marzo 2023, l'art. 6, comma 2, lett. a), tra gli elementi costitutivi dei modelli organizzativi che debbono essere rispettati dagli enti affinché questi ultimi non incorrano in responsabilità, includeva la necessaria previsione di obblighi di informazione in capo

---

<sup>132</sup> M. TARTAGLIONE, *Il "whistleblowing" nel settore pubblico. I meccanismi di tutela del dipendente che segnala illeciti*, in F. CERIONI, V. SARCONI (a cura di), *Legislazione anticorruzione e responsabilità nella pubblica amministrazione*, Milano, 2019, 353-354.

<sup>133</sup> La cui definizione si trova all'art. 2 della legge 11 gennaio 2018, n. 6, recante "Disposizioni per la protezione dei testimoni di giustizia". In sintesi, da ciò emerge che *testimone di giustizia* è colui che, in quanto persona offesa del reato ovvero informata sui fatti oppure testimone, nell'ambito di un procedimento penale, rende dichiarazioni attendibili e rilevanti per le indagini o per il giudizio.

<sup>134</sup> R. CANTONE, *op. cit.*, 251.

all'organismo designato alla vigilanza sul funzionamento e sull'osservanza dei suddetti modelli. Nonostante non si trattasse di un effettivo meccanismo di *whistleblowing*, era richiesto che tra le informazioni riportate all'organismo di vigilanza dell'ente si ricomprendessero, in generale, anche le segnalazioni delle condotte illecite, il che è stato sottolineato dalle linee guida formulate dalle maggiori associazioni di categoria – quali, ad esempio, *Confindustria* –, ma anche a livello dottrinale e giurisprudenziale<sup>135</sup>. Pertanto, qualora in sede giudiziale un determinato modello fosse stato considerato inadeguato per la mancanza di una simile previsione, ciò avrebbe potuto dare un input agli enti stessi affinché si dotassero di sistemi di segnalazione volti a garantire una certa protezione per coloro che forniscono le informazioni<sup>136</sup>.

#### 4.2. *La c.d. Legge Severino*

All'interno dell'ordinamento italiano, l'introduzione della disciplina del *whistleblowing* è il risultato delle sollecitazioni da parte di diverse organizzazioni internazionali – quali l'ONU, il Consiglio d'Europa, l'OCSE –, sotto forma sia di obblighi convenzionali, sia di raccomandazioni emesse da organismi di monitoraggio o dalle istituzioni dell'Unione europea stessa. L'Italia ha, infatti, ratificato diverse convenzioni internazionali che prevedevano per gli Stati firmatari l'occasione per introdurre un'adeguata tutela del *whistleblower* contro qualsiasi sanzione ingiustificata nei confronti dei dipendenti che, in buona fede e sulla base di ragionevoli sospetti, denunciino fatti di corruzione alle autorità competenti<sup>137</sup>.

Di fatto, l'attuazione delle norme convenzionali e delle numerose raccomandazioni è avvenuta mediante la già citata Legge 6 novembre 2012, n. 190, recante “*Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione*” (c.d. *legge Anticorruzione* o *legge Severino*, dal nome dell'allora Ministro della giustizia, Paola Severino). Si tratta invero di una legge che, con espressa previsione dell'art. 1, comma 51<sup>138</sup>, tra le tante misure di contrasto alla

---

<sup>135</sup> G. CARDINALE, *op. cit.*, 4.

<sup>136</sup> R. CANTONE, *op. cit.*, 252.

<sup>137</sup> E. FIATA, *La tutela del whistleblower nel pubblico impiego dopo la l. n. 179/2017*, in *Il Lavoro nelle Pubbliche Amministrazioni*, 1, 2018, 59.

<sup>138</sup> Cfr. art. 1, comma 51, l. n. 190/2012, che introduce il nuovo art. 54-bis, rubricato “*Tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti*”, disponendo che “[...] 1. Fuori dei casi di responsabilità a titolo di calunnia o diffamazione, ovvero per lo stesso titolo ai sensi dell'articolo 2043 del codice civile, il pubblico

corruzione, ha introdotto il nuovo art. 54-*bis* nel d.lgs. 165/2001 (T.U.P.I.), rubricato “*Tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti*”. Tale intervento rappresenta un grande traguardo in materia di *whistleblowing*, poiché consiste nella prima vera e propria normativa di protezione del dipendente segnalante pubblico – e non anche di quello privato – introdotta in Italia.

Fatta eccezione per le ipotesi di responsabilità per i reati di calunnia o diffamazione ovvero per la responsabilità per fatto illecito *ex art.* 2043 c.c., si prevede che il dipendente pubblico che denunci all’autorità giudiziaria o alla Corte dei conti ovvero al proprio superiore gerarchico condotte illecite di cui è venuto a conoscenza in ragione del proprio rapporto di lavoro, non possa essere sottoposto a misure aventi effetti negativi sulle condizioni di lavoro del dipendente segnalante stesso. Quest’ultimo, infatti, non può essere sanzionato, licenziato o sottoposto ad una misura discriminatoria avente effetti sulle condizioni di lavoro per motivi collegati, direttamente o indirettamente, alla denuncia. La disposizione prescrive, inoltre, il divieto di rivelazione dell’identità del segnalante nei procedimenti disciplinari, l’eventuale controllo del Dipartimento della funzione pubblica su procedimenti disciplinari discriminatori, nonché la sottrazione delle segnalazioni dal diritto di accesso di cui alla l. n. 241/1990<sup>139</sup>.

Orbene, data la circostanza che quanto previsto dall’art. 54-*bis* sia limitato esclusivamente al settore pubblico, si sostiene l’orientamento secondo cui la denuncia di un illecito non viene considerata in quanto azione civica di colui che procede nella consapevolezza di tutelare l’interesse della pubblica amministrazione, come dovrebbe, quanto piuttosto nel convincimento che l’azione corruttiva sia intrinseca esclusivamente all’attività delle pubbliche amministrazioni<sup>140</sup>.

---

*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 [...]. 2. Nell’ambito del procedimento disciplinare, l’identità del segnalante non può essere rivelata, senza il suo consenso, [...]. Qualora la contestazione sia fondata, in tutto o in parte, sulla segnalazione, l’identità può essere rivelata ove la sua conoscenza sia assolutamente indispensabile per la difesa dell’incolpato. 3. L’adozione di misure discriminatorie è segnalata al Dipartimento della funzione pubblica, per i provvedimenti di competenza, dall’interessato o dalle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative nell’amministrazione nella quale le stesse sono state poste in essere. 4. La denuncia è sottratta all’accesso previsto dagli articoli 22 e seguenti della legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni».*

<sup>139</sup> E. FIATA, *op. cit.*, 60.

<sup>140</sup> F. BERGAMINELLI, *Art. 1, comma 51 legge 190/2012. “L’anticorruzione soffia nel fischietto?”*. La figura del whistleblower: aspetti giuridici e tutela della privacy, in [www.quotidianosanita.it](http://www.quotidianosanita.it), 2013.

La disciplina del *whistleblowing*, così come delineata dalla l. n. 190/2012, necessitava però di talune integrazioni e revisioni al fine di allinearsi alla contestuale evoluzione della normativa sul pubblico impiego. Ecco perché è stata successivamente oggetto di modificazioni grazie al d.l. 24 giugno 2014, n. 90, convertito nella l. 11 agosto 2014, n. 114, che all'art. 31<sup>141</sup> ha previsto l'inclusione dell'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC) tra i soggetti preposti a ricevere le segnalazioni di illeciti, apportando dunque una modifica direttamente all'art. 54-*bis*, d.lgs. 165/2001. Ne consegue che quest'ultima riceve, da questo momento in poi, non solo le segnalazioni provenienti dai propri dipendenti, ma anche quelle di coloro che prestano l'attività lavorativa presso altre amministrazioni<sup>142</sup>.

Un grande passo avanti è stato compiuto, indubbiamente, attraverso l'emanazione della legge 30 novembre 2017, n. 179. Nel frattempo, mentre il Senato ne stava ancora valutando i contenuti, è intervenuto il d.lgs. 174/2016, c.d. *Codice della giustizia contabile*, in attuazione della legge delega n. 124/2015, che ha introdotto tra l'altro l'obbligo di segnalare la notizia di danno erariale<sup>143</sup>. La rilevanza di tale disciplina è dovuta al fatto che è stata così prevista per i dipendenti pubblici la possibilità di segnalare atti che possono dare luogo a responsabilità erariali, vedendosi al contempo garantita la riservatezza della propria identità: essi non sono obbligati alla segnalazione, in quanto è loro riconosciuta una semplice facoltà<sup>144</sup>.

#### 4.3. La Legge 30 novembre 2017, n. 179

L'Autorità nazionale anticorruzione, fornendo orientamenti applicativi in relazione alle disposizioni in materia di *whistleblowing*, in particolare per mezzo delle "*Linee guida in materia di tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti (c.d. whistleblower)*", ha messo in luce l'incertezza della disciplina dello strumento come delineata dalla l. n. 190/2012 e dalle successive modifiche. Per questo, l'ANAC ha richiesto un pronto intervento del legislatore al fine di chiarire le questioni interpretative

---

<sup>141</sup> Cfr. art. 31, d.l. n. 90/2014, che dispone espressamente che "*al comma 1, dell'articolo 54-bis del decreto legislativo n. 165, dopo le parole: "Corte dei conti", sono inserite "o all'Autorità nazionale anticorruzione e per la trasparenza delle amministrazioni pubbliche (ANAC),"*".

<sup>142</sup> M. TARTAGLIONE, *op. cit.*, 344.

<sup>143</sup> Cfr. artt. 52 e 53, d.lgs. 174/2016.

<sup>144</sup> S.M. CORSO, *Segnalazione di illeciti e organizzazioni di lavoro. Pubblico e privato nella disciplina del whistleblowing*, *cit.*, 162.

rimaste ancora irrisolte, ponendo al contempo l'accento sull'opportunità di introdurre meccanismi premiali a vantaggio dei dipendenti segnalanti, nonché una disciplina che trovasse applicazione anche per il settore privato<sup>145</sup>.

Importante contributo all'assetto definitivo della normativa sul *whistleblowing* deriva dai lavori preparatori della riforma del 2017. Rileva, specialmente, il Parere dell'XI Commissione permanente (*Lavoro, previdenza sociale*) della Camera dei deputati nella seduta del 16 novembre 2016, n. 278, la quale ha elaborato osservazioni su aspetti determinanti della tutela che dovranno essere affrontati dalla successiva riforma: ad esempio, la prevalenza dell'interesse pubblico a prevenire e reprimere i reati e le irregolarità amministrative rispetto all'interesse dei soggetti privati al segreto d'ufficio, aziendale o professionale, precisando peraltro che il primo costituisce giusta causa di rivelazione di tali segreti<sup>146</sup>.

In verità, il riferimento ai lavori parlamentari assume grande importanza anche perché, analizzandoli, è possibile rilevare i dissensi espressi in tale sede circa l'opportunità di un intervento normativo in materia di *whistleblowing*. Si è anzitutto contestato che non sono necessari incentivi e benefici a favore del segnalante che adempie a “doveri di solidarietà sociale”<sup>147</sup>: dunque, sulla base di questa tendenza, sono stati considerati superflui gli eventuali meccanismi di protezione per i cittadini che sono in grado di svolgere la propria funzione civica onestamente, denunciando gli illeciti o le irregolarità di cui sono venuti a conoscenza a causa del proprio rapporto di lavoro; al contrario, si ritiene che ciò possa piuttosto indurli a fare uso di una tale normativa premiale al solo scopo di ottenere indebiti vantaggi aventi natura endoaziendale (in termini, ad esempio, di progressione di carriera).

Tenendo così in considerazione molti degli orientamenti formulati dall'ANAC e recependo le modifiche suggerite, il legislatore nazionale ha dunque approvato la legge 30 novembre 2017, n. 179, recante “*Disposizioni per la tutela degli autori di segnalazioni*

---

<sup>145</sup> Cfr. Determinazione ANAC n. 6 del 28 aprile 2015, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale serie generale n. 110 del 14 maggio 2015, ove l'Autorità sottolineava la necessità di adottare provvedimenti che rendessero efficaci le misure di protezione *ad hoc* in favore dei dipendenti segnalanti. Sul punto, si vedano E. FIATA, *op. cit.*, 61 e A. BOSCATI, *La disciplina del whistleblowing nel settore pubblico nella prospettiva dell'attuazione della direttiva comunitaria*, *cit.*, 3, 2020, 524.

<sup>146</sup> S.M. CORSO, *Segnalazione di illeciti e organizzazioni di lavoro. Pubblico e privato nella disciplina del whistleblowing*, *cit.*, 168.

<sup>147</sup> *Id.*, 170.

*di reati od irregolarità di cui siano venuti a conoscenza nell'ambito di un rapporto di lavoro pubblico o privato*"<sup>148</sup>. Orbene, detta normativa, oltre ad aver realizzato una estensione dell'istituto del *whistleblowing* al settore privato, ha posto l'obiettivo di incoraggiare i lavoratori affinché segnalino gli illeciti di cui vengano a conoscenza nell'ambito del rapporto di lavoro e di garantire una tutela efficace a favore dei soggetti segnalanti<sup>149</sup>.

Nel settore pubblico, l'art. 1, l. n. 179/2017, sostituendo l'art. 54-*bis*, d.lgs. 165/2001, ha previsto una specifica protezione a favore del dipendente pubblico che, nell'interesse della pubblica amministrazione, segnali condotte illecite di cui sia venuto a conoscenza in ragione del proprio rapporto di lavoro, senza che possa subire atti ritorsivi o discriminatori quali conseguenza della segnalazione da lui effettuata. Tali segnalazioni possono essere ricevute da diversi soggetti, tra cui l'ANAC, il soggetto interno all'azienda responsabile per la prevenzione della corruzione e della trasparenza, che ha sostituito il riferimento al *superiore gerarchico*, previsto invece dalla normativa previgente, e infine l'autorità giudiziaria ordinaria o contabile in base alla natura della segnalazione.

Tra i principali cambiamenti si segnala, peraltro, l'estensione dell'ambito soggettivo di applicazione della disciplina in esame. Con la L. n. 179/2017, infatti, non sono più inclusi esclusivamente i dipendenti delle pubbliche amministrazioni, potendosi invece fare riferimento alla più ampia categoria del "personale in regime di diritto pubblico" di cui all'art. 3, d.lgs. n. 165/2001, inclusivo dei dipendenti non privatizzati, come magistrati, docenti universitari e altri. In aggiunta, ai sensi e per gli effetti dell'art. 1, comma 2, T.U.P.I., la protezione è assicurata pure a favore dei dipendenti di enti pubblici economici, di diritto privato sottoposti a controllo pubblico e, infine, persino i lavoratori ed i collaboratori delle imprese fornitrici di beni o servizi e che realizzano opere in favore della P.A. Infine, in considerazione del crescente fenomeno di esternalizzazione di talune attività da parte degli enti pubblici a soggetti privati, la novella del 2017 ha ritenuto di includere, tra i soggetti legittimati alla segnalazione, anche i lavoratori impiegati presso imprese private affidatarie di opere o servizi da amministrazioni

---

<sup>148</sup> M. TARTAGLIONE, *op. cit.*, 344.

<sup>149</sup> E. FIATA, *op. cit.*, 62.

pubbliche, e ciò tenuto conto soprattutto del concreto e significativo pericolo di diffusione di fenomeni corruttivi connessi alla fattispecie contrattuale dell'appalto<sup>150</sup>.

Con riferimento all'ambito oggettivo di applicazione, la L. n. 179/2017 ricomprende i reati contro la P.A., nonché tutte quelle situazioni in cui, nello svolgimento della propria funzione, un dipendente pubblico ponga in essere attività lesive di un interesse pubblico. In tale contesto, tuttavia, si pone la questione circa la possibilità per il *whistleblower* pubblico di denunciare altresì condotte meramente anticipatorie rispetto alla commissione di futuri illeciti, ipotesi che una lettura strettamente letterale della norma tenderebbe ad escludere. Sul punto, tanto l'ANAC quanto la giurisprudenza del Consiglio di Stato hanno espresso un orientamento favorevole, riconoscendo invero che anche i comportamenti prodromici, ove idonee a favorire la successiva realizzazione di illeciti e, in quanto tali, potenzialmente lesive dell'integrità pubblica, possono legittimamente costituire oggetto della segnalazione *ex art 54-bis* d.lgs. n. 165/2001<sup>151</sup>.

Ulteriore novità della legge del 2017 è rappresentata dal riconoscimento in capo all'ANAC di poteri sanzionatori consistenti, più precisamente, nella possibilità di irrogare, in specifici casi, sanzioni amministrative, come ad esempio nell'ipotesi in cui il segnalante abbia subito atti discriminatori: questi ultimi sarebbero nulli *ex lege*, a meno che l'ente stesso non compri che siano state adottate sulla base di motivazioni estranee alla segnalazione<sup>152</sup>. Una siffatta impostazione, però, finisce per tradursi prevalentemente in un approccio di natura repressiva, risultando incentrata sulla sola previsione di meccanismi sanzionatori, senza al contempo affiancare adeguati strumenti di carattere incentivante<sup>153</sup>.

È stata prevista, inoltre, la protezione della riservatezza del *whistleblower* in sede di processo penale, disciplinare e contabile, con una revisione al contempo delle ipotesi eccezionali di disvelamento. Al fine poi di prevenire il rischio di un uso distorto del

---

<sup>150</sup> A. BOSCATI, *La disciplina del whistleblowing nel settore pubblico nella prospettiva dell'attuazione della direttiva comunitaria*, cit., 3, 2020, 526, ove si precisa che, seppure i lavoratori appaltati di aziende private abbiano la facoltà di denunciare eventuali illeciti di cui siano venuti a conoscenza durante lo svolgimento delle proprie attività, la normativa in esame non si estende tuttavia automaticamente ai datori di lavoro di tali prestatori di lavoro.

<sup>151</sup> *Id.*, 527-528.

<sup>152</sup> M. GENDUSA, D. DI MAIO, *Il whistleblowing è legge: introdotto nella 231/01 il provvedimento che impone l'adozione di un sistema interno di segnalazione delle violazioni*, in [www.dirittobancario.it](http://www.dirittobancario.it), 2017.

<sup>153</sup> A. BOSCATI, *La disciplina del whistleblowing nel settore pubblico nella prospettiva dell'attuazione della direttiva comunitaria*, cit., 3, 2020, 531.

*whistleblowing*, il legislatore ha previsto la non applicabilità della tutela in esame nel caso in cui colui che segnala sia stato condannato in sede penale per calunnia, diffamazione o altri reati simili mediante la segnalazione, ovvero qualora sia stata accertata la sua responsabilità civile per dolo o colpa grave. Da ultimo, deve rilevarsi come il legislatore non abbia in alcun modo disciplinato le denunce anonime, con la conseguente inapplicabilità alle stesse delle garanzie di tutela previste dall'art. 54-*bis*<sup>154</sup>.

Orbene, in generale, può dirsi che il riformato art. 54-*bis*, a seguito dell'entrata in vigore della l. n. 179/2017, presentava significanti differenze rispetto al testo originario introdotto dalla l. n. 190/2012. In precedenza, infatti, erano previste tipologie di tutela attinenti solo alla protezione dell'identità del segnalante, al divieto di adottare, nei confronti di quest'ultimo, atti ritorsivi o discriminatori, nonché alla sottrazione della segnalazione al diritto di accesso di cui alla l. n. 241/1990<sup>155</sup>. Si trattava, quindi, di forme di tutela generali e astratte; di conseguenza, allo scopo di orientare le pubbliche amministrazioni nell'adozione di adeguate misure di protezione dei potenziali *whistleblowers*, l'ANAC ha adottato apposite linee guida<sup>156</sup>, cui ha fatto seguito l'emanazione, nel 2017, della legge n. 179/2017. Quest'ultima, pur mantenendo sostanzialmente invariati i mezzi di tutela già previsti dalla normativa previgente, ha introdotto alcune specificazioni in materia, nonché ulteriori garanzie come *supra* delineate.

In ogni caso, occorre riconoscere l'importanza rivoluzionaria della l. n. 179/2017 non solo per le innovazioni apportate in ambito pubblico, ma anche perché essa ha introdotto per la prima volta una tutela per il settore privato, seppure meno robusta rispetto a quella garantita al pubblico impiego. Ciò è dimostrato da una maggiore noncuranza da parte del legislatore nazionale per la legalità all'interno di società ed enti privati, rispetto invece al grande interesse dimostrato per le pubbliche amministrazioni<sup>157</sup>. L'obiettivo alla base di un tale intervento era quello di radicare, anche in sede privata, una "coscienza sociale"<sup>158</sup> all'interno dei luoghi di lavoro, anche allo scopo di incoraggiare il dipendente

---

<sup>154</sup> *Id.*, 537.

<sup>155</sup> M. TARTAGLIONE, *op. cit.*, 350 e ss.

<sup>156</sup> Di fatto, l'ANAC ha ritenuto necessaria l'adozione di tali linee guida, il che è avvenuto mediante la Determinazione del 28 aprile 2015, n. 6.

<sup>157</sup> G. VARRASO, M. CORTI, *op. cit.*, 1741.

<sup>158</sup> Cass. sez. lav. 24 giugno 2016, n. 13149, in *Foro Italiano*, 12, 2016, 3925.

affinché denunci all'autorità, o anche al proprio datore di lavoro, eventuali violazioni di legge di cui sia venuto a conoscenza in ragione della propria prestazione.

In verità, preme evidenziare che il legislatore aveva già introdotto una prima forma di disciplina sul *whistleblowing* in taluni ambiti del settore privato, in particolare mediante atti legislativi che hanno recepito disposizioni unionali. Basti pensare, a titolo di esempio, al d.lgs. 8 maggio 2015, recante “*Recepimento della Direttiva UE 2013/36 del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 giugno 2013*”, che ha inciso direttamente, modificandoli, sul d.lgs. n. 385/1993, c.d. *Testo Unico Bancario* (T.U.B.), e sul d.lgs. n. 58/1998, c.d. *Testo Unico della Finanza* (T.U.F.): è stata così prevista, tra le altre cose, la regolamentazione delle ipotesi di segnalazione interna di eventuali illeciti di cui il personale bancario sia venuto a conoscenza.

È bene inoltre fare riferimento al d.lgs. n. 90/2017, di attuazione della Direttiva UE 2015/849 in materia di riciclaggio, la cui rilevanza deriva dalla previsione, per la prima volta in detto ambito, di sistemi di *whistleblowing*: in particolare, taluni soggetti – tra i quali, le Società di Intermediazione Mobiliare e le Società di Gestione del Risparmio – sono tenuti a seguire specifiche procedure nel caso di segnalazione, da parte dei dipendenti o soggetti ricoprenti un’analoga posizione, di violazioni della normativa in tema di prevenzione del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo.

Infine, non meno rilevante è il d.lgs. n. 129/2017, che recepisce la Direttiva UE 2016/1034 la quale, a sua volta, modifica la Direttiva UE 2014/65 (MiFID II) attinente ai mercati degli strumenti finanziari. Ne è conseguita la richiesta, rivolta a determinati soggetti ed intermediari di cui al T.U.F. nonché alle imprese di assicurazione, di adottare meccanismi idonei alla ricezione di denunce conseguenti a violazioni poste in essere nel corso dello svolgimento delle varie attività, introducendo al contempo quei meccanismi che tali soggetti debbono seguire al fine di eseguire segnalazioni all’Autorità di Vigilanza<sup>159</sup>.

Svolta tale breve premessa, tornando all’analisi della normativa del 2017 con riferimento al settore privato, è opportuno soffermarsi sui principali interventi da essa introdotti. In particolare, l’art. 2, L. n. 179/2017 ha in effetti apportato significative modifiche al d.lgs. 8 giugno 2001, n. 231, in materia di responsabilità amministrativa

---

<sup>159</sup> M. GENDUSA, D. DI MAIO, *op. cit.*

degli enti, mediante l'inserimento dei commi *2-bis*, *2-ter* e *2-quater* all'art. 6. Tali disposizioni prevedono ulteriori adempimenti in relazione ai modelli di organizzazione e gestione, il cui rispetto consente di escludere la responsabilità delle imprese per i reati commessi da amministratori e collaboratori.

Più precisamente, la disciplina in esame ha previsto l'istituzione di canali di segnalazione destinati ad amministratori, dirigenti e collaboratori, al fine di consentire la denuncia di condotte illecite o di violazioni dei modelli 231 adottati dall'ente. L'ambito oggettivo di applicazione della tutela risulta, perciò, circoscritto alle ipotesi di violazione di tali modelli, nonché alla commissione dei reati di cui agli artt. 24 e ss. del d.lgs. n. 231/2001. Ne deriva, pertanto, un perimetro applicativo assai più ristretto rispetto a quello previsto dall'art. 1 per i dipendenti pubblici, il che d'altra parte evidenzia come la protezione approntata al settore privato sia complessivamente meno ampia rispetto a quella garantita al pubblico.

I commi *2-ter* e *2-quater*, infatti, ricalcano le misure di protezione previste per la P.A., riservandole tuttavia soltanto a coloro che abbiano effettuato una segnalazione nel rispetto del d.lgs. 231/2001, con l'effetto che si considerano nulle tutte le azioni che incidono negativamente, in via diretta o indiretta, sulle condizioni di lavoro del dipendente, ivi incluso il licenziamento ritorsivo.

È richiesto, in particolare, che la segnalazione sia finalizzata alla protezione dell'ente e si fondi su elementi di fatto precisi e concordanti, dei quali il *whistleblower* sia venuto a conoscenza in virtù delle funzioni svolte. Rientrano in tale ambito tanto le ipotesi in cui tale soggetto abbia appreso direttamente i fatti, in quanto connessi all'espletamento delle proprie mansioni, quanto quelle in cui ne abbia avuto conoscenza indiretta, purché comunque nell'esercizio delle proprie funzioni. Si noti, al riguardo, come la previsione relativo agli “*elementi di fatto precisi e concordanti*” di cui all'art. 6, comma *2-bis*, lett. a) sia volta ad escludere la possibilità che le segnalazioni siano effettuate sulla base di mere voci ovvero su notizie apprese *de relato*<sup>160</sup>.

---

<sup>160</sup> Tale assetto si discosta in modo evidente dalla disciplina *ex art. 54-bis* d.lgs. n. 165/2001 relativa al settore pubblico, rispetto alla quale il legislatore nulla detta alcuna specifica previsione in merito al contenuto della segnalazione. In ambito privato, invece, è espressamente richiesto che la denuncia presenti un grado di puntuale ed adeguato dettaglio. Al riguardo, si vedano A. BOSCATI, *La disciplina del whistleblowing nel settore pubblico nella prospettiva dell'attuazione della direttiva comunitaria*, in *Argomenti di Diritto del Lavoro*, 5, 2020, 1058; V. FERRANTE, *Novità per il settore pubblico e privato in tema di whistleblowing*, in *Rivista Labor*, 2, 2018, 159.

Con riferimento all'ambito soggettivo di applicazione, diversamente da quanto previsto per il settore pubblico, la novella del 2017 ha riconosciuto la legittimazione alla segnalazione al personale dell'ente, ai soggetti dotati di poteri di rappresentanza e, infine, a coloro che risultano incaricati di attività di gestione e controllo<sup>161</sup>. Sennonché, considerato che i modelli 231 sono rimessi all'autonoma determinazione dell'ente, permane la possibilità per quest'ultimo di estendere la facoltà di segnalazione anche a soggetti esterni all'organizzazione e che, di fatto, svolgono attività nell'interesse della stessa<sup>162</sup>, come ad esempio lavoratori appaltati o subappaltati, lavoratori autonomi, e così via.

Ai sensi dell'art. 6, comma 2-*quater*, d.lgs. n. 231/2001, peraltro, sono considerati nulli tutti i provvedimenti aventi, direttamente o indirettamente, ripercussioni negative nei confronti del dipendente. Dunque, siffatta tutela si traduce nel divieto, a carico dell'ente datore di lavoro, di porre in essere atti ritorsivi o discriminatori nei riguardi del soggetto segnalante in ragione della segnalazione effettuata: si può parlare, in questa sede, di "obbligo di *non facere*" posto in capo al datore, in base al quale egli non può reagire colpendo l'artefice della segnalazione qualora questi abbia provveduto a presentarla mediante i meccanismi previsti dalla L. n. 179/2017<sup>163</sup>. Ne emerge, pertanto, il rilevante merito della riforma del 2017, consistente infatti nell'aver sostanzialmente equiparato, quanto meno sul piano delle tutele contro condotte di rappresaglia, il livello di protezione dei dipendenti operanti nel settore pubblico e nel settore privato: in entrambi i contesti, infatti, gli atti ritorsivi e discriminatori adottati nei confronti dell'informatore, sia esso un dipendente pubblico o privato, sono espressamente qualificati come nulli *ex lege*.

È altresì prevista una ulteriore garanzia in favore del *whistleblower*, consistente nell'inversione dell'onere della prova, già contemplata nell'ambito del settore pubblico:

---

<sup>161</sup> Cfr. art. 5, comma 1, d.lgs. n. 231/2001. Trattasi, in altri termini, dei soggetti c.d. apicali e dei sottoposti, circostanza che denota una significativa restrizione del campo applicativo della norma rispetto all'art. 54-*bis* d.lgs. n. 165/2001 che, come già osservato, legittima ad effettuare una segnalazione anche i lavoratori di imprese esterne che realizzano opere in favore dell'amministrazione pubblica. Sul punto, si veda M. PANSARELLA, *Il Whistleblowing*, in D. PIVA (a cura di), *La responsabilità degli enti ex d.lgs. n. 231/2001 tra diritto e processo*, Torino, 2021, 409 e ss.

<sup>162</sup> A. BOSCATI, *La disciplina del whistleblowing nel settore pubblico nella prospettiva dell'attuazione della direttiva comunitaria*, cit., 1058.

<sup>163</sup> S.M. CORSO, *Segnalazione di illeciti e organizzazioni di lavoro. Pubblico e privato nella disciplina del whistleblowing*, cit., 243.

alla luce di ciò, è il datore di lavoro ad avere l'onere di dimostrare che le misure attuate non siano in verità fondate sulla segnalazione, bensì su ragioni estranee alla stessa<sup>164</sup>.

Parallelamente, è prescritto che siano fissate, nell'ambito del sistema disciplinare adottato dall'ente, sanzioni disciplinari per coloro che violano i meccanismi di protezione del *whistleblowing*, ma anche per quegli informatori che forniscono con dolo o colpa grave informazioni dimostrate poi infondate. Si noti, anche in tale sede, la minore intensità della tutela del lavoratore privato rispetto a quella del pubblico dipendente: come visto *supra*, per quest'ultimo la protezione in esame non è garantita solo nelle ipotesi di sentenza di condanna per calunnia o diffamazione o per la responsabilità civile per fatto illecito *ex art. 2043 c.c.*, qualora siano accertati il dolo o la colpa grave.

È pertanto evidente che, in ambito privato, l'obiettivo perseguito dal legislatore del 2017 è quello di tutelare l'integrità dell'ente. Tale impostazione realizza, tuttavia, un mero parallelismo tra i due settori lavorativi: in relazione al pubblico impiego, infatti, il fine coincide con la salvaguardia dell'interesse dell'integrità della P.A., espressamente menzionato all'art. 54-*bis*, d.lgs. 165/2001. Ciononostante, occorre evidenziare la mancanza, nel settore privato, di canali esterni di segnalazione, con la conseguenza che, nelle ipotesi in cui la segnalazione è effettuata mediante modalità differenti da quelle di cui all'art. 6, d.lgs. 231/2001, non è garantita alcuna forma specifica di protezione per la posizione "di rischio" del segnalante, il quale può a questo punto essere tutelato soltanto tramite il ricorso alle autorità giurisdizionali<sup>165</sup>.

Poiché la legge n. 179/2017 rappresenta, nel panorama italiano, una normativa assai più articolata e specifica rispetto a quella introdotta nel 2012 con la *Legge Severino*, si è ritenuto che avrebbe chiuso, almeno per un certo periodo, il dibattito sullo strumento del *whistleblowing*. Tuttavia, non sono mancati gli orientamenti secondo cui essa non sia in grado di incidere concretamente e, dunque, di mutare in maniera percepibile la realtà: già poco dopo la sua entrata in vigore, infatti, sono emerse numerose perplessità al riguardo, con la conseguenza che alcuni esponenti politici hanno suggerito di rafforzarne la tutela ivi prevista<sup>166</sup>.

---

<sup>164</sup> G. VARRASO, M. CORTI, *op. cit.*, 1744.

<sup>165</sup> *Id.*, 1742.

<sup>166</sup> Il riferimento è in particolare al "contratto" su cui si è fondato il *governo giallo-verde* (formato, più precisamente, dai due partiti politici, Movimento 5 Stelle e Lega) nel 2018: in particolare, occorre fare

Sono state condotte, dunque, talune indagini di sociologia, psicologia e criminologia dell'organizzazione aziendale che si sono incentrate principalmente sull'identificazione dei motivi alla base della scarsa efficacia del *whistleblowing* in quanto strumento di *compliance* aziendale. Sono emerse, difatti, diverse ragioni relative alle cause che determinano quell'atteggiamento di “osservazione passiva dei comportamenti abusivi” all'interno dell'azienda: si parla appunto di “sindrome dello spettatore”, che assiste ad un crimine rimanendo però inerte<sup>167</sup>. Gli studi realizzati evidenziano come, molto spesso, il soggetto non intervenga dinanzi a determinate situazioni illecite perché non si reputa in grado di valutare oggettivamente l'illiceità dei comportamenti osservati, o perché non ritiene conveniente né tanto meno si sente autorizzato o in dovere di intervenire. Di fatto, l'inclinazione ad effettuare segnalazioni è influenzata da una serie di fattori che intervengono direttamente sul processo decisionale di ogni individuo – quali, l'anzianità di servizio, il sesso, i valori etici e morali, le caratteristiche della personalità del lavoratore, gli attributi del comportamento oggetto della segnalazione, e così via. L'elemento che incide maggiormente sulla determinazione del *whistleblower* è, senza dubbio, il pericolo di subire atti ritorsivi o discriminatori conseguenti alla “soffiata”<sup>168</sup>.

Ciò dimostra che la tanto ambita “cultura della legalità” non si è ancora radicata in maniera adeguata negli ambienti organizzativi. Per superare una siffatta situazione, si è pertanto reso necessario un approccio alternativo volto a forzare le resistenze culturali ed ambientali che neutralizzano l'efficacia del fenomeno. Ad esempio, potrebbe rivelarsi essenziale il riconoscimento, da parte dei vertici aziendali, dell'organo di vigilanza in quanto soggetto di controllo interno all'organizzazione; inoltre, essenziale sarebbe l'eliminazione della concezione sociale negativa da sempre legata alla figura del *whistleblower*: questi non è un delatore, ma un dipendente che, per il bene dell'azienda, segnala i comportamenti illeciti e le irregolarità di cui è venuto a conoscenza nello

---

riferimento al paragrafo 14, comma 2, rubricato “Lotta alla corruzione” che, tra le altre cose, ha esplicitamente affermato l'urgenza di un rafforzamento delle tutele per il *whistleblowing*.

<sup>167</sup> M. SCOLETTA, *Il fischietto silente. Ineffettività del whistleblowing e responsabilità da reato della corporation*, in 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, 18-19 novembre 2019, Milano, 2020, 249.

<sup>168</sup> *Id.*, 250 e ss.

svolgimento della propria prestazione lavorativa; deve essere concepito, piuttosto, come colui che svolge una fondamentale funzione civica.

Ciononostante, occorre in ogni caso riconoscere l'importanza della disciplina in materia di *whistleblowing*. La legge 30 novembre 2017, n. 179 è riuscita, per la prima volta nell'ordinamento italiano, ad implementare quanto da anni veniva auspicato non soltanto a livello internazionale, ma anche eurocomunitario: la normativa in esame rappresenta, in concreto, il risultato degli input di matrice sovranazionale che ha portato alla realizzazione di una dimensione europea ed internazionale dell'istituto in esame<sup>169</sup>.

Senonché, la recente riforma del 2023, introdotta dal d.lgs. n. 24, ha abrogato l'intera normativa, apportando modifiche assai rilevanti in materia di *whistleblowing*, dando così attuazione alla Direttiva UE 2019/1937. Può addirittura parlarsi di “*testo unico*” in materia di *whistleblowing*, il cui innegabile pregio si traduce nel fatto di aver riunito, all'interno di un'unica fonte, buona parte della normativa di interesse, agevolando dunque il compito degli interpreti coinvolti nella comprensione delle forme di tutela garantite, delle relative caratteristiche, nonché dei limiti di operatività<sup>170</sup>. Si tratta, invero, di un testo alquanto complesso e di difficile comprensione i cui contenuti, oltreché rispecchiare fedelmente quanto previsto dalla direttiva europea in materia, presentano una dimensione interdisciplinare, sia giuridica che extragiuridica, tipica dello strumento in esame.

---

<sup>169</sup> S.M. CORSO, *Segnalazione di illeciti e organizzazioni di lavoro. Pubblico e privato nella disciplina del whistleblowing*, cit., 324.

<sup>170</sup> F. NICOLICCHIA, *Introduzione* in F. NICOLICCHIA (a cura di), *Etica aziendale e prevenzione del rischio reato. Una prospettiva interdisciplinare sul 'whistleblowing' riformato*, Napoli, 2023, 1 e ss.

## CAPITOLO 2 – LA DISCIPLINA DEL *WHISTLEBLOWING* NELL’ORDINAMENTO GIURIDICO ITALIANO: PROFILI CRITICI E PROSPETTIVE EVOLUTIVE

SOMMARIO: 1. Aspetti introduttivi. – 2. L’ambito oggettivo di applicazione. – 2.1. L’oggetto della segnalazione, della denuncia e della divulgazione pubblica. – 2.2. Le segnalazioni escluse dall’ambito oggettivo di applicazione. – 3. L’ambito soggettivo di applicazione. – 3.1. I destinatari della disciplina nel settore pubblico. – 3.2. *Segue*: nel settore privato. – 3.3. Il *whistleblower* e le persone diverse dal soggetto segnalante. – 4. L’articolato sistema di segnalazione: efficienze e criticità operative. – 4.1. I canali interni e la relativa gestione. – 4.2. Il canale esterno di segnalazione e il ruolo dell’ANAC. – 4.3. La divulgazione pubblica. – 4.4. La denuncia all’Autorità giudiziaria o contabile. – 5. Gli obblighi di riservatezza: la salvaguardia dell’identità di segnalante e segnalato e del contenuto della segnalazione. – 5.1. Il trattamento dei dati personali nelle procedure *whistleblowing*: profili di conformità al GDPR. – 5.2. La gestione della segnalazione anonima. – 6. La protezione del *whistleblower*. Principi e condizioni. – 6.1. – Il divieto di ritorsione e la relativa tutela. – 6.2. Le condizioni di “non punibilità” a favore del *whistleblower*. – 6.3. Ancora tutele: le misure di sostegno e il divieto di rinunce e transazioni. – 7. Il sistema sanzionatorio. – 8. Oltre le rigidità applicative: profili critici e prospettive evolutive dello strumento.

### 1. *Aspetti introduttivi*

Il secondo capitolo di questo lavoro di tesi si propone di illustrare e chiarire in chiave critica la disciplina vigente in materia di *whistleblowing*, così come profondamente rinnovata dal d.lgs. 10 marzo 2023, n. 24, che ha dato attuazione alla Direttiva (UE) 2019/1937, intervenendo in modo organico in un ambito normativo in precedenza alquanto frammentario e disomogeneo.

La nuova disciplina, completata dall’adozione di linee guida da parte dell’Autorità nazionale anticorruzione, ha infatti radicalmente trasformato la configurazione giuridica dello strumento, superando il c.d. “doppio binario” previgente, articolato tra l’art. 54-*bis*, d.lgs. n. 165/2001 per il pubblico impiego e l’art. 6, d.lgs. 231/2001 per l’ambito privato, e introducendo una tutela unitaria, estesa ad entrambi i settori, pubblico e privato, seppur con specificità proprie, nonché ad un ampio ventaglio di soggetti, distinti dunque dal *whistleblower* in senso stretto, esposti al rischio di ritorsione nel contesto lavorativo.

Attraverso un'analisi normativa articolata, supportata da dottrina e giurisprudenza, il presente capitolo esamina le principali novità introdotte, ponendo particolare enfasi sull'estensione soggettiva ed oggettiva delle tutele, sull'intensificazione dei meccanismi di protezione dell'identità delle persone coinvolte, e sulla previsione di canali di segnalazione più strutturati e di misure di sostegno in favore dei soggetti segnalanti.

In questo modo, il legislatore ha inteso non soltanto garantire una maggiore efficacia nella prevenzione e nel contrasto delle condotte illecite lesive dell'integrità degli enti, ma altresì promuovere un cambiamento culturale orientato alla responsabilizzazione etica delle organizzazioni. Una siffatta azione impone, in concreto, un coinvolgimento diretto anche dei soggetti privati, chiamati oggi a distinguersi sul mercato non soltanto per la loro competitività a livello economico, ma anche per l'adozione di pratiche aziendali eticamente responsabili e per la salvaguardia della propria immagine e credibilità<sup>1</sup>. In questo senso, il *whistleblowing* non è più concepito unicamente come strumento di lotta alla corruzione, bensì come mezzo necessario ai fini di un miglioramento della qualità organizzativa, della trasparenza dei procedimenti e, più in generale, del benessere lavorativo.

Nel contesto così delineato, il presente elaborato intende adottare un approccio critico, volto ad indagare non solo l'evoluzione del quadro normativo e le sue implicazioni sistematiche, ma anche mettere in luce le persistenti zone d'ombra, le ambiguità interpretative e le sfide applicative che ancora ne condizionano l'effettività. Tale lettura consente, complessivamente, di cogliere appieno la portata della riforma, ma anche le opportunità ed i limiti che essa pone rispetto alla costruzione di un contesto lavorativo più trasparente, equo e responsabile. Incentivando il ricorso a tale strumento, e quindi facendo sì che i lavoratori cooperino e partecipino in prima persona alla segnalazione di eventuali illeciti commessi all'interno dell'ente di appartenenza, si ritiene che si possa potenzialmente pervenire ad un ambiente benevolo e virtuoso e, quindi, al benessere organizzativo dell'ente medesimo.

---

<sup>1</sup> M. MAGRI, *La direttiva europea sul whistleblowing e la sua trasposizione nell'ordinamento italiano*, in *Istituzioni del Federalismo*, 3, 2022, 586 e ss.

## 2. L'ambito oggettivo di applicazione

Prodromica ai fini della trattazione circa l'estensione dell'ambito oggettivo di applicazione delle tutele di cui al d.lgs. 24/2023 risulta la definizione di *whistleblower*. Tale termine, che tradotto letteralmente dall'inglese significa "soffiatore di fischietto", ha assunto uno specifico significato nell'ambito dello strumento di cui si parla. In particolare, esso si riferisce a quel soggetto che, svolgendo prestazioni lavorative all'interno di una determinata organizzazione, pubblica o privata, si trova ad essere "*testimone di un comportamento irregolare, illegale e potenzialmente dannoso per la collettività e decide di segnalarlo all'interno dell'azienda stessa o all'autorità giudiziaria o all'attenzione dei media, per porre fine a quel comportamento*"<sup>2</sup>.

In altre parole, dunque, può assumere le vesti di *whistleblower* colui che, venuto a conoscenza di determinati fatti illeciti o irregolari in cui è coinvolto l'ente per cui lavora, segnala ciò all'organizzazione medesima, ad autorità o figure esterne, considerando l'interesse pubblico prioritario rispetto all'interesse individuale dell'azienda cui appartiene<sup>3</sup>.

Prima dell'entrata in vigore del d.lgs. n. 24/2023, la disciplina sul *whistleblowing* risultava lacunosa e disomogenea, soprattutto per quanto concerneva l'ambito oggettivo di applicazione, caratterizzato da profili di ambiguità normativa e da un'eccessiva frammentazione tra settore pubblico e privato.

Anzitutto, con riferimento al pubblico impiego, l'art. 54-*bis*, d.lgs. n. 165/2001 ometteva di definire specificamente il perimetro di operatività della previgente normativa, lasciando ampi margini di incertezza sull'estensione delle condotte denunciabili: tale disposizione si limitava, infatti, a tutelare il dipendente pubblico che, nell'interesse dell'integrità della pubblica amministrazione, denunciava condotte illecite delle quali fosse venuto a conoscenza in virtù del proprio rapporto di lavoro. Tale indeterminazione ha reso necessario l'intervento integrativo, nel corso del tempo, da parte della giurisprudenza e dell'ANAC che, rispettivamente attraverso sentenze e delibere, hanno

---

<sup>2</sup> M.C. TORCHIA, *Che cosa indica e come si traduce la parola inglese whistleblower?*, in *Accademia della Crusca*, [www.accademiadellacrusca.it](http://www.accademiadellacrusca.it), 2014.

<sup>3</sup> Cfr. al riguardo la definizione ai sensi della quale il *whistleblowing* si tradurrebbe in quell'atto mediante cui una persona "*ritenendo che l'interesse pubblico travalichi l'interesse dell'organizzazione per la quale lavora, segnala che tale organizzazione è coinvolta in pratiche corruttive, illegali, fraudolente o dannose*", così come riportata in G. MASSARI, *Il whistleblowing all'italiana: l'evoluzione del modello sino alla legge n. 179 del 2017*, in *Studium Juris*, IX, 2018, 981.

contribuito a delineare il contenuto e le caratteristiche delle segnalazioni ammissibili, ritenendo meritevoli di tutela anche le denunce che fossero state effettuate sulla base di motivazioni personali, purché ciò riguardasse altresì interessi aziendali dell'ente<sup>4</sup>.

In relazione al settore privato, invece, oltre al fatto che l'istituto trovava applicazione esclusivamente con riferimento alle imprese che avessero adottato i modelli organizzativi di cui al d.lgs. n. 231/2001, va inoltre considerato che l'elenco dei reati presupposto indicati in tale decreto, e dunque suscettibili di segnalazione da parte dei *whistleblowers*, è stato oggetto di continui aggiornamenti e ampliamenti, anche allo scopo di conformarlo alle previsioni normative eurounitarie. Tuttavia, ciò ha determinato inevitabili ripercussioni in termini di sovrapposizione normativa ed incertezza interpretativa, con conseguente difficoltà di applicazione di tale testo normativo.

Invece, con la novella del 2023, il legislatore ha tentato di ovviare a dette problematiche, introducendo una disciplina omogenea ed unitaria per il settore pubblico e privato, definendo espressamente, in accoglimento delle pronunce giurisprudenziali meno restrittive unitamente alle linee guida dell'ANAC, gli illeciti rilevanti ai fini della segnalazione. Trattasi, cioè, delle violazioni di norme nazionali ed europee rientranti nel campo di applicazione della direttiva medesima, allorché il *whistleblower*, in sede di denuncia, ritenga veri i fatti alla base della stessa: in altre parole, le misure di protezione di cui al d.lgs. n. 24/2023 sono assicurate anche nei confronti di coloro che abbiano divulgato notizie non accertate in concreto o che poi si sono rivelate infondate, sempreché l'informatore abbia in ogni caso circostanziato, nello spazio e nel tempo, dette informazioni<sup>5</sup>.

In siffatto quadro, infatti, con l'intento di far emergere e debellare i comportamenti illeciti che possono avere luce all'interno degli enti, sono state circoscritte e delineate con precisione le tipologie di condotte rilevanti ai fini dell'applicabilità del decreto, puntualizzando che soltanto le violazioni ivi previste possono concretamente costituire

---

<sup>4</sup> Lo scopo dell'art. 54-*bis* d.lgs. n. 165/2001 era quello di arginare e contrastare sia illeciti penali che civili e amministrativi, sia irregolarità nella gestione ed organizzazione dell'attività di un ente pubblico; cfr. Delibera ANAC, n. 469/2021. Si veda, inoltre, S. MAGAGNOLI, *Il ruolo della giurisprudenza nella definizione delle tutele del whistleblower*, in F. MARINELLI, P. TOMASSETTI (a cura di), *Il diritto di whistleblowing: una lettura lavoristica*, Torino, 2025, 134.

<sup>5</sup> *Id.*, 140-141, ove viene evidenziato come il legislatore del 2023 abbia optato per l'accoglimento dell'orientamento giurisprudenziale meno restrittivo in materia di *whistleblowing*. Ad ogni modo, la tutela è esclusa laddove la divulgazione sia esclusivamente il frutto di interessi individuali di natura personale, e non anche inerenti al rapporto di lavoro inteso in senso stretto.

oggetto di segnalazione, denuncia o divulgazione pubblica<sup>6</sup>. Del resto, attualmente al *whistleblower* è richiesto un più elevato grado di consapevolezza circa la natura della violazione riscontrata, posto che l'accesso alle misure di protezione, diversamente dalla previgente normativa, è subordinato al rispetto delle condizioni procedurali previste e alla riconducibilità della segnalazione all'ambito oggettivo di cui all'art. 1 del decreto.

Seppure sia evidente che la riforma in esame abbia superato la disomogeneità applicativa della disciplina previgente così uniformando settore pubblico e privato, permangono in ogni caso numerose perplessità con riferimento all'ambito applicativo della normativa in esame: se da un lato è stata effettivamente ampliata la portata oggettiva, dall'altro lato quest'ultima non è stata circoscritta a sufficienza, con conseguenti difficoltà di applicazione della tutela offerta. Ne consegue, pertanto, un ruolo attivo della giurisprudenza, chiamata a stabilire puntualmente i confini applicativi dello strumento in esame, stabilendo dunque caso per caso le denunce meritevoli della tutela prevista dal d.lgs. n. 24/2023, così da evitare incertezze applicative e garantire, al contempo, un bilanciamento tra l'esigenza di tutela e la necessità di non estendere in maniera arbitraria l'ambito di operatività del regime protettivo.

### 2.1. *L'oggetto della segnalazione, della denuncia e della divulgazione pubblica*

L'art. 1, d.lgs. n. 24/2023 assurge a chiave di lettura ai fini della perimetrazione dell'ambito applicativo della nuova disciplina, chiarendo i profili essenziali delle situazioni di fatto segnalabili e, al contempo, le ipotesi in cui le tutele previste in materia di *whistleblowing* non possono, in alcun modo, trovare applicazione<sup>7</sup>.

In particolare, il comma 1 prevede espressamente che le infrazioni di disposizioni normative nazionali o dell'Unione europea possano formare oggetto delle segnalazioni allorché le stesse ledano l'interesse pubblico ovvero l'integrità della pubblica amministrazione o dell'ente privato, e sempreché il segnalante ne sia venuto a conoscenza nel contesto lavorativo<sup>8</sup>.

---

<sup>6</sup> M.V. CACCIOLA, *Ambito di applicazione oggettivo*, in R. TORINO, E. M. TRIPODI (a cura di), *Il whistleblowing. Guida al d.lgs. 10 marzo 2023, n. 24*, Pisa, 2023, 20 e ss.

<sup>7</sup> In particolare, ci si riferisce ai casi di esclusione di cui ai commi 2-4 dell'art. 1, d.lgs. n. 24/2023, dei quali si parlerà nel successivo § 2.2.

<sup>8</sup> Cfr. art. 1, comma 1, d.lgs. n. 24/2023, ove è delineato l'intento primario della tutela in esame, e cioè quello di proteggere coloro che "segnalano violazioni di disposizioni normative nazionali o dell'Unione

Interpretando esegeticamente il contenuto di tale articolo, emerge chiaramente che il legislatore abbia voluto considerare meritevole della tutela garantita dal d.lgs. n. 24/2023 ogni possibile forma di violazione delle norme nazionali o comunitarie, relative a qualsiasi ambito – civile, amministrativo, penale, e così via –, operando rispetto alla disciplina previgente un sensibile ampliamento del novero di atti e comportamenti, in particolare quelli di rilevanza penale<sup>9</sup>, che possono in concreto formare oggetto di segnalazione.

Per rientrare nell'ambito applicativo della disciplina, è necessario che l'infrazione, pur riferita al diritto nazionale o unionale, si traduca in una lesione dell'interesse pubblico in generale ovvero dell'integrità dell'amministrazione pubblica o dell'ente privato nel cui contesto essa si verifica. Tale specificazione, lungi dal restringere il campo di operatività della riforma, poiché ammette, può essere interpretata sia estensivamente che restrittivamente, a seconda del caso concreto. Ne consegue, dunque, che la giurisprudenza, di pari passo con la dottrina, dovrà definire in concreto i confini entro cui può dirsi che una certa violazione di diritto integri il requisito finalistico di cui *supra*, ferme in ogni caso le finalità della normativa in esame: la salvaguardia dei soggetti denunciati da un lato, la prevenzione ed il contrasto degli illeciti all'interno delle organizzazioni di lavoro dall'altro<sup>10</sup>.

Preme, inoltre, specificare il significato dell'espressione “*contesto lavorativo pubblico o privato*” di cui al primo comma dell'art. 1. Il *whistleblower*, infatti, può rendere note solo ed esclusivamente le informazioni di cui sia venuto a conoscenza nell'ambito di lavoro, pubblico o privato che sia, il che significa che soltanto le notizie apprese durante lo svolgimento di attività lavorative o professionali, presenti o passate, svolte nell'ambito dei rapporti definiti dall'art. 3, commi 3-4, d.lgs. 24/2023, come

---

*europea che ledono l'interesse pubblico o l'integrità dell'amministrazione pubblica o dell'ente privato, di cui siano venute a conoscenza in un contesto lavorativo pubblico o privato”.*

<sup>9</sup> Si sottolinea, al riguardo, che se per il settore pubblico l'ANAC aveva, mediante la Delibera n. 469/2021, interpretato estensivamente il contenuto dell'art. 54-*bis*, d.lgs. n. 165/2001, allargando le ipotesi di delitti segnalabili, andando oltre ai soli reati contro la P.A., per il settore privato non l'ambito di applicazione oggettivo risultava limitato alle ipotesi di delitti di cui al d.lgs. n. 231/2001. Invece, con l'introduzione del d.lgs. n. 24/2023, è stata data rilevanza alle infrazioni di qualsivoglia norma penale; cfr. C. FOSSATI, *La disciplina unitaria contenuta nel D.lgs. n. 24/2023*, in L. DAFFRA, C. FOSSATI, M. PALLINI, L. PANCIOLOLI, F. TOFACCHI (a cura di), *La disciplina del whistleblowing. Risvolti giuslavoristici, penalistici e di protezione dei dati*, Milano, 2024, 54.

<sup>10</sup> *Ibidem*.

delineati nel precedente paragrafo dedicato all'ambito soggettivo di applicazione. Trattasi, in particolare, di attività attraverso cui una persona viene a conoscenza di determinate violazioni di legge commesse all'interno dell'ente e nel cui contesto tale soggetto, segnalandole o comunque divulgandole, potrebbe subire ritorsioni da parte dell'organizzazione medesima. Gli elementi oggetto delle denunce debbono, peraltro, essere acquisiti e resi nel corso del rapporto di lavoro o nella fase precontrattuale, ovvero a seguito della risoluzione del rapporto medesimo, sempreché la notizia relativa alla violazione sia stata appresa in un momento precedente, e cioè durante lo svolgimento del contratto medesimo<sup>11</sup>.

I contorni dell'ambito oggettivo di operatività del d.lgs. n. 24/2023 vengono ulteriormente demarcati dal contenuto del successivo art. 2, comma 1, lett. a), che a sua volta fornisce una puntuale specificazione del concetto di «violazione»<sup>12</sup>, da intendere quale condotta rilevante volta ad arrecare un danno all'interesse pubblico ovvero all'integrità dell'organizzazione pubblica o privata, prevedendo un elenco tassativo di comportamenti possono costituire oggetto di denuncia. Dalla lettura della successiva lett. b), che definisce l'espressione di «informazioni sulle violazioni»<sup>13</sup>, emerge chiaramente

---

<sup>11</sup> L. BARBIERI, A. MAMPRIN, *Whistleblowing: Linee guida di Anac*, in *Diritto e Pratica del Lavoro*, 32-33, 2023, X.

<sup>12</sup> Cfr. art. 2, comma 1, lett. a), in base a cui «*Ai fini del presente decreto, si intendono per: a) «violazioni»: comportamenti, atti od omissioni che ledono l'interesse pubblico o l'integrità dell'amministrazione pubblica o dell'ente privato e che consistono in: 1) illeciti amministrativi, contabili, civili o penali che non rientrano nei numeri 3), 4), 5) e 6); 2) condotte illecite rilevanti ai sensi del decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231, o violazioni dei modelli di organizzazione e gestione ivi previsti, che non rientrano nei numeri 3), 4), 5) e 6); 3) illeciti che rientrano nell'ambito di applicazione degli atti dell'Unione europea o nazionali indicati nell'allegato al presente decreto ovvero degli atti nazionali che costituiscono attuazione degli atti dell'Unione europea indicati nell'allegato alla direttiva (UE) 2019/1937, seppur non indicati nell'allegato al presente decreto, relativi ai seguenti settori: appalti pubblici; servizi, prodotti e mercati finanziari e prevenzione del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo; sicurezza e conformità dei prodotti; sicurezza dei trasporti; tutela dell'ambiente; radioprotezione e sicurezza nucleare; sicurezza degli alimenti e dei mangimi e salute e benessere degli animali; salute pubblica; protezione dei consumatori; tutela della vita privata e protezione dei dati personali e sicurezza delle reti e dei sistemi informativi; 4) atti od omissioni che ledono gli interessi finanziari dell'Unione di cui all'articolo 325 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea specificati nel diritto derivato pertinente dell'Unione europea; 5) atti od omissioni riguardanti il mercato interno, di cui all'articolo 26, paragrafo 2, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, comprese le violazioni delle norme dell'Unione europea in materia di concorrenza e di aiuti di Stato, nonché le violazioni riguardanti il mercato interno connesse ad atti che violano le norme in materia di imposta sulle società o i meccanismi il cui fine è ottenere un vantaggio fiscale che vanifica l'oggetto o la finalità della normativa applicabile in materia di imposta sulle società; 6) atti o comportamenti che vanificano l'oggetto o la finalità delle disposizioni di cui agli atti dell'Unione nei settori indicati nei numeri 3), 4) e 5); [...].».*

<sup>13</sup> Cfr. art. 2, comma 1, lett. b), in base a cui «*Ai fini del presente decreto, si intendono per: [...] b) «informazioni sulle violazioni»: informazioni, compresi i fondati sospetti, relative a violazioni effettuate o che potrebbero essere commesse nell'organizzazione con la quale il segnalante o il denunciante ha un*

che l'informazione alla base della segnalazione non deve inevitabilmente concernere un atto che sia già stato posto in essere, potendo persino riguardare fatti potenziali o tentati, che si ritiene possano avvenire sulla base di reali indizi, oppure tentativi di occultamento delle prove di infrazioni ed irregolarità già avvenute<sup>14</sup>.

Affinché però una denuncia ammetta, in definitiva, la tutela di cui al d.lgs. n. 24/2023, deve indispensabilmente essere circostanziata, nel senso che deve descrivere dettagliatamente l'evento segnalato, riportando precise informazioni spaziali e temporali, oltre ad ogni altro elemento utile al fine dell'identificazione del soggetto coinvolto e della condotta dallo stesso posta in essere. Tanto è vero che si ritiene opportuna, anzitutto, l'allegazione di eventuali documenti che attestino la fondatezza dell'informazione, sempreché esistano; inoltre, occorre che siano menzionati i soggetti che possano essere a conoscenza dell'atto commesso. Ciò va, difatti, ad agevolare le indagini circa la correttezza del contenuto della segnalazione presentata, permettendo così di verificare preventivamente se sussistono i requisiti minimi perché possano essere assicurate le tutele a favore del *whistleblower*<sup>15</sup>.

In sintesi, il combinato disposto delle predette disposizioni permette di perimetrare l'ambito oggettivo con maggior chiarezza rispetto al passato, pur lasciando, in ogni caso, ampi margini interpretativi che la giurisprudenza sarà chiamata a colmare. Seppure fondamentali al fine di circoscrivere specificamente l'ambito oggettivo di operatività delle tutele in materia di *whistleblowing*, secondo l'ANAC, tali disposizioni dovrebbero essere interpretate in maniera dinamica, in linea quindi con l'evoluzione normativa; ciò lo si desume, peraltro, dagli stessi *consideranda* della dir. 2019/1937/UE, che di fatto promuovono un approccio funzionale e adattivo alle trasformazioni del contesto normativo ed organizzativo<sup>16</sup>. Resta, tuttavia, da chiedersi se l'ampliamento dell'ambito oggettivo, seppur ancorato ad un apparente rigore testuale, non rischi a sua volta di generare nuove zone d'ombra sul piano interpretativo, affidando alla giurisprudenza un compito che avrebbe potuto trovare una migliore soluzione già in sede di redazione del *corpus* normativo.

---

*rapporto giuridico ai sensi dell'articolo 3, comma 1 o 2, nonché le informazioni riguardanti comportamenti miranti a nascondere tali violazioni*".

<sup>14</sup> C. FOSSATI, *op. cit.*, 55.

<sup>15</sup> L. BARBIERI, A. MAMPRIN, *op. cit.*, X.

<sup>16</sup> *Id.*, VIII.

## 2.2. Le segnalazioni escluse dall'ambito oggettivo di applicazione

È sin da subito evidente l'ampliamento dell'ambito oggettivo della tutela del *whistleblowing* rispetto alla disciplina previgente. Seppur assai vasto, il campo di operatività non è comunque illimitato: sono previsti, infatti, specifici casi di esclusione<sup>17</sup>, ossia ipotesi in cui le tutele non possono trovare applicazione alcuna.

In primo luogo, restano escluse dall'applicazione della disciplina le segnalazioni riconducibili ad interessi di natura meramente privata, come lamentele personali o rivendicazioni inerenti al rapporto di lavoro individuale o alle relazioni interpersonali con colleghi o superiori<sup>18</sup>. Si tratterebbe, in effetti, di denunce non riconducibili alla *ratio* sottesa all'istituto in esame, ossia quella di contrastare, o quanto meno prevenire, i fatti in grado di ledere gli interessi e l'integrità degli enti. Gli eventuali conflitti interpersonali tra colleghi e, in generale, le controversie di lavoro risultano certamente meritevoli di tutela da parte dell'ordinamento ma, al contempo, proprio perché esulano dalla finalità principale sottesa al *whistleblowing*, tali ipotesi non rientrano nell'ambito di operatività della novella del 2023<sup>19</sup>. Sennonché, una simile esclusione, sebbene coerente con la finalità dell'istituto, potrebbe generare incertezze interpretative qualora le rivendicazioni individuali si intreccino con il malfunzionamento organizzativo dell'ente, incrementando il rischio di esclusione di segnalazioni potenzialmente rilevanti.

---

<sup>17</sup> Si tratta delle ipotesi indicate ai commi 2-4 dell'art. 1 del decreto; al riguardo cfr. C. FOSSATI, *op. cit.*, 56.

<sup>18</sup> Cfr. art. 1, comma 2, lett. a), d.lgs. n. 24/2023, che appunto dispone che le tutele di cui al presente decreto non si applicano alle “*contestazioni, rivendicazioni o richieste legate ad un interesse di carattere personale del segnalante o della persona che ha sporto una denuncia all'autorità giudiziaria o contabile che attengono esclusivamente ai propri rapporti individuali di lavoro o di impiego pubblico, ovvero inerenti ai propri rapporti di lavoro o di impiego pubblico con le figure gerarchicamente sovraordinate*”; al riguardo, si veda Cass., 27 gennaio 2025, n. 1880, in *Il Sole 24 Ore*, con nota di G. BULGARINI D'ELCI, *Contrasti sul lavoro esclusi dal whistleblowing*, 2025, 37, resa nella causa di impugnazione della sanzione di sospensione irrogata nei confronti di un dipendente pubblico che, abusando del proprio ufficio, ha presentato segnalazioni contro un dirigente poi rivelatesi prive di fondamento. In questa sede, la Suprema corte ha colto l'occasione per precisare che il d.lgs. 24/2023 e le relative forme di protezione non sono applicabili alle denunce motivate da interessi personali o controversie instauratesi con colleghi o superiori, stabilendo il principio di diritto secondo cui in tali ipotesi debbono trovare applicazione altre procedure.

<sup>19</sup> Secondo parte della dottrina, infatti, il caso di esclusione di cui alla lett. a) dell'art. 1, comma 2 si traduce nell'intento del legislatore di voler escludere dal campo di applicazione della normativa in esame le ipotesi di segnalazione riguardanti il rapporto tra il datore di lavoro e il dipendente ovvero tra i dipendenti stessi, e pertanto non finalizzate alla prevenzione e repressione di fatti lesivi dell'interesse o dell'integrità dell'ente. Al riguardo, cfr. C. FOSSATI, *op. cit.*, 57; M. V. CACCIOLA, *op. cit.*, 33.

Alla luce di quanto disposto dal considerando n. 22 della Direttiva (UE) 2019/1937<sup>20</sup>, l'ANAC stessa ha affermato che, nel panorama giuridico italiano, le segnalazioni aventi carattere personale debbono comunque essere valutate caso per caso, posto che deve essere garantita la tutela in tutti i casi in cui le denunce medesime risultino collegate, o comunque ricollegabili, alla violazione di regole procedurali interne all'organizzazione, in grado di per sé di rivelare un malfunzionamento dell'ente medesimo, e questo in quanto non è richiesto, infatti, che la segnalazione avvenga nell'esclusivo interesse dell'impresa<sup>21</sup>. Pertanto, ai fini della prevenzione e della lotta alla corruzione, laddove, nell'ambito di una segnalazione, all'interesse pubblico all'integrità dell'ente si affianchi l'interesse privato del *whistleblower*, si ritiene in ogni caso tanto opportuno quanto necessario salvaguardare il segnalante, prescindendo dunque dagli eventuali vantaggi che egli potrebbe trarre a livello individuale<sup>22</sup>.

Un secondo caso di preclusione riguarda, invece, i casi di segnalazione di violazioni disciplinate da regolamentazioni già esistenti a livello nazionale od europeo, e ciò al fine di garantire il rispetto delle disposizioni vigenti, evitando al contempo che si registrino sovrapposizioni tra i numerosi provvedimenti normativi<sup>23</sup>. Accanto alle suddette esclusioni, si collocano poi i divieti espressi volti a preservare e tutelare settori ordinamentali particolarmente sensibili, rispetto ai quali il legislatore ha ritenuto opportuno evitare di sovrapporre la disciplina in esame: è esclusa, infatti, l'applicazione del d.lgs. 24/2023 a denunce in materia di sicurezza nazionale, nonché agli appalti relativi ad aspetti di difesa o di sicurezza nazionale, e cioè ai contratti che vengono aggiudicati in quei settori<sup>24</sup>.

---

<sup>20</sup> Il considerando n. 22, dir. 2019/1937/UE ha contemplato la possibilità per ciascuno Stato membro di trattare, nell'ambito di procedure *whistleblowing* già attive, le eventuali segnalazioni aventi ad oggetto conflitti interpersonali tra il segnalante e un altro lavoratore.

<sup>21</sup> Cfr. Delibera ANAC, n. 311/2023, in [www.anticorruzione.it](http://www.anticorruzione.it).

<sup>22</sup> A. UBALDI, *Ambito di applicazione oggettivo e soggettivo della nuova disciplina del whistleblowing*, in D. TAMBASCO (a cura di), *La nuova disciplina del whistleblowing dopo il D.lgs. n. 24/2023*, Milano, 2023, 11.

<sup>23</sup> Il d.lgs. n. 24/2023 non può applicarsi nei confronti delle segnalazioni già oggetto di disciplina da parte di atti europei o disposizioni nazionali in vigore. Cfr. lett. b) dell'art. 1, comma 2: "*le segnalazioni di violazioni laddove già disciplinate in via obbligatoria dagli atti dell'Unione europea o nazionali [...] che costituiscono attuazione degli atti dell'Unione [...]*". Si pensi, a titolo di esempio, alle procedure di segnalazione in materia di abusi di mercato previste dal Regolamento (UE) 596/2014 o a quelle previste dal d.lgs. n. 58/1998 in materia di intermediazione finanziaria; cfr. Delibera ANAC, n. 311/2023.

<sup>24</sup> Trattasi, in particolare, degli appalti pubblici di cui all'art. 15 della dir. 2014/24/UE, degli appalti nei settori dell'erogazione di acqua, energia elettrica, trasporti e servizi postali ex art. 24 della Direttiva (UE)

Le ulteriori esclusioni dettate dal terzo comma dell'art. 1 rivestono una essenziale funzione di garanzia dell'ordine e dei principi costituzionali, salvaguardando aree protette da vincoli di segretezza o di autonomia funzionale, in considerazione dell'importanza di taluni rapporti fiduciari e delle procedure di deliberazione giudiziale. In primo luogo, il legislatore ha sottratto dall'ambito oggettivo di applicazione le c.d. "informazioni classificate", cioè attività, documenti o cose cui sia stata apposta una classifica di segretezza per motivi di sicurezza, allo scopo di circoscrivere il contenuto di tali informazioni ai soli soggetti autorizzati al relativo accesso. Vengono, inoltre, esulati dal campo di applicazione i segreti professionali medico e legale, al fine di mantenere riservate le comunicazioni che intervengono tra tali professionisti e i relativi clienti, nonché le pronunce degli organi giurisdizionali, cosicché sia salvaguardata la libertà e l'autonomia dei magistrati<sup>25</sup>.

Infine, ulteriori preclusioni sono previste all'ultimo comma dell'art. 1, ai sensi del quale, a prescindere dall'ambito oggettivo di operatività, l'applicazione delle tutele di cui al d.lgs. 24/2023 è del tutto esclusa in determinati settori ritenuti appunto cruciali e ai quali sono applicate normative *ad hoc*. Si tratta, più precisamente, delle disposizioni di diritto processuale penale, con particolare riferimento all'art. 329 c.p.p. in materia di obbligo di segretezza delle indagini; delle norme sull'autonomia e sull'indipendenza dei magistrati, nonché di quelle relative alle funzioni ed attribuzioni del Consiglio superiore della magistratura; delle regolamentazioni in ambito di difesa nazionale e di ordine e sicurezza pubblica; e, infine, della disciplina relativa ai diritti sindacali riconosciuti ai lavoratori – quali quello di consultazione, di repressione della condotta antisindacale, di stipulazione dei contratti collettivi, e così via.

In conclusione, può dirsi che la previsione espressa di escludere le suddette fattispecie dall'ambito applicativo della disciplina del *whistleblowing*, così come riformata con il decreto del 2023, trova il proprio fondamento nell'intento del legislatore di promuovere e garantire, da un lato, la segnalazione delle infrazioni di norme comunitarie o di diritto interno di cui il denunciante è venuto a conoscenza nel contesto lavorativo e, dall'altro, nell'obiettivo di evitare che alle tutele *ad hoc* già esistenti in

---

2014/25 e, infine, agli appalti di lavoro, forniture e servizi nel settore della difesa e della sicurezza previsti dall'art. 13 della Direttiva (UE) 2009/81; al riguardo, cfr. Delibera ANAC, n. 311/2023.

<sup>25</sup> Cfr. Delibera ANAC, n. 311/2023.

determinati settori giuridici possa sovrapporsi, interferendo, la disciplina del *whistleblowing*.

In ultima analisi, sebbene il d.lgs. n. 24/2023 abbia compiuto un rilevante sforzo di delimitazione dell'ambito oggettivo di tutela e nonostante le precisazioni fornite dall'ANAC, tramite l'elaborazione di apposite linee guida, e le prassi sviluppatesi in materia, è inevitabile che la concreta estensione della protezione offerta dal decreto dovrà essere modellata dalla giurisprudenza, chiamata appunto a bilanciare di volta in volta l'interesse pubblico alla rivelazione degli illeciti con le esigenze di certezza e proporzionalità proprie di ogni ordinamento democratico. Proprio perché chiamato a pronunciarsi sulle singole fattispecie, soltanto il giudice potrà incidere significativamente nella determinazione della portata oggettiva della disciplina del *whistleblowing*, valutando caso per caso se ciascuna segnalazione sia o meno meritevole di protezione<sup>26</sup>.

### 3. *L'ambito soggettivo di applicazione*

Con il d.lgs. n. 24/2023 il legislatore italiano ha introdotto un sistema unitario e armonizzato di protezione del *whistleblower*, superando il precedente dualismo normativo tra settore pubblico e privato. L'ambito soggettivo di applicazione del nuovo decreto si fonda su una visione allargata e inclusiva del concetto di segnalante e di soggetto tutelato, estendendo le garanzie anche a categorie prima escluse o solo parzialmente protette.

In origine, invece, la normativa italiana prevedeva un sistema assai più ristretto: gli unici soggetti cui, denunciando condotte illecite di cui avessero avuto contezza nel contesto lavorativo, era assicurata una tutela da parte dell'ordinamento erano i dipendenti pubblici<sup>27</sup>. Con l'introduzione della successiva L. n. 179/2017, l'operatività dell'istituto è stata finalmente estesa anche ai lavoratori di enti privati purché dotati di modelli di organizzazione e gestione<sup>28</sup>. Pur rappresentando un primo passo significativo verso l'ampliamento della tutela ai lavoratori privati, il sistema introdotto nel 2017 continuava

---

<sup>26</sup> S. VENTULLO, *Decreto attuativo della Direttiva Whistleblowing: criticità nella definizione dell'ambito applicativo*, in *Giurisprudenza Penale Web*, 12, 2022, 4.

<sup>27</sup> R. CANTONE, *La tutela del whistleblower: l'art. 54-bis del d.lgs. n. 165/2001 (art. 1, comma 51)*, in *La legge anticorruzione: prevenzione e repressione della corruzione* a cura di B.G. MATTARELLA, M. PELLISERO, Torino, 2013, 246 e ss.

<sup>28</sup> V. CUNEO, *Whistleblowing: l'impianto normativo introdotto dal d. legisl. 10 marzo 2023, n. 24*, in *Studium Iuris*, 3, 2024, 311.

a mostrare gravi limiti, dovuti soprattutto, alla frammentarietà tra i due settori nonché alla disomogeneità dei regimi di protezione applicabili<sup>29</sup>.

Ai fini del superamento di un sistema problematico e disuniforme, il legislatore ha optato per l'introduzione, attraverso l'intervento del 2023, di una soluzione che potesse garantire l'omogeneità delle tutele in materia, prescindendo dunque dalla natura pubblica o privata degli enti, e ciò attraverso la previsione dell'obbligo in capo a ciascuna organizzazione di istituire un canale di segnalazione interno ed uno sussidiario esterno con l'obiettivo di intensificare la salvaguardia della riservatezza dell'identità del *whistleblower* e, al contempo, rafforzare le misure di tutela<sup>30</sup>. A ciò si aggiunga un'ulteriore novità prevista con la riforma del 2023, ossia l'ampliamento del novero delle persone fisiche che possono godere di protezione qualora segnalino un illecito od una irregolarità; tanto è vero che, ad oggi, seppur nel rispetto di talune eccezioni di matrice processuale, sono inclusi nell'ambito di applicazione del decreto anche quei soggetti che, seppure non siano parte della segnalazione, ne risultano indirettamente coinvolti per il peculiare rapporto che gli stessi intrattengono con il denunciante<sup>31</sup>. L'art. 3, d.lgs. n. 24/2023 ha il merito di aver tipizzato con chiarezza i soggetti destinatari della tutela, includendo non solo lavoratori subordinati, ma anche liberi professionisti, volontari, collaboratori, azionisti, persone in prova o ex dipendenti, nonché facilitatori e soggetti legati al *whistleblower* da vincoli di relazione o interdipendenza professionale<sup>32</sup>.

Tali importanti sviluppi evolutivi della normativa così introdotta deriverebbero, in sostanza, dalla nuova concezione dell'informatore formatasi in seno al legislatore europeo e, conseguentemente, a quello italiano: il segnalante appare, dunque, quale

---

<sup>29</sup> M. PALMISANO, *Società pubbliche e integrazione tra “modelli 231” e “modelli anticorruzione”*. Prospettive di comparazione con l'ordinamento francese, in *Il Nuovo Diritto delle Società*, 12, 2024, 2073.

<sup>30</sup> L. BARBIERI, *Whistleblowing: sistema di protezione delle persone, obblighi e procedure*, in *Diritto e Pratica del Lavoro*, 17, 2023, 1038.

<sup>31</sup> R. TONELLI, *Tutela dei lavoratori e ruolo delle organizzazioni sindacali nella disciplina del whistleblowing di cui al d.lgs. n. 24 del 2023*, in F. NICOLICCHIA (a cura di) *Etica aziendale e prevenzione del rischio reato. Una prospettiva interdisciplinare sul ‘whistleblowing’ riformato*, Napoli, 2023, 34.

<sup>32</sup> Sul punto, si veda A. RICCIO, *La segnalazione degli illeciti oltre il d.lgs. 10 marzo 2023, n. 24*, in F. MARINELLI, P. TOMASSETTI (a cura di), *Il diritto di whistleblowing: una lettura lavoristica*, Torino, 2025, 150, ove l'autore pone l'accento sull'ampliamento dell'ambito soggettivo di applicazione della novella del 2023, rilevando come la nozione di “lavoratore” sia stata significativamente estesa rispetto alla previgente disciplina, in linea peraltro con altre disposizioni normative. Tra queste, merita certamente menzione l'art. 20, lett. e), d.lgs. n. 81/2008 che, nel prevedere un obbligo di segnalazione in materia di salute e sicurezza, adotta una nozione ampia di lavoratore, comprensiva di tutti i soggetti che prestano attività lavorativa all'interno di enti pubblici o privati, indipendentemente dalla forma contrattuale adottata.

rilevante figura ai fini dell'implementazione delle politiche europee e statali tese al consolidamento della trasparenza e della responsabilità degli enti<sup>33</sup>. Può dirsi, dunque, che, rispetto al passato, il riformato istituto risulti maggiormente finalizzato alla concreta prevenzione e contrasto della malamministrazione degli enti, perseguendo il più ampio scopo di assicurare una effettiva tutela dei *whistleblowers*.

L'ampliamento soggettivo operato dalla riforma non solo risponde all'esigenza di coerenza con il quadro normativo europeo, ma riflette il riconoscimento del ruolo che ciascun soggetto, anche avente un ruolo marginale nel sistema di *whistleblowing*, può svolgere nei processi di segnalazione. Si assiste così al passaggio da una tutela pressoché selettiva ad una protezione partecipativa, coerente con una visione integrata del rischio organizzativo<sup>34</sup>.

### 3.1. *I destinatari della disciplina nel settore pubblico*

Rispetto al previgente sistema<sup>35</sup>, il d.lgs. n. 24/2023 ha ampliato significativamente la platea dei soggetti destinatari delle tutele, superando finalmente la rigida distinzione fondata esclusivamente sulla specifica natura del rapporto di lavoro. La protezione è ora riconosciuta anche in considerazione della situazione di debolezza e vulnerabilità in cui si trova il denunciante rispetto all'ente coinvolto.

La riforma intende salvaguardare la posizione di chi, per ragioni professionali o per il ruolo rivestito all'interno dell'ente, può venire a conoscenza di violazioni riguardanti quest'ultimo e subire, per tale motivo, atti ritorsivi per il solo fatto di aver segnalato tali irregolarità. Ne deriverebbe, dunque, che pure soggetti che non intrattengono un rapporto di lavoro in senso stretto con l'impresa presso cui il fatto è stato commesso possono ricevere in concreto la protezione di cui al d.lgs. n. 24/2023: si pensi,

---

<sup>33</sup> F. RAFFAELE, M. MANNA, *L'ambito di applicazione soggettivo*, in R. TORINO, E.M. TRIPODI (a cura di), *Il whistleblowing. Guida al d.lgs. 10 marzo 2023, n. 24*, Pisa, 2023, 43 e ss.

<sup>34</sup> M. PALMISANO, *op. cit.*, 2075.

<sup>35</sup> Mentre nel settore pubblico, la L. n. 179/2017 prevedeva che le tutele in materia di *whistleblowing* risultavano applicabili nei confronti dei dipendenti pubblici e dei lavoratori e collaboratori delle imprese fornitrici di beni e servizi che realizzano opere in favore della P.A., nel settore privato la titolarità soggettiva risultava assai ristretta: potevano, infatti, denunciare le violazioni di cui venissero a conoscenza soltanto i dipendenti, gli apicali e i collaboratori degli enti che avessero adottato un Modello 231, così come precisato nel precedente §3.

ad esempio, ai casi previsti dall'art. 3, comma 4, ossia i lavoratori in prova ovvero le persone coinvolte nelle fasi precontrattuali di selezione del personale<sup>36</sup>.

Diversamente dalla dicotomia che caratterizzava il sistema previgente di cui alla L. n. 179/2017, il decreto del 2023 ha introdotto una disciplina unitaria per entrambi i settori, pubblico e privato, pur mantenendo alcune distinzioni in base al tipo di ente. L'ambito di applicazione soggettivo della disciplina in esame è ideato sulla base di criteri e parametri che mutano in forza della realtà in cui ci si trova, tanto è vero che, a seconda del tipo di organizzazione considerato, possono rilevare tutte o solo alcune delle ipotesi di violazione di cui *supra*<sup>37</sup>.

Anzitutto, con specifico riferimento al contesto pubblico, il nuovo d.lgs. 24/2023, le cui disposizioni hanno iniziato a produrre effetti a decorrere dal 15 luglio 2023, contempla non soltanto le Pubbliche Amministrazioni e i relativi dipendenti, ma altresì soggetti che, seppure terzi rispetto all'azienda, entrano in contatto diretto con quest'ultima e, in ragione di ciò, si considerano anch'essi meritevoli di tutela<sup>38</sup>. Rientrano tra i "soggetti del settore pubblico", ai sensi dell'art. 2, comma 1, lett. p)<sup>39</sup>, non solo le amministrazioni in senso stretto ex art. 1, comma 2, d.lgs. n. 165/2001, ovverosia le amministrazioni statali<sup>40</sup>, ma anche le Autorità amministrative indipendenti di garanzia, di vigilanza o di regolazione<sup>41</sup>, gli enti pubblici economici, le società a controllo pubblico

---

<sup>36</sup> R. TONELLI, *op. cit.*, 35.

<sup>37</sup> V. CUNEO, *op. cit.*, 311.

<sup>38</sup> F. CONSORTE, *La nuova disciplina in materia di whistleblowing tra punti di forza e criticità*, in *Responsabilità civile e previdenza*, 2, 2024, 708.

<sup>39</sup> Cfr. art. 2, comma 1, lett. p), d.lgs. n. 24/2023, ai sensi del quale i soggetti del settore pubblico sono: "le amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, le autorità amministrative indipendenti di garanzia, vigilanza o regolazione, gli enti pubblici economici, gli organismi di diritto pubblico di cui all'articolo 3, comma 1, lettera d), del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, i concessionari di pubblico servizio, le società a controllo pubblico e le società in house, così come definite, rispettivamente, dall'articolo 2, comma 1, lettere m) e o), del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175, anche se quotate".

<sup>40</sup> Con il termine generico amministrazioni statali ci si riferisce, invero, ad una serie di soggetti, in particolare: istituti e scuole di ogni ordine e grado; istituzioni educative ed universitarie; Istituti autonomi case popolari; Camere di commercio, dell'industria, dell'artigianato, dell'agricoltura e relative associazioni; enti dello Stato ad ordinamento autonomo; Regioni, Province, Comuni, Comunità montane e loro associazioni; enti pubblici non economici; enti del Sistema sanitario nazionale; ARAN; CONI; Agenzie fiscali ex d.l. n. 200/1999.

<sup>41</sup> Il presente novero ricomprende, in particolare, soggetti quali AGCM, CONSOB, IVASS, Banca d'Italia, Autorità di regolazione dei trasporti, ARERA, AGCOM, ANAC, Garante privacy, COVIP, Commissione Garanzia Sciopero.

ex art. 2, comma 1, lett. m), d.lgs. n. 175/2016 (quotate e non)<sup>42</sup>, le società *in house* definite ai sensi dell'art. 2, comma 1, lett. o), d.lgs. n. 175/2016<sup>43</sup> (anche se quotate), nonché gli organismi di diritto pubblico di cui al d.lgs. n. 26/2023<sup>44</sup> e, infine, i concessionari di pubblico servizio<sup>45</sup>.

Alla luce della definizione relativa ai soggetti del settore pubblico, l'art. 3, comma 1, del d.lgs. n. 24 del 2023 si pone poi l'obiettivo di individuare tutti quei soggetti nei confronti dei quali, avendo presentato segnalazioni interne o esterne, ovvero denunce all'autorità giudiziaria o contabile o, ancora, divulgazioni pubbliche aventi ad oggetto informazioni relative alle ipotesi di violazione di cui all'art. 2, comma 1, lett. a)<sup>46</sup>, debbono garantirsi le tutele in materia di *whistleblowing*.

È evidente il vasto ampliamento, in ragione della riforma del 2023, che ha subito il novero dei destinatari delle tutele nel contesto pubblico. Come anticipato, infatti, rispetto alla previgente normativa, l'applicabilità delle tutele è stata estesa anche ad ulteriori soggetti, in particolare: i lavoratori subordinati degli organismi di diritto pubblico e dei concessionari di pubblico servizio; il personale di organizzazioni del settore privato, nonché i lavoratori autonomi e i collaboratori coordinati e continuativi che prestano

---

<sup>42</sup> Cfr. art. 2, comma 1, lett. m), d.lgs. n. 175/2016, ai sensi del quale le “società a controllo pubblico” debbono intendersi quali società in cui una o più P.A. esercita poteri di controllo, ossia la situazione di cui all'art. 2359 c.c. ovvero quando per le decisioni finanziarie e gestionali strategiche relative all'attività sociale è richiesto il consenso unanime di tutte le parti che condividono il controllo.

<sup>43</sup> Cfr. art. 2, comma 1, lett. o), d.lgs. n. 175/2016, ai sensi del quale le “società *in house*” si caratterizzano per il fatto che su di esse viene esercitato un controllo analogo da parte di un'amministrazione statale, laddove per “controllo analogo congiunto”, così come definita dalla lett. c) dell'art. 2, comma 1, d.lgs. 175/2016, si intende la situazione in cui la P.A., congiuntamente con altre amministrazioni, esercita su una società “*un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi*”. Sul punto, parte della dottrina si è espressa nel senso di riconoscere le società *in house* quali vere e proprie amministrazioni pubbliche, in quanto “*longa manus degli enti pubblici azionisti*”, senza che ciò possa comportare una deroga alle generali regole di diritto societario; al riguardo, cfr. Cass., sez. un., 25 novembre 2013, n. 26283, in *Foro Amministrativo*, 10, 2014, 2508, con nota di M. DI LULLO.

<sup>44</sup> Cfr. art. 1, lett. e), dell'allegato 1 del d.lgs. n. 26/2023, ai sensi del quale può assurgere ad “organismo di diritto pubblico” qualsiasi soggetto, anche avente natura societaria, che presenti i seguenti caratteri: che presenti capacità giuridica; che la sua costituzione sia finalizzata al soddisfacimento di esigenze di carattere generale, senza che siano svolte attività industriali o commerciali; che l'attività svolta sia finanziata in modo maggioritario dallo Stato, dagli enti pubblici territoriali o da altri organismi di diritto pubblico, ovvero che la relativa gestione sia soggetta al controllo di questi ultimi, o ancora che il relativo organo di amministrazione, di direzione o di vigilanza sia costituito da membri dei quali più della metà è designato dallo Stato, dagli enti pubblici territoriali o da altri organismi di diritto pubblico.

<sup>45</sup> Trattasi, cioè, di soggetti affidatari esterni della pubblica amministrazione che collaborano con quest'ultima ai fini della gestione di un pubblico servizio con assunzione in capo al concessionario del rischio di domanda; per una definizione più completa, si rimanda a Cons. Stato, 22 marzo 2021, n. 2426, in *Giustizia Amministrativa*, 2021.

<sup>46</sup> Si rinvia al §2, ove si è affrontato il tema della portata oggettiva del d.lgs. n. 24/2023.

attività presso enti del settore pubblico; i liberi professionisti e i consulenti che svolgono le proprie funzioni presso soggetti del settore pubblico o privato; gli azionisti; le persone con funzioni di amministrazione, direzione, controllo, vigilanza, o rappresentanza, e ciò anche qualora tali attività siano svolte presso soggetti pubblici o privati<sup>47</sup>.

Si osserva, in particolare, che il generico riferimento operato dall'art. 3, comma 3, lett. b), d.lgs. n. 24/2023 alla categoria degli enti di diritto privato in controllo pubblico ex art. 2359 c.c. comporta, in concreto, una innegabile attrazione delle organizzazioni diverse da quelle sinora prese in considerazione nell'ambito della definizione normativa dei soggetti del settore pubblico, con conseguente applicabilità nei loro confronti delle relative disposizioni normative. Per la loro individuazione, l'ANAC si è espressa sostenendo la possibilità di rinviare direttamente all'art. 2-bis, comma 2, lett. c), d.lgs. n. 33/2013, ossia la normativa in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza; ne consegue, pertanto, che in detto novero sono incluse le associazioni, fondazioni ed enti di diritto privato, anche privi di personalità giuridica, con bilancio superiore a cinquecentomila euro e la cui attività sia stata finanziata da P.A. per almeno due esercizi finanziari nell'ultimo triennio, sempreché l'insieme dei titolari o dei componenti dell'organo di amministrazione o di indirizzo sia stato designato da Amministrazioni pubbliche<sup>48</sup>.

A completamento del quadro di riferimento si pone, peraltro, la previsione di cui al comma quarto<sup>49</sup> del predetto art. 3, mediante cui tra i destinatari delle tutele in esame sono stati ricompresi pure quei soggetti che abbiano segnalato, divulgato pubblicamente, oppure denunciato all'autorità giudiziaria o contabile le violazioni di cui sono venuti a conoscenza nell'ambito del periodo di prova ovvero durante lo svolgimento del periodo di prova. Al riguardo, è stato precisato che, purché le notizie relative all'illecito siano state ottenute nel corso del rapporto di lavoro, il *whistleblower* può effettuare una segnalazione anche a seguito dello scioglimento del rapporto di lavoro.

---

<sup>47</sup> F. RAFFAELE, M. MANNA, *op. cit.*, 48.

<sup>48</sup> Cfr. Delibera ANAC, n. 311/ 2023, in particolare approfondimento n. 1 – “*Approfondimenti ambito soggettivo – Gli enti del settore pubblico §1.1*”.

<sup>49</sup> Cfr. Art. 3, comma 4, d.lgs. n. 24/2023, in base a cui “*la tutela delle persone segnalanti [...] si applica anche qualora la segnalazione [...] avvenga nei seguenti casi: a) quando il rapporto giuridico di cui al comma 3 non è ancora iniziato, se le informazioni sulle violazioni sono state acquisite durante il processo di selezione o in altre fasi precontrattuali; b) durante il periodo di prova; c) successivamente allo scioglimento del rapporto giuridico se le informazioni sulle violazioni sono state acquisite nel corso del rapporto stesso.*”

Si osserva dunque come, nel settore pubblico, la portata soggettiva della normativa in materia si sia largamente ampliata, potendo essa applicarsi, infatti, ad un vasto novero di soggetti che, nella L. n. 179/2017, non venivano in alcun modo ricompresi. In questo scenario, la riforma del 2023 segna un decisivo passaggio ad una tutela centrata esclusivamente sul contratto di lavoro dipendente ad una protezione fondata sull'effettiva esposizione al rischio di ritorsione, che assurge pertanto a criterio di riferimento dell'intervento normativo. La portata innovativa del nuovo decreto si misura nella circostanza che le tutele previste sono state estese anche nei confronti di soggetti che, seppure non lavoratori dipendenti *stricto sensu*, si trovano in una “*situazione di asimmetria di potere*”<sup>50</sup>: pur non trattandosi di lavoratori dipendenti in senso stretto, tali figure operano in condizioni di squilibrio contrattuale o di subordinazione funzionale, che li espongono al rischio di ritorsione.

### 3.2. *Segue: nel settore privato*

Come già evidenziato, nell'attuare la citata direttiva europea, il legislatore italiano ha voluto modellare “*su di un calco unitario*”<sup>51</sup> le tutele in materia di *whistleblowing*, rimaste sino a quel momento divise tra loro. Nel settore privato, la portata soggettiva della previgente normativa risultava alquanto ristretta e non certamente esauriente: del resto, le misure di protezione in favore dei *whistleblowers* privati erano garantite solo laddove l'ente di appartenenza avesse adottato i modelli di gestione e controllo di cui al d.lgs. n. 231/2001 e purché le segnalazioni effettuate avessero ad oggetto le violazioni riferibili all'elenco dei reati presupposto.

Con la riforma, l'ambito applicativo soggettivo nel settore privato è stato profondamente ristrutturato, estendendo gli obblighi organizzativi e delle tutele previste anche oltre le imprese soggette alla normativa 231. Se in passato tra gli enti cui venivano applicate le tutele di cui alla L. n. 179/2017 erano contemplate esclusivamente le organizzazioni fornitrici di beni o servizi e che realizzavano opere in favore della P.A., nonché le imprese nei confronti delle quali trovava applicazione il menzionato d.lgs. n.

---

<sup>50</sup> V.M. DONINI, *Il decreto legislativo 24/2023: reale innalzamento delle tutele del whistleblower oppure un'occasione mancata? Un'analisi critica e comparatistica*, in *Lavoro Diritti Europa*, 3, 2024, 5.

<sup>51</sup> M.M. MORELLI, M. ROSI, *Whistleblowing: al via la nuova disciplina tra potenziali criticità e rinnovati quesiti operativi*, in *La Responsabilità amministrativa delle società e degli enti*, 3, 2023, 107.

231/2001, oggi il panorama è completamente mutato, con il principale intento di unificare e, dunque, parificare la disciplina dei due settori, specialmente dal punto di vista delle tutele offerte<sup>52</sup>.

A tal proposito, l'impostazione adottata nel settore privato si è rivelata assai più articolata rispetto alla regolamentazione del pubblico impiego; tanto è vero che, allo scopo di permettere alle aziende private, in particolare alle realtà di piccole dimensioni, di uniformarsi e adattarsi alla nuova disciplina, il decreto ha iniziato a produrre effetti in periodi differenti<sup>53</sup>. Rivolgendo l'attenzione all'art. 2, comma 1, lett. q)<sup>54</sup>, che fornisce la definizione di "soggetti del settore privato", emerge chiaramente l'ampia portata della riforma, che ha il merito di identificato accuratamente identificato i destinatari della disciplina sulla base di presupposti tra loro alternativi: la dimensione occupazionale, il settore di attività<sup>55</sup> e, infine, l'adozione del Modello di organizzazione e gestione di cui al d.lgs. n. 231/2001. Ne consegue, dunque, che le modalità che dovranno essere seguite per l'effettuazione di una segnalazione saranno diverse a seconda della tipologia di organizzazione cui appartiene il segnalante<sup>56</sup>.

In primo luogo, nel campo di applicazione della normativa rientrano tutte le imprese private che, nell'ultimo anno, abbiano in media impiegato almeno cinquanta

---

<sup>52</sup> F. RAFFAELE, M. MANNA, *op. cit.*, 49.

<sup>53</sup> Ai sensi dell'art. 24 d.lgs. n. 24/2023, infatti, gli enti privati che avessero impiegato, nell'ultimo anno solare precedente all'entrata in vigore della riforma, una media di lavoratori subordinati con contratto a tempo determinato o indeterminato sino a 249, hanno dovuto implementare il canale di segnalazione interna a partire dal 17 dicembre 2023, a differenza invece delle P.A. e delle organizzazioni private con una media di personale dipendente superiore a 249, per i quali gli obblighi del d.lgs. n. 24/2023 hanno avuto effetto da prima, a partire dal 15 luglio 2023. Al riguardo, cfr. F. CONSORTE, *op. cit.*, 709.

<sup>54</sup> Cfr. art. 2, comma 1, lett. q), d.lgs. n. 24/2023, ai sensi del quale i soggetti del settore privato, "diversi da quelli rientranti nella definizione di soggetti del settore pubblico" di cui alla lett. p) dell'art. 2, comma 1, supra analizzata, "1) hanno impiegato, nell'ultimo anno, la media di almeno cinquanta lavoratori subordinati con contratti di lavoro a tempo indeterminato o determinato; 2) rientrano nell'ambito di applicazione degli atti dell'Unione [...], anche se nell'ultimo anno non hanno raggiunto la media di lavoratori subordinati di cui al numero 1); 3) sono diversi dai soggetti di cui al numero 2), rientrano nell'ambito di applicazione del decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231, e adottano modelli di organizzazione e gestione ivi previsti, anche se nell'ultimo anno non hanno raggiunto la meda di lavoratori subordinati di cui al numero 1)".

<sup>55</sup> Alcuni interpreti hanno definito questo criterio come un requisito "ratione materiae"; sul punto, cfr. A. SILVERIO, *Le architravi della disciplina del whistleblowing delineata dal D.Lgs. n. 24/2023: ambiti di applicazione e canali di segnalazione*, in E. BUSUITO, M.E. PORCARO, A. SILVERIO (a cura di), *La nuova disciplina del whistleblowing*, Milano, 2023, 82.

<sup>56</sup> A. UBALDI, *Ambito di applicazione oggettivo e soggettivo della nuova disciplina del whistleblowing*, in D. TAMBASCO (a cura di), *La nuova disciplina del whistleblowing dopo il D.lgs. n. 24/2023*, Milano, 2023, 16.

lavoratori subordinati<sup>57</sup>, laddove la media occupazionale, calcolata tenuto conto sia dei contratti di lavoro subordinato a tempo indeterminato che di quelli a tempo determinato, è quella stabilita alla data del 31 dicembre dell'anno precedente a quello in corso<sup>58</sup>. In questa categoria, ai soggetti segnalanti è riconosciuta la possibilità di segnalare attraverso tutte le modalità previste – quindi, mediante denunce all'autorità pubblica o contabile, divulgazioni pubbliche ovvero segnalazioni interne o esterne –, purché esse riguardino informazioni relative a violazioni di diritto di derivazione unionale<sup>59</sup>.

Sono soggette alla disciplina in commento anche le imprese che, pur avendo impiegato meno di cinquanta dipendenti nell'ultimo, operano in ambiti considerati sensibili dal legislatore europeo<sup>60</sup>, appunto c.d. “euro-sensibili”<sup>61</sup>, quali quello dei servizi, prodotti e mercati finanziari, di prevenzione del riciclaggio e finanziamento del terrorismo, bancario, di sicurezza dei trasporti, di tutela dell'ambiente, e così via<sup>62</sup>. In questi casi, il dato occupazionale risulta del tutto irrilevante, poiché ciò che conta è la natura delle attività svolte dalle singole imprese e, conseguentemente, l'impatto che le stesse possono avere sui diversi settori indicati. Pertanto, le segnalazioni, che in ogni caso possono avvenire esclusivamente attraverso il canale interno istituito presso l'ente, sono circoscritte alle notizie concernenti condotte illecite ovvero alle violazioni dei modelli di organizzazione e gestione rilevanti ai sensi della normativa 231<sup>63</sup>.

Infine, sono soggette agli obblighi di cui al d.lgs. n. 24/2023 anche le imprese che, nell'ultimo anno abbiano impiegato una media di lavoratori subordinati pari almeno a cinquanta, purché si siano dotate di un MOG ai sensi e per gli effetti del d.lgs. n. 231/2001.

---

<sup>57</sup> L. TAMBURRO, *Il whistleblowing nella prospettiva europea: il rinnovato quadro regolativo*, in [www.rivistalabor.it](http://www.rivistalabor.it), 2023.

<sup>58</sup> Al riguardo, si precisa che la verifica relativa alla soglia occupazionale deve essere di volta in volta rinnovata, laddove intervenissero modifiche all'organico aziendale. Cfr. L. BARBIERI, A. MAMPRIN, *op. cit.*, IV.

<sup>59</sup> Più precisamente, ove ricorrano le ipotesi di cui all'art. 2, comma 1, lett. a), n. 3-6: trattasi, in generale, degli illeciti che rientrano nell'ambito di applicazione degli atti dell'Unione europea o, comunque, di derivazione europea; al riguardo, cfr. A. UBALDI, *op. cit.*, 16.

<sup>60</sup> Cfr. art. 3, comma 2, lett. b), d.lgs. n. 24/2023, che si riferisce appunto a quelle imprese private con meno di cinquanta dipendenti che configurano nell'ambito applicativo degli atti dell'Unione europea di cui alle parti I.B e II dell'Allegato al d.lgs. n. 24/2023

<sup>61</sup> Ambiti definiti tali in quanto oggetto di normazione euro-unitaria; cfr. A. SILVERIO, *op. cit.*, 82.

<sup>62</sup> F. BIANCOTTI, *Whistleblowing*, in *Pratica Lavoro*, 15, 2023, 2.

<sup>63</sup> Il riferimento è, in particolare, all'art. 2, comma 1, lett. a), n. 2 che, nel definire il concetto di “violazioni”, si afferma che esse possono consistere in “condotte illecite rilevanti ai sensi del decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231, o violazioni dei modelli di organizzazione e gestione ivi previsti, che non rientrano nei numeri 3), 4), 5), 6)”, di cui già si è detto in relazione al primo novero di enti ai quali sono garantite le tutele di cui al d.lgs. n. 24/2023. Al riguardo, cfr. A. UBALDI, *op. cit.*, 17.

Inoltre, dalla lettura della suddetta norma, emerge chiaramente che i *whistleblower* possano in tal caso segnalare, attraverso tutte le modalità previste, tanto gli illeciti rilevanti ai sensi della normativa in materia di responsabilità degli enti quanto le violazioni di diritto euro-comunitario<sup>64</sup>.

Con riguardo all'ambito soggettivo di applicazione della riforma del 2023, pare opportuno fare alcune considerazioni, soprattutto alla luce di quanto disposto dalla Direttiva (UE) 2019/1937. Difatti, tenuto conto in particolare del contenuto dell'art. 8 della direttiva<sup>65</sup>, nella trasposizione di quest'ultima, l'Italia ha optato per far ricadere l'obbligo di introdurre e predisporre i canali interni di segnalazione in capo a ciascun ente privato, persino quelli di piccola-media dimensione, che abbia adottato un modello di organizzazione, gestione e controllo.

Dunque, prescindendo dagli interessi perseguiti dagli enti nello svolgimento delle relative attività, l'ordinamento italiano ha preferito non circoscrivere l'ambito di applicazione della riforma ai soli settori ritenuti sensibili, quali ad esempio l'ambiente o la salute pubblica<sup>66</sup>, e ciò al fine di assicurare le tutele in materia di *whistleblowing* anche nelle piccole e medie imprese, sempreché queste ultime abbiano implementato al loro interno sistemi di segnalazione *ad hoc*.

In conclusione, è indubbio che la recente riforma abbia il merito di aver esteso significativamente la tutela in favore dei denuncianti anche al tessuto delle imprese di più modeste dimensioni, ossia a quelle realtà produttive che occupano meno di cinquanta lavoratori. Trattasi, infatti, di un ampliamento avente portata non certamente trascurabile, espressione tra l'altro della volontà del legislatore di promuovere una cultura diffusa della legalità e dell'intento di consolidare, al contempo, un ambiente etico anche nelle strutture più piccole.

---

<sup>64</sup> Cfr. art. 3, comma 2, lett. b), che prevede che “Per i soggetti del settore privato, le disposizioni del presente decreto di applicano: b) per i soggetti di cui all'articolo 2, comma 1, lettera q), numero 3), alle persone di cui ai commi 3 o 4 che effettuano [...], se nell'ultimo anno hanno raggiunto la media di almeno cinquanta lavoratori subordinati con contratto di lavoro a tempo indeterminato o determinato, segnalazioni interne o esterne o divulgazioni pubbliche o denunce all'autorità giudiziaria o contabile anche delle informazioni delle violazioni di cui all'articolo 2, comma 1, lettera a), numeri 3), 4), 5) e 6).”.

<sup>65</sup> Non per caso, l'art. 8, par. 9, dir. 2019/1937/UE prevede che ciascuno Stato membro possa esonerare i comuni con meno di 10.000 abitanti o meno di 50 lavoratori, o gli altri soggetti previsti da tale disposizione che abbiano impiegato meno di 50 dipendenti, dall'obbligo di istituire i canali interni di segnalazione.

<sup>66</sup> Cfr. art. 8, par. 7, dir. 2019/1937/UE.

In ogni caso, non può ignorarsi che l'estensione di tutela gravi in maniera significativa su tali imprese, richiedendo loro un adeguamento strutturale che, seppure volto alla promozione della trasparenza e della legalità, può tradursi in concreto in un onere sproporzionato rispetto alle risorse disponibili<sup>67</sup>. In effetti, benché il legislatore abbia previsto, per gli enti di piccole dimensioni dotati di un MOG, una parziale mitigazione dell'ambito oggettivo delle segnalazioni, limitandolo per l'appunto alle condotte illecite rilevanti per la normativa in materia di responsabilità amministrativa degli enti alle violazioni dei modelli organizzativi adottati, ciò non è tuttavia sufficiente a ridurre in misura apprezzabile l'impatto degli oneri organizzativi derivanti dalla riforma. La scelta del legislatore di non prevedere meccanismi di supporto specifici per le piccole imprese potrebbe minare all'effettività dell'applicazione della norma in contesti organizzativi meno strutturati, alimentando così il rischio che gli obblighi formali restino inattuati od inefficaci. La complessità e il costo dell'implementazione delle misure richieste restano, infatti, elementi di criticità che rischiano di appesantire ulteriormente il già gravoso carico gestionale delle piccole realtà imprenditoriali, smascherando pertanto la persistenza delle problematiche che caratterizzavano, invero, la previgente normativa<sup>68</sup>.

### 3.3. *Il whistleblower e le persone diverse dal soggetto segnalante*

Dopo aver esaminato gli enti destinatari della riformata disciplina, nonché le relative novità e difficoltà, occorre a questo punto concentrare l'attenzione sul novero di soggetti che non solo sono legittimati a utilizzare i canali previsti per la segnalazione, ma risultano anche destinatari delle misure di protezione previste dal decreto. Alla luce di ciò, si distinguono i *whistleblower*, ovvero coloro che segnalano le violazioni di diritto comunitario e nazionale di cui sono venuti a conoscenza nel proprio contesto lavorativo<sup>69</sup>,

---

<sup>67</sup> Si pensi, a titolo di esempio, agli ostacoli che una PMI può incontrare nell'identificazione personale interno adeguatamente formato cui affidare la gestione autonoma dei canali di segnalazione, ovvero negli investimenti necessari al fine di garantire la conformità tecnologica dei canali ai requisiti di sicurezza e riservatezza imposti dalla nuova normativa. Cfr. A. SILVERIO, *op. cit.*, 84 e ss.

<sup>68</sup> G. COSSU, *Il diritto a segnalare: la nuova normativa in materia di whistleblowing: il Decreto Legislativo 10 marzo 2023, n. 24*, in *Lavoro Diritti Europa*, 2, 2023, 6 e ss.

<sup>69</sup> Laddove con l'espressione "*contesto lavorativo*" ci si riferisce alle funzioni e attività lavorative e professionali, sia attuali che passate, mediante cui un soggetto ottiene informazioni circa i comportamenti posti in essere da colleghi o dall'ente stesso in violazione delle disposizioni normative europee e interne, e ciò a prescindere dalla natura delle prestazioni di lavoro espletate, e nel cui ambito tale soggetto potrebbe rischiare di subire atti ritorsivi o discriminatori qualora effettui una segnalazione. Cfr. L. BARBIERI, A. MAMPRIN, *op. cit.*, V.

dalle persone fisiche e giuridiche in relazione alle quali la tutela in esame viene attuata, benché in misura temperata e in modo semplificato rispetto alla protezione assicurata ai primi, per il peculiare ruolo che essi assumono nell'ambito delle denunce effettuate ovvero in ragione del rapporto dagli stessi intrattenuto con il segnalante medesimo<sup>70</sup>.

Anzitutto, l'art. 3, comma 3, d.lgs. 24/2023 individua prontamente i soggetti cui è consentito presentare una segnalazione, ovvero questo che ha subito una effettiva estensione rispetto a quanto previsto dalla L. n. 179/2017, ricomprendendo infatti i lavoratori subordinati di Pubbliche Amministrazioni ex comma 2 dell'art. 1 d.lgs. n. 165/2001, di Autorità Amministrative indipendenti di garanzia, vigilanza o regolazione, nonché i dipendenti in regime di diritto pubblico di cui all'art. 3 d.lgs. n. 165/2001.

Nell'ambito della categoria inclusiva dei dipendenti con rapporto di lavoro pubblicistico, il Testo Unico sul Pubblico Impiego vi ingloba non soltanto i militari, il personale delle Forze di Polizia e del Corpo dei Vigili del fuoco, i diplomatici e prefetti, gli avvocati e procuratori dello Stato, i dirigenti penitenziari e i professori e ricercatori universitari, ma anche i magistrati ordinari, amministrativi e contabili. Tuttavia, secondo l'interpretazione dell'ANAC, gli appartenenti alla magistratura debbono escludersi dall'applicabilità delle norme in materia di *whistleblowing*, sebbene siano formalmente ricompresi nella categoria di cui al suddetto art. 3 T.U.P.I.

Al riguardo, infatti, preme evidenziare che, al fine di evitare indebite interferenze, la disciplina costituzionale che regola lo *status* giuridico della magistratura e che, al contempo, attribuisce competenze esclusive ai relativi organi di autogoverno impone una doverosa esclusione delle segnalazioni provenienti da magistrati o relative agli stessi, con la precisazione che, laddove le “soffiate” involgano profili di rilevanza penale o fiscale, l'ANAC stessa e gli altri soggetti pubblici o privati coinvolti dovranno trasmetterle direttamente alle autorità giudiziarie competenti. Di conseguenza, se le tutele contro le possibili ritorsioni saranno assicurate nei confronti dei dipendenti pubblici che abbiano segnalato illeciti commessi da magistrati, non potrà garantirsi lo stesso nell'ipotesi in cui un magistrato-segnalante abbia subito atti ritorsivi in ragione della denuncia effettuata. Tale carenza di tutela ha sollevato, tuttavia, numerose critiche dottrinali circa una possibile lesione del principio di eguaglianza nella fruizione delle tutele; per questa

---

<sup>70</sup> A. SILVERIO, *op. cit.*, 86.

ragione, si auspica che in futuro possano essere raggiunte vere e proprie intese con gli organi di autogoverno della magistratura ordinaria, amministrativa e contabile<sup>71</sup>.

Oltre ai lavoratori subordinati, la tutela si estende a numerose altre figure che, seppure non legate da un contratto di lavoro subordinato, possono venire a conoscenza di illeciti nel contesto lavorativo. Tra questi, vi sono i lavoratori autonomi<sup>72</sup>, i consulenti, i volontari e i tirocinanti, ivi inclusi i dottorandi e gli assegnisti di ricerca; gli azionisti, ovverosia persone fisiche che detengono azioni di una società pubblica o privata. Infine, le tutele di cui al d.lgs. n. 24/2023 debbono applicarsi anche nei confronti di coloro che svolgono ruoli amministrativi, direttivi, rappresentativi, di controllo o vigilanza all'interno della P.A. o di imprese private: seppure non necessariamente titolari di un rapporto organico, tali soggetti risultano comunque funzionalmente connessi all'ente presso cui si è verificata la violazione oggetto di segnalazione<sup>73</sup>.

Può qualificarsi come *whistleblower*, peraltro, colui che segnala, denuncia o divulga pubblicamente notizie relative ad un illecito od irregolarità non solo durante la vigenza del contratto lavorativo vero e proprio, ma anche successivamente alla cessazione di tale rapporto per naturale scadenza, dimissioni o licenziamento ovvero, ancora prima, nelle fasi precontrattuali, ossia nel corso delle selezioni del personale, del periodo di prova. Ciò rappresenta certamente una relevantissima novità in materia di *whistleblowing*, posto che la nozione così modificata si estende in maniera tale da inglobare tutte le possibili situazioni soggettive che possono verificarsi<sup>74</sup>.

In secondo luogo, occorre rilevare una ulteriore novità rispetto al sistema previgente. In ottemperanza a quanto previsto dalla Direttiva UE sul *whistleblowing*<sup>75</sup>, il

---

<sup>71</sup> Cfr. Delibera ANAC, n. 311/2023, nella parte di approfondimento dell'ambito soggettivo di applicazione.

<sup>72</sup> Trattasi di liberi professionisti che espletano le proprie funzioni presso enti pubblici o privati; in questo novero vi rientrano, tra l'altro, i prestatori d'opera ex artt. 2222 e ss. c.c., nonché i collaboratori coordinati e continuativi di cui all'art. 409 c.p.c. Può dirsi, in generale, prestando essi attività per soggetti del settore pubblico o privato, si trovano in una situazione che rende estremamente facile per loro reperire informazioni attinenti a eventuali illeciti perpetrati in tali enti.

<sup>73</sup> A. SILVERIO, *op. cit.*, 87.

<sup>74</sup> Cfr. art. 3, comma 4, d.lgs. n. 24/2023, in base al quale la protezione a favore dei *whistleblowers* deve garantirsi anche “a) quando il rapporto giuridico di cui al comma 3 non è ancora iniziato, se le informazioni sulle violazioni sono state acquisite durante il processo di selezione o in altre fasi precontrattuali; b) durante il periodo di prova; c) successivamente allo scioglimento del rapporto giuridico se le informazioni sulle violazioni sono state acquisite nel corso del rapporto stesso”. Sul punto, cfr. A. UBALDI, *op. cit.*, 19.

<sup>75</sup> Il riferimento è, in particolare, al considerando n. 37, dir. 2019/1937/UE, ove viene esplicitamente affermato che “la protezione dovrebbe essere concessa al maggior numero possibile di categorie di persone che, cittadini dell'Unione o di paesi terzi, per le loro attività professionali, indipendentemente dal tipo e se si tratti di attività remunerate o meno, hanno un accesso privilegiato a informazioni sulle violazioni che è

legislatore italiano ha, infatti, inteso estendere le misure di protezione predisposte in materia anche ad una serie di altri soggetti che, sebbene distinti dalla figura del segnalante, sono potenzialmente esposti a ritorsioni in ragione della segnalazione, denuncia o divulgazione pubblica effettuata. La *ratio* alla base di tale ampliamento è chiara: si vuole assicurare la facile e pronta emersione degli illeciti, evitando che l'azione ritorsiva possa colpire il segnalante e, al contempo, il contesto relazionale e professionale in cui lo stesso si trova, così da prevenire qualsiasi effetto dissuasivo indiretto<sup>76</sup>.

In particolare, l'art. 3, comma 5, d.lgs. n. 24/2023<sup>77</sup> stabilisce espressamente chi debba ricomprendersi nella categoria di persone fisiche che, per il peculiare ruolo che assumono nell'ambito del processo di segnalazione ovvero per il legame che li ricollega ai *whistleblowers* stessi, si considerano meritevoli delle tutele offerte in questo ambito e questo perché, negli effetti, si trovano in una posizione assistenziale vicina al segnalante medesimo. La suddetta disposizione si riferisce, innanzitutto, ai c.d. "facilitatori", a loro volta definiti dal decreto come soggetti che, lavorando nello stesso ambito lavorativo, prestano supporto in maniera riservata in favore del *whistleblower* fornendogli consulenza nell'iter di denuncia<sup>78</sup>. La protezione loro offerta si fonda, in particolare,

---

*nell'interesse del pubblico segnalare e che sono a rischio di ritorsioni in caso di segnalazioni"*, con la precisazione che ciascuno Stato membro ha il compito di garantire la stabilità della protezione in materia di *whistleblowing* prendendo in considerazione tutte le circostanze rilevanti, e non solo la natura del rapporto, e ciò al fine di coprire l'insieme delle persone collegate all'ente in cui la violazione ha avuto luogo. Il successivo considerando n. 39 stabilisce, infatti, che le tutele debbono essere altresì applicate nei confronti di persone fisiche che, pur non essendo lavoratori dipendenti in senso stretto di quel determinato ente, potrebbero nondimeno segnalare eventuali violazioni ivi commesse e, di conseguenza, trovarsi in una "situazione di vulnerabilità economica nell'ambito delle loro attività professionali". Al riguardo, si pensi, a titolo di esempio, ai fornitori nell'ambito della sicurezza dei prodotti: tali soggetti, di fatto, si trovano in una posizione assai vicina alle possibili pratiche illecite in sede di produzione, importazione o distribuzione dei singoli prodotti. Sul punto, rilevanza fondamentale assume, infine, il considerando n. 41, mediante cui il legislatore ha esteso le misure di protezione anche nei confronti di soggetti che potrebbero essere indirettamente coinvolti nella segnalazione, e ciò per il particolare rapporto che intrattengono con il segnalante: trattasi, in particolare, di facilitatori, colleghi ed ex colleghi, parenti, soggetti legati al segnalante, all'ente datore di lavoro ovvero ai clienti di questo. Al riguardo, cfr. M.E. PORCARO, *La direttiva europea sul whistleblowing e la sua attuazione in Italia: aspetti introduttivi del D.Lgs. n. 24/2023*, in E. BUSUITO, M.E. PORCARO, A. SILVERIO (a cura di), *La nuova disciplina del Whistleblowing*, Milano, 2023, 47.

<sup>76</sup> Cfr. Delibera ANAC, n. 311/2023, nella parte di approfondimento sull'ambito soggettivo di applicazione.

<sup>77</sup> Cfr. art. 3, comma 5, d.lgs. n. 24/2023, che stabilisce che, fermo quanto previsto dall'art. 17, commi 2-3, le tutele di cui al presente decreto trovano applicazione anche nei confronti di "a) *facilitatori*; b) *alle persone del medesimo contesto lavorativo della persona segnalante [...] e che sono legate ad essi da uno stabile legame affettivo o di parentela entro il quarto grado*; c) *ai colleghi di lavoro della persona segnalante [...], che lavorano nel medesimo contesto lavorativo della stessa e che hanno con detta persona un rapporto abituale e corrente*; d) *agli enti di proprietà della persona segnalante [...] o per i quali le stesse lavorano, nonché agli enti che operano nel medesimo contesto lavorativo delle predette persone*".

<sup>78</sup> L. BERETTA, *Whistleblowing: i nuovi obblighi*, in *Lavoro Diritti Europa*, 1, 2024, 6.

sull'esigenza di salvaguardare la riservatezza, tanto dell'identità quanto delle attività prestate a sostegno del segnalante, evitando in tal modo che la sua eventuale esposizione possa indirettamente smascherare la figura del *whistleblower* stesso.

Sul punto, è evidente che, affinché possano applicarsi nei confronti del facilitatore le misure di tutela in esame, occorre che sussistano determinati requisiti: per un verso, che egli fornisca assistenza in favore del denunciante durante la fase di segnalazione e, per l'altro, che faccia parte del medesimo contesto lavorativo. Vi rientrano, ad esempio, i colleghi di lavoro e i collaboratori esterni dell'ente, gli ex colleghi, purché abbiano, durante la vigenza del proprio contratto, assistito il *whistleblower*. Ciò si ricava, in particolare, dalla definizione stessa di "contesto lavorativo", di cui si è già detto, posto che essa concerne le attività lavorative o professionali sia presenti che passate<sup>79</sup>.

Una seconda sottocategoria si rinviene alla lett. b) dell'art. 3, comma 5, che appunto si riferisce a quelle persone fisiche appartenenti al medesimo contesto lavorativo dell'informatore, a questi legate in virtù di una relazione affettiva stabile, intesa come rapporto caratterizzato da continuità e condivisione di vita<sup>80</sup>, o di parentela entro il quarto grado. Anche in tale ipotesi, ai fini dell'estensione delle tutele in materia anche al soggetto non divulgatore, non basta che lo stesso operi nel medesimo ambito di lavoro, ma è richiesto che esista altresì un particolare legame tra tale persona fisica e il *whistleblower*. Si sottolinea, al riguardo, che le misure di tutela si applicano anche qualora la segnalazione sia stata effettuata in un momento successivo alla cessazione del rapporto lavorativo, a condizione però che le notizie inerenti alla violazione posta in essere siano state apprese durante la vigenza del contratto di lavoro<sup>81</sup>.

Il regime di protezione *ex d.lgs. n. 24/2023* si applica, inoltre, ai colleghi di lavoro che intrattengono con il segnalante un "*rapporto abituale e corrente*"<sup>82</sup>, ossia coloro che, al momento in cui viene segnalato, denunciato o divulgato pubblicamente un certo fatto, lavorino regolarmente con l'informatore, avendo con quest'ultimo rapporti non occasionali, ma appunto continuativi e di per sé idonei a creare una vicinanza tra tali due

---

<sup>79</sup> Cfr. art. 2, comma 1, lett. i), d.lgs. n. 24/2023.

<sup>80</sup> L'ANAC si è espressa sul punto ritenendo doverosa l'inclusione nell'ambito in esame di tutte le relazioni di natura affettiva che risultino stabili per durata e per condivisione di vita, e non soltanto quindi le fattispecie di convivenza di fatto. Cfr. Delibera ANAC, n. 311/2023, nella parte di approfondimento sull'ambito soggettivo di applicazione.

<sup>81</sup> L. BARBIERI, A. MAMPRIN, *op. cit.*, VI.

<sup>82</sup> Cfr. art. 3, comma 5, lett. c), d.lgs. n. 24/2023.

soggetti e, di conseguenza, a esporli a potenziali ritorsioni da parte dell'ente-datore di lavoro una volta effettuata una denuncia.

In una prospettiva organizzativa, le misure di protezione sono poi state estese anche agli enti di proprietà del *whistleblower*, a quelli presso cui questi lavora, nonché alle imprese che operano nel medesimo contesto lavorativo, così come sancito dalla lett. d) del citato art. 3, comma 5 del decreto, onde evitare che eventuali rappresaglie siano attuate nei confronti di persone giuridiche per questioni legate all'informatore.

Al riguardo, paiono opportune alcune precisazioni. In relazione alla prima ipotesi, preme evidenziare l'ampia interpretazione fornita da ANAC, secondo la quale il concetto di "proprietà" deve intendersi *lato sensu*, ricomprendendo cioè non soltanto gli enti di cui il *whistleblower* è effettivo titolare, ma anche quelli in cui possiede quote di partecipazione al capitale sociale tali da influenzarne in misura considerevole le decisioni. Simmetricamente, la protezione si estende pure agli enti presso cui il denunciante presta attività lavorativa, anche se non di sua proprietà, laddove tali imprese possano indirettamente subire atti di ritorsione, come ad esempio la cessazione di rapporti contrattuali<sup>83</sup>. Infine, risultano salvaguardati pure gli enti che svolgono attività nel "medesimo contesto lavorativo" del *whistleblower*, seppur in assenza di un diretto rapporto di proprietà o di lavoro con quest'ultimo. Tale previsione si giustifica nella misura in cui anche tra organizzazioni lavorative si sviluppano relazioni significative – tra le quali, ad esempio, emergono le ipotesi di protocolli di intesa e convenzioni tra P.A. e/o imprese private –, con la conseguenza che l'eventuale adozione di misure ritorsive da parte di una potrebbe colpire direttamente l'ente collegato all'informatore allo scopo ultimo di disincentivare in modo indiretto la segnalazione stessa.

Senonché, occorre comunque tenere in considerazione che il regime di protezione offerto ai soggetti sopra descritti risulta assai più circoscritto rispetto a quello assicurato al *whistleblower* vero e proprio, posto che il legislatore ha inteso escludere esplicitamente l'applicabilità nei loro confronti delle tutele di cui ai commi 2 e 3 dell'art. 17. Ciò significa che il meccanismo di inversione dell'onere probatorio in tema di ritorsioni e la presunzione di imputabilità del danno in capo alla persona segnalata operano esclusivamente nei confronti di colui che ha concretamente effettuato la

---

<sup>83</sup> A. SILVERIO, *op. cit.*, 93.

segnalazione, denuncia o divulgazione pubblica, e non anche in favore dei soggetti allo stesso più prossimi, così come individuati dall'art. 3, comma 5<sup>84</sup>.

Dinnanzi alle importanti novità introdotte in materia di *whistleblowing*, è fondamentale che le organizzazioni di lavoro chiariscano chi possa essere considerato *whistleblower* e chi, pur non effettuando segnalazioni, sia meritevole di tutela in ragione del peculiare ruolo da essi svolto nel processo di segnalazione o per il rapporto che li connette all'informatore. In conclusione, un tale aspetto informativo deve certamente essere tenuto in considerazione da parte degli enti, sia pubblici che privati, dal momento che, così facendo, eviterebbero o, quanto meno, potrebbero prevenire che soggetti a ciò non abilitati presentino denunce e, di conseguenza, l'impossibilità di offrire ad essi protezione<sup>85</sup>.

#### 4. *L'articolato sistema di segnalazione: efficienze e criticità operative*

La riforma introdotta con il d.lgs. n. 24/2023 ha significativamente innovato e ridefinito la struttura dei canali di segnalazioni in materia di *whistleblowing*, articolandola in una sequenza gerarchica progressiva. Un siffatto rigido sistema si espone, tuttavia, a diverse criticità, specialmente in relazione alla attuazione dello stesso da parte degli enti obbligati.

Il nuovo modello non permette più al segnalante una scelta libera ed incondizionata del canale da attivare, imponendo invece una sequenza rigidamente graduata su tre distinti livelli progressivi. Il primo di questi è il canale interno di segnalazione che deve essere implementato da ciascun ente pubblico o privato, secondo le procedure di cui all'art. 4 d.lgs. 24/2023, e ciò al fine di assicurare, anche fruendo di strumenti crittografati, la riservatezza dell'identità dei *whistleblowers*, dei soggetti segnalati, di tutti coloro che potrebbero potenzialmente essere coinvolti, nonché del contenuto e dei documenti allegati alla segnalazione stessa<sup>86</sup>. In alternativa, è altresì

---

<sup>84</sup> A. UBALDI, *op. cit.*, 20.

<sup>85</sup> M. PANSARELLA, *Il d.lgs. 24 del 10 marzo 2023 per il recepimento della direttiva sul whistleblowing (prima parte)*, in *La Responsabilità Amministrativa delle Società e degli Enti*, 2, 2023, 21.

<sup>86</sup> In particolare, il comma 1 del menzionato art. 4 recita espressamente che “*I soggetti del settore pubblico e [...] del settore privato, sentite le rappresentanze o le organizzazioni sindacali di cui all'art. 51 del decreto legislativo n. 81 del 2015, attivano, ai sensi del presente articolo, propri canali di segnalazione, che garantiscano, anche tramite il ricorso a strumenti di crittografia, la riservatezza dell'identità della persona segnalante, della persona coinvolta e della persona comunque menzionata nella segnalazione,*

previsto un canale esterno istituito presso l'ANAC, attingibile esclusivamente nelle ipotesi *ex art. 6, comma 1, lett. a), b), c), d)*. In ultima istanza, l'informatore ha la possibilità di procedere con la divulgazione pubblica la quale, consistendo nella diffusione delle informazioni di cui si è a conoscenza attraverso i c.d. *mass-media* nel rispetto dei limiti stabiliti dalla legge, rappresenta una delle principali novità introdotte con il nuovo decreto<sup>87</sup>.

Resta ferma, in ogni caso, la facoltà per il *whistleblower* di rivolgersi all'autorità giudiziaria o contabile, sebbene il decreto si limiti, in tal caso, ad un mero rinvio alla regolamentazione di cui al Codice di procedura penale, senza disciplinarne le modalità. In tal caso, occorre tenere in considerazione che il d.lgs. n. 24/2023 non disciplina in alcun modo le ipotesi di denuncia a dette autorità, operando invece un mero rinvio alla regolamentazione di cui al c.p.p. attraverso l'art. 1, comma 4<sup>88</sup>.

Pur tesa a privilegiare la gestione, per così dire, "domestica"<sup>89</sup> delle segnalazioni, una tale impostazione si traduce tuttavia nella pratica in un effettivo irrigidimento del sistema. La necessità di dover giustificare l'utilizzo e l'accesso, in alternativa al canale di segnalazione interno, a quelli successivi comporta di fatto un aggravio dell'onere probatorio posto a carico del segnalante, il quale è così tenuto a dimostrare l'inefficienza del primo livello o la sussistenza di rischi concreti di ritorsioni o malfunzionamenti<sup>90</sup>. Sennonché, ciò potrebbe determinare un vero e proprio disincentivo all'utilizzo dello strumento in esame, vanificando dunque la *ratio* fondamentale della disciplina: favorire l'emersione degli illeciti. L'effetto di questa impostazione si manifesta con particolare

---

*nonché del contenuto della segnalazione e della relativa documentazione. I modelli di organizzazione e di gestione [...] prevedono i canali di segnalazione di cui al presente decreto*".

<sup>87</sup> L'art. 2, comma 1, lett. f) definisce la divulgazione pubblica come l'atto di "rendere di pubblico dominio informazioni sulle violazioni tramite stampa o mezzi elettronici o comunque tramite mezzi di diffusione in grado di raggiungere un numero elevato di persone".

<sup>88</sup> Ai sensi e per gli effetti del quale "resta ferma l'applicazione delle norme del codice di procedura penale". Sono diversi gli autori che ritengono, infatti, che ciò sia perfettamente in linea con la scelta operata dal legislatore italiano; tra questi, si veda: R. CANTONE, *I riflessi penalistici*, in D. TAMBASCO (a cura di), *La nuova disciplina del whistleblowing dopo il D. Lgs. n. 24/2023*, 2023, Milano, 2023, 118; P. PARISI, *Dubbi amletici sui canali di segnalazione interna di whistleblowing*, in *Rivista di Diritto Amministrativo*, 4, 2024, 1849.

<sup>89</sup> Vale a dire *internamente* all'ente ove la segnalazione è stata presentata, affinché la questione sia risolta direttamente dai soggetti coinvolti, evitando dunque il ricorso ad autorità o, in generale, figure esterne; al riguardo, cfr. G. COSSU, L. VALLI, *Il whistleblowing: dalla Direttiva 1937/2019 al Decreto Legislativo 24/2023*, in *Federalismi.it*, 19, 2023, 174.

<sup>90</sup> G. ESCUROLLE, D. MONCALVO, *Le segnalazioni interne*, in R. TORINO, E.M. TRIPODI (a cura di), *Il whistleblowing. Guida al d.lgs. 10 marzo 2023, n. 24*, Pisa, 2023, 57.

evidenza nei contesti meno strutturati o caratterizzati da culture organizzative non particolarmente trasparenti, dove il *whistleblower*, pur consapevole della rilevanza della propria denuncia, potrebbe essere dissuaso dall'intraprendere il percorso formale a causa della complessità e delle incertezze applicative.

Un'ulteriore criticità concerne la pluralità delle modalità di attivazione del canale interno che, se da un lato amplia l'accessibilità, dall'altro grava sugli enti, soprattutto quelli di ridotte dimensioni, per oneri tecnici, operativi e finanziari; del resto, richiedendo l'utilizzo in via preferenziale di piattaforme informatiche o sistemi di messaggistica vocale. Sebbene questa previsione sia apparentemente orientata a garantire maggiore accessibilità, nella realtà si traduce in un appesantimento gestionale particolarmente gravoso per le imprese che, in concreto, si trovano sovente a fronteggiare rilevanti difficoltà ai fini dell'implementazione di detti canali<sup>91</sup>.

Nel contesto in cui si parla, non si può peraltro non menzionare la questione circa la sicurezza e la riservatezza delle persone coinvolte nella segnalazione. Se, infatti, da un lato i sistemi informatizzati garantiscono elevati standard di protezione, le modalità orali, pur formalmente consentite, espongono inevitabilmente a maggiori rischi di violazione della confidenzialità, vanificando la finalità di tutela del segnalante. Inoltre, l'adozione di una pluralità di canali rischia di creare incertezza anche tra i potenziali *whistleblowers*: questi potrebbero essere disorientati dalla frammentazione dei canali e dell'elevata complessità tecnologica delle piattaforme di segnalazione. Tale situazione potrebbe, paradossalmente, tradursi in una dissuasione dall'utilizzo del sistema, compromettendo l'efficacia delle politiche di emersione degli illeciti<sup>92</sup>.

Alla luce delle problematiche dei canali di segnalazione, non vi è chi non veda come il sistema delineato dal legislatore italiano, seppure in perfetta sintonia e coerenza con la cornice europea e, quanto meno a livello teorico, volto a garantire un percorso ordinato e sicuro per gli informatori, rischi di trasformarsi in una barriera procedurale che comprime la spontaneità della segnalazione, minando dunque all'effettività della protezione accordata. In definitiva, una maggior flessibilità nell'accesso ai canali alternativi, unita ad un adeguato supporto operativo agli enti più piccoli avrebbe potuto

---

<sup>91</sup> P. PARISI, *Dubbi amletici sui canali di segnalazione interna di whistleblowing*, cit., 1854 e ss.

<sup>92</sup> *Id.*, 1861.

rendere il sistema più accessibile ed efficace, favorendo così una cultura della trasparenza realmente condivisa.

#### 4.1. *I canali interni e la relativa gestione*

Il d.lgs. n. 24/2023 attribuisce un ruolo centrale, per non dire “*privilegiato*”<sup>93</sup>, ai canali interni di segnalazione, considerandoli infatti lo strumento primario per l'emersione tempestiva degli illeciti nei contesti organizzativi. In linea con la dir. 2019/1937/UE, il legislatore italiano ha rafforzato il ruolo dei canali interni, puntando sulla prossimità e tempestività di intervento, riconoscendo la capacità degli stessi di offrire un ambiente familiare al segnalante e, al contempo, di consentire una risposta organizzativa immediata e mirata<sup>94</sup>. Tale fiducia nella gestione di prossimità ha spinto il legislatore italiano ad intervenire puntualmente sul tema, delineando un modello di gestione e funzionamento non, comunque, privo di criticità<sup>95</sup>.

Ai sensi dell'art. 4, previo coinvolgimento delle rappresentanze sindacali *ex art.* 51 d.lgs. n. 81/2015<sup>96</sup>, i soggetti del settore pubblico e privato sono obbligati ad attivare canali interni di segnalazione idonei a garantire, anche attraverso mezzi tecnologici, la riservatezza dell'identità di segnalante, del segnalato e del contenuto della denuncia<sup>97</sup>. La *ratio* sottesa a tale previsione è duplice: se da un lato si vuole promuovere la tempestiva emersione delle condotte illecite attraverso strumenti accessibili e sicuri, dall'altro si tenta di assicurare che le denunce siano gestite da soggetti facenti parte del contesto lavorativo

---

<sup>93</sup> G. ESCUROLLE, D. MONCALVO, *op. cit.*, 57.

<sup>94</sup> Non a caso, l'art. 7, par. 2, dir. 1937/2019 che incoraggia la presentazione di segnalazioni attraverso canali interni, prima ancora di attivare quelli esterni, purché la violazione possa essere efficacemente gestita internamente e non vi siano in ogni caso rischi di ritorsione; a ciò si aggiunga il considerando n. 33 della dir. 1937/2019, secondo cui i *whistleblowers* si sentono di norma più a loro agio ad effettuare una segnalazione interna, a meno che non vi siano motivi tali per cui occorre adire i canali esterni, i quali dunque assumono un ruolo sussidiario. Cfr. M. MAGRI, *op. cit.*, 566.

<sup>95</sup> Alcuni autori ritengono addirittura che, al momento della trasposizione, il legislatore nazionale abbia mal interpretato il contenuto dell'art. 7 dir. 1937/2019, introducendo veri e propri criteri per l'effettuazione delle segnalazioni esterne. Cfr. G. FRASCHINI, *I canali di segnalazione interna*, in D. TAMBASCO (a cura di), *La nuova disciplina del whistleblowing dopo il D.lgs. n. 24/2023*, Milano, 2023, 22.

<sup>96</sup> Trattasi, più specificamente, delle associazioni sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale, le RSA di queste ultime, nonché le RSU. Ciò che occorre fare è informare queste ultime circa l'implementazione dei canali di gestione delle segnalazioni, anche al fine di ricevere consulenza al riguardo. Cfr. G. ESCUROLLE, D. MONCALVO, *op. cit.*, 61.

<sup>97</sup> L'obbligo di implementare detti canali è prescritto per tutti gli enti pubblici o privati di cui all'art. 3 d.lgs. n. 24/2023; al riguardo, si segnala che le organizzazioni private hanno inoltre il dovere di modificare i MOG, inserendovi le procedure di regolamentazione dei canali, così come confermato dall'ANAC nella Delibera n. 311/2023 ed enfatizzato dall'ultimo periodo dell'art. 4, comma 1, d.lgs. 24/2023.

in cui l'illecito ha avuto luogo, favorendo in tal modo interventi rapidi ed efficaci<sup>98</sup>. In ogni caso, sebbene ciascun ente sia libero di optare per lo strumento che riterrà più opportuno, in linea generale i canali interni consistono di norma in meccanismi tecnologici, facilmente utilizzabili e finalizzati a garantire la tempestiva comunicazione delle varie informazioni al soggetto cui è demandato il ricevimento<sup>99</sup>.

Ai fini dell'attivazione di detti canali, occorre in ogni caso che l'ente approvi formalmente un atto organizzativo *ad hoc* che ne specifichi i criteri di funzionamento, la struttura essenziale, nonché il soggetto responsabile della ricezione e gestione delle denunce. Tali procedure, poi, dovranno essere estese e divulgate internamente all'impresa, in modo tale che tutti i destinatari ne possano venire a conoscenza: solo così potranno considerarsi alla stregua dei regolamenti e delle prassi aziendali<sup>100</sup>.

Ai sensi del comma 2, è peraltro richiesto che la gestione del canale sia affidata a “una persona o un ufficio interno autonomo dedicato e con personale specificamente formato per la gestione del canale di segnalazione”<sup>101</sup> ovvero, in alternativa, è possibile esternalizzare detto ruolo ad un soggetto estraneo all'azienda, che sia indipendente e dotato delle necessarie competenze. In altre parole, occorre designare un soggetto responsabile, interno o esterno all'ente, per la procedura di ricevimento e gestione delle segnalazioni che presenti i seguenti requisiti: anzitutto, deve essere *autonomo*, nel senso che la dirigenza aziendale non può interferire con l'operato di tale soggetto, il quale deve appunto occuparsi delle attività affidategli in maniera del tutto indipendente; inoltre, deve essere *dedicato*, potendo infatti gestire esclusivamente i compiti ai quali è stato autorizzato; infine, qualora si tratti di un ufficio esterno, è richiesto che esso disponga di un livello minimo di professionalità<sup>102</sup>.

Mentre nel settore privato la nomina del soggetto cui affidare detto ruolo segue criteri derivanti dal modello organizzativo adottato, potendo peraltro essere esternalizzato a soggetti qualificati, negli enti pubblici tale funzione è svolta dal Responsabile per la

---

<sup>98</sup> P. PARISI, *Dubbi amletici sui canali di segnalazione interna di whistleblowing*, cit., 1852.

<sup>99</sup> Sul punto si è espressa la stessa ANAC, sostenendo che, ad esempio, quei sistemi che fruiscano esclusivamente di servizi di posta elettronica o di posta elettronica certificata non possono negli effetti presentare gli standard di adeguatezza in termini di garanzia della riservatezza dei soggetti coinvolti dalla segnalazione, primo tra tutti il *whistleblower*. Cfr. G. ESCUROLLE, D. MONCALVO, *op. cit.*, 59.

<sup>100</sup> A. SILVERIO, *op. cit.*, 109.

<sup>101</sup> Cfr. art. 4, comma 2, d.lgs. n. 24/2023.

<sup>102</sup> G. ESCUROLLE, D. MONCALVO, *op. cit.*, 62.

Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza (c.d. RPCT), in linea con la L. n. 179/2017. Con particolare riguardo agli enti privati che abbiano adottato i MOG, sebbene non sia contemplato espressamente che l'Organismo di Vigilanza possa rivestire la carica di responsabile delle funzioni di gestione del canale interno, non vi è chi non veda la potenzialità di tale soggetto, vista la sua totale indipendenza ed autonomia e l'alta professionalità di cui è dotato<sup>103</sup>.

La suddetta facoltà per gli enti di esternalizzare il compito di responsabile del canale di segnalazione interna desta però talune perplessità, soprattutto in considerazione del fatto che, almeno a livello interno, le informazioni sulle violazioni dovrebbero di norma essere riferite a persone “*di fiducia*”<sup>104</sup> che, in quanto a conoscenza delle dinamiche dell'ente, risultano (o quanto meno dovrebbero) naturalmente in grado di riceverle e gestirle in modo efficace e adeguato al fine ultimo di tutelare la *privacy* di tutti i soggetti coinvolti. Tuttavia, poiché non sempre è possibile individuare tali soggetti, dotati dei caratteri dell'autonomia e della professionalità necessari per l'espletamento delle menzionate attività, con tale previsione il legislatore ha probabilmente voluto offrire una soluzione a tutti quei casi in cui non sia reperibile a livello interno la figura di responsabile<sup>105</sup>.

Laddove la segnalazione venga effettuata nei confronti di un soggetto diverso dall'affidatario-responsabile del canale interno, ai fini dell'applicazione delle tutele in materia, è necessario che il *whistleblower* dichiari espressamente di volerne godere o, comunque, ciò si possa facilmente desumere dalla segnalazione medesima<sup>106</sup>: in tal caso, tale segnalazione dovrà essere trasmessa alla persona competente entro sette giorni dal suo ricevimento. In mancanza della suddetta dichiarazione o qualora l'intento del segnalante non fosse direttamente derivabile dalla denuncia presentata, quest'ultima verrà valutata come segnalazione “*ordinaria*”<sup>107</sup>.

---

<sup>103</sup> A. SILVERIO, *op. cit.*, 119 e ss.

<sup>104</sup> G. FRASCHINI, *I canali di segnalazione interna, cit.*, 26.

<sup>105</sup> A. SILVERIO, *op. cit.*, 116 e ss.

<sup>106</sup> Cfr. art. 4, comma 6, d.lgs. n. 24/2023, ai sensi e per gli effetti del quale “*La segnalazione interna presentata ad un soggetto diverso da quello indicato nei commi 2, 4, e 5 è trasmessa, entro sette giorni dal suo ricevimento, al soggetto competente, dando contestuale notizia della trasmissione alla persona segnalante*”. Cfr. *Id.*, 122.

<sup>107</sup> Secondo l'ANAC, le intenzioni della persona segnalante possono derivarsi anche da azioni concludenti dello stesso, quali ad esempio l'uso di moduli precompilati *ad hoc* per segnalare. Cfr. ANAC, Delibera n. 311/2023, in [www.anticorruzione.it](http://www.anticorruzione.it), 39.

Direttamente in connessione con l'ultimo comma dell'art. 4 si pone la previsione di cui all'art. 5<sup>108</sup>, che prescrive, seppure in maniera generica, una serie di attività che debbono essere espletate dal soggetto responsabile della gestione del canale di segnalazione interna: in tal modo, il legislatore nazionale è riuscito a dar luce ad un sistema fondato su un effettivo dialogo tra *whistleblower* e la persona deputata al ricevimento della segnalazione<sup>109</sup>. Tanto è vero che, analizzando il contenuto del predetto art. 5, tra gli obblighi del gestore del canale emerge, anzitutto, quello di interloquire con il segnalante anche al fine di integrare, se necessario, la segnalazione e gli eventuali allegati; inoltre, è previsto di monitorare le denunce presentate, nel senso di accertarne il contenuto, e successivamente di dare riscontro al *whistleblower* medesimo entro tre mesi dal momento della relativa ricezione. Ulteriore novità riguarda, poi, la prescrizione di visibilità delle informazioni inerenti alle procedure del *whistleblowing* adottate all'interno dell'ente che, se in possesso di un sito internet *ad hoc*, è tenuto a ivi pubblicarle: al riguardo, la lett. e) dell'art. 5 precisa che dette notizie debbono essere chiare ed esposte o comunque rese facilmente consultabili nei luoghi lavorativi od accessibili a coloro che intrattengono un rapporto diverso dal lavoro subordinato con l'impresa medesima.

La segnalazione può avvenire per iscritto, preferibilmente in via telematica, o in forma orale, nel rispetto della riservatezza del contenuto e della documentazione della segnalazione, nonché di tutti i soggetti ivi coinvolti<sup>110</sup>. Più precisamente, il decreto prevede due forme alternative: il *whistleblower* può, infatti, optare per la presentazione delle denunce per iscritto, preferibilmente con strumenti digitali, ovvero in forma orale,

---

<sup>108</sup> Cfr. art. 5, d.lgs. n. 24/2023, in base al quale l'ufficio interno o il soggetto esterno cui è demandata la gestione del canale interno di segnalazione debbono svolgere le seguenti attività: "a) rilasciano alla persona segnalante avviso di ricevimento della segnalazione entro sette giorni dalla data di ricezione; b) mantengono le interlocuzioni con la persona segnalante e possono richiedere a quest'ultima, se necessario, integrazioni; c) danno diligente seguito alle segnalazioni ricevute; d) forniscono 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; e) mettono a disposizione informazioni chiare sul canale, sulle procedure e sui presupposti per effettuare le segnalazioni esterne. Le suddette informazioni sono esposte e rese facilmente visibili nei luoghi di lavoro, nonché accessibili alle persone che pur non frequentando i luoghi di lavoro intrattengono un rapporto giuridico in una delle forme di cui all'articolo 3, commi 3 o 4. [...]". Al riguardo, cfr. P. PARISI, *Dubbi amletici sui canali di segnalazione interna di whistleblowing*, cit., 1868.

<sup>109</sup> G. FRASCHINI, *I canali di segnalazione interna*, cit., 28.

<sup>110</sup> *Id.*, 25.

attraverso canali telefonici, sistemi di messaggistica vocale o, su richiesta, anche mediante incontri diretti con il responsabile della procedura<sup>111</sup>.

Detta previsione, pur essendo orientata ai principi di inclusività e adattabilità, ha dato luogo a non poche incertezze interpretative, tenuto conto in particolare che la disposizione in esame impiega congiunzioni avversative, come “*oppure*”, “*o*”, “*ovvero*”, senza chiarire se l’ente sia tenuto a predisporre entrambe le modalità o se possa limitarsi ad implementarne una sola<sup>112</sup>. Sebbene l’adozione di entrambe le modalità, scritta e orale, risponda al principio di massima accessibilità contemplato dalla direttiva in materia, che di fatto invita gli Stati membri a creare canali accessibili e diversificati<sup>113</sup>, essa genera tuttavia oneri gestionali significativi per molte realtà, che si trovano a dover gestire canali tecnologicamente sofisticati, predisporre sistemi di registrazione protetta per le segnalazioni orali e garantire standard di riservatezza estremamente elevati.

Il risultato è, dunque, un sistema che rischia di rimanere in larga parte inattuato o, al più, implementato in modo meramente formale. Le segnalazioni orali, ad esempio, pongono problemi di archiviazione, di tracciabilità e soprattutto di protezione dell’identità del segnalante, con il pericolo che proprio il mezzo pensato per ampliare l’accesso possa, di fatto, rivelarsi il più insicuro. Inoltre, è richiesto che il personale incaricato della gestione delle segnalazioni sia adeguatamente formato, non solo sotto il profilo professionale, ma anche sotto quello tecnico e relazionale: in assenza di ciò, si rischierebbe infatti di vanificare la funzione stessa del canale, trasformandolo in un puro adempimento burocratico privo di efficacia.

Ciò evidenzia una concreta tensione tra il principio di massima accessibilità, auspicato e perseguito dalla normativa europea, e la realtà operativa dei singoli enti, appunto chiamati a tradurre tale principio in vere e proprie prassi. È proprio in questo contesto che alcuni autori hanno proposto una lettura più flessibile dell’art. 4, così da consentire l’attivazione di un solo canale, purché dotato di elevati standard di sicurezza e

---

<sup>111</sup> Cfr. art. 4, comma 3, d.lgs. n. 24/2023, che appunto stabilisce che le segnalazioni possono essere presentate “*in forma scritta, anche con modalità informatiche, oppure in forma orale [...] attraverso linee telefoniche o sistemi di messaggistica vocale ovvero, su richiesta della persona segnalante, mediante un incontro diretto fissato entro un termine ragionevole*”.

<sup>112</sup> P. PARISI, *Dubbi amletici sui canali di segnalazione interna di whistleblowing*, cit., 1861 e ss.

<sup>113</sup> Il riferimento è, in particolare, al *considerando n. 33* della dir. 1937/2019/UE, nella parte in cui afferma che il *whistleblower* “*dovrebbe poter scegliere il canale di segnalazione più adeguato in funzione alle circostanze specifiche del caso*”.

accessibilità. Questa interpretazione, poiché ispirata al principio di proporzionalità, tenta di evitare che l'enfasi normativa sulla pluralità degli strumenti si traduca in un ostacolo alla stessa attuazione del sistema: ciò che occorre tenere a mente è che, nella pratica, l'effettività della tutela è garantita non tanto dalla quantità dei canali istituiti, bensì dalla qualità della loro implementazione e gestione<sup>114</sup>.

Allo scopo di razionalizzare le risorse e garantire comunque al loro interno procedure minime a tutela dei *whistleblowers*, è inoltre riconosciuta in capo agli enti minori, ossia ai comuni non capoluoghi di provincia e alle piccole-medie imprese<sup>115</sup>, la possibilità di gestione condivisa del canale interno<sup>116</sup>. Tuttavia, la facoltà di gestione condivisa è limitata ai comuni e non anche, ad esempio, ad altre amministrazioni di piccole dimensioni che presentano analoghe difficoltà strutturali e non dispongono delle competenze adeguate alla direzione autonoma di un sistema complesso e tecnicamente avanzato come quello delineato dal d.lgs. 24/2023<sup>117</sup>.

Ulteriori profili problematici si registrano gruppi societari, costituiti da aziende aventi un numero di dipendenti superiore a 249, dove ciascuna deve attivare un proprio canale, a scapito di efficienza ed uniformità: seppure facenti capo ad un medesimo soggetto – la capogruppo –, esse non possono usufruire infatti del meccanismo di condivisione della gestione dei canali interni di segnalazione, con la conseguenza che ciascuna società del gruppo dovrà attivarli in via separata<sup>118</sup>. Una tale previsione non è tuttavia del tutto comprensibile poiché, da un lato, comporterà un maggiore dispendio economico per il gruppo nel suo complesso e, dall'altro, invece, determinerà una assenza di uniformità tra le varie imprese del gruppo circa le modalità di organizzazione e gestione dei canali di segnalazione.

In sintesi, affinché i canali interni diventino strumenti effettivi di tutela e legalità, è necessario il supporto di ANAC e l'adozione di modelli operativi standardizzati, piattaforme condivise, soluzioni tecnologiche centralizzate, in grado di alleviare il carico

---

<sup>114</sup> P. PARISI, *Dubbi amletici sui canali di segnalazione interna di whistleblowing*, cit., 1856 e ss.

<sup>115</sup> Trattasi cioè di quegli enti che abbiano occupato, con riferimento all'ultimo anno, una media inferiore a 250 lavoratori subordinati.

<sup>116</sup> Cfr. art. 4, comma 4, d.lgs. n. 24/2023, in base al quale i comuni diversi dai capoluoghi di provincia e i soggetti del settore privato con una media nell'ultimo anno di lavoratori dipendenti inferiore a 250 “*possono condividere il canale di segnalazione interna e la relativa gestione*”.

<sup>117</sup> P. PARISI, *Dubbi amletici sui canali di segnalazione interna di whistleblowing*, cit., 1865.

<sup>118</sup> G. FRASCHINI, *I canali di segnalazione interna*, cit., 27.

operativo delle singole amministrazioni, specialmente quelle meno strutturate. Solo così sarà possibile rendere i canali interni strumenti effettivi di emersione degli illeciti e di protezione dei segnalanti. Del resto, pur rappresentando il fulcro del nuovo sistema di *whistleblowing*, l'implementazione dei canali interni solleva interrogativi non secondari in termini di sostenibilità e proporzionalità economico-finanziaria. Pertanto, affinché la riforma possa dirsi compiutamente realizzata, occorrerà un impegno condiviso tra enti, autorità garanti e operatori del diritto per coniugare efficacia, semplicità e tutela in un sistema che vuole essere, prima di tutto, uno strumento al servizio dell'integrità<sup>119</sup>.

#### 4.2. *Il canale esterno di segnalazione e il ruolo dell'ANAC*

L'adozione del d.lgs. n. 24/2023 ha segnato un decisivo passo verso una disciplina unitaria del *whistleblowing*, superando definitivamente la precedente frammentarietà. Accanto al canale interno, la riforma ha introdotto canali esterni all'ente, attivabili solo al ricorrere di rigorose condizioni e, per tale ragione, considerati quali vie alternative e sussidiarie<sup>120</sup>.

Le modalità alternative al canale interno si articolano, come anzidetto, in tre direttrici ciascuna delle quali, pur rientranti in una comune cornice improntata alla tutela del segnalante, presenta una disciplina autonoma quanto a condizioni, finalità e procedure. In ogni caso, sebbene la previsione di detti mezzi esterni all'ente coinvolto può configurarsi, quanto meno in astratto, quale mero rafforzamento della libertà di scelta del *whistleblower*<sup>121</sup>, nella prassi il sistema si rivela complesso e fortemente condizionato, con disparità di accesso alle tutele, con inevitabili implicazioni critiche, sia in termini di eguaglianza sostanziale, sia in termini di effettività delle garanzie<sup>122</sup>.

Il canale esterno di segnalazione rappresenta una delle novità più significative della riforma. Sebbene la previgente disciplina riconoscesse un ampio ruolo in capo

---

<sup>119</sup> S. LOGROSCINO, *Considerazioni critiche sui nuovi canali di segnalazione previsti dal D. Lgs. n. 24/2023 in materia di whistleblowing, con particolare riferimento agli enti del settore privato*, in *Giurisprudenza Penale Web*, 4, 2023, 3 e ss.

<sup>120</sup> Nel disegno del legislatore, infatti, le modalità di segnalazione debbono rispettare una sequenza preferenziale volta a garantire la salvaguardia dell'integrità del segnalante e dell'organizzazione interessata: dovrà prima adirsi il canale interno, poi eventualmente quello esterno e, infine, la divulgazione pubblica.

<sup>121</sup> Il riferimento è al contenuto del *considerando n. 33*, nella parte in cui afferma che il denunciante "dovrebbe poter scegliere il canale di segnalazione più adeguato in funzione delle circostanze specifiche del caso".

<sup>122</sup> A. SILVERIO, *op. cit.*, 128.

all’Autorità Nazionale Anticorruzione nell’ambito delle denunce esterne, il d.lgs. n. 24/2023 ne ha finalmente codificato l’operatività, circoscrivendo puntualmente le condizioni di attivazione e disegnando un regime procedurale *ad hoc* fortemente centralizzato: in questo modo, l’ANAC ha così assunto, diversamente rispetto al passato, una mera funzione di presidio istituzionale della legalità e della protezione del segnalante<sup>123</sup>.

Si ritiene che la *ratio* alla base dell’implementazione di tale canale sia fondamentalmente finalizzata al soddisfacimento dell’esigenza e della propensione dei *whistleblowers* di rivolgersi a soggetti esterni all’impresa, autonomi e indipendenti, in grado di condurre, nel rispetto della riservatezza dei soggetti coinvolti, una valutazione esauriente delle informazioni sulle violazioni contenute nelle segnalazioni loro trasmesse: non sempre, infatti, gli informatori si sentono sicuri a segnalare violazioni avvenute in un determinato ente a soggetti o uffici facenti parte di quell’organizzazione, sebbene deputati e autorizzati al ricevimento e all’accertamento delle segnalazioni<sup>124</sup>.

Senonché, occorre evidenziare che i canali esterni si traducono in una “*extrema ratio*”<sup>125</sup>, nel senso che essi non possono essere sempre aditi, risultando infatti attivabili esclusivamente in presenza di specifiche condizioni previste dalla legge. Infatti, l’art. 6 d.lgs. n. 24/2023 elenca, in via tassativa, le condizioni che consentono al segnalante, pubblico o privato (seppur con taluni limiti per quest’ultimo), di rivolgersi all’ANAC: il ricorso al canale esterno deve necessariamente essere subordinato al mancato funzionamento o all’inadeguatezza del canale interno, ovvero a ipotesi sintomatiche e rischiose per il *whistleblower* o per l’interesse collettivo. Un siffatto sistema presenta, dunque, un’impostazione marcatamente condizionata e pressoché incoerente con la *ratio* della Direttiva (UE) 1937/2019, che riconosce al segnalante la libertà di scelta del canale più adeguato, non prevedendo alcuna forma di gerarchia tra interno ed esterno<sup>126</sup>.

Più precisamente, si prevede *in primis* la possibilità di segnalazione esterna qualora il canale interno non sia stato attivato, ovvero sia stato istituito ma in violazione

---

<sup>123</sup> G. DAMIRI, *Il whistleblowing nella più recente legislazione*, in *Lavoro e previdenza oggi*, 1-2, 2024, 65 e ss.

<sup>124</sup> G. FRASCHINI, *I canali di segnalazione esterna*, *op. cit.*, 29.

<sup>125</sup> G. GRASSO, A. RIPEPI, *Il whistleblowing: un istituto in evoluzione nel disegno (dai tratti incerti) del legislatore*, in *Giurisprudenza Penale Web*, 7-8, 2023, 12.

<sup>126</sup> S. LOGROSCINO, *op. cit.*, 4.

dei requisiti minimi di indipendenza, riservatezza o affidabilità di cui all'art. 4 del decreto<sup>127</sup>. Con specifico riferimento all'ipotesi di mancata implementazione del canale interno di segnalazione, giova qui rilevare quanto sostenuto dall'ANAC nelle proprie linee guida: in particolare, si è ritenuto che una tale situazione, seppur esplicitamente prevista dal decreto, si ponga in contrasto con la *ratio* alla base dell'attuazione delle tutele in materia, posto che esse risultano garantite nei confronti del *whistleblower* laddove l'ente presso cui egli lavora (o collabora) rientra nel novero di quelli obbligati ad istituire i canali in questione. Di conseguenza, qualora questi ultimi non fossero attivati poiché l'impresa non vi è tenuta, secondo l'interpretazione fornita dall'ANAC, il soggetto segnalante non potrà reputarsi quale vero e proprio *whistleblower* e, dunque, non sarà in realtà abilitato alla trasmissione delle segnalazioni attraverso il canale esterno<sup>128</sup>.

In secondo luogo, vi si può ricorrere laddove una precedente segnalazione interna non abbia avuto seguito<sup>129</sup>. Si ritiene che questa sia l'ipotesi in cui la persona segnalante abbia usufruito del canale interno attivato presso l'ente di appartenenza, ma la segnalazione così presentata non è stata adeguatamente gestita e accertata “*entro un termine ragionevole*”<sup>130</sup> ovvero non sono state svolte le opportune attività di verifica di tale denuncia. In realtà, tale situazione desta talune perplessità a cui nemmeno ANAC è riuscita a dare risposta e che, probabilmente, potranno essere risolte da un intervento integrativo del legislatore o dalla giurisprudenza medesima: non si comprende, infatti, se nella fattispecie analizzata possa essere contemplata anche l'eventualità in cui il responsabile del canale interno abbia effettivamente trattato la denuncia, senza però comunicarlo al *whistleblower*.

Alle suddette ipotesi, legate ad elementi oggettivi, se ne aggiungono due ulteriori sulle quali, tra l'altro, si addensano le principali criticità applicative, in quanto fondate invece su una valutazione di natura soggettiva che deve essere operata caso per caso dal segnalante: trattasi, cioè, del fondato timore di inefficacia o di ritorsioni da parte

---

<sup>127</sup> Cfr. lett. a) dell'art. 6, d.lgs. n. 24/2023, in base alla quale la segnalazione esterna è ammessa allorché non sia prevista, nel contesto lavorativa del *whistleblower*, “*l'attivazione obbligatoria del canale di segnalazione interna ovvero questo, anche se obbligatorio, non è attivo o, anche se attivato, non è conforme a quanto previsto dall'articolo 4*”.

<sup>128</sup> Cfr. ANAC, Delibera n. 311/2023, in [www.anticorruzione.it](http://www.anticorruzione.it), 42-43.

<sup>129</sup> Cfr. lett b) dell'art. 6, d.lgs. n. 24/2023, in base alla quale la segnalazione esterna è autorizzata se “*la persona segnalante ha già effettuato una segnalazione interna ai sensi dell'articolo 4 e la stessa non ha avuto seguito*”.

<sup>130</sup> G. FRASCHINI, *I canali di segnalazione esterna*, op. cit., 34.

dell'ente<sup>131</sup>, ovvero della sussistenza di un pericolo imminente per l'interesse pubblico<sup>132</sup>. L'affidamento a un parametro soggettivo rischia, tuttavia, di compromettere l'univocità del sistema, dando luogo a margini interpretativi eccessivi, tanto per il *whistleblower* quanto per l'ANAC stessa. A tal proposito, quest'ultima, con l'elaborazione delle proprie linee guida, ha tentato di circoscrivere l'estesa portata del concetto in esame, imponendo che i "fondati motivi" debbano trovare riscontro in circostanze concrete e documentabili<sup>133</sup>.

Si richiede, infatti, che il *whistleblower*, affinché possa usufruire del canale esterno, ritenga ragionevolmente "sulla base di circostanze concrete allegare ed informazioni effettivamente acquisibili", e quindi non su convincimenti personali, che qualora adoperasse il canale di segnalazione interna rischierebbe che non venisse dato seguito alla propria segnalazione. Si pensi, a titolo meramente esemplificativo, al caso in cui le prove delle condotte illecite di cui l'informatore è a conoscenza fossero occultate o nascoste o, ancora, all'eventualità in cui l'RPCT fosse in conflitto di interessi poiché direttamente coinvolto nella segnalazione, in quanto segnalato o segnalante. Il medesimo ragionamento vale nella circostanza in cui, presentando la denuncia a livello interno, il *whistleblower* rischierebbe di subire atti ritorsivi, come ad esempio qualora tale soggetto fosse al corrente di precedenti ritorsioni o violazioni dell'obbligo di riservatezza. Analogamente, quanto all'ipotesi di cui alla lett. d) dell'art. 6, occorre che l'informatore sia ragionevolmente convinto, sulla base di elementi fattuali e verificabili, che la violazione possa mettere a rischio il pubblico interesse, quale potrebbe essere il caso in cui la violazione necessiti manifestamente di un intervento urgente da parte dell'autorità pubblica ai fini della salvaguardia di un interesse collettivo<sup>134</sup>.

Nonostante ciò, il pericolo di un uso distorto del canale resta comunque elevato, soprattutto in contesti organizzativi fragili o poco trasparenti: ciò che occorre fare è mirare

---

<sup>131</sup> Cfr. lett c) dell'art. 6, d.lgs. n. 24/2023, per cui è consentito il ricorso al canale esterno qualora il *whistleblower* abbia il fondato motivo di "ritenere che, se effettuasse una segnalazione interna, alla stessa non sarebbe dato efficace seguito ovvero che la stessa segnalazione possa determinare il rischio di ritorsione".

<sup>132</sup> Cfr. lett d) dell'art. 6, d.lgs. n. 24/2023, ai sensi della quale è permessa la presentazione di una segnalazione esterna nel caso in cui il segnalante abbia il "fondato motivo di ritenere che la violazione possa costituire un pericolo imminente o palese per il pubblico interesse".

<sup>133</sup> Cfr. ANAC, Delibera n. 311/2023, in [www.anticorruzione.it](http://www.anticorruzione.it), 43.

<sup>134</sup> F. LORÈ, Le segnalazioni esterne, in R. TORINO, E.M. TRIPODI (a cura di), *Il whistleblowing. Guida al d.lgs. 10 marzo 2023, n. 24*, Pisa, 2023, 86 e ss.

ad un effettivo equilibrio tra l'esigenza di evitare abusi e il pericolo di paralizzare le segnalazioni legittime. A ciò si aggiunga poi la peculiare situazione del settore privato, ove l'accesso al canale esterno è ulteriormente limitato alle sole violazioni del diritto dell'Unione europea e delle normative nazionali di recepimento: resta difatti escluso un ampio spettro di illeciti, in particolare quelli riconducibili al d.lgs. 231/2001, che per molti enti rappresentano la quasi totalità delle condotte rilevanti.

Passando poi al fondamentale ruolo svolto dall'ANAC con riguardo al canale esterno di segnalazione, occorre rilevare che già la L. n. 179/2017 aveva riconosciuto un ampio spazio di manovra in capo a detta autorità, seppur circoscrivendolo esclusivamente all'ambito pubblico. Con il d.lgs. n. 24/2023, invece, tale disparità di disciplina è venuta meno, con la conseguenza che oggi ANAC è responsabile per la ricezione e la gestione delle segnalazioni esterne sia nel settore pubblico sia in quello privato: tale modello di funzionamento risulta ispirato, alla pari dei canali interni, alla garanzia della riservatezza in favore di tutti i soggetti coinvolti dalla segnalazione.

Si evidenzia, peraltro, che l'Autorità riveste un ruolo cruciale anche in merito all'adozione delle linee guida attinenti alle procedure di *whistleblowing*. In particolare, esse sono state adottate con Delibera n. 311 del 12 luglio 2023 allo scopo di meglio chiarire e specificare il contenuto del decreto, con peculiare riferimento nell'ambito del funzionamento del canale esterno di segnalazione. Occorre, tuttavia, che dette linee guida siano regolarmente revisionate e adattate alla luce dell'esperienza maturata nel corso del tempo dall'ANAC stessa e da altre autorità competenti<sup>135</sup>.

Del resto, l'art. 7 del decreto impone l'utilizzo da parte dell'Autorità di canali *ad hoc* che, anche mediante l'uso di mezzi crittografati, siano in grado di salvaguardare “la

---

<sup>135</sup> Cfr. art. 10, d.lgs. n. 24/2023, ai sensi del quale l'Autorità Nazionale Anticorruzione, ricevuto un parere da parte del Garante per la Protezione dei Dati Personali, deve adottare “entro tre mesi dalla data di entrata in vigore del presente decreto, le linee guida relative alle procedure per la presentazione e la gestione delle segnalazioni esterne. Le linee guida prevedono l'utilizzo di modalità anche informatiche e promuovono il ricorso a strumenti di crittografia per garantire la riservatezza dell'identità della persona segnalante, della persona coinvolta o menzionata nella segnalazione, nonché del contenuto delle segnalazioni e della relativa documentazione”. Ai sensi del comma 2, poi, sorge in capo all'ANAC un obbligo di revisione periodica, nel senso che essa è tenuta a rivedere “periodicamente, almeno una volta ogni tre anni, le proprie procedure per il ricevimento e il trattamento delle segnalazioni”, dovendo peraltro adeguarle, qualora fosse necessario, in ragione “della propria esperienza e di quella di altre autorità competenti per le segnalazioni esterne nell'ambito dell'Unione europea”. Cfr. F. PANARIELLO, *Il ruolo dell'ANAC nel sistema di tutela del segnalante illeciti (o whistleblower) contro le ritorsioni*, in *Rivista Italiana di Diritto del Lavoro*, I, 2024, 597 e ss.

riservatezza dell'identità della persona segnalante, della persona coinvolta e della persona menzionata nella segnalazione, nonché del contenuto della segnalazione e della relativa documentazione”<sup>136</sup>; ciò deve essere altresì garantito qualora la trasmissione delle informazioni avvenga per il tramite di canali differenti da quelli istituiti presso l'ANAC ovvero nei confronti del personale di questa diverso, però, da quello responsabile della gestione dei canali di segnalazione.

Già prima della riforma, l'Autorità aveva sviluppato un'apposita piattaforma informatica per la gestione delle segnalazioni, alla quale si sono poi affiancati una serie di altri canali. L'ANAC è tenuta a comunicare agli interessati le opportune informazioni circa l'uso di ciascuno dei canali istituiti, così come delle misure di protezione adottate<sup>137</sup>.

Entro sette giorni, l'ANAC deve confermare l'avvenuta ricezione all'informatore, fatta eccezione per i casi in cui il segnalante faccia espressa richiesta contraria ovvero l'Autorità stessa ritenga che tale conferma possa compromettere la salvaguardia delle persone coinvolte<sup>138</sup>; inoltre, nel caso in cui la segnalazione fosse pervenuta ad un soggetto diverso dall'Autorità, quest'ultimo dovrà trasmettergliela entro sette giorni dal suo ricevimento, fornendo avviso di trasmissione alla figura del segnalante<sup>139</sup>.

Una volta ricevuta la segnalazione, l'ANAC dovrà avviare un iter istruttorio vero e proprio, diretto da un ufficio *ad hoc*, c.d. *UWHIB*, costituito da figure altamente formate, finalizzato alla vigilanza ed all'accertamento delle segnalazioni, nonché alla condivisione sul sito istituzionale dell'Autorità di informazioni dettagliate relativamente alle misure di protezione e al regime di riservatezza applicato, ai propri contatti, alle istruzioni circa l'utilizzo del canale esterno<sup>140</sup>. Così come per le segnalazioni effettuate attraverso il canale interno, anche per le segnalazioni esterne occorre predisporre un vero e proprio rapporto interlocutorio con l'informatore, cosicché siano possibili eventuali chiarimenti mediante l'audizione dei soggetti coinvolti e l'acquisizione di ulteriore documentazione<sup>141</sup>. Inoltre, è stabilito che l'Autorità fornisca un riscontro al

---

<sup>136</sup> Cfr. art. 7, comma 1, d.lgs. n. 24/2023.

<sup>137</sup> E. CAVALLON, *Il ruolo e le funzioni di ANAC*, in R. TORINO, E.M. TRIPODI (a cura di), *Il whistleblowing. Guida al d.lgs. 10 marzo 2023, n. 24*, Pisa, 2023, 104 e ss.

<sup>138</sup> Cfr. art. 8, comma 1, lett. b), d.lgs. n. 24/2023.

<sup>139</sup> Cfr. art. 7, comma 3, d.lgs. n. 24/2023.

<sup>140</sup> Cfr. art. 9, d.lgs. n. 24/2023.

<sup>141</sup> Cfr. art. 8, comma 1, lett. c), d.lgs. n. 24/2023, in base al quale al ricevente è attribuita la facoltà di richiedere integrazioni, qualora esse risultassero necessarie.

*whistleblower* entro tre mesi dal ricevimento della segnalazione ovvero, in circostanze particolari e debitamente motivate, entro sei mesi<sup>142</sup>. Infine, l'ANAC sarà altresì tenuta a fornire al segnalante il risultato conclusivo della procedura, che potrà tradursi in una vera e propria archiviazione della stessa laddove i fatti ad oggetto della segnalazione risultassero di lieve entità<sup>143</sup>, in una mera raccomandazione od anche nell'irrogazione di una sanzione di natura amministrativa<sup>144</sup>; è peraltro previsto che l'Autorità debba trasmettere alle autorità competenti, amministrative o giudiziarie, le informazioni inerenti a violazioni non rientranti nelle proprie facoltà, dandone al contempo comunicazione al segnalante: nell'invio di detta segnalazione, essa sarà tenuta anche in tal caso a salvaguardare la riservatezza, tramite sistemi crittografati, dei soggetti coinvolti e del contenuto e degli documenti allegati<sup>145</sup>.

In capo all'ANAC sorge inoltre un obbligo di rendicontazione: essa non è, infatti, soltanto responsabile della gestione del canale esterno di segnalazione, ma riveste altresì il ruolo di “*autorità nazionale per il whistleblowing*”<sup>146</sup>. Ciò in quanto essa è tenuta a comunicare ed esibire agli organi dell'Unione europea, in particolare alla Commissione, una serie di informazioni attinenti all'utilizzo dello strumento del *whistleblowing* in Italia, e cioè: l'ammontare di segnalazioni esterne ricevute, delle tipologie di procedure avviate e il relativo esito e, infine, gli eventuali danni di carattere economico derivanti dai fatti illeciti oggetto delle segnalazioni e le somme recuperate a conclusione di ciascun iter procedurale<sup>147</sup>.

Il sistema così come delineato non è in ogni caso privo di criticità. Si evidenzia, infatti, una asimmetria tra obblighi dell'ANAC e quelli degli enti interni – in merito, a titolo esemplificativo, all'estensione dei termini, alle modalità di riscontro, agli obblighi formativi, e così via –, che potrebbe infatti indebolire la coerenza del sistema. Inoltre, la concentrazione esclusivamente presso un'unica istituzione, l'ANAC, comporta il rischio di un sovraccarico della struttura, specie laddove dovesse registrarsi un significativo

---

<sup>142</sup> F. LORÈ, *op. cit.*, 85.

<sup>143</sup> Secondo l'interpretazione fornita dalle linee guida ANAC, con l'espressione “violazioni di lieve entità” si intendono quei fatti illeciti od irregolari caratterizzati da una “*limitata gravità della violazione e/o della esigua rilevanza degli interessi coinvolti*”; al riguardo, cfr. ANAC, Delibera n. 311/2023, in [www.anticorruzione.it](http://www.anticorruzione.it), 78; F. LORÈ, *op. cit.*, 93.

<sup>144</sup> Cfr. art. 8, comma 1, lett. g), d.lgs. n. 24/2023.

<sup>145</sup> Cfr. art. 8, comma 2, d.lgs. n. 24/2023.

<sup>146</sup> G. FRASCHINI, *I canali di segnalazione esterna*, cit., 37.

<sup>147</sup> Cfr. art. 8, comma 3, d.lgs. n. 24/2023.

afflusso di segnalazioni. Vero è che, a tal proposito, il d.lgs. n. 24/2023 ha tentato di fornire un rimedio prevedendo determinati gradi di priorità per le violazioni, che difatti possono qualificarsi come gravi o di lieve entità, con possibilità di archiviazione per queste ultime<sup>148</sup>; tuttavia, è evidente che l'effettiva funzionalità del canale resta affidata, in larga parte, alla prassi amministrativa che prenderà piede e si svilupperà nel corso del tempo<sup>149</sup>.

In conclusione, l'approccio italiano, meno liberale di quello adottato dalla stessa dir. 2019/1937/UE, rischia di ostacolare la libera scelta del canale da parte del segnalante, principio sancito espressamente a livello europeo<sup>150</sup>. Pur rappresentando un progresso normativo non di poco conto, il canale esterno potrebbe comprimere lo spazio di manovra dei potenziali *whistleblowers* e, di conseguenza, l'effettività della tutela, soprattutto nel settore privato, rendendo necessaria un'ulteriore riflessione su possibili correttivi<sup>151</sup>.

#### 4.3. La divulgazione pubblica

La divulgazione pubblica, configurata dal d.lgs. n. 24/2023 come *estrema ratio* rispetto ai canali interni ed esterni, si presenta come lo strumento più delicato e condizionato del nuovo sistema di *whistleblowing*. La nozione di “divulgazione pubblica” è stata ampliata rispetto a quanto previsto a livello comunitario, includendo non solo la messa a disposizione delle notizie sulle infrazioni al pubblico, ma anche la specificazione degli strumenti utilizzabili a tale scopo<sup>152</sup>.

La previsione di una siffatta modalità risulta del tutto inedita rispetto alla L. n. 179/2017, che appunto nulla contemplava in merito all'utilizzo dei *mass-media*. La divulgazione costituisce, pertanto, una delle novità più significative della riforma, in particolare per la sua carica dirompente sul piano comunicativo e reputazionale delle imprese. Proprio in ragione di ciò, sono sorte numerose perplessità e critiche, specialmente sul piano dottrinale: se da un lato è certamente dato rilievo al carattere innovativo della divulgazione pubblica all'interno dell'ordinamento, dall'altro, tuttavia,

---

<sup>148</sup> Cfr. art. 8, commi 4 e 5, d.lgs. n. 24/2023.

<sup>149</sup> G. GRASSO, A. RIPEPI, *op. cit.*, 14.

<sup>150</sup> Cfr. considerando n. 33, dir. 1937/2019.

<sup>151</sup> G. DAMIRI, *op. cit.*, 66.

<sup>152</sup> Cfr. art. 2, comma 1, lett. f), d.lgs. n. 24/2023, che appunto definisce la modalità in esame come un atto teso a “rendere di pubblico dominio le informazioni sulle violazioni tramite la stampa o mezzi elettronici o comunque tramite mezzi di diffusione in grado di raggiungere un numero elevato di persone”.

non si può non osservare la facilità con cui la stessa può adoperarsi ad abusi e malfunzionamenti, potendo del resto riverberarsi negativamente sugli enti coinvolti, compromettendone in maniera irreparabile l'immagine.

In ragione di tali rischi, l'art. 15 d.lgs. n. 24/2023, in armonia con la direttiva europea, prevede una serie di condizioni assai stringenti ai fini dell'attivazione di questa ipotesi di segnalazione: le misure protettive offerte dal decreto sono, infatti, riconosciute esclusivamente in presenza di presupposti tassativi, la cui interpretazione lascia tuttavia spazio ad un apprezzabile margine di discrezionalità.

Anzitutto, il legittimo accesso alla divulgazione pubblica presuppone che siano stati previamente esperiti, in successione o, comunque, nel rispetto delle condizioni previste ai fini del relativo funzionamento, il canale di segnalazione interno e quello esterno, senza però che siano stati ottenuti gli adeguati riscontri relativamente alle misure fissate o adottate per darvi seguito<sup>153</sup>.

Non è chiaro se il riferimento all'espressione "*nei termini previsti dagli articoli 5 e 8*" di cui all'art. 15 d.lgs. 24/2023 implichi le modalità di gestione delle segnalazioni ovvero i limiti temporali indicati in tali norme. Al riguardo, si tende ad escludere la lettura "modale", dal momento che tali disposizioni concernono il funzionamento dei suddetti canali, non riferendosi invece alla possibilità di usufruire della divulgazione pubblica; si privilegia, invece, l'interpretazione legata alle tempistiche di riscontro al *whistleblower*. L'art. 5, comma 1, lett. a) e l'art. 8, comma 1, lett. b) fissano ambedue un termine di sette giorni dal ricevimento della segnalazione affinché i soggetti riceventi emettano un avviso che attesti l'avvenuta ricezione della stessa. Inoltre, le lettere d) ed f), rispettivamente dell'art. 5, comma 1 e 8, comma 1, stabiliscono il periodo di tempo da rispettare per instaurare un dialogo con la persona segnalante: trattasi, cioè, tre mesi da quando è stato trasmesso l'avviso di ricevimento o, in assenza di quest'ultimo, sette giorni da quando è stata effettuata la segnalazione, con la precisazione che per il canale esterno, in presenza di giustificati motivi, detto termine può estendersi sino a sei mesi.

---

<sup>153</sup> Cfr. art. 15, comma 1, lett. a), d.lgs. n. 24/2023, ai sensi della quale, nel caso in cui sia effettuata una divulgazione pubblica da parte del *whistleblower*, questi potrà godere delle tutele contenute nel decreto allorché abbia "*previamente effettuato una segnalazione interna ed esterna ovvero [...] effettuato direttamente una segnalazione esterna, alle condizioni e con le modalità previste dagli articoli 4 e 7 e non è stato dato riscontro nei termini previsti dagli articoli 5 e 8 in merito alle misure previste o adottate per dare seguito alle segnalazioni*".

Ai fini, dunque, di una puntuale comprensione delle condizioni di accesso alla *public disclosure*, alla luce del suddetto orientamento sarebbe stato preferibile che il legislatore, nella stesura della norma, avesse espressamente indicato non soltanto gli artt. 5 e 8 del decreto, ma altresì i commi e le lettere di riferimento<sup>154</sup>. Sebbene ciò sia stato pacificamente chiarito, permangono comunque talune perplessità in relazione alla mancata risposta, da parte dei gestori dei canali, relativamente alle misure “*previste o adottate per dare seguito alle segnalazioni*”.

L’ambiguità delle definizioni di “riscontro” e “seguito” complica la corretta applicazione dell’art. 15, comma 1, rendendo necessaria una interpretazione sistematica o, meglio, intervento chiarificatore da parte del legislatore o, quanto meno, dell’ANAC. Sul punto, anche tenuto conto di quanto stabilito dalla Direttiva in materia, si considera dunque ammissibile il ricorso alla divulgazione pubblica laddove il *whistleblower*, entro tre o sei mesi dalla trasmissione dell’avviso di ricevimento, non abbia ricevuto notizia alcuna circa la segnalazione avanzata mediante i canali interni o esterni<sup>155</sup>.

Il decreto contempla, poi, due ulteriori ipotesi in cui la divulgazione pubblica è permessa: il caso in cui l’informatore abbia il fondato motivo di ritenere che la violazione posta in essere costituisca un pericolo imminente per l’interesse pubblico<sup>156</sup> e, infine, qualora sussista un rischio concreto che il segnalante, in presenza di circostanze specifiche, possa subire ritorsioni o il canale esterno si dimostri inefficace<sup>157</sup>. A tal riguardo, però, è evidente che la valutazione circa l’immanenza del pericolo o l’inadeguatezza degli altri strumenti rimane affidata *in toto* ad una percezione soggettiva del segnalante, esponendolo così ad incertezze che rischiano di minare la fiducia nell’effettività e concretezza della protezione<sup>158</sup>.

---

<sup>154</sup> P. PARISI, *La divulgazione pubblica*, in D. TAMBASCO (a cura di), *La nuova disciplina del whistleblowing dopo il D.lgs. n. 24/2023*, Milano, 2023, 43.

<sup>155</sup> *Id.*, 45.

<sup>156</sup> Cfr. art. 15, comma 1, lett. b), d.lgs. n. 24/2023, che concerne l’ipotesi in cui “*la persona segnalante ha fondato motivo di ritenere che la violazione possa costituire un pericolo imminente o palese per il pubblico interesse*”.

<sup>157</sup> Cfr. art. 15, comma 1, lett. c), d.lgs. n. 24/2023, che riguarda invece il caso in cui “*la persona segnalante ha fondato motivo di ritenere che la segnalazione esterna possa comportare il rischio di ritorsioni o possa non avere efficace seguito in ragione delle specifiche circostanze del caso concreto, come quelle in cui possano essere occultate o distrutte prove oppure in cui vi sia fondato timore che chi ha ricevuto la segnalazione possa essere colluso con l’autore della violazione o coinvolto nella violazione stessa*”.

<sup>158</sup> G. DAMIRI, *op. cit.*, 66 e ss.

Il caso delineato alla lett. b) opera, ammettendo il ricorso alla divulgazione pubblica, a prescindere dal previo esperimento del canale interno ed esterno, alla stregua di quanto già previsto dall'art. 6, comma 1, lett. d). Più precisamente, tale ultima disposizione permette l'attivazione del canale esterno senza preventivamente adire quello interno qualora vi sia il fondato motivo<sup>159</sup> di sostenere che il fatto illecito posto in essere possa costituire un "pericolo imminente o palese"<sup>160</sup> per l'interesse pubblico. Dinnanzi alla coincidenza tra tali due norme, la dottrina ha di fatto riconosciuto la possibilità per l'informatore di optare liberamente, al ricorrere di tali presupposti, per l'uno o l'altro strumento: egli potrà, quindi, scegliere se indirizzare la propria segnalazione all'ANAC o divulgare pubblicamente la violazione di cui è testimone<sup>161</sup>.

Esaminando, infine, l'ipotesi di cui alla lett. c), si precisa che la divulgazione pubblica è consentita solo laddove, in mancanza del canale interno, quello esterno non risulta praticabile poiché il *whistleblower* ha la ragionevole convinzione che, qualora segnalasse la violazione all'ANAC, rischierebbe di subire una ritorsione oppure che non vengano intraprese le opportune azioni a seguito della denuncia così presentata. Assurge a strumento di ultima istanza, invece, nell'ipotesi in cui sia stato esperito un tentativo a mezzo del canale interno, che tuttavia non ha avuto alcun seguito, e il canale esterno risulta inutilizzabile in virtù delle motivazioni menzionate dalla lett. c) in esame.

A ciò si aggiunge la questione, tutt'altro che secondaria, del segreto professionale giornalistico, che si pone a chiusura del quadro inerente alla divulgazione pubblica<sup>162</sup>: previsione, questa, con cui è stato espressamente previsto che detto strumento non possa in alcun modo comprimere il diritto alla riservatezza della fonte della notizia, riconoscendo in via implicita il ruolo essenziale del giornalismo investigativo.

---

<sup>159</sup> Il termine "fondato motivo" deve tradursi in una concreta convinzione del *whistleblower*, che presenti però i caratteri della ragionevolezza e plausibilità. Del resto, in capo a tale soggetto non grava un vero e proprio onere probatorio: a tal proposito, le linee guida ANAC del 2023 hanno infatti precisato che detto convincimento sussiste ogniqualvolta si sia in presenza di circostanze concrete ed informazioni effettivamente ottenibili, e non di mere congetture o supposizioni. Sul punto, cfr. ANAC, Delibera n. 311/2023, in [www.anticorruzione.it](http://www.anticorruzione.it), 44.

<sup>160</sup> Poiché è utilizzata la congiunzione "o", si sostiene che il pericolo possa presentarsi anche solo con uno dei due caratteri di cui all'art. 15, comma 1, lett. b), con la precisazione che il concetto di "rischio imminente" allude ad una situazione di urgenza che ancora non si è conclusa *in toto*, mentre con quello di "rischio palese" ci si riferisce a circostanze riscontrabili tempestivamente

<sup>161</sup> P. PARISI, *La divulgazione pubblica*, cit., 47.

<sup>162</sup> Cfr. art. 15, comma 2, d.lgs. n. 24/2023, ai sensi del quale vengono fatte salve "le norme sul segreto professionale degli esercenti la professione giornalistica, con riferimento alla fonte della notizia".

Vista l'assenza, anche in questo ambito, di un quadro normativo chiaro ed inequivocabile, il rischio è che il ricorso alla *public disclosure* venga inibito. Per tale ragione, l'ANAC ha tentato di fornire una interpretazione del comma 2 dell'art. 15, specificando che alla base di una tale previsione si porrebbe l'intento del legislatore di salvaguardare l'ambito giornalistico, ritenendo che l'informatore rappresenti, in tale contesto, una vera e propria "*fonte per il giornalismo di inchiesta*", trascendendo quindi dagli scopi perseguiti dal decreto sul *whistleblowing*<sup>163</sup>. Si aggiunga a ciò una lettura fornita dalla dottrina, ai sensi della quale la tutela delle fonti di notizia opera non soltanto in favore di soggetti terzi venuti a conoscenza della violazione, ma altresì dei *whistleblowers* medesimi nel momento in cui questi ultimi, avendo in precedenza effettuato una segnalazione anonima, si siano poi rivolti ad un cronista rivelando pertanto la propria identità<sup>164</sup>.

Ad ogni modo, vero è che è stata in tale modo definita la portata della disposizione in esame, e di conseguenza del rapporto tra il *whistleblowing* e della normativa in ambito giornalistico, ma è altrettanto vero che permangono dubbi applicativi ed interpretativi circa le modalità di impiego della divulgazione pubblica ai sensi e per gli effetti del d.lgs. n. 24/2023. Pertanto, si auspica che la giurisprudenza possa nel corso del tempo fare luce in tale contesto, andando a delineare e specificare dettagliatamente i presupposti che debbono ricorrere affinché la diffusione mediatica possa ritenersi legittima.

In definitiva, così come per i canali esterni, si evidenzia anche in merito alle *public disclosures* una certa rigidità rispetto alla cornice europea. In contrasto con il principio di libera scelta del canale da utilizzare, la divulgazione pubblica viene relegata a mezzo di ultima istanza, la cui attivazione risulta in concreto condizionata da una serie di filtri che ne vanno drasticamente a limitare l'agibilità. Ciò, senonché, potrebbe porsi in contrasto con il dettame europeo, specialmente se si considera che, quanto meno a livello comunitario, la trasparenza e la pubblica conoscenza delle violazioni corrispondono ad un valore fondamentale, finalizzato alla tutela dell'interesse collettivo. Pertanto, sebbene la previsione della divulgazione pubblica rappresenti un avanzamento nel sistema di protezione dei *whistleblowers*, la sua concreta attuazione resta fortemente condizionata

---

<sup>163</sup> ANAC, Delibera n. 311/2023, in [www.anticorruzione.it](http://www.anticorruzione.it), 44.

<sup>164</sup> P. PARISI, *La divulgazione pubblica*, cit., 50.

da presupposti di difficile verificabilità e da un impianto normativo improntato più alla cautela che all'effettiva promozione della trasparenza. In tal modo, si rischia di svuotare di significato uno degli strumenti più potenti e potenzialmente incisivi dell'intera disciplina, in grado di per sé di colpire direttamente l'immagine e l'integrità di un ente<sup>165</sup>.

Al contempo, però, non può non comprendersi la scelta del legislatore circa l'adozione di specifiche condizioni ai fini del ricorso al canale divulgativo pubblico. Non soltanto emergono problematiche relative alla tutela della riservatezza del soggetto che effettua la *public disclosure*, ma anche in relazione al possibile utilizzo abusivo dello strumento: ciò potrebbe, in effetti, far venire meno la *ratio* fondante del sistema di *whistleblowing*, con il rischio che il mezzo della divulgazione sia utilizzato non tanto per far emergere fatti illeciti ai fini della lotta alla corruzione, quanto piuttosto per soddisfare esigenze personali, talvolta anche vendicative.

#### 4.4. *La denuncia all'Autorità giudiziaria o contabile*

A conclusione del quadro circa gli strumenti mediante cui segnalare le eventuali violazioni del diritto unionale o nazionale, pare opportuno soffermarsi sulle ipotesi di denuncia all'Autorità giudiziaria o contabile, ammesse dal d.lgs. n. 24/2023, in continuità con la previgente normativa in materia.

Ci si è domandato, infatti, se esse possano essere considerate o meno alla stregua delle segnalazioni esterne presentate all'ANAC, posto che in entrambi i casi vengono garantite le medesime forme di protezione contro eventuali atti ritorsivi posti in essere. Dal combinato disposto degli artt. 2, comma 1, lett. m)<sup>166</sup> e 17 del d.lgs. n. 24/2023<sup>167</sup>, emerge chiaramente l'intento del legislatore di assicurare l'applicabilità delle tutele contenute nel decreto in casi di ritorsione nei confronti dei soggetti coinvolti nella

---

<sup>165</sup> G. DAMIRI, *op. cit.*, 67.

<sup>166</sup> Cfr. art. 2, comma 1, lett. m), d.lgs. n. 24/2023, che fornisce la definizione di "ritorsione", descrivendola quale "*comportamento, atto od omissione, anche solo tentato o minacciato, posto in essere in ragione della segnalazione, della denuncia all'autorità giudiziaria o contabile o della divulgazione pubblica e che provoca o può provocare alla persona segnalante o alla persona che ha sporto la denuncia, in via diretta o indiretta, un danno ingiusto*".

<sup>167</sup> Cfr. art. 17, comma 2, d.lgs. n. 24/2023, ai sensi e per gli effetti del quale "*Nell'ambito di procedimenti giudiziari o amministrativi o comunque di controversie stragiudiziali aventi ad oggetto l'accertamento dei comportamenti, atti o omissioni vietati ai sensi del presente articolo [...], si presume che gli stessi siano stati posti in essere a causa della segnalazione, della divulgazione pubblica o una denuncia all'autorità giudiziaria o contabile. [...]*".

segnalazione: ciò sia laddove quest'ultima sia avvenuta attraverso canali interni o esterni ovvero mediante divulgazione pubblica, sia qualora sia stata presentata una denuncia alle autorità giudiziarie ordinarie o contabili.

Senonché, si tenga in considerazione che le denunce riportate nelle suddette modalità non presentano la medesima disciplina delle segnalazioni interne o esterne né tanto meno delle divulgazioni a livello pubblico. Ne consegue, pertanto, che non sarà possibile esigere, in sede di denuncia, gli stessi requisiti quanto a termini istruttori e di riscontro, a canali, riservatezza, e così via<sup>168</sup>.

A tal proposito, pare utile soffermarsi su quanto evidenziato da ANAC nelle proprie linee guida, approvate con delibera n. 311/2023: sostanzialmente, l'Autorità ha ripreso, confermandolo, un orientamento già espresso in precedenza dalle linee guida n. 469/2021. Più precisamente, si è ritenuto che, allorquando l'informatore svolga il ruolo di pubblico ufficiale o di incaricato di pubblico servizio, è tenuto a denunciare alle competenti autorità i fatti penalmente rilevanti e, in particolare, i casi di danno erariale, nel rispetto del combinato disposto dell'art. 331 c.p.p. e degli artt. 361 e 362 c.p. Poiché le citate disposizioni stabiliscono, in capo a tali soggetti, l'obbligo di denuncia soltanto in presenza di reati procedibili d'ufficio, il relativo ambito oggettivo di applicazione si distingue nettamente da quello previsto dalla riformata normativa in materia di *whistleblowing*: questa, infatti, prevede la possibilità di denunciare in altre ipotesi di illeciti, assai più numerose rispetto alla disciplina codicistica.

In ogni caso, laddove il *whistleblower* pubblico che abbia reso noto un determinato fatto ai sensi degli artt. 361-362 c.p. dovesse aver subito una ritorsione o discriminazione da parte dell'ente-datore di lavoro, potrà godere delle misure di protezione *ad hoc* apprestate dal d.lgs. n. 24/2023<sup>169</sup>. Sul punto, l'ANAC ha peraltro precisato che, pure nel caso di denuncia all'autorità giudiziaria o contabile, dovrà comunque trovare applicazione la tutela sulla riservatezza dell'identità dei soggetti coinvolti e del contenuto della denuncia stessa<sup>170</sup>.

---

<sup>168</sup> G. FRASCHINI, *I canali di segnalazione esterna*, cit., 38.

<sup>169</sup> A. SILVERIO, *op. cit.*, 135.

<sup>170</sup> ANAC, Delibera n. 311/2023, in [www.anticorruzione.it](http://www.anticorruzione.it), 45.

## 5. Gli obblighi di riservatezza: la salvaguardia dell'identità di segnalante e segnalato e del contenuto della segnalazione

Il *whistleblowing* nasce non solo come strumento di contrasto, ma anche e soprattutto di prevenzione della corruzione all'interno degli ambiti lavorativi, sia pubblici che privati. In un tale contesto, le misure poste a tutela dell'identità dei soggetti coinvolti, così come del contenuto e degli allegati alla segnalazione, rappresentano un aspetto essenziale della disciplina in esame in quanto, fornendo una protezione *ad hoc*, agevolano e promuovono l'esercizio di tale attività<sup>171</sup>.

Nonostante la tutela della riservatezza fosse già centrale nella previgente disciplina, le criticità e difficoltà applicative emerse, come evidenziato dal Garante per la protezione dei dati personali, dimostrano fragilità del precedente sistema che hanno spinto il legislatore a rafforzarne salvaguardia<sup>172</sup>. Nel rinnovato panorama normativo, infatti, la riservatezza assurge ad elemento centrale del sistema di segnalazione, fungendo non solo da mezzo operativo di protezione, ma anche quale condizione necessaria per garantire l'efficacia e la fiducia nell'istituto da parte dei segnalanti. Tale approccio pare conforme allo spirito della direttiva in materia, che ha difatti inteso rafforzare la fiducia nei meccanismi di *whistleblowing*, nella consapevolezza che l'efficacia dello stesso dipenda in larga misura dalla percezione di sicurezza e anonimato del segnalante<sup>173</sup>. La normativa nazionale ha dunque recepito l'orientamento europeo, elevando la riservatezza a parametro guida in ogni fase della procedura – e, questo, sin dall'istituzione dei canali<sup>174</sup>, alla ricezione, alla gestione istruttoria, alla redazione degli opportuni documenti –, in modo tale da incentivare la presentazione di segnalazioni.

---

<sup>171</sup> L.C. NATALI, *Whistleblowing fra prevenzione dei reati e privacy*, in *Diritto e Pratica del Lavoro*, 10, 2022, 609.

<sup>172</sup> Ciò è emerso, in particolare, a seguito di attività ispettive condotte dal Garante *privacy* nel biennio 2020-2022, in occasione delle quali l'autorità ha attuato misure ingiuntive nei confronti di quei soggetti che, sebbene parti in procedure di *whistleblowing*, non si sono attivati al fine di garantire la tutela della riservatezza nel rispetto della precedente normativa di cui alla L. n. 179/2017. Sul punto, cfr. L. FEROLA, *La tutela dell'identità personale come chiave di volta del nuovo whistleblowing*, in V.M. DONINI (a cura di), *Whistleblowing e cultura dell'integrità: riflessioni di istituzioni e società civile per una nuova narrazione*, Roma, 2023, 509.

<sup>173</sup> A.M. RUSSO, *Obblighi di riservatezza*, in R. TORINO, E.M. TRIPODI (a cura di), *Il whistleblowing. Guida al d.lgs. 10 marzo 2023*, n. 24, Pisa, 2023, 123.

<sup>174</sup> Si considerino, sul punto, le previsioni di cui agli artt. 4 e 7 d.lgs. n. 24/2023, ai sensi delle quali i responsabili della ricezione e gestione delle segnalazioni sono tenuti a predisporre canali, interni o esterni, idonei di per sé ad assicurare la riservatezza dell'identità del *whistleblower* e degli altri soggetti coinvolti – tra i quali, segnalato e facilitatori –, nonché del contenuto e dei documenti allegati alla segnalazione stessa.

L'art. 12 del d.lgs. 24/2023 rappresenta, nel contesto di cui si parla, il caposaldo del nuovo paradigma di protezione, stabilendo che la riservatezza debba essere garantita non solo per l'identità del segnalante, ma anche per ogni elemento direttamente o indirettamente idoneo ad identificarlo. La portata del vincolo si estende, peraltro, al segnalato ed alle altre persone eventualmente menzionate nella segnalazione<sup>175</sup>, nonché al contenuto di quest'ultima. Siffatta estensione comporta, inevitabilmente, tensioni tra l'esigenza di salvaguardare il *whistleblower* da un lato e, dall'altro, il diritto di difesa della persona coinvolta, soprattutto visto il rischio corso da quest'ultima di subire eventualmente conseguenze reputazionali irreversibili ancor prima che possa avere luogo un qualsivoglia accertamento di responsabilità.

Stabilendo che i soggetti riceventi possano fare utilizzo delle sole informazioni delle segnalazioni che risultino strettamente necessarie ai fini dell'individuazione della violazione, della sua gestione e conservazione, affinché vi si possa poi dare seguito<sup>176</sup>, il c.d. principio di minimizzazione dei dati e limitazione della conservazione assurge a corollario essenziale dell'obbligo di riservatezza. Ciò vale non soltanto con riguardo agli elementi oggettivi della segnalazione, ma anche alle informazioni soggettive e, appunto, identificative del *whistleblower*, il quale peraltro, ai sensi del comma 2 del decreto, può consentire che siano rivelate a soggetti diversi dai responsabili riceventi<sup>177</sup>. L'esperienza applicativa ha dimostrato come, nella pratica, tale principio venga sovente disatteso, soprattutto in contesti in cui il canale è gestito da soggetti terzi che potrebbero non adottare misure adeguate in termini di sicurezza informatica o gestione dei dati<sup>178</sup>.

In continuità con quanto era previsto dalla L. n. 179/2017 per il solo settore pubblico, la salvaguardia dell'identità del *whistleblower* è estesa anche alle ipotesi in cui, a seguito della segnalazione, si instauri un procedimento dinnanzi all'autorità giudiziaria o contabile; tale protezione, però, presenta un insormontabile limite temporale: come

---

<sup>175</sup> Al riguardo, preme sottolineare, infatti, che le tutele in tema di riservatezza garantite al *whistleblower* trovano altresì applicazione nei confronti di tutti i soggetti coinvolti nella procedura, ivi inclusi i facilitatori di cui all'art. 2, lett. h), d.lgs. n. 24/2023; cfr. L. FEROLA, *op. cit.*, 515; A. SILVERIO, *op. cit.*, 136.

<sup>176</sup> Cfr. art. 12, comma 1, d.lgs. n. 24/2023, ai sensi del quale “*Le segnalazioni non possono essere utilizzate oltre quanto necessario per dare adeguato seguito alle stesse*”.

<sup>177</sup> Un tale principio è stato sancito dal Reg. (UE) 2016/679 che, specificamente all'art. 5, lett. c) prevede che i dati siano “*adeguati, pertinenti e limitati a quanto necessario rispetto alle finalità per le quali sono trattati*”; al riguardo, cfr. G. FRASCHINI, *Obbligo di riservatezza*, in D. TAMBASCO (a cura di), *La nuova disciplina del whistleblowing dopo il D.lgs. n. 24/2023*, Milano, 2023, 54.

<sup>178</sup> L. FEROLA, *op. cit.*, 509.

rispettivamente disposto dai commi 3 e 4, nelle vertenze penali l'identità è protetta sino alla chiusura delle indagini preliminari nel rispetto dello stesso art. 329 c.p.p., mentre nei procedimenti dinnanzi alla Corte dei Conti la confidenzialità delle informazioni è assicurata sino al termine della fase istruttoria.

In linea con la previsione di cui all'art. 54-*bis* d.lgs. n. 165/2001, in ambito disciplinare, la riservatezza è inoltre garantita diversamente a seconda delle ipotesi di contestazione dell'addebito. Laddove quest'ultima richieda verifiche distinte ed ulteriori rispetto alla segnalazione effettuata, seppure comunque derivanti dalla medesima, la riservatezza dell'identità del segnalante risulterà integralmente coperta; al contrario, quando detta contestazione si basi sulla denuncia stessa e i dati identificativi del segnalante risultino determinanti ai fini della difesa dell'accusato, il contenuto della segnalazione potrà essere rivelato ed utilizzato nel procedimento disciplinare, purché il *whistleblower* vi abbia acconsentito<sup>179</sup>. Ciò si collega inevitabilmente alla previsione di cui al sesto comma, che prescrive appunto l'obbligo di avvertire per iscritto l'informatore allorquando la rivelazione di dati inerenti alla sua identità e al contenuto della segnalazione si dimostrino fondamentali per garantire il diritto di difesa del soggetto coinvolto. Detto avviso deve includere, specificamente, anche i motivi che soggiacciono a tale esigenza, cosicché il segnalante sia reso edotto delle possibili conseguenze negative che potrebbero derivare – anche a danno dello stesso – in caso di mancato disvelamento, al più ampio scopo di addivenire ad una esatta e regolare conclusione del procedimento disciplinare medesimo<sup>180</sup>.

Come anticipato, il grande merito della riforma risiede ad ogni modo nell'estensione della tutela in materia di riservatezza anche a favore di soggetti ulteriori e distinti dalla figura del *whistleblower*, e ciò sino al termine del procedimento instaurato a seguito della segnalazione<sup>181</sup>. Il decreto garantisce, infatti, una protezione nei confronti di coloro che, in virtù del ruolo rivestito, divengono necessariamente parte delle

---

<sup>179</sup> Cfr. art. 12, comma 5, d.lgs. n. 24/2023.

<sup>180</sup> G. FRASCHINI, *Obbligo di riservatezza*, cit., 55.

<sup>181</sup> Occorre soffermarsi sull'espressione, utilizzata dal comma 7 dell'art. 12 d.lgs. n. 24/2023, "*fino alla conclusione dei procedimenti avviati in ragione della segnalazione*". Al riguardo, si potrebbe ritenere che, concluso l'iter procedurale *ad hoc*, non viga più l'obbligo di riservatezza dei dati inerenti alla segnalazione: ciò risulta, però, errato nella misura in cui quest'ultima deve essere considerarsi esclusivamente quale momento iniziale da cui prende avvio un processo assai più ampio che, se non in determinate situazioni in cui ciò sia richiesto, l'identità del segnalante e di tutti i soggetti eventualmente coinvolti deve rimanere riservata. *Ibidem*.

procedure di *whistleblowing*, perché menzionati o per il rapporto professionale che si instaura con il segnalante – si pensi, a titolo meramente esemplificativo, a volontari e tirocinanti, consulenti esterni all’ente, lavoratori appaltati o subappaltati, e così via. Non solo: la tutela è assicurata altresì in favore di quelle persone intrattengono con il segnalante una relazione qualificata, anche eventualmente di natura personale, come nel caso del facilitatore o di colleghi di lavoro aventi legami affettivi o di parentela. La *ratio* sottostante alla norma in esame risiede manifestamente nell’esigenza di estendere le tutele contro le ritorsioni anche a soggetti estranei al rapporto di lavoro *stricto sensu*, ma comunque in posizione di vulnerabilità in ragione della loro prossimità alla segnalazione: una siffatta estensione corrisponde, infatti, all’intento di salvaguardare l’integrità di figure potenzialmente esposte a danni reputazionali o pregiudizi nelle prospettive occupazionali, seppure in assenza di un formale vincolo di dipendenza economica<sup>182</sup>.

Più limitate risultano, invece, le misure di protezione della riservatezza nei confronti del segnalato. Nel quadro del d.lgs. 24/2023, è prevista anzitutto la possibilità per i responsabili della ricezione e gestione delle segnalazioni di sentire, anche per iscritto, il soggetto denunciato ovvero per quest’ultimo di avanzare richiesta di essere ascoltato, il tutto nel rispetto del principio di minimizzazione dei dati e limitazione della conservazione<sup>183</sup>.

In siffatto contesto, è peraltro negata la possibilità di accesso a tutto ciò che attiene alla segnalazione, ai documenti ad essa annessi e alle persone coinvolte; detta previsione opera anche nei confronti del segnalato, al quale non è permesso né di accedere alla segnalazione né tanto meno di pervenire ai dati identificativi del *whistleblower*. Si precisa, al riguardo, che ciò vale per tutte le ipotesi di segnalazione, pure per quelle effettuate internamente ad enti privati che, per definizione, non rientrano nel novero degli atti amministrativi<sup>184</sup>.

Come precisato dalle linee guida ANAC<sup>185</sup>, la tutela della riservatezza del segnalato è però esclusa nell’ambito dei procedimenti instaurati dinnanzi alle autorità giudiziarie ordinarie o contabili, posto che i commi 3 e 4 dell’art. 12 non possono essere

---

<sup>182</sup> L. FEROLA, *op. cit.*, 516.

<sup>183</sup> Cfr. art. 12, comma 9, d.lgs. n. 24/2023.

<sup>184</sup> A. SILVERIO, *op. cit.*, 139.

<sup>185</sup> Delibera ANAC, n. 311/2023, in [www.anticorruzione.it](http://www.anticorruzione.it), 55 e ss.

interpretati estensivamente così da ricomprendersi anche i soggetti diversi dal segnalante. Si è giunti ad una tale conclusione che, talvolta, le informazioni inerenti alla segnalazione, ivi incluse quelle relative all'identità del soggetto accusato, risultano effettivamente necessarie ai fini delle indagini svolte dalle autorità giudiziarie<sup>186</sup>.

Di fronte al quadro così delineato, il riconoscimento di garanzie così penetranti in favore del segnalante, resistenti persino alle istanze di divulgazione nei procedimenti disciplinari o giudiziari, denota chiaramente la volontà del legislatore di assicurare una protezione in via preventiva in favore dell'informatore, e ciò anche allo scopo di incentivarlo maggiormente alla presentazione delle segnalazioni. Come già analizzato, l'identità del *whistleblower*, infatti, può essere svelata solo con il suo consenso esplicito, che deve essere preceduto da una comunicazione scritta e motivata, contenente le ragioni della richiesta di disvelamento. Tuttavia, se da un lato la previsione in esame tenta di rafforzare il presidio della fiducia nei confronti dell'istituto, dall'altro rischia di alimentare veri e propri squilibri, in tema di tutela della riservatezza, tra i diversi soggetti partecipi delle procedure *whistleblowing*. Non vi è chi non veda, dunque, le criticità strutturali concernenti la posizione del segnalato e delle altre persone eventualmente coinvolte, la cui tutela, sebbene formalmente affermata, risulta recessiva e subordinata: la riservatezza nei loro confronti opera, infatti, soltanto “*fino alla conclusione dei procedimenti avviati in ragione della segnalazione*”<sup>187</sup>, senza che venga previsto un diritto alla piena conoscenza degli elementi accusatori, per lo meno sinché non siano avviate ulteriori fasi procedimentali. In mancanza di un meccanismo chiaro di bilanciamento tra la necessità di tutela del segnalante e la garanzia di difesa del segnalato, il rischio è quello di creare un sistema sbilanciato, in cui il diritto alla reputazione e alla difesa è sacrificato in modo eccessivo con possibili ricadute anche sul piano della tenuta costituzionale del sistema<sup>188</sup>.

Alla luce di quanto sopra, l'istituto del *whistleblowing* non deve intendersi quale strumento antagonista alla trasparenza, costituendone invece un complemento. La sfida è, dunque, quella di bilanciare la tutela della riservatezza e il diritto alla difesa, affinché tra l'altro venga promossa una cultura di legalità partecipata. Dinnanzi a ciò, l'ANAC,

---

<sup>186</sup> G. FRASCHINI, *Obbligo di riservatezza*, cit., 56.

<sup>187</sup> Cfr. art. 12, comma 7, d.lgs. n. 24/2023.

<sup>188</sup> A. SILVERIO, *op. cit.*, 139.

cui è affidato il presidio dei canali esterni, si è dotata di criteri rigorosi per assicurare la riservatezza nelle segnalazioni ricevute, attraverso l'adozione di mezzi tecnologici idonei, come la crittografia e l'accesso controllato, nonché la formazione specialistica del personale addetto. Permane, nondimeno, un'incertezza latente sul versante degli enti privati, spesso meno strutturati sotto il profilo organizzativo, i quali devono coniugare il rispetto degli obblighi di riservatezza con la *compliance* normativa in materia di protezione dei dati personali.

### 5.1. *Il trattamento dei dati personali nelle procedure whistleblowing: profili di conformità al GDPR*

La tutela della riservatezza, elemento cardine del sistema di *whistleblowing*, è strettamente connessa alla disciplina inerente al trattamento dei dati personali, a sua volta fortemente influenzata dagli impulsi e sviluppi normativi a livello internazionale ed euro-comunitario.

Sotto quest'ultimo aspetto, rileva soprattutto l'insistenza del Garante della Privacy che, con deliberazione del 10 dicembre 2009<sup>189</sup>, aveva infatti segnalato al Parlamento e al Governo l'urgenza di adottare una disciplina generale sul trattamento dei dati nell'ambito dei sistemi di segnalazione di enti pubblici e privati. In particolare, in tale occasione, è stata rimarcata l'inefficacia della regolamentazione in materia, dovuta essenzialmente all'incertezza normativa dell'istituto del *whistleblowing* rispetto alla disciplina comunitaria sulla protezione dei dati.

Senonché, posto che la gestione delle segnalazioni di illeciti od irregolarità non può prescindere dai dati inerenti ai soggetti coinvolti nella procedura, si dimostra dunque necessario il rispetto degli obblighi prescritti dalla normativa in materia di *privacy*<sup>190</sup>, principalmente incentrata sul Regolamento Generale per la Protezione dei Dati 2016/679 (GDPR). Tale atto normativo persegue l'intento di dare risposta alle minacce derivanti dalla continua evoluzione tecnologica nonché di armonizzare definitivamente il sistema di tutela della *privacy* in ambito europeo, specialmente a seguito dell'entrata in vigore del

---

<sup>189</sup> Il riferimento è alla deliberazione del Garante privacy, denominata “*Segnalazione al Parlamento e al Governo sull'individuazione, mediante sistemi di segnalazione, degli illeciti commessi da soggetti operanti a vario titolo nell'organizzazione aziendale*”, consultabile in [www.garanteprivacy.it](http://www.garanteprivacy.it).

<sup>190</sup> L. TOSONI, *Whistleblowing e GDPR: punti critici e scenari futuri*, in [www.agendadigitale.eu](http://www.agendadigitale.eu), 2020.

Trattato di Lisbona nel 2009 che, a sua volta, ha riconosciuto la protezione dei dati personali quale diritto fondamentale dei cittadini. Si evidenzia, al riguardo, che il regolamento in esame ha comportato un mero cambiamento di tendenza in tema di dati personali: da una “visione proprietaria” dei dati, secondo cui essi possono essere trattati solo in presenza del consenso dell’interessato, si è giunti ad una “visione di controllo”, che favorisce piuttosto la libera circolazione dei dati, rafforzando al tempo stesso i diritti del titolare, nel convincimento che quest’ultimo, infatti, debba essere messo a conoscenza dell’eventuale utilizzo dei suoi dati e delle modalità in cui ciò avviene<sup>191</sup>.

Dal momento che la gestione e il trattamento dei dati personali mediante sistemi di *whistleblowing* debbano avvenire nel rispetto del GDPR, occorre riferirsi in primo luogo ai principi cardine su cui essi si fondano. In particolare, l’art. 5 GDPR richiede che i dati personali siano trattati in modo lecito, corretto e trasparente, che siano raccolti esclusivamente per scopi determinati e legittimi e, in ogni caso, che siano esatti ed aggiornati, nonché conservati in modo tale da consentire l’identificazione degli interessati per una durata in ogni caso non superiore al conseguimento degli scopi per cui tali dati sono utilizzati<sup>192</sup>. Si parla, infatti, di minimizzazione dei dati, nel senso che è necessario che i dati trattabili siano solo quelli strettamente necessari al perseguimento del fine perseguito dal *whistleblowing*, è cioè quello di vigilare sulle condotte illecite che i lavoratori e gli enti potrebbero porre in essere. Da ciò la rilevanza dell’integrità e della riservatezza dei dati personali che impone, ai fini del relativo trattamento, la definizione di un adeguato sistema di sicurezza e tutela degli stessi<sup>193</sup>.

In relazione alla normativa sulla *privacy*, come delineata dal GDPR, emergono tuttavia una serie di problematiche. Più precisamente, un primo problema riguarda i presupposti di liceità del trattamento dei dati personali attuato a seguito dell’adozione di sistemi di *whistleblowing*, posto che ogni trattamento deve necessariamente avere un fondamento giuridico. Nel contesto in esame, non potendo il consenso del segnalato assurgere a base giuridica valida ai fini del trattamento dei dati, si è ritenuto che tale presupposto individui, piuttosto, nell’adempimento di un obbligo di legge, o ancora nell’esecuzione di un compito di pubblico interesse o comunque connesso all’esercizio

---

<sup>191</sup> B. SAETTA, *Regolamento generale per la protezione dei dati*, in [www.protezionedatipersonali.it](http://www.protezionedatipersonali.it), 2021.

<sup>192</sup> Cfr. art. 5 GDPR, rubricato “*Principi applicabili al trattamento di dati personali*”.

<sup>193</sup> F. MANCA, *Whistleblowing: profili di conformità al GDPR*, in [www.iusinitinere.it](http://www.iusinitinere.it), 2022.

dei pubblici poteri riconosciuti in capo al titolare del trattamento, ovvero, secondo un differente orientamento, il trattamento medesimo si fonderebbe sull'interesse legittimo del titolare del trattamento o anche di soggetti terzi<sup>194</sup>.

L'istituto del *whistleblowing* e la disciplina per la protezione dei dati personali sono sottoposti ad un bilanciamento costante. Da un lato, i diritti esercitabili dal segnalato, tra cui, ad esempio, il diritto di informazione o di accesso, risultano circoscritti da diversi fattori durante la fase di accertamento della segnalazione, il tutto a vantaggio dell'interesse dell'azienda; dall'altro lato, viene invece garantito il ripristino di tali diritti, i quali saranno dunque esercitabili *ex post*, ossia qualora la fase istruttoria sarà conclusa. In ogni caso, al termine della fase di indagine ed accertamento, verranno meno i presupposti limitativi dei diritti esercitabili dalla persona segnalata, con la conseguenza che questi potrà accedere ai dati contenuti nella segnalazione, nonché chiedere l'eventuale rettifica dei dati trattati ovvero la cancellazione di quelli rispetto ai quali è cessato lo scopo di conservazione. In verità, già la L. n. 179/2017 prevedeva un'eccezione con riguardo ai dati identificativi del segnalante, stabilendo che essi potessero essere rilevati solo se egli vi avesse acconsentito, ovvero qualora la contestazione dell'addebito disciplinare si basasse sulla segnalazione e la conoscenza dell'identità del denunciante risulti fondamentale per la difesa del segnalato.

Ciò trova evidente conferma nel d.lgs. n. 24/2023, ove i temi dell'obbligo di riservatezza e del trattamento dei dati personali vengono rispettivamente regolamentati dagli artt. 12 e 13, cui deve riconoscersi il merito di aver cristallizzato un sistema fondamentale a tutela delle informazioni personali nelle procedure di *whistleblowing*. Essenziale risulta non soltanto il bilanciamento tra l'interesse dell'ente, pubblico o privato, all'adozione di certi procedimenti sanzionatori e le tutele che debbono garantirsi al segnalato relativamente alla protezione dei suoi dati, ma altresì il riassetto tra gli interessi del segnalante e il diritto di accesso riconosciuto al segnalato stesso<sup>195</sup>.

Nel nuovo assetto normativo delineato dalla riforma, infatti, il trattamento dei dati personali è centrale per garantire l'efficacia del sistema e tutelare i diritti degli interessati. Del resto, lo stesso art. 13 esordisce sancendo che ogni attività connessa al trattamento di

---

<sup>194</sup> *Ibidem*.

<sup>195</sup> J. LIGUORI, *Il trattamento dei dati personali: gli strumenti*, in R. TORINO, E.M. TRIPODI (a cura di), *Il whistleblowing. Guida al d.lgs 10 marzo 2023, n. 24*, Pisa, 2023, 162.

dati nell'ambito di attivazione e gestione dei canali interni ed esterni di segnalazione debba svolgersi nel rispetto della cornice normativa euro-unitaria e nazionale in materia di protezione dei dati personali<sup>196</sup>. Sebbene formulata in termini del tutto generici, detta disposizione concretizza l'intento del legislatore di far convergere due principi sovente ritenuti antitetici, trasparenza e riservatezza, in un unico disegno più ampio, al più ampio scopo di incentivare le segnalazioni attraverso la massima tutela del segnalante senza però pregiudicare i diritti delle altre persone coinvolte.

In tale ottica, in capo ai titolari del trattamento, ossia gli enti pubblici e privati presso cui sono implementati i canali di segnalazione, sorge pertanto l'obbligo di adottare misure *ad hoc* ai fini della salvaguardia dei dati personali, che comporta necessariamente l'attivazione di sistemi conformi ai c.d. principi di *privacy by design* e *by default*<sup>197</sup>: ciò significa che i requisiti di protezione delle informazioni personali dovrebbero essere previsti ed integrati già al momento di elaborazione di detti sistemi tramite la valutazione *ex art. 35 GDPR*, che non può prescindere, appunto, dall'esame circa il livello di rischio che le segnalazioni possono o meno comportare per i diritti e le libertà degli interessati, specialmente in ragione della natura sensibile delle informazioni trattate e della posizione di potenziale vulnerabilità del *whistleblower*<sup>198</sup>. Proprio per tale motivo, la crittografia, la limitazione e il divieto agli accessi, le vane autorizzazioni, e tutti gli altri strumenti utilizzati rappresentano misure imprescindibili per evitare accessi illegittimi o indebiti, come evidenziato anche da taluni provvedimenti adottati negli ultimi anni dal Garante privacy in casi di malagestione dei sistemi di *whistleblowing*: si pensi, a titolo esemplificativo, all'ordinanza-ingiunzione emessa nei riguardi dell'Azienda ospedaliera

---

<sup>196</sup> Cfr. art. 13, comma 1, d.lgs. n. 24/2023, che appunto richiede che, in tutti i casi, il trattamento dei dati personali debba essere realizzato “*a norma del regolamento (UE) 2016/679, del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196 e del decreto legislativo 18 maggio 2018, n. 51*”, con l'ulteriore precisazione che “*la comunicazione di dati personali da parte delle istituzioni, degli organi o degli organismi dell'Unione europea*” deve avvenire nel rispetto del reg. (UE) 2018/1725.

<sup>197</sup> Trattasi di un principio espresso esplicitamente dall'art. 25 reg. (UE) 2016/679, in base al quale “[...] sia al momento di determinare i mezzi del trattamento sia all'atto del trattamento stesso il titolare [...] mette in atto misure tecniche e organizzative adeguate [...], volte ad attuare in modo efficace i principi di protezione dei dati [...] e a integrare nel trattamento le necessarie garanzie al fine di soddisfare i requisiti del presente regolamento e tutelare i diritti degli interessati”. Sul punto, cfr. B. PONTI, *Il rapporto tra cybersicurezza e tutela dei dati personali: sinergie, bilanciamenti e parallelismi*, in *Rivista italiana di informatica e diritto*, 2, 2024, 59.

<sup>198</sup> Cfr. art. 13, comma 6, d.lgs. n. 24/2023, che descrive le modalità e le condizioni in cui deve avvenire la c.d. valutazione di impatto, ovvero sia quell'esame realizzato dal titolare del trattamento dei dati personali al fine di verificare gli effetti che il trattamento avrà nei confronti dei dati personali; al riguardo, cfr. L. FEROLA, *op. cit.*, 519; J. LIGUORI, *op. cit.*, 170.

di Perugia, con la quale è stata rilevata la conservazione impropria di dati informatici relativi alle segnalazioni presentate dai propri dipendenti<sup>199</sup>.

Non meno rilevante è la disciplina concernente i soggetti coinvolti nel trattamento. Gli enti pubblici e privati sono, infatti, tenuti ad individuare soggetti specificamente formati e abilitate alla gestione delle segnalazioni, le cui mansioni debbono essere individuate in modo puntuale, anche attraverso atti interni. Invece, come raccomandato espressamente dall'ANAC stessa, qualora tale compito sia demandato ad una figura esterna, quest'ultima diverrà responsabile del trattamento, con obbligo di sottoscrivere un contratto che disciplini in maniera dettagliata le modalità in cui deve essere espletata l'attività di trattamento, i tempi di conservazione, le finalità e le categorie di dati trattati<sup>200</sup>.

Particolarmente delicate risultano, poi, la gestione dei diritti che fanno capo all'interessato e la concreta applicazione degli obblighi di informativa previsti dal GDPR, che prescrivono al titolare di informare gli interessati puntualmente circa l'esistenza, gli scopi ed il funzionamento del sistema di *whistleblowing* in uso, nonché le figure abilitate alla ricezione delle segnalazioni e, infine, i soggetti segnalati. Anzitutto, emergono questioni applicative in merito al Codice privacy (d.lgs. 196/2003), tenuto conto della previsione per cui l'informativa deve essere fornita all'interessato nel momento in cui i dati vengono registrati ovvero non oltre la relativa comunicazione, se prevista<sup>201</sup>: ciò significa che, qualora il titolare ottenga dati dalla segnalazione, non deve dare informativa alcuna all'interessato sintanto che dette informazioni non siano trasmesse ad altri.

Inoltre, se i dati sono trattati in ottemperanza ad un obbligo di legge o per far valere un diritto in sede giudiziaria, non occorrerà comunicare nulla all'interessato, e ciò ai fini di una maggiore protezione della riservatezza della segnalazione effettuata dal *whistleblower*<sup>202</sup>. Infine, si consideri che l'operatività del diritto di accesso, rettifica e cancellazione da parte degli interessati, inclusi i segnalanti, può essere circoscritto ai sensi dell'art. 2-*undecies*, d.lgs. 196/2003, e ciò laddove si configuri il pericolo che,

---

<sup>199</sup> Ord. ingiunzione, 7 aprile 2022, reg. provv. n. 134, in [www.gpdp.it](http://www.gpdp.it); per un'analisi completa del provvedimento, si veda G. D'IPPOLITO, *I principi sul corretto trattamento dei dati personali nei provvedimenti del garante in materia di whistleblowing*, in V.M. DONINI (a cura di), *Whistleblowing e cultura dell'integrità: riflessioni di istituzioni e società civile per una nuova narrazione*, Roma, 2023, 532.

<sup>200</sup> ANAC, Delibera n. 311/2023, in [www.anticorruzione.it](http://www.anticorruzione.it), 59.

<sup>201</sup> Cfr. art. 13, comma 4, d.lgs. n. 196/2003, che prevede espressamente che “*Se i dati personali non sono raccolti presso l'interessato, l'informativa di cui al comma 1, [...], è data al medesimo interessato all'atto della registrazione dei dati o, quando è prevista la loro comunicazione, non oltre la prima comunicazione*”.

<sup>202</sup> Cfr. art. 13, comma 5, d.lgs. n. 196/2003.

dall'esercizio di tali diritti, possano conseguire pregiudizi concreti alla protezione della riservatezza dell'identità del segnalante medesimo. Senonché, al riguardo, il Garante ha precisato che i suddetti diritti non sono esclusi in assoluto in capo al soggetto segnalato (presunto autore dell'illecito), dal momento che in questa specifica ipotesi possono essere esercitati per il tramite del Garante<sup>203</sup>. In particolare, tale norma è espressamente richiamata dal terzo comma dell'art. 13, d.lgs. 24/2023, norma, questa, che ben rappresenta ben rappresenta il punto di equilibrio finalmente raggiunto dal legislatore tra l'interesse alla tutela dei dati personali di chi è chiamato in causa da una denuncia e l'esigenza di salvaguardare il segnalante da possibili ritorsioni, identificando pertanto una soglia di tutela che trova fondamento nella logica preventiva tipica del nuovo impianto normativo.

Si consideri, peraltro, che il principio di minimizzazione trova una significativa concretizzazione nella previsione di cui al comma 2 dell'art. 13 d.lgs. n. 24/2023, per cui i dati personali manifestamente irrilevanti rispetto alla segnalazione devono essere immediatamente cancellati. Tale norma esprime, a sua volta, la più ampia esigenza di proporzionalità e pertinenza del trattamento, rafforzando ulteriormente la fiducia del segnalante nell'utilizzo del canale. Tuttavia, non può non rilevarsi come la formulazione legislativa, se da un lato circoscrive con chiarezza l'ambito del trattamento legittimo, dall'altro potrebbe prestarsi a letture restrittive che rischiano di escludere dati potenzialmente utili in fasi successive dell'istruttoria. Ne deriva, pertanto, la necessità di un approccio interpretativo elastico, in grado di conciliare la tutela dell'individuo con le esigenze istruttorie degli organi preposti<sup>204</sup>.

In ultima analisi, pare opportuno soffermarsi sulle modalità di conservazione delle informazioni relative alle segnalazioni. Al riguardo, il d.lgs. n. 24/2023 pone una serie di restrizioni, soprattutto in relazione ai documenti allegati alla denuncia, prevedendo che essi siano conservati "*per il tempo necessario al trattamento*" degli stessi, che in ogni caso non deve essere superiore a cinque anni, termine che deve essere calcolato a partire dalla trasmissione dell'esito conclusivo della procedura *whistleblowing*: a parere della

---

<sup>203</sup> B. SAETTA, *cit.*

<sup>204</sup> Cfr. art. 13, comma 2, d.lgs. n. 24/2023, che prevede che quei dati personali che risultano manifestamente "*non utili al trattamento di una specifica segnalazione*" non debbono essere raccolti o, qualora ciò avvenga accidentalmente, è prevista la cancellazione immediata; al riguardo, si veda L. FEROLA, *op. cit.*, 519.

dottrina, la durata di detto limite temporale è del tutto sensata, dal momento che risulta sufficiente ai fini istruttori e di verifica<sup>205</sup>.

Si aggiungano a ciò ulteriori specificazioni introdotte dal legislatore, al fine di regolamentare le ipotesi in cui la denuncia sia stata oggetto di registrazione: in tal caso, viene documentata mediante fonoregistrazione o trascrizione integrale, sempreché vi sia il consenso del *whistleblower*; in mancanza di registrazione, invece, la segnalazione è annotata attraverso un resoconto stilato appositamente dai soggetti responsabili della ricezione. Infine, qualora i fatti illeciti siano stati resi noti oralmente, la documentazione degli stessi deve avvenire a mezzo di una registrazione o di un verbale *ad hoc*<sup>206</sup>.

In conclusione, nonostante la riforma in materia di *whistleblowing* abbia compiuto significativi passi avanti nel coniugare la protezione dei dati personali con le esigenze di legalità sostanziale proprie dell'istituto, permangono alcuni margini di ambiguità nella sua attuazione concreta, soprattutto con riguardo alla chiarezza delle responsabilità interne, alla verifica delle misure tecniche adottate e all'effettività delle limitazioni all'esercizio dei diritti. Il rischio, infatti, è che la promessa di un sistema sicuro e garantista si infranga nella prassi quotidiana degli enti chiamati a dare attuazione a queste disposizioni.

## 5.2. La gestione della segnalazione anonima

Nell'ambito della riforma del 2023, non può non rilevare il tema dell'anonimato, corrispondente al caso in cui dalla segnalazione ricevuta non è possibile identificare il soggetto che la ha effettuata; ipotesi, questa, da tenere nettamente distinta dalla tutela della riservatezza, che invece entra in gioco laddove l'identità del *whistleblower* è di fatto conosciuta e, perciò, necessita di misure di protezione *ad hoc*.

L'alveo di incertezza che attornia il novero delle segnalazioni anonime pone, da sempre, una serie di perplessità, soprattutto in considerazione della possibile infondatezza delle notizie oggetto delle denunce, del rischio di allontanarsi dall'obiettivo di tutelare l'integrità dell'ente e alla luce della maggiore complessità della difesa del soggetto

---

<sup>205</sup> G. FRASCHINI, D. TAMBASCO, *Tutela della riservatezza*, in D. TAMBASCO (a cura di), *La nuova disciplina del whistleblowing dopo il D.lgs. n. 24/2023*, Milano, 2023, 59.

<sup>206</sup> Cfr. art. 14, commi 2-4, d.lgs. n. 24/2023.

segnalato e dell'accertamento del contenuto<sup>207</sup>. Non è un caso, infatti, che nel 2012 il legislatore, nell'introdurre nell'ordinamento italiano l'istituto in esame, non avesse disposto esplicitamente alcuna tutela in favore delle informazioni in forma anonima. Tuttavia, sebbene la c.d. *Legge Severino* garantisse la sola salvaguardia della riservatezza in favore dei segnalanti "dichiarati", ai fini di un maggiore utilizzo del *whistleblowing*, l'ANAC aveva ammesso le segnalazioni da parte di soggetti ignoti, purché esse presentassero elementi attinenti al fatto illecito che fossero verificabili in concreto e, quando possibile, l'indicazione dei dati identificativi della persona segnalata e degli eventuali testimoni.

Neppure la riforma del 2017 ha riconosciuto espressamente l'ipotesi di anonimato, con la conseguenza che all'informatore sono garantite le tutele in materia di riservatezza solo allorquando egli, nell'effettuare la denuncia, abbia svelato la propria identità o che comunque sia stato in altri modi individuato. Ciò non significa, però, che le imprese pubbliche o private abbiano dovuto, durante la vigenza della L. n. 179/2017, escludere a priori le segnalazioni in forma anonima, potendo consentirle in conformità all'indirizzo espresso dalla stessa ANAC. In tale contesto, si sono ritenute ammissibili le segnalazioni anonime laddove le notizie attinenti all'illecito fossero state rese nella maniera più dettagliata e precisa possibile cosicché, nonostante la mancata identificazione del *whistleblower*, fosse comunque possibile contestualizzare meticolosamente i fatti oggetto della segnalazione<sup>208</sup>.

Alla luce di ciò, non può certamente dirsi che il legislatore, nella stesura del d.lgs. n. 24/2023, abbia implementato le potenziali soluzioni suggerite in passato dall'ANAC. Vero è che viene fatta esplicita menzione delle segnalazioni anonime, in particolare all'art. 16, tuttavia le tutele offerte dal decreto vengono ancora oggi garantite solo ed esclusivamente in favore del segnalante che ha reso nota la propria identità<sup>209</sup>. A riprova di ciò si pone, infatti, il comma quarto della menzionata norma che ammette, appunto, l'applicabilità delle misure di protezione del decreto esclusivamente a quei soggetti che,

---

<sup>207</sup> I.A. SAVINI, *Art. 6. Soggetti in posizione apicale e modelli di organizzazione dell'ente* in G. STAMPANONI BASSI, L.N. MEAZZA (diretto da), *Commentario al decreto sulla responsabilità da reato degli enti D.lgs. 231/2001. Profili operativi*, Pisa, 2021.45.

<sup>208</sup> *Ibidem*.

<sup>209</sup> G. DE SANTIS, *Whistleblowing: esercizio di virtù civica al servizio della compliance*, in *Responsabilità civile e previdenza*, 1, 2024, 376.

seppure abbiano trasmesso una segnalazione in forma anonima, siano poi stati riconosciuti e abbiano subito atti ritorsivi: è evidente, dunque, che affinché sia garantita la tutela in esame è necessario che sia svelata l'identità del *whistleblower*<sup>210</sup>.

Perché un sistema di segnalazione funzioni effettivamente, occorre che siano introdotti meccanismi volti a far venire meno la diffidenza verso l'istituto del *whistleblowing* e, al contempo, ad incentivare i potenziali segnalanti affinché denuncino le condotte illecite di cui sono venuti a conoscenza. Soprattutto in relazione alle esperienze di altri ordinamenti, è evidente che i sistemi maggiormente funzionanti siano quelli che, pur non avendo realizzato tale clima di fiducia, consentono al segnalante di non rivelare la propria identità<sup>211</sup>.

L'auspicio è, quindi, che si giunga in futuro ad una effettiva parificazione tra *whistleblowers* anonimi e non, anche tenuto conto del fatto che molto spesso i potenziali informatori hanno timore a segnalare proprio in ragione della sfiducia nel sistema di protezione: un bilanciamento delle diverse tutele offerte a tali soggetti risulterebbe, pertanto, tanto opportuno quanto necessario allo scopo di promuovere il ricorso all'istituto in esame.

#### 6. La protezione del whistleblower. Principi e condizioni

La protezione della riservatezza è solo una delle misure offerte a presidio di colui che segnala illeciti, tanto è vero che il d.lgs. n. 24/2023 dedica un'intera parte esclusivamente alle ulteriori azioni di tutela che, a loro volta, rappresentano il nucleo fondamentale su cui si erge l'intero sistema di *whistleblowing*.

Si tenga in considerazione, infatti, che tale istituto nasce con lo scopo di contrastare i fenomeni corruttivi negli ambienti lavorativi, così da preservarne l'integrità; tuttavia, affinché ciò possa avvenire, occorre che l'informatore abbia la certezza di non subire atti pregiudizievoli in ragione della segnalazione dallo stesso presentata o, comunque, che gli siano garantite tutele contro detti comportamenti ingiusti.

In effetti, il *whistleblower* si trova sovente nella situazione in cui deve necessariamente scegliere se divulgare la notizia concernente la condotta illegittima di

---

<sup>210</sup> G. FRASCHINI, *Obbligo di riservatezza*, cit., 57.

<sup>211</sup> M. PANSARELLA, *Il Whistleblowing*, in D. PIVA (a cura di), *La responsabilità degli enti ex d.lgs. n. 231/2001 tra diritto e processo*, Torino, 2021, 418 e ss.

cui è a conoscenza ovvero adottare un comportamento omertoso, nel timore di subire rappresaglie. La protezione dei soggetti segnalanti rappresenta, pertanto, la condizione imprescindibile affinché l'intero sistema possa funzionare, e ciò nella misura in cui una persona è evidentemente più incentivata a denunciare illeciti qualora abbia la certezza che, a seguito della segnalazione, siano assicurate vere e proprie tutele contro il rischio di vessazioni e rappresaglie. La tutela avverso gli atti ritorsivi non costituisce semplicemente un apparato, per così dire, accessorio, bensì un presupposto logico e sistemico in assenza del quale la possibilità che il lavoratore opti per rivelare le condotte illecite non soltanto risulterebbe disincentivata, ma totalmente neutralizzata<sup>212</sup>.

Nell'ordinamento italiano, in passato, le misure di protezione erano garantite soltanto nei confronti del *whistleblower* pubblico, e ciò in un'ottica che mirava a prevenire e contrastare la corruzione all'interno delle P.A. Successivamente, con la L. n. 179/2017, sono state introdotte tutele anche in favore dei dipendenti privati, sebbene comunque l'oggetto delle denunce risultasse circoscritto a violazioni rilevanti ai sensi della normativa 231.

Si è assistito, dunque, ad un vero e proprio cambio di prospettiva in cui non soltanto coloro che agiscono nell'interesse della Pubblica amministrazione sono meritevoli di tutela, ma anche i soggetti che rendono noti fatti illeciti allo scopo di perseguire un interesse che, seppure privato, inciderebbe direttamente su beni giuridici aventi la medesima rilevanza costituzionale. Questa impostazione è coerente, tra l'altro, con il panorama europeo entro cui si inserisce la riforma italiana. La direttiva non fa venire meno la finalità tipicamente lavoristica affermata già con la L. n. 179/2017: l'oggetto diretto della protezione non sono infatti i beni giuridici in sé, bensì la persona fisica che, all'interno di una relazione asimmetrica di potere – quale può essere, ad esempio, quella tra un lavoratore dipendente ed un datore di lavoro –, esercita la propria libertà di espressione segnalando irregolarità riscontrate sul luogo di lavoro.

In questo senso, il d.lgs. n. 24/2023 si struttura non tanto allo scopo di tutelare l'interesse pubblico, la legalità o il corretto funzionamento del mercato (che pur rimangono obiettivi fondamentali del sistema), bensì garantendo che il portatore di tale

---

<sup>212</sup> F. D'AMORA, I. ULETTO, *La tutela del segnalante*, in R. TORINO, E.M. TRIPODI (a cura di), *Il whistleblowing. Guida al d.lgs. 10 marzo 2023, n. 24*, Pisa, 2023, 182.

interesse possa giovare di una protezione *ad hoc*<sup>213</sup>. È evidente, pertanto, che il fenomeno del *whistleblowing* debba necessariamente reggersi su altri elementi che ne garantiscano la salvaguardia, oltre alla tutela della riservatezza di cui già si è detto: affianco a quest'ultima si pongono, infatti, la protezione avverso eventuali ritorsioni, la restrizione dei casi di responsabilità e, infine, le c.d. misure di sostegno.

Perché le numerose misure di protezione possano essere attivate, debbono soddisfarsi due presupposti, uno soggettivo e l'altro oggettivo. Anzitutto, al momento della segnalazione, della denuncia o della divulgazione pubblica, occorre verificare che il segnalante avesse fondato motivo di reputare come reali ed autentiche le informazioni trasmesse agli organi riceventi e che queste rientrassero nell'ambito oggettivo di applicazione<sup>214</sup>; non sarebbero sufficienti, invece, semplici dicerie, congetture, fatti già conosciuti, o “*voci di corridoio*”<sup>215</sup>. Accertato ciò, occorrerà altresì verificare che la segnalazione sia avvenuta attraverso i canali e secondo le regole e modalità gerarchiche delineate dal decreto<sup>216</sup>. Attraverso il primo dei due criteri, il legislatore ha determinato uno spostamento decisivo dal piano soggettivo delle motivazioni a quello oggettivo della fondatezza della segnalazione: si è così rinunciato a giudicare le intenzioni del segnalante, anche se eventualmente dettate da interessi personali, concentrandosi invece sulla credibilità del contenuto segnalato, così come percepito in buona fede da chi lo ha rivelato<sup>217</sup>. Del resto, ciò trova ulteriormente conferma nella previsione secondo cui, ai fini dell'effettività delle tutele di cui al d.lgs. n. 24/2023, non rilevano in ogni caso i motivi che hanno spinto il *whistleblower* a svelare informazioni attinenti a condotte poste in essere in violazione del diritto unionale o nazionale: il *focus* sulle ragioni distoglierebbe, secondo l'ANAC, l'attenzione da ciò che davvero conta in tale sede, e cioè il fatto illecito che è stato reso noto<sup>218</sup>.

Senonché, il presupposto soggettivo di cui alla lett. a) solleva numerosi dubbi sul piano esegetico, specialmente qualora si riveli necessaria una verifica *ex post* circa la

---

<sup>213</sup> V.M. TEDESCO, *Whistleblowing, alla luce del d.lgs. n. 24/2023, attuativo della Dir. UE 2019/1937 sulla protezione dei segnalanti*, in *Massimario di Giurisprudenza del Lavoro*, 4, 2023, 751.

<sup>214</sup> Cfr. art. 16, comma 1, lett. a), d.lgs. n. 24/2023.

<sup>215</sup> ANAC, Delibera n. 311/2023, in [www.anticorruzione.it](http://www.anticorruzione.it), 64.

<sup>216</sup> Cfr. art. 16, comma 1, lett. b), d.lgs. n. 24/2023.

<sup>217</sup> M.E. PORCARO, *Le misure di protezione e le sanzioni*, in E. BUSUITO, M.E. PORCARO, A. SILVERIO (a cura di), *La nuova disciplina del whistleblowing*, Milano, 2023, 143.

<sup>218</sup> Cfr. art. 16, comma 2, d.lgs. n. 24/2023; ANAC, Delibera n. 311/2023, in [www.anticorruzione.it](http://www.anticorruzione.it), 65.

fondatezza e la sincerità percettiva del *whistleblower* in merito alle notizie divulgate. Al riguardo, non vi è chi non veda il rischio che potrebbe derivare da una tale valutazione, potendo essa escludere, infatti, la protezione nei casi in cui il lavoratore, pur avendo denunciato in buona fede, si sia però fondato su informazioni successivamente rivelatesi in tutto o in parte errate. Allorquando ciò accada, graverà sull'informatore l'onere di dimostrare di aver agito correttamente, nel convincimento che le notizie dallo stesso rese note fossero vere: ciò che conta, dunque, è la buona fede del segnalante, da intendere quale ragionevole convinzione, basata su elementi di fatto, che la condotta illecita sussistesse.

Diversamente dalla previgente normativa<sup>219</sup>, nell'ambito della riforma, la ragionevolezza assurge a mero criterio guida ai fini della verifica dell'elemento soggettivo della segnalazione, in grado di escludere dal campo di applicazione del decreto tutte le denunce che si fondino su informazioni evidentemente ingiustificate, inesatte o ingannevoli<sup>220</sup>. Se così fosse, e cioè quando il *whistleblower* abbia presentato la denuncia pur consapevole della fallacità delle informazioni alla base della stessa, le tutele non troverebbero in alcun modo applicazione: non è un caso, infatti, che il terzo comma dell'art. 16 preveda esplicitamente l'esclusione delle misure di protezione nelle ipotesi di condanna dell'informatore, anche solo con sentenza di primo grado, per calunnia o diffamazione<sup>221</sup>.

Tale protezione si estende, inoltre, ad un novero assai ampio di soggetti; non soltanto dunque al *whistleblower* in senso stretto, ma altresì a figure che, seppure terze rispetto alla denuncia, potrebbero ritrovarsi coinvolte in ragione del rapporto professionale o personale intrattenuto con il segnalante medesimo. In ciò si coglie la consapevolezza del legislatore circa la natura reticolare dei contesti lavorativi, dove le informazioni circolano e gli atti ritorsivi o discriminatori possono colpire anche persone distinte dal *whistleblower*. Trattasi, cioè, del facilitatore, dei colleghi di lavoro e familiari impiegati nello stesso ambito lavorativo del segnalante, nonché degli enti di proprietà di

---

<sup>219</sup> Seppure il testo approvato dalla Camera facesse menzione del principio di ragionevolezza, nell'iter parlamentare di approvazione della L. n. 179/2017 esso non è stato contemplato.

<sup>220</sup> ANAC, Delibera n. 311/2023, in [www.anticorruzione.it](http://www.anticorruzione.it), 64.

<sup>221</sup> Cfr. art. 16, comma 3, d.lgs. n. 24/2023.

quest'ultimo o presso cui lo stesso lavora ovvero imprese che operano nel medesimo settore di tali soggetti<sup>222</sup>.

Senonché, un siffatto ampliamento dei beneficiari delle misure di tutela in materia non può semplicemente ridursi nell'intento del legislatore di salvaguardare le suddette persone da eventuali rappresaglie a causa del rapporto intrattenuto con il segnalante. Si ritiene, infatti, che l'estensione operata dal d.lgs. n. 24/2023 debba, invece, qualificarsi come incentivo nei confronti del potenziale informatore il quale, nella consapevolezza che soggetti a lui legati possano godere di diverse tutele, sarà certamente più spronato e persuaso a rendere noto un determinato fatto illecito di cui è venuto a conoscenza<sup>223</sup>.

Le misure di protezione, in ogni caso, si attuano anche nei casi di anonimato, allorché il segnalante anonimo sia stato individuato in un secondo momento e abbia subito vessazioni, e di segnalazioni effettuate alle “*istituzioni, agli organi e agli organismi competenti dell'Unione europea*”<sup>224</sup>. Con riguardo a quest'ultima ipotesi, pare che il legislatore abbia voluto, accanto al canale esterno istituito presso l'ANAC, ammettere e garantire un'ulteriore modalità di segnalazione distinta dai canali interni, senza tuttavia offrire una disciplina organica sul punto<sup>225</sup>.

Alla luce di quanto sopra, è evidente che l'effettività e l'efficacia del *whistleblowing* debba misurarsi non tanto sulla quantità delle segnalazioni, quanto piuttosto sulla qualità del contesto in cui esse vengono effettuate. Affinché la segnalazione rappresenti una scelta razionale dell'informatore, in un'ottica di partecipazione nella lotta avverso la corruzione delle organizzazioni lavorative, la protezione deve necessariamente essere concreta, automatica e, soprattutto, conoscibile dal potenziale segnalante il quale, in presenza di condizioni tali, sarebbe di certo maggiormente incentivato alla denuncia.

Non mancano, ciononostante, profili critici, il più rilevante dei quali scaturisce dalla difficoltà per il lavoratore di comprendere appieno i limiti alla propria tutela: nella pratica, l'obbligo di rispettare le modalità previste dalla legge per l'attivazione dei canali

---

<sup>222</sup> L. BARBIERI, E. SANTINI, L. BATTARINO, *Whistleblowing: sistema di protezione delle persone, obblighi e procedure*, in *Diritto e Pratica del Lavoro*, 17, 2023, 1041.

<sup>223</sup> F. D'AMORA, I. ULETTO, *La tutela del segnalante*, cit., 187.

<sup>224</sup> Cfr. art. 16, comma 4, d.lgs. n. 24/2023.

<sup>225</sup> D. TAMBASCO, *Divieto di ritorsione e protezione dalle ritorsioni*, in D. TAMBASCO (a cura di), *La nuova disciplina del whistleblowing dopo il D.lgs. n. 24/2023*, Milano, 2023, 61.

di segnalazione, pena la perdita delle tutele, rischia di ostacolare e bloccare la denuncia spontanea in contesti caratterizzati da opacità organizzativa, assenza di formazione specifica o mancanza di supporto legale. Sovente, infatti, né i potenziali *whistleblower* sono in grado di comprendere appieno le condizioni entro cui si attiva la protezione a seguito di una segnalazione, né tanto meno gli enti riescono a fornire un'adeguata informativa sul punto.

Tuttavia, anziché favorire l'emersione degli illeciti, la complessità dell'intero sistema contribuisce inevitabilmente ad ostacolarne il corretto funzionamento. Sebbene in Italia la direttiva sia stata recepita con apprezzabile rigore, affinché le misure previste possano sortire un effetto reale, occorre chiarezza dei diritti, dell'informazione dei lavoratori e della vigilanza attiva delle autorità competenti. In definitiva, il principio di protezione del *whistleblower* deve essere inteso quale garanzia sistemica allo scopo di superare l'orientamento che percepisce il segnalante come un traditore: questi deve essere piuttosto inteso quale partecipante attivo nella promozione della legalità all'interno dei contesti lavorativi<sup>226</sup>.

### 6.1. *Il divieto di ritorsione e la relativa tutela*

Nel precedente panorama normativo, l'ambizione fondamentale dell'istituto in esame era già quella di coinvolgere il lavoratore, sia pubblico che privato, nella diffusione di corretti modelli di comportamento, al fine di innescare una rivoluzione culturale che ribaltasse la comune concezione del segnalante quale delatore o spia<sup>227</sup>. Denunciando fatti illeciti, il *whistleblower* realizzava un'importantissima funzione per l'emersione degli illeciti nei luoghi di lavoro, rappresentando dunque uno strumento fondamentale di contrasto al fenomeno corruttivo inteso in senso lato<sup>228</sup>.

Consapevole dei pericoli in cui poteva incorrere il segnalante, il legislatore aveva pertanto introdotto meccanismi di protezione più incisivi ed efficaci rispetto al passato.

---

<sup>226</sup> N. DELEONARDIS, *Il whistleblower tra interessi e responsabilità nel D.Lgs. n. 24/2023*, in *Il Lavoro nella giurisprudenza*, 1, 2025, 27.

<sup>227</sup> F. COPPOLA, *Il whistleblowing: la "scommessa etica" dell'anticorruzione*, in *Diritto Penale e Processo*, 4, 2018, 475.

<sup>228</sup> A. DELLA BELLA, *Il whistleblowing nell'ordinamento italiano: quadro attuale e prospettive per il prossimo futuro*, in 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, 18-19 novembre 2019*, Milano, 2020, 157.

La L. n. 179/2017 assicurava, infatti, la tutela della riservatezza dell'identità e la sottrazione al diritto di accesso dei documenti afferenti alla segnalazione, sancendo al contempo l'espresso divieto di porre in essere atti ritorsivi nei confronti del *whistleblower*, quali, a titolo esemplificativo, il licenziamento, il demansionamento o il trasferimento. Al fine di garantire l'effettività di tale divieto, il legislatore ha introdotto, da un lato, misure di favore per il segnalante in sede di contenzioso, prevedendo l'inversione dell'onere della prova, in virtù della quale non è il lavoratore a dover dimostrare che la misura organizzativa lesiva delle proprie condizioni di lavoro fosse stata attuata in risposta alla denuncia presentata, gravando invece sul datore di lavoro l'onere di provare il contrario. Dall'altro lato, è stato previsto un apparato sanzionatorio, il cui fulcro è rappresentato dalla nullità del licenziamento ritorsivo, con la conseguente reintegrazione nel posto di lavoro<sup>229</sup>.

L'intervento legislativo del 2023 ha elevato il divieto di ritorsione ad asse portante dell'intera disciplina sul *whistleblowing*, condizionandone l'effettiva efficacia applicativa, nonché presidio fondamentale per la concreta attuazione della libertà di espressione nei luoghi di lavoro, diritto che il legislatore nazionale ha voluto esplicitamente ancorare ad una protezione assai più ampia rispetto a quella previgente, in linea con la dir. (UE) 2019/1937 che ha stabilito che, se non sanzionati e rimasti impuniti, gli atti ritorsivi rappresentano un vero e proprio deterrente alla segnalazione<sup>230</sup>. La centralità della misura può cogliersi, peraltro, nella struttura stessa del decreto, che dedica specifici articoli alla definizione degli atti ritorsivi, alla nullità degli atti conseguenti e al regime probatorio, configurando un articolato e multilivello sistema di tutele<sup>231</sup>.

---

<sup>229</sup> V. DROSI, *La disciplina del whistleblowing nei settori pubblico e privato*, in *Giurisprudenza Penale Web*, 9, 2020; F. MARINELLI, *Sulle misure di protezione: la disciplina antiritorsiva a tutela del whistleblower*, in F. MARINELLI, P. TOMASSETTI (a cura di), *Il diritto di whistleblowing: una lettura lavoristica*, Torino, 2025, 107, ove si pone l'accento sulla rilevante modifica introdotta rispetto alla previgente normativa, e ciò attraverso la sostituzione del riferimento alle misure "discriminatorie dirette o indirette" con il più ampio concetto di "ritorsioni", idoneo a ricomprendere una pluralità più estesa di fattispecie, incluse in via generale tutte le misure organizzative disposte in conseguenza della segnalazione e produttive di effetti negativi sulle condizioni di lavoro.

<sup>230</sup> Cfr. considerando n. 88, dir. (UE) 2019/1937, ai sensi del quale "*Se non pervenuta e impunita, la ritorsione ha un effetto dissuasivo sui potenziali informatori. Un chiaro divieto legale di ritorsione avrebbe un effetto dissuasivo importante e sarebbe ulteriormente rafforzato da disposizioni sulla responsabilità personale e da sanzioni per gli autori delle ritorsioni*".

<sup>231</sup> M.E. PORCARO, *Le misure di protezione e le sanzioni*, cit., 146.

Anzitutto, seppur non in maniera esaustiva, una definizione di “ritorsione” è fornita direttamente dal decreto, ai sensi del quale essa deve qualificarsi come un “*qualsiasi comportamento, atto od omissione, anche solo tentato o minacciato*” che si collochi in nesso eziologico con la segnalazione, la denuncia o la divulgazione pubblica, e che sia di per sé idoneo a determinare un danno ingiusto per il segnalante<sup>232</sup>, laddove l’ingiustizia del danno deriverebbe dal fatto che esso, poiché causato direttamente o indirettamente dalla rappresaglia posta in essere, risulta privo di giustificazione alcuna. Risulta, pertanto, evidente l’intento della riforma del 2023 di ampliare i confini della nozione della ritorsione, estendendone l’ambito applicativo anche alle ipotesi di tentativo o di minaccia; tale ampliamento, tuttavia, appare contestualmente temperato dalla previsione secondo cui il segnalante è ora onerato dalla prova del danno ingiusto subito o che avrebbe potuto seguire in ragione della denuncia<sup>233</sup>.

Questa ampia accezione risponde ad una precisa *ratio*: l’individuazione, cioè, delle condotte ritorsive nei contesti lavorativi, sovente celate dietro atti che, se nella forma appaiono legittimi, in concreto si rivelano punitivi. Inoltre, il richiamo all’elemento della lesività anche solo eventuale, attraverso l’espressione “*può provocare*”, consente di anticipare la soglia della tutela, escludendo la necessaria configurazione di un danno ingiusto ai fini dell’attivazione del sistema protettivo. Può dirsi, pertanto, che la definizione di ritorsione, così come sopra delineata, corrobora e cristallizza la principale funzione preventiva e dissuasiva dell’istituto del *whistleblowing* nei confronti di comportamenti ostili e vendicativi, anche e soprattutto al più ampio scopo di incentivare maggiormente i potenziali informatori a denunciare.

Sono sin da subito evidenti, quindi, le differenze tra previgente disciplina, che definiva gli atti ritorsivi come “*misure organizzative aventi effetti negativi, diretti o indiretti, sulle condizioni di lavoro*”<sup>234</sup>, rispetto alla novella 2023, assai più ampia e articolata, finalizzata non soltanto alla repressione di atti, sia commissivi che omissivi, che comportino un danno illegittimo al segnalante, ma anche ad impedire in via preventiva che ciò possa avvenire.

---

<sup>232</sup> Cfr. art. 2, comma 1, lett. m), d.lgs. n. 24/2023.

<sup>233</sup> Cfr. ANAC, Delibera n. 311/2023, in [www.anticorruzione.it](http://www.anticorruzione.it), 62. Inoltre, sul punto, si veda F. MARINELLI, *Sulle misure di protezione: la disciplina antiritorsiva a tutela del whistleblower*, cit., 111.

<sup>234</sup> Cfr. artt. 1 e 2, L. n. 179/2017.

Disposizione avente ruolo centrale in questo ambito è l'art. 17 del decreto che, oltre a definire l'ambito soggettivo ed oggettivo di applicazione, introduce una presunzione di ritorsività e di danno da ritorsione, confermando il meccanismo di inversione dell'onere probatorio, così come introdotto dalla L. n. 179/2017. Anzitutto, quanto ai soggetti nei cui confronti opera il divieto, l'operatività del sistema di protezione è estesa in presenza di una segnalazione effettuata a mezzo del canale interno od esterno, denuncia presentata all'autorità giudiziaria o contabile, o divulgazione al pubblico, e ciò anche qualora le informazioni siano state rese note da un soggetto anonimo poi successivamente individuato e rispetto al quale sono state messe in atto rappresaglie; con specifico riguardo all'ipotesi di denuncia, si segnala tuttavia che il legislatore non ha specificato se il generico riferimento "all'autorità giudiziaria" si riferisca soltanto alle denunce effettuate al giudice penale o ricomprenda altresì i ricorsi in sede civile<sup>235</sup>.

Affinché il *whistleblower* possa godere delle misure di protezione, è richiesto che le notizie divulgate siano state conosciute "nell'ambito del proprio contesto lavorativo"<sup>236</sup>. Ampliando il campo di attuazione della normativa rispetto al regime previgente – che invece, quanto meno nel settore pubblico, apprestava tutele solo per coloro che avessero denunciato illeciti di cui fossero venuti a conoscenza "in ragione del proprio rapporto di lavoro"<sup>237</sup> –, una simile disposizione risulta tanto necessaria quanto opportuna nella misura in cui, del resto, è proprio la presenza e la frequentazione degli ambienti lavorativi che consente di scoprire e apprendere situazioni che rimarrebbero altrimenti taciute o, comunque, sconosciute<sup>238</sup>. In ragione di ciò, come già anticipato, le misure di salvaguardia avverso le vessazioni dovranno essere garantite per l'intera durata del rapporto di lavoro inteso in senso lato, e cioè comprensivo della fase precontrattuale, del periodo di prova, nonché del periodo successivo all'eventuale cessazione del rapporto, a patto che le notizie inerenti agli illeciti siano state acquisite, anche fortuitamente, durante lo svolgimento di mansioni<sup>239</sup>.

---

<sup>235</sup> F. MARINELLI, *Whistleblowing e mobbing: un connubio possibile nel pubblico impiego?*, in *Il Lavoro nelle Pubbliche Amministrazioni*, 4, 2023, 676.

<sup>236</sup> Cfr. art. 3, comma 3, d.lgs. n. 24/2023, in particolare nella parte in cui dispone che "le disposizioni del presente decreto si applicano alle [...] persone che segnalano, denunciano [...] o divulgano pubblicamente informazioni sulle violazioni di cui sono venute a conoscenza nell'ambito del proprio contesto lavorativo".

<sup>237</sup> Cfr. art. 54-bis, d.lgs. n. 165/2001.

<sup>238</sup> V.M. TEDESCO, *op. cit.*, 749.

<sup>239</sup> D. TAMBASCO, *Divieto di ritorsione e protezione dalle ritorsioni*, *cit.*, 63.

Non tutte le condotte ritorsive sono tuttavia sanzionabili, ma soltanto quegli atti, anche pur solo tentati o minacciati, in grado di pregiudicare una situazione giuridica soggettiva tutelata dall'ordinamento. Le ritorsioni, infatti, possono assumere una pluralità di forme – dal licenziamento alla modifica delle mansioni, dal demansionamento all'isolamento lavorativo, dalla discriminazione ai provvedimenti disciplinari, e così via<sup>240</sup> – che solo in apparenza si sottraggono al divieto<sup>241</sup>. Da qui l'importanza della lista non tassativa di atti ritorsivi contenuta nella direttiva e specificamente richiamata nel d.lgs. n. 24/2023, che fornisce indicazioni esemplificative ma comunque non esaustive: questa flessibilità è necessaria per intercettare anche le forme vendicative più subdole, spesso dissimulate dietro scelte organizzative o decisioni apparentemente neutrali. Rispetto alle condotte incluse in detto elenco sussiste una vera e propria presunzione di rivalsa: ciò significa che, nell'ambito delle procedure di *whistleblowing*, qualora ricorra una delle fattispecie ivi previste, in sede di accertamento si dovrà presupporre che essa sia stata disposta in ragione della segnalazione effettuata, salvo prova contraria<sup>242</sup>.

A rafforzare l'efficacia del divieto, il decreto introduce una presunzione legale a favore del *whistleblower*. Ogni atto pregiudizievole adottato in un momento successivo alla segnalazione si presume ritorsivo, invertendo l'onere probatorio in capo al datore di lavoro o all'ente o, comunque, al soggetto che ha attuato la condotta riprovevole nei confronti dell'informatore. La disposizione in esame costituisce, invero, una delle innovazioni più significative della riforma, poiché riconosce e tutela la strutturale ed inevitabile asimmetria tra le parti e la difficoltà, per il segnalante, di dimostrare l'intento persecutorio, spesso dissimulato da motivazioni apparentemente lecite.

Perché si attivi la presunzione di cui al comma 2, il *whistleblower* che sia stato vittima di vessazioni e rappresaglie dopo aver reso noti determinati fatti illeciti dovrà semplicemente illustrare, da un punto di vista cronologico, il collegamento tra detti comportamenti deleteri e la denuncia effettuata<sup>243</sup>. In altri termini, è sufficiente che il segnalante alleggi elementi di fatto idonei a dimostrare il nesso logico-temporale tra la denuncia e l'atto sfavorevole disposto nei suoi confronti per attivare il meccanismo

---

<sup>240</sup> Cfr. art. 17, comma 4, d.lgs. n. 24/2023.

<sup>241</sup> L. BARBIERI, E. SANTINI, L. BATTARINO, *op. cit.*, 1048.

<sup>242</sup> D. TAMBASCO, *Divieto di ritorsione e protezione dalle ritorsioni*, *cit.*, 65.

<sup>243</sup> F. D'AMORA, I. ULETTO, *La tutela del segnalante*, *cit.*, 190 e ss.

presuntivo, che potrà essere superato solo mediante una rigorosa prova dell'assenza di motivi ritorsivi e della legittimità della misura organizzativa posta in essere. A sua volta, l'artefice dell'atto ritorsivo dovrà provare che esso, in realtà, sia fondato su “*ragioni estranee alla segnalazione, divulgazione pubblica o alla denuncia*”<sup>244</sup>: una siffatta dimostrazione potrebbe essere data, a titolo meramente esemplificativo, dichiarando che la misura oggetto di contestazione è stata disposta anche nei confronti di altri lavoratori che non siano però segnalanti<sup>245</sup>.

Accanto alla presunzione di ritorsività degli atti disposti nei confronti dei segnalanti a seguito della divulgazione di un fatto illecito si pone un ulteriore meccanismo di tutela: trattasi dello strumento presuntivo direttamente correlato al danno da ritorsione, avente carattere relativo, ammettendo esso prova contraria<sup>246</sup>. In altri termini, qualora il *whistleblower* abbia, dopo aver effettuato una segnalazione, promosso una domanda giudiziaria finalizzata ad ottenere il risarcimento per il danno ingiusto sofferto a seguito della misura ritorsiva adottata nei suoi confronti, si presume che tale danno sia la conseguenza della divulgazione medesima, salvo che l'autore di detta rappresaglia non provi il contrario<sup>247</sup>. Anche in questo caso, perché la protezione contro le ritorsioni possa attivarsi, è richiesto che abbia luogo un danno-evento, e cioè un pregiudizio ad una situazione soggettiva giuridicamente rilevante, che si presume derivare dalla segnalazione: a tal proposito, è sufficiente che l'informatore dia prova della sussistenza di un nesso eziologico tra la lesione subita e la denuncia presentata.

Preme evidenziare, tuttavia, che detti meccanismi presuntivi non trovano ad ogni modo applicazione, diversamente da quanto stabilito dalla direttiva in materia di *whistleblowing*, in favore dei facilitatori, colleghi e familiari impiegati nel medesimo ambito lavorativo, enti di proprietà del *whistleblower* o per i quali quest'ultimo presta attività e, infine, enti che operano nel medesimo contesto di lavoro delle predette persone. Ciò costituisce, invero, una lacuna normativa che, almeno secondo la dottrina, potrà (e dovrà) essere colmata attraverso l'attuazione, a livello nazionale, del combinato disposto degli artt. 21 e 4, par. 4, dir. (UE) 2019/1937<sup>248</sup>.

---

<sup>244</sup> Cfr. art. 17, comma 2, d.lgs. n. 24/2023.

<sup>245</sup> ANAC, Delibera n. 311/2023, in [www.anticorruzione.it](http://www.anticorruzione.it), 67.

<sup>246</sup> V.M. TEDESCO, *op. cit.*, 755.

<sup>247</sup> Cfr. art. 17, comma 3, d.lgs. n. 24/2023.

<sup>248</sup> D. TAMBASCO, *Divieto di ritorsione e protezione dalle ritorsioni*, *cit.*, 69.

A chiusura del quadro inerente al divieto di ritorsione si pone, infine, l'art. 19 d.lgs. n. 24/2023 che definisce misure di salvaguardia *ad hoc* in favore della vittima di ritorsioni. Nel contesto così delineato, ai soggetti *ex art. 3* è riconosciuta la facoltà di trasmettere all'Autorità Nazionale Anticorruzione la rappresaglia eventualmente subita, atto questo che darà avvio ad un più ampio procedimento avente natura amministrativa. A seconda che si tratti di ritorsioni attuate nel settore pubblico o nel privato, l'ANAC sarà a sua volta tenuta a trasmettere le informazioni ricevute rispettivamente al Dipartimento della funzione pubblica istituita presso la Presidenza del Consiglio dei ministri ovvero all'Ispettorato nazionale del lavoro, cosicché questi adottino i “*provvedimenti di propria competenza*”<sup>249</sup>.

Vista la difficoltà probatoria che affligge tali contenziosi, a questo specifico obbligo si affianca la possibilità per l'Autorità di ricorrere ai predetti soggetti qualora reputi necessaria l'acquisizione di elementi istruttori aggiuntivi. In tal caso, però, esclusivamente l'ANAC potrà esaminare e giudicare le prove così ottenute, così come irrogare le eventuali sanzioni<sup>250</sup>. Un siffatto sistema realizza un duplice effetto: deterrente per gli enti, che sanno di essere soggetti a vigilanza, e rassicurante per i segnalanti, che percepiscono la presenza di un presidio istituzionale a loro tutela<sup>251</sup>.

Accanto alla nullità degli atti ritorsivi, è stata prevista la reintegrazione nel posto di lavoro in caso di licenziamento ritorsivo<sup>252</sup>, disposto cioè in ragione della denuncia da effettuata<sup>253</sup>. È stata così finalmente superata la questione inerente al licenziamento del dipendente pubblico dettata dalla L. n. 179/2017. Ebbene, seppure il d.lgs. n. 23/2015 non trovi normalmente applicazione nell'ambito del pubblico impiego, in materia di *whistleblowing* l'ordinamento ammetteva un'eccezione, prevedendo la possibilità di

---

<sup>249</sup> L'espressione in questione risulta del tutto generica ed imprecisa, aspetto questo che incide maggiormente con riguardo agli enti privati, tanto è vero che in dottrina si ritiene necessaria un'integrazione normativa che renda concreta la disposizione in oggetto; cfr. art. 19, comma 1, d.lgs. n. 24/2023.

<sup>250</sup> Cfr. art. 19, comma 2, d.lgs. n. 24/2023.

<sup>251</sup> V.M. TEDESCO, *op. cit.*, 761.

<sup>252</sup> Dovrà dunque attuarsi la tutela reintegratoria di cui agli artt. 18 St. lav. o 2 d.lgs. n. 23/2015, la cui applicabilità dipende dalla data di assunzione del lavoratore medesimo: rispettivamente prima o dopo il 7 marzo 2015.

<sup>253</sup> Cfr. art. 19, comma 3, d.lgs. n. 24/2023.

ricorrere alla tutela reintegratoria prevista dal *Jobs Act* poiché manifestamente più garantista rispetto alla tutela offerta dall'art. 63, d.lgs. n. 165/2001<sup>254</sup>.

Con specifico riguardo alla fattispecie del licenziamento ritorsivo, si registrano contrasti sul piano dottrinale, dal momento che esso rappresenta, in effetti, un caso di potenziale sovrapposizione tra il licenziamento discriminatorio e quello per motivo illecito<sup>255</sup>. Se da un lato, licenziamento ritorsivo può considerarsi alla stregua di quello per motivo illecito, in quanto non vi è dubbio che la vendetta che presuppone altro non sia che una violazione dell'ordine pubblico, dall'altro lato esso può di certo rientrare nella categoria dei licenziamenti discriminatori, posto che la ritorsione consiste in una delle varie forme che può assumere la discriminazione<sup>256</sup>.

Sulla base di questa linea interpretativa, rientrano nella categoria dei licenziamenti *per motivo illecito* quelli posti in essere solo ed esclusivamente per ragioni di carattere ritorsivo, ossia quelli determinati unicamente dall'ingiusta reazione avversa ad una condotta legittima del dipendente; senonché, qualora la vendetta sia collegata, anche o solo, a motivazioni discriminatorie, il licenziamento si qualificherà *discriminatorio*<sup>257</sup>.

Sul punto, è interessante notare, in ogni caso, come la giurisprudenza abbia già da tempo elaborato una nozione distinta di licenziamento ritorsivo, contrapposta a quella di licenziamento discriminatorio<sup>258</sup>. Mentre quest'ultimo si fonda su ragioni oggettive e tipizzate, il primo si caratterizza per l'intento soggettivo e personale di vendetta, che si realizza come reazione arbitraria ed ingiusta, che si contrappone ad un comportamento legittimo del lavoratore – o di altri soggetti a lui legati, quali ad esempio i famigliari o i colleghi. Affinché il licenziamento ritorsivo sia dichiarato nullo è, tuttavia, necessario che l'intento punitivo costituisca l'unica e determinante ragione del recesso, ai sensi dell'art.

---

<sup>254</sup> A. TAMPIERI, *Le recenti politiche del lavoro nelle Pubbliche Amministrazioni: dal decreto "Dignità" alla legge di stabilità 2020*, in F. BASENGHI, L. DI STEFANO, A. RUSSO, I. SENATORI (a cura di), *Le politiche del lavoro della XVIII Legislatura: dal Decreto Dignità alla gestione dell'emergenza Covid-19*, Torino, 2020, 119 ss.

<sup>255</sup> Si tenga qui presente che è illecito il motivo contrario a norme imperative, all'ordine pubblico e al buon costume e, inoltre, che il motivo illecito rileva con riferimento al licenziamento solo se è l'unico determinante (con la conseguenza che sarà invece valido il recesso datoriale qualora, oltre al motivo illecito, ve ne sia almeno uno lecito); al riguardo, cfr. A. VALLEBONA, *Breviario di diritto del lavoro*, Torino, 2021, 377.

<sup>256</sup> A. LASSANDARI, *Il licenziamento discriminatorio*, in S. MAINARDI (a cura di), *Il rapporto individuale di lavoro: estinzione e garanzie dei diritti*, Torino, 2007, 170 e ss.

<sup>257</sup> F. MARINELLI, *Il licenziamento discriminatorio e per motivo illecito*, Milano, 2017, 156.

<sup>258</sup> Sul punto, si veda A. LANZARA, *Il carattere determinante del motivo oggettivo nell'indagine sulla natura ritorsiva del licenziamento* (nota a Cass., 25 gennaio 2021, n. 1514), in *IUS lavoro*, 12 maggio 2021.

1345 c.c.: trattasi di un accertamento non sempre agevole, soprattutto in contesti in cui l'ente dissimula la ritorsione sotto forma di una riorganizzazione aziendale o di altre scelte legittime<sup>259</sup>.

La reazione ordinamentale alle condotte ritorsive non si limita, in ogni caso, alla fase amministrativa. Il quarto comma dell'art. 19 riconosce all'autorità giudiziaria il potere di adottare misure, anche provvisorie, tese a garantire la salvaguardia della situazione giuridica soggettiva lesa. Il giudice può, difatti, disporre il risarcimento del danno, la cessazione della condotta persecutoria, la reintegrazione del lavoratore e la nullità dell'atto ritorsivo<sup>260</sup>. Dette azioni di tutela determinano la possibilità, in capo alla vittima di misure ritorsive in ambito di *whistleblowing*, di ottenere una tutela cautelare speciale differente da quella *ex art. 700 c.p.c.*: al riguardo, la giurisprudenza ha evidenziato l'importanza di adottare criteri indiziari e presuntivi in favore del *whistleblower*, il che rende certamente più agevole per quest'ultimo fornire le prove sufficienti ai fini dell'ottenimento della tutela cautelare, posto che non è richiesto di dimostrare il presupposto del *periculum in mora*, il cui esperimento risulta assai arduo<sup>261</sup>. Si tratta di un apparato di tutela che, se correttamente applicato, è in grado di restituire al lavoratore non solo la posizione perduta, ma anche la dignità e la fiducia nell'organizzazione di lavoro medesima.

Non va, dunque, trascurato che la tutela si estende anche ai cosiddetti facilitatori, colleghi o persone legate al segnalante che possono subire ritorsioni indirette: in tal modo, il legislatore ha rafforzato il perimetro della protezione, ampliandolo anche ai contesti relazionali che gravitano intorno alla segnalazione. Per questo, si parla di “protezione multilivello”, posto che la stessa è in grado di riflettere l'ambizione del nuovo sistema di *whistleblowing* finalizzato alla promozione attiva di un ambiente in cui la segnalazione sia riconosciuta come atto di responsabilità civica e di promozione del benessere organizzativo, anziché di delazione e tradimento, come invece accadeva in passato.

---

<sup>259</sup> A. STAFFIERI, *Licenziamento ritorsivo e rifiuto del part-time*, in *Diritto e pratica del Lavoro*, 38, 2024, 2254.

<sup>260</sup> Cfr. art. 19, comma 4, d.lgs. n. 24/2023.

<sup>261</sup> G. SBERNA, *Primi passi verso un'effettiva protezione del whistleblower: il Tribunale di Milano riconosce la tutela cautelare a favore del segnalante* (nota a Trib. Milano, ord. 20 agosto 2023), in *Lavoro e Previdenza oggi*, 3-4, 2024, 294; D. TAMBASCO, *Divieto di ritorsione e protezione dalle ritorsioni*, *cit.*, 76.

Da ultimo, la dottrina ha rilevato come l'articolato sistema di tutele approntato in favore del *whistleblower* che abbia subito ritorsioni in ragione di una segnalazione risulti sensibilmente più intenso ed efficace rispetto a quello previsto dalla normativa giuslavoristica generale, applicabile alle ipotesi di ritorsione estranee al campo di attuazione del d.lgs. n. 24/2023<sup>262</sup>. Tale differenziazione trova giustificazione nel rilievo dell'interesse pubblico che il lavoratore persegue attraverso la segnalazione di un fatto illecito, considerato che l'ordinamento giuridico non commisura la tutela antiritorsiva tanto al disvalore della condotta ritorsiva, quanto piuttosto al diritto il cui esercizio ha provocato la reazione del datore di lavoro. Per converso, il quadro disomogeneo e frammentario delle tutele riconosciute al di fuori della disciplina in materia di *whistleblowing* appare non del tutto coerente con la funzione di tutela nei confronti degli interessi pubblici collettivi<sup>263</sup>.

## 6.2. Le condizioni di “non punibilità” a favore del *whistleblower*

A rafforzare la prospettiva garantista già cristallizzata dal divieto di ritorsione, è previsto un regime di esclusione della responsabilità civile e penale del segnalante in presenza di specifiche condizioni di protezione. L'art. 20 d.lgs. n. 24/2023, in linea con l'art. 3 L. n. 179/2017, si configura quale misura di armonizzazione tra la tutela della libertà di espressione del lavoratore-segnalante e il necessario rispetto dei segreti aziendali, professionali e delle relazioni interne all'organizzazione.

Questa impostazione ricalca fedelmente quanto previsto dalla direttiva in materia, la quale ha sottolineato il ruolo chiave degli informatori nella prevenzione delle violazioni, mettendo in luce come il timore di ritorsioni rappresenti uno degli ostacoli

---

<sup>262</sup> F. MARINELLI, *Sulle misure di protezione: la disciplina antiritorsiva a tutela del whistleblower*, cit., 114 e ss. In questa sede, l'autrice propone una distinzione tra *disposizioni antiritorsive di carattere antidiscriminatorio* – tra le quali meritano menzione l'art. 15 St. lav., l'art. 3 d.lgs. n. 151/2001, l'art. 26, d.lgs. n. 198/2006 –, che pongono il divieto di ogni trattamento discriminatorio, adottato come reazione all'esercizio di un diritto o all'attivazione di strumenti di tutela, prevedendo al contempo rimedi e mezzi di protezione di favore in capo al lavoratore colpito da tali condotte, e *normativa antiritorsiva residuale*, caratterizzata dal divieto di ritorsione quale strumento di garanzia della libera ed effettiva fruizione dei diritti riconosciuti ai lavoratori, mediante la previsione della nullità delle misure pregiudizievoli adottate come reazione all'esercizio di tali libertà.

<sup>263</sup> *Id.*, 122-123.

principali alla loro emersione<sup>264</sup>. In tal senso, sono stati ampliati e tipizzati i margini dell'esonero da responsabilità, introducendo una scriminante generale per tutte le condotte connesse alla rivelazione di informazioni sensibili, purché finalizzate all'emersione di violazioni e condotte illecite rilevanti. Si tratta di un'esimente che, pur con precisi limiti, come i casi di segnalazione temeraria, calunniosa o diffamatoria accertati anche solo nel primo grado di giudizio, realizza una tutela completa del soggetto che, pur infrangendo obblighi di segretezza o riservatezza, abbia agito nella convinzione ragionevole di agire nell'interesse pubblico.

Non è punibile, infatti, il segnalante che, al momento della comunicazione, riteneva sulla base di fondati motivi che la rivelazione di informazioni di violazioni – protette dall'obbligo di segreto, ovvero relative alla tutela del diritto d'autore o della *privacy*, o che offendono la reputazione del soggetto coinvolto o segnalato – fosse necessaria per svelare l'illecito, sempreché la segnalazione sia avvenuta nel rispetto delle modalità previste dal decreto<sup>265</sup>. Quindi, perché la tutela in esame si attivi in concreto, non è sufficiente che la denuncia sia avvenuta in conformità alle disposizioni di legge, tanto è vero che il riferimento testuale ai *fondati motivi* rappresenta un importante indice della volontà del legislatore di operare una valutazione oggettiva della condotta: ciò che rileva non è tanto la veridicità dei fatti denunciati, quanto piuttosto la ragionevole convinzione dell'informatore circa la necessità della divulgazione, sempreché siffatto giudizio sia fondato su circostanze concrete, e non su semplici congetture o supposizioni<sup>266</sup>.

In tale quadro, l'art. 20 conferma e consolida la tendenza evolutiva già intravista nella previgente disciplina del 2017, sradicando definitivamente il concetto di “giusta causa” dalla sola sfera lavoristica per elevarlo a principio fondamentale delle

---

<sup>264</sup> Cfr. considerando n. 1, dir. 2019/1937/UE, che ritiene infatti che i lavoratori pubblici o privati o, comunque, coloro che per la propria attività entrano in contatto con organizzazioni lavorative sovente vengono a conoscenza, proprio in virtù del loro rapporto con l'impresa, di fatti che possono arrecare pregiudizio all'interesse pubblico. Ne consegue che, segnalando siffatte situazioni, “*tali persone [...] svolgono un ruolo decisivo nella denuncia e nella prevenzione di tali violazioni e nella salvaguardia del benessere della società*”; senonché, i potenziali *whistleblower* appaiono “*poco inclini a segnalare inquietudini e sospetti nel timore di ritorsioni*”. Da ciò l'importanza, secondo il legislatore europeo, di assicurare una “*protezione equilibrata ed efficace*” sul piano nazionale e comunitario in favore dei segnalanti.

<sup>265</sup> Cfr. art. 20, comma 2, d.lgs. n. 24/2023.

<sup>266</sup> Delibera ANAC, n. 311/2023, in [www.anticorruzione.it](http://www.anticorruzione.it), 69.

responsabilità giuridiche, civili e penali in materia di *whistleblowing*. Mentre la precedente normativa subordinava la protezione a finalità morali, come la salvaguardia dell'integrità dell'amministrazione, nell'attuale disciplina il centro di gravità è rappresentato dalla conformità della segnalazione ai requisiti di ammissibilità e ai canali previsti dalla legge. Ne è conseguita una mera esclusione delle valutazioni soggettive relative allo scopo della denuncia: ciò che rileva è il rispetto delle condizioni formali e la necessità alla base della rivelazione ai fini dell'emersione della violazione<sup>267</sup>.

Un'importante novità rispetto alla L. n. 179/2017 è rappresentata, peraltro, dall'estensione della scriminante anche alla rivelazione di dati protetti, tra cui quelli soggetti a diritto d'autore, alla protezione dei dati personali e persino alle informazioni potenzialmente lesive della reputazione altrui. In detto contesto, il *whistleblower* viene posto in una posizione giuridicamente rafforzata: non solo dalla sua condotta non potrà scaturire responsabilità qualora la rivelazione sia stata effettivamente indispensabile per smascherare l'illecito, ma non potrà neppure essere qualificata come abusiva o sproporzionata *ex post*, ad esempio in sede di accertamento giudiziario<sup>268</sup>.

Per quanto ampia, la protezione non è in ogni caso assoluta: non opera scriminante alcuna laddove siano attuate condotte non strettamente necessarie ai fini rivelatori e, soprattutto, se riconducibili ad un reato, come ad esempio l'accesso abusivo a sistemi informatici. Come osservato criticamente dalla dottrina, sebbene la protezione in esame abbia certamente il merito di ampliare la sfera di azione del segnalante, essa prescrive un onere di diligenza alquanto stringente: il *whistleblower*, infatti, è tenuto ad adottare un comportamento conforme, lecito, proporzionato e finalizzato esclusivamente alla rivelazione dell'illecito, con la conseguenza che ogni attività che superi i citati confini esporrà il soggetto a responsabilità piena. Tale delimitazione si traduce in un vero e proprio giudizio *ex ante*, che il *whistleblower* è chiamato a svolgere prima di ogni segnalazione, assumendosene le conseguenze in caso di errore<sup>269</sup>.

Non è un caso che la stessa ANAC abbia precisato, nelle proprie linee guida, che la scriminante in esame non sia attivabile per tutti quei comportamenti che, seppur volti all'individuazione e raccolta di informazioni rilevanti, vengano posti in essere in

---

<sup>267</sup> N. DELEONARDIS, *op. cit.*, 22.

<sup>268</sup> M.E. PORCARO, *Le misure di protezione e le sanzioni*, *cit.*, 151.

<sup>269</sup> N. DELEONARDIS, *op. cit.*, 25.

violazione di norme legislative – si pensi, ad esempio, ai casi di accesso illecito ai sistemi informatici o alla sottrazione illegittima di documenti<sup>270</sup>. Del resto, un profilo di criticità si rinviene nel rapporto tra la realtà effettiva e la percezione soggettiva del segnalante. Nonostante possa sembrare che la disposizione in esame premi l'adozione da parte del segnalante di comportamenti ispirati a correttezza e buona fede, non può in ogni caso escludersi che la protezione possa venir meno in presenza di atti colposi di tale soggetto. Trova necessariamente conferma, in tal caso, un orientamento già espresso dalla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, che legittima la sanzione del *whistleblower* in presenza di segnalazioni infondate, anche se effettuate in buona fede, qualora sia riscontrabile la negligenza del segnalante nell'esaminare e valutare l'attendibilità delle informazioni ottenute<sup>271</sup>.

In conclusione, nonostante il sistema di scriminanti delineato dall'art. 20 appaia certamente coerente e in linea con gli obiettivi esposti dal legislatore europeo e con le esigenze di tutela di chi segnala violazioni rilevanti, non mancano in ogni caso limiti all'effettiva operatività del sistema: difatti, sui potenziali informatori grava un onere di valutazione preventiva e di rispetto formale che potrebbe, in taluni casi, scoraggiare le iniziative spontanee in contesti non particolarmente trasparenti. La sfida, dunque, è quella di garantire un equilibrio tra il bisogno di protezione e quello di responsabilizzazione, evitando al contempo che l'ampliamento delle tutele si traduca in un'arma a doppio taglio per chi, pur in buona fede, abbia sottovalutato la portata delle proprie azioni.

### 6.3. Ancora tutele: le misure di sostegno e il divieto di rinunce e transazioni

Nel *corpus* normativo disegnato dal d.lgs. n. 24/2023, la disciplina delle misure di protezione del *whistleblower* non si esaurisce nella mera predisposizione di un apparato costituito esclusivamente dalla tutela della riservatezza, dal divieto di ritorsione e dalle ipotesi di circoscrizione della responsabilità. Essa si arricchisce, infatti, di un ulteriore segmento essenziale e, per certi versi, innovativo: l'introduzione di forme strutturate di sostegno concreto alla persona del segnalante, disciplinate all'art. 18, unitamente alla

---

<sup>270</sup> Delibera ANAC, n. 311/2023, in [www.anticorruzione.it](http://www.anticorruzione.it), 70.

<sup>271</sup> N. DELEONARDIS, *op. cit.*, 24.

previsione di cui all'art. 22 di limiti stringenti alle rinunzie dei diritti attribuiti a tale soggetto.

Entrambe le disposizioni presentano una *ratio* di fondo comune: l'idea, cioè, che la protezione dell'informatore debba operare non soltanto sul piano reattivo, ma anche sul piano proattivo e strutturale, neutralizzando *ex ante* le asimmetrie di potere e informazione che contraddistinguono i contesti lavorativi, soprattutto nei rapporti subordinati tradizionalmente caratterizzati dalla presenza di una parte più vulnerabile – il dipendente – ed una meno – il datore di lavoro. Una siffatta novità risponde sostanzialmente all'esigenza del legislatore di offrire una protezione a tutto tondo: dal lato del segnalante, si vuole garantire che lo stesso effettui correttamente le segnalazioni, anche al più ampio scopo di tutelare maggiormente la propria identità; dal lato del segnalato, invece, si vuole assicurare il relativo diritto di difesa.

Anzitutto, l'art. 18 introduce una rete di supporto che si affianca, senza sovrapporsi, al sistema giurisdizionale e amministrativo di tutela, affidando agli enti appartenenti al Terzo Settore il compito di fornire consulenza, orientamento e assistenza alle persone segnalanti<sup>272</sup>. Gli enti in questione debbono, in ogni caso, contraddistinguersi dalle imprese sociali, ivi incluse le cooperative sociali, presentando essi caratteri ben precisi: oltre ad essere tenuti a stipulare specifici accordi con l'ANAC, sono finalizzati al perseguimento di finalità prettamente solidaristiche, civiche e di utilità sociale, tanto è vero che svolgono, in via esclusiva o principale e comunque senza scopo di lucro, attività di interesse generale<sup>273</sup>. Queste ultime, più specificamente, consistono in funzioni di incentivazione e valorizzazione della cultura della legalità, della pace tra i popoli, della nonviolenza e della difesa non armata<sup>274</sup>, nonché di promozione e salvaguardia dei diritti umani, civili, sociali e politici ed anche dei diritti dei consumatori e degli utenti delle

---

<sup>272</sup> Si ritiene che, vista la mancanza di un riferimento esplicito, l'assistenza e la consulenza di cui all'art. 18 d.lgs. n. 24/2023 non possa altresì essere garantita nei confronti di altre figure, con la conseguenza che debbono escludersi i soggetti di cui all'art. 3, comma 5, ovvero sia i facilitatori, i colleghi e le persone legate al *whistleblower* per un rapporto di parentela o affettivo o per l'attività da essi svolta; sul punto, cfr. D. TAMBASCO, *Misure di sostegno, rinunce e transazioni*, in D. TAMBASCO (a cura di), *La nuova disciplina del whistleblowing dopo il D.lgs. n. 24/2023*, Milano, 2023, 78; C. FOSSATI, *La disciplina unitaria contenuta nel D.lgs. n. 24/2023*, *op. cit.*, 80; F. D'AMORA, I. ULETTO, *La tutela del segnalante*, *cit.*, 199.

<sup>273</sup> Cfr. art. 18, comma 1, d.lgs. n. 24/2023.

<sup>274</sup> Cfr. art. 5, comma 1, lett. v), d.lgs. n. 177/2017.

attività di interesse generale cui al d.lgs. n. 177/2017, c.d. *Codice del Terzo settore*, ivi comprese banche e gruppi di acquisto sociale<sup>275</sup>.

Agli enti del Terzo Settore, il cui elenco è istituito presso l'ANAC, è pertanto demandato il compito di fornire e assicurare gratuitamente informazioni operative e giuridiche relative alle modalità e ai canali di segnalazione, alle procedure di accesso al patrocinio a spese dello Stato e, più in generale, al quadro dei diritti della persona coinvolta e delle garanzie previsto dalla normativa nazionale e sovranazionale<sup>276</sup>. È evidente che il legislatore sia consapevole della situazione di incertezza, inconsapevolezza e timore in cui si trova ad operare l'informatore, circostanza sovente aggravata dalla complessità delle procedure e dalla tecnicità delle norme: è, dunque, necessario garantire strumenti di orientamento indipendente che lo assistano prima ancora dell'attivazione formale della segnalazione.

Non si tratta, in altri termini, di un mero intervento di contorno, bensì di un'azione che si innesta sulla più ampia esigenza di costruire un ambiente favorevole all'emersione delle illegalità. A tal proposito, si evidenzia il ruolo strategico degli enti convenzionati con ANAC, che debbono difatti garantire elevati standard di imparzialità, affidabilità e competenza, così evitando che la consulenza si trasformi in un ulteriore strumento di pressione o indirizzamento improprio.

Il supporto offerto dalle organizzazioni appartenenti al Terzo Settore viene, in ogni caso, integrato attraverso le azioni di assistenza disposte dal Codice di procedura civile o da leggi speciali. Si pensi, a titolo esemplificativo, alla previsione sancita dall'art. 106 c.p.c. che, applicata nelle procedure di *whistleblowing*, permette agli enti accreditati di cui all'art. 18, d.lgs. n. 24/2023 di intervenire su richiesta del segnalante che abbia promosso un giudizio dinnanzi all'autorità giudiziaria, nell'intento che vengano condivise e corroborate le proprie ragioni<sup>277</sup>.

In ogni caso, l'art. 18 del decreto si conclude con il richiamo di altre disposizioni, a loro volta regolative degli ordini di presentazione e delle richieste di documenti e informazioni relativi alle divulgazioni: è, infatti, ammesso che il giudice civile o amministrativo cui il *whistleblower* si è rivolto per ottenere la tutela avverso

---

<sup>275</sup> Cfr. art. 5, comma 1, lett. w), d.lgs. n. 177/2017.

<sup>276</sup> Cfr. art. 18, comma 2, d.lgs. n. 24/2023.

<sup>277</sup> D. TAMBASCO, *Misure di sostegno, rinunce e transazioni*, cit., 79.

comportamenti e atti ritorsivi possa, in sede istruttoria, richiedere un'integrazione di documentazione e notizie inerenti alla segnalazione effettuata<sup>278</sup>.

Accanto alle misure di sostegno, con portata persino più innovativa, si colloca l'art. 22, che sancisce l'invalidità delle rinunce e delle transazioni aventi ad oggetto i diritti riconosciuti al *whistleblower* e agli altri soggetti annoverati e ricompresi nella disciplina del d.lgs. 24/2023, fatta eccezione nel caso in cui esse siano concluse nelle sedi protette delineate dall'art. 2113 c.c.<sup>279</sup>. La disposizione in esame si rivela di estrema importanza posto che, a differenza della disciplina previgente ove mancava una disposizione espressa che impedisse la restrizione – anche contrattuale – del diritto alla segnalazione e delle forme di protezione previste, ha il merito di consolidare l'effettività delle tutele prevenendo *ex ante* possibili pressioni o condizionamenti esercitati sull'autore della segnalazione, spesso indotto a rinunciare ai propri diritti in cambio del mantenimento del posto di lavoro o per timore di ulteriori conseguenze.

In assenza di una siffatta clausola di chiusura si sarebbe aperta la strada ad abusi o prassi elusive, in cui la rinuncia veniva dissimulata sotto forma di accordo bonario o clausola contrattuale, con conseguente indebolimento dell'intero impianto di salvaguardia<sup>280</sup>. Il fondamento alla base della previsione in oggetto deriverebbe dall'intento del legislatore di salvaguardare coloro che, non essendo a conoscenza delle norme di legge, potrebbero rinunciare o transigere a condizioni per loro pregiudizievoli, e ciò sia durante il rapporto lavorativo che nelle fasi successive alla cessazione dello stesso: in altri termini, ciò che si vuole evitare con tale previsione è che il *whistleblower* e le altre figure contemplate dalla disciplina corrano il rischio di rinunciare a propri diritti assicurandosi solo una determinata occupazione, e ciò in ragione della mancata conoscenza delle norme applicabili in tale contesto o altresì per timore e preoccupazione, anche sotto il profilo di eventuali ritorsioni<sup>281</sup>.

L'invalidità delle rinunce riguarda non soltanto il diritto alla denuncia, ma anche l'intero sistema di garanzie ad essa correlato: dalla tutela alla riservatezza alla protezione

---

<sup>278</sup> Cfr. art. 18, comma 3, d.lgs. n. 24/2023.

<sup>279</sup> Cfr. art. 22, d.lgs. n. 24/2023.

<sup>280</sup> M.E. PORCARO, *Le misure di protezione e le sanzioni*, cit., 149.

<sup>281</sup> P. TOMASSETTI, *Il diritto di whistleblowing come leva di capability*, in W. CHIAROMONTE, M.L. VALLAURI (a cura di), *Trasformazioni, valori e regole del lavoro. Scritti per Riccardo del Punta. Volume III*, 2024, 1103.

contro le rappresaglie, sino alle ipotesi di limitazione ed esclusione della responsabilità. Si cristallizza, in questo modo, una compressione dell'autonomia contrattuale del lavoratore a beneficio di un interesse pubblico superiore: la promozione della legalità nei contesti organizzativi. Per tale ragione, la dottrina ha interpretato l'invalidità disposta dall'art. 22 del decreto come un divieto stringente dal quale deriverebbe la nullità – e non anche la semplice annullabilità – dell'eventuale rinuncia o operazione transattiva. Al riguardo, non è richiesto il rispetto di alcun termine per la dismissione posta in essere, la cui invalidità può essere, tra l'altro, fatta valere da chiunque, anche d'ufficio dal giudice<sup>282</sup>.

Ciò non determina, tuttavia, un'integrale esclusione della capacità dispositiva del segnalante, visto il bilanciamento attuato tramite il richiamo al comma quarto dell'art. 2113 c.c. che ammette, infatti, gli atti di rinuncia e transazione conclusi in sedi protette o, comunque, innanzi ad organismi *ad hoc* che assicurino la genuinità e la spontaneità del consenso. Più precisamente, ciò può avvenire attraverso il tentativo di conciliazione in sede giudiziale *ex art.* 185 c.p.c., ovvero dinnanzi alla commissione di conciliazione istituita presso l'Ispettorato territoriale del lavoro o a quella in sede sindacale, presso i collegi di conciliazione ed arbitrato irrituale<sup>283</sup>.

In queste ipotesi, proprio perché le rinunzie sono concluse dinnanzi ad organismi che, per la loro composizione e struttura, assicurano autorevolezza ed imparzialità, si ritiene che sia maggiormente tutelata la posizione del soggetto che rinuncia o transige, e ciò anche in termini di maggiore genuinità e spontaneità del consenso. Siffatta apertura deve interpretarsi quale riconoscimento del fatto che, in taluni casi, la composizione negoziale del conflitto può rappresentare la soluzione più efficace e meno traumatica per entrambe le parti, purché garantita da un ambiente di tutela e imparzialità.

In conclusione, nel quadro normativo modificato dal d.lgs. n. 24/2023, l'introduzione delle misure di sostegno in favore dei segnalanti e del generale principio di indisponibilità dei diritti rappresenta, senza dubbio, un significativo passo avanti nel sistema di tutela in materia di *whistleblowing*. Il legislatore ha così finalmente sopperito all'esigenza di prevenire le disuguaglianze informative e contrattuali che potrebbero far

---

<sup>282</sup> D. TAMBASCO, *Misure di sostegno, rinunce e transazioni*, cit., 79.

<sup>283</sup> Cfr. art. 2113, comma 4, c.c.

venire meno, o comunque indebolire le garanzie previste, e ciò non attraverso la sola e semplice repressione degli atti ritorsivi.

Se, da un lato, le misure di sostegno rispondono alla necessità di offrire supporto tecnico-giuridico e psicologico a chi decide di esporsi denunciando illeciti, dall'altro il divieto di rinunce e transazioni evita che l'equilibrio delle parti sia alterato da dinamiche negoziali distorte, spesso viziate da asimmetrie informative o da potenziali forme di pressione: in particolare, il riconoscimento della nullità delle rinunce e delle transazioni concluse al di fuori di sedi protette si inserisce in una più ampia strategia di contrasto a ogni forma di coercizione contrattuale, che potrebbe indurre il segnalante a dismettere i propri diritti in cambio della conservazione del posto di lavoro o del silenzio dell'organizzazione datoriale. Dunque, è proprio in questa cornice di tutela che si colloca la *ratio* complessiva della riforma, volta certamente a tutelare il *whistleblower*, ma anche l'emersione delle irregolarità in un'ottica di promozione della legalità e della trasparenza nei contesti lavorativi sia pubblici che privati.

### 7. Il sistema sanzionatorio

L'apparato sanzionatorio introdotto con il d.lgs. n. 24/2023 costituisce un punto cardine della nuova architettura normativa in materia di *whistleblowing*, assicurando non soltanto la protezione teorica del segnalante, ma anche l'effettiva cogenza delle disposizioni, attraverso un articolato regime di sanzioni amministrative facente capo all'Autorità Nazionale Anticorruzione.

In linea con l'orientamento di matrice europea<sup>284</sup>, un siffatto orientamento risponde all'esigenza di rendere esigibile in concreto il diritto alla segnalazione, prevenendo e contrastando eventuali condotte elusive da parte degli enti e così intensificando il livello di salvaguardia posto a presidio dell'interesse pubblico: emerge, del resto, la chiara funzione deterrente affidata al sistema sanzionatorio, che si sostanzia

---

<sup>284</sup> Si veda, sul punto, il considerando n. 36 della dir. 2019/1937/UE, che pone l'accento sulla necessità di assicurare una protezione *ad hoc* nei confronti delle persone che “*segnalano nell'ambito delle loro attività professionali e sono quindi esposte al rischio di ritorsioni legate al lavoro*”, e questo in ragione della loro “*posizione di vulnerabilità economica*” rispetto agli enti presso cui sono impiegate o comunque con cui intrattengono rapporti meramente lavorativi: in ciò risiede la *ratio* alla base del sistema sanzionatorio istituito per reprimere gli atti ritorsivi eventualmente disposti nei confronti dei *whistleblowers*. Ne consegue, pertanto, che qualora non sussista una concreta disparità tra informatore e soggetto segnalato sarà esclusa la protezione avverso le rappresaglie. Al riguardo, cfr. F. PANARIELLO, *op. cit.*, 601.

non solo nella tutela del segnalante, ma anche nella prevenzione del rischio reputazionale e organizzativo per il soggetto inadempiente; in considerazione di ciò, la sanzione si traduce pertanto in uno strumento di pressione preventiva cosicché i soggetti obbligati istituiscano e gestiscano diligentemente i meccanismi di *whistleblowing*<sup>285</sup>.

La direttiva sul *whistleblowing* ha demandato agli Stati membri l'introduzione di sanzioni “*effettive, proporzionate e dissuasive*”<sup>286</sup>. Nell'ordinamento italiano, la funzione esclusiva di accertare e sanzionare le violazioni della normativa sul *whistleblowing* è stata affidata ad ANAC, sia nel settore pubblico che in quello privato. Al riguardo, preme evidenziare come, invece, la previgente disciplina riconoscesse il potere sanzionatorio in capo all'Autorità anticorruzione solo nell'ambito del pubblico impiego e a società in controllo pubblico: in particolare, l'art. 54-*bis* d.lgs. n. 165/2001 ammetteva l'irrogazione di sanzioni da parte della stessa allorquando, a seguito dell'istruttoria, fosse accertata l'effettiva “*adozione di misure discriminatorie da parte di una delle amministrazioni pubbliche o di uno degli enti di cui al comma 2*”<sup>287</sup> laddove, si precisa, l'espressione “*misure discriminatorie*” era senza dubbio utilizzata in senso sinonimico rispetto al concetto di “*atti ritorsivi*”<sup>288</sup>.

In particolare, ANAC può irrogare sanzioni amministrative pecuniarie distinte a seconda della violazione constatata, fatta salva la possibilità di rilevare ed accertare profili aggiuntivi di responsabilità nei confronti del soggetto autore della condotta posta in essere<sup>289</sup>. Per questa ragione, il regime penalizzante di cui al d.lgs. n. 24/2023 deve ritenersi come meramente accessorio rispetto ad ulteriori accertamenti che possono avere luogo, come ad esempio in sede giudiziaria, penale o civile, ovvero dinnanzi alla Corte dei conti<sup>290</sup>.

Non è un caso, del resto, che con la novella del 2023, poiché l'incidenza del potere sanzionatorio di ANAC produce effetti anche nei confronti di enti privati, quelli dotati di MOG ai sensi del d.lgs. n. 231/2001 saranno tenuti ad aggiornare il proprio modello

---

<sup>285</sup> F. D'AMORA, I. ULETTO, *Le sanzioni ed il risarcimento*, in R. TORINO, E.M. TRIPODI (a cura di), *Il whistleblowing. Guida al d.lgs. 10 marzo 2023, n. 24*, Pisa, 2023, 205.

<sup>286</sup> Cfr. art. 23, dir. 2019/1937/UE; si veda, al riguardo, G. COSSU, *op. cit.*, 3.

<sup>287</sup> Cfr. art. 54-*bis*, comma 6, d.lgs. n. 165/2001.

<sup>288</sup> A. RICCIO, *La tutela del whistleblower in Italia*, in *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*, 1, 2017, 156.

<sup>289</sup> Cfr. art. 21, comma 1, d.lgs. n. 24/2023.

<sup>290</sup> F. D'AMORA, I. ULETTO, *op. cit.*, 206-207.

ricomprendendovi fattispecie di violazione della normativa *whistleblowing* rispetto alle quali verrà attuato un “*doppio binario sanzionatorio*”<sup>291</sup>. Poiché il potere di comminare sanzioni amministrative è riconosciuto all’ANAC, ciascun ente potrà, ai sensi e per gli effetti del comma 2 dell’art. 21 d.lgs. n. 24/2023, adottare un regime interno di sanzioni disciplinari da applicare nei confronti di coloro che “*accertano essere responsabili degli illeciti*”<sup>292</sup>.

L’apparato di sanzioni così delineato riprende in larga misura quanto già previsto dalla L. n. 179/2017, prevedendo la comminazione di una sanzione ricompresa tra 10.000 e 50.000 euro nei confronti degli enti che si siano resi responsabili di violazioni in materia di *whistleblowing*, e cioè nelle ipotesi di inosservanza del divieto di ritorsione, del vincolo di riservatezza e dell’obbligo di istituzione del canale interno di segnalazione, ovvero nei casi di adozione di procedure non conformi alla legge, omissione di verifica istruttoria e analisi delle segnalazioni o, ancora, di ostruzione, anche solo tentata, all’effettuazione di una segnalazione.

Laddove invece il *whistleblower* sia stato condannato civilmente per aver segnalato perseguendo meri scopi vendicativi e personali, l’ANAC potrà applicare una sanzione pecuniaria rientrante nell’intervallo tra 500 e 2.500 euro; senonché, tale misura non si applica allorché l’informatore sia già stato condannato penalmente, anche solo in primo grado, per i reati di calunnia o diffamazione<sup>293</sup>. Con la previsione in esame il legislatore ha inteso disincentivare ed evitare che i potenziali *whistleblowers* rendano noti fatti al solo scopo di pregiudicare ed arrecare un danno reputazionale alla persona segnalata. Sul punto, si è notato tuttavia come, sovente, la corretta gestione e l’adeguato trattamento delle segnalazioni, benché aventi ad oggetto informazioni errate, infondate, calunniose o diffamatorie, possa prevenire eventuali danni nei confronti del segnalato, e ciò soprattutto qualora la denuncia sia stata indirizzata ai canali interni all’ente<sup>294</sup>.

---

<sup>291</sup> G. FRASCHINI, *Le sanzioni*, in D. TAMBASCO (a cura di), *La nuova disciplina del whistleblowing dopo il D.lgs. n. 24/2023*, Milano, 2023, 105.

<sup>292</sup> Cfr. art. 21, comma 2, d.lgs. n. 24/2023, che recita espressamente che i “*soggetti del settore privato di cui all’articolo 2, comma 1, lettera q), numero 3), prevedono nel sistema disciplinare adottato ai sensi dell’articolo 6, comma 2, lettera e), del decreto n. 231 del 2001, sanzioni nei confronti di coloro che accertano essere responsabili degli illeciti di cui al comma 1*”.

<sup>293</sup> Cfr. art. 21, comma 1, lett. c), d.lgs. n. 24/2023.

<sup>294</sup> G. FRASCHINI, *Le sanzioni*, *op. cit.*, 106.

Si ritiene che l'effettività del potere sanzionatorio trovi compiuta espressione nel c.d. *Regolamento per la gestione delle segnalazioni esterne e per l'esercizio del potere sanzionatorio Anac*, approvato con Delibera n. 301 del 12 luglio 2023<sup>295</sup>; atto, quest'ultimo, volto a regolare in modo dettagliato le fasi procedurali di accertamento, verifica ed irrogazione delle sanzioni da parte dell'Autorità. Nel contesto in esame, quest'ultima è difatti chiamata ad applicare procedimenti distinti a seconda della violazione posta in essere: dalle comunicazioni di ritorsioni (artt. 9-16 del menzionato Regolamento) alle condotte ostruzionistiche (artt. 17-23), dalle violazioni della riservatezza (artt. 24-29) alla mancata gestione delle segnalazioni (artt. 31-36), sino ai procedimenti semplificati per inadempienze strutturali (art. 30).

In linea generale, seppure distinte tra loro, le singole tipologie procedurali previste dal Reg. ANAC presentano talune fasi comuni. In via preliminare, la violazione viene sottoposta al vaglio di un dipartimento *ad hoc*, competente appunto per la vigilanza sulle segnalazioni, che una volta verificata la presenza di tutti gli elementi necessari ai fini della relativa ammissibilità possa avviare l'iter ovvero procedere alla sua archiviazione, c.d. fase *pre-istruttoria*. È richiesto, a tal proposito, che la trasmissione dell'infrazione sia specifica, circostanziata ed esauriente così da permettere al predetto ufficio di compiere un corretto ed efficace esame.

Instaurato il procedimento, l'ufficio incaricato dovrà contestare l'addebito al relativo autore. Da questo momento, avrà inizio la fase *istruttoria*, alla quale potranno partecipare attivamente tutti coloro nei cui confronti è stata contestata una data violazione e durante la quale, in ogni caso, potranno essere richieste integrazioni o chiarimenti ed effettuati audit nei confronti dei soggetti coinvolti. Al termine dell'istruttoria, il procedimento sarà concluso dal Consiglio dell'Autorità nazionale anticorruzione, organo cui è demandata la funzione di comminare le sanzioni di cui all'art. 21, comma 1, d.lgs. n. 24/2023 ovvero di porre fine alla procedura archiviandola, il tutto mediante l'adozione

---

<sup>295</sup> In particolare, il citato Regolamento ANAC, consultabile in [www.anticorruzione.it](http://www.anticorruzione.it), assurge a mera fonte normativa, posto che è stato utilizzato in concreto ai fini della valutazione, da parte del giudice amministrativo, circa la regolarità e fondatezza di una sanzione irrogata a fronte di una violazione della disciplina *whistleblowing*; cfr. il riferimento è, in particolare, a F. PANARIELLO, *op. cit.*, 603, ove si riferisce espressamente alla sentenza amministrativa TAR Lazio, sez. I-*quater*, 8 luglio 2024, n. 13706.

di un provvedimento *ad hoc* e, in ogni caso, tenuto conto delle varie informazioni e notizie ottenute nelle precedenti fasi<sup>296</sup>.

Alla luce di ciò, si è discusso circa la conformità del sistema sanzionatorio così implementato dalla riforma, in combinato disposto con il Regolamento di cui si è detto, alla normativa europea, che richiede appunto il rispetto dei presupposti di proporzionalità, effettività e dissuasione. Come anticipato, poiché il quadro di sanzioni introdotto dal d.lgs. n. 24/2023 ricalca, in gran parte, le misure introdotte dalla previgente disciplina, è difficile sostenere che il legislatore italiano abbia ottemperato a quanto disposto dalla dir. 2019/1937/UE<sup>297</sup>.

In primo luogo, sotto il profilo della proporzionalità, il sistema sanzionatorio si struttura su un intervallo piuttosto esteso, lasciando all'ANAC un ampio margine di valutazione discrezionale nella graduazione della sanzione. Essa, infatti, dovrà tenere conto non soltanto della gravità della condotta, ma altresì del numero di segnalazioni compromesse, o comunque mal gestite da parte dei soggetti competenti, e dell'eventuale recidività. Se apparentemente questa impostazione rappresenta un punto di forza dell'impianto sanzionatorio, in concreto impone un elevato livello di trasparenza e motivazione nell'adozione dei provvedimenti: ciò comporta non poche difficoltà per l'ANAC che rischia così di dilungare i tempi delle procedure di sanzionamento.

D'altronde, la scelta di attribuire all'ANAC la titolarità esclusiva dell'azione sanzionatoria, escludendo dunque a priori la possibilità di affidare tale compito ad altre autorità, come ad esempio l'Ispettorato del Lavoro o il Garante Privacy, risponde all'esigenza di concentrare in un unico attore istituzionale la responsabilità per l'attuazione coerente della disciplina<sup>298</sup>. Di conseguenza, l'effettività delle sanzioni dipenderà strettamente dalla capacità dell'Autorità anticorruzione di mettere in campo strategie in grado di affrontare un potenziale aumento delle istruttorie, nonché dare concreta applicazione alla normativa nei confronti di soggetti sia pubblici che privati.

Inoltre, non è certamente possibile rintracciare un equilibrio tra gli atti ritorsivi o comunque pregiudizievoli potenzialmente attuabili nei confronti dei *whistleblowers* e le sanzioni irrogabili ai soggetti che li hanno posti in essere. Se da un lato, infatti, il

---

<sup>296</sup> F. D'AMORA, I. ULETTO, *Le sanzioni ed il risarcimento*, cit., 216 e ss.

<sup>297</sup> G. FRASCHINI, *Le sanzioni*, op. cit., 106.

<sup>298</sup> F. D'AMORA, I. ULETTO, *Le sanzioni ed il risarcimento*, cit., 221.

segnalante corre il rischio di subire atti riprovevoli, talvolta in grado di minare non soltanto il rapporto di lavoro con l'ente di appartenenza ma anche la salute psico-fisica dello stesso, traducendosi spesso in comportamenti mobbizzanti veri e propri<sup>299</sup>, dall'altro lato colui che attua ritorsioni nei confronti di un informatore, in ragione della denuncia da questi effettuata, si espone semplicemente all'eventualità che gli venga comminata una sanzione di natura amministrativo-pecuniaria, il cui importo risulta, tra l'altro, neppure così ingente.

Il sistema così implementato, non diverso da quello previsto dalla L. n. 179/2017, non può di fatto incidere in maniera rilevante sulle organizzazioni lavorative che dovranno rispondere delle ritorsioni attuate. Tenuto conto in particolare dell'ambito soggettivo di applicazione della normativa in esame, che appunto si riferisce per lo più a enti di grandi dimensioni con considerevoli ricavati, è evidente che una sanzione, anche irrogata nella misura massima da ANAC, non intacca in maniera eccessiva l'impresa<sup>300</sup>. A ciò si aggiunga il fatto che, in considerazione del modello organizzativo alquanto complesso adottato dalle aziende di notevoli dimensioni, spesso costituito da un'ampia gamma di individui ed apparati che operano e funzionano intersecandosi tra loro<sup>301</sup>, non sempre risulta facile identificare il concreto responsabile della violazione del decreto del 2023. Tali aspetti affliggono profondamente il quadro sanzionatorio, rendendolo di fatto meno dissuasivo e attenuandone la relativa portata, con il risultato che esso non si è ancora rivelato, ad oggi per lo meno, realmente efficace e idoneo a prevenire atti posti in violazione della disciplina sul *whistleblowing*.

In conclusione, non può che ritenersi che il d.lgs. n. 24/2023, nell'attuare la direttiva sul *whistleblowing*, non sia riuscito a dare seguito in concreto a quanto richiesto

---

<sup>299</sup> In breve, secondo l'orientamento granitico della giurisprudenza di legittimità, il *mobbing* lavorativo si configura in una pluralità di comportamenti, sia leciti che illeciti, posti in essere con intento vessatorio da parte del datore di lavoro o di soggetti da questi delegati, aventi l'effetto di emarginare il lavoratore e compromettendone peraltro l'equilibrio psico-fisico. Per una definizione più approfondita, si vedano, *ex multis*: Cass. civ., 6 marzo 2006, n. 4774, in *Il lavoro nella Giurisprudenza*, 8, 2006, 818; Cass., 1° agosto 2008, n. 21028, con nota di G. GIRARDI, *Quando è configurabile il comportamento "mobilizzante" del datore di lavoro – Il commento*, in *Il lavoro nella Giurisprudenza*, 12, 2008, 1253. Inoltre, preme citare in questa sede il già menzionato elaborato di F. MARINELLI, *Whistleblowing e mobbing: un connubio possibile nel pubblico impiego?*, *op. cit.*, 688 e ss., ove l'autrice investiga l'ammissibilità delle segnalazioni aventi ad oggetto condotte mobbizzanti nell'ambito del pubblico impiego.

<sup>300</sup> F. D'AMORA, I. ULETTO, *Le sanzioni ed il risarcimento*, *cit.*, 208.

<sup>301</sup> C. PALIERO, C. PIERGALLINI, *La colpa di organizzazione*, in *La Responsabilità amministrativa delle società e degli enti*, 2006, 168.

dal legislatore europeo. Pur riconoscendo che la riforma del 2023 abbia realizzato un cambio di paradigma nel rapporto tra legalità e protezione del segnalante, permane comunque la circostanza per cui l'efficacia dell'apparato sanzionatorio introdotto dipenderà da una costante azione di aggiornamento da parte dell'Autorità anticorruzione, dalla cooperazione con le altre autorità competenti e dall'assunzione da parte degli enti di una cultura organizzativa aziendale improntata alla responsabilità e alla trasparenza. In tal senso, il potere sanzionatorio non rappresenta un fine, bensì un mezzo volto a rendere lo strumento del *whistleblowing* un diritto vivente, effettivamente esercitabile e protetto, e non quindi un semplice dovere civico o mero obbligo formale.

#### 8. *Oltre le rigidità applicative: profili critici e prospettive evolutive dello strumento*

Il d.lgs. n. 24/2023 rappresenta, sotto molti aspetti, un progresso normativo di notevole rilievo nell'ambito della protezione del *whistleblower*, segnando un netto taglio rispetto alla frammentarietà del passato e realizzando un ambizioso tentativo di armonizzazione tra settore pubblico e privato, ai quali viene finalmente applicata una disciplina omogenea ispirata ai principi della Direttiva (UE) 2019/1937. L'introduzione di una cornice normativa unitaria, applicabile tanto al pubblico impiego quanto al settore privato, supera la storica disomogeneità del sistema italiano, che sino ad allora offriva tutele diseguali e frammentarie, spesso disancorate dai principi sovranazionali.

L'allineamento delle norme nazionali alla dir. 2019/1937 realizza, in maniera evidente, un rafforzamento decisivo delle garanzie, ampliando significativamente tanto il perimetro soggettivo della tutela – che ora si estende, tra l'altro, a lavoratori autonomi, tirocinanti, consulenti, volontari, facilitatori – quanto quello oggettivo, includendo ogni informazione su violazioni acquisite nel contesto lavorativo, non necessariamente rilevanti dal punto di vista penale. Pertanto, rispetto alla precedente normativa, ancorata ad una impostazione repressiva e prevalentemente circoscritta al perimetro della pubblica amministrazione, il nuovo impianto si presenta come strutturalmente orientato alla prevenzione, alla partecipazione e alla responsabilizzazione delle singole organizzazioni. L'applicazione della novella denota chiaramente la volontà del legislatore italiano di rafforzare le tutele offerte ai soggetti che segnalano illeciti, valorizzando la trasparenza organizzativa come veicolo di legalità nei contesti lavorativi.

Senonché, nonostante la riforma appaia, almeno nelle intenzioni, idonea a dotare il nostro ordinamento di strumenti coerenti con le esigenze di protezione e prevenzione, non mancano in ogni caso profili critici, come si è visto nei paragrafi che precedono, che rischiano negli effetti di comprometterne l'effettiva portata applicativa.

Anzitutto, l'articolazione gerarchica e vincolata dei canali di segnalazione, basata su una sequenza obbligatoria e per *step* gradualità – canale interno, canale esterno e, infine, divulgazione pubblica –, si rivela tanto complessa quanto potenzialmente disfunzionale. Non vi è chi non veda come, in realtà, l'apparente razionalizzazione delle procedure rischi di irrigidire l'intero sistema di *whistleblowing*, il che potrebbe paradossalmente disincentivare proprio coloro cui la normativa si riferisce. L'informatore, infatti, è chiamato a valutare preliminarmente la percorribilità del canale interno, dovendo dimostrare il mancato seguito alla segnalazione o la fondatezza di timori ritorsivi per accedere ai canali successivi. Un siffatto impianto, seppur formalmente coerente con le esigenze di sussidiarietà, si traduce nei fatti in un onere probatorio eccessivo e alquanto oneroso a carico del denunciante, soprattutto in quei contesti organizzativi non particolarmente trasparenti ovvero in cui non è stata fornita un'adeguata formazione in merito alle procedure di segnalazione.

Si aggiunga a ciò il fatto che, sul piano operativo, la pluralità di canali e modalità di segnalazione, che appunto può avvenire per scritto, oralmente o tramite mezzi informatici, ha determinato un incremento delle difficoltà gestionali, in particolare per gli enti di modeste dimensioni, che sovente non dispongono di risorse economiche, tecniche ed umane adeguate ai fini del rispetto delle numerose prescrizioni di legge. Anche sul fronte della riservatezza, seppure l'utilizzo di strumenti come la crittografia rappresenti un presidio tecnologico avanzato, le modalità orali e i rischi di errata gestione umana pongono tuttora interrogativi circa l'effettiva protezione dell'identità del segnalante e dei soggetti coinvolti.

Preme, inoltre, soffermarsi su un'ulteriore fonte di criticità, ossia l'affidamento esclusivo del sistema sanzionatorio ad un unico soggetto: l'ANAC. Se da un lato la centralizzazione del potere di comminare sanzioni consente di garantire uniformità applicativa e competenza tecnica, esprimendo l'intento del legislatore di dotare l'intero impianto di un presidio istituzionale autorevole, competente e indipendente, dall'altro lato si pongono interrogativi sulla reale capacità operativa dell'Autorità nel far fronte a un

volume potenzialmente elevato di segnalazioni e violazioni. Le sanzioni previste, inoltre, pur essendo formalmente proporzionate e dissuasive, rischiano di non risultare sufficientemente incisive, specie nei confronti di grandi realtà imprenditoriali dotate di ampi margini finanziari: tanto è vero che l'ammontare massimo delle sanzioni amministrative – seppur non certamente trascurabile – potrebbe non rappresentare un reale deterrente per enti di rilevanti dimensioni economiche, così indebolendo (se non addirittura vanificando) la funzione repressiva e preventiva dello strumento<sup>302</sup>.

In tale quadro, va peraltro evidenziato che la protezione riservata ai soggetti diversi dal segnalante, tra i quali i facilitatori, i colleghi, i familiari, e così via, risulta in parte attenuata. Difatti, il mancato riconoscimento automatico della presunzione di ritorsione o dell'inversione dell'onere probatorio nei loro confronti costituisce una lacuna che potrebbe alimentare la percezione di un sistema con un doppio binario di azione, nel quale solo il *whistleblower* in senso stretto è pienamente garantito. Questo limite, oltre ad essere potenzialmente discriminatorio, rischia di far venire meno la logica solidaristica che dovrebbe contribuire all'emersione delle condotte illecite: se è pur vero che è l'informatore medesimo a correre i maggiori pericoli derivanti dalla denuncia effettuata, pericoli specialmente di natura ritorsiva, è evidente la mancanza di un effettivo equilibrio tra le misure di tutela a lui assicurate e quelle invece offerte ai soggetti che intrattengono con lo stesso relazioni qualificate<sup>303</sup>.

Non meno significativa, infine, è l'assenza di meccanismi di natura premiale per i segnalanti. L'attuale impianto normativo si limita, infatti, a predisporre misure difensive e di sostegno, non contemplando tuttavia forme di ricompensa attive, ad esempio di tipo economico, come invece avviene in ordinamenti comparati, quali quello statunitense. In questi sistemi, la previsione di incentivi in favore dei *whistleblower* ha dimostrato una significativa efficacia non solo nel favorire la presentazione di denunce, ma anche nel costruire un clima aziendale improntato alla collaborazione e alla responsabilità condivisa<sup>304</sup>. Il riconoscimento della figura del segnalante non solo come soggetto da proteggere, ma anche quale attore principale nel radicamento e potenziamento dell'etica

---

<sup>302</sup> F. D'AMORA, I. ULETTO, *Le sanzioni ed il risarcimento*, cit., 208.

<sup>303</sup> L. FEROLA, *op. cit.*, 516 e ss.

<sup>304</sup> L. MORGIA, *Whistleblowing e incentivi economici: un'analisi comparata*, in *Lavoro Diritti Europa*, 1, 2024, 4.

aziendale e nella prevenzione dei rischi reputazionali e normativi, appare oggi un passaggio essenziale. Del resto, un sistema realmente efficiente non può fondarsi esclusivamente sul timore delle sanzioni, ma deve essere in grado di generare fiducia e senso di appartenenza, favorendo la partecipazione attiva dei lavoratori alla vita dell'ente.

In conclusione, seppur ispirato da valori e finalità meritevoli nonché allineato ai principali standard di matrice europea, il d.lgs. n. 24/2023 presenta ancora talune rigidità strutturali, lacune operative e assenze strategiche. La sfida del legislatore, ora, non può che essere quella di colmare questi vuoti, agendo su più fronti: innanzitutto sulla semplificazione delle procedure, sul rafforzamento della protezione e, in terzo luogo, sull'ampliamento delle tutele nei confronti di tutti i soggetti coinvolti, e ciò anche dal punto di vista premiale.

In siffatto contesto, pare opportuno individuare e proporre, in via non certamente esaustiva, ma puramente esemplificativa, alcune soluzioni volte a rendere più effettivo ed efficace l'attuale sistema di *whistleblowing*, sì da far fronte alle problematiche operative ed applicative evidenziate. Anzitutto, quanto al complesso meccanismo di accesso ai canali di segnalazione, conviene seguire o, quanto meno, prendere spunto dal modello implementato nell'ordinamento francese, ove è venuta meno la sequenza gerarchica obbligata che in precedenza imponeva ai segnalanti di adire in via esclusiva la via interna, prima di poter accedere agli altri canali<sup>305</sup>: in questo modo, non soltanto verrebbe data piena attuazione all'art. 10, dir. (UE) 2019/1937, che come già analizzato pone sullo stesso piano i diversi canali, ma sarebbero altresì semplificate le modalità di accesso agli stessi, rendendo così più agevole per i potenziali *whistleblowers* la presentazione delle denunce.

Relativamente all'apparato sanzionatorio, invece, si ritiene auspicabile un ripensamento dei massimi edittali delle sanzioni irrogabili da parte dell'ANAC, e ciò attraverso il riferimento ad un criterio dimensionale, in modo tale da differenziare le grandi imprese, dotate di risorse umane, tecniche e (soprattutto) economiche di un certo rilievo, dalle piccole realtà: è chiaro che, nei confronti di queste ultime, i massimi ora previsti rappresentino un deterrente di non poco conto, ma non può dirsi lo stesso per gli

---

<sup>305</sup> Sul punto, si veda Cap. 1, § 3.1.

enti con fatturati annuali assai elevati, ove talvolta conviene pagare la sanzione anziché adeguarsi alle numerose prescrizioni normative.

Ancora, relativamente alla distinzione tra le tutele offerte ai *whistleblowers* in senso stretto e quelle accordate ad altre figure – quali facilitatori, famigliari, colleghi, e così via –, un'integrazione normativa parrebbe la strada più appropriata allo scopo di stabilire misure di tutela parificate nei confronti di tutti i soggetti toccati dalla segnalazione. Tuttavia, in attesa di una modifica da parte del legislatore, una possibile soluzione è rappresentata dalla potenziale applicazione del c.d. principio di vicinanza della prova, quale criterio interpretativo utile a colmare, almeno sul piano giurisprudenziale, le asimmetrie probatorie che gravano sui soggetti diversi dal segnalante: questi ultimi, come pocanzi evidenziato, non beneficiano allo stato attuale né dell'inversione dell'onere probatorio né della presunzione di ritorsività per le misure discriminatorie eventualmente subite in ragione del proprio coinvolgimento nella segnalazione. Imponendo in generale che l'onere probatorio gravi sulla parte che si trovi, per posizione di disponibilità, più vicina a dimostrare o confutare i fatti rilevanti della controversia, il predetto principio può trovare applicazione in materia di *whistleblowing* cosicché, qualora il soggetto interessato provi il nesso temporale e causale tra l'atto pregiudizievole patito e la segnalazione presentata nonché il proprio rapporto qualificato con il *whistleblower*, sia poi il datore di lavoro a dover dimostrare che tale condotta sia stata adottata per ragioni estranee alla denuncia stessa. Pur non colmando strutturalmente il vuoto normativo, una tale lettura permette di circoscrivere il rischio di diseguaglianze sostanziali, offrendo una via concreta per riconoscere e rafforzare il ruolo collaborativo di tutti gli attori coinvolti nel processo di emersione degli illeciti<sup>306</sup>.

---

<sup>306</sup> In questa sede, preme tenere in considerazione che nel processo civile, e in particolare nel processo del lavoro, l'onere probatorio che verte sulle parti deve tenersi distinto dall'onere di allegazione, trattandosi invero di istituti che, seppure strettamente collegati, risultano funzionalmente differenti e non certamente sovrapponibili. Da un lato, l'allegazione impone alle parti di introdurre tempestivamente nel processo i fatti posti a fondamento delle proprie domande od eccezioni, concorrendo così alla definizione del *thema decidendum* e all'individuazione dell'oggetto della controversia. Dall'altro lato, l'onere della prova si configura, invece, come regola di giudizio che opera, ai sensi dell'art. 2697 c.c., sul piano della dimostrazione dei fatti ritualmente allegati dalle parti. Di conseguenza, l'allegazione può definirsi come il presupposto logico e processuale dell'attività istruttoria poiché, in assenza di una puntuale individuazione dei fatti rilevanti, risulta preclusa tanto l'assunzione delle prove quanto l'esercizio dei poteri d'ufficio da parte del giudice. In tal senso, la stessa giurisprudenza di legittimità si è espressa precisando che l'onere di allegazione richiede unicamente l'indicazione specifica dei fatti, escludendo invece la necessità di esplicitarne la rilevanza probatoria, rimessa difatti alla valutazione del giudice (Cass., sez. lav., 4 agosto

In definitiva, solo superando le difficoltà applicative e strutturali sopra riscontrate, il sistema delineato dal d.lgs. n. 24/2023 potrà realmente tradursi in uno strumento effettivo di legalità partecipata, trasformando così l'istituto del *whistleblowing* da mero dovere civico a strumento effettivo di partecipazione, prevenzione degli illeciti e diffusione della legalità nel mondo del lavoro.

---

2021, n. 22254). Si veda, inoltre, E. BOGHETICH, *Riflessione sul processo del lavoro*, in *Lavoro Diritti Europa*, 1, 2022, 3 e ss.



## CAPITOLO 3 – IL *WHISTLEBLOWING* COME STRUMENTO DI PROMOZIONE DEL BENESSERE ORGANIZZATIVO

SOMMARIO: 1. Aspetti introduttivi: la rilettura del *whistleblowing* in chiave organizzativa. – 2. Il benessere nei luoghi di lavoro. – 2.1. Il benessere organizzativo: brevi cenni alle teorie economiche. – 2.2. I rischi psico-sociali nell’ambito della valutazione globale dei rischi: lo stress lavoro-correlato. – 2.3. Il benessere organizzativo negli enti pubblici. – 2.4. *Segue*: negli enti privati. – 2.5. La *performance* quale dimensione di valutazione del benessere all’interno delle organizzazioni. – 2.6. I costi economici e sociali della disfunzione organizzativa. – 3. Verso una cultura della partecipazione del lavoratore. – 3.1. Il lavoro come strumento di partecipazione. – 3.2. *Segue*: l’attuazione dell’art. 46 Cost. e la partecipazione dei lavoratori nell’impresa. – 3.3. Partecipazione e benessere organizzativo: quale relazione? – 3.3.1. La dimensione collettiva del benessere. – 3.3.2. La partecipazione organizzativa. – 4. Il *whistleblowing* come forma di partecipazione e strumento di benessere. – 4.1. I presupposti della denuncia. – 4.2. Il coinvolgimento diretto e indiretto dei lavoratori nelle strategie di prevenzione interna: il *whistleblowing* come strumento di partecipazione. – 4.3. L’impatto della segnalazione sull’organizzazione e sulle dinamiche intersoggettive: il *whistleblowing* quale strumento di promozione del benessere organizzativo. – 4.4. Verso un dialogo aperto: il confronto tra ANAC ed enti per la promozione del benessere interno.

### 1. *Aspetti introduttivi: la rilettura del whistleblowing in chiave organizzativa*

Il capitolo conclusivo di questo lavoro di tesi si propone di offrire una rilettura dell’istituto del *whistleblowing* in una prospettiva innovativa che ne valorizzi non soltanto la portata giuridica quale strumento di lotta alla corruzione, ma anche – e soprattutto – la sua capacità di promuovere il benessere organizzativo all’interno degli enti, sia pubblici che privati. Dinanzi alla centralità del lavoratore quale soggetto consapevole e coinvolto all’interno dell’impresa, il capitolo intende sviluppare una riflessione sul concetto di partecipazione attiva dei dipendenti nei processi organizzativi, intendendola come strumento di rinnovamento ed evoluzione di strutture di politiche più aperte, inclusive e responsabili.

Sulla scorta di rilevanti studi, si sostiene che il fenomeno del *whistleblowing* non possa e non debba esaurirsi nella semplice denuncia di condotte illecite, dovendo infatti affermarsi quale istituto sociale, relazionale e culturale. In siffatto contesto, dunque, la promozione della collaborazione dei lavoratori e l’incoraggiamento di questi a segnalare episodi di irregolarità non realizza soltanto la trasparenza degli enti, ma anche un senso

di coesione, coinvolgimento ed appartenenza, fattori questi che, quanto meno nei modelli organizzativi contemporanei, emergono come vere forme di incentivazione allo sviluppo e alla diffusione del benessere collettivo.

Attraverso il richiamo dei principi alla base dei concetti di qualità lavorativa, cultura organizzativa e promozione della salute e del benessere nei luoghi di lavoro, e altresì in considerazione delle forme strutturate di partecipazione quali mezzi acceleratori dell'innovazione all'interno delle realtà aziendali, l'obiettivo principale del lavoro si traduce nella valorizzazione del nesso esistente tra la partecipazione attiva dei lavoratori e lo sviluppo di un'organizzazione benevola e virtuosa, ove l'informatore sia libero di denunciare e così far emergere i fatti di *maladministration*, senza però correre il rischio di diventare la vittima diretta dell'ente stesso nel cui interesse ha agito.

Del resto, il manifestarsi di condizioni di "malessere" nei contesti lavorativi determina inevitabilmente diversi fenomeni, tra i quali emergono l'inefficienza produttiva, la riduzione di disponibilità al lavoro, lo stress, l'assenteismo. È proprio a partire dalle modalità e dalle decisioni organizzative adottate da ciascuna impresa che è possibile porre le premesse per un benessere stabile, in grado di creare ambienti presso i quali l'attività lavorativa sia resa e svolta in maniera più produttiva ed efficiente.

Dal punto di vista metodologico, pertanto, attraverso un approccio di carattere interdisciplinare, che intreccia il diritto del lavoro con l'etica pubblica, le relazioni industriali, la psicologia e l'economia organizzativa, il presente capitolo intende superare i canoni tradizionali della legalità, verso il benessere organizzativo dell'ente, e ciò nella convinzione che la *disclosure* sia in grado, in concreto, di portare alla realizzazione di condizioni lavorative favorevoli, sempreché sussista un rapporto fiduciario tra lavoratore ed ente-datore di lavoro.

Può dirsi, dunque, che l'obiettivo principale perseguito dalla terza e ultima parte del lavoro di tesi si traduce nel tentativo di offrire un'analisi circa l'impatto che la segnalazione può avere, e ciò non soltanto nei confronti della protezione individuale assicurata in favore del *whistleblower*, ma anche rispetto al clima che si crea nei luoghi di lavoro, alle dinamiche intersoggettive tra le persone coinvolte, nonché all'eventuale senso di appartenenza all'ente che potrebbe potenzialmente scaturire dalla denuncia.

Infine, si propone una riflessione critica sul ruolo del legislatore e delle politiche aziendali nella costruzione di contesti che riconoscano lo strumento non tanto come atto

antagonista all'attività di impresa, quanto piuttosto quale pratica di corresponsabilità mediante cui può avere luce e diffondersi un modello di ente partecipativo ove la cultura della segnalazione assurge ad indicatore di benessere del contesto lavorativo.

## 2. Il benessere nei luoghi di lavoro

Al giorno d'oggi, una delle principali sfide del diritto consiste nel far fronte alle numerose e celeri trasformazioni che il mercato del lavoro sta subendo, quali ad esempio la ristrutturazione dei sistemi produttivi, l'accelerazione delle innovazioni tecnologiche, la transizione ecologica, l'aumento della pressione fiscale e contributiva, il fenomeno delle c.d. *great resignation*, i flussi migratori internazionali, e molte altre dinamiche globali<sup>1</sup>. In un siffatto contesto, il tema della qualità del lavoro ha gradualmente assunto una portata fondamentale, e ciò a partire dal riconoscimento di una connessione tra la persona del lavoratore e la prestazione lavorativa: il lavoro rileva, infatti, non soltanto sul piano economico, ma necessariamente anche su quello sociopsicologico, posto che esso rappresenta uno dei principali spazi di socializzazione, scambio interpersonale e costruzione identitaria, favorendo la dignità personale e sociale dell'individuo<sup>2</sup>.

Ciò ha inevitabilmente portato ad una centralizzazione della figura del prestatore di lavoro all'interno dell'organizzazione, laddove quest'ultima costituisce l'assetto strutturale, produttivo e funzionale di un ente al cui interno viene espletata l'attività lavorativa<sup>3</sup> e, in quanto tale, individua le fondamenta dell'intero sistema di prevenzione come delineato dal d.lgs. n. 81/2008<sup>4</sup>. In altri termini, si parla di organizzazione di lavoro in relazione a quel novero di regole tecniche tese a gestire e disciplinare la prestazione

---

<sup>1</sup> M. TIRABOSCHI, *Persona e lavoro tra tutele e mercato. Per una nuova ontologia del lavoro nel discorso giuslavoristico*, Bergamo, 2019, 4; T. TREU, *Trasformazioni del lavoro: sfide per i sistemi nazionali di diritto del lavoro e di sicurezza sociale*, in *Biblioteca '20 Maggio'*, 2, 2018, 133-134.

<sup>2</sup> F. FRACCAROLI, I. BARBIERI, *Le ricadute del "lavoro povero" sul benessere della persona e delle organizzazioni*, in *Lavoro e diritto*, 1, 2019, 30.

<sup>3</sup> Siffatta nozione la si può derivare direttamente dall'art. 2082 c.c., che definisce l'imprenditore come colui che "esercita professionalmente un'attività economica organizzata al fine della produzione e dello scambio di beni e servizi". Sulla base di ciò, l'impresa deve intendersi come un insieme di beni e persone, finalizzato alla realizzazione di uno specifico scopo sul piano produttivo e fondato sui concetti di organizzazione del lavoro e di gestione dell'attività aziendale; cfr. S. SCIARELLI, *Economia e gestione dell'impresa*, Milano, 2024, 3; F. BACCHINI, *Sicurezza (del lavoro) e organizzazione (aziendale)*, in *I Working papers di Olympus*, 28, 2013, 4. Per una definizione approfondita del concetto di "organizzazione d'impresa", si veda G.F. CAMPOBASSO, *Diritto commerciale I. Diritto dell'impresa*, Milano, 2022, 25.

<sup>4</sup> S. BUOSO, *Definire e qualificare il benessere organizzativo*, in *Diritto della Sicurezza sul Lavoro*, 1, 2019, 24.

lavorativa nell'ambito di una struttura assai più complessa, ossia l'impresa<sup>5</sup>. In tale ottica, non si può prescindere da un ripensamento dei singoli modelli organizzativi, i quali non possono più incentrarsi semplicemente ed esclusivamente sul rapporto di lavoro inteso in senso stretto, ma anche – e soprattutto – sulla persona e sulla relativa professionalità ed integrità psicofisica.

Occorre pertanto che, nel breve termine, le organizzazioni sviluppino la capacità di prevenire o, comunque, minimizzare gli episodi di malessere lavorativo<sup>6</sup>, superando dunque la tradizionale impostazione focalizzata esclusivamente su elementi di pericolo tangibili – infortuni o danni ambientali –, verso un ampliamento del perimetro concettuale del rischio, che includa anche le condizioni organizzative e relazionali proprie dell'impresa che, in quanto tali, sono potenzialmente in grado di pregiudicare il benessere psicofisico dei soggetti coinvolti<sup>7</sup>.

È proprio in tale quadro che si inserisce, inevitabilmente, il concetto poliedrico e multidimensionale di *benessere*, che assume significati diversi a seconda dell'ambito di riferimento e, in ogni caso, risulta connesso a specifici elementi che, seppur distinti, interagiscono tra loro e altresì con ulteriori fattori esterni di carattere socioculturale, economico, religioso, politico, e così via. Trattasi, da un lato, della “felicità”, da intendere come lo stato d'animo positivo di colui che, privo di pensieri inquieti e sofferenze, è soddisfatto dalla vita e gode di questa sua condizione, e dall'altro del “piacere”, ossia il senso di soddisfazione derivante dalla realizzazione e dall'appagamento di desideri ed aspirazioni<sup>8</sup>.

Con particolare riguardo al contesto lavorativo, il suddetto concetto si ricollega direttamente ai diritti costituzionalmente garantiti di salute e sicurezza nel luogo di lavoro<sup>9</sup>, tanto è vero che la garanzia di un ambiente sano, sicuro e virtuoso finisce per rappresentare il principale fattore di prevenzione di malattie ed infortuni sul lavoro nonché di promozione della salute e del benessere dei lavoratori. Senonché, dal

---

<sup>5</sup> U. CARABELLI, *Organizzazione del lavoro e professionalità: una riflessione su contratto di lavoro e post-taylorismo*, in *Biblioteca '20 Maggio'*, 1, 2003, 69.

<sup>6</sup> Intendendo con ciò quella condizione di disagio psicofisico derivante dall'ambiente di lavoro che, seppure intangibile, rischia di provocare un danno alla salute e alla sicurezza di un ente.

<sup>7</sup> F. CURI, *La tutela del benessere lavorativo negli enti pubblici e privati. Per un ruolo sussidiario del diritto penale*, Torino, 2024, 24.

<sup>8</sup> N.S. BODAY, D. CAMPESAN, A. PAVIN, C. VALENTI, *The concept of “well-being” in (and outside) the workplace*, in *Diritto della Sicurezza sul Lavoro*, 1, 2024, 98.

<sup>9</sup> Il riferimento è al combinato disposto degli artt. 2, 32 e 41 Cost.

momento che il benessere lavorativo non può valutarsi esclusivamente in termini di salute e sicurezza, impattando esso su altri aspetti differenti, legati appunto alla sfera psicologica ed emotiva dei soggetti che fanno parte dell'organizzazione, l'obiettivo di ciascun ente dovrebbe essere quello di potenziare ed intensificare le misure di tutela già esistenti; ciò attraverso la definizione di condizioni lavorative che permettano ai lavoratori non soltanto di sentirsi sicuri, ma pure soddisfatti e, quindi, parte attiva dell'organizzazione presso cui sono impiegati<sup>10</sup>.

Al riguardo, numerosi studi hanno infatti evidenziato la correlatività tra il benessere dei lavoratori e l'efficienza aziendale. Quanto più l'ambiente organizzativo si caratterizza per la presenza di condizioni psicofisiche e relazionali favorevoli, tanto più sarà elevato il grado di soddisfacimento individuale e il rendimento collettivo; al contrario, eventuali problemi di salute dei dipendenti, sia fisici che mentali, possono incidere negativamente sulla loro capacità lavorativa. In particolare, preme evidenziare sul punto la c.d. teoria "*happy-productive worker*"<sup>11</sup> che, investigando il suddetto rapporto, giunge alla conclusione in base alla quale condizioni lavorative benevole e virtuose portino ad una maggiore produttività dei lavoratori, e non anche il contrario; da ciò la necessità di promuovere ambienti di lavoro sani, in grado di aumentare la soddisfazione dei lavoratori e, conseguentemente, la resa dell'intera organizzazione<sup>12</sup>.

In tale prospettiva, risulta pertanto necessario abbandonare definitivamente l'idea che il benessere lavorativo coincida con la semplice assenza di stress<sup>13</sup> o con l'osservanza delle prescrizioni normative minime, aprendo così la strada al continuo miglioramento delle condizioni organizzative e alla promozione di un clima aziendale fondato su fiducia, equità e partecipazione. Orbene, ai fini del superamento dell'approccio strettamente preventivo e normativo che caratterizzava, sino a poco tempo fa, la tutela della salute e sicurezza sul lavoro, oggi occorre più che mai indirizzare l'attenzione verso una

---

<sup>10</sup> N.S. BODAY, D. CAMPESAN, A. PAVIN, C. VALENTI, *op. cit.*, 101-102.

<sup>11</sup> Per uno studio più approfondito della tesi in questione, cfr. J.M. PEIRÓ, M.W. KOZUSZNIK, I. RODRÍGUEZ-MOLINA, N. TORDERA, *The Happy-Productive Worker Model and Beyond: Patterns of Wellbeing and Performance at Work*, in *International Journal of Environmental Research and Public Health*, 16, 2019, 18.

<sup>12</sup> S. SONNENTAG, *Dynamics of Well-Being*, in *Annual Review of Organizational Psychology and Organizational Behavior*, 2, 2015, 262; N.S. BODAY, D. CAMPESAN, A. PAVIN, C. VALENTI, *op. cit.*, 103.

<sup>13</sup> Laddove con il termine "*stress*" si allude non tanto ad una condizione, quanto piuttosto ad un processo, traducendosi esso in un comportamento adattivo dell'uomo a uno o più fattori in grado di alterarne l'equilibrio interno; per un approfondimento, si veda F. CURI, *op. cit.*, 32.

visione interdisciplinare dell'ambiente organizzativo, che tiene conto non soltanto delle prescrizioni normative che debbono essere rispettate, ma altresì del sistema di relazioni, del clima percepito, della distribuzione del potere, del riconoscimento sociale, della qualità della comunicazione e del grado di coinvolgimento del personale. Di conseguenza, il benessere dei lavoratori non si configura semplicemente come assenza di malessere, quanto piuttosto come la risultante di una complessa rete di fattori strutturali, relazionali, psicologici e culturali la cui interazione può generare soddisfazione, motivazione e senso di appartenenza all'ente<sup>14</sup>.

Solo attraverso l'analisi integrata dei modelli teorici, degli indicatori di rischio organizzativo, delle dinamiche relazionali e culturali che attraversano, caratterizzandoli, gli enti pubblici e privati, nonché dei costi connessi alle disfunzioni sistemiche, sarà possibile comprendere appieno, nell'evoluzione del diritto del lavoro contemporaneo, il ruolo strategico del benessere organizzativo, dal quale deriverebbe il benessere dei singoli lavoratori.

### 2.1. *Il benessere organizzativo: brevi cenni alle teorie economiche*

Per delineare il quadro concettuale di riferimento della presente ricerca, è opportuno esplorare sinteticamente le principali teorie organizzative in tema di benessere organizzativo. Come anticipato nel paragrafo che precede, il c.d. *wellness-at-work* è un concetto multidisciplinare alquanto complesso, frutto della interrelazione tra diversi fattori, da intendere come l'abilità di un'organizzazione di “*promuovere e mantenere il benessere fisico, psicologico e sociale di tutte le lavoratrici e di tutti i lavoratori che operano al suo interno*”<sup>15</sup>. In altri termini, il concetto in esame può quindi definirsi come il novero dei fattori interconnessi che agevolano la creazione e lo sviluppo di contesti lavorativi benevoli e virtuosi<sup>16</sup>.

In passato, l'attenzione era rivolta unicamente, o comunque in prevalenza, alla sicurezza sul lavoro; tuttavia, con il tempo, si è man mano registrato, nel pensiero manageriale, un graduale incremento dell'interesse alla salute psichica dei lavoratori. E,

---

<sup>14</sup> S. LAFORGIA, *Tutela della salute e sicurezza, benessere dei lavoratori e legalità: interconnessioni organizzative e giuridiche*, in *Diritto della Sicurezza sul Lavoro*, 1, 2016, 130.

<sup>15</sup> MINISTERO DELL'ISTRUZIONE E DEL MERITO, *Benessere organizzativo*, in [www.mim.gov.it](http://www.mim.gov.it).

<sup>16</sup> F. AVALLONE, M. BONARETTI, *Benessere organizzativo. Per migliorare la qualità del lavoro nelle amministrazioni pubbliche*, Roma, 2003, 24.

infatti, il concetto di benessere organizzativo ha progressivamente assunto un ruolo centrale, divenendo una delle direttrici fondamentali del moderno diritto del lavoro. Il riferimento al *benessere* in ambito organizzativo implica, del resto, un ampliamento dell'analisi giuridica e gestionale del lavoro che, non limitandosi alla sola dimensione contrattuale o prevenzionistica, si estende alla considerazione dei fattori ambientali, relazionali, culturali e psicologici che determinano la qualità della vita nei luoghi di lavoro. Questo approccio si fonda, più precisamente, sulla consapevolezza che l'organizzazione non è una realtà neutra o meramente funzionale, bensì uno spazio relazionale e valoriale entro cui l'individuo proietta la propria identità.

Le teorie del benessere organizzativo affondano le proprie radici nelle principali scuole di pensiero che hanno animato la riflessione organizzativa nel secolo scorso. Anzitutto, le teorie sviluppatesi nel contesto dell'industrializzazione avanzata hanno dato luce ad un modello razionalistico e meccanicistico dell'impresa, nel quale l'elemento umano veniva considerato in funzione della massimizzazione dell'efficienza lavorativa; emblematica, in tal senso, fu l'impostazione taylorista del c.d. *scientific management*, secondo cui l'ottimizzazione del lavoro si fondava sulla scomposizione dei compiti, la misurazione dei tempi, l'organizzazione standardizzata delle attività e la netta divisione tra direzione ed esecuzione. Un siffatto modello, tuttavia, portava a ridurre la figura del lavoratore a mero ingranaggio di un sistema produttivo assai più complesso, con il risultato che le esigenze di tutela individuali e le dinamiche interpersonali non rilevavano in alcun modo.

Accanto alla suddetta impostazione si è affermata la *teoria amministrativa*, che ha portato, in concreto, alla costruzione di un'organizzazione programmatica e direttiva. Diversamente dal modello taylorista, ove domina un approccio fondato sulla logica dell'efficienza e della produttività, in quest'ottica emerge, seppure in maniera non certamente autorevole, l'idea di una funzione direttiva dotata di razionalità propria, capace di progettare e strutturare l'organizzazione secondo determinati principi ordinatori<sup>17</sup>.

---

<sup>17</sup> O. IPPOLITI, *Principali teorie organizzative*, in E. COLÌ, O. IPPOLITI (a cura di), *Il benessere, il clima e la cultura delle organizzazioni: significati ed evoluzione in letteratura*, Roma, 2012, 15.

Sennonché, a partire dagli anni '30 del secolo scorso, la rigidità di tali modelli fu oggetto di forti critiche, in particolare da parte dello *Human Relations Movement* che, avendo spostato il focus sulla figura del lavoratore e sul tema della sicurezza sul lavoro, costituì un punto di svolta nel pensiero organizzativo, evidenziando come la produttività dipendesse in larga misura dalla qualità delle relazioni sociali, dal clima percepito dai lavoratori e dalla possibilità di questi ultimi di sentirsi parte attiva del contesto organizzativo<sup>18</sup>.

Tale filone è poi stato superato da un successivo approccio, maturato nel secondo dopoguerra, che ha posto al centro dell'attenzione il lavoratore nella sua dimensione complessiva, mettendo in luce elementi quali l'oggetto delle mansioni, le forme di *leadership*, la struttura dei processi decisionali, la capacità dell'organizzazione di rispondere alle esigenze degli individui<sup>19</sup>. In questa visione, pertanto, l'agire umano risulta diretto al soddisfacimento dei bisogni secondo un ordine gerarchico *ad hoc*, che trova pieno riconoscimento anche in ambito lavorativo: più precisamente, gli individui tendono a soddisfare le proprie necessità in modo progressivo, da quelle fisiologiche e di sicurezza, sino a quelle di appartenenza, stima ed autorealizzazione. Ciò significa che, allorché un'organizzazione garantisca esclusivamente la sicurezza fisica e contrattuale, non promuovendo invece il senso di riconoscimento e valorizzazione, il rischio è quello di creare un clima interno caratterizzato da frustrazione e disaffezione. Seppur criticata per la rigidità della struttura piramidale, la teoria in questione ha avuto il merito di spostare il *focus* della riflessione sul lavoratore in quanto persona con determinati bisogni, aprendo la strada a concezioni più articolate del benessere lavorativo<sup>20</sup>.

In un contesto storico e sociale sempre più complesso e dinamico, le teorie più recenti si sono orientate verso modelli che pongono l'accento sull'interdipendenza tra individuo ed organizzazione e sulla necessità di considerare il benessere anche in relazione alle dinamiche di scambio e di adattamento con l'ambiente esterno. Da qui la necessità, per le organizzazioni, di adottare assetti flessibili e certamente più sensibili alla

---

<sup>18</sup> F. AVALLONE, M. BONARETTI, *op. cit.*, 25; O. IPPOLITI, *op. cit.*, 16.

<sup>19</sup> Trattasi, in particolare, del c.d. approccio motivazionale teorizzato dallo psicologo statunitense A. Maslow negli anni '50 sulla base di ricerche inerenti ai bisogni ed alle motivazioni che spingono l'uomo ad agire in un determinato modo; sul punto, cfr. E.W. MATHES, *Maslow's Hierarchy of Needs as a Guide for Living*, in *Journal of Human Psychology*, 4, 1981, 69 e ss.

<sup>20</sup> O. IPPOLITI, *op. cit.*, 17.

variabilità dei fattori ambientali, economici e culturali, riconoscendo la sicurezza sul lavoro quale principio cardine dell'intero sistema. A tal riguardo, mentre in passato si prendevano in considerazione solo l'ambiente circostante e le condizioni da esso derivanti che potessero arrecare danni alla salute dei lavoratori, a partire dagli anni '80 le organizzazioni si sono poste l'obiettivo di eradicare – o, quanto meno, ridurre al minimo – quei comportamenti che potessero incrementare l'insorgenza di malattie o infortuni, evidenziando così l'importanza di elementi quali il clima lavorativo e la cultura organizzativa<sup>21</sup>.

Le scuole contemporanee, pur nella pluralità dei loro approcci, condividono l'idea che la promozione del benessere debba implicare una trasformazione profonda dei processi organizzativi. Di conseguenza, la gestione della salute nei luoghi di lavoro non può più essere ridotta alla mera prevenzione dei rischi fisici, dovendo invece abbracciare una visione integrata della persona che tenga conto delle sue dimensioni psichiche, sociali e relazionali. In tale ottica, si collocano i più recenti studi che mirano difatti a mappare, attraverso modelli multidimensionali, i fattori che incidono sul benessere organizzativo. Tra questi si segnala, ad esempio, la *griglia della salute organizzativa*, proposta da Williams nel 1994 e articolata su quattro livelli – ambientale, fisico, mentale e sociale –, con l'intento di mostrare come il benessere complessivo dipenda dall'equilibrio e dalla soddisfazione progressiva di tutti questi aspetti, risaltando così l'interconnessione tra salute e comportamento organizzativo<sup>22</sup>. Merita menzione la successiva prospettiva delineata da Jaffe che, avvertendo la frammentarietà degli studi in materia di benessere organizzativo, ha ricondotto le principali correnti di pensiero in quattro aree di analisi: lo stress e il *burn-out*; lo sviluppo organizzativo; le politiche e le azioni strategiche per la salute; la dimensione psicodinamico-sociale del management. Ciascuna di queste contribuisce, in concreto, alla creazione di un'immagine complessa ma comunque realistica dell'organizzazione contemporanea, nella quale il benessere non ha più carattere residuale o accessorio, traducendosi in concreto in uno strumento teso a realizzare e garantire l'efficacia, la sostenibilità nonché l'innovazione di un ente<sup>23</sup>.

---

<sup>21</sup> F. AVALLONE, M. BONARETTI, *op. cit.*, 27.

<sup>22</sup> *Id.*, 29.

<sup>23</sup> O. IPPOLITI, *op. cit.*, 18; F. AVALLONE, M. BONARETTI, *op. cit.*, 30 e ss.

In definitiva, la progressiva convergenza delle teorie richiamate testimonia una crescente sensibilità verso il nesso tra salute, soddisfazione e *performance*, e ciò tenuto conto che i lavoratori rappresentano la “*risorsa principale di qualsiasi impresa*”<sup>24</sup>. Ebbene, in tale quadro, il benessere organizzativo si configura quale dimensione strategica della *governance* aziendale, in grado di introdurre all’interno degli enti migliori condizioni di lavoro e, al contempo, creare contesti di lavoro idonei a diffondere un senso di fiducia, corresponsabilità e valore condiviso.

Da questa analisi emerge, dunque, in maniera evidente la natura interdisciplinare del benessere organizzativo, riguardando esso non soltanto materie come l’economia manageriale, la sociologia, la psicologia, ma estendendosi anche all’ambito giuridico e, in particolare, al diritto del lavoro. Dinanzi alla continua ed inarrestabile evoluzione dei sistemi produttivi e del mondo del lavoro in generale, gli esistenti meccanismi di tutela, sovente accusati di obsolescenza, poiché non più tanto in grado di garantire una protezione adeguata in favore dei soggetti parte dell’organizzazione, necessitano ai fini dell’adeguatezza di costanti interventi sul piano giuridico<sup>25</sup>.

Sotto il profilo giuridico, infatti, nonostante la mancanza di una definizione normativa univoca del concetto di “benessere organizzativo”, quest’ultimo può descriversi come l’insieme di meccanismi necessari per assicurare la salute e la sicurezza dei lavoratori all’interno di un ente, e ciò in ragione del fatto che l’organizzazione di lavoro rappresenta, a sua volta, le regole volte a normare i rapporti tra i diversi soggetti coinvolti al fine di conseguire un determinato obiettivo prefissato<sup>26</sup>. Solo laddove il lavoratore risulti il punto di partenza nonché il fulcro dell’organizzazione, e cioè qualora quest’ultima sia in grado di conformarsi ai bisogni di ciascun individuo (e non anche il contrario), si potrà parlare di un ambiente di lavoro effettivamente salubre e virtuoso<sup>27</sup>.

---

<sup>24</sup> F. CURI, *op. cit.*, XIII; A. VIMERCATI, *L’innovazione organizzativa e il c.d. performance management nell’ottica della parità di genere e dell’azione dei CUG*, in *Il Lavoro nelle Pubbliche Amministrazioni*, 1, 2022, 27.

<sup>25</sup> U. CARABELLI, *op. cit.*, 38.

<sup>26</sup> S. BUOSO, *op. cit.*, 26.

<sup>27</sup> V. PASQUARELLA, *La disciplina dello stress lavoro-correlato tra fonti europee e nazionali: limiti e criticità*, in *I Working papers di Olympus*, 6, 2012, 9.

## 2.2. I rischi psico-sociali nell'ambito della valutazione globale dei rischi: lo stress lavoro-correlato

Alla luce di quanto sopra esposto, il benessere organizzativo non può essere ridotto ad una mera equazione tra salute e produttività, configurandosi piuttosto come processo dinamico e continuo, alimentato dal clima interno di un'azienda, dalla cultura condivisa, dalle modalità di comunicazione e dalle scelte strategiche adottate da parte della direzione aziendale. Il passaggio verso un modello organizzativo realmente salubre implica, pertanto, un ripensamento radicale dei tradizionali assetti gerarchici e delle logiche di controllo in favore di pratiche partecipative ed inclusive che promuovano, a loro volta, il riconoscimento dei lavoratori quali soggetti attivi, dotati di bisogni, competenze e aspettative che meritino ascolto e valorizzazione.

Nell'ottica del d.lgs. n. 81/2008, *Testo Unico sulla sicurezza sul lavoro* (T.U.S.L.), che attua in concreto il principio di *universalità* della tutela della salute<sup>28</sup>, intendendo con ciò lo “*stato di completo benessere fisico, mentale e sociale, non consistente solo in un'assenza di malattia o d'infermità*”<sup>29</sup>, la definizione di condizioni benevole sul piano organizzativo rappresenta una vera e propria strategia aziendale volta, come anzidetto, a stimolare e valorizzare le prestazioni lavorative e, dunque, l'organizzazione nel suo complesso<sup>30</sup>. In siffatto contesto, non si possono non tenere in considerazione gli elementi psicosociali connessi alla prestazione lavorativa, in quanto essa incide direttamente sul lo *status* sociale e sul senso di identità di ciascun individuo: in quanto obbligo sociale vero e proprio, il fattore “lavoro” influisce nettamente, infatti, sul posizionamento nella società e sulle condizioni di vita di un individuo e, dunque, sul benessere dello stesso<sup>31</sup>.

---

<sup>28</sup> Sul piano delle fonti nazionali, il riferimento è all'art. 32 Cost., ripreso poi da una serie di disposizioni normative, quali l'art. 1 L. n. 833/1978 e dall'art.1 della legge delega n. 123/2007; per un approfondimento sul concetto di universalità della tutela della salute, si rinvia a O. BONARDI, *Oltre lo stress: i nuovi rischi e la loro valutazione globale*, in *Lavoro e diritto*, 2, 2012, 293.

<sup>29</sup> Cfr. art. 2, comma 1, lett. o), d.lgs. n. 81/2008; al riguardo, si veda inoltre la definizione di “salute” fornita dall'OMS nel 1948, secondo cui essa si traduce nello “*stato di completo benessere fisico, mentale e sociale, non consistente solo in un'assenza di malattia o d'infermità*”

<sup>30</sup> Sul punto si sono espressi diversi autori, tra cui M. TIRABOSCHI, *Salute e lavoro: un binomio da ripensare. Questioni giuridiche e profili di relazioni industriali*, in *Diritto delle Relazioni Industriali*, 2, 2023, 242 e ss.; N.S. BODAY, D. CAMPESAN, A. PAVIN, C. VALENTI, *op. cit.*, 100; F. CURI, *op. cit.*, 26; S. BUOSO, *op. cit.*, 28 e ss.

<sup>31</sup> F. FRACCAROLI, M. DEPOLO, *Salute psicologica e lavoro: fattori di rischio occupazionale e organizzativo*, in *Giornale di Diritto del Lavoro e di Relazioni Industriali*, 4, 2017, 641.

Ne consegue, dunque, la necessità di costruire un sistema in grado di considerare tutti gli elementi potenzialmente suscettibili di incidere sulla salute e sicurezza dei lavoratori, minandone il benessere, inclusi quelli derivanti dall'assetto organizzativo dell'ente. Trova così applicazione il principio di *globalità* della tutela, il cui intento principale si traduce nel ricomprendere, nell'ambito della valutazione dei rischi, tutti quei fattori noti o ragionevolmente prevedibili, potenzialmente idonei a compromettere la salute dei prestatori di lavoro<sup>32</sup>. La dottrina ha, in particolare, derivato tale necessità direttamente dall'art. 2087 c.c., ritenendo a tal proposito non sufficiente limitarsi alla rilevazione delle modalità di svolgimento delle attività lavorative o delle sostanze e degli strumenti adoperati, ma occorre infatti tenere conto degli aspetti morali e psichici del lavoratore, quali ad esempio il ritmo di lavoro o la reiterazione di specifici movimenti<sup>33</sup>.

Non è un caso, dunque, che l'art. 28 d.lgs. n. 81/2008<sup>34</sup>, nel descrivere le modalità di valutazione *ex art.* 17 del decreto, proponga un novero esemplificativo di rischi che possono manifestarsi nei luoghi di lavoro, ricomprendendovi ogni tipologia, inclusi quelli che interessano gruppi di lavoratori esposti a rischi particolari – derivanti da caratteristiche personali del lavoratore, come età, genere e provenienza, dalla tipologia contrattuale adottata o dall'attività lavorativa svolta – ed, infine, quelli associati allo *stress lavoro-correlato*<sup>35</sup>, fattore questo su cui si concentra la presente ricerca, tralasciando invece le forme di comportamento violento, di molestia o *mobbing* sul lavoro.

Più precisamente, in conformità con l'Accordo quadro europeo dell'8 ottobre 2004, lo stress da lavoro si traduce in uno stato di malessere fisico, psicologico e sociale

---

<sup>32</sup> La salute è, d'altronde, un concetto variabile e relativo, non potendosi ridurre alla semplice integrità fisica della persona, ma mutando in ragione del contesto concreto in cui tale soggetto si trova e dell'avanzamento di una società; principio, quest'ultimo, recepito a livello nazionale dall'art. 32 Cost., che non per caso supera la tradizionale concezione di "salute" come semplice integrità fisica della persona, ampliandone il significato in ragione delle situazioni concrete e del grado di sviluppo della società; sul punto, si veda O. BONARDI, *op. cit.*, 295.

<sup>33</sup> *Id.*, 296.

<sup>34</sup> Cfr. art. 28, comma 1, d.lgs. n. 81/2008, nella parte in cui dispone che la valutazione dei rischi "*deve riguardare tutti i rischi per la sicurezza, ivi compresi quelli riguardanti gruppi di lavoratori esposti a rischi particolari, tra cui anche quelli collegati allo stress lavoro correlato [...] e quelli riguardanti le lavoratrici in stato di gravidanza [...], nonché quelli connessi alle differenze di genere, all'età, alla provenienza da altri Paesi e quelli connessi alla specifica tipologia contrattuale attraverso cui viene resa la prestazione di lavoro e i rischi derivanti dal possibile rinvenimento di ordigni bellici inesplosi nei cantieri temporanei o mobili [...]*".

<sup>35</sup> O. BONARDI, *op. cit.*, 291; L. CALAFÀ, *Il diritto del lavoro e il rischio psico-sociale (e organizzativo) in Italia*, in *Lavoro e diritto*, 2, 2012, 257; L. ANGELINI, *Dalla species al genus (o viceversa). Note sull'obbligo di valutazione dello stress lavoro-correlato e dei rischi psico-sociali*, in *I Working papers di Olympus*, 31, 2014, 77.

che può essere causato da svariati fattori, tra cui, ad esempio, l'organizzazione e l'ambiente di lavoro, la mancanza di trasparenza nelle comunicazioni, elementi soggettivi, e così via. Una tale condizione si manifesta allorché un lavoratore non riesca a gestire il divario tra le richieste ricevute e le risorse disponibili per farvi fronte<sup>36</sup> e cioè, in altri termini, quando non riesca a reagire dinanzi a fenomeni di stress reiterati nel tempo che, seppur non integranti una malattia clinicamente accertabile, sono potenzialmente in grado di condurre allo sviluppo di una psicopatologia<sup>37</sup> e, di conseguenza, concretizzare una riduzione dell'efficienza sul lavoro nonché causare problemi di salute a livello fisico, psichico ed anche sociale<sup>38</sup>.

La rilevanza che ha acquisito, nel tempo, lo stress lavoro-correlato è chiaramente dimostrata dalla sussistenza di procedure di individuazione *ad hoc* di tale elemento, non previste invece per le altre ipotesi di rischio menzionate dal suddetto art. 28<sup>39</sup>. La valutazione in questione mira, in via preventiva, all'eliminazione – o quanto meno alla riduzione – dei pericoli, concretizzando in tal modo il c.d. principio della *massima sicurezza tecnologicamente possibile*<sup>40</sup>, secondo un approccio dinamico che tenga conto della continua evoluzione delle condizioni lavorative e delle innovazioni sul piano tecnologico<sup>41</sup>. Al riguardo, è in particolare richiesto che la Commissione consultiva permanente per la salute e sicurezza sul lavoro elabori, tra le altre cose, delle linee guida circa lo svolgimento dell'analisi del rischio da stress lavoro-correlato e, successivamente, verifichi “*l'efficacia della metodologia individuata*”<sup>42</sup>, ciò anche al fine di apportare eventuali modifiche alla stessa.

---

<sup>36</sup> Cfr. art. 3 del menzionato accordo, a sua volta recepito dall'ordinamento italiano tramite l'Accordo interconfederale “Stress lavoro-correlato” del 9 giugno 2008, consultabile su [www.olympus.uniurb.it](http://www.olympus.uniurb.it); F. CURI, *op. cit.*, 26.

<sup>37</sup> *Id.*, 27.

<sup>38</sup> Un ambiente di lavoro malsano determina effetti negativi anche nella sfera sociale, in particolare nella vita privata, di un lavoratore. *Id.*, 33.

<sup>39</sup> Alcuni autori reputano una siffatta distinzione di tutela come una vera e propria lacuna normativa, che rischia a sua volta di pregiudicare l'efficacia applicativa delle disposizioni in materia di sicurezza nelle ipotesi analizzate; si veda, tra gli altri, O. BONARDI, *op. cit.*, 292.

<sup>40</sup> Principio, questo, che impone al datore di lavoro di adottare le misure tecniche ed organizzative più avanzate con l'intento di assicurare l'integrità fisica e morale dei lavoratori. Per un approfondimento sul punto, si veda G. FROSECCHI, *L'obbligo di sicurezza*, in W. CHIAROMONTE, M.P. MONACO, M.L. VALLAURI (a cura di), *Elementi di diritto del lavoro*, Torino, 2023, 166 e ss.

<sup>41</sup> S. BUOSO, *op. cit.*, 29.

<sup>42</sup> Cfr. art. 6, comma 8, lett. *m-quater*), d.lgs. n. 81/2008.

Merita menzione, peraltro, il recente filone giurisprudenziale, che ha annoverato la dimensione organizzativa tra i principali fattori di rischio per la salute e la sicurezza sul lavoro<sup>43</sup>; da qui la considerazione dello stress lavoro-correlato quale diretta conseguenza del malfunzionamento di una data organizzazione che si ripercuote negativamente sull'esercizio e sullo svolgimento della prestazione lavorativa, sia in termini quantitativi che qualitativi<sup>44</sup>.

Ebbene, l'introduzione dei rischi psicosociali nell'ambito dei fattori oggetto di apposita valutazione da parte del datore di lavoro ai sensi e per gli effetti dell'art. 28 T.U.S.L. è volta in concreto a garantire il benessere dell'organizzazione in senso lato. La mancanza della salute psichica e lo stress lavoro-correlato rappresentano una delle principali criticità all'interno dei luoghi di lavoro, con il risultato che oggi i datori di lavoro sono tenuti a prevedere preventivamente, attraverso apposite analisi e valutazioni, i potenziali rischi per la salute e sicurezza nei contesti lavorativi, prevenendo così il possibile stato di malessere dei lavoratori. A tale scopo, non è più sufficiente che la direzione aziendale pianifichi autonomamente le misure di tutela della salute e sicurezza, essendo altresì necessaria la partecipazione attiva dei dipendenti, anche attraverso la contrattazione collettiva quale strumento capace di integrare e rafforzare le azioni di prevenzione già esistenti all'interno di un ente<sup>45</sup>.

### 2.3. *Il benessere organizzativo negli enti pubblici*

L'affermazione del concetto di benessere organizzativo nel pubblico impiego ha progressivamente assunto contorni sempre più definiti, riflettendo la consapevolezza che il miglioramento delle condizioni lavorative dei dipendenti rappresenta una leva fondamentale per garantire l'efficienza, l'etica e la qualità dell'azione amministrativa. In tale prospettiva, la pubblica amministrazione non è soltanto un apparato disciplinato da procedure, bensì un sistema relazionale complesso, in cui la promozione del benessere psicosociale assume rilievo strategico anche ai fini della modernizzazione della

---

<sup>43</sup> Cass. 11 novembre 2022, n. 33428, in *Foro It.*, 1, 2023, 833; Cass. 15 novembre 2022, n. 33639, in *Diritto e Pratica del Lavoro*, 14, 2023, 899; Cass. 30 novembre 2022, n. 35235, in [www.cassazione.it](http://www.cassazione.it).

<sup>44</sup> A. ROSIELLO, D. TAMBASCO, *La "lunga marcia" dello stress lavoro-correlato nella giurisprudenza*, in *Igiene e Sicurezza del Lavoro*, 2, 2023, 80.

<sup>45</sup> S. BUOSO, *op. cit.*, 33, con riferimento in particolare al settore privato, vista l'inesistenza di specifici riferimenti al concetto di benessere organizzativo; F. CURI, *op. cit.*, 35.

*governance* aziendale, intesa come il novero di prassi che regolano la gestione e l'amministrazione di un ente. L'esigenza di rinnovare l'assetto strutturale ed organizzativo delle P.A. deriva dall'emersione di nuove competenze e figure professionali e mira a prevenire fenomeni come sfiducia, assenteismo, demotivazione e calo della produttività; intervenire in questa direzione significa rendere gli enti più attrattivi e, al contempo, rendendo gli enti più attrattivi e rafforzando il senso di appartenenza del personale<sup>46</sup>.

Negli anni, il quadro normativo si è progressivamente orientato verso una visione “*integrata*”<sup>47</sup> del concetto di benessere lavorativo nel pubblico impiego, in linea con l'art. 97 Cost., che appunto collega l'azione amministrativa ai principi di buon andamento ed imparzialità. Ciò vale tanto con riguardo al funzionamento interno dell'ente quanto in relazione ai lavoratori, ai quali occorre assicurare, infatti, un ambiente che tuteli la salute in tutte le sue dimensioni, fisica e psicologica<sup>48</sup>. In questo senso, la protezione della salute e l'inclusività del clima lavorativo si intrecciano inevitabilmente con l'obiettivo di garantire una maggiore efficacia, trasparenza e reattività rispetto alle esigenze della collettività. Tanto è vero che la Corte costituzionale ha più volte sottolineato come il principio di buon andamento si traduca anche in un'esigenza organizzativa interna, destinata a riflettersi sulla qualità dell'attività amministrativa stessa<sup>49</sup>.

Un passo significativo in siffatta direzione è rappresentato dal d.lgs. n. 165/2001. Anzitutto, l'art. 7, comma 1, prevedendo esplicitamente che le amministrazioni adottino misure volte a garantire ambienti di lavoro improntati al benessere organizzativo<sup>50</sup>, realizza un'estensione dell'obbligo di sicurezza anche agli aspetti emotivi e relazionali

---

<sup>46</sup> F. AVALLONE, M. BONARETTI, *op. cit.*, 17-18.

<sup>47</sup> S. BUOSO, *op. cit.*, 33.

<sup>48</sup> C. ZIANI, *Lo “star bene” nelle pubbliche amministrazioni: quali rischi a minaccia del benessere organizzativo?*, in *Rivista Giuridica AmbienteDiritto.it*, 3, 2024, 1.

<sup>49</sup> C. cost., 5 marzo 1998, n. 40, in *Rivista Amministrativa della Repubblica Italiana*, 1998, 339. In particolare, lo scopo perseguito dal principio di buon andamento della P.A. è quello di disciplinare e gestire, tra le altre cose, l'organizzazione dell'ente, con la conseguenza che “*anche la disciplina dei procedimenti amministrativi deve essere improntata al principio di buon andamento, quindi coerente e congrua rispetto al fine che si vuol perseguire [...] in relazione sia all'esigenza generale di efficienza dell'azione amministrativa [...] che agli obiettivi particolari cui è preordinata la disciplina di specifici procedimenti*”; sul punto, si veda M. CARTERI, *Benessere organizzativo ed efficienza nel lavoro pubblico*, in *Massimario di giurisprudenza del lavoro*, 4, 2024, 719.

<sup>50</sup> Cfr. art. 7, comma 1, d.lgs. n. 165/2001, nella parte in cui sancisce espressamente l'obbligo per le P.A. di garantire “*un ambiente di lavoro improntato al benessere organizzativo*”, dovendo esse adoperarsi allo scopo di “*rilevare, contrastare ed eliminare ogni forma di violenza morale o psichica al proprio interno*”.

della persona<sup>51</sup>. A detta previsione si affianca, poi, l'art. 57 che, invece, promuove le pari opportunità e la valorizzazione delle differenze, riconoscendo la centralità della persona all'interno dell'organizzazione pubblica<sup>52</sup>.

In tale quadro, si inserisce il *Comitato Unico di Garanzia per le pari opportunità, la valorizzazione del benessere di chi lavora e contro le discriminazioni* (c.d. CUG), organismo avente funzione propositiva, consultiva e di verifica, che agisce come presidio permanente nella promozione di luoghi di lavoro sani ed inclusivi. Le linee guida sul suo funzionamento<sup>53</sup> evidenziano, in particolare, la distinzione concettuale tra il benessere *organizzativo*, concepito come il novero di azioni finalizzate al miglioramento del contesto lavorativo, prevenendo pertanto il malessere dei lavoratori, e il benessere *lavorativo*, inteso quale risultato di tali interventi<sup>54</sup>.

Tale impostazione trova altresì riscontro nella circolare n. 5/2010 del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali<sup>55</sup>, che incoraggia la collaborazione tra il CUG e le amministrazioni ai fini della valutazione globale dei rischi, anche attraverso un approccio intersezionale e di genere. Il benessere viene così correlato alla prevenzione ed al contrasto di fenomeni discriminatori, di stress, e di violenza psichica<sup>56</sup>. Inoltre, giova in questa sede rammentare la circolare della Funzione Pubblica n. 2/2019, inerente all'utilizzo di "*indicatori comuni*", necessari per il monitoraggio dell'andamento delle attività di supporto tradizionalmente svolte dagli enti pubblici.

La centralità del benessere si rinviene anche nei sistemi di valutazione della *performance*<sup>57</sup>, che considerano tra gli indicatori non solo la qualità dei servizi e

---

<sup>51</sup> G. NICOSIA, *La ricerca della felicità: aspettativa o diritto al benessere nel lavoro pubblico?*, in *Variazioni su Temi di Diritto del Lavoro*, 1, 2022, 92.

<sup>52</sup> Cfr. art. 57, d.lgs. n. 165/2001, che prevede l'obbligo per gli enti pubblici di istituire al loro interno il c.d. *Comitato unico di garanzia per le pari opportunità, la valorizzazione del benessere di chi lavora e contro le discriminazioni*, avente un ruolo "*propositivo, consultivo e di verifica e opera*", volto a massimizzare la produttività del lavoro nel settore pubblico, sì da rendere maggiormente efficienti le attività e assicurando un ambiente di lavoro ispirato al rispetto, tra le altre cose, del benessere dei lavoratori. Sul punto, si veda M. CARTERI, *op. cit.*, 717.

<sup>53</sup> Cfr. Linee guida sulle modalità di funzionamento dei "Comitati Unici di Garanzia per le pari opportunità, la valorizzazione del benessere di chi lavora e contro le discriminazioni" approvate con direttiva della Presidenza del Consiglio dei Ministri in data 4 marzo 2011, consultabili in [www.funzionepubblica.gov.it](http://www.funzionepubblica.gov.it).

<sup>54</sup> S. BUOSO, *op. cit.*, 34.

<sup>55</sup> Cfr. Circolare ministeriale 18 novembre 2010, n. 5, "*in ordine alla approvazione delle indicazioni necessarie alla valutazione del rischio da stress-lavoro correlato di cui all'articolo 28, comma 1-bis, del decreto legislativo 9 aprile 2008 n. 81, e ss.mm.ii.*", consultabile in [www.lavoro.gov.it](http://www.lavoro.gov.it).

<sup>56</sup> S. BUOSO, *op. cit.*, 35; A. VIMERCATI, *op. cit.*, 32.

<sup>57</sup> Per una più ampia trattazione del tema della valutazione della *performance* si rinvia al § 2.5.

l'efficienza delle risorse, ma anche la capacità di innovarsi, di sviluppare competenze e di costruire relazioni positive con cittadini e utenti<sup>58</sup>. In quest'ottica, il benessere organizzativo non può più essere inteso quale condizione accessoria e secondaria, bensì come dimensione intrinsecamente connessa all'efficienza e alla sostenibilità dell'azione amministrativa, con la conseguenza che il dipendente pubblico è ora riconosciuto come risorsa strategica su cui investire per accrescere la competitività, la produttività e la qualità dell'ente<sup>59</sup>.

In siffatto contesto, la Legge n. 124/2015, nota anche come *Legge Madia*, ha segnato un passaggio decisivo, avendo essa riconosciuto il valore del benessere quale elemento intrinseco all'organizzazione e finalizzato ad una maggiore produttività. In particolare, l'art. 14 promuove la conciliazione dei tempi di vita e lavoro attraverso strumenti di flessibilità, come lo *smart working*, valorizzato quale veicolo di cambiamento culturale in grado di incidere sulle prassi e sul clima organizzativo<sup>60</sup>. La flessibilità lavorativa, sia spaziale che oraria, lungi dal configurarsi come violazione dell'obbligo lavorativo, si presenta come modalità alternativa e responsabile di partecipazione all'organizzazione.

In tale direzione, può parlarsi, dunque, di “*cultura del benessere*”<sup>61</sup>, che va gradualmente radicandosi nel settore pubblico. La centralità del lavoratore pubblico, inteso non più come semplice prestatore ma come soggetto titolare di diritti, impone un rovesciamento della tradizionale logica sanzionatoria in favore di un approccio preventivo e partecipativo, in ragione del quale gli enti pubblici sono tenuti a garantire e monitorare il conseguimento di adeguati livelli di benessere<sup>62</sup>. A ben vedere, quest'ultimo elemento si inserisce in un processo di umanizzazione del lavoro pubblico volto a conciliare produttività e dignità, efficienza e qualità della vita. Di conseguenza, la P.A. diviene così luogo di realizzazione personale e professionale fondato su valori, come la fiducia, la trasparenza, la comunicazione e la responsabilità condivisa, che rappresentano i presupposti essenziali per la promozione della salute e del benessere collettivo.

---

<sup>58</sup> A. VIMERCATI, *op. cit.*, 29.

<sup>59</sup> G. NICOSIA, *op. cit.*, 93.

<sup>60</sup> Cfr. art. 14, L. n. 124/2015, ove dispone l'obbligo per le P.A. di pianificare “*obiettivi annuali per l'attuazione del telelavoro e del lavoro agile*”; sul punto, si veda S. BUOSO, *op. cit.*, 34.

<sup>61</sup> F. CURI, *op. cit.*, 38.

<sup>62</sup> G. NICOSIA, *op. cit.*, 99.

#### 2.4. *Segue: negli enti privati*

Nel settore privato, il benessere organizzativo non trova, ad oggi, una formale disciplina normativa nella legislazione ordinaria. Ciò non implica, tuttavia, una totale assenza di strumenti giuridici e contrattuali idonei a promuovere un contesto lavorativo benevolo e virtuoso. Al contrario, è proprio nella dimensione pattizia, in particolare nell'ambito della contrattazione collettiva di secondo livello, che si rinvengono alcune delle esperienze più significative in materia. Tali accordi si fondano, più precisamente, su un rinnovato paradigma relazionale in base al quale il lavoratore è concepito come risorsa strategica, la cui valorizzazione rappresenta uno dei principali obiettivi dell'impresa<sup>63</sup>.

In tale prospettiva, i riferimenti al benessere organizzativo si inseriscono in una visione più ampia della responsabilità sociale d'impresa, nella quale la dimensione economica si interseca con quella etico-relazionale. Tanto è vero che, ad esempio, recenti accordi integrativi pongono al centro dell'azione aziendale l'idea che ogni persona debba essere riconosciuta per il proprio apporto professionale e umano, all'interno di un ambiente inclusivo, aperto e rispettoso delle pari opportunità. Talvolta, volendo enfatizzare lo stress lavoro-correlato, detti accordi promuovono percorsi di conciliazione dei tempi di vita e di lavoro ovvero modelli culturali orientati alla partecipazione, al merito, alla diversità e alla dignità del lavoratore. Non mancano, infine, esperienze contrattuali in cui il benessere è connesso alla prevenzione dei rischi psicosociali, primo fra tutti lo stress lavoro-correlato<sup>64</sup>.

La contrattazione, pertanto, non mira soltanto a migliorare le condizioni materiali, ma anche a contribuire alla costruzione di un clima organizzativo favorevole, sostenibile ed orientato al benessere diffuso<sup>65</sup>. Nel settore privato, il benessere organizzativo assume, analogamente al pubblico impiego, un carattere meramente partecipativo, frutto della capacità delle parti sociali di superare la dimensione conflittuale e convergere verso modelli aziendali che tengano conto pure degli aspetti psicosociali del lavoratore<sup>66</sup>. In tale ottica, la cura dell'ambiente organizzativo si configura, dunque, come misura preventiva e gestionale, integrata nelle pratiche quotidiane dell'ente.

---

<sup>63</sup> S. BUOSO, *op. cit.*, 33.

<sup>64</sup> *Ibidem*.

<sup>65</sup> M. VINCIERI, *Attività sindacale e benessere organizzativo dei lavoratori*, in *Diritti Lavori Mercati*, 3, 2016, 632.

<sup>66</sup> *Id.*, 646 e ss.

Sebbene in ambito privato, a differenza del pubblico impiego, non vi siano riferimenti normativi espliciti sul tema del benessere, è senz'altro possibile cogliere il parallelismo tra i due settori. In primo luogo, un ruolo centrale è rivestito dalla disciplina del lavoro agile (L. n. 81/2017) che introduce, tra l'altro, una serie di misure volte a favorire l'equilibrio vita-lavoro. Più precisamente, tale normativa definisce il lavoro agile come modalità flessibile di espletamento della prestazione lavorativa che avviene, senza vincoli di orario e luogo, anche attraverso strumenti tecnologici, “*in parte all'interno di locali aziendali e in parte all'esterno*”<sup>67</sup>. Trattasi di una forma di esecuzione del rapporto di lavoro che ha avuto inizialmente un utilizzo marginale, per poi conoscere una vastissima diffusione durante la pandemia da Covid-19, che ha difatti determinato l'esigenza di riorganizzare gli assetti aziendali, allo scopo di circoscrivere la situazione emergenziale<sup>68</sup>. Al riguardo, l'art. 18, comma 3 della citata legge estende l'applicabilità della disciplina dello *smart-working* anche ai dipendenti pubblici, assicurando così nei loro confronti modalità di lavoro flessibili e adattabili ai diversi contesti lavorativi<sup>69</sup>.

In questa stessa direzione, si colloca il rafforzamento della cultura della trasparenza attraverso l'istituto del *whistleblowing*. Tradizionalmente concepito come strumento di prevenzione della corruzione e di tutela della legalità, esso può contribuire alla creazione di un ambiente di lavoro etico e collaborativo. D'altronde, la possibilità di segnalare illeciti o malversazioni in un contesto protetto, privo di timori ritorsivi, presuppone infatti un clima di fiducia reciproca tra datore e lavoratori, alimentando così un contesto relazionale fondato su partecipazione e senso di appartenenza. In questo senso, la segnalazione rappresenta non solo un'espressione di legalità interna, ma diviene strumento organizzativo “di ascolto” e di prevenzione del malessere organizzativo: la relativa efficacia dovrà valutarsi, infatti, in considerazione della reale capacità di favorire un ambiente in cui i lavoratori possano sentirsi parte dell'ente medesimo e liberi di

---

<sup>67</sup> Cfr. art. 18, comma 1, L. n. 81/2017; per un approfondimento sul tema, si veda A. RICCIO, *Contratti e modalità di lavoro non standard*, in W. CHIAROMONTE, M.P. MONACO, M.L. VALLAURI (a cura di), *Elementi di diritto del lavoro*, Torino, 2023, 288 e ss.

<sup>68</sup> B. CARUSO, *Tra lasciti e rovine della pandemia: più o meno smart working?*, in *Rivista Italiana di Diritto del Lavoro*, 2, 2020, 218 e ss.

<sup>69</sup> Cfr. art. 18, comma 3, L. n. 81/2017, nella parte in cui afferma che “*le disposizioni del presente capo si applicano, in quanto compatibili, anche nei rapporti di lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche [...] fatta salva l'applicazione delle diverse disposizioni specificamente adottate per tali rapporti*”.

esprimere disfunzioni interne, senza correre il pericolo di subire atti ritorsivi in ragione della denuncia.

In un primo momento, la disciplina del *whistleblowing* ha riguardato il solo pubblico impiego, prevedendo all'art. 54-*bis* d.lgs. n. 165/2001, per poi essere estesa al settore privato con la L. n. 179/2017, che ha inserito la materia nel d.lgs. n. 231/2001<sup>70</sup>. Pur non essendo richiamato esplicitamente il concetto di benessere organizzativo, la previgente disciplina era giunta ad affermare che lo strumento in questione identificasse un vero e proprio dovere civico in capo al lavoratore: se da un lato l'istituto risulta fundamentalmente indirizzato alla creazione di un ambiente di lavoro più etico e collaborativo, dall'altro è evidente che il presupposto affinché un lavoratore denunci un fatto illecito è la sussistenza di un'organizzazione lavorativa benevola e virtuosa<sup>71</sup>.

Con il recepimento della dir. (UE) 2019/1937, attraverso l'entrata in vigore del d.lgs. n. 24/2023, la protezione dei *whistleblowers* è confluita in un unico atto normativo che, completato dall'adozione di linee guida da parte dell'Autorità nazionale anticorruzione, ha radicalmente trasformato la configurazione giuridica dello strumento, superando il c.d. "doppio binario" previgente e introducendo una tutela unitaria, estesa ad entrambi i settori, pubblico e privato, seppur con specificità proprie. Con specifico riguardo ai soggetti privati, può dirsi che l'obbligo di istituzione dei canali interni di segnalazione, mediante la riforma del 2023, verta indistintamente su tutti quegli enti, anche di modeste dimensioni, che abbiano adottato un modello organizzativo ai sensi della normativa in materia di responsabilità amministrativa degli enti, senza operare considerazione alcuna circa l'attività sociale svolta dal soggetto medesimo<sup>72</sup>.

Sia nel pubblico che nel privato, il benessere organizzativo rappresenta un percorso evolutivo integrata, capace di sviluppare processi di miglioramento continuo. Nell'impresa privata, in particolare, l'attenzione al benessere può divenire il presupposto per una *governance* sostenibile, coerente con i principi di responsabilità sociale e con le logiche di competitività. In tale evoluzione normativa e culturale, i rischi psicosociali – ivi inclusi lo stress lavoro-correlato e il *burnout* – si configurano come indicatori del grado di salute organizzativa. Pertanto, il loro riconoscimento e la loro conseguente

---

<sup>70</sup> Vedi *supra*, Cap. 1, § 4.3.

<sup>71</sup> F. CURI, *op. cit.*, 44.

<sup>72</sup> *Id.*, 45.

gestione inducono ad un ripensamento complessivo dei modelli gestionali, delle relazioni tra lavoratori e delle politiche aziendali, favorendo un ambiente di lavoro più equo e partecipato.

### *2.5. La performance quale dimensione di valutazione del benessere all'interno delle organizzazioni*

La misurazione della *performance* costituisce, attualmente, uno strumento essenziale attraverso cui gli enti, pubblici o privati, pianificano obiettivi, orientano i processi di crescita e promuovono lo sviluppo delle risorse umane<sup>73</sup>. Negli ultimi anni, grazie soprattutto alla diffusione di una serie di approcci economico-organizzativi<sup>74</sup>, il quadro normativo italiano ha progressivamente riconosciuto la centralità del benessere organizzativo quale elemento costitutivo del funzionamento delle strutture lavorative. In questo senso, il valore del capitale umano non può esaurirsi, dunque, nella mera individuazione di competenze tecniche e professionali, estendendosi altresì agli aspetti psico-sociali, alle ambizioni individuali e alla qualità delle relazioni, nella prospettiva di rafforzare il senso di appartenenza e le possibilità di realizzazione personale<sup>75</sup>.

In linea con la suddetta prospettiva, in ambito pubblico, con il d.lgs. n. 150/2009, c.d. *decreto Brunetta*, il legislatore italiano ha cercato di individuare strumenti idonei a tradurre la dimensione del benessere in parametri valutativi concreti, introducendo un

---

<sup>73</sup> L'azione di pianificazione è volta a “*selezionare le priorità su cui orientare gli sforzi e le risorse dell'organizzazione*”, e ciò attraverso l'individuazione degli obiettivi – di produzione, efficienza, qualità ed efficacia – in coordinamento con l'ammontare di risorse stanziato al fine di perseguire tali scopi, la comunicazione ai dipendenti e agli altri soggetti coinvolti, con il monitoraggio in corso d'opera e, infine, attraverso una valutazione finale, “*per individuare gli scostamenti rispetto agli obiettivi*”; cfr. G. VECCHI, *La valutazione della performance: strumento per una – non più rinviabile – politica di sviluppo organizzativo nel settore pubblico*, in *Rivista giuridica del Lavoro e della Previdenza Sociale. Quaderni*, 4, 2019, 83.

<sup>74</sup> Si segnala, tra tutti, il c.d. “*capability approach*”, teorizzato dall'economista Amartya Sen, secondo il quale, dal punto di vista lavorativo, lo sviluppo è da intendersi sia come fattore di crescita a livello economico, ma anche come miglioramento delle condizioni lavorative nonché valorizzazione delle opportunità di vita dei singoli. Di conseguenza, il benessere di un'organizzazione non potrà che determinarsi in ragione della ricchezza economica di ciascun lavoratore, tenendo conto in ogni caso di ciò che essi sono in grado di realizzare con tali risorse. Può dirsi, dunque, che la progressiva diffusione di approcci teorici come quello appena analizzato ha permesso, in effetti, di ripensare il lavoratore non solo come soggetto che produce ricchezza per l'azienda, ma anche come portatore di un potenziale da esprimere in un contesto lavorativo aperto, inclusivo e stimolante. Per un approfondimento sul *capability approach*, si veda S. MOCELLIN, *Il lavoro nel framework del capability approach: l'interpretazione di A. Sen*, in *Lavoro Diritti Europa*, 1, 2023, 2.

<sup>75</sup> A. VIMERCATI, *op. cit.*, 30.

vero e proprio ciclo di gestione della *performance*. Quest'ultima abbraccia invece una prospettiva assai ampia, fondata sul raggiungimento di risultati concretamente misurabili: più precisamente, essa prevede fasi articolate che vanno dalla definizione degli obiettivi e dei criteri di misurazione, al monitoraggio intermedio con eventuali eventuali “*interventi correttivi*”, sino alla valutazione finale e all'attribuzione degli incentivi<sup>76</sup>. In questo ambito, la figura dei dirigenti assume una funzione centrale e ambivalente, posto che essi ricoprono al contempo il ruolo di soggetto attivo, in quanto valutatori del personale, e passivo, poiché a loro volta controllati. Per questo motivo, si ritiene che essi abbiano una responsabilità cruciale, poiché dalla correttezza delle valutazioni dipendono non solo l'assegnazione delle risorse e l'attuazione di meccanismi premiali e sanzionatori, ma anche la possibilità di consolidare un clima organizzativo improntato a fiducia e riconoscimento reciproco<sup>77</sup>.

La valutazione della *performance* non si riduce, pertanto, a mero strumento di controllo, poiché altrimenti rischierebbe di svuotarsi del suo significato più autentico. Trattasi, piuttosto, di un dispositivo capace di orientare i comportamenti e di promuovere una cultura condivisa, in cui la ricerca del risultato si coniuga con il benessere delle persone coinvolte. L'esperienza ha, in effetti, mostrato che ambienti di lavoro percepiti come equi, stimolanti e sereni favoriscono una maggiore motivazione e, in ultima analisi, una più elevata qualità delle prestazioni rese alla collettività.

Questo approccio si inserisce, peraltro, in un quadro assai più ampio di politiche aziendali, pubbliche e private, che negli ultimi decenni hanno progressivamente posto l'attenzione sul rispetto delle pari opportunità, sul contrasto alle discriminazioni e, più recentemente, sull'adattamento dei modelli organizzativi alle trasformazioni indotte dall'emergenza pandemica e dall'avvento dell'intelligenza artificiale<sup>78</sup>. La sfida odierna

---

<sup>76</sup> Cfr. art. 4, d.lgs. n. 150/2009, che suddivide il ciclo della *performance* in sei distinte fasi: “a) definizione e assegnazione degli obiettivi che si intendono raggiungere, dei valori attesi di risultato e dei rispettivi indicatori, tenendo conto anche dei risultati conseguiti nell'anno precedente [...]; b) collegamento tra gli obiettivi e l'allocazione delle risorse; c) monitoraggio in corso di esercizio e attivazione di eventuali interventi correttivi; d) misurazione e valutazione della performance, organizzativa e individuale; e) utilizzo dei sistemi premianti, secondo criteri di valorizzazione del merito; f) rendicontazione dei risultati agli organi di indirizzo politico-amministrativo, ai vertici delle amministrazioni, nonché ai competenti organi di controllo interni ed esterni, ai cittadini, ai soggetti interessati, agli utenti ed ai destinatari dei servizi.”.

<sup>77</sup> G. VECCHI, *op. cit.*, 82-83.

<sup>78</sup> A. VIMERCATI, *op. cit.*, 36.

per le amministrazioni è, dunque, quella di coniugare la logica della *performance* con la valorizzazione del benessere, trasformando quest'ultimo da semplice obiettivo accessorio a motore di produttività ed innovazione.

## 2.6. I costi economici e sociali della disfunzione organizzativa

Nel contesto contemporaneo, la crescente attenzione per il benessere organizzativo trova una delle sue più solide giustificazioni nell'analisi dei costi, diretti e indiretti, derivanti dalla sua assenza. Come già evidenziato nei paragrafi precedenti, la valutazione complessiva dei rischi deve considerare tutte le forme di disfunzionalità organizzativa, vale a dire le situazioni che incidono negativamente sullo stato di salute dei lavoratori e, dunque, in grado di compromettere il benessere dell'ente<sup>79</sup>. Se la risposta psicofisica del singolo alle svariate ipotesi di disfunzione organizzativa può, quanto meno in una fase iniziale, assumere forme lievi e transitorie – quali, ad esempio, i disturbi del sonno, le alterazioni dell'umore o l'affaticamento –, è ormai riconosciuto come l'esposizione prolungata a simili condizioni possa sfociare in gravi compromissioni della salute dei lavoratori, sino a determinare quadri clinici duraturi ed invalidanti<sup>80</sup>.

Le disfunzioni organizzative, quando connesse in particolare a fattori di rischio psicosociale, producono effetti rilevanti non solo sul piano della salute individuale, ma anche e soprattutto sull'efficienza operativa delle organizzazioni e sulla sostenibilità sociale degli enti, incrementando fenomeni di assenteismo, *turnover* e disimpegno professionale. L'impatto economico di tali dinamiche, pur difficilmente quantificabile in modo univoco, risulta in ogni caso significativo; ciò anzitutto a livello individuale, posto che si traduce in un aumento delle spese mediche ed assicurative, oltretutto in una potenziale diminuzione reddituale nei casi di assenza prolungata o, addirittura, di dimissioni dovute a malattia<sup>81</sup>. Sul piano organizzativo, inoltre, si registra un concreto calo della produttività, un maggiore ricambio del personale e la conseguente perdita di *know-how* legata alla eventuale sostituzione dei dipendenti: tutti elementi, questi, che

---

<sup>79</sup> C. LAZZARI, *Le disfunzioni dell'organizzazione del lavoro: mobbing e dintorni*, in *Diritto della Sicurezza sul Lavoro*, 2, 2018, 10; S. BUOSO, *op. cit.*, 32.

<sup>80</sup> T. CHANDOLA, *Stress at work*, London, 2010, 53 e ss.

<sup>81</sup> M. DE CURTIS, *Universal health-care coverage in Europe*, in *The Lancet*, 380, 2012, 1644.

generano un onere consistente, che grava tanto sul bilancio aziendale quanto, indirettamente, su quello pubblico<sup>82</sup>.

Alla luce di quanto esposto, il benessere organizzativo va considerato, dunque, quale parametro essenziale ai fini valutativi della qualità e della sostenibilità dei contesti lavorativi. La prevenzione dei rischi psicosociali, attuata mediante una corretta progettazione del lavoro, l'adozione di pratiche gestionali inclusive e la promozione di un ambiente rispettoso della dignità del lavoratore, rappresenta un investimento strategico, e non anche una mera voce di spesa dell'attività di impresa; al contrario, la sottovalutazione di detti fattori espone l'intero sistema produttivo a fenomeni disfunzionali, i cui costi ricadono su tutti gli attori coinvolti: lavoratori, imprese, istituzioni e società civile. Gli enti debbono, pertanto, attivarsi al fine di integrare le logiche di benessere nei propri modelli organizzativi interni, e ciò con l'intento sia di garantire una protezione individuale sia di preservare e tutelare la tenuta economica e sociale dell'intero sistema produttivo.

### *3. Verso una cultura della partecipazione del lavoratore*

La partecipazione dei lavoratori nell'impresa ha conosciuto, negli ultimi decenni, una profonda evoluzione concettuale e pratica, divenendo un presupposto ineluttabile per lo sviluppo di ambienti di lavoro salubri. Tuttavia, ciò non può (e non deve) esaurirsi nella mera condivisione informativa o consultiva, implicando in concreto un processo di attivazione delle risorse umane capace, di per sé, di trasformare il lavoratore in soggetto corresponsabile dei risultati organizzativi.

In tal senso, preme evidenziare che l'evoluzione dei modelli di gestione, sia pubblici che privati, ha determinato l'abbandono della tradizionale concezione del lavoratore quale soggetto passivo che si limita all'esecuzione della prestazione. È stata accolta, infatti, una visione più ampia, in cui il contributo individuale si incorpora in una dimensione partecipativa orientata al miglioramento dell'organizzazione ed al riconoscimento della salute e della sicurezza sul lavoro come aspetti fondamentali ai fini dell'incremento del rendimento e della qualità delle prestazioni<sup>83</sup>. Lungi dal determinare

---

<sup>82</sup> Cfr. Report EU-OSHA “*Il calcolo dei costi dello stress e dei rischi psicosociali nei luoghi di lavoro*”, 2014, 7.

<sup>83</sup> F. CURI, *op. cit.*, 79.

un semplice coinvolgimento del prestatore di lavoro nel processo decisionale dell'impresa, partecipare significa, pertanto, contribuire attivamente al disegno organizzativo aziendale, nella consapevolezza che la qualità delle relazioni interne e il benessere dei lavoratori rappresentino fattori essenziali per la sicurezza e la sostenibilità delle organizzazioni lavorative<sup>84</sup>.

Come rilevato dalla dottrina<sup>85</sup>, il benessere organizzativo non può prescindere da una dimensione partecipativa in grado di valorizzare le esperienze soggettive dei lavoratori e di favorire una più profonda comprensione dei processi interni. Il coinvolgimento attivo dei dipendenti, specialmente nei processi di rilevazione e prevenzione dei rischi, consente di individuare criticità non sempre evidenti e percepite dai vertici gestionali, offrendo così un contributo insostituibile alla definizione di strategie correttive. Le conoscenze maturate direttamente dai lavoratori nell'esperienza quotidiana costituiscono, infatti, un prezioso strumento di "diagnosi organizzativa"<sup>86</sup>, miglioramento continuo e innovazione partecipata. Ciò vale, in particolare, per i rischi psicosociali, la cui emersione e gestione non possono essere affidate esclusivamente a modelli teorico-normativi, richiedendo infatti una costante negoziazione simbolica e relazionale tra gli attori organizzativi.

D'altra parte, il passaggio dal coinvolgimento alla corresponsabilità implica una profonda trasformazione della *governance* organizzativa, poiché le pratiche partecipative non possono ridursi a strumenti formali imposti dall'alto, ma devono tradursi in processi sostanziali ed autentici di condivisione e responsabilizzazione<sup>87</sup>. Tuttavia, se non

---

<sup>84</sup> In altri termini, la partecipazione non può essere ridotta ad un mero adempimento procedurale, dovendo invece assumere un assetto dinamico, flessibile e condiviso, in grado di adattarsi ai diversi contesti organizzativi: il rischio di una concezione meramente formale della partecipazione è quello di generare modelli burocratici e statici, che privano i dirigenti di uno strumento essenziale di gestione virtuosa delle risorse umane, con la conseguenza di ridurre la partecipazione stessa a un rito vuoto e privo di sostanza. Sul punto, si è espresso efficacemente L. ZOPPOLI, *Il rapporto tra legge e contratto collettivo e il nuovo modello di relazioni sindacali "partecipate"*, in *Rivista Giuridica del Lavoro e della Previdenza Sociale*, 3, 2018, 428.

<sup>85</sup> S. BUOSO, *op. cit.*, 27.

<sup>86</sup> Nel senso che permettono di individuare comportamenti o prassi disfunzionali e, dunque, di provvedere alla loro delimitazione e conseguente sostituzione.

<sup>87</sup> Nella sua più recente accezione, la partecipazione non può essere ridotta a mero strumento di *governance* aziendale, posto che lo stesso costituisce un vero e proprio diritto che permette al lavoratore di diventare parte attiva, e dunque corresponsabile, nell'ambito della gestione ed organizzazione di un'impresa, pubblica o privata che sia. Sul punto, si vedano B. VIMERCATI, *Lavoro, partecipazione e diritti di cittadinanza*, in *Rivista Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, 2, 2025, 423-424; A. ALAIMO, *I nuovi termini del discorso giuridico sulla partecipazione dei lavoratori. Partecipazione organizzativa e diretta versus*

adeguatamente sostenuta da un processo di riflessione collettiva che valorizzi la stessa dimensione etica dell'agire organizzativo, l'adozione di codici di comportamento e meccanismi sanzionatori, seppur giustificata da esigenze di trasparenza e lotta alla corruzione, rischia di rimanere priva di reale efficacia. In tale prospettiva, dunque, la promozione di sistemi premiali legati alla partecipazione, intesi non tanto come ricompensa per l'adesione formale a regole, ma come riconoscimento del contributo effettivo al lato organizzativo di un'impresa, può favorire la creazione di ambienti di lavoro capaci di coniugare produttività, equità e benessere<sup>88</sup>.

La partecipazione, orbene, non costituisce un elemento accessorio del funzionamento di un ente, ma una componente strutturale che integra la dimensione economica, sociale ed etica del lavoro. In questa prospettiva, l'istituto del *whistleblowing*, lungi dall'essere confinato alla funzione repressiva o di denuncia, si configura quale mezzo partecipativo volto a promuovere processi virtuosi di miglioramento organizzativo, trasparenza e benessere organizzativo: e, infatti, è proprio attraverso la segnalazione di disfunzioni, anomalie o comportamenti scorretti, che il lavoratore si riappropria del proprio ruolo di garante del buon andamento e della legalità, contribuendo all'integrità dell'ente e al miglioramento delle condizioni di lavoro.

Prima, però, di approfondire la diretta relazione tra *whistleblowing* e benessere organizzativo, occorre chiarire il significato giuridico-organizzativo della partecipazione, muovendo dalle principali riflessioni teoriche che interpretano il lavoro come strumento di partecipazione. Ciò consente, quindi, di ricostruirne i fondamenti costituzionali, con specifico riguardo all'art. 46 Cost., e di collocarla nell'attuale cornice normativa, come ridisegnata dalla Legge 15 maggio 2025, n. 76. Solo attraverso tale inquadramento sarà possibile evidenziare il nesso funzionale tra i predetti istituti, mostrando così come la segnalazione rappresenti una forma compiuta di corresponsabilità e di governo condiviso dei rischi derivanti dall'attività d'impresa: il *whistleblowing*, infatti, consente ai lavoratori

---

*partecipazione indiretta: per una dialettica senza contrapposizione*, in *Biblioteca '20 Maggio'*, 1, 2024, 28 e ss.

<sup>88</sup> Ciò che conta è la sussistenza di un equilibrio tra approccio etico-formale e dimensione dell'organizzazione come "*flusso dinamico*", aspetto questo che si affianca inevitabilmente alla necessità di allentare il sistema partecipativo, rendendolo strumento fondamentale ai fini della gestione del personale; sul punto, si veda L. ZOPPOLI, *op. cit.*, 429-430.

di partecipare attivamente, segnalando, partecipano all'organizzazione e alla gestione dell'impresa, rafforzando il senso di appartenenza alla comunità lavorativa medesima.

### 3.1. *Il lavoro come strumento di partecipazione*

Muovendo dal presupposto che *partecipare* significa 'prendere parte', non vi è chi non veda come l'attività partecipativa si collochi, storicamente, nell'ambito del conflitto tra "capitale e lavoro"<sup>89</sup>. Con lo sviluppo delle organizzazioni sindacali, infatti, i lavoratori hanno da sempre mirato ad incidere direttamente sul proprio rapporto di lavoro, aspirando a divenire parte attiva nelle decisioni e nei processi organizzativi dell'ente di appartenenza. Se da un lato tale ambizione è volta a consentire ai dipendenti di concorrere alla fissazione delle condizioni regolative del rapporto di lavoro, e dunque dei diritti e dei doveri da esso derivanti, anche allo scopo di elevare il grado di dignità e di autonomia individuali, dall'altro lato l'azione partecipativa tende all'ottenimento di un compenso maggiore e più equo, posto che il lavoro rappresenta, in concreto, una fonte di ricchezza<sup>90</sup>.

Il nesso tra lavoro e partecipazione emerge pienamente analizzando le origini dello stesso art. 1 della Costituzione che, di fatto, fonda la Repubblica italiana sul lavoro, ossia sul dovere e sulla capacità di ciascun individuo di concorrere alla creazione ed all'evoluzione della dimensione sociale, economica e politica del Paese<sup>91</sup>. Analizzando l'attuale versione della citata norma, unitamente alle proposte originarie formulate dalla Commissione per la Costituzione, emerge chiaramente il principio di base secondo cui le persone, attraverso il lavoro, partecipano e si inseriscono nella società<sup>92</sup>. Il lavoro si traduce, pertanto, in un elemento necessario ai fini della realizzazione della dignità umana, rappresentando un "presupposto di diritti fondamentali"<sup>93</sup>. Da ciò si

---

<sup>89</sup> C. ZOLI, *Lavoro e impresa: la partecipazione dei lavoratori e le sue forme nel diritto italiano e comparato*, Torino, 2015, 3.

<sup>90</sup> *Id.*, 4.

<sup>91</sup> B. VIMERCATI, *op. cit.*, 370.

<sup>92</sup> Il testo originario dell'art. 1 Cost. approvato nel 1946 prevedeva che il "lavoro e la sua partecipazione concreta negli organismi economici sociali e politici è il fondamento della democrazia italiana"; la versione tuttavia presentata alla discussione dell'Assemblea costituente recitava invece che "L'Italia è una Repubblica democratica. La Repubblica italiana ha per fondamento il lavoro e la partecipazione effettiva di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese. La sovranità emana dal popolo ed è esercitata nelle forme e nei limiti della Costituzione e delle leggi". Sul punto, si veda A. MICHIELI, *Il lavoro come strumento di partecipazione democratica. Fondamenti costituzionali e nuove prospettive a partire dalla rivoluzione digitale*, in *Diritto Costituzionale*, 2, 2023, 58.

<sup>93</sup> L. FERRAJOLI, *Articolo uno: lavoro e sovranità popolare*, in L. BALDISSARA, M. BATTINI (a cura di), *Lavoro e cittadinanza. Dalla Costituente alla flessibilità: ascesa e declino di un binomio*, Milano, 2017, 8.

comprendono, peraltro, le ragioni stilistiche che hanno portato a collegare il concetto di “partecipazione” all’art. 3 Cost.<sup>94</sup>: mentre il lavoro permane quale principio imprescindibile, la partecipazione dei prestatori di lavoro finisce per rispondere al più ampio scopo repubblicano teso alla realizzazione dell’uguaglianza sostanziale<sup>95</sup>. Tanto è vero che la prestazione lavorativa rappresenta, in definitiva, il dovere di ciascun individuo di espletare, in ragione delle proprie opportunità e decisioni, “*un’attività o una funzione che concorra al progresso materiale o spirituale della società*”<sup>96</sup>.

È chiaro, dunque, il significato che la Carta costituzionale intende attribuire al lavoro: mezzo, quest’ultimo, non soltanto di partecipazione dei lavoratori, ma anche di realizzazione personale e di soddisfacimento dei propri bisogni<sup>97</sup>. In questa prospettiva, la Repubblica è chiamata ad adempiere a una serie di doveri fondati sul principio solidaristico, rispetto al quale il lavoro assume un ruolo centrale, qualificandosi, ai sensi dell’art. 4 Cost., come dovere civico. Detto principio si interseca inevitabilmente con quello personalistico, dando luce ad una rete di rapporti reciproci – tra i cittadini, dal cittadino verso lo Stato e, viceversa, dalla Repubblica verso il cittadino: è in quest’ultima dimensione che si colloca il dovere statale, sancito dall’art. 3, comma 2, Cost., a rimuovere gli ostacoli limitativi dell’eguaglianza sostanziale e della partecipazione. Il diritto al lavoro assume, in questo senso, un valore simbolico e sostanziale quale strumento primario di attuazione del principio di eguaglianza: un siffatto diritto, pur consapevole della persistenza di diseguaglianze concrete, divenendo il mezzo attraverso cui assicurare lo sviluppo della personalità individuale e la partecipazione collettiva al progresso della comunità<sup>98</sup>.

A completamento di quanto sinora illustrato, si affianca il dibattito teorico circa il diritto dei lavoratori a collaborare nella gestione delle aziende<sup>99</sup>, nei modi e nei limiti

---

<sup>94</sup> Cfr. art. 3, comma 2, Cost.

<sup>95</sup> A. MICIELI, *Il lavoro come strumento di partecipazione democratica. Fondamenti costituzionali e nuove prospettive a partire dalla rivoluzione digitale*, cit., 58.

<sup>96</sup> Cfr. art. 4, comma 2, Cost.

<sup>97</sup> A. MICIELI, *Il lavoro come strumento di partecipazione democratica. Fondamenti costituzionali e nuove prospettive a partire dalla rivoluzione digitale*, cit., 77.

<sup>98</sup> B. VIMERCATI, *op. cit.*, 373.

<sup>99</sup> Laddove il concetto di collaborazione sta ad indicare un vero e proprio diritto dei lavoratori di partecipare attivamente alla gestione dell’azienda, diritto che finisce per ampliare l’obbligo collaborativo del lavoratore subordinato ex art. 2094 c.c. Sul punto, si veda l’approfondimento di S. LEONARDI, *Ideologie giuridiche e politiche sindacali nel dibattito costituente sulla partecipazione operaia. L’art. 46*, in AA.VV., *I diritti sociali e del lavoro nella Costituzione italiana*, Roma, 2006, 101 e ss.

stabiliti dalla legge, espressamente riconosciuto dall'art. 46 Cost. Riconoscendo una tale prerogativa ai dipendenti, è così stata loro assicurata pari dignità a livello lavorativo, con conseguente realizzazione della relativa personalità e valorizzazione del lavoro umano: in questa prospettiva, la partecipazione assurge ad attività fondamentale ai fini dell'elevazione dei lavoratori sul piano economico e sociale, in grado di valorizzare il lavoro umano<sup>100</sup>.

Nell'intento dei Costituenti, l'attività partecipativa avrebbe dovuto assolvere ad una mera funzione di controllo interno delle singole imprese – in particolare, quelle private –, orientandole non tanto alla massimizzazione dei guadagni, quanto piuttosto alla promozione di modelli organizzativi capaci di valorizzare tutti coloro che vi collaboravano. Così come concepita, dunque, la norma in esame avrebbe potuto imprimere un carattere dinamico all'intero sistema economico, in sinergia con altre disposizioni costituzionali che delineano diverse ed ulteriori forme partecipative<sup>101</sup>.

Nell'ordinamento italiano, tuttavia, le relazioni industriali si sono sviluppate in chiave conflittuale, più che di cooperazione, sovrapponendosi alla dialettica sindacale e riducendo la partecipazione a strumento rivendicativo, piuttosto che di corresponsabilità. Tale contraddizione ha finito per svuotare, in concreto, il contenuto dell'art. 46 della sua portata innovativa, relegandolo a previsione programmatica non certamente vincolante<sup>102</sup>. Si aggiunga a ciò la scelta, poi, di collocare il diritto alla partecipazione in un articolo autonomo, anziché integrarlo nell'art. 41 Cost., relativo all'iniziativa economica privata: tale decisione, seppure motivata dall'intento di garantire un ambito applicativo più ampio, ha finito col confinare il coinvolgimento dei lavoratori a funzione meramente accessoria rispetto alla libertà d'impresa. Inoltre, l'anteposizione sistematica dell'art. 41 rispetto agli artt. 45 e 46 ha contribuito a rafforzare l'idea di una subordinazione dei principi cooperativi e partecipativi al modello dominante della libertà di iniziativa economica<sup>103</sup>.

---

<sup>100</sup> *Id.*, 99.

<sup>101</sup> Si pensi, a titolo esemplificativo, all'art. 39, che ha riconosciuto la possibilità per le organizzazioni sindacali di negoziare contratti collettivi *erga omnes*; all'art. 43, che permette di riservare o trasferire determinate imprese allo Stato, a enti pubblici o a comunità di lavoratori o utenti; ancora, all'art. 45, inerente al ruolo sociale della cooperazione a carattere di mutualità; e, infine, all'art. 47, relativo alle forme di risparmio e all'esercizio del credito. Sul punto, A. MICIELI, *Il lavoro come strumento di partecipazione democratica. Fondamenti costituzionali e nuove prospettive a partire dalla rivoluzione digitale*, cit., 63.

<sup>102</sup> S. LEONARDI, *op. cit.*, 111.

<sup>103</sup> A. MICIELI, *Il lavoro come strumento di partecipazione democratica. Fondamenti costituzionali e nuove prospettive a partire dalla rivoluzione digitale*, cit., 64.

In questo senso, le difficoltà di attuazione dell'art. 46 non vanno ricondotte unicamente alle scelte redazionali del testo costituzionale, ma altresì al contesto sociopolitico e alla cultura giuridica che si è consolidata nel secondo dopoguerra, ancora fermamente segnata dalla contrapposizione tra capitale e lavoro. Ne è conseguita, pertanto, una sostanziale inattuazione della citata norma, sospesa tra l'intento originario dei Costituenti e le resistenze di un sistema economico ancorato a logiche tradizionali. Su questa frattura che si concentrerà il successivo paragrafo, nel quale sarà condotta una analisi dedicata alle modalità di attuazione della disposizione in esame, anche alla luce della recente riforma introdotta dalla L. n. 76/2025.

### 3.2. *Segue: l'attuazione dell'art. 46 Cost. e la partecipazione dei lavoratori nell'impresa*

Alla luce di quanto precede, risulta necessario approfondire il contenuto e l'estensione applicativa dell'art. 46 Cost., soprattutto in relazione alla recente riforma introdotta con la L. n. 76/2025, recante *Disposizioni per la partecipazione dei lavoratori alla gestione, al capitale e agli utili delle imprese*. Con tale intervento, il legislatore ha inteso dare finalmente attuazione a una disposizione costituzionale rimasta per decenni priva di effettiva operatività, delineando così un quadro giuridico che riconosce diverse forme di partecipazione<sup>104</sup>: gestionale<sup>105</sup>, economico-finanziaria<sup>106</sup>, organizzativa<sup>107</sup> e, infine, consultiva<sup>108</sup>.

La norma in esame era stata concepita, sin dal dibattito costituente, come strumento di democratizzazione del potere economico e di riequilibrio della storica frattura tra capitale e lavoro. E, infatti, la collaborazione fu pensata dai Costituenti come modalità di realizzazione dell'uguaglianza sostanziale e, al contempo, come canale di inserimento attivo dei prestatori di lavoro nelle realtà aziendali. Tuttavia, per lungo tempo, l'art. 46 non ha trovato una disciplina idonea a renderlo operativo, a causa della

---

<sup>104</sup> L. DE MENECH, M. RUGGIERO, *La partecipazione dei lavoratori alla vita dell'impresa. Verso un nuovo paradigma nella governance aziendale*, in [www.diritto bancario.it](http://www.diritto bancario.it), 2025; S. ZUCCOLI, *Partecipazione dei lavoratori: cronaca di una legge di attuazione della Costituzione (art. 46)*, in *Bollettino ADAPT*, 19, 2025, 1.

<sup>105</sup> Cfr. art. 2, comma 1, lett. a), L. n. 76/2025.

<sup>106</sup> Cfr. art. 2, comma 1, lett. b), L. n. 76/2025.

<sup>107</sup> Cfr. art. 2, comma 1, lett. c), L. n. 76/2025.

<sup>108</sup> Cfr. art. 2, comma 1, lett. d), L. n. 76/2025.

mancata integrazione con l'art. 41 e delle resistenze di un sistema produttivo ancorato a logiche tradizionali di organizzazione<sup>109</sup>.

La recente riforma segna, invece, un netto cambio di prospettiva. I prestatori di lavoro non sono più meri destinatari delle decisioni aziendali, ma soggetti chiamati a concorrere, secondo quanto previsto dalla contrattazione collettiva e dagli statuti aziendali, alle scelte strategiche e organizzative dell'impresa. È ora riconosciuta, infatti, la possibilità per gli accordi collettivi di ammettere la partecipazione dei rappresentanti dei lavoratori nei consigli di sorveglianza<sup>110</sup> ed altresì nei consigli di amministrazione e nei comitati di controllo<sup>111</sup>. Sono state introdotte, peraltro, disposizioni *ad hoc* in relazione alla c.d. partecipazione organizzativa, raggiungibile attraverso l'istituzione di commissioni paritetiche<sup>112</sup> finalizzate ad innovare i processi produttivi, migliorare la qualità del lavoro e promuovere la sostenibilità ambientale; inoltre, è prevista la possibilità di nominare referenti aziendali<sup>113</sup> per la formazione, le politiche retributive e la qualità del lavoro<sup>114</sup>.

Non mancano, tuttavia, profili critici che rischiano di depotenziare la portata innovativa del provvedimento. Molte delle disposizioni originariamente pensate come vincolanti sono state rese facoltative, demandando larga parte dell'attuazione alla contrattazione collettiva o agli statuti aziendali. L'assenza di obblighi stringenti potrebbe ridurre l'effettività della partecipazione, soprattutto nelle piccole e medie imprese; inoltre, la mancanza di adeguati programmi formativi rischia di limitare il ruolo dei lavoratori a una presenza simbolica più che sostanziale<sup>115</sup>.

Ciononostante, la L. 76/2025 rappresenta un punto di svolta, poiché per la prima volta, l'art. 46 ha trovato una traduzione normativa che consente ai lavoratori di incidere, almeno potenzialmente, sulle dinamiche decisionali dell'impresa, rafforzandone in questo modo la dignità e la funzione sociale. In questo modo, la collaborazione assume così un

---

<sup>109</sup> A. MICHIELI, *L'effettiva partecipazione dei lavoratori nell'articolo 46 della Costituzione*, in *Lavoro Diritti Europa*, 2, 2025, 4 e ss.

<sup>110</sup> Cfr. art. 3, L. n. 76/2025.

<sup>111</sup> Cfr. art. 4, L. n. 76/2025.

<sup>112</sup> Cfr. art. 7, L. n. 76/2025.

<sup>113</sup> Cfr. art. 8, L. n. 76/2025.

<sup>114</sup> L. DE MENECH, M. RUGGIERO, *op. cit.*, in [www.dirittobancario.it](http://www.dirittobancario.it); A. VALLEBONA, *La legge di attuazione dell'articolo 46 della Costituzione*, in *Massimario di Giurisprudenza del lavoro*, 2, 2025, 418.

<sup>115</sup> V. BARZOTTI, *La partecipazione dei lavoratori agli utili d'impresa, una legge tradita per una contropartita?*, in *Lavoro Diritti Europa*, 2, 2025, 6.

significato che supera la funzione di redistribuzione economica, riconoscendo la centralità del lavoro quale fattore di progresso economico, sociale e civile.

### 3.3. *Partecipazione e benessere organizzativo: quale relazione?*

Poiché l'obiettivo della presente ricerca è quello di inquadrare lo strumento del *whistleblowing* in un'ottica differente ed innovativa, ossia come strumento di promozione del benessere organizzativo, attraverso lo studio e la valorizzazione del concetto di partecipazione dei lavoratori negli enti, occorre ora interrogarsi sulla misura in cui tale collaborazione possa concretamente influire sul benessere di un'organizzazione.

Come già evidenziato nei precedenti paragrafi, la partecipazione non costituisce una mera concessione dell'impresa ai propri dipendenti, bensì un vero e proprio diritto di questi oltretutto condizione funzionale alla piena attuazione della tutela della salute e sicurezza sul lavoro<sup>116</sup>. La dimensione collettiva del benessere organizzativo si misura, pertanto, in relazione al grado di coinvolgimento dei lavoratori nelle decisioni aziendali che incidono sul relativo rapporto di lavoro: ciò, oltre a migliorare la qualità delle relazioni industriali, consente di tradurre il diritto alla salute in concrete prassi organizzative.

Pur in assenza di una definizione giuridica univoca, il benessere organizzativo è divenuto a poco a poco oggetto di pattuizioni collettive capaci di coniugare misure di prevenzione con iniziative più ampie, tese a migliorare la qualità della vita lavorativa e a valorizzare la persona. In questa prospettiva, la partecipazione dei lavoratori non soltanto contribuisce all'attuazione delle tutele, ma ne costituisce il presupposto di effettività: è, difatti, attraverso il coinvolgimento di tali soggetti che si sviluppa una cultura aziendale orientata alla salute come valore organizzativo primario<sup>117</sup>.

Non sorprende, dunque, che la contrattazione collettiva aziendale stia assumendo un ruolo sempre più rilevante nell'elaborazione di strumenti di tutela aggiuntivi rispetto a quanto previsto dal quadro legislativo. Mentre a livello nazionale il contributo della fonte contrattuale resta sovente limitato a meri rinvii normativi o a clausole generiche, a

---

<sup>116</sup> La definizione di "salute", da intendere nel suo significato più esteso di benessere fisico, psichico e sociale, la si ricava dall'art. 2, lett. o), d.lgs. n. 81/2008.

<sup>117</sup> G. ZILIO GRANDI, A. MOSTARDA, *Introduzione*, in G. ZILIO GRANDI (a cura di), *Organizzazione dell'impresa e qualità del lavoro. Atti del convegno Organizzazione dell'impresa e qualità del lavoro. Venezia, 8 maggio 2023*, Bergamo, 2024, VIII-IX.

livello aziendale emergono pratiche capaci, di per sé, di declinare la partecipazione in forme di *governance* condivisa della salute e del benessere: in questo ambito, la contrattazione aziendale ha progressivamente occupato ampi spazi di manovra, traducendo l'obbligo datoriale di sicurezza in una strategia dinamica di miglioramento continuo delle condizioni e dell'ambiente lavorativo<sup>118</sup>.

Emergono con chiarezza, infatti, gli effetti positivi derivanti dall'attività partecipativa. In primo luogo, essa consente di superare una concezione individualistica del benessere, proiettandolo in una dimensione collettiva in cui il lavoro è inteso come fenomeno sociale. Di conseguenza, il benessere dei lavoratori non appartiene al singolo, ma si costruisce e si mantiene attraverso relazioni di fiducia reciproca, pratiche di ascolto e di corresponsabilità che solo una partecipazione effettiva può garantire.

Inoltre, come già osservato, la collaborazione dei dipendenti contribuisce ad ampliare l'obbligazione *ex art. 2087 c.c.* oltre i confini della mera prevenzione degli infortuni. Non è un caso, infatti, che numerosi accordi aziendali abbiano individuato nel coinvolgimento dei dipendenti, nella formazione continua e nella trasparenza informativa fattori essenziali per assicurare un ambiente lavorativo realmente salubre<sup>119</sup>.

Tale impostazione si inserisce, d'altro canto, in un contesto europeo che ha ormai consolidato l'idea secondo cui la normativa in materia di salute e sicurezza costituisce un livello minimo di tutela, destinato ad essere intensificato attraverso la negoziazione collettiva. Si pensi, a titolo meramente esemplificativo, all'esperienza spagnola ove, mediante l'approvazione della L. n. 31/1995, c.d. *Ley de Prevención de Riesgos Laborales*, l'autonomia negoziale a livello aziendale è stata valorizzata come strumento in grado di integrare e persino superare le prescrizioni legislative, rendendo i lavoratori protagonisti nella definizione delle misure di prevenzione<sup>120</sup>. Anche in Italia, pur con le difficoltà applicative segnalate dalla dottrina<sup>121</sup>, si va affermando con forza un analogo orientamento, che segna un punto di svolta verso un modello in cui la partecipazione

---

<sup>118</sup> M. VINCIGERI, *op. cit.*, 632 e ss.

<sup>119</sup> *Id.*, 633.

<sup>120</sup> *Id.*, 634-635.

<sup>121</sup> Sul punto, si veda ad esempio quanto rimarcato da L. VENDITTI, *Il coinvolgimento dei lavoratori nell'impresa: verso forme più incisive*, in G. ZILIO GRANDI (a cura di), *Organizzazione dell'impresa e qualità del lavoro. Atti del convegno Organizzazione dell'impresa e qualità del lavoro. Venezia, 8 maggio 2023*, Bergamo, 2024, 113 e ss.

rappresenta una condizione imprescindibile per il perseguimento del benessere lavorativo<sup>122</sup>.

In conclusione, il nesso tra partecipazione e benessere organizzativo va letto, dunque, come un rapporto di reciproco scambio. Da un lato, la partecipazione nell'impresa accresce il grado di consapevolezza dei lavoratori, così valorizzandone le relative competenze e conoscenze e facilitando, al contempo, l'individuazione di eventuali criticità organizzative; dall'altro lato, un ambiente lavorativo fondato sul benessere favorisce certamente la disponibilità dei dipendenti a cooperare con l'impresa, innescando un circolo virtuoso che coniuga dignità, produttività e legalità.

Alla luce di ciò, si ritiene, pertanto, che la collaborazione dei lavoratori rappresenti l'elemento-chiave ai fini della traduzione in prassi aziendali concrete del concetto, altrimenti astratto, di benessere organizzativo. È in questo contesto che si colloca lo strumento del *whistleblowing*, da intendersi non solo come presidio di legalità, ma anche come forma qualificata di partecipazione, capace di rafforzare i meccanismi di prevenzione e di promuovere un'autentica cultura del benessere organizzativo.

### 3.3.1. *La dimensione collettiva del benessere*

Le considerazioni sinora svolte in ordine al rapporto tra partecipazione e benessere organizzativo consentono di approfondirne un ulteriore profilo: la sua dimensione collettiva del *well-being*. Se, infatti, la collaborazione dei lavoratori rappresenta la condizione di effettività delle misure prevenzionistiche e delle politiche aziendali all'interno di un ente, è proprio nella prospettiva collettiva che tale nesso trova la sua più compiuta espressione. Lungi dall'essere prerogativa del singolo, il benessere organizzativo si configura come bene comune appartenente alla comunità dei lavoratori di una data impresa, assumendo così una valenza che travalica il piano individuale e coinvolge l'intera organizzazione.

La dottrina ha evidenziato come il benessere lavorativo si articoli in due distinti livelli: uno oggettivo, legato ai profili tecnici e strumentali dell'attività produttiva, e uno soggettivo, riferito invece alle persone che vi operano. Entrambi i piani possono essere

---

<sup>122</sup> Si pensi, ad esempio, alla previsione di inclusione e coinvolgimento prevista dalla normativa UNI ISO 45001, che ha istituito una forma di certificazione degli standard di sicurezza negli ambienti di lavoro; al riguardo, cfr. F. CURI, *op. cit.*, 79 e ss.

pienamente compresi solo se considerati in una logica collettiva, tenuto conto che la prevenzione e la repressione si rivelano inefficaci se isolate in un'ottica individuale. La centralità della dimensione collettiva si traduce, dunque, nella necessità di distinguere tra “comunità di lavoro” e “comunità di rischio”, quest'ultima intesa come soggetto collettivo portatore dell'interesse a garantire condizioni di lavoro salubri<sup>123</sup>. E, infatti, proprio in questo quadro che si collocano le forme di rappresentanza dei lavoratori – i comitati paritetici<sup>124</sup>, le rappresentanze aziendali, la figura del Rappresentante dei lavoratori per la sicurezza –, quali espressioni di una concezione del benessere come risultato di un processo partecipativo più articolato che si realizza, appunto, nella comunità lavorativa intesa in senso ampio.

L'attenzione alla dimensione collettiva trova, peraltro, ulteriore conferma nella disciplina del d.lgs. n. 81/2008 che, specificamente all'art. 28, impone una valutazione dei rischi tanto globale, in relazione ad attrezzature, ambienti e sostanze, quanto mirata ai gruppi di lavoratori esposti a rischi particolari. In tal modo, l'obbligazione di sicurezza si estende oltre la prevenzione individuale, abbracciando il novero di lavoratori nella sua interezza e valorizzando, così, la dimensione sociale della salute<sup>125</sup>.

A ciò si aggiunga il fondamentale apporto della contrattazione aziendale, che ha dimostrato di poter ampliare la portata dell'obbligo datoriale di sicurezza, traducendolo in strategie condivise di miglioramento continuo<sup>126</sup>. Al riguardo, il *welfare* aziendale ha progressivamente affiancato alle tutele legislative una serie di misure collettive volte a promuovere condizioni di lavoro e di vita più eque e sostenibili, fondate proprio sulla partecipazione dei lavoratori e sulla collaborazione delle parti sociali alla gestione ed organizzazione degli enti<sup>127</sup>.

---

<sup>123</sup> S. BUOSO, *op. cit.*, 27.

<sup>124</sup> Del resto, agli organismi paritetici – costituiti in parte da soggetti sindacali e in parte da soggetti aziendali – sia stato riconosciuto un fondamentale ruolo nella promozione della partecipazione e collaborazione dei lavoratori nelle decisioni organizzative di un'impresa, incentivando e valorizzando così la definizione di misure aggiuntive ed integrative rispetto alle condizioni fissate dal legislatore. Sul punto, cfr. M. VINCIERI, *op. cit.*, 638.

<sup>125</sup> S. BUOSO, *op. cit.*, 28.

<sup>126</sup> M. VINCIERI, *op. cit.*, 635.

<sup>127</sup> Si pensi, a titolo di esempio, alla *Dichiarazione del Gruppo Volkswagen su diritti sociali, relazioni industriali, economia e diritti umani* del novembre 2021, fondata appunto sulla cooperazione tra componenti aziendali e componenti sindacali del gruppo societario. Più precisamente, nella sezione dedicata alla tutela di salute e sicurezza sul lavoro, il menzionato documento mira ad assicurare ai propri dipendenti misure di tutela “*monitorando e garantendo la loro osservanza e il loro sviluppo costante per mezzo dei sistemi gestionali esistenti e con la collaborazione delle parti sociali*”.

Da tale prospettiva è emerso, pertanto, un modello innovativo di relazioni industriali, in cui conflitto e collaborazione non si escludono vicendevolmente, ma coesistono in un equilibrio dinamico. Il contratto collettivo diviene, così, lo strumento mediante cui gli interessi contrapposti vengono mediati attraverso clausole che sovente, combinando tra loro elementi normativi ed elementi obbligatori, assumono valenza giuridica vincolante<sup>128</sup>. Se da un lato, le misure di *welfare* possono essere oggetto di modifiche anche *in pejus*, diverso è il discorso per gli strumenti di tutela per la salute e sicurezza sul lavoro: in quest'ultimo caso, infatti, poiché le clausole integrative si inseriscono direttamente nell'obbligazione di cui all'art. 2087 c.c., esse non potranno essere revocate o riformate se non attraverso soluzioni alternative di pari efficacia che le vadano a sostituire *in toto*<sup>129</sup>.

In conclusione, la dimensione collettiva del benessere rappresenta l'esito naturale del processo partecipativo e, dunque, il presupposto per l'effettiva realizzazione della salute quale diritto fondamentale di rango costituzionale. Superando la visione individualistica delle tutele, viene in questo modo valorizzata la comunità di lavoro quale soggetto attivo nello sviluppo di un ambiente salubre ed equo. In siffatta prospettiva, partecipazione e collettività divengono, pertanto, due facce della stessa medaglia, volte a garantire l'attuazione dei principi di dignità del lavoro e di responsabilità sociale e di impresa, nonché la competitività dell'organizzazione.

### 3.3.2. *La partecipazione organizzativa*

Negli ultimi anni, il dibattito sulla partecipazione dei lavoratori all'interno dell'impresa ha conosciuto una significativa evoluzione, culminata con la nascita della c.d. *partecipazione organizzativa*.

In assenza di una definizione normativa *ad hoc*, essa può descriversi quale forma distinta e, per molti versi, innovativa di coinvolgimento attraverso cui i dipendenti prendono parte ai processi decisionali ed organizzativi dell'ente presso cui operano. In altri termini, tale elemento costituisce la più recente evoluzione delle pratiche collaborative, capace di valorizzare l'interazione dei lavoratori nelle attività e nella

---

<sup>128</sup> M. VINCIERI, *op. cit.*, 646.

<sup>129</sup> *Id.*, 647-648.

gestione dell'impresa, rafforzando in questo modo il legame tra la partecipazione dei lavoratori e il benessere dell'azienda<sup>130</sup>.

La collaborazione organizzativa ha acquisito particolare rilevanza a seguito della stipulazione del Patto per la fabbrica del 2018, documento programmatico sottoscritto dalle principali confederazioni sindacali, che ha affermato la necessità di un sistema di relazioni industriali improntato all'innovazione e al coinvolgimento dei lavoratori<sup>131</sup>. Più precisamente, secondo il suddetto atto, la partecipazione organizzativa svolge anzitutto funzioni volte ad incrementare la produttività e redistribuire la ricchezza; inoltre, funge da mezzo per un cambiamento culturale, poiché in grado di rafforzare il ruolo dei lavoratori nella vita dell'impresa<sup>132</sup>. I successivi sviluppi della contrattazione collettiva, sebbene non sempre coerenti e lineari rispetto agli obiettivi del Patto, si sono comunque dimostrati indirizzati verso questo nuovo modello partecipativo.

Si pensi, a titolo meramente esemplificativo, al settore metalmeccanico nel quale, con la sottoscrizione del nuovo contratto collettivo nazionale nel 2021, sono state introdotte importanti innovazioni in materia di partecipazione organizzativa. L'art. 10<sup>133</sup>, in particolare, incentiva la stipulazione di protocolli aziendali su questo tema e prevede, inoltre, “*iniziative sperimentali*” basate sul lavoro di gruppo e sulla valorizzazione del contributo diretto dei lavoratori, sia nella fase di attuazione delle decisioni, sia in quella di progettazione e gestione dell'organizzazione del lavoro<sup>134</sup>.

Persino la contrattazione aziendale ha mostrato un crescente interesse verso il concetto di partecipazione organizzativa, soprattutto nel settore chimico-farmaceutico,

---

<sup>130</sup> Del resto, l'ordinamento europeo, che ha tradizionalmente privilegiato forme di partecipazione *indiretta*, ossia quelle affidate ai rappresentanti eletti dai lavoratori, non ha mai riconosciuto espressamente il coinvolgimento di tipo *diretto*, quando invece, a livello contrattuale nazionale, la partecipazione organizzativa si va affermando come strumento necessario ai fini dello sviluppo e dell'affermazione di pratiche di coinvolgimento quotidiano, diffuse e concrete. Sul punto, cfr. A. ALAIMO, *op. cit.*, 30.

<sup>131</sup> Cfr. art. 2, lett. h), dir. 2001/86/CE, che definisce il coinvolgimento dei prestatori di lavoro come un “*qualsiasi meccanismo, ivi comprese l'informazione, la consultazione e la partecipazione, mediante il quale i rappresentanti dei lavoratori possono esercitare un'influenza sulle decisioni che devono essere adottate nell'ambito della società*”.

<sup>132</sup> A. ALAIMO, *op. cit.*, 31. G. IMPELLIZZERI, *La cosiddetta “partecipazione organizzativa”: un primo bilancio a cinque anni dal Patto per la fabbrica*, in *Relazioni Industriali e Risorse Umane*, 4, 2023, 1035 e ss.

<sup>133</sup> Cfr. art. 10 CCNL per l'industria metalmeccanica priva e della installazione di impianti del 5 febbraio 2021.

<sup>134</sup> G. IMPELLIZZERI, *op. cit.*, 1038-1039.

ove sono stati istituiti osservatori e commissioni paritetiche finalizzati ad individuare modalità di coinvolgimento calibrate sulle specifiche esigenze produttive e gestionali<sup>135</sup>.

La portata di questa forma di partecipazione investe, peraltro, il concetto stesso di benessere lavorativo, poiché trasforma i luoghi di lavoro in comunità entro le quali i lavoratori non si limitano a subire le scelte aziendali, ma prendono attivamente parte alla loro definizione. In definitiva, la partecipazione organizzativa segna un cambio di paradigma, ponendosi al centro della regolazione collettiva e delle dinamiche aziendali: la sua progressiva valorizzazione, seppur non ancora riconosciuta espressamente a livello legislativo, dimostra il carattere decisivo delle pratiche collaborative, e ciò anche per quanto concerne l'elemento di benessere all'interno di un'organizzazione, proiettando in questo modo l'esperienza lavorativa in una dimensione più ampia di responsabilità sociale.

In questo quadro, pertanto, la partecipazione organizzativa non rappresenta esclusivamente un fattore necessario di efficienza gestionale o di equa redistribuzione della responsabilità, ma anche un presidio di sostenibilità dell'impresa. Essa realizza, infatti, un duplice effetto: da un lato, rafforza la consapevolezza dei lavoratori circa la rilevanza del proprio apporto al buon andamento aziendale; dall'altro, consolida la percezione di appartenenza a una comunità organizzata. La sua portata si traduce, orbene, nella capacità di rendere i dipendenti protagonisti di processi non meramente esecutivi, ma orientati alla prevenzione, al miglioramento e alla tutela di valori collettivi quali la salute, la sicurezza e il benessere.

#### 4. *Il whistleblowing come forma di partecipazione e strumento di benessere*

Proprio in questa prospettiva si colloca l'istituto del *whistleblowing*, che esemplifica e rappresenta la capacità dei lavoratori di incidere in maniera diretta sull'assetto organizzativo di un ente, superando così l'interpretazione riduttiva che lo ha talvolta segregato alla funzione repressiva o sanzionatoria<sup>136</sup>.

---

<sup>135</sup> *Id.*, 1047.

<sup>136</sup> Il *whistleblowing* nasce infatti, come efficacemente esaminato nei capitoli che precedono, quale strumento finalizzato alla repressione, e prima ancora alla prevenzione, dei fenomeni corruttivi all'interno degli enti, sia pubblici che privati. Tanto è vero che la prima vera e propria normativa di protezione del dipendente segnalante pubblico è stata introdotta in Italia mediante la già citata L. n. 190/2012, non per caso anche conosciuta come "*legge Anticorruzione*". Sono numerosi gli autori che si sono espressi riconoscendo tale ruolo all'istituto in esame; cfr. G. SACERDOTI, *La Convenzione OCSE del 1997 e la sua*

La segnalazione di condotte illecite costituisce, infatti, una forma avanzata di partecipazione organizzativa, attraverso la quale il lavoratore contribuisce a preservare l'integrità dell'ente, a garantire la legalità dei processi decisionali e, pertanto, a rafforzare la cultura del benessere come valore condiviso. In questo modo, la denuncia diviene un esercizio di corresponsabilità che si traduce in pratiche volte a prevenire situazioni patologiche di malessere e a promuovere un ambiente di lavoro benevolo e virtuoso.

Stante la centralità del lavoratore quale soggetto consapevole e collaborativo all'interno dell'impresa, si intende ora sviluppare una riflessione sul significato di partecipazione attiva dei dipendenti nei processi organizzativi, intendendola come strumento di rinnovamento e di evoluzione verso modelli di *governance* più aperti e responsabili. Muovendo da questa linea di continuità tra partecipazione organizzativa e *whistleblowing*, nel prosieguo si analizzerà questo fenomeno quale strumento paradigmatico di partecipazione diretta, capace di tradurre in termini concreti il nesso tra dignità del lavoratore, legalità dell'attività di impresa e realizzazione del benessere organizzativo.

A partire da tale cornice, l'analisi prenderà le mosse dai presupposti soggettivi e relazionali della segnalazione, individuando nella fiducia, nella sicurezza e nell'etica i fondamenti necessari affinché l'atto di denuncia possa essere riconosciuto come

---

*laboriosa attuazione in Italia*, in G. SACERDOTI (a cura di), *Responsabilità d'impresa e strumenti internazionali anticorruzione. Dalla Convenzione OCSE 1997 al Decreto n. 231/2001*, Milano, 2003, 71; R. CANTONE, *La tutela del whistleblower: l'art. 54-bis del d.lgs. n. 165/2001 (art. 1, comma 51)*, in B.G. MATTARELLA, M. PELLISSERO (a cura di), *La legge anticorruzione: prevenzione e repressione della corruzione*, Torino, 2013; G. VARRASO, M. CORTI, *Whistleblowing*, in D. CASTRONUOVO, G. DE SIMONE, E. GINEVRA, A. LIONZO, D. NEGRI, G. VARRASO (a cura di), *Compliance. Responsabilità da reato degli enti collettivi*, Milano, 2019, 1732; M.T. SUSCA, *Disciplina e tutela del whistleblower anche alla luce degli orientamenti giurisprudenziali*, in [www.diritto.it](http://www.diritto.it), 2020; V.M. DONINI, *Whistleblowing: atto di eroismo o banalità del bene? Pregiudizi, resistenze e sfide per il futuro*, in V.M. DONINI (a cura di), *Whistleblowing e cultura dell'integrità: riflessioni di istituzioni e società civile per una nuova narrazione*, Roma, 2023, 329. Tale prospettiva è stata naturalmente oggetto, nel corso degli anni, di un ripensamento in linea del resto con l'evoluzione che ha subito la disciplina in materia di *whistleblowing*; tra le numerose posizioni, si cita S.M. CORSO, *La collaborazione del lavoratore all'accertamento di illeciti tributari endoaziendali (c.d. whistleblowing)*, in *Corriere Tributario*, 3, 2020, 301 e ss.: poiché tale elaborato sarà oggetto di specifica trattazione in un momento successivo, basti qui notare lo sviluppo di prospettiva dell'autore, il quale non si limita più a definire il *whistleblowing* come semplice mezzo di lotta alla corruzione, ma ne amplia visibilmente la portata, riconoscendo infatti l'idoneità dello stesso alla creazione e diffusione della legalità all'interno degli enti, e ciò attraverso la partecipazione dei lavoratori che segnalano fatti illeciti. In linea con tale visione, viene sottolineato il ruolo ricoperto in tale contesto dall'art. 46 Cost., che ammettendo il diritto dei lavoratori a collaborare, nei modi e nei limiti stabiliti dalle leggi, alla gestione delle aziende, riconosce altresì in via implicita il diritto-dovere dei dipendenti a segnalare eventuali irregolarità; sul punto, si veda sempre S.M. CORSO, *Segnalazione di illeciti e organizzazioni di lavoro. Pubblico e privato nella disciplina del whistleblowing*, Torino, 2020, 81.

espressione di mera lealtà organizzativa. In secondo luogo, occorre considerare la dimensione partecipativa del *whistleblowing*, che si manifesta tanto nella collaborazione immediata dei lavoratori quanto nel ruolo mediato delle associazioni sindacali.

Una volta analizzato il nesso esistente tra il fenomeno in esame ed il benessere organizzativo – evidenziando, in particolare, come la possibilità di denunciare illeciti rafforzi la qualità delle relazioni interne e contribuisca a generare un clima di trasparenza, confronto e fiducia reciproca –, sarà possibile approfondire il tema del dialogo tra l'ANAC e gli enti coinvolti dalle segnalazioni. Una siffatta riflessione consentirà di comprendere in che misura un soggetto esterno all'impresa, quale è l'Autorità anticorruzione, possa contribuire ad assicurare e diffondere la cultura del benessere interno.

In questo senso, non è più possibile qualificare il *whistleblowing* soltanto quale sistema di salvaguardia della legalità, rappresentando esso un vero e proprio meccanismo di promozione del benessere lavorativo, capace di orientare le organizzazioni verso modelli gestionali trasparenti e virtuosi.

#### 4.1. *I presupposti della denuncia*

Il fenomeno del *whistleblowing*, nella sua dimensione più profonda, non può essere adeguatamente compreso se ridotto a semplice atto di denuncia individuale, né tantomeno se banalmente interpretato come espressione di una sensibilità morale. Simili letture corroborerebbero, invero, la concezione del segnalante quale vera e propria spia, anziché figura virtuosa che esercita un fondamentale dovere civile<sup>137</sup>, esponendosi sovente a rischi di ritorsione o di discriminazione. Lo strumento in esame si colloca, dunque, a metà strada tra la dimensione individuale e quella collettiva, nonché tra la responsabilità etica del singolo lavoratore e l'esigenza dell'impresa di preservare la propria integrità.

La segnalazione presuppone, anzitutto, un solido rapporto fiduciario tra l'ente e i dipendenti, poiché la stessa può potenzialmente riverberarsi negativamente nei confronti del *whistleblower*: le conseguenze della denuncia si ripercuotono, infatti, sia sulla sfera

---

<sup>137</sup> G. DE SANTIS, *Whistleblowing: esercizio di virtù civica al servizio della compliance*, in *Responsabilità civile e previdenza*, 1, 2024, 361; N. DELEONARDIS, *Il whistleblower tra interessi e responsabilità nel D.Lgs. n. 24/2023*, in *Il Lavoro nella giurisprudenza*, 1, 2025, 27.

lavorativa e personale, sia sulle relazioni familiari ed affettive<sup>138</sup>. In quanto strumento volto a preservare l'integrità amministrativa di un'organizzazione, il *whistleblowing* si traduce in un autentico “atto di fiducia”<sup>139</sup>, laddove la fiducia risiede *in primis* nell'ente, chiamato appunto a valorizzare e proteggere il contributo del dipendente e, in secondo luogo, nell'ordinamento, quale garante ultimo contro l'eventuale rottura del rapporto implicito di lealtà che lega il segnalante all'impresa. In assenza di tali condizioni, la decisione di segnalare risulta pressoché inibita, lasciando prevalere il silenzio come scelta difensiva<sup>140</sup>.

Accanto alla fiducia, un altro presupposto fondamentale è la percezione di sicurezza nel luogo di lavoro, che più specificamente non si esaurisce nelle diverse tutele giuridiche contro le ritorsioni garantite dal d.lgs. n. 24/2023, ma ricomprende altresì la dimensione relazionale e comunitaria dell'ente. Le ritorsioni più subdole, infatti, non sono quelle tipizzate dal legislatore<sup>141</sup>, bensì quelle non standardizzate, coincidenti con ipotesi di isolamento, marginalizzazione e stigma sociale.

Infatti, se in un tale quadro il lavoratore, da un lato, potrebbe essere in grado di mantenere intatto il proprio senso di appartenenza al gruppo, dall'altro correrebbe il rischio di essere percepito come un traditore sleale della solidarietà collettiva<sup>142</sup>; e, dunque, solo un'organizzazione capace di promuovere un clima di riconoscimento e

---

<sup>138</sup> La dottrina ha sovente messo in luce il sacrificio corso da un lavoratore che decide di segnalare un illecito di cui ha avuto contezza nel luogo di lavoro o che, in generale, riguarda l'ente presso cui presta attività; sul punto, si è espressa più precisamente V.M. DONINI, *Il decreto legislativo 24/2023: reale innalzamento delle tutele del whistleblower oppure un'occasione mancata? Un'analisi critica e comparatistica*, in *Lavoro Diritti Europa*, 3, 2024, 16, affermando che il costo pagato dal segnalante “che si sacrifica per il benessere della collettività perseguendo l'interesse pubblico” è assai elevato sia in relazione sia alla serenità personale e lavorativa che al benessere lavorativo.

<sup>139</sup> V.M. DONINI, *Whistleblowing: atto di eroismo o banalità del bene? Pregiudizi, resistenze e sfide per il futuro*, cit., 322.

<sup>140</sup> *Id.*, 323-324.

<sup>141</sup> Il riferimento è all'elenco non tassativo di cui all'art. 17, comma 4, d.lgs. n. 24/2023, che fornisce indicazioni esemplificative ma comunque non esaustive di atti ritorsivi: una tale flessibilità è necessaria per intercettare anche le forme vendicative più subdole, spesso dissimulate dietro scelte organizzative o decisioni apparentemente neutrali – sul punto, cfr. *supra*, Cap. 2, § 6.1 –, ovvero a rappresaglie che derivano da fattori psicosociali e, nello specifico, dalla percezione diffusasi in un determinato ambiente in relazione al *whistleblowing*. Si veda M.G. PACILLI, *Il whistleblowing nelle organizzazioni: una lettura psicosociale per la sua comprensione e promozione*, in V.M. DONINI (a cura di), *Whistleblowing e cultura dell'integrità: riflessioni di istituzioni e società civile per una nuova narrazione*, Roma, 2023, 240.

<sup>142</sup> Sul punto si rinvia all'analisi dell'obbligo di fedeltà ex art. 2105 c.c., di cui al Cap. introduttivo, § 2.

apertura può garantire effettivamente che la segnalazione sia percepita come atto di lealtà, e non invece come tradimento della fiducia<sup>143</sup>.

Un ulteriore pilastro del *whistleblowing* è l'aspetto etico che, in ambito organizzativo, assume il valore di principio condiviso capace di orientare i comportamenti di coloro che fanno parte, a vario titolo, di un ente. Nella misura in cui il *whistleblower* si percepisce come parte integrante della comunità professionale, la sua scelta di segnalare non rappresenta un atto di ribellione, bensì come una forma di cittadinanza organizzativa. È proprio la consapevolezza di contribuire ad un progetto comune fondato sull'integrità a generare, in concreto, un senso di responsabilità che induce il lavoratore a rinunciare privilegiare l'interesse pubblico a quello personale.

Il *whistleblowing* configura, pertanto, sia un mezzo di contrasto alla corruzione che un elemento costitutivo di una cultura organizzativa trasparente e responsabile, idonea a prevenire gli illeciti. Riducendo, inoltre, l'asimmetria informativa tra chi detiene le notizie e chi ha il potere di agire, l'istituto si traduce in un perfetto strumento di *accountability*<sup>144</sup>, attraverso cui il segnalante diviene parte attiva dei processi di prevenzione e controllo, contribuendo così a ristabilire la fiducia tradita dall'illecito.

Secondo alcuni autori, il processo di segnalazione può essere articolato in diverse fasi. Un primo momento riguarda l'identificazione del comportamento illecito, possibile solo laddove i lavoratori, oltre a disporre del tempo e delle risorse necessari per l'espletamento della propria attività, possano facilmente accedere alle informazioni necessarie, acquisendo così consapevolezza della condotta scorretta. In mancanza di tali condizioni – ad esempio, laddove vi siano carichi di lavoro eccessivi o di scarsa reperibilità dei dati aziendali –, è più probabile che l'attenzione si focalizzi maggiormente sulle questioni operative, piuttosto che su eventuali illeciti<sup>145</sup>. L'omissione di una segnalazione, quindi, non sempre deriva da negligenza o complicità, ma può dipendere in concreto dalla mancanza di conoscenza di un fatto anomalo.

Una seconda fase concerne, invece, la valutazione del comportamento dal punto di vista etico-morale che impone di interrogarsi non solo circa l'illiceità giuridica di una

---

<sup>143</sup> V.M. DONINI, *Whistleblowing: atto di eroismo o banalità del bene? Pregiudizi, resistenze e sfide per il futuro*, cit., 331; M.G. PACILLI, *op. cit.*, 240.

<sup>144</sup> V.M. DONINI, *Whistleblowing: atto di eroismo o banalità del bene? Pregiudizi, resistenze e sfide per il futuro*, cit., 325.

<sup>145</sup> M.G. PACILLI, *op. cit.*, 241.

condotta, ma anche sulla sua accettabilità etica. Passaggio, questo, non di così semplice lettura, specialmente quando pratiche scorrette diventano consuetudini organizzative difficili da mettere in discussione e contrastare. Infine, è richiesta la conoscenza delle modalità e dei canali di segnalazione, dei soggetti riceventi e, in generale, delle procedure da seguire ai fini della denuncia: come si è osservato nel capitolo precedente, dedicato al d.lgs. n. 24/2023, l'esperienza ha mostrato, infatti, che la carenza di (in)formazione rappresenta un concreto disincentivo all'utilizzo dello strumento<sup>146</sup>.

Un ulteriore elemento critico riguarda la dimensione sociale del *whistleblowing*, ciò in considerazione del fatto che la persistente tradizionale concezione negativa che ruota attorno alla figura dell'informatore ha sovente generato una serie di timori e reticenze. Il dipendente si trova, pertanto, dinnanzi ad un bivio: egli può, infatti, perseguire la legalità, e dunque di segnalare la condotta errata di cui ha contezza, oppure tacere per un puro sentimento di lealtà nei verso i propri colleghi e l'organizzazione. Sebbene a primo sguardo la prevalenza della giustizia sulla lealtà sembrerebbe ovvia, in quanto orientata ad un interesse generale più ampio, una simile conclusione finisce però per negare la funzione positiva della lealtà all'interno delle organizzazioni<sup>147</sup>, rappresentando essa un fondamentale valore a sostegno del benessere individuale e collettivo<sup>148</sup>.

Da ciò l'esigenza di individuare strumenti e strategie capaci di ricomporre il conflitto tra giustizia e legalità, valorizzando in questo modo il ruolo della lealtà senza però sacrificare le istanze di giustizia che la segnalazione intende invece tutelare.

---

<sup>146</sup> Basti pensare, del resto, alla riforma introdotta con il d.lgs. n. 24/2023 che, seppure appaia, almeno nelle intenzioni, idonea a dotare il nostro ordinamento di strumenti coerenti con le esigenze di protezione e prevenzione, non mancano in ogni caso profili critici che rischiano in concreto di comprometterne l'effettiva portata applicativa. Come si è visto nel Cap. 2, § 4, ad esempio, l'articolazione gerarchica e vincolata dei canali di segnalazione – canale interno, canale esterno e, infine, divulgazione pubblica –, si rivela tanto complessa quanto potenzialmente disfunzionale, rischiando di irrigidire l'intero sistema di *whistleblowing*: dal momento che l'informatore è chiamato a valutare preliminarmente la percorribilità del canale interno, dovendo dimostrare il mancato seguito alla segnalazione o la fondatezza di timori ritorsivi per accedere ai canali successivi, ciò si traduce infatti in un onere probatorio eccessivo e alquanto oneroso a carico del denunciante, soprattutto in quei contesti organizzativi non particolarmente trasparenti ovvero in cui non è stata fornita un'adeguata formazione in merito alle procedure di segnalazione.

<sup>147</sup> Al riguardo, si parla anche di "*bystander intervention*", ossia della ipotesi in cui un qualsiasi lavoratore non necessariamente è condotto a segnalare eventuali comportamenti illeciti solo per il fatto di averne avuto contezza, e ciò sia per ragioni socioculturali che organizzative, quali il proprio livello gerarchico, il ruolo assunto all'interno dell'azienda, il pericolo di subire ritorsioni, e così via. Per un approfondimento, si veda R. INGRASSIA, *Il whistleblowing come strumento di controllo interno delle organizzazioni*, in *Studi organizzativi*, 2, 2009, 46.

<sup>148</sup> M.G. PACILLI, *op. cit.*, 244.

Alla luce di ciò, lo stretto legame tra gli elementi della fiducia, sicurezza ed etica e lo strumento del *whistleblowing* rappresenta, pertanto, il fattore in base a cui è possibile misurare la *governance* di un'organizzazione. Considerare l'istituto in esame come vero e proprio dovere civico e professionale, e non anche come semplice opzione o facoltà, consente di superare lo stigma sociale negativo che grava storicamente sul segnalante, restituendogli così il ruolo che gli compete: quello, cioè, di cittadino attivo che, attraverso la propria voce, concorre alla tutela della legalità e dell'interesse pubblico<sup>149</sup>.

In questo senso, la denuncia rappresenta un'espressione di lealtà organizzativa, con la conseguenza che il trattamento dei lavoratori, a seguito della denuncia da questi effettuata, assurge necessariamente a fattore indicativo del benessere interno dell'ente presso cui essa è stata presentata: proteggere chi segnala significa contrastare o, quanto meno, contenere e limitare i fenomeni corruttivi ed altresì rafforzare la coesione e il benessere di un ente, trasformando la segnalazione in un'occasione di apprendimento collettivo e rinnovamento etico.

#### 4.2. *Il coinvolgimento diretto e indiretto dei lavoratori nelle strategie di prevenzione interna: il whistleblowing come strumento di partecipazione*

L'analisi sin qui condotta ha evidenziato come il *whistleblowing* non possa essere ridotto a un gesto isolato di denuncia, ma debba piuttosto essere interpretato quale atto che coniuga la responsabilità sociale e morale dell'individuo con l'interesse pubblico, inserendosi così in un quadro fondato sull'effettivo coinvolgimento dei lavoratori e su un clima di fiducia reciproca e collaborazione. In siffatta prospettiva, si comprende, pertanto, la portata partecipativa dello strumento: se è pur vero che detto fenomeno operi prevalentemente *ex post*, dopo cioè che un determinato illecito sia stato commesso, esso agendo anche *ex ante*, al fine di scoraggiare la perpetrazione di eventuali condotte

---

<sup>149</sup> Cass. 16 gennaio 2001, n. 519, in *Rivista Giuridica del Lavoro e della Previdenza Sociale*, 2, 2002, 73. La menzionata pronuncia risulta emblematica nella misura in cui la Corte, nel dichiarare l'illegittimità del licenziamento disposto nei confronti di un lavoratore che aveva denunciato reati tributari commessi dall'ente di appartenenza, ha espresso il principio secondo cui la segnalazione non rappresenta una violazione dell'obbligo di fedeltà, in quanto "*l'omertà non rientra nelle obbligazioni nascenti dal rapporto di lavoro*"; al riguardo, si veda S.M. CORSO, *La collaborazione del lavoratore all'accertamento di illeciti tributari endoaziendali (c.d. whistleblowing)*, cit., 304.

fraudolente e incoraggiando la creazione di un sistema di prevenzione fondato sulla partecipazione dei lavoratori ai processi aziendali<sup>150</sup>.

In tal senso, il *whistleblowing* non può che configurarsi come una forma peculiare di coinvolgimento, che consente ai dipendenti di incidere sulla qualità etica e funzionale dell'ente, sia indirettamente attraverso la rappresentanza del sindacato sia direttamente attraverso il proprio contributo. Viene, così, rafforzata la coesione tra i principi di trasparenza, integrità e benessere lavorativo, ai quali peraltro si lega inevitabilmente la dimensione partecipativa dell'istituto: in un contesto economico in cui la reputazione costituisce un bene strategico dell'impresa, la possibilità per i dipendenti di far emergere tempestivamente comportamenti scorretti consente all'organizzazione non solo di tutelarsi da eventuali sanzioni o conseguenze legali, ma anche di preservare la propria immagine di affidabilità, così come percepita dall'esterno.

La segnalazione assurge, pertanto, a mero strumento di salvaguardia della credibilità di un ente, rafforzando in tale modo la fiducia dei propri clienti e collaboratori e, più in generale, della collettività alla quale l'ente medesimo appartiene. E, infatti, proprio attraverso il coinvolgimento dei lavoratori nelle dinamiche di formulazione delle *policies*, concernenti ad esempio la definizione delle misure protettive in materia di salute e sicurezza sul lavoro e la pianificazione delle attività di formazione ed informazione, il *whistleblowing* mostra una delle sue più rilevanti funzioni: quella, cioè, di tradurre la lealtà nei confronti di un'impresa in una concreta forma di corresponsabilità nella sua gestione ed organizzazione.

*In che misura, però, il whistleblowing assurge a strumento di partecipazione?* La questione della partecipazione alla vita di un'organizzazione concerne, come già osservato in precedenza<sup>151</sup>, sia il modello partecipativo fondato sulla rappresentanza sindacale, sia l'intervento diretto dei lavoratori nelle decisioni aziendali.

Anzitutto, non vi è chi non veda come la partecipazione *indiretta*, affidata appunto al sindacato, rivesta un ruolo significativo anche nell'ambito operativo del fenomeno del *whistleblowing*, e ciò soprattutto con riferimento all'istituzione e alla gestione dei canali interni di segnalazione. Al riguardo, il d.lgs. n. 24/2023 prevede espressamente che

---

<sup>150</sup> L. MORGIA, *Whistleblowing e incentivi economici: un'analisi comparata*, in *Lavoro Diritti Europa*, 1, 2024, 3.

<sup>151</sup> Il riferimento è, in particolare, al Cap. 3, § 3.3.2.

l'adozione degli atti organizzativi relativi ai canali sia preceduta da una fase di consultazione con le associazioni sindacali<sup>152</sup>.

Più precisamente, l'art. 4 del menzionato decreto recita che, previo coinvolgimento delle rappresentanze *ex art.* 51 d.lgs. n. 81/2015<sup>153</sup>, gli enti del settore pubblico e privato sono obbligati ad attivare canali interni di segnalazione idonei a garantire, anche attraverso mezzi tecnologici, la riservatezza dell'identità di segnalante, del segnalato e del contenuto della denuncia<sup>154</sup>. Un siffatto adempimento non rappresenta una semplice formalità che ciascun ente è tenuto ad assolvere nell'ambito della regolamentazione interna: ciò risponde, piuttosto, all'esigenza di garantire la massima condivisione delle scelte organizzative, anche allo scopo di ricevere eventuale assistenza nell'implementazione dei canali di segnalazione interni, legittimando così ulteriormente il sistema di prevenzione e rafforzarne l'efficacia<sup>155</sup>.

---

<sup>152</sup> Cfr. Delibera ANAC, n. 311/2023, in [www.anticorruzione.it](http://www.anticorruzione.it), 35 e ss. Ai fini dell'attivazione di detti canali, occorre in ogni caso che l'ente approvi formalmente un atto organizzativo *ad hoc* che ne specifichi i criteri di funzionamento, la struttura essenziale, nonché il soggetto responsabile della ricezione e gestione delle denunce; dopodiché, tali procedure dovranno essere estese e divulgate internamente all'impresa, in modo tale che tutti i destinatari ne possano venire a conoscenza: solo così potranno considerarsi alla stregua di regolamenti e prassi aziendali. Sul punto, si veda A. SILVERIO, *Le architravi della disciplina del whistleblowing delineata dal D.Lgs. n. 24/2023: ambiti di applicazione e canali di segnalazione*, in E. BUSUITO, M.E. PORCARO, A. SILVERIO (a cura di), *La nuova disciplina del whistleblowing*, Milano, 2023, 109.

<sup>153</sup> Trattasi, più specificamente, delle associazioni sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale, le RSA di queste ultime, nonché le RSU. Ciò che occorre fare è informare queste ultime circa l'implementazione dei canali di gestione delle segnalazioni, anche al fine di ricevere consulenza al riguardo. Cfr. Delibera ANAC, n. 311/2023, in [www.anticorruzione.it](http://www.anticorruzione.it), 35 e ss.; G. ESCUROLLE, D. MONCALVO, *Le segnalazioni interne*, in R. TORINO, E.M. TRIPODI (a cura di), *Il whistleblowing. Guida al d.lgs. 10 marzo 2023, n. 24*, Pisa, 2023, 61.

<sup>154</sup> L'obbligo di implementare detti canali è prescritto, come si è visto nel Cap. 2, § 4.1., per tutti gli enti pubblici o privati di cui all'art. 3 d.lgs. n. 24/2023, con la precisazione che per le organizzazioni private è inoltre sancito l'obbligo di modificare i MOG, inserendovi le procedure di gestione dei canali, così come confermato dall'ANAC nella Delibera n. 311/2023 ed enfatizzato dall'ultimo periodo dell'art. 4, comma 1, d.lgs. 24/2023. La *ratio* sottesa a tale previsione è duplice: se da un lato si vuole promuovere la tempestiva emersione delle condotte illecite attraverso strumenti accessibili e sicuri, dall'altro si tenta di assicurare che le denunce siano gestite da soggetti facenti parte del contesto lavorativo in cui l'illecito ha avuto luogo, favorendo in tal modo interventi rapidi ed efficaci; al riguardo, si veda P. PARISI, *Dubbi amletici sui canali di segnalazione interna di whistleblowing*, in *Rivista di Diritto Amministrativo*, 4, 2024, 1852.

<sup>155</sup> Del resto, la dottrina ha rilevato la necessità di mantenere e consolidare, accanto alla partecipazione diretta dei lavoratori, un "*contro-potere collettivo*" rappresentato dall'operato delle associazioni sindacali: ciò soprattutto in quei contesti in cui l'uso della tecnologia, anziché favorire un miglioramento trasparente dei processi produttivi e organizzativi di un'impresa, si traduce in sistemi diffusi il cui funzionamento risulta per lo più sconosciuto – si pensi, ad esempio, all'intelligenza artificiale, ai mezzi di monitoraggio, e così via. In simili contesti, non disponendo i lavoratori delle conoscenze necessarie per comprendere appieno le logiche sottese a tali strumenti tecnologici, la partecipazione basata sulla rappresentanza del sindacato si dimostra decisiva, poiché in grado di bilanciare l'avvento travolgente delle nuove tecnologie e la relativa incidenza sul potere datoriale. Siffatto concetto lo si ricava da A. ALAIMO, *op. cit.*, 33.

In materia di *whistleblowing*, dunque, il ruolo del sindacato non può esaurirsi in una mera attività di vigilanza o controllo dell'attività di un'impresa, assumendo piuttosto una valenza costruttiva. La suddetta fase consultiva, precedente all'implementazione dei canali di segnalazione, consente, infatti, di recepire le istanze maturate nel contesto delle relazioni industriali e, pertanto, di tradurle in regole organizzative in linea con le esigenze scaturite dalla realtà lavorativa cui si riferiscono: i canali così istituiti saranno certamente conformi al dato normativo e più facilmente accessibili e affidabili per i dipendenti.

In definitiva, la funzione cooperativa delle parti sociali, così come *supra* delineata, presenta una duplice portata. Da un lato, essa permette di ampliare i processi decisionali relativi all'istituzione dei canali interni, promuovendo un sistema di *whistleblowing* sicuramente più inclusivo; dall'altro, favorisce l'affermazione di un modello di *governance* improntato appunto alla collaborazione: qui, consapevoli che i canali interni siano stati costruiti anche grazie al contributo delle relative rappresentanze sindacali, i lavoratori saranno presumibilmente più inclini a percepirle come misure di protezione, e non anche come fattori di pericolo. In questo senso, la mediazione dei sindacati si rivela fondamentale ai fini del superamento dello stigma sociale tradizionalmente collegato alla figura dell'informatore, riconoscendo così allo strumento del *whistleblowing* la sua autentica natura di atto di lealtà organizzativa.

Preme, infine, rilevare che, nell'ambito dell'attuazione della riforma del 2023, l'Autorità nazionale anticorruzione ha di recente adottato le nuove linee guida, volte a fornire indicazioni operative e criteri uniformi per l'istituzione e la gestione dei canali interni di segnalazione, in linea, dunque, con il quadro normativo vigente e con i principi di matrice europea<sup>156</sup>. In tale contesto, l'ANAC ha attribuito alle organizzazioni sindacali un ruolo cardine nel processo di implementazione dei canali interni di *whistleblowing*, chiarendo infatti che la loro consultazione rappresenta un adempimento necessario affinché la procedura sia conforme all'art. 4, comma 1 d.lgs. n. 24/2023. Di conseguenza, mentre in precedenza tale obbligo veniva assolto mediante informative di carattere generale, l'introduzione delle sopraccitate linee guida impone ora un coinvolgimento sostanziale del sindacato, la cui omissione comporta la possibilità per l'Autorità di

---

<sup>156</sup> Cfr. Delibera ANAC n. 478/2025, in [www.anticorruzione.it](http://www.anticorruzione.it).

irrogare, nei confronti dell'ente che non vi ha adempiuto, sanzioni amministrative ai sensi dell'art. 21, comma 1, lett. b), d.lgs. n. 24/2023<sup>157</sup>.

Accanto alla partecipazione indiretta, occorre considerare la dimensione collaborativa *diretta*, talvolta anche definita *organizzativa* o *cognitiva*, che si concretizza nel coinvolgimento immediato del lavoratore nei processi aziendali, valorizzandone le competenze, le conoscenze e le capacità osservative e di giudizio. Più precisamente, essa si realizza nella volontà e nell'abilità del prestatore di lavoro “*di acquisire, condividere e utilizzare la conoscenza (propria e dell'organizzazione) per migliorare i luoghi di lavoro, i prodotti e i processi produttivi e organizzativi*”<sup>158</sup>.

In un contesto segnato da un elevato livello di istruzione dei lavoratori e da un crescente impatto delle tecnologie digitali e dei sistemi automatizzati di gestione, detta forma di cooperazione appare ormai imprescindibile. Le innovazioni, infatti, non solo ridefiniscono i processi produttivi ed organizzativi, ma trasformano altresì la natura dei bisogni e degli interessi collettivi, ponendo nuove sfide che richiedono, sovente, risposte tempestive. Per questa ragione, dunque, allo scopo di adeguarsi ai continui cambiamenti, gli enti debbono necessariamente promuovere e potenziare la partecipazione diretta dei lavoratori nelle fasi decisionali, gestionali ed organizzative<sup>159</sup>.

È evidente, alla luce di quanto detto, che il confronto tra i lavoratori e i loro rappresentanti non è di per sé sufficiente a garantire la salubrità del luogo di lavoro, né tantomeno ad instaurare un clima aziendale ispirato ai principi di trasparenza e legalità e, quindi, finalizzato al raggiungimento del benessere lavorativo dei singoli enti, pubblici o privati che siano. Si rivela cruciale, pertanto, la collaborazione attiva dei prestatori di lavoro all'organizzazione lavorativa, dal momento che nessuno, più di loro, conosce da vicino le dinamiche quotidiane del processo produttivo e le concrete modalità di esecuzione delle mansioni: essi, infatti, attraverso la conoscenza puntuale delle attività e delle criticità operative, sono in grado di rintracciare le aree di rischio, agevolando così l'innalzamento della qualità del lavoro e degli standard di sicurezza<sup>160</sup>.

---

<sup>157</sup> A. BERNARDI, M. VILLANI, *Whistleblowing: l'ANAC ridefinisce gli standard*, in [www.ntplusdiritto.ilsole24ore.com](http://www.ntplusdiritto.ilsole24ore.com), 2026.

<sup>158</sup> L. TRONTI, *Economia della conoscenza, innovazione organizzativa e partecipazione cognitiva: un nuovo modo di lavorare*, in *Economia & Lavoro*, 3, 2015, 17.

<sup>159</sup> *Id.*, 18.

<sup>160</sup> S. TODERI, G. SARCHIELLI, *Andare oltre la normativa e gli strumenti: le condizioni di efficacia degli interventi organizzativi*, in *Giornale italiano di psicologia*, 1-2, 2019, 157-158.

In questo contesto, tra gli strumenti utilizzabili emerge, senz'altro, il *whistleblowing*, quale atto volontario, e dunque non obbligatorio, di divulgazione di informazioni privilegiate riguardanti pratiche illegali o illecite perpetrate all'interno di un'organizzazione, finalizzato ad arrestare l'attuazione di tali comportamenti<sup>161</sup>. Attraverso la promozione della segnalazione interna, quale primo canale previsto dal d.lgs. n. 24/2023, viene così consolidata l'idea di un'organizzazione come comunità aperta al dialogo e all'apprendimento continuo, nella quale il lavoratore è valorizzato per le sue competenze tecniche e, soprattutto, per la propria capacità di giudizio ed osservazione. La divulgazione di notizie costituisce, quindi, un gesto consapevole del lavoratore che presuppone un contesto favorevole, caratterizzato da fiducia reciproca, protezione dalle ritorsioni ed effettiva apertura delle strutture aziendali all'ascolto e alla critica.

È, peraltro, possibile osservare, nel presente contesto, un parallelismo tra il meccanismo di segnalazione previsto dal d.lgs. n. 24/2023 e i c.d. "*poteri sollecitatori*" in materia di salute e sicurezza, laddove questi ultimi sono volti a promuovere e controllare il rispetto delle norme di sicurezza, attraverso la denuncia ed il sanzionamento delle eventuali violazioni poste in essere, sì da prevenire il verificarsi di eventi dannosi nel luogo di lavoro<sup>162</sup>.

Si è infatti discusso, in dottrina, circa l'opportunità di attribuire una responsabilità in capo ai singoli lavoratori, vista la facoltà di questi ultimi di segnalare anche ulteriori inadempimenti, oltre a quelli inerenti all'organizzazione di impresa. Al riguardo, è certamente condivisibile la posizione di coloro che ritengono che la facoltà di trasmettere informazioni relative ai processi organizzativi interni, seppure alquanto rilevante ed incisiva ai fini della salubrità dell'ente e del benessere del personale, non comporta il riconoscimento di una posizione di garanzia nei confronti del prestatore di lavoro. Tralasciando il discorso inerente alla responsabilità penale dei lavoratori, non essendo infatti oggetto della presente ricerca, preme in questa sede rilevare l'innegabile contributo

---

<sup>161</sup> P.B. JUBB, *Whistleblowing: A restrictive definition and interpretation*, in *Journal of business ethics*, 21, 1999, 77 e ss.

<sup>162</sup> Più precisamente, essi possono avere natura interna, proprio perché demandati all'organico operativo, nonché a soggetti dotati di autonomia ed indipendenza, tra i quali rilevano in particolare il medico competente, l'Organismo di Vigilanza e il Responsabile del Servizio di Prevenzione e Protezione; il controllo può avvenire, inoltre, dall'esterno, per il tramite di istituzioni ed autorità pubbliche, come ad esempio l'Ispettorato Nazionale del Lavoro. F. CURI, *op. cit.*, 80.

che un soggetto può apportare all'ente, rilevando e comunicando un'infrazione avvenuta sul lavoro, ciò sia dal punto di vista prevenzionistico-repressivo che da quello organizzativo<sup>163</sup>.

Nonostante il suddetto “potere di allerta” in materia di salute e sicurezza sia nettamente distinto dal fenomeno del *whistleblowing*, non si può non osservare come entrambe tali modalità di partecipazione dei prestatori di lavoro giovino favorevolmente all'organizzazione lavorativa. Più precisamente, la segnalazione *ex art. 20, comma 2, lett. e)*, d.lgs. n. 81/2008, diversamente da quella presentata dal *whistleblower*, consiste in un vero e proprio obbligo gravante in capo ai lavoratori, i quali non soltanto sono tenuti ad informare prontamente il datore di lavoro, i dirigenti o i preposti di eventuali carenze o dell'inadeguatezza degli strumenti di protezione e delle condizioni di rischio di cui dovessero venire a conoscenza, dovendo peraltro attivarsi, in conformità alle proprie competenze, al fine di eradicare o almeno ridurre la situazione di pericolo, dandone notizia al Rappresentante dei lavoratori per la sicurezza<sup>164</sup>. Tale dovere può, pertanto, tradursi in una effettiva forma di partecipazione che vede il lavoratore concorrere con il datore allo scopo di migliorare l'apparato prevenzionistico di un ente<sup>165</sup>: in altri termini, essa risulta diretta a garantire l'ottemperanza dei requisiti di sicurezza all'interno di una data realtà lavorativa. Analogamente, la denuncia presentata ai sensi del d.lgs. n. 24/2023 intende evitare che, nei contesti lavorativi, condotte abusive siano attuate e perpetrate; tanto è vero che, in materia di *whistleblowing*, viene riconosciuta la possibilità al segnalante di rivelare illeciti anche in materia di salute e sicurezza sul lavoro, trovando peraltro applicazione nei suoi confronti le misure di protezione e sostegno come sancite dal d.lgs. n. 24/2023<sup>166</sup>.

---

<sup>163</sup> Cfr. art. 20, comma 2, lett. e), d.lgs. n. 81/2008. Sul punto si veda anche *Id.*, 101.

<sup>164</sup> *Id.*, 81 e ss.

<sup>165</sup> *Id.*, 83.

<sup>166</sup> Le misure protettive di cui al d.lgs. n. 24/2023 sono escluse, invece, qualora il potere di allerta venisse esercitato in materia di salute e sicurezza sul lavoro. Sul punto, si veda *Id.*, 103, e A. RICCIO, *La segnalazione degli illeciti oltre il d.lgs. 10 marzo 2023, n. 24*, in F. MARINELLI, P. TOMASSETTI (a cura di), *Il diritto di whistleblowing: una lettura lavoristica*, Torino, 2025, 152-153, ove vengono evidenziati i tratti comuni tra la normativa sul *whistleblowing* e quella prevenzionistica, in considerazione del fatto che entrambe trovano applicazione soltanto allorché siano rispettate le condizioni e le modalità previste *ad hoc* per presentare le segnalazioni, a pena dell'inapplicabilità delle tutele garantite. In materia di salute e sicurezza, il dovere di segnalazione *ex art. 20, comma 2, lett. e)*, d.lgs. n. 81/2008 può dirsi adempiuto soltanto qualora tale denuncia sia compiuta internamente, ossia indirizzata nei confronti del datore di lavoro, dei dirigenti, o dei preposti (e non anche attraverso, ad esempio, la stampa o altri mezzi di informazione).

Attraverso siffatto meccanismo, il segnalante ha, pertanto, l'occasione di prendere direttamente parte all'organizzazione lavorativa dell'ente presso cui presta la propria attività, assumendo così un ruolo cruciale nell'impedire violazioni di diritto nazionale ed europeo. Ebbene, il *whistleblowing*, oltreché strumento di prevenzione e di lotta alla corruzione, si configura anche come forma di “*controllo organizzativo*” posto in essere dal dipendente che, segnalando, protegge l'impresa-datrice di lavoro da possibili eventi criminosi, diminuendo i costi di eliminazione spontanea dell'illecito ed incidendo, in ultima battuta, sul benessere dell'organizzazione medesima<sup>167</sup>.

Alla luce di quanto sopra, emerge con chiarezza la rilevanza partecipativa dell'istituto del *whistleblowing*, che consente al lavoratore non solo di essere destinatario delle misure e delle scelte organizzative, potendo egli attivarsi direttamente ai fini della loro attuazione e controllo. Del resto, attraverso la divulgazione di illeciti, le conoscenze operative dei prestatori di lavoro, maturate quotidianamente a diretto contatto con le dinamiche dell'impresa, rappresentano per l'organizzazione un prezioso patrimonio informativo.

Tanto è vero che proprio nella capacità di intercettare anomalie e abusi risiede la funzione collaborativa della denuncia: il *whistleblower*, infatti, condividendo senza ritardo notizie che non sarebbero altrimenti facilmente accessibili, coopera nella gestione dei meccanismi di prevenzione e repressione in maniera assai più efficace rispetto all'azione delle sole autorità ed istituzioni di controllo, sia interne che esterne<sup>168</sup>.

La denuncia effettuata attraverso i canali interni, dunque, non può e non deve ridursi a semplice atto di dissenso individuale, dovendo piuttosto essere valorizzata quale pratica di corresponsabilità collettiva, volta alla tutela dell'integrità dell'ente<sup>169</sup>. In questa

---

<sup>167</sup> Costi per l'impresa che, infatti, sarebbero assai più alti nel caso in cui il fatto illecito venisse esternato o comunque conosciuto pubblicamente; R. INGRASSIA, *op. cit.*, 62.

<sup>168</sup> Una siffatta posizione la si ricava da S.M. CORSO, *La collaborazione del lavoratore all'accertamento di illeciti tributari endoaziendali (c.d. whistleblowing)*, *cit.*, 304, ove l'autore, focalizzandosi in particolare sulla materia penale tributaria, sottolinea l'importanza della collaborazione dei lavoratori nella segnalazione degli illeciti i quali, poiché maggiormente in grado di rilevare un illecito, visto il loro inserimento nelle dinamiche operative interne, dovrebbero essere spondati ed incentivati a denunciare, e ciò attraverso la garanzia di un efficace apparato di protezione nei loro confronti.

<sup>169</sup> Il dissenso così manifestato dal dipendente non può che valutarsi positivamente, dal momento che svolge non soltanto rilevanti funzioni tese ad un effettivo miglioramento dell'attività aziendale e delle condizioni di lavoro, anche in un'ottica di trasparenza e correttezza, ma anche un fondamentale ruolo di controllo sociale R. RAZZANTE, *Le principali problematiche applicative*, in A. PARROTTA, R. RAZZANTE (a cura di), *Il sistema di segnalazione interna. Il whistleblowing nell'assetto anticorruzione, antiriciclaggio e nella prevenzione da responsabilità degli Enti*, Pisa, 2019, 69.

prospettiva, il *whistleblowing* rappresenta non altro che la sintesi tra l'etica individuale e l'interesse pubblico, traducendo il principio di lealtà verso l'organizzazione in una concreta forma di partecipazione organizzativa che rafforza la fiducia reciproca, consolidando la reputazione dell'impresa e facendo peraltro sentire l'informatore parte di una collettività integra e corretta. Non sorprende, quindi, che l'efficacia dello strumento dipenda dall'implementazione di un solido sistema di protezione in favore di tutti soggetti coinvolti e, al contempo, dalla capacità delle strutture aziendali di accogliere la collaborazione dei dipendenti come risorsa essenziale – e non anche come minaccia – ai fini del consolidamento di una *governance* aziendale trasparente ed orientata al raggiungimento del benessere dell'organizzazione complessivamente intesa.

#### 4.3. *L'impatto della segnalazione sull'organizzazione e sulle dinamiche intersoggettive: il whistleblowing quale strumento di promozione del benessere organizzativo*

Muovendo dalle considerazioni sviluppate nel paragrafo precedente, il *whistleblowing* emerge come fenomeno in grado di incidere profondamente sulla qualità della vita lavorativa e sulle relazioni interpersonali che la sostanziano. Il valore dello strumento, infatti, si misura solo in relazione alla sua attitudine a favorire un clima organizzativo fondato sui principi di trasparenza e lealtà e, naturalmente, su condizioni e ambienti di lavoro benevoli e virtuosi.

È in tale prospettiva che la partecipazione dei lavoratori, che si adoperando nell'interesse dell'ente per rendere noti i fatti illeciti ivi commessi, assume un rilievo decisivo. Le organizzazioni che riconoscono e valorizzano la voce dei propri dipendenti, includendo tanto le loro competenze e conoscenze, quanto la loro dimensione morale e relazionale, sono infatti quelle capaci di generare contesti lavorativi certamente più inclusivi e motivanti, nei quali il benessere individuale e collettivo diventa un obiettivo primario dell'impresa<sup>170</sup>. In tale contesto, pertanto, il *whistleblowing* si configura come mezzo efficace e utile alla connessione tra la prevenzione di violazioni di diritto attraverso la promozione di condizioni di lavoro qualitativamente migliori; ed è proprio questa relazione che il presente paragrafo intende approfondire.

---

<sup>170</sup> A. ALAIMO, *op. cit.*, 28; G. RUSCONI, *Come creare un ambiente di lavoro felice e produttivo*, in [www.ilsole24ore.com](http://www.ilsole24ore.com), 2024.

In passato, specialmente a seguito dell'introduzione della L. n. 179/2017, che ha previsto un doppio binario di azione per la segnalazione degli illeciti, si sono diffuse diverse posizioni critiche che hanno ritenuto il *whistleblowing* uno strumento di *compliance* e *governance* aziendale non pienamente efficace<sup>171</sup>. Gli studi hanno difatti evidenziato che, molto spesso, i lavoratori non intervengono dinnanzi a determinate condotte fraudolente poiché non si reputano in grado di valutarne oggettivamente l'illiceità, oppure non ritengono opportuno, conveniente o doveroso intervenire. D'altro canto, l'inclinazione a segnalare risulta influenzata, in concreto, da una serie di fattori che intervengono direttamente sul processo decisionale di ciascun individuo – come l'anzianità di servizio, il genere, i valori etici e morali, le caratteristiche della personalità, la natura del comportamento osservato, e così via; tra questi, spicca senz'altro il timore di subire ritorsioni o discriminazioni in ragione della “soffiata”, elemento questo che incide in modo determinante sulla decisione del potenziale *whistleblower*<sup>172</sup>.

Pur con alcune criticità, il d.lgs. n. 24/2023 ha introdotto una cornice normativa unitaria, applicabile sia al pubblico impiego che al settore privato, superando così la storica disomogeneità del sistema italiano, che sino ad allora offriva tutele diseguali e frammentarie, spesso disancorate dai principi sovranazionali e poco rappresentative della tanto ambita “*cultura della legalità*” nei contesti organizzativi<sup>173</sup>.

Come già evidenziato<sup>174</sup>, fondamentale risulta l'intervento dei lavoratori nelle dinamiche di definizione delle *policies* e nell'organizzazione lavorativa, posto che nessuno, meglio di loro, si trova a contatto diretto con le dinamiche quotidiane del

---

<sup>171</sup> Sono state condotte, in particolare, una serie di indagini di sociologia, psicologia e criminologia, dalle quali sono emerse numerose ragioni relative alle cause che determinano quell'atteggiamento di “*osservazione passiva dei comportamenti abusivi*” all'interno dell'azienda: si parla appunto di “*sindrome dello spettatore*”, che assiste ad un crimine rimanendo però inerte. Sul punto, si veda M. SCOLETTA, *Il fischietto silente. Ineffettività del whistleblowing e responsabilità da reato della corporation*, in 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, 18-19 novembre 2019, Milano, 2020, 249; R. INGRASSIA, *op. cit.*, 46.

<sup>172</sup> M. SCOLETTA, *op. cit.*, 250 e ss.

<sup>173</sup> Sul tema si sono espressi diversi autori, tra i quali rilevano certamente F. SPADA, *Il rapporto finale sulla corruzione nella pubblica amministrazione*, in *Rassegna dell'Avvocatura dello Stato*, 3, 2012, 322; M. SCOLETTA, *op. cit.*, 250; A. ASNAGHI, *Whistleblowing e co: cultura della responsabilità o cultura del sospetto?*, in *Lavoro Diritti Europa*, 3, 2023, 2 e ss.; J. VIGURI CORDERO, *Los retos de la protección de las personas informantes en España tras la aprobación de la Ley 2/2023: un derecho en vías de consolidación*, in *Revista Española de la Transparencia*, 17, 2023, 281, con riguardo all'esperienza dell'ordinamento spagnolo.

<sup>174</sup> Si rinvia al Cap. 3, § 4.2.

processo produttivo e con le concrete modalità di esecuzione delle mansioni. E, infatti, attraverso la conoscenza puntuale e specifica delle attività e delle criticità operative, essi possono individuare – o, quanto meno, contribuire a rintracciare – le aree di rischio, agevolando in questo modo il miglioramento delle condizioni di lavoro e, inoltre, il consolidamento di una cultura organizzativa dell'ente orientata all'integrità e alla prevenzione di illeciti<sup>175</sup>.

Lo strumento del *whistleblowing* si colloca indiscutibilmente nel panorama delineato, posto che la posizione agevolata dei lavoratori, i quali appunto vivono in prima persona la realtà aziendale e ne conoscono da vicino le dinamiche, li mette nella condizione di far emergere i fatti abusivi in tempi più ristretti, permettendo così all'ente di intervenire quanto prima per eradicarli<sup>176</sup>. A tal proposito, tuttavia, si reputa fondamentale che il denunciante sia adeguatamente informato, in modo da poter monitorare, riconoscere e segnalare prontamente le situazioni illecite di cui dovesse venire a conoscenza<sup>177</sup>; al contempo, egli dovrà altresì percepire l'atto di segnalare non tanto come una forma di slealtà nei confronti dell'impresa di appartenenza, bensì come gesto necessario ed ineluttabile ai fini del raggiungimento del benessere organizzativo.

Ad una tale conclusione è giunta, peraltro, la giurisprudenza, la quale ha sostenuto, infatti, che la denuncia di comportamenti illeciti giovi direttamente all'interesse dell'ente: ciò non confligge, dunque, con il dovere di fedeltà del dipendente *ex art. 2105 c.c.*<sup>178</sup>, andando invece a realizzare ed estrinsecare il più ampio concetto di collaborazione tra

---

<sup>175</sup> S. TODERI, G. SARCHIELLI, *Andare oltre la normativa e gli strumenti: le condizioni di efficacia degli interventi organizzativi*, in *Giornale italiano di psicologia*, 1-2, 2019, 157-158; sul punto si è espressa anche F. CURI, *op. cit.*, 80, la quale, attraverso un rinvio alla normativa già citata UNI ISO 45001, ha sottolineato il bisogno di accrescere la “*conoscenza e la cultura organizzative in materia di salute e sicurezza*” per circoscrivere gli infortuni sul lavoro e, al contempo, migliorare le condizioni lavorative: ciò a cui si deve ambire è, secondo l'autrice, l'inclusione di tutti i livelli dell'organizzazione, sia quindi del personale operativo che delle figure manageriali

<sup>176</sup> S.M. CORSO, *La collaborazione del lavoratore all'accertamento di illeciti tributari endoaziendali (c.d. whistleblowing)*, *cit.*, 304; F. CURI, *op. cit.*, 100; F. CONSORTE, *La nuova disciplina in materia di whistleblowing tra punti di forza e criticità*, in *Responsabilità civile e previdenza*, 2, 2024, 710.

<sup>177</sup> Si ritiene, infatti, che più un soggetto è al corrente delle possibili criticità, pericoli ed illegalità che possono avvenire nei luoghi di lavoro, tanto più saranno in grado di individuarli e, segnalandoli, prevenirli o, comunque, contrastarli; sul punto, si veda F. CURI, *op. cit.*, 101-102. Si tenga presente, inoltre, che l'efficacia di un sistema di *whistleblowing* si misura anche rispetto alla trasparenza delle modalità di segnalazione: più un lavoratore sarà informato circa i soggetti riceventi, i canali utilizzabili, e così via, più sarà incentivato a segnalare un fatto di *maladministration* di cui ha avuto contezza; al riguardo, si veda M.G. PACILLI, *op. cit.*, 243.

<sup>178</sup> Si rinvia al Capitolo introduttivo, § 2.

datore di lavoro e propri subordinati<sup>179</sup>. Tale interpretazione si fonda sulla lettura dell'art. 41 Cost., secondo cui l'impresa può di fatto trarre beneficio dalla segnalazione sintanto che l'esercizio dell'attività economica avvenga in contrasto con l'utilità sociale o, comunque, in modo da arrecare danno alla salute, all'ambiente, alla sicurezza, alla libertà o alla dignità umana.

La collaborazione tra datore e lavoratori consente, in altre parole, di conoscere più a fondo la struttura operativa ed organizzativa di un ente, allo scopo di realizzare quella “*elevazione economica e sociale*”, cui si riferisce lo stesso art. 46 Cost.<sup>180</sup>, orientata a sua volta all'attenuazione dei conflitti sociali. Per queste ragioni, dunque, il *whistleblowing* costituisce un evidente vantaggio per gli enti, giacché realizza un irrobustimento del sistema di controllo interno, introducendo l'opportunità di individuare eventuali situazioni illecite prima ancora che possano avere luogo gravi danni per l'ente coinvolto. Poiché sono i lavoratori a poter accorgersi per primi di eventuali irregolarità sul luogo di lavoro, l'impresa ha tutto l'interesse a tutelare, e persino incoraggiare, le segnalazioni: ciò soltanto promuovendo la consapevolezza che tale pratica si traduca, in concreto, in un fattore di sviluppo e miglioramento aziendale.

Per garantire l'effettività del *whistleblowing*, è necessario pertanto che il sistema sia integrato in tutti i livelli dell'organizzazione, assicurando così a tutti i lavoratori un facile accesso ai canali di segnalazione, nonché garantendo riservatezza e tempestività nell'intervento a fronte di una denuncia. In questo modo, in quanto autentico strumento di *compliance*, il meccanismo in esame risulta di per sé in grado di rendere più sicuro il luogo di lavoro e di intensificare la salvaguardia dei lavoratori.

Accanto, quindi, ad un necessario sviluppo della normativa recentemente novellata (d.lgs. n. 24/2023) – relativamente alla quale, come già analizzato, il legislatore sarà costretto ad agire in termini di semplificazione delle procedure, di rafforzamento ed ampliamento delle tutele, e ciò anche dal punto di vista premiale<sup>181</sup> –, risulta determinante l'adozione di un approccio culturale alternativo, in grado di forzare le resistenze che neutralizzano l'efficacia del fenomeno, tanto sul piano applicativo quanto su quello

---

<sup>179</sup> Trib. Palermo, 24 maggio 1995, in *orient. Giur. Lav.*, 1995, I, 316.

<sup>180</sup> Sul punto si rinvia al Cap. 3, § 3.2.

<sup>181</sup> Sul punto si rinvia al Cap. 2, § 8.

culturale: attraverso una siffatta prospettiva è, difatti, possibile conseguire il benessere dell'organizzazione.

La decisione di segnalare una condotta illecita non è mai, infatti, un atto immediato o lineare, ma l'esito di un complesso processo nel quale si intrecciano motivazioni personali, condizioni organizzative e aspetti socioculturali. Pur trovando il proprio fondamento nella dimensione giuridica, l'istituto del *whistleblowing* non può in ogni caso prescindere dagli aspetti psicologici legati alla scelta di denunciare. Numerosi studi hanno dimostrato, infatti, che un individuo, prima di segnalare, effettua una attenta valutazione dei costi e dei benefici della propria scelta, alla luce del proprio sistema di valori e del contesto in cui agisce<sup>182</sup>.

Ad ogni modo, è bene sottolineare come la scelta di segnalare gli illeciti di cui si è a conoscenza non possa spiegarsi esclusivamente attraverso la psicologia del singolo, formandosi essa all'interno di un contesto organizzativo che può, alternativamente, favorirla ovvero soffocarla. Certamente, qualora esistesse un clima di fiducia in cui i canali implementati siano percepiti come mezzi sicuri e l'organizzazione fosse in grado di proteggere appieno i *whistleblowers*, la divulgazione degli illeciti sarebbe vissuta come atto di lealtà, coerente con i valori condivisi dall'ente<sup>183</sup>.

Sarebbe utopico, tuttavia, ipotizzare un ambiente lavorativo talmente corretto e genuino da far sentire i lavoratori liberi di sollevare, con i propri colleghi e superiori gerarchici le problematiche concernenti l'ente di appartenenza, senza temere al contempo

---

<sup>182</sup> Basti considerare al riguardo che, anzitutto, sul piano individuale, le ricerche hanno evidenziato come variabili sociodemografiche – quali età, genere, e anzianità di servizio dei lavoratori – non offrano risultati univoci: se in alcuni studi le donne risultano più propense a denunciare, in altri sono gli uomini a dimostrarsi più decisi e determinati in tal senso; analogamente, l'esperienza lavorativa può rafforzare tanto il senso di responsabilità quanto il timore di ritorsioni. Ciò che appare costante, invece, è il ruolo dei fattori psicologici: se, da un lato, coloro che ritengono di poter incidere e controllare gli eventi dall'interno tendono a percepire la segnalazione come un dovere morale ed un'azione efficace per cambiare lo stato delle cose, dall'altro coloro che attribuiscono le cause di condotte illecite all'esterno sviluppano inevitabilmente una maggiore passività, ritenendo la denuncia inutile e, talvolta, addirittura dannosa. A ciò si aggiungano, poi, i tratti della personalità di ciascun individuo: persone meno inclini al bisogno di approvazione sociale e, dunque, meno orientate all'armonia interpersonale, sono più spesso portate ad esporsi, contrariamente dai soggetti che prioritizzano la salvaguardia dei rapporti tra colleghi. Per un approfondimento, si veda M.G. PACILLI, G. SANT, I. GIOVANNELLI, S. PAGLIARO, S. SACCHI, M. BRAMBILLA, F. SPACCATINI, *La denuncia delle condotte illecite in ambito organizzativo: una rassegna sul fenomeno del whistleblowing*, in *Psicologia sociale*, 3, 2020, 375 e ss.

<sup>183</sup> Ambienti di lavoro ostili, caratterizzati da sfiducia, timore e tolleranza verso le condotte scorrette, invece, determinano in capo ai lavoratori una inevitabile riduzione della propensione a segnalare. *Id.*, 383.

di subire atti ritorsivi o discriminatori in ragione delle informazioni riportate<sup>184</sup>. Benché il compito di garantire il benessere lavorativo sarebbe demandato all'ente medesimo ed ai soggetti che lo compongono, nella realtà ciò raramente accade<sup>185</sup>.

Un contesto lavorativo salubre, sovente, è il risultato della combinazione di diversi fattori, primo tra tutti la c.d. capacità di “*discussability*”, ossia la possibilità per i lavoratori di affrontare temi etici sul luogo di lavoro. Ciò può avvenire, ad esempio, attraverso di tavole rotonde e riunioni di gruppo nelle quali condividere idee ed esperienze, percependo così le condotte fraudolente perpetrate nell'ente come occasioni di apprendimento costruttivo per sopperire agli errori commessi e migliorare le pratiche future<sup>186</sup>.

Invero, l'opportunità di dialogare, anche avanzando critiche, rappresenta una qualità assolutamente positiva – se non addirittura una virtù –, delle organizzazioni, le quali sono così messe nella condizione di prevenire e contrastare i fenomeni illeciti, di preservare la propria integrità e, pertanto, di innovarsi continuamente. Tutto ciò, naturalmente, presuppone che il prestatore di lavoro possa discutere apertamente di qualsiasi ordine di problema, nonché riesca ad ottenere supporto da parte di colleghi e preposti, operando in un clima di fiducia che consenta la libera circolazione delle informazioni, senza il rischio di ritorsioni o altre conseguenze personali negative<sup>187</sup>.

Il principio appena enunciato trova certamente applicazione anche in materia di *whistleblowing*. Siffatto strumento è, infatti, in grado di aprire un dialogo, attraverso la segnalazione di condotte illecite, circa le attività decisionali, organizzative e gestionali adottate all'interno di un certo contesto lavorativo: in questo modo, esse vengono messe in discussione allo scopo di prevenire e contrastare certi comportamenti e, in definitiva, di migliorare le condizioni di lavoro e accrescere il livello di benessere.

---

<sup>184</sup> V.M. DONINI, *Whistleblowing: atto di eroismo o banalità del bene? Pregiudizi, resistenze e sfide per il futuro*, cit., 331.

<sup>185</sup> Si pensi, a titolo di esempio, al già citato d.lgs. n. 150/2009, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle P.A., che non per caso demanda agli organismi indipendenti di valutazione della *performance* il compito di indagare, attraverso verifiche annuali sui lavoratori dipendenti, il grado di benessere organizzativo all'interno di un'amministrazione; in particolare, cfr. art. 7, d.lgs. n. 150/2009.

<sup>186</sup> E. RIIVARI, A.M. LÄMSÄ, *Organizational Ethical Virtues of Innovativeness*, in *Journal of Business Ethics*, 155, 2019, 226.

<sup>187</sup> *Id.*, 230.

Gli studi dimostrano, al riguardo, come la percezione dei *whistleblowers* oscilli, tradizionalmente, tra l'essere considerati "eroi" o "traditori"<sup>188</sup>, a seconda della rilevanza che l'illecito assume per il gruppo e della capacità dell'organizzazione di valorizzare la critica interna. Pertanto, la vera sfida degli enti consisterà nell'esigenza di trasformare la segnalazione da gesto isolato e stigmatizzato a pratica collettiva volta alla tutela dell'integrità<sup>189</sup>: solo laddove i prestatori di lavoro percepiscano la denuncia come atto coerente con i valori di lealtà e coesione, e non invece come gesto antagonista all'attività di impresa, si crea un terreno fertile per l'emersione di comportamenti prosociali orientati al benessere comune.

È in questa prospettiva, in ultima analisi, che l'istituto del *whistleblowing* è in grado di mostrare la propria portata innovativa nei confronti degli enti, quanto meno sul piano dell'organizzazione del lavoro. Esso rappresenta, infatti, uno strumento fondamentale di promozione del benessere organizzativo dal momento che, come più volte rimarcato, è in grado di prevenire e contrastare la commissione di illeciti nei luoghi di lavoro, consentendo così agli organismi interni a ciò deputati di fronteggiare tempestivamente le condotte fraudolente e circoscrivere i potenziali danni<sup>190</sup>.

Il fenomeno in esame, dunque, oltre ad essere un mezzo attivo di sviluppo e miglioramento delle condizioni lavorative, si configura anche come indicatore del benessere di un'organizzazione. Più un ambiente di lavoro è salubre e virtuoso, e cioè aperto al dialogo e alla critica, maggiormente un lavoratore si sentirà libero di esprimersi e di affrontare, unitamente ai propri colleghi e superiori, le questioni problematiche che riguardano l'ente, contribuendo in prima persona al consolidamento ed al progresso del contesto lavorativo e, in definitiva, al benessere dell'ente di appartenenza.

---

<sup>188</sup> M.G. PACILLI, I. GIOVANNELLI, F. SPACCATINI, S. PAGLIARO, M. BRAMBILLA, M. BARRETO, S. SACCHI, *Heroes or traitors? Perception of whistleblowers depends on the self-relevance of the group being reported*, in *Group Processes & Intergroup Relations*, 7, 2023, 1479.

<sup>189</sup> M.G. PACILLI, G. SANT, I. GIOVANNELLI, S. PAGLIARO, S. SACCHI, M. BRAMBILLA, F. SPACCATINI, *op. cit.*, 392; più precisamente, gli autori parlano di c.d. "*dissenso costruttivo*", termine con cui si allude a quella forma di critica non è da intendersi come un mero atto di tradimento e slealtà nei confronti del gruppo di lavoro di appartenenza, dovendosi invece considerare quale indice di rispetto ed innovazione dell'ente, che porta ad uno sviluppo interno e ad un miglioramento delle attività e delle condizioni di lavoro.

<sup>190</sup> Come evidenziato, un grande rischio per un'impresa è che la notizia relativa al comportamento illecito fuoriesca dai luoghi aziendali, ad esempio attraverso la pubblicazione del fatto sul giornale, determinando costi assai più elevati rispetto alla "*eliminazione spontanea dell'abuso stesso*"; sul punto, si veda R. INGRASSIA, *op. cit.*, 62.

#### 4.4. *Verso un dialogo aperto: il confronto tra ANAC ed enti per la promozione del benessere interno*

Se quanto sinora sostenuto risulta certamente valido almeno per quanto riguarda il sistema di segnalazione interno – poiché è proprio attraverso la *disclosure* presentata ai soggetti destinatari interni che il lavoratore contribuisce ad un miglioramento delle condizioni lavorative e, in generale, al raggiungimento del benessere organizzativo di un ente pubblico o privato che sia –, non può dirsi altrettanto con riguardo agli altri canali di segnalazione, in particolare quello esterno istituito presso l'ANAC<sup>191</sup>.

La questione che occorre ora affrontare riguarda, infatti, il rapporto tra i singoli enti, tenuti a predisporre meccanismi interni di segnalazione, e l'Autorità nazionale anticorruzione, destinataria delle segnalazioni esterne e, al contempo, garante del corretto funzionamento del sistema di *whistleblowing*. L'obiettivo è, pertanto, quello di comprendere in che misura un soggetto estraneo all'impresa sia potenzialmente idoneo a creare, diffondere e tutelare il benessere nei contesti lavorativi.

Considerato che le attività demandate all'ANAC sono state già oggetto di ampia discussione nel precedente capitolo<sup>192</sup>, basti in questa sede rammentare che, mediante il d.lgs. n. 24/2023, l'Autorità ha assunto, diversamente rispetto al passato, una funzione prevalentemente istituzionale di presidio della legalità e della protezione del

---

<sup>191</sup> L'implementazione di tale canale è volta ad ovviare all'esigenza e alla propensione dei *whistleblowers* di rivolgersi a soggetti esterni all'impresa, autonomi e indipendenti, in grado di condurre, nel rispetto della riservatezza dei soggetti coinvolti, una valutazione esauriente delle informazioni sulle violazioni contenute nelle segnalazioni loro trasmesse. Non sempre, infatti, gli informatori si sentono sicuri a segnalare violazioni avvenute in un determinato ente a soggetti o uffici facenti parte di quell'organizzazione, sebbene deputati e autorizzati al ricevimento e all'accertamento delle segnalazioni. Al riguardo, si veda G. FRASCHINI, *I canali di segnalazione esterna*, in D. TAMBASCO (a cura di), *La nuova disciplina del whistleblowing dopo il D.lgs. n. 24/2023*, Milano, 2023, 29. Alla luce di ciò, i canali esterni si traducono in una "*extrema ratio*" nel senso che essi possono essere attivati esclusivamente in presenza di specifiche condizioni previste dalla legge; sul punto, si veda G. GRASSO, A. RIPEPI, *Il whistleblowing: un istituto in evoluzione nel disegno (dai tratti incerti) del legislatore*, in *Giurisprudenza Penale Web*, 7-8, 2023, 12. Più specificamente, l'art. 6 d.lgs. n. 24/2023 elenca, in via tassativa, le condizioni che consentono al segnalante, pubblico o privato – seppur con taluni limiti per quest'ultimo –, di rivolgersi all'ANAC: il ricorso al canale esterno deve necessariamente essere subordinato al mancato funzionamento o all'inadeguatezza del canale interno, ovvero a ipotesi sintomatiche e rischiose per il *whistleblower* o per l'interesse collettivo. Un siffatto sistema presenta, pertanto, un'impostazione marcatamente condizionata e pressoché incoerente con la *ratio* della Direttiva (UE) 1937/2019, che riconosce al segnalante la libertà di scelta del canale più adeguato, non prevedendo alcuna forma di gerarchia tra interno ed esterno; cfr. S. LOGROSCINO, *Considerazioni critiche sui nuovi canali di segnalazione previsti dal D. Lgs. n. 24/2023 in materia di Whistleblowing, con particolare riferimento agli enti del settore privato*, in *Giurisprudenza Penale Web*, 4, 2023, 4.

<sup>192</sup> Si rinvia al Cap. 2, § 4.2.

segnalante<sup>193</sup>. Già la L. n. 179/2017, infatti, aveva riconosciuto un ampio spazio di manovra in capo a detta istituzione, seppur circoscritto al pubblico impiego; con la novella del 2023, invece, tale disparità di disciplina è venuta meno, rendendo l'ANAC responsabile per la ricezione e la gestione delle segnalazioni esterne, tanto nel settore pubblico quanto in quello privato.

Particolarmente significativo risulta, peraltro, il compito dell'Autorità nell'adozione e nell'aggiornamento periodico delle linee guida relative alle procedure di *whistleblowing* e al loro funzionamento<sup>194</sup>. In qualità di “*autorità nazionale per il whistleblowing*”<sup>195</sup>, l'ANAC è altresì tenuta ad un obbligo di rendicontazione nei confronti della Commissione europea, attraverso la trasmissione e comunicazione di informazioni inerenti all'utilizzo dello strumento in Italia, riguardanti cioè il numero di segnalazioni esterne ricevute, le tipologie di procedimenti avviati e i relativi esiti, nonché gli eventuali danni economici derivanti dagli illeciti segnalati e le somme recuperate a conclusione di ciascuna procedura<sup>196</sup>.

Tuttavia, un siffatto sistema non è esente da criticità. Si evidenzia, infatti, una concreta asimmetria tra gli obblighi posti in capo all'ANAC e quelli gravanti sugli enti interni – in particolare, con riguardo ai termini di riscontro, alle modalità di riscontro, agli obblighi formativi, e così via –, che rischia di compromettere la coerenza e l'efficacia complessiva dello strumento. Inoltre, la concentrazione di numerose funzioni e responsabilità presso un'unica istituzione può determinare, tuttavia, un sovraccarico operativo della struttura, soprattutto in presenza di un elevato afflusso di segnalazioni.

Pertanto, benché rappresenti un progresso normativo non di poco conto, il canale esterno rischia, al contempo, di comprimere lo spazio d'azione dei potenziali *whistleblowers* e di ridurre, conseguentemente, l'effettività della tutela, soprattutto nel settore privato. Ciò impone un'ulteriore riflessione su possibili correttivi e sull'esigenza di un migliore equilibrio tra i diversi livelli di protezione<sup>197</sup>.

---

<sup>193</sup> G. DAMIRI, *Il whistleblowing nella più recente legislazione*, in *Lavoro e previdenza oggi*, 1-2, 2024, 65 e ss.

<sup>194</sup> F. PANARIELLO, *Il ruolo dell'ANAC nel sistema di tutela del segnalante illeciti (o whistleblower) contro le ritorsioni*, in *Rivista Italiana di Diritto del Lavoro*, I, 2024, 597 e ss.

<sup>195</sup> G. FRASCHINI, *op. cit.*, 37.

<sup>196</sup> Cfr. art. 8, comma 3, d.lgs. n. 24/2023.

<sup>197</sup> G. DAMIRI, *op. cit.*, 66.

Si tenga in considerazione, per di più, che il ricorso al canale esterno, così come alla *public disclosure*<sup>198</sup>, costituisce spesso l'unico mezzo a disposizione degli informatori per rendere noti fatti illeciti, specialmente nei casi in cui essi non si sentano adeguatamente tutelati dai canali interni. Tuttavia, tali modalità di denuncia comportano anche rischi significativi per le imprese coinvolte, potendo tradursi in conseguenze dannose sia sul piano sanzionatorio che su quello reputazionale dell'ente<sup>199</sup>.

Premesso ciò, occorre ora concentrare l'attenzione sulla posizione favorevole assunta dall'ANAC che, pur rimanendo in ogni caso un soggetto terzo rispetto alle organizzazioni lavorative, si propone come strumento di supporto allo sviluppo e alla valorizzazione di ambienti lavorativi improntati a principi di benessere e integrità.

Negli ultimi anni, si è registrato, infatti, un crescente interesse per le gravi conseguenze dello stress lavoro-correlato sulla salute e sul benessere dei prestatori e, di riflesso, sulla produttività aziendale stessa. Tale attenzione si coglie anche sul piano normativo; basti pensare, anzitutto, alla previsione di cui all'art. 28, d.lgs. n. 81/2008 che annovera lo stress lavoro-correlato tra i rischi che ciascun ente è tenuto a valutare obbligatoriamente: la rilevazione e l'esame di tale elemento rappresenta, infatti, un'importante opportunità per le organizzazioni di innalzare la qualità del lavoro e di promuovere condizioni operative più sane e sostenibili.

A ciò si affianca il già citato d.lgs. n. 150/2009, in materia di ottimizzazione della produttività, dell'efficienza e della trasparenza del pubblico impiego, che impone alle P.A. di condurre analisi volte a rilevare, tra gli altri aspetti, il grado di benessere interno, con l'obiettivo di individuare strumenti di miglioramento e massimizzazione della

---

<sup>198</sup> Come del resto già analizzato nel Cap. 2, § 4.3, la previsione di tale modalità di segnalazione è del tutto inedita rispetto alla previgente normativa, la L. n. 179/2017, che difatti nulla contemplava in merito all'utilizzo dei *mass-media*. Sennonché, quanto meno sul piano dottrinale, sono sorti numerosi dubbi in merito all'ampia portata di siffatto canale, specialmente sul piano comunicativo e reputazionale delle imprese: se da un lato è certamente dato rilievo al carattere innovativo della divulgazione pubblica all'interno dell'ordinamento, dall'altro, tuttavia, non si può non osservare la facilità con cui la stessa può adoperarsi ad abusi e malfunzionamenti, potendo del resto riverberarsi negativamente sugli enti coinvolti, compromettendone in maniera irreparabile l'immagine. Alla luce di ciò, al fine di circoscrivere la portata dirompente della *public disclosure*, nel trasporre la direttiva (UE) 2019/1937, il legislatore italiano ha previsto presupposti assai stringenti l'attivazione di tale strumento, così come previsti dall'art. 15, d.lgs. n. 24/2023. Sul punto, si veda P. PARISI, *La divulgazione pubblica*, in D. TAMBASCO (a cura di), *La nuova disciplina del whistleblowing dopo il D.lgs. n. 24/2023*, Milano, 2023, 43.

<sup>199</sup> Al riguardo, si è espresso anche R. INGRASSIA, *op. cit.*, 62, evidenziando le gravi conseguenze negative cui potrebbe imbattersi un'organizzazione lavorativa; tra queste, a titolo meramente esemplificativo, l'autore indica i “*costi per cause legali, perdita di reputazione e immagine, pene e sanzioni per gli amministratori, perdita di valore economico, fallimento dell'impresa*”.

*performance*<sup>200</sup>. Seppure tale previsione resti circoscritta al solo settore pubblico, il contributo dell'ANAC in tema di benessere organizzativo è indubbio: a tal proposito, essa ha predisposto un questionario *ad hoc* che le pubbliche amministrazioni potranno adoperare ai fini del predetto accertamento, anche eventualmente modificandolo per adattarlo al caso concreto<sup>201</sup>.

L'instaurazione di un dialogo tra l'ANAC e gli enti può realizzarsi, pertanto, solo attraverso la creazione di veri e propri spazi di confronto orientati all'apprendimento reciproco e alla crescita condivisa, senza che ciò possa interferire con l'autonomia organizzativa delle singole realtà aziendali. In quanto soggetto terzo rispetto alle dinamiche interne, l'Autorità può difatti facilmente assumere il ruolo di "mediatore", potendo predisporre a tale scopo piattaforme di dialogo che non si limitino alla raccolta di segnalazioni, ma che favoriscano altresì la configurazione di modelli di "*prevenzione della corruzione e di creazione di buone pratiche da diffondere poi all'esterno*"<sup>202</sup>: in questo modo, gli attori coinvolti dalle segnalazioni hanno l'opportunità di discutere delle problematiche emergenti, condividere soluzioni ed esperienze, nonché individuare indirizzi comuni.

Laddove trovasse riconoscimento una visione del *whistleblowing* indirizzata al rafforzamento del clima etico e dell'integrità delle organizzazioni – in luogo della tradizionale concezione dello strumento come mera misura anticorruzione –, l'incentivazione di incontri periodici da parte dell'ANAC, nei quali far convergere esperienze interne agli enti e contributi provenienti da contesti esterni, consentirebbe di ampliare il campo di osservazione e di diffondere prassi innovative: ciò favorirebbe, invero, la nascita di un sapere collettivo non confinato alla singola istituzione, ma da intendersi condiviso a beneficio dell'intero sistema<sup>203</sup>.

---

<sup>200</sup> F. EMANUEL, L. BERTOLA, L. COLOMBO, *La valutazione del benessere organizzativo: una integrazione del questionario ANAC (Autorità Nazionale Anticorruzione)*, in *La Medicina del lavoro*, 2, 2018, 133.

<sup>201</sup> *Id.*, 134.

<sup>202</sup> È questa la definizione di *Comunità di pratica*, avente lo scopo di sperimentare nuove prassi, sviluppare il capitale umano e, più in generale, assicurare un cambiamento positivo e migliorativo alle amministrazioni; al riguardo, si veda V.M. DONINI, V. LOSTORTO, *Introduzione*, in V.M. DONINI (a cura di), *Whistleblowing e cultura dell'integrità: riflessioni di istituzioni e società civile per una nuova narrazione*, Roma, 2023, 19 e ss.

<sup>203</sup> P. SCHIFANO, *Ruolo e funzione delle comunità di pratica. La Comunità dei RPCT della SNA*, in V.M. DONINI (a cura di), *Whistleblowing e cultura dell'integrità: riflessioni di istituzioni e società civile per una nuova narrazione*, Roma, 2023, 63, ove l'autrice si focalizza, in sostanza, sulla Comunità di pratica dei Responsabili della prevenzione della corruzione e trasparenza, realizzata dalla Scuola Nazionale

A tale fine, sarebbe auspicabile la creazione di reti collaborative inclusive ed efficienti, caratterizzate da una pluralità di livelli di partecipazione. In altri termini, lo sviluppo di pratiche lavorative virtuose può certamente essere incentivato dalla presenza, accanto ai soggetti più attivi e rappresentativi delle varie realtà aziendali, di una platea più ampia di utenti, seppur meno coinvolti<sup>204</sup>. In questa direttiva, il confronto tra l'ANAC e gli enti dovrebbe concretizzarsi attraverso incontri e iniziative pubbliche a cadenza periodica, in modo da consolidare lo scambio di idee e rafforzare la capacità delle amministrazioni nell'affrontare le questioni problematiche<sup>205</sup>.

In definitiva, il contributo di un soggetto terzo come l'ANAC, se opportunamente incanalato attraverso strumenti di dialogo strutturati ed inclusivi, può trasformarsi in un fattore decisivo non soltanto per la prevenzione ed il contrasto delle pratiche illecite, ma anche per la diffusione di una cultura organizzativa fondata sull'integrità e sul benessere degli enti.

---

dell'Amministrazione nel 2022 con l'intento di incentivare il flusso delle conoscenze e lo scambio di esperienze, così supportando i partecipanti nello svolgimento delle relative funzioni. Dai principi ivi espressi tesi alla "*pianificazione dello sviluppo*" nell'ambito di detta comunità (si veda pag. 62) possono ricavarsi, analogicamente, i criteri e parametri per favorire lo sviluppo del dialogo tra l'Autorità anticorruzione e gli enti, pubblici e privati che siano, visto anche il rapporto di stretta cooperazione tra la SNA e ANAC, come hanno bene specificato V.M. DONINI, V. LOSTORTO, *op. cit.*, 21.

<sup>204</sup> P. SCHIFANO, *op. cit.*, 63-64.

<sup>205</sup> P. SCHIFANO, *Id.*, 66.



## CONCLUSIONI

La ricerca svolta ha consentito di ripercorrere l'evoluzione dell'istituto del *whistleblowing*, offrendone una chiave di lettura inedita, fondata sulla sua potenzialità di strumento capace di costruire un ambiente di lavoro eticamente sostenibile e di contribuire alla generazione e diffusione del benessere all'interno di un'organizzazione lavorativa. In questo modo, si è inteso spostare il baricentro del discorso giuridico dalla tradizionale prospettiva repressiva e anticorruptiva dello strumento ad una visione, invece, dinamica e fondata sull'interazione tra soggetti: è, infatti, proprio in questa direzione che la segnalazione si configura in una pratica di corresponsabilità e di partecipazione consapevole, finalizzata alla creazione di una cultura diffusa della legalità.

Sin dalle sue origini, lo strumento in esame ha adempiuto ad una funzione ben precisa, quella cioè di garantire l'integrità degli enti ed assicurare la tutela dell'interesse pubblico. Basti pensare, ad esempio, che negli Stati Uniti d'America, il *whistleblowing* fu introdotto nel 1863, con l'adozione del *False Claims Act*, allo scopo di contrastare il fenomeno delle frodi a danno dello Stato nel corso della guerra di secessione americana<sup>1</sup>. Il fenomeno si radicò per le medesime ragioni anche in altri Stati, tra cui l'Italia, ove ciò avvenne mediante la previsione della normativa anticorruzione, L. n. 190/2012<sup>2</sup>: trattasi di un importante traguardo in materia, rappresentando essa la prima disciplina italiana posta a salvaguardia del dipendente segnalante pubblico, e non anche di quello privato.

Un decisivo passo in avanti in materia si è avuto, poi, con l'approvazione della L. n. 179/2017<sup>3</sup> che, oltre ad aver esteso l'istituto del *whistleblowing* al settore privato, ha posto l'obiettivo di incoraggiare i lavoratori a segnalare gli illeciti di cui vengono a conoscenza nell'ambito del rapporto di lavoro, garantendo loro una tutela efficace<sup>4</sup>. L'importanza rivoluzionaria di tale riforma, oltre che nelle innovazioni apportate in

---

<sup>1</sup> J.R. BECK, *The False Claims Act and the English Eradication of qui tam Legislation*, in *North Carolina Law Review*, 3, 2000, 541 e ss.; CAMERA DEI DEPUTATI, *La protezione degli autori di segnalazione di reati o irregolarità nell'interesse pubblico in Francia e nel Regno Unito*, in *Note Informative Sintetiche*, 2015, 21/I.

<sup>2</sup> E. FIATA, *La tutela del whistleblower nel pubblico impiego dopo la l. n. 179/2017*, in *Il Lavoro nelle Pubbliche Amministrazioni*, 1, 2018, 60 e ss.

<sup>3</sup> M. TARTAGLIONE, *Il "whistleblowing" nel settore pubblico. I meccanismi di tutela del dipendente che segnala illeciti*, in F. CERIONI, V. SARCONI (a cura di), *Legislazione anticorruzione e responsabilità nella pubblica amministrazione*, Milano, 2019, 344.

<sup>4</sup> E. FIATA, *op. cit.*, 62.

ambito pubblico e nel fatto di aver introdotto, per la prima volta in Italia, una tutela anche per il settore privato<sup>5</sup>, risiede nell'aver radicato una “*coscienza sociale*”<sup>6</sup> all'interno dei luoghi di lavoro.

È evidente, dunque, l'ampliamento di significato che la segnalazione ha subito a seguito della riforma del 2017, assurgendo a presidio della fiducia e della trasparenza nei rapporti di lavoro. Il *whistleblowing* è divenuto, infatti, espressione di una forma evoluta di funzione civica, tanto è vero che taluni autori hanno parlato di un dovere di “solidarietà sociale”<sup>7</sup>, interpretando la segnalazione come una vera e propria funzione civica, con la conseguenza che si è ritenuta superflua – quanto meno nell'ordinamento italiano – l'attivazione di meccanismi premiali: si è sostenuto, infatti, che gli incentivi in favore dei denunciati possano indurli a ricorrere allo strumento al solo scopo di ottenere indebiti vantaggi.

Sebbene la normativa riformata dalla legge del 2017 rappresenti, in concreto, il risultato degli input di matrice sovranazionale, avendo infatti contribuito alla realizzazione di una dimensione europea ed internazionale dell'istituto in esame<sup>8</sup>, non può parimenti dirsi che essa abbia consolidato la tanto ambita cultura della legalità all'interno degli enti pubblici e privati. Per porre rimedio a una siffatta situazione e per superare la tradizionale percezione negativa attribuita alla figura del *whistleblower*, si è pertanto reso necessario un approccio alternativo volto a forzare le resistenze socioculturali che neutralizzano l'efficacia del fenomeno. L'informante non è un delatore, bensì un lavoratore che, per il bene dell'azienda, segnala le irregolarità di cui è venuto a conoscenza e, per questa ragione, deve essere inteso come colui che svolge una fondamentale funzione civica.

La recente riforma del 2023, introdotta dal d.lgs. n. 24, ha abrogato l'intera normativa preesistente, apportando modifiche assai rilevanti in materia di *whistleblowing* e dando così finalmente attuazione alla Direttiva UE 2019/1937. Ciò ha permesso, in

---

<sup>5</sup> La debolezza della disciplina del settore privato, rispetto al pubblico impiego, è dimostrata, come già evidenziato nel Cap. 1, § 4.3, da una maggiore noncuranza da parte del legislatore nazionale per la legalità all'interno di società ed enti privati; sul punto, si veda G. VARRASO, M. CORTI, *Whistleblowing*, in D. CASTRONUOVO, G. DE SIMONE, E. GINEVRA, A. LIONZO, D. NEGRI, G. VARRASO (a cura di), *Compliance. Responsabilità da reato degli enti collettivi*, Milano, 2019, 1741.

<sup>6</sup> Cass. sez. lav. 24 giugno 2016, n. 13149, in *Foro Italiano*, 12, 2016, 3925.

<sup>7</sup> S.M. CORSO, *Segnalazione di illeciti e organizzazioni di lavoro. Pubblico e privato nella disciplina del whistleblowing*, Torino, 2020, 168.

<sup>8</sup> *Id.*, 324.

particolare, di superare il “doppio binario di azione” che caratterizzava il previgente assetto attraverso la previsione di un sistema unitario di tutela dei segnalanti esteso tanto al settore pubblico quanto a quello privato.

L’efficacia, però, della nuova disciplina dipende, in larga parte, dalla capacità degli enti di tradurre il dettato normativo in pratiche aziendali benevole e virtuose finalizzate, oltreché alla prevenzione e al contrasto delle condotte illecite lesive dell’integrità delle amministrazioni, anche alla responsabilizzazione di queste ultime. A tal proposito, si reputa dunque necessario un coinvolgimento diretto anche dei soggetti privati, chiamati oggi a distinguersi sul mercato non soltanto per la loro competitività a livello economico, ma anche per la capacità di adottare comportamenti etici e per la salvaguardia della propria immagine e credibilità<sup>9</sup>. In siffatta ottica, dunque, che il *whistleblowing* non si esaurisce più nella semplice denuncia degli illeciti e delle irregolarità, assumendo le vesti invece di mezzo necessario e fondamentale ai fini del miglioramento della qualità organizzativa, della trasparenza dei procedimenti e, più in generale, del benessere lavorativo.

Il presente lavoro di ricerca ha, pertanto, inteso mettere in luce il ruolo innovativo del fenomeno nell’ottica rivoluzionaria di promozione del benessere organizzativo all’interno delle realtà aziendali. A tale scopo, l’analisi condotta lungo i tre capitoli – a partire dalle origini dello strumento nei sistemi di *common law* al suo recepimento in Italia, sino alla riforma del 2023, per poi passare all’esame dei concetti di collaborazione e di *well-being* nei contesti lavorativi – ha permesso di esplorare la dimensione partecipativa quale condizione imprescindibile ai fini del raggiungimento di una cultura aziendale orientata alla salute come valore organizzativo primario. Del resto, il coinvolgimento dei prestatori di lavoro, che può essere esternato sia indirettamente, attraverso la rappresentanza del sindacato, sia direttamente, mediante l’azione attiva degli individui<sup>10</sup>, non soltanto contribuisce all’attuazione delle tutele, ma ne costituisce il presupposto di effettività.

---

<sup>9</sup> M. MAGRI, *La direttiva europea sul whistleblowing e la sua trasposizione nell’ordinamento italiano*, in *Istituzioni del Federalismo*, 3, 2022, 586 e ss.

<sup>10</sup> Di ciò si è occupata A. ALAIMO, *I nuovi termini del discorso giuridico sulla partecipazione dei lavoratori. Partecipazione organizzativa e diretta versus partecipazione indiretta: per una dialettica senza contrapposizione*, in *Biblioteca '20 Maggio'*, 1, 2024, 33 e ss., nella parte in cui si focalizza sull’avvento della tecnologia digitale ed il ruolo che la partecipazione organizzativa può assumere in un contesto lavorativo caratterizzato da costanti mutamenti sociali, culturali, economici, tecnici e digitali.

La partecipazione dei lavoratori, da intendere, quindi, come mera possibilità per questi ultimi di prendere parte ai processi decisionali e di concorrere così all'individuazione delle problematiche organizzative, rappresenta orbene la condizione perché il *whistleblowing* possa esplicare appieno la propria funzione preventiva e migliorativa. Solo laddove i lavoratori si sentano effettivamente liberi di esprimersi apertamente, anche in maniera critica, sulle questioni relative a un determinato ente potranno sentirsi realmente parte dello stesso e, dunque, agire nel suo stesso interesse.

Alla luce di ciò, è pertanto evidente il nesso profondo tra la partecipazione dei lavoratori e il benessere organizzativo, posto che quest'ultimo non può essere assicurato esclusivamente da norme o pratiche aziendali isolate e teoriche, che non sempre infatti vengono rispettate: ciò che occorre, ai fini del suo raggiungimento, è infatti la cooperazione e la fiducia reciproca, i quali nascono necessariamente in contesti partecipativi, in cui la voce del lavoratore è percepita non tanto come minaccia, quanto piuttosto come mezzo di crescita e innovazione<sup>11</sup>.

Ne consegue, pertanto, un modello di "*impresa partecipata*"<sup>12</sup>, nella quale il lavoratore è, al tempo stesso, destinatario delle misure e delle scelte organizzative ma anche soggetto attivo, potendo intervenire per l'attuazione e il controllo delle norme attraverso lo strumento del *whistleblowing*.

Può dirsi, quindi, che la promozione del benessere rappresenta sia un effetto o una conseguenza dell'utilizzo di tale istituto, sia uno dei presupposti necessari per il miglioramento della qualità del lavoro. Solamente in un ambiente equo, salubre e virtuoso, in cui i principi di trasparenza e correttezza risultino integralmente rispettati, il potenziale *whistleblower* sarà realmente intenzionato a partecipare e, dunque, propenso ad esporsi attraverso la segnalazione; contrariamente, in caso di luoghi di lavoro malsani, caratterizzati da diffidenza e sospetto, lo disincentiveranno dal segnalare, per timore di subire atti ritorsivi o discriminatori<sup>13</sup>.

Tuttavia, seppure il d.lgs. n. 24/2023, simboleggi un importantissimo traguardo per il radicamento del fenomeno all'interno dell'ordinamento italiano, non può

---

<sup>11</sup> G. RUSCONI, *Come creare un ambiente di lavoro felice e produttivo*, in [www.ilsole24ore.com](http://www.ilsole24ore.com), 2024.

<sup>12</sup> A. ALAIMO, *op. cit.*, 34.

<sup>13</sup> M.G. PACILLI, G. SANT, I. GIOVANNELLI, S. PAGLIARO, S. SACCHI, M. BRAMBILLA, F. SPACCATINI, *La denuncia delle condotte illecite in ambito organizzativo: una rassegna sul fenomeno del whistleblowing*, in *Psicologia sociale*, 3, 2020, 391.

certamente dirsi compiuta. L'attuale disciplina risente, infatti, di una visione prevalentemente difensiva e prescrittiva, indirizzata alla prevenzione del rischio e al contrasto delle condotte fraudolente, piuttosto che allo sviluppo di ambienti di lavoro benevoli e virtuosi. Non mancano, infatti, ostacoli allo sviluppo del sistema di *whistleblowing* in un'ottica di promozione del benessere organizzativo; tra questi spiccano, invero, la persistente diffidenza culturale nei confronti dello strumento, inteso ancora oggi come atto lesivo dell'obbligo di fiducia *ex art. 2105 c.c.*, ed anche la disomogeneità applicativa delle norme e la scarsità delle risorse e competenze<sup>14</sup>.

Ciò determina una evidente paralisi dell'intero sistema, per la quale si rivela imprescindibile un cambio di paradigma, che vada direttamente a promuovere il *whistleblowing* quale forma di partecipazione etica dei dipendenti all'attività di impresa e come valore condiviso. A tale scopo, ad esempio, gli enti potrebbero includere lo strumento nei percorsi formativi interni, nei codici di comportamento, ed anche nei sistemi di valutazione della *performance*; anche la contrattazione collettiva potrebbe, a sua volta, contribuire in tal senso attraverso, in particolare, l'enucleazione di modelli di gestione in cui il meccanismo di divulgazione delle notizie concorra nel consolidamento di un rapporto di fiducia sempre più solido tra azienda-datrice di lavoro e personale.

Si inserisce in questo quadro, inoltre, la questione inerente agli incentivi economici in favore dei *whistleblowers*. L'attuale impianto normativo italiano si limita, infatti, a predisporre misure difensive e di sostegno, senza però contemplare forme di ricompensa, ad esempio di tipo economico, come invece avviene in altri ordinamenti. In siffatti sistemi, infatti, la previsione di meccanismi premiali ha dimostrato una significativa efficacia non solo nel favorire l'afflusso di denunce, ma anche nel costruire un clima aziendale improntato alla collaborazione e alla responsabilità condivisa<sup>15</sup>:

---

<sup>14</sup> Seppure il tema sia già stato oggetto di approfondita discussione nel Cap. 2, § 8, basti qui ricordare, ad esempio, che la pluralità di canali e modalità di segnalazione prevista dalla riforma del 2023 ha determinato un incremento delle difficoltà gestionali, in particolare per gli enti di modeste dimensioni, che sovente non dispongono di risorse economiche, tecniche ed umane adeguate ai fini del rispetto delle numerose prescrizioni di legge; o, ancora, all'affidamento ad un unico soggetto, l'ANAC, del sistema sanzionatorio: se è pur vero che la centralizzazione di detto potere consente di garantire uniformità applicativa e competenza tecnica, emergono dubbi circa la reale capacità operativa dell'Autorità nel far fronte a un volume potenzialmente elevato di segnalazioni e violazioni, svolgendo essa anche il ruolo di ricevente delle segnalazioni esterne e di presidio dell'intero sistema di *whistleblowing*.

<sup>15</sup> L. MORGIA, *Whistleblowing e incentivi economici: un'analisi comparata*, in *Lavoro Diritti Europa*, 1, 2024, 4.

d'altronde, un sistema realmente efficiente non può fondarsi esclusivamente sul timore delle sanzioni, dovendo invece essere capace di generare fiducia e senso di appartenenza, favorendo la partecipazione attiva degli individui alla vita dell'ente.

Il presente lavoro di ricerca ha, tuttavia, incontrato limiti oggettivi. Anzitutto, sebbene i singoli temi trattati – segnalazione, partecipazione dei lavoratori e benessere organizzativo – siano stati tutti oggetto di innumerevoli studi ed approfondimenti in particolare da parte degli studiosi, non è stata ad oggi rinvenuta alcuna pubblicazione che analizzi il ruolo del *whistleblowing* quale strumento di partecipazione e di benessere: mancano, infatti, indicatori concreti capaci di misurare in modo oggettivo la relazione tra il fenomeno e il benessere dei lavoratori. Il rischio è, pertanto, che la lettura evolutiva proposta rimanga confinata nel pensiero teorico, senza incidere concretamente sulle scelte strategiche degli enti.

Per questo motivo, l'auspicio è che, nel breve termine, non solo il legislatore italiano vada ad integrare l'attuale disciplina, al fine di ovviare alle criticità applicative evidenziate, ma pure che gli studiosi avviino percorsi di ricerca volti a riconoscere l'istituto come vero e proprio atto "civico" non solo a presidio della legalità, ma orientato alla promozione del benessere organizzativo.

## BIBLIOGRAFIA E SITOGRAFIA

- A. ALESSANDRI, *Riflessioni penalistiche sulla nuova disciplina*, in A. ALESSANDRI (a cura di), *La responsabilità amministrativa degli enti*, Milano, 2002.
- A. ALAIMO, *I nuovi termini del discorso giuridico sulla partecipazione dei lavoratori. Partecipazione organizzativa e diretta versus partecipazione indiretta: per una dialettica senza contrapposizione*, in *Biblioteca '20 Maggio'*, 1, 2024.
- E. ANDREIS, *Towards common minimum standards for whistleblower protection across the EU*, in *European Papers*, 4, 2019.
- L. ANGELINI, *Dalla species al genus (o viceversa). Note sull'obbligo di valutazione dello stress lavoro-correlato e dei rischi psico-sociali*, in *I Working papers di Olympus*, 31, 2014.
- P.H. ANTONMATTEI, P. VIVIEN, *Chartes d'éthique, alerte professionnelle et droit du travail français: état des lieux et perspectives*, in *Droit social*, 5, 2007.
- G. ARMONE, *Whistleblowing e direttiva 1937/2019/UE: questioni lavoristiche e non*, in *Diritti Lavori Mercati*, 3, 2021.
- A. ASNAGHI, *Whistleblowing e co: cultura della responsabilità o cultura del sospetto?*, in *Lavoro Diritti Europa*, 3, 2023.
- F. AVALLONE, M. BONARETTI, *Benessere organizzativo. Per migliorare la qualità del lavoro nelle amministrazioni pubbliche*, Roma, 2003.
- F. AVANZI, *Obbligo di fedeltà: concezione allargata e condotta del lavoratore*, in *Diritto e Pratica del Lavoro*, 37, 2022.
- F. BACCHINI, *Sicurezza (del lavoro) e organizzazione (aziendale)*, in *I Working papers di Olympus*, 28, 2013.
- F. R. BADANO, *Il "whistleblowing", strumento di partecipazione civica (I)*, in [www.fiscooggi.it](http://www.fiscooggi.it), 2015.
- F. BALDI, *Ius resistentiae: la linea di demarcazione tra i doveri di diligenza e obbedienza contrattuale*, 9, 2016.
- E.J. BALLAN, *Protecting Whistleblowing (and Not Just Whistleblowers)*, in *Michigan Law Review*, 3, 2017.
- M. BANI, *Gli obblighi di informazione. Ambito di applicazione delle norme*, in M. BIASI, F. ROTONDI (a cura di), *Il Decreto trasparenza: risvolti applicativi dopo il Decreto lavoro*, Milano, 2023.

- L. BARBIERI, E. SANTINI, L. BATTARINO, *Whistleblowing: sistema di protezione delle persone, obblighi e procedure*, in *Diritto e Pratica del Lavoro*, 17, 2023.
- L. BARBIERI, A. MAMPRIN, *Whistleblowing: Linee guida di Anac*, in *Diritto e Pratica del Lavoro*, 32-33, 2023.
- P. BARDASI, A. FABBRI, “Whistleblower”: *da un nuovo istituto giuridico ad un nuovo modello di comportamento*, in *Sanità Pubblica e Privata*, 1, 2019.
- M.A. BARTOLUCCI, *Per chi suona il fischiotto? Qualche nota sul c.d. paradosso del whistleblowing tra “autore” e “osservatore” in “ambito 231”*, in *Giurisprudenza Penale Web*, 1-bis, 2021.
- V. BARZOTTI, *La partecipazione dei lavoratori agli utili d'impresa, una legge tradita per una contropartita?*, in *Lavoro Diritti Europa*, 2, 2025.
- F. BASENGHI, L. DI STEFANO, A. RUSSO, I. SENATORI, *Le politiche del lavoro della XVIII Legislatura: dal Decreto Dignità alla gestione dell'emergenza Covid-19*, Torino, 2020.
- J.R. BECK, *The False Claims Act and the English Eradication of qui tam Legislation*, in *North Carolina Law Review*, 3/2000.
- A. BELSITO, *Il procedimento disciplinare nel lavoro privato e nel pubblico impiego*, Milano 2024.
- L. BERETTA, *Whistleblowing: i nuovi obblighi*, in *Lavoro Diritti Europa*, 1, 2024.
- A. BERNARDI, M. VILLANI, *Whistleblowing: l'ANAC ridefinisce gli standard*, in [www.ntplusdiritto.ilsole24ore.com](http://www.ntplusdiritto.ilsole24ore.com), 2026.
- F. BIANCOTTI, *Whistleblowing*, in *Pratica Lavoro*, 15, 2023.
- P. BIAVATI, *Argomenti di diritto processuale civile*, Bologna, 2020.
- J. BIGUS, C. MOMSEN, *Whistleblowing: Legal Provisions, Theory and Empirical Evidence*, in *KriPoZ*, 4, 2023.
- L. BISIO, N. LUBELLO, *Il Whistleblowing nella PA alla luce delle novità del D.lgs. n. 24/2023*, in *Azienditalia*, 5, 2023.
- N.S. BODAY, D. CAMPESAN, A. PAVIN, C. VALENTI, *The concept of “well-being” in (and outside) the workplace*, in *Diritto della Sicurezza sul Lavoro*, 1, 2024.
- E. BOGHETICH, *Riflessione sul processo del lavoro*, in *Lavoro Diritti Europa*, 1, 2022.

- O. BONARDI, *L'obbligo di fedeltà e il patto di non concorrenza*, in C. CESTER (a cura di), *Il rapporto di lavoro subordinato: costituzione e svolgimento, Tomo II*, in *Il Diritto del lavoro*, diretto da F. CARINCI, Torino, 2007.
- O. BONARDI, *Oltre lo stress: i nuovi rischi e la loro valutazione globale*, in *Lavoro e diritto*, 2, 2012.
- M. BONAZZI, M. PEDRONI, *Ascendenze teoriche*, in F. NICOLICCHIA (a cura di), *Etica aziendale e prevenzione del rischio reato. Una prospettiva interdisciplinare sul 'whistleblowing' riformato*, Napoli, 2023.
- A. BONTEMPELLI, *Il whistleblowing tra diritto di critica e obbligo di fedeltà del lavoratore*, in A. DELLA BELLA e S. ZORZETTO (a cura di), *Whistleblowing e prevenzione dell'illegalità: atti del I Convegno annuale del Dipartimento di scienze giuridiche Cesare Beccaria, Milano, 18-19 novembre 2019*, Milano, 2020.
- A. BOSCATI, *Il whistleblowing tra diritto di critica e obbligo di fedeltà del lavoratore*, in A. DELLA BELLA e S. ZORZETTO (a cura di), *Whistleblowing e prevenzione dell'illegalità: atti del I convegno annuale del Dipartimento di scienze giuridiche Cesare Beccaria, Milano, 18-19 novembre 2019*, Milano, 2020.
- A. BOSCATI, *La disciplina del whistleblowing nel settore pubblico nella prospettiva dell'attuazione della direttiva comunitaria*, in *Argomenti di Diritto del Lavoro*, 3, 2020.
- G. BULGARINI D'ELCI, *Contrasti sul lavoro esclusi dal whistleblowing*, in *Il Sole 24 Ore*, 37, 25 febbraio 2025.
- S. BUOSO, *Definire e qualificare il benessere organizzativo*, in *Diritto della Sicurezza sul Lavoro*, 1, 2019.
- E. BUSUITO, M.E. PORCARO, A. SILVERIO, *La nuova disciplina del whistleblowing*, Milano, 2023.
- F. BUTERA, *Le scienze dell'organizzazione per superare controversie e per avviare programmi di cambiamento organizzativo*, in *Studi organizzativi*, 1, 2024.
- A. CACCHIARELLI, *La nuova disciplina legislativa del whistleblowing di cui al d.lgs. 10 marzo 2023, 24*, in *Responsabilità amministrativa delle società e degli enti*, 3, 2023.
- M.V. CACCIOLA, *Ambito di applicazione oggettivo* in R. TORINO, E.M. TRIPODI (a cura di), *Il whistleblowing. Guida al d.lgs. 10 marzo 2023, n. 24*, Pisa, 2023.
- I. CAIRO, *Il diritto di critica del lavoratore*, in *Variazioni su Temi di Diritto del Lavoro*, 1, 2017.
- L. CALAFÀ, *Il diritto del lavoro e il rischio psico-sociale (e organizzativo) in Italia*, in *Lavoro e diritto*, 2, 2012.

- CAMERA DEI DEPUTATI, *La protezione degli autori di segnalazione di reati o irregolarità nell'interesse pubblico in Francia e nel Regno Unito*, in *Note Informative Sintetiche*, 21/I, 2015.
- P. CAMPANELLA, *Benessere al lavoro, produttività dell'impresa, partecipazione dei lavoratori in tempo di crisi*, in *I Working Papers di Olympus*, 31, 2014.
- G.F. CAMPOBASSO, *Diritto commerciale 1. Diritto dell'impresa*, Milano, 2022.
- R. CANTONE, *La tutela del whistleblower: l'art. 54-bis del d.lgs. n. 165/2001 (art. 1, comma 51)*, in B.G. MATTARELLA, M. PELLISSERO (a cura di), *La legge anticorruzione: prevenzione e repressione della corruzione*, Torino, 2013.
- U. CARABELLI, *Organizzazione del lavoro e professionalità: una riflessione su contratto di lavoro e post-taylorismo*, in *Biblioteca '20 Maggio'*, 1, 2003.
- G. CARDINALE, *Whistleblowing: tra discipline di settore e interventi di riforma*, in *Giurisprudenza Penale Web*, 6, 2018.
- M. CARTERI, *Benessere organizzativo ed efficienza nel lavoro pubblico*, in *Massimario di giurisprudenza del lavoro*, 4, 2024.
- B. CARUSO, *Tra lasciati e rovine della pandemia: più o meno smart working?*, in *Rivista Italiana di Diritto del Lavoro*, 2, 2020.
- E. CAVALLON, *Il ruolo e le funzioni di ANAC*, in R. TORINO, E.M. TRIPODI (a cura di), *Il whistleblowing. Guida al d.lgs. 10 marzo 2023, n. 24*, Pisa, 2023.
- A. CECCHERINI, *L'organismo di vigilanza e la piccola impresa nel D.Lgs. n. 231/2001*, in *Le Società*, 2, 2010.
- A. CESSARI, *L'obbligo di fedeltà nel rapporto di lavoro*, Milano, 1982.
- T. CHANDOLA, *Stress at work*, Londra, 2010.
- C. COCUZZA, *Adempimenti antiriciclaggio*, Milano, 2020.
- F. CONSORTE, *La lucha contra la ilegalidad en el marco de la colaboración público-privada en Italia, con especial mención a la prevención de la corrupción a través de la organización empresarial y del whistleblowing*, in *Estudios Penales Y Criminológicos*, 45, 2024.
- F. CONSORTE, *La nuova disciplina in materia di whistleblowing tra punti di forza e criticità*, in *Responsabilità civile e previdenza*, 2, 2024.

- F. COPPOLA, *Il whistleblowing: la "scommessa etica" dell'anticorruzione*, in *Diritto Penale e Processo*, 4, 2018.
- S.M. CORSO, *La collaborazione del lavoratore all'accertamento di illeciti tributari endoaziendali (c.d. whistleblowing)*, in *Corriere Tributario*, 3, 2020.
- S.M. CORSO, *La Direttiva UE 2019/1937 sul whistleblowing e le possibili ricadute sul diritto interno*, in *Il Lavoro nella giurisprudenza*, 6, 2020.
- S.M. CORSO, *Lavoro e processo penale*, Milano, 2018.
- S.M. CORSO, *Segnalazione di illeciti e organizzazioni di lavoro. Pubblico e privato nella disciplina del whistleblowing*, Torino, 2020.
- M. CORTI, A. SARTORI, *Il decreto lavoro 2023: una nuova manutenzione, senza risoluzione. La nuova disciplina di tutela dei whistleblower*, in *Rivista Italiana di Diritto del Lavoro*, 3, 2023.
- M. CORTI, *Intelligenza artificiale e partecipazione dei lavoratori. Per un nuovo umanesimo del lavoro*, in *Diritto delle Relazioni Industriali*, 3, 2024.
- G. COSSU, *Comunicare con il whistleblower. Il ruolo dell'ANAC*, in V.M. DONINI (a cura di), *Whistleblowing e cultura dell'integrità: riflessioni di istituzioni e società civile per una nuova narrazione*, Roma, 2023.
- G. COSSU, *Il diritto a segnalare: la nuova normativa in materia di whistleblowing: il Decreto Legislativo 10 marzo 2023, n. 24*, in *Lavoro Diritti Europa*, 2, 2023.
- G. COSSU, L. VALLI, *Il whistleblowing: dalla Direttiva 1937/2019 al Decreto Legislativo 24/2023*, in *Federalismi.it*, 19, 2023.
- L. COUTURIER SADGUI, *New French Whistleblowing Law: The Transposition of the EU Directive*, in [www.integrityline.com](http://www.integrityline.com), 2023.
- V. CUNEO, *Whistleblowing: l'impianto normativo introdotto dal d. legisl. 10 marzo 2023, n. 24*, in *Studium Iuris*, 3, 2024.
- F. CURI, *La tutela del benessere lavorativo negli enti pubblici e privati*, Torino, 2024.
- F. D'AMORA, *Il whistleblowing dopo la l. n. 179/2017*, Varese, 2019.
- F. D'AMORA, I. ULETTO, *La tutela del segnalante*, in R. TORINO, E.M. TRIPODI (a cura di), *Il whistleblowing. Guida al d.lgs. 10 marzo 2023, n. 24*, Pisa, 2023.

- F. D'AMORA, I. ULETTO, *Le sanzioni ed il risarcimento*, in R. TORINO, E.M. TRIPODI (a cura di), *Il whistleblowing. Guida al d.lgs. 10 marzo 2023, n. 24*, Pisa, 2023.
- G. D'IPPOLITO, *I principi sul corretto trattamento dei dati personali nei provvedimenti del garante in materia di whistleblowing* in M. DONINI (a cura di), *Whistleblowing e cultura dell'integrità: riflessioni di istituzioni e società civile per una nuova narrazione*, Roma, 2023.
- G. DAMIRI, *Il whistleblowing nella più recente legislazione*, in *Lavoro e previdenza oggi*, 1-2, 2024.
- M. DE CURTIS, *Universal health-care coverage in Europe*, in *The Lancet*, 380, 2012.
- N. DELEONARDIS, *Il whistleblower tra interessi e responsabilità nel D.Lgs. n. 24/2023*, in *Il Lavoro nella giurisprudenza*, 1, 2025.
- A. DELLA BELLA, *La direttiva europea sul whistleblowing: come cambia la tutela per chi segnala illeciti nel contesto lavorativo*, in [www.sistemapenale.it](http://www.sistemapenale.it), 2019.
- A. DELLA BELLA, *Il whistleblowing nell'ordinamento italiano: quadro attuale e prospettive per il prossimo futuro*, in *Whistleblowing e prevenzione dell'illegalità. Atti del I convegno annuale del dipartimento di scienze giuridiche "Cesare Beccaria" Milano, 18-19 novembre 2019 a cura di A. DELLA BELLA, S. ZORZETTO*, Milano, 2020.
- L. DE MENECH, M. RUGGIERO, *La partecipazione dei lavoratori alla vita dell'impresa. Verso un nuovo paradigma nella governance aziendale*, in [www.dirittobancario.it](http://www.dirittobancario.it), 2025.
- G. DE RUSSIS, *L'ibridazione funzionale dell'accountability e del whistleblowing nell'ordinamento italiano. Particolarismi giuridici in epoca di integrazione ordinamentale*, in [www.iusinitinere.it](http://www.iusinitinere.it), 2022.
- G. DE SANTIS, *Whistleblowing: esercizio di virtù civica al servizio della compliance*, in *Responsabilità civile e previdenza*, 1, 2024.
- M. DI LULLO, *Responsabilità degli amministratori di società a partecipazione pubblica e giurisdizione della Corte dei Conti: (soltanto) le società "in house" che gestiscono servizi pubblici sono pubbliche amministrazioni?*, in *Foro amministrativo*, 10, 2014.
- V.M. DONINI, *La tutela del whistleblower tra resistenze culturali e criticità legislative*, in *Penale. Diritto e Procedura*, 2022.
- V.M. DONINI, *Il decreto legislativo 24/2023: reale innalzamento delle tutele del whistleblower oppure un'occasione mancata? Un'analisi critica e comparatistica*, in *Lavoro Diritti Europa*, 3, 2024.

V.M. DONINI, V. LOSTORTO, *Introduzione*, in V.M. DONINI (a cura di), *Whistleblowing e cultura dell'integrità: riflessioni di istituzioni e società civile per una nuova narrazione*, Roma, 2023.

V.M. DONINI, *Whistleblowing: atto di eroismo o banalità del bene? Pregiudizi, resistenze e sfide per il futuro*, in V.M. DONINI (a cura di), *Whistleblowing e cultura dell'integrità: riflessioni di istituzioni e società civile per una nuova narrazione*, Roma, 2023.

V. DROSI, *La disciplina del whistleblowing nei settori pubblico e privato*, in *Giurisprudenza penale web*, 9, 2020.

H. EGE, *Oltre il mobbing. Straining, Stalking, Whistleblowing, Smaining e altre forme di conflittualità sul posto di lavoro*, Milano, 2023.

F. EMANUEL, L. BERTOLA, L. COLOMBO, *La valutazione del benessere organizzativo: una integrazione del questionario ANAC (Autorità Nazionale Anticorruzione)*, in *La Medicina del lavoro*, 2, 2018.

P. ESTEBAN, *Alemania y España, países poco seguros para los 'whistleblowers'*, in [www.cincodias.elpais.com](http://www.cincodias.elpais.com), 2021.

A. FEDI, *Sul whistleblowing rischi per le imprese e troppe ambiguità*, in [www.ilsole24ore.com](http://www.ilsole24ore.com), 2021.

L. FEROLA, *La tutela dell'identità personale come chiave di volta del nuovo whistleblowing*, in V.M. DONINI (a cura di), *Whistleblowing e cultura dell'integrità: riflessioni di istituzioni e società civile per una nuova narrazione*, Roma, 2023.

L. FERRAJOLI, *Articolo uno: lavoro e sovranità popolare*, in L. BALDISSARA, M. BATTINI (a cura di), *Lavoro e cittadinanza. Dalla Costituente alla flessibilità: ascesa e declino di un binomio*, Milano, 2017.

L. FERRANTE, G. FRASCHINI, *Misure concrete di sostegno al whistleblower* in M. DONINI (a cura di), *Whistleblowing e cultura dell'integrità: riflessioni di istituzioni e società civile per una nuova narrazione*, Roma, 2023.

V. FERRANTE, *La nozione di lavoro subordinato nella dir. 2019/1152 e nella proposta di direttiva europea rivolta a tutelare i lavoratori "delle piattaforme"*, in *Biblioteca '20 Maggio'*, 1, 2022.

V. FERRANTE, *Novità per il settore pubblico e privato in tema di whistleblowing*, in *Rivista Labor*, 2, 2018.

P. FERRARI, *Trasparenza e rapporti di lavoro dopo il D.Lgs. n. 104 del 2022. Decreto trasparenza e rapporti di lavoro: uno sguardo d'insieme*, in *Giurisprudenza italiana*, 7, 2024.

- F. FERRARO, *L'etica del whistleblowing tra impresa privata e pubblica amministrazione*, in *Whistleblowing e prevenzione dell'illegalità: atti del 1. Convegno annuale del Dipartimento di scienze giuridiche Cesare Beccaria, Milano, 18-19 novembre 2019* a cura di A. DELLA BELLA, S. ZORZETTO, Milano, 2020.
- E. FIATA, *La denuncia penale del lavoratore tra diritto di critica e obbligo di fedeltà*, in *Giurisprudenza italiana*, 3, 2017.
- E. FIATA, *La tutela del whistleblower nel pubblico impiego dopo la l. n. 179/2017*, in *Il Lavoro nelle Pubbliche Amministrazioni*, 1, 2018.
- C. FOSSATI, *La disciplina unitaria contenuta nel D.lgs. n. 24/2023*, in L. DAFFRA, C. FOSSATI, M. PALLINI, L. PANCIOLOLI, F. TOFACCHI (a cura di), *La disciplina del whistleblowing. Risvolti giuslavoristici, penalistici e di protezione dei dati*, Milano, 2024.
- F. FRACCAROLI, I. BARBIERI, *Le ricadute del "lavoro povero" sul benessere della persona e delle organizzazioni*, in *Lavoro e diritto*, 1, 2019.
- F. FRACCAROLI, M. DEPOLO, *Salute psicologica e lavoro: fattori di rischio occupazionale e organizzativo*, in *Giornale di Diritto del Lavoro e di Relazioni Industriali*, 4, 2017.
- G. FRASCHINI, *I canali di segnalazione esterna*, in D. TAMBASCO (a cura di), *La nuova disciplina del whistleblowing dopo il D.lgs. n. 24/2023*, Milano, 2023.
- G. FRASCHINI, *I canali di segnalazione interna*, in D. TAMBASCO (a cura di), *La nuova disciplina del whistleblowing dopo il D.lgs. n. 24/2023*, Milano, 2023.
- G. FRASCHINI, *Le sanzioni*, in D. TAMBASCO (a cura di), *La nuova disciplina del whistleblowing dopo il D.lgs. n. 24/2023*, Milano, 2023.
- G. FRASCHINI, D. TAMBASCO, *Tutela della riservatezza*, in D. TAMBASCO (a cura di), *La nuova disciplina del whistleblowing dopo il D.lgs. n. 24/2023*, Milano, 2023.
- G. FRASCHINI, *Obbligo di riservatezza*, in D. TAMBASCO (a cura di), *La nuova disciplina del whistleblowing dopo il D.lgs. n. 24/2023*, Milano, 2023.
- M. FREDIANI, *La delazione protetta quale diritto-dovere alla segnalazione d'allarme*, in *Il lavoro nella giurisprudenza*, 3, 2018.
- A. FRIGNANI, *Whistleblowing: finalmente una legge generale ad hoc. Luci e ombre*, in *Diritto ed economia dell'impresa*, 3, 2018, 463.

- G. FROSECCHI, *L'obbligo di sicurezza*, in W. CHIAROMONTE, M.P. MONACO, M.L. VALLAURI (a cura di), *Elementi di diritto del lavoro*, Torino, 2023.
- A. GABRIELE, *La cedevole tutela del diritto alla riservatezza del whistleblower in ambito processuale* (nota a Cassazione penale, sez. VI, 27 febbraio 2018, n. 9047), in *Il Lavoro nelle Pubbliche Amministrazioni*, 2, 2019.
- L. GALANTINO, *Diritto del lavoro*, Torino, 2021.
- G. GARGANO, *La "cultura del whistleblower" quale strumento di emersione dei profili decisionali della pubblica amministrazione*, in *Federalismi.it*, 1, 2016.
- R. GAROFOLI, *La corruzione in Italia. Per una politica di prevenzione. Analisi del fenomeno, profili internazionali e proposte di riforma*, 2012.
- M. GENDUSA, D. DI MAIO, *Il whistleblowing è legge: introdotto nella 231/01 il provvedimento che impone l'adozione di un sistema interno di segnalazione delle violazioni*, in [www.dirittobancario.it](http://www.dirittobancario.it), 2017.
- S. GERDEMANN, N. COLNERIC, *The EU Whistleblower Directive and its Transposition: Part 1*, in *European Labour Law Journal*, 12 (2), 2021.
- S. GERDEMANN, N. COLNERIC, *The EU Whistleblower Directive and its Transposition: Part 2*, in *European Labour Law Journal*, 12 (3), 2021.
- P. GHINI, *L'utilizzo di un sistema di whistleblowing quale ausilio nella prevenzione delle frodi e dei reati*, in *La Responsabilità amministrativa delle società e degli enti*, 4, 2010, 201.
- L. GIANNINI, *Decreto Trasparenza: i nuovi obblighi per i datori di lavoro e le ricadute sulla privacy*, in [www.agendadigitale.eu](http://www.agendadigitale.eu), 2022.
- G. GIRARDI, *Quando è configurabile il comportamento "mobilizzante" del datore di lavoro – Il commento*, in *Il lavoro nella Giurisprudenza*, 12, 2008.
- H.P. GLENN, *Tradizioni giuridiche del mondo. La sostenibilità della differenza*, Bologna, 2011.
- E. GRAGNOLI, *L'informazione nel rapporto di lavoro*, Torino, 1996.
- G. GRASSO, A. RIPEPI, *Il whistleblowing: un istituto in evoluzione nel disegno (dai tratti incerti) del legislatore*, in *Giurisprudenza Penale Web*, 7-8, 2023.
- P. GRELLA, L. BERETTA, *Whistleblowing: le problematiche applicative della nuova disciplina*, 2024, in [www.dirittobancario.it](http://www.dirittobancario.it).

- P. ICHINO, *La partecipazione dei lavoratori nell'impresa. Le ragioni di un ritardo*, in *Rivista Italiana di Diritto del Lavoro*, 1, 2013.
- G. IMPELLIZZERI, *La cosiddetta "partecipazione organizzativa": un primo bilancio a cinque anni dal Patto per la fabbrica*, in *Relazioni Industriali e Risorse Umane*, 4, 2023.
- R. INGRASSIA, *Il whistle-blowing come strumento di controllo interno delle organizzazioni*, in *Studi organizzativi*, 2, 2009.
- O. IPPOLITI, *Principali teorie organizzative*, in E. COLÌ, O. IPPOLITI (a cura di), *Il benessere, il clima e la cultura delle organizzazioni: significati ed evoluzione in letteratura*, Roma, 2012.
- P.B. JUBB, *Whistleblowing: A restrictive definition and interpretation*, in *Journal of business ethics*, 21, 1999.
- F. KAIN, *Whistleblowing and labour law: The Whistleblower Directive - development, content and obstacles*, in *Italian Labour Law e-Journal*, 2, 2020.
- M. KAPTEIN, *Developing and Testing a Measure for the Ethical Culture of Organizations: The Corporate Ethical Virtues Model*, in *Journal of Organizational Behaviour*, 10, 2008.
- S. LAFORGIA, *Tutela della salute e sicurezza, benessere dei lavoratori e legalità: interconnessioni organizzative e giuridiche*, in *Diritto della Sicurezza sul Lavoro*, 1, 2016.
- F. LALLI, *Whistleblowing: novità e difficoltà interpretative della nuova disciplina*, in [www.agendadigitale.eu](http://www.agendadigitale.eu), 2023.
- M. LAMBROU, *Il fenomeno del whistleblowing in Italia*, in *Pratica Lavoro*, 2, 2021.
- A. LANZARA, *Il carattere determinante del motivo oggettivo nell'indagine sulla natura ritorsiva del licenziamento* (nota a Cass., 25 gennaio 2021, n. 1514), in *IUS lavoro*, 2021.
- E. LA ROSA, *Corruzione privata e diritto penale. Uno studio sulla concorrenza come bene giuridico*, Torino, 2018.
- J.S. LARSON, *The World Health Organization's definition of health: Social versus spiritual health*, in *Social Indicators Research*, 38, 1996.
- A. LASSANDARI, *Il licenziamento discriminatorio*, in S. MAINARDI (a cura di), *Il rapporto individuale di lavoro: estinzione e garanzie dei diritti*, Torino, 2007.

- C. LAZZARI, *A proposito di MOG e salute: recensione a F. Curi, la tutela del benessere lavorativo negli enti pubblici e privati*, Torino, Giappichelli, 2024, in *Giornale di diritto del lavoro e delle relazioni industriali*, 1, 2025.
- C. LAZZARI, *Le disfunzioni dell'organizzazione del lavoro: mobbing e dintorni*, in *Diritto della Sicurezza sul Lavoro*, 2, 2018.
- S. LEONARDI, *Ideologie giuridiche e politiche sindacali nel dibattito costituente sulla partecipazione operaia. L'art. 46*, in AA.VV., *I diritti sociali e del lavoro nella Costituzione italiana*, Roma, 2006.
- D.B. LEWIS, *Nineteen years of whistleblowing legislation in the UK: is it time for a more comprehensive approach?*, in *International Journal of Law and Management*, 6, 2017.
- G. LIGUORI, *La disciplina del whistleblowing negli Stati Uniti*, in *La Responsabilità amministrativa delle società e degli enti*, 2, 2014.
- J. LIGUORI, *Il trattamento dei dati personali: gli strumenti*, in R. TORINO, E.M. TRIPODI (a cura di), *Il whistleblowing. Guida al d.lgs. 10 marzo 2023, n. 24*, Pisa, 2023.
- C. LIMITI, *La recente riforma del whistleblowing*, in [www.iusinitinere.it](http://www.iusinitinere.it), 2023.
- F. LISO, *La mobilità del lavoratore in azienda: il quadro legale*, Milano, 1982.
- S. LOGROSCINO, *Considerazioni critiche sui nuovi canali di segnalazione previsti dal D. Lgs. n. 24/2023 in materia di Whistleblowing, con particolare riferimento agli enti del settore privato*, in *Giurisprudenza Penale Web*, 4, 2023.
- F. LORÈ, *Le segnalazioni esterne*, in R. TORINO, E.M. TRIPODI (a cura di), *Il whistleblowing. Guida al d.lgs. 10 marzo 2023, n. 24*, Pisa, 2023.
- K. LOYENS, W. VANDEKERCKHOVE, *Whistleblowing from and International Perspective: A Comparative Analysis of Institutional Arrangements*, in *Administrative Sciences*, 8, 2018.
- F. MANCA, *Whistleblowing: profili di conformità al GDPR*, in [www.iusinitinere.it](http://www.iusinitinere.it), 2022.
- I. MACCANI, *La nuova disciplina del whistleblowing*, Trento, 2024.
- S. MAGAGNOLI, *Il ruolo della giurisprudenza nella definizione delle tutele del whistleblower*, in F. MARINELLI, P. TOMASSETTI (a cura di), *Il diritto di whistleblowing: una lettura lavoristica*, Torino, 2025.
- M. MAGRI, *La direttiva europea sul whistleblowing e la sua trasposizione nell'ordinamento italiano*, in *Istituzioni del Federalismo*, 3, 2022.

- G.F. MANCINI, *La responsabilità contrattuale del prestatore di lavoro*, Milano, 1957.
- R. MARAGA, *La tutela lavoristica del whistleblower tra limiti soggettivi ed oggettivi: brevi riflessioni de iure condito e de iure codendo*, in *Diritto delle Relazioni Industriali*, 1, 2022.
- R. MARAGA, *L'informazione sindacale nell'era dell'IA: verso nuovi spazi di partecipazione dei lavoratori nell'impresa?*, in *Rivista Giuridica AmbienteDiritto.it*, 1, 2025.
- A. MARI, *Benessere organizzativo e qualità percepita: un pensiero laterale per le pubbliche amministrazioni?*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 7, 2004.
- F. MARINELLI, *Il licenziamento discriminatorio e per motivo illecito*, Milano, 2017.
- F. MARINELLI, *Whistleblowing e mobbing: un connubio possibile nel pubblico impiego?*, in *Il Lavoro nelle Pubbliche Amministrazioni*, 4, 2023.
- F. MARINELLI, *Sulle misure di protezione: la disciplina antiritorsiva a tutela del whistleblower*, in F. MARINELLI, P. TOMASSETTI (a cura di), *Il diritto di whistleblowing: una lettura lavoristica*, Torino, 2025.
- M. MARTONE, *La repressione della corruzione e la tutela del whistleblower alla luce della Legge 30 novembre 2017, n. 179*, in *Argomenti di Diritto del Lavoro*, 1, 2018.
- A.F. MASIERO, *La disciplina del whistleblowing alla luce della direttiva 2019/1937/UE. Tra prevenzione dei fenomeni corruttivi e tutela del denunciante*, in *Archivio penale*, 2, 2020.
- E.W. MATHES, *Maslow's Hierarchy of Needs as a Guide for Living*, in *Journal of Human Psychology*, 4, 1981.
- L. MENGONI, *Contratto e rapporto di lavoro nella recente dottrina italiana*, in *Rivista delle società*, X, 1965.
- A. MICIELI, *Il lavoro come strumento di partecipazione democratica. Fondamenti costituzionali e nuove prospettive a partire dalla rivoluzione digitale*, in *Diritto Costituzionale*, 2, 2023.
- A. MICIELI, *L'effettiva partecipazione dei lavoratori nell'articolo 46 della Costituzione*, in *Lavoro Diritti Europa*, 2, 2025.
- MINISTERO DELL'ISTRUZIONE E DEL MERITO, *Benessere organizzativo*, in [www.mim.gov.it](http://www.mim.gov.it).
- S. MOCELLIN, *Il lavoro nel framework del capability approach: l'interpretazione di A. Sen*, in *Lavoro Diritti Europa*, 1, 2023.
- C. MOMSEN, P. BENEDICT, *Limited Protection and No Reward: An Overview of Whistleblowing in Germany*

, in *KriPoZ*, 2, 2020.

M.M. MORELLI, M. ROSI, *Whistleblowing: al via la nuova disciplina tra potenziali criticità e rinnovati quesiti operativi*, in *La Responsabilità amministrativa delle società e degli enti*, 3, 2023.

M. MORETTI, *Dati personali e whistleblowing, la guida completa alla normativa*, in [www.agendadigitale.eu](http://www.agendadigitale.eu), 2025.

L. MORGIA, *Whistleblowing e incentivi economici: un'analisi comparata*, in *Lavoro Diritti Europa*, 1, 2024.

F. MUCCIARELLI, *Il whistleblowing e il contrasto dei reati contro la Pubblica Amministrazione. Note minime fra teoria e prassi*, in *Whistleblowing e prevenzione dell'illegalità. Atti del I convegno annuale del dipartimento di scienze giuridiche "Cesare Beccaria" Milano, 18-19 novembre 2019* a cura di A. DELLA BELLA, S. ZORZETTO, Milano, 2020.

L.C. NATALI, *Whistleblowing fra prevenzione dei reati e privacy*, in *Diritto e Pratica del Lavoro*, 10, 2022.

F. NICOLICCHIA, *Introduzione in Etica aziendale e prevenzione del rischio reato. Una prospettiva interdisciplinare sul 'whistleblowing' riformato* a cura di F. NICOLICCHIA, Napoli, 2023.

G. NICOSIA, *La ricerca della felicità: aspettativa o diritto al benessere nel lavoro pubblico?*, in *Variazioni su Temi di Diritto del Lavoro*, 1, 2022.

P. NOVARO, *Principali criticità della disciplina italiana in materia di "whistleblowing" alla luce della nuova direttiva europea: limitato campo di applicazione e scarsi incentivi*, in *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, 5, 2019.

OECD, *Committing to effective whistleblower protection*, Parigi, 2016.

J. C. ORTIZ-PRADILLO, *La recepción de la cultura del "compliance" y del "whistleblowing" en España*, in *Revista Internacional Consinter de Direito*, XI, 2020.

M.G. PACILLI, *Il whistleblowing nelle organizzazioni: una lettura psicosociale per la sua comprensione e promozione*, in M. DONINI (a cura di), *Whistleblowing e cultura dell'integrità: riflessioni di istituzioni e società civile per una nuova narrazione*, Roma, 2023.

M.G. PACILLI, I. GIOVANNELLI, F. SPACCATINI, S. PAGLIARO, M. BRAMBILLA, M. BARRETO, S. SACCHI, *Heroes or traitors? Perception of whistleblowers depends on the self-relevance of the group being reported*, in *Group Processes & Intergroup Relations*, 7, 2023.

- M.G. PACILLI, G. SANT, I. GIOVANNELLI, S. PAGLIARO, S. SACCHI, M. BRAMBILLA, F. SPACCATINI, *La denuncia delle condotte illecite in ambito organizzativo: una rassegna sul fenomeno del whistleblowing*, in *Psicologia sociale*, 3, 2020.
- C. PALIERO, C. PIERGALLINI, *La colpa di organizzazione*, in *La Responsabilità amministrativa delle società e degli enti*, 2006.
- F. PANARIELLO, *Il ruolo dell'ANAC nel sistema di tutela del segnalante illeciti (o whistleblower) contro le ritorsioni*, in *Rivista Italiana di Diritto del Lavoro*, I, 2024.
- M. PANSARELLA, *Il d.lgs. 24 del 10 marzo 2023 per il recepimento della direttiva sul whistleblowing (prima parte)*, in *La Responsabilità Amministrativa delle Società e degli Enti*, 2, 2023.
- M. PANSARELLA, *Il Whistleblowing*, in D. PIVA (a cura di), *La responsabilità degli enti ex d.lgs. n. 231/2001 tra diritto e processo*, Torino, 2021.
- N. PARISI, *La funzione del whistleblowing nel diritto internazionale ed europeo*, in *Lavoro Diritti Europa*, 2, 2020.
- P. PARISI, *Dubbi amletici sui canali di segnalazione interna di whistleblowing*, in *Rivista di Diritto Amministrativo*, 4, 2024.
- P. PARISI, *La divulgazione pubblica*, in D. TAMBASCO (a cura di), *La nuova disciplina del whistleblowing dopo il D.lgs. n. 24/2023*, Milano, 2023.
- A. PARROTTA, *Anticorruzione e Whistleblowing*, in A. DE VIVO (a cura di), *Compliance integrata: obblighi, strumenti, opportunità per i professionisti*, Milano, 2024.
- A. PARROTTA, *Il whistleblowing in Europa e nel mondo: genesi, caratteristiche e aspetti definatori comuni*, in *Il sistema di segnalazione interna. Il whistleblowing nell'assetto anticorruzione, antiriciclaggio e nella prevenzione da responsabilità degli Enti*, a cura di A. PARROTTA, R. RAZZANTE, Pisa, 2019.
- A. PARROTTA, *Il whistleblowing in Italia in Il sistema di segnalazione interna. Il whistleblowing nell'assetto anticorruzione, antiriciclaggio e nella prevenzione da responsabilità degli Enti* a cura di A. PARROTTA, R. RAZZANTE, Pisa, 2019.
- V. PASQUARELLA, *La disciplina dello stress lavoro-correlato tra fonti europee e nazionali: limiti e criticità*, in *I Working papers di Olympus*, 6, 2012.
- J.M. PEIRÓ, M.W. KOZUSZNIK, I. RODRÍGUEZ-MOLINA, N. TORDERA, *The Happy-Productive Worker Model and Beyond: Patterns of Wellbeing and Performance at Work*, in *International Journal of Environmental Research and Public Health*, 16, 2019.

- M. PELLERINO, G.G. FERLISI, *La verifica preliminare della procedibilità della segnalazione whistleblowing: cosa deve valutare il gestore della segnalazione*, in *Responsabilità amministrativa delle società e degli enti*, 2, 2024.
- M. PERSIANI, *Contratto di lavoro e organizzazione*, Padova, 1966.
- M. PERUZZI, *La prevenzione dei rischi psico-sociali nel diritto dell'Unione europea*, in *Lavoro e diritto*, 2, 2012.
- M. PERUZZI, *La prova del licenziamento ritorsivo nella legge 179/17 sul whistleblowing*, in *Lavoro e diritto*, 1, 2020.
- M. PERUZZI, *Il rapporto tra stress lavoro-correlato e rischi psicosociali nelle fonti uni-europee e interne*, in *I Working papers di Olympus*, 31, 2014.
- M.F. PETRACCIA, *Indeces e delatores nell'antica Roma. Occultiore indicio proditus; in occultas delatus insidias*, in *Erga-Logoi. Rivista di storia, letteratura, diritto e cultura dell'antichità*, 3, 2014.
- A. PIOVESANA, *Il diritto di denuncia del lavoratore tra giurisprudenza e legge* in *Variazioni su Temi di Diritto del Lavoro*, 1, 2019.
- P. PIZZUTI, *Whistleblowing e rapporto di lavoro*, Torino, 2019.
- B. PONTI, *Il rapporto tra cybersicurezza e tutela dei dati personali: sinergie, bilanciamenti e parallelismi*, in *Rivista italiana di informatica e diritto*, 2, 2024.
- M.E. PORCARO, *Le misure di protezione e le sanzioni*, in E. BUSUITO, M.E. PORCARO, A. SILVERIO (a cura di), *La nuova disciplina del whistleblowing*, Milano, 2023.
- F. RAFFAELE, M. MANNA, *L'ambito di applicazione soggettivo*, in R. TORINO, E.M. TRIPODI (a cura di), *Il whistleblowing. Guida al d.lgs. 10 marzo 2023, n. 24*, Pisa, 2023.
- R. RAGUES, *Los denunciantes en el ordenamiento jurídico español: una visión panorámica antes y después de la directiva 2019/1937*, in A. DELLA BELLA e S. ZORZETTO (a cura di), *Whistleblowing e prevenzione dell'illegalità: atti del I Convegno annuale del Dipartimento di scienze giuridiche Cesare Beccaria, Milano 18-19 novembre 2019*, Milano, 2020.
- R. RAZZANTE, *Le principali problematiche applicative*, in A. PARROTTA, R. RAZZANTE (a cura di), *Il sistema di segnalazione interna. Il whistleblowing nell'assetto anticorruzione, antiriciclaggio e nella prevenzione da responsabilità degli Enti*, Pisa, 2019.

- S. RICCI, *I flussi informativi verso e da l'ODV e il whistleblowing*, in S. RICCI, G. VACIAGO (a cura di), *L'organismo di vigilanza nelle società*, Milano, 2023.
- A. RICCIO, *Contratti e modalità di lavoro non standard*, in W. CHIAROMONTE, M.P. MONACO, M.L. VALLAURI (a cura di), *Elementi di diritto del lavoro*, Torino, 2023.
- A. RICCIO, *La segnalazione degli illeciti oltre il d.lgs. 10 marzo 2023, n. 24*, in F. MARINELLI, P. TOMASSETTI (a cura di), *Il diritto di whistleblowing: una lettura lavoristica*, Torino, 2025.
- A. RICCIO, *La tutela del whistleblower in Italia*, in *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*, 1, 2017.
- E. RIIVARI, A.M. LÄMSÄ, *Organizational Ethical Virtues of Innovativeness*, in *Journal of Business Ethics*, 155, 2019.
- S. RODOTÀ, *Privacy, libertà, dignità. Discorso conclusivo della Conferenza internazionale sulla protezione dei dati*, in [www.garanteprivacy.it](http://www.garanteprivacy.it), 2004.
- V. RODRÍGUEZ-RICO ROLDÁN, *The protection of persons who report breaches of law in the Spanish Act 2/2023: strengths and weaknesses in the implementation of the EU Whistleblowing Directive*, in *Variazioni su temi di diritto del lavoro*, 3, 2024.
- T.E. ROMOLOTTI, L. MARRETTA, *Whistleblowing tra 231 e privacy: prime note al d.lgs. n. 24/2023*, in *Responsabilità amministrativa delle società e degli enti*, 2, 2023.
- A. ROSA, *La nuova legge francese sul whistleblowing*, in *Rivista delle società*, 2-3, 2022.
- A. ROSIELLO, D. TAMBASCO, *La "lunga marcia" dello stress lavoro-correlato nella giurisprudenza*, in *Igiene e Sicurezza del Lavoro*, 2, 2023.
- S. ROSSI, *Diritto di critica e obbligo di fedeltà: l'"insussistenza del fatto"*, in *Il Lavoro nella giurisprudenza*, 3, 2017.
- P. RUBECHINI, *Della delazione virtuosa. La segnalazione di illecito quale strumento di protezione dell'interesse generale*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2, 2024.
- M. RUBINI, *La disciplina del whistleblowing: dalle origini (antiche) ai giorni nostri*, in [www.riskcompliance.it](http://www.riskcompliance.it), 2023.
- A. RUGANI, *I profili del whistleblowing alla luce della l. 30 novembre 2017 n. 179*, in *Legislazione penale*, 2018.

- G. RUSCONI, *Come creare un ambiente di lavoro felice e produttivo*, in [www.ilsole24ore.com](http://www.ilsole24ore.com), 2024.
- A.M. RUSSO, *Obblighi di riservatezza*, in R. TORINO, E.M. TRIPODI (a cura di), *Il whistleblowing. Guida al d.lgs. 10 marzo 2023, n. 24*, Pisa, 2023.
- O. RUSSO, *Le sanzioni per la violazione delle norme sulla prevenzione della corruzione e sulla trasparenza: procedimento, natura giuridica ed efficacia*, in *Legislazione anticorruzione e responsabilità nella pubblica amministrazione*, a cura di F. CERIONI, V. SARCONI, Milano, 2019.
- G. SACERDOTI, *La Convenzione OCSE del 1997 e la sua laboriosa attuazione in Italia*, in *Responsabilità d'impresa e strumenti internazionali anticorruzione. Dalla Convenzione OCSE 1997 al Decreto n. 231/2001* a cura di G. SACERDOTI, Milano, 2003.
- B. SAETTA, *Regolamento generale per la protezione dei dati*, in [www.protezionedatipersonali.it](http://www.protezionedatipersonali.it), 2021.
- C. SANTORIELLO, *Responsabilità da reato degli enti: problemi e prassi*, Milano, 2023.
- G. SANTORO PASSARELLI, *Diritto dei lavori e dell'occupazione*, Torino, 2021.
- I.A. SAVINI, *La nuova disciplina del whistleblowing: profili critici e difficoltà interpretative*, in *Corporate Governance*, 2, 2023.
- I.A. SAVINI, *Art. 6. Soggetti in posizione apicale e modelli di organizzazione dell'ente* in *Commentario al decreto sulla responsabilità da reato degli enti D.lgs. 231/2001. Profili operativi* diretto da G. STAMPANONI BASSI, L. N. MEAZZA, Pisa, 2021.
- D. SANTORO, *The Protection of whistleblowers in Europe*, in *IRPPS Working papers*, 93, 2016.
- G. SBERNA, *Primi passi verso un'effettiva protezione del whistleblower: il Tribunale di Milano riconosce la tutela cautelare a favore del segnalante* (nota a Trib. Milano, ord. 20 agosto 2023), in *Lavoro e Previdenza oggi*, 3-4, 2024.
- P. SCHIFANO, *Ruolo e funzione delle comunità di pratica. La Comunità dei RPCT della SNA*, in V.M. DONINI (a cura di), *Whistleblowing e cultura dell'integrità: riflessioni di istituzioni e società civile per una nuova narrazione*, Roma, 2023.
- S. SCIARELLI, *Economia e gestione dell'impresa*, Milano, 2024.
- M. SCOLETTA, *Il fischietto silente. Ineffettività del whistleblowing e responsabilità da reato della corporation*, in *Whistleblowing e prevenzione dell'illegalità. Atti del I convegno annuale del dipartimento di scienze giuridiche "Cesare Beccaria". Milano, 18-19 novembre 2019* a cura di A. DELLA BELLA, S. ZORZETTO, Milano, 2020.

- D. SERRA, *La tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti (c.d. whistleblowing)*, in [www.rivistalabor.it](http://www.rivistalabor.it), 2019.
- J. SIERRA RODRIGUEZ, *La autoridad independiente de protección del informante en la ley 2/2023*, in *Revista Española de Control Externo*, 72, 2022.
- A. SILVERIO, *Le architravi della disciplina del whistleblowing delineata dal D.Lgs. n. 24/2023: ambiti di applicazione e canali di segnalazione*, in E. BUSUITO, M.E. PORCARO, A. SILVERIO (a cura di), *La nuova disciplina del whistleblowing*, Milano, 2023.
- A. SITZIA, *Il decreto legislativo di attuazione del Regolamento Privacy (n. 101 del 2018): profili giuslavoristici*, in *Lavoro Diritti Europa*, 2, 2018.
- A. SITZIA, *La protezione del “whistleblower nel settore privato”: la legge 179 del 2017 nella prospettiva europea*, in *Lavoro Diritti Europa. Rivista nuova di Diritto del Lavoro*, 2, 2019.
- P. SMYTH, *Commission promises EU-wide protection to whistleblowers*, in [www.irishtimes.com](http://www.irishtimes.com), 2018.
- A. SOMMA, P.G. MONATERI, *Il modello di civil law*, in A. PROCIDA MIRABELLI DI LAURO (a cura di), *Sistemi Giuridici Comparati*, Torino, 2016.
- S. SONNENTAG, *Dynamics of Well-Being*, in *Annual Review of Organizational Psychology and Organizational Behavior*, 2, 2015.
- F. SPADA, *Il rapporto finale sulla corruzione nella pubblica amministrazione*, in *Rassegna dell'Avvocatura dello Stato*, 3, 2012.
- A. STAFFIERI, *Licenziamento ritorsivo e rifiuto del part-time*, in *Diritto e pratica del Lavoro*, 38, 2024.
- C.W. SUMMERS, *Employment at Will in the United States: The Divine Right of Employers*, in *University of Pennsylvania Journal of Labor and Employment Law*, 3, 2000.
- M.T. SUSCA, *Disciplina e tutela del whistleblower anche alla luce degli orientamenti giurisprudenziali*, in [www.diritto.it](http://www.diritto.it), 2020.
- D. TAMBASCO, *Divieto di ritorsione e protezione dalle ritorsioni*, in D. TAMBASCO (a cura di), *La nuova disciplina del whistleblowing dopo il D.lgs. n. 24/2023*, Milano, 2023.
- L. TAMBURRO, *Il whistleblowing nella prospettiva europea: il rinnovato quadro regolativo*, in [www.rivistalabor.it](http://www.rivistalabor.it), 2023.

- A. TAMPIERI, *Le recenti politiche del lavoro nelle Pubbliche Amministrazioni: dal decreto “Dignità” alla legge di stabilità 2020*, in F. BASENGHI, L. DI STEFANO, A. RUSSO, I. SENATORI (a cura di), *Le politiche del lavoro della XVIII Legislatura: dal Decreto Dignità alla gestione dell'emergenza Covid-19*, Torino, 2020.
- D. TARDIVO, *Sui limiti del trattamento di dati personali per “finalità difensive” operato dal lavoratore*, in *Massimario di Giurisprudenza del Lavoro*, 1, 2025.
- E.S. TARIGHINEJAD, *L'Italia verso il recepimento della direttiva UE 2019/1937 sul whistleblowing*, in *Rivista Italiana dell'Antiriciclaggio*, in [www.antiriciclaggiocompliance.it](http://www.antiriciclaggiocompliance.it), 2021.
- M. TARTAGLIONE, *Il “whistleblowing” nel settore pubblico. I meccanismi di tutela del dipendente che segnala illeciti*, in F. CERIONI, V. SARCONI (a cura di), *Legislazione anticorruzione e responsabilità nella pubblica amministrazione*, Milano, 2019.
- V.M. TEDESCO, *Whistleblowing, alla luce del d.lgs. n. 24/2023, attuativo della dir. UE n. 2019/1937 sulla protezione dei segnalanti*, in *Massimario di giurisprudenza del lavoro*, 4, 2023.
- V. TENORE, *Il Manuale del pubblico impiego privatizzato*, Roma, 2015.
- V. TENORE, *La trasparenza del procedimento disciplinare nel pubblico impiego privatizzato: rapporti tra il diritto di accesso (da parte del dipendente o di terzi) e la tutela del whistleblowing (art. 54-bis, d.lgs. n. 165)*, in *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, 4, 2020.
- G. THÜSING, G. FORST, *Whistleblowing. A comparative study*, Cham, 2016.
- M. TIRABOSCHI, *Persona e lavoro tra tutele e mercato. Per una nuova ontologia del lavoro nel discorso giuslavoristico*, Bergamo, 2019.
- M. TIRABOSCHI, *Salute e lavoro: un binomio da ripensare. Questioni giuridiche e profili di relazioni industriali*, in *Diritto delle Relazioni Industriali*, 2, 2023.
- S. TODERI, G. SARCHIELLI, *Andare oltre la normativa e gli strumenti: le condizioni di efficacia degli interventi organizzativi*, in *Giornale italiano di psicologia*, 1-2, 2019.
- P. TOMASSETTI, *Il diritto di whistleblowing come leva di capability*, in W. CHIAROMONTE, M.L. VALLAURI (a cura di), *Trasformazioni, valori e regole del lavoro. Scritti per Riccardo del Punta. Volume III*, 2024.
- R. TONELLI, *Tutela dei lavoratori e ruolo delle organizzazioni sindacali nella disciplina del whistleblowing di cui al d.lgs. n. 24/2023*, in NICOLICCHIA F. (a cura di), *Etica aziendale e prevenzione del rischio reato. Una prospettiva interdisciplinare sul ‘whistleblowing’ riformato*, Napoli, 2023.

M.C. TORCHIA, *Che cosa indica e come si traduce la parola inglese whistleblower?*, in *Accademia della Crusca*, [www.accademiadellacrusca.it](http://www.accademiadellacrusca.it), 2014.

J.M. TORRENTI SANTAMARIA, L. PÉREZ GIL DE GÓMEZ, *Análisis de la Directiva Europea de whistleblowing y principale retos de la nueva regulación. El caso de España*, in *Derecho PUCP. Revista de la Facultad de Derecho*, 85, 2020.

P. TOSI, *Le novelle legislative sul lavoro privato e pubblico privatizzato tra armonizzazione e diversificazione*, in *Rivista Italiana di Diritto del Lavoro*, 1, 2018.

L. TOSONI, *Whistleblowing e GDPR: punti critici e scenari futuri*, in [www.agendadigitale.eu](http://www.agendadigitale.eu), 2020.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL ITALIA, *I Whistleblower tutelati in tutta Europa: la direttiva è realtà*, in [www.transparency.it](http://www.transparency.it).

T. TREU, *La proposta della Cisl sulla partecipazione al lavoro. Per una governance di impresa partecipata dai lavoratori*, in *Diritto delle Relazioni Industriali*, 4, 2023.

T. TREU, *Trasformazioni del lavoro: sfide per i sistemi nazionali di diritto del lavoro e di sicurezza sociale*, in *Biblioteca '20 Maggio'*, 2, 2018.

E.M. TRIPODI, R. TORINO, *Introduzione. Note sparse sul whistleblowing* in *Il whistleblowing. Guida al d.lgs. 10 marzo 2023, n. 24*, a cura di R. TORINO, E.M. TRIPODI, Pisa, 2023.

L. TRONTI, *Economia della conoscenza, innovazione organizzativa e partecipazione cognitiva: un nuovo modo di lavorare*, in *Economia & Lavoro*, 3, 2015.

F. TUCCARI, *Il whistleblowing tra intelligenza della corruzione e conoscenza della (mal)amministrazione*, in *Riv. Giur. Ambiente Diritto.it*, 4, 2020.

U. TURKENSEN, *Whistle-blower protection in the EU: critical analysis of challenges and future prospects*, in *Whistleblowing e prevenzione dell'illegalità. Atti del I convegno annuale del dipartimento di scienze giuridiche "Cesare Beccaria" Milano, 18-19 novembre 2019* a cura di A. DELLA BELLA, S. ZORZETTO, Milano, 2020.

A. TURSI, *Il "decreto trasparenza": profili sistematici e problematici*, in *Lavoro Diritti Europa*, 3, 2022.

A. UBALDI, *Ambito di applicazione oggettivo e soggettivo della nuova disciplina del whistleblowing*, in D. TAMBASCO (a cura di), *La nuova disciplina del whistleblowing dopo il D.lgs. n. 24/2023*, Milano, 2023.

V. VALENTE, *Diritto di critica del lavoratore: tra obbligo di fedeltà e "dovere" di verità*, in *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, 4, 2016.

- A. VALLEBONA, *Breviario di diritto del lavoro*, Torino, 2021.
- A. VALLEBONA, *La legge di attuazione dell'articolo 46 della Costituzione*, in *Massimario di Giurisprudenza del lavoro*, 2, 2025.
- L. VALLI, *Segnalazione di illeciti e anonimato*, in *Lavoro Diritti Europa. Rivista nuova di Diritto del Lavoro*, 3, 2020.
- L. VALLI, *Whistleblowing, verità e democrazia: una riflessione*, in *Lavoro Diritti Europa. Rivista nuova di Diritto del Lavoro*, 2, 2020.
- G. VARRASO, M. CORTI, *Whistleblowing*, in D. CASTRINUOVO, G. DE SIMONE, E. GINEVRA, A. LIONZO, D. NEGRI, G. VARRASO (a cura di), *Compliance. Responsabilità da reato degli enti collettivi*, Milano, 2019.
- G. VECCHI, *La valutazione della performance: strumento per una – non più rinviabile – politica di sviluppo organizzativo nel settore pubblico*, in *Rivista giuridica del Lavoro e della Previdenza Sociale. Quaderni*, 4, 2019.
- L. VENDITTI, *Il coinvolgimento dei lavoratori nell'impresa: verso forme più incisive*, in G. ZILIO GRANDI (a cura di), *Organizzazione dell'impresa e qualità del lavoro. Atti del convegno Organizzazione dell'impresa e qualità del lavoro. Venezia, 8 maggio 2023*, Bergamo, 2024.
- S. VENTULLO, *Decreto attuativo della Direttiva Whistleblowing: criticità nella definizione dell'ambito applicativo*, in *Giurisprudenza Penale Web*, 12, 2022.
- G.I. VIGLIOTTI, *La divulgazione di illeciti aziendali tra diritto di critica e diritti di denuncia*, in *Massimario di Giurisprudenza del Lavoro*, 4, 2021.
- G.I. VIGLIOTTI, *Whistleblowing e rapporto di lavoro: indicazioni dalla giurisprudenza di legittimità*, in *Massimario di Giurisprudenza del Lavoro*, 4, 2024.
- J. VIGURI CORDERO, *Los retos de la protección de las personas informantes en España tras la aprobación de la Ley 2/2023: un derecho en vías de consolidación*, in *Revista Española de la Transparencia*, 17, 2023.
- A. VIMERCATI, *L'innovazione organizzativa e il c.d. performance management nell'ottica della parità di genere e dell'azione dei CUG*, in *Il Lavoro nelle Pubbliche Amministrazioni*, 1, 2022.
- B. VIMERCATI, *Lavoro, partecipazione e diritti di cittadinanza*, in *Rivista Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, 2, 2025.
- M. VINCIERI, *Attività sindacale e benessere organizzativo dei lavoratori*, in *Diritti Lavori Mercati*, 3, 2016.

- M. VITALETTI, *La direttiva europea in materia di whistleblowing. Effetti e ricadute sulla tutela della persona nel diritto del lavoro*, in *Massimario di Giurisprudenza del Lavoro*, 2, 2020.
- V. ZACCARELLI, *I nuovi contenuti del contratto individuale di lavoro. La attuazione della direttiva della Unione europea n. 2019/1152 in materia di condizioni di lavoro trasparenti e prevedibili*, in *Variazioni su Temi di Diritto del Lavoro*, 2022.
- D. ZAPF, B. GUO, *Towards a unified whistleblower system across Europe*, in [www.whitecase.com](http://www.whitecase.com), 2023.
- C. ZIANI, *Lo “star bene” nelle pubbliche amministrazioni: quali rischi a minaccia del benessere organizzativo?*, in *Rivista Giuridica AmbienteDiritto.it*, 3, 2024.
- G. ZILIO GRANDI, A. MOSTARDA, *Introduzione*, in G. ZILIO GRANDI (a cura di), *Organizzazione dell'impresa e qualità del lavoro. Atti del convegno Organizzazione dell'impresa e qualità del lavoro. Venezia, 8 maggio 2023*, Bergamo, 2024.
- A. ZILLI, *Trasparenza e rapporti di lavoro dopo il D.Lgs. n. 104 del 2022. Le informazioni sul rapporto di lavoro e le modalità di comunicazione*, in *Giurisprudenza Italiana*, 7, 2024.
- C. ZOLI, *Lavoro e impresa: la partecipazione dei lavoratori e le sue forme nel diritto italiano e comparato*, Torino, 2015.
- L. ZOPPOLI, *Il rapporto tra legge e contratto collettivo e il nuovo modello di relazioni sindacali “partecipate”*, in *Rivista Giuridica del Lavoro e della Previdenza Sociale*, 3, 2018.
- S. ZORZETTO, *Costi e benefici del whistleblowing: questioni di policy e premiali*, in *Whistleblowing e prevenzione dell'illegalità. Atti del I convegno annuale del dipartimento di scienze giuridiche “Cesare Beccaria” Milano, 18-19 novembre 2019* a cura di A. DELLA BELLA, S. ZORZETTO, Milano, 2020.
- S. ZUCCOLI, *Partecipazione dei lavoratori: cronaca di una legge di attuazione della Costituzione (art. 46)*, in *Bollettino ADAPT*, 19, 2025.