

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI PADOVA

DIPARTIMENTO DI SCIENZE POLITICHE, GIURIDICHE E
STUDI INTERNAZIONALI

Corso di laurea *Magistrale* in Scienze del Governo e Politiche Pubbliche –
Curriculum Governance Europea



**Il whistleblowing nel pubblico impiego: tra dovere di
fedeltà, tutela del dipendente e contrasto alla corruzione**

Relatrice: Prof.ssa Francesca Limena

Laureando: Ludovico
Spadafora
matricola N. 2131171

A.A. 2025-2026

INDICE

Introduzione

Capitolo I – L’obbligo di fedeltà, la prevenzione della corruzione e l’istituto del whistleblowing

1.1. Una premessa generale: l’obbligo di fedeltà del lavoratore, il suo fondamento giuridico e contenuto

1.2. Le limitazioni agli obblighi di fedeltà e di riservatezza del lavoratore: dal diritto di critica al diritto di denuncia del lavoratore

1.2.1. Il diritto di critica: la base di partenza del *whistleblowing*

1.2.2. Il diritto di denuncia quale strumento di tutela dell’interesse pubblico

1.3. Verso l’introduzione di una disciplina nazionale sul whistleblowing: tra spinte sovranazionali contro la corruzione e disciplina eurounitaria

1.3.1. I principali strumenti internazionali in materia di whistleblowing (Convenzione ONU di Merida, Convenzioni civile e penale del Consiglio d’Europa contro la corruzione, Raccomandazione Consiglio d’Europa del 30 aprile 2014)

1.3.2. Dalle Convenzioni alla Direttiva europea: l’approccio government oriented e l’approccio human rights oriented al whistleblowing

1.3.3. La Direttiva UE 2019/1937: fonte del recepimento nazionale e modello verso l’armonizzazione europea in materia di whistleblowing

Capitolo II – Il whistleblowing nella normativa italiana antecedente al D.lgs. n. 24/2023

2.1. Il quadro normativo originario del whistleblowing

2.1.1. La legge 190/2012 c.d. “Legge Severino” e l’introduzione dell’art. 54-bis nel D. Lgs. n. 165/2001

2.1.2. Le linee guida dell’ANAC del 2015 e il ruolo dell’Autorità nazionale anticorruzione

2.2. La legge 179/2017: la prima normativa specifica sul *whistleblowing*

2.2.1. La segnalazione di illeciti nella pubblica amministrazione alla luce della novellata normativa

2.2.2. La disciplina nel settore privato e l'intervento sull'art. 6 del D. lgs. 8 giugno 2001, n. 231

2.2.3. La giusta causa di rivelazione di segreto: una clausola di esonero da responsabilità

Capitolo III – Il Decreto legislativo n. 24/2023 e il sistema di protezione del dipendente che segnala illeciti

3.1. Il D. Lgs. 24/2023: un “mini testo unico” in materia di whistleblowing

3.1.1. Il Capo I del Decreto: ambito di applicazione soggettivo e ambito di applicazione oggettivo

3.1.2. I canali di segnalazione: interno, esterno, divulgazione pubblica

3.1.3. La tutela del whistleblower e il divieto di atti ritorsivi: il sistema di protezione della persona segnalante

3.2. Il rapporto “*Raising the Floor: National Laws under the EU Whistleblower Directive*”: un recente quadro sulla situazione italiana

Conclusioni

Bibliografia

INTRODUZIONE

Il presente elaborato nasce dall'intenzione di analizzare l'istituto del whistleblowing, che ha trovato introduzione solo di recente nel nostro ordinamento, e nello specifico della sua rilevanza nell'ambito del pubblico impiego in Italia.

Con il termine "whistleblowing" (dall'inglese "*to blow in the whistle*"), come si specificherà approfonditamente, si intende l'azione con la quale il dipendente, sia esso pubblico o privato, segnala reati, illeciti o irregolarità, intesi in senso ampio, di cui sia venuto a conoscenza nell'ambito del proprio rapporto di lavoro. Posta la natura interdisciplinare della tematica, nella quale si intersecano filosofia etica, sociologia organizzativa e profili giuridici penalistici, l'attenzione sarà qui posta su un'analisi lavoristica del fenomeno, in quanto esso si incardina e trae origine dal rapporto tra dipendente e datore di lavoro. L'intera disciplina sul whistleblowing, infatti, è centrata sulle modalità attraverso le quali il primo effettua le segnalazioni delle condotte illecite compiute dal secondo e sulle tutele di cui è tenuto ad avere garanzia contro possibili ritorsioni e conseguenze pregiudizievoli da parte dello stesso. Alla base della scelta del suddetto argomento sta la forte innovatività dell'istituto nel contesto italiano: tale lavoro di tesi è finalizzato a indagare a fondo uno strumento, di chiara derivazione anglosassone, che può generare un determinante cambiamento nel paradigma e nelle modalità di contrasto all'illegalità e nella prevenzione della corruzione, in particolar modo per quanto riguarda il settore pubblico e in merito alle possibili contromisure da opporre all'atavico problema della *maladministration*.

Lo sviluppo dell'elaborato ripercorre l'iter logico seguito nella ricostruzione della disciplina: prima di giungere alla definizione analitica dell'istituto e al suo inquadramento nella normativa europea e soprattutto italiana, si ritiene necessario cominciare la trattazione da una necessaria premessa, costituita dall'esame dell'obbligo di fedeltà del prestatore di lavoro. A partire dalla disciplina codicistica, si darà spazio all'esposizione del contenuto di tale obbligo, con specifica attenzione alla dimensione della riservatezza, al fine di individuarne le limitazioni che possano giustificare l'azione del lavoratore che segnala attività illecite. È infatti proprio da una limitazione del citato obbligo che trae fondamento l'idea originaria del whistleblowing: un'ampia riflessione sarà condotta sul necessario bilanciamento tra l'obbligo di fedeltà nei confronti del datore di lavoro e il dovere di segnalare illeciti in funzione di un interesse generale o collettivo.

L'esame della disciplina verterà sulle normative cardine a livello internazionale, europeo e nazionale. Mentre la seconda parte del primo capitolo sarà dedicata alle prime due, ed espressamente alle Convenzioni ONU contro la corruzione, ai documenti e raccomandazioni dell'OCSE e del Consiglio d'Europa ed alla Direttiva UE 2019/1937, ampio spazio sarà dedicato nel secondo capitolo alla normativa italiana, per cui si procederà a ripercorrere, in chiave evolutiva, il percorso del legislatore nella regolazione del fenomeno whistleblowing. Riguardo a ciò, l'analisi delle fonti rilevanti in materia includerà: la legge Severino (l. 190/2012), la prima volta specificamente a tutelare il segnalante; la l. 179/2017, che ha operato una riforma dell'istituto sia con riferimento al settore pubblico che privato; il D.Lgs.24/2023, che ha dato organicità alla disciplina introducendo numerose e rilevanti novazioni. Oggetto del terzo e ultimo capitolo, poi, sarà l'analitica descrizione dell'ultima normativa, e cioè il Decreto del 2023, oltre che del sistema di tutela e protezione previsto per i dipendenti segnalanti, sistema divenuto via via più strutturato ed effettivo in seguito al susseguirsi delle varie normative, e soprattutto grazie alle ultime modifiche intervenute, come verrà dettagliatamente spiegato.

All'interno del testo, la cui struttura è stata qui brevemente descritta, particolare attenzione sarà posta sull'impatto e sugli effetti del whistleblowing nel pubblico impiego, e quindi nello specifico sui dipendenti pubblici che si trovano a segnalare *wrongdoings* all'interno del proprio contesto lavorativo, segnatamente quello delle pubbliche amministrazioni. La ragione di questa speciale attenzione riservata al settore pubblico risiede nel fatto che, come dimostrato dall'azione del legislatore, il quale ha inizialmente introdotto tale istituto nel nostro ordinamento prevedendolo proprio per i dipendenti pubblici, l'emersione e segnalazioni di condotte illecite è quantomai cruciale per il perseguimento degli interessi collettivi, cui sono deputate le amministrazioni pubbliche. Come si dirà, nell'ordinamento italiano l'istituto del *whistleblowing* ha trovato una sua prima implementazione proprio con riguardo al rapporto di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni. Concentrando l'attenzione sul pubblico impiego, si rifletterà altresì sulle ragioni del ritardo dell'affermazione di tale istituto nel nostro paese, dove a livello culturale il senso di diffidenza nei confronti del segnalante ha sempre avuto un peso maggiore che altrove, giungendo a influenzare anche l'evoluzione normativa e giurisprudenziale. La percezione della denuncia come delazione, radicata nel nostro contesto, ha reso urgente la necessità di controbilanciare l'effetto deterrente costituito dalla diffidenza nei confronti del lavoratore segnalante, mediante la previsione di un articolato sistema di tutele nei confronti di chi

collabora con l'autorità al fine di reprimere le condotte illecite di cui sia venuto a conoscenza. Interessante è notare come la disciplina del whistleblowing, dapprima introdotta in Italia quale corollario della normativa anticorruzione nel settore pubblico con la legge Severino, è oggi una disciplina organica e a sé stante, che non risponde solo al binomio prevenzione-repressione del fenomeno corruttivo, ma si afferma in senso positivo quale strumento di governance, volto al perseguimento di una “buona amministrazione”, e di responsabilità democratica, facendo sì che emergano dall'interno le segnalazioni di comportamenti che altrimenti rimarrebbero sconosciuti, pregiudicando il corretto svolgimento dell'attività aziendale e gli interessi di quanti ne siano a vario titolo coinvolti.

Obiettivo ultimo del presente lavoro di tesi è quello di fornire una esaustiva descrizione del fenomeno, affinché emerga la sua cruciale importanza nel perseguire l'integrità dell'operato delle imprese, e nello specifico delle amministrazioni pubbliche. La chiara valenza anti corruttiva dell'istituto, unita alla sua più recente concezione come diritto inalienabile del prestatore di lavoro, ne fa uno strumento centrale nell'odierno diritto del lavoro, da rafforzare al fine di conseguire una sempre più piena tutela del lavoratore e allo stesso tempo di garantire un'utilità per il pubblico interesse, meritando perciò una approfondita trattazione.

CAPITOLO I - L'OBBLIGO DI FEDELTA', LA PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE E L'ISTITUTO DEL WHISTLEBLOWING

1.1 Una premessa generale: l'obbligo di fedeltà del lavoratore, il suo fondamento giuridico e contenuto

Si ritiene necessario, ai fini di una esaustiva trattazione del tema, iniziare da una necessaria premessa, vale a dire da un breve esame dell'insieme di obblighi e divieti in capo al prestatore di lavoro, e nello specifico di quelli correlati all'obbligo di fedeltà codificato all'art. 2105 c.c. Infatti, prima di introdurre l'istituto su cui verterà l'elaborato, occorre dare avvio all'esposizione esaminando la questione cui saranno dedicati i primi paragrafi del presente capitolo, cioè se la segnalazione del lavoratore *whistleblower* sia da considerarsi un dovere o una violazione di un obbligo. Bisogna tener conto, infatti, che mentre *prima facie* la segnalazione di illecito appaia doverosa per il dipendente che viene a conoscenza dello stesso in contesto lavorativo, tuttavia l'azione del *whistleblower* può far sorgere un contrasto con l'insieme di obblighi e divieti in capo al prestatore di lavoro (primo tra tutti, l'obbligo di fedeltà codificato all'art. 2105 c.c.), in particolare con quelli relativi alla tutela della riservatezza. In altre parole, sarà chiarito se, “soffiando nel fischietto”, il lavoratore compia un'azione dovuta, eserciti un suo diritto o, al contrario, venga meno a determinati doveri collegati alla propria posizione nella struttura aziendale, nello specifico divulgando notizie riservate relative a comportamenti o azioni verificatisi all'interno dell'impresa in cui si è inseriti. Nozioni come obbligo di fedeltà, dovere di obbedienza, diritto di critica e diritto di denuncia del lavoratore sono pertanto fondamentali per inquadrare con chiarezza l'argomento e comprendere appieno la ratio dell'istituto di cui si tratterà.

A fondamento del rapporto fiduciario tra il lavoratore e il datore di lavoro sono posti alcuni obblighi e divieti in capo al primo, funzionali al corretto svolgimento della prestazione lavorativa ed esplicazione della subordinazione del prestatore di lavoro e del potere direttivo del datore di lavoro. Tra questi, l'obbligo di collaborazione, il dovere di obbedienza, gli obblighi di diligenza e fedeltà costituiscono la base codicistica che si applica a tutti i dipendenti, in quanto qualificanti la subordinazione stessa. I doveri appena citati rientrano tra gli obblighi complementari, che integrano l'obbligazione principale costituita dalla

prestazione di lavoro.¹

La norma strettamente connessa alla segnalazione di illeciti da parte del lavoratore è l'art. 2105 c.c., che contiene l'obbligo di fedeltà e che sarà pertanto oggetto di un esame approfondito. Tale norma è caratterizzata da “una discrasia tra la rubrica, che si riferisce ad un generale obbligo di fedeltà, ed il testo che contempla due specifici obblighi negativi di *non facere*”². Infatti, esso si articola in due sotto-obblighi, quello di non concorrenza e di riservatezza, mentre manca di uno specifico riferimento alla fedeltà stessa, così come di una definizione della sua estensione. Prima di soffermarsi su quest'ultimo punto, su cui si è concentrata ampiamente la dottrina e la giurisprudenza, si ricorda che i due sotto-obblighi negativi hanno la finalità di salvaguardare l'impresa sul mercato. Nello specifico, si tratta del divieto di “*trattare affari, per conto proprio o di terzi, in concorrenza con l'imprenditore*” e di “*divulgare notizie attinenti all'organizzazione e ai metodi di produzione dell'impresa, o farne uso in modo da poter recare ad essa pregiudizio*”.

Riguardo al primo, si traduce nel divieto di porsi sullo stesso mercato del datore di lavoro al fine di acquisire spazi in competizione. Si tratta di una concorrenza distinta da quella sleale disciplinata dall'art. 2598 c.c., in quanto realizzata dal lavoratore che presta il servizio all'interno dell'impresa e perciò connaturata alla sua funzione e inserimento nell'organizzazione: è pertanto una concorrenza “assai più efficace e pericolosa”³ dell'altra, in quanto il lavoratore è a conoscenza di informazioni e competenze che, se esposte alla concorrenza o finalizzate ad attività concorrenti, possono mettere in rischio maggiormente l'esistenza dell'impresa sul mercato. Questo tipo di concorrenza operata dal dipendente, definita differenziale, viola l'obbligo fedeltà anche in mancanza di un danno reale al datore di lavoro, dal momento che è sufficiente in tal caso una potenziale possibilità di arrecare un danno ad esso.⁴ L'art. 2125 c.c., poi, regola la possibilità di estendere nel tempo il suddetto obbligo, una volta estinto il rapporto di lavoro, mediante il c.d. patto di non concorrenza. L'obbligo di riservatezza, contenuto al comma 2 dell'articolo, pone il divieto di divulgare ogni notizia attinente all'attività produttivo-organizzativa dell'impresa e di farne un uso che

¹ Fiorillo, L. (2009). *Obblighi del lavoratore*. In Digesto delle discipline privatistiche sezione commerciale. UTET, p. 6. Si rimanda a tale contributo per una dettagliata analisi dei quattro obblighi/doveri citati.

² Boscati A. (2020). *Il whistleblowing tra diritto di critica e obbligo di fedeltà del lavoratore*, in A. Della Bella – S. Zorretto (a cura di), *Whistleblowing e prevenzione dell'illegalità*. Giuffrè Francis Lefebvre, Milano, 2020, p. 362.

³ Nicolosi M. (2007). *L'obbligo di fedeltà del prestatore di lavoro subordinato tra dottrina e giurisprudenza*. *Il Lavoro nella Giurisprudenza* 4/2007, p. 335.

⁴ Nicolosi M. (2007). *Ivi*, p. 336.

sia anche solo potenzialmente pregiudizievole per l'impresa stessa. A differenza di quello di non concorrenza, l'obbligo di riservatezza presenta una specificazione, essendo suddiviso in due parti: infatti, la divulgazione delle notizie è in sé e per sé rilevante e integra una violazione del presente obbligo, operando in modo assoluto, mentre l'utilizzazione delle medesime deve necessariamente recare un pregiudizio all'azienda.⁵ Se è chiara tale distinzione tra divulgazione e utilizzazione, meno chiara è la definizione dell'oggetto delle due azioni, cioè che cosa debba includersi tra le “*notizie attinenti all'organizzazione e ai metodi di produzione dell'impresa*”. Mentre solo una parte minoritaria della dottrina adotta un'interpretazione estensiva di tali notizie, arrivando a includervi anche le “cognizioni soggettive facenti parte del bagaglio professionale del lavoratore che vengono acquisite durante lo svolgimento del rapporto di lavoro”⁶, la maggioranza delle opinioni in merito ritiene che i divieti di divulgazione e uso delle notizie non riguardino ogni aspetto relativo alla vita dell'impresa, bensì soltanto le informazioni strettamente concernenti l'ordinamento e sistemi di produzione della stessa, concentrando quindi l'attenzione solo sull'ambito della tecnica organizzativa e produttiva. Quanto alla natura delle informazioni divulgate, appare non rilevante una distinzione tra notizie coperte da segreto e notizie in altro modo riservate o comunque non pubbliche, essendo perciò sufficiente che si tratti di notizie non esplicitamente note: il fine è l'astensione da parte del lavoratore dalla divulgazione o utilizzo pregiudizievole delle informazioni oggetto della norma, senza che sia necessaria alcuna precisazione sulla natura delle stesse. Pertanto, è sufficiente che si tratti di informazioni in linea generale “riservate”, di cui il lavoratore abbia avuto conoscenza all'interno dell'adempimento della prestazione lavorativa; quindi restano escluse dal dovere di riservatezza di cui all'art. 2105 comma 2 tutte le informazioni non strettamente attinenti alla prestazione di lavoro.⁷

Enunciati i contenuti dei due divieti, occorre far luce sull'esito del dibattito originatosi in

⁵ Fiorillo, L. (2009). *Op cit.*, p. 36-37. Inserendosi nel dibattito dottrinale sul considerare o meno l'obbligo di riservatezza qui enunciato quale mero corollario dell'obbligo di non concorrenza, l'autore sostiene la tesi autonomista affermando che l'intenzione del legislatore è quella di “vietare la divulgazione di «notizie attinenti all'organizzazione e ai metodi di produzione dell'impresa» in quanto tali e non solo quelle che hanno finalità concorrenziali; se poi, come è stato evidenziato, la divulgazione di notizie e il suo uso rileva anche sotto tale profilo «vi sarà violazione di entrambi i divieti previsti dall'art. 2105 c.c. con eventuale aggravio di responsabilità anche ai fini dell'entità della sanzione applicabile al lavoratore»”.

⁶ Fiorillo, L. (2009). *Op cit.*, p. 37.

⁷ Valente L., Ghera E. (2021). *Sulla riforma degli obblighi di segreto contenuta nella legge sul whistleblowing*. In *Rivista Italiana di Diritto del Lavoro*. 3/2021, p. 252.

dottrina tra chi ritiene che l'obbligo di fedeltà si esaurisca a quanto espressamente citato dalla norma e quindi ai sotto-obblighi sopra menzionati, e chi invece estende la portata di tale obbligo, ritenendo quanto contenuto all'art. 2105 una mera esemplificazione di una nozione più ampia. Senza addentrarsi eccessivamente nel dibattito, dottrina e giurisprudenza consolidate sono indubbiamente concordi sul ritenere maggiormente condivisibile la seconda posizione: l'orientamento giurisprudenziale maggioritario⁸ attribuisce agli obblighi di contenuto negativo espressi nell'art. 2105 c.c. valore meramente esemplificativo e perciò dilata il contenuto della disposizione oltre i comportamenti espressamente indicati, includendone anche ulteriori a contenuto positivo. Di conseguenza, come sancito dalla Cassazione, il lavoratore deve astenersi dal porre in essere non solo i comportamenti espressamente vietati dall'art. 2105 c.c., ma anche qualsiasi altra condotta che, “per la natura e per le possibili conseguenze, risulti in contrasto con i doveri connessi al suo inserimento nella struttura e nell'organizzazione dell'impresa, ivi compresa la mera preordinazione di attività contraria agli interessi del datore di lavoro potenzialmente produttiva di danno”⁹. Questo consolidato orientamento giurisprudenziale, che opera una dilatazione dell'obbligo di fedeltà, valorizza l'obbligo in questione collegandolo con i principi generali di correttezza e buona fede contenuti agli artt. 1175 e 1375 c.c., e ponendolo in stretta connessione con la natura fiduciaria del rapporto di lavoro¹⁰. La fedeltà richiesta al lavoratore si traduce quindi in un dovere di condotta leale nei confronti del datore di lavoro, tale da non pregiudicare l'affidamento posto dal datore stesso sulla persona del lavoratore. In altre parole, qualunque comportamento che leda il presupposto fiduciario posto alla base del rapporto di lavoro viola l'obbligo di fedeltà ex. art. 2105.

In base a quanto esposto finora, emerge chiaramente il nesso tra obbligo di fedeltà e rapporto di fiducia tra lavoratore e datore: è proprio da questo nesso che si può desumere quanto tale obbligo sia ad “ampiezza variabile”¹¹. Dunque, è da condividere l'interpretazione della

⁸ Ex multis: Cass., Sez. lav., 14 giugno 2004, n. 11220, in *Il lav. nella giur.*, 2004, 1292; Cass. 18 giugno 2009, n. 14176, in *Lav. giur.*, 2009, 11, p. 1166; Cass., 4 aprile 2005, n. 6957 in *Riv. It. Dir. Lav.*, 2005, II, 916; Cass., Sez. lav., 9 gennaio 2015, n. 144, in *CED (Centro Elettronico di Documentazione della Corte suprema di Cassazione)*.

⁹ Si vedano in merito: Cass. Civ., sez. lavoro, sentenza 1 febbraio 2008, n. 2474, in *Giustizia Civile Massimario*, 2008, 2, 148 e Cass. Civ., sez. lavoro, sentenza 30 ottobre 2017, n. 25759, in *CED*.

¹⁰ Fiorillo, L. (2009). *Op cit.*, p. 31.

¹¹ Carinci M. T. (2018). *Diritto di satira e obbligo di fedeltà del lavoratore*. In *Diritti lavori mercati*, 2/2018, p. 394.

giurisprudenza prevalente¹² che estende le fattispecie rientranti nell'obbligo di fedeltà oltre la formula riassuntiva rubricata all'art. 2105 c.c., ed è rilevante sottolineare che la variabilità dell'estensione di tale obbligo fa sì che siano inclusi altri comportamenti a carattere positivo, legati a principi di lealtà, buona fede e correttezza.

Quanto illustrato finora in merito all'obbligo di fedeltà si applica tanto ai lavoratori del settore privato quanto ai dipendenti pubblici privatizzati. La norma codicistica, infatti, è applicabile al settore pubblico in virtù dell'art. 2, comma 2 del D.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, il quale opera un rinvio generale prevedendo che nei rapporti di lavoro del personale contrattualizzato si applichino le medesime norme del settore privato. In particolare, “i rapporti di lavoro dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche sono disciplinati dalle disposizioni del capo I, titolo II, del libro V del codice civile e dalle leggi sui rapporti di lavoro subordinato nell'impresa”. L'applicazione di tale sezione del codice civile, quindi, rende vincolante anche per i lavoratori pubblici l'art. 2105 c.c. dedicato all'obbligo di fedeltà, nonché, come si vedrà in seguito, la legge n. 300 del 1970, il c.d. Statuto dei Lavoratori.¹³

Ci si è concentrati fin qui sugli obblighi derivanti dal dettato codicistico, interconnessi alla tematica di interesse, e in particolare sull'obbligo di fedeltà; tuttavia occorre citare anche l'esistenza di peculiarità sussistenti per i pubblici dipendenti in quanto ai doveri correlati al rapporto di impiego. Si fa riferimento a quanto stabilito sia da alcuni articoli della Costituzione sia dal codice di comportamento contenuto nel D.P.R. 62/2013, poi modificato e aggiornato dal D.P.R. 81/2023. Nel pubblico impiego, infatti, quanto previsto dall'art. 2105 c.c. “deve essere letto ed analizzato in connessione con quanto stabilito sia dall'art. 98 della Costituzione sia dal codice di comportamento dei pubblici dipendenti”¹⁴. Ne consegue un composito sistema di obblighi e doveri ulteriori, derivanti per esempio dal fatto che i dipendenti pubblici vengono assunti e prestano servizio nell'interesse esclusivo della nazione, come sancito dall'art. 98 Cost.: a tal proposito, la disciplina dell'incompatibilità mira a tutelare la cosa pubblica vietando ai dipendenti a tempo pieno lo svolgimento di altra attività di lavoro subordinato. Poi, nel lavoro pubblico, l'obbligo di riservatezza è regolato da altre fonti che creano un sistema rigido, quali l'art. 28 della l. 241/1990 sul segreto

¹² Si veda nota 8.

¹³ Bologna C. (2020). *La libertà di espressione dei funzionari*. Bologna, Bononia University Press, p. 122.

¹⁴ Boscati A. (2020). *Op cit.*, p. 363.

d'ufficio¹⁵ e l'art. 3 comma 3 del codice di comportamento. Quest'ultimo vieta l'utilizzo a fini privati delle informazioni di cui il dipendente dispone per ragioni d'ufficio¹⁶. Di forte rilevanza per il tema esaminato è poi l'art. 8 del medesimo codice di comportamento, che contiene l'obbligo di rispettare tutte le misure necessarie alla prevenzione di illeciti nell'amministrazione. Quest'ultimo è riferito in particolare all'obbligo di denuncia all'autorità giudiziaria e di segnalazione al superiore gerarchico e, sebbene tale specifica fattispecie non sia esplicitamente menzionata, si può estendere anche alla segnalazione o denuncia del whistleblower: esso è infatti "espressione nel contempo dell'indicato ampliamento dell'obbligazione contrattuale e della finalità di salvaguardia dell'interesse pubblico"¹⁷.

Ricostruito brevemente il quadro degli obblighi del prestatore di lavoro più strettamente connessi all'istituto del whistleblowing, si tratta ora di comprendere il percorso evolutivo che ha portato a estrapolare dal diritto di critica e da quello di denuncia un diritto di segnalare e divulgare condotte illecite nel contesto lavorativo. Oggetto del prossimo paragrafo, infatti, sarà capire se l'obbligo di fedeltà, e nello specifico di riservatezza, costituisca un ostacolo alla segnalazione di attività illecite all'interno della propria azienda e, in caso di risposta negativa, come si possa escludere una violazione dell'obbligo di fedeltà da parte del lavoratore segnalante. L'obbligo di fedeltà cui è tenuto il lavoratore deve essere temperato con altri interessi, da considerarsi prevalenti rispetto a quello dell'impresa di mantenere riservate determinate informazioni concernenti la propria organizzazione: quale interesse superiore giustifica la rottura del patto fiduciario espressione dell'obbligo di fedeltà? Interrogarsi sul diritto di critica e sul diritto di denuncia del lavoratore significa tracciare limitazioni all'obbligo di fedeltà nella sua dimensione della riservatezza, per comprendere come si può conciliare la segnalazione del whistleblower in un ordinamento che prevede la lealtà dei soggetti facenti parte dell'organizzazione lavorativa, il tutto anche

¹⁵ Legge 7 agosto 1990, n. 241, art. 28: "L'impiegato deve mantenere il segreto d'ufficio. Non può trasmettere a chi non ne abbia diritto informazioni riguardanti provvedimenti od operazioni amministrative, in corso o concluse, ovvero notizie di cui sia venuto a conoscenza a causa delle sue funzioni, al di fuori delle ipotesi e delle modalità previste dalle norme sul diritto di accesso".

¹⁶ Art. 3, c. 3 Decreto del Presidente della Repubblica 16 aprile 2013, n. 62: "Il dipendente non usa a fini privati le informazioni di cui dispone per ragioni di ufficio, evita situazioni e comportamenti che possano ostacolare il corretto adempimento dei compiti o nuocere agli interessi o all'immagine della pubblica amministrazione. Prerogative e poteri pubblici sono esercitati unicamente per le finalità di interesse generale per le quali sono stati conferiti".

¹⁷ Boscati A. (2020). *Op cit.*, p. 364.

al fine di provvedere a una piena tutela della posizione contrattuale del lavoratore.

Pertanto, nel prossimo paragrafo si andrà a investigare la legittimazione giuridica del sistema di whistleblowing all'interno dell'ordinamento giuridico italiano, con particolare riguardo alla situazione soggettiva dei segnalanti¹⁸ : il punto di partenza è l'esercizio del diritto di critica ex art. 21 della Costituzione.

1.2 Le limitazioni agli obblighi di fedeltà e di riservatezza del lavoratore: dal diritto di critica al diritto di denuncia del lavoratore

Nell'ambito dell'obbligo di fedeltà è stato tradizionalmente individuato uno spazio per l'esercizio del diritto di critica del lavoratore, vista la necessità di bilanciare la norma del Codice civile summenzionata con “precetti costituzionali che garantiscano a tutti i cittadini la libera manifestazione del proprio pensiero e, quindi, anche al lavoratore subordinato che, a sua volta, sotto questo profilo, è garantito anche dall'art. 1 della legge n. 300/1970 che gli consente l'esercizio di tale libertà anche nel luogo di lavoro”¹⁹. Dal momento che l'esercizio del diritto del lavoratore di “manifestare liberamente il proprio pensiero, nel rispetto dei principi della Costituzione e delle norme della presente legge”²⁰ non può essere esteso in maniera assoluta e che vada a pregiudicare il rispetto dell'art. 2105, è necessario che avvenga un bilanciamento tra il diritto del dipendente di esprimere il proprio parere sulle azioni del datore di lavoro e l'obbligo di fedeltà, che si declina, come visto in base all'ampia definizione che se ne dà, anche in un dovere “di lealtà del lavoratore verso il datore di lavoro, funzionale alla protezione delle libertà economiche di matrice costituzionale (art. 41, c.1) , nonché in un dovere inderogabile di solidarietà (art. 2 Cost.), che ha sostanziato di valori costituzionali il canone di buona fede oggettiva (art. 1375 c.c.) e con esso il dovere di fedeltà e l'obbligo di riservatezza ad esso ascripto”²¹. Il rischio insito in un obbligo di fedeltà che non contempli al suo interno uno spazio per la libertà di espressione del prestatore di lavoro,

¹⁸ Fossati C. (2024). *Il whistleblowing e i principi dell'ordinamento italiano*, p. 37. In Daffra L., Fossati C., Pallini M., Pancioli L., Tofacchi F. (2024). *La disciplina del whistleblowing. Risvolti giuslavoristici, penalistici e protezione dei dati*. Giuffrè.

¹⁹ Fiorillo L. (2009). *Op cit.*, p. 41.

²⁰ Legge 20 maggio 1970, n. 300, art. 1.

²¹ Deleonardis N. (2025). *Il whistleblower tra interessi e responsabilità nel D.lgs. n. 24/2023*. In “Il lavoro nella Giurisprudenza”, 1/2025, p. 18.

infatti, è quello dell'emersione di un "dovere di omertà"²², cioè un obbligo di silenzio del lavoratore che negherebbe un basilare diritto costituzionalmente garantito nonché la possibilità dell'emersione di illeciti e irregolarità all'interno dei luoghi di lavoro, rischiando di sfociare in comportamenti conniventi. Parallelamente, un ipotetico conseguente divieto di denuncia del prestatore di lavoro configurerebbe una sorta di inaccettabile immunità, o diritto all'impunità, del datore di lavoro nei confronti dei propri sottoposti, i quali sarebbero chiamati ad essere fedeli al datore in ogni caso, in nome del rapporto fiduciario.

1.2.1 Il diritto di critica: la base di partenza del *whistleblowing*

Il diritto di critica, definibile come una specificazione del diritto di libertà d'espressione riconosciuto e tutelato dalla Costituzione, costituisce il quadro all'interno del quale storicamente si è fatta rientrare la posizione giuridica del lavoratore segnalante, il c.d. *whistleblower*. Infatti, sebbene non si tratti di fattispecie equivalenti, sussiste una relazione significativa tra l'esercizio del diritto di critica e le segnalazioni del lavoratore: a prova di ciò, le principali sentenze che hanno dettato la linea sul tema del diritto di critica vertono sulla segnalazione di presunti illeciti datoriali (prima tra tutte, l'importante sentenza Cass. 25 febbraio 1986, n. 1173, pubblicata in *Foro Italiano*, 1986, I, 1877, che verrà di seguito trattata). Il diritto del lavoratore di manifestare le proprie idee è poi tutelato da varie disposizioni di rango sovranazionale, prima fra tutte la Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo (CEDU), che all'art. 10 sancisce la libertà di opinione e di ricevere o di comunicare informazioni; al comma 2, tuttavia, lo stesso articolo specifica che l'esercizio di tale diritto comporta "doveri e responsabilità" e "può essere sottoposto alle formalità, condizioni, restrizioni e sanzioni che sono previste dalla legge"²³.

Un percorso evolutivo ha condotto il lavoratore subordinato, che per definizione soggiace al potere direttivo e di controllo del datore di lavoro, da una posizione in cui era del tutto assente un suo "diritto alla parola" sulle questioni endoaziendali a un progressivo rafforzamento

²² Tambasco D. (2025). *Il diritto di denuncia nel rapporto di lavoro: un'occasione per l'effettiva partecipazione dei lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese*. Rivista Labor. Il lavoro nel diritto, Pacini Giuridica, commento alla sentenza Cass., ordinanza, 19 dicembre 2024, n. 33452.

²³ Convenzione per la salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà Fondamentali (CEDU), Articolo 10, comma 2.

della propria posizione contrattuale nei termini dell'acquisizione di un diritto di esprimersi e di criticare. Nel nostro ordinamento, punto d'arrivo decisivo di questo percorso è senza dubbio lo Statuto dei Lavoratori, che, tra le norme sulla tutela della libertà e dignità dei lavoratori, con l'art. 1 ha calato nei luoghi di lavoro quanto sancito a livello costituzionale sulla libertà di opinione. Il sopracitato art. 1 dello Statuto, sancendo la libertà di pensiero del lavoratore sui luoghi di lavoro, non solo riconosce la facoltà di esprimere il dissenso su questioni attinenti alla prestazione lavorativa, ma legittima la manifestazione espressa di una contrapposizione tra gli interessi delle parti, strumentale alla tutela della dignità del lavoro.²⁴ La presente disposizione dello Statuto, se da un lato segna l'approdo a una posizione giuridica del prestatore di lavoro rafforzata, dall'altro va letta alla luce della posizione subordinata e della fedeltà e diligenza cui è tenuto il lavoratore, nonché della logica compromissoria che permea ogni aspetto del rapporto contrattuale lavoristico. Tanto il diritto di critica quanto il diritto di segnalare illeciti da parte del dipendente, infatti, devono essere valutati tenendo conto della specificità che assumono quando si interfacciano con gli obblighi di collaborazione, subordinazione e fedeltà propri di ciascun prestatore di lavoro.²⁵ Ed è proprio l'obbligo di fedeltà il più "penetrante"²⁶ obbligo rinvenibile nel rapporto di lavoro che pone una limitazione al diritto di critica del lavoratore, in virtù dell'ampiezza dell'ambito oggettivo delle condotte vietate e della sua interconnessione col legame fiduciario alla base del contratto. Per tale ragione, ad esempio, il lavoratore è tenuto ad astenersi non solo da tutte le critiche lesive degli interessi o della reputazione aziendali²⁷, ma anche in generale da tutte quelle che "possano comunque incidere negativamente sull'elemento fiduciario tipico del contratto di lavoro"²⁸. È infine necessario precisare che una limitazione della libertà di espressione, come quella richiesta da tale fattispecie, può fondarsi esclusivamente su una necessità di bilanciamento con altri diritti costituzionali: il

²⁴ Corso S. M. (2020). *Segnalazione di illeciti e organizzazioni di lavoro: pubblico e privato nella disciplina del Whistleblowing*. Giappichelli, p. 77.

²⁵ Corso S. M. (2020). *Ivi*, p. 83.

²⁶ Deleonardis N. (2025). *Op. cit.*, p. 19.

²⁷ Come affermato dalla sentenza Cass. 16 febbraio 2000, n. 1749, pubblicata in *Notiziario di Giurisprudenza del Lavoro*, 2000, 424, al lavoratore è riconosciuto "il diritto di criticare il proprio datore di lavoro, mediante manifestazioni del pensiero diffuse sia all'interno che all'esterno del luogo di lavoro, purché non siano poste in essere modalità tali che si traducano in una condotta lesiva del decoro dell'impresa datrice di lavoro e suscettibile di provocarle un danno economico per la caduta della sua immagine all'esterno o all'interno dell'azienda".

²⁸ Pizzuti P. (2025). *La dimensione costituzionale del whistleblowing*, p. 21. In "Marinelli F., Tomassetti P. (a cura di). *Il diritto di whistleblowing. Una lettura lavoristica*, Giappichelli".

diritto all'onore e alla riservatezza del datore di lavoro pone sì dei vincoli al diritto di critica che vengono desunti dall'art. 2105 c.c., ma tali vincoli "non possono che avere come riferimento finale l'art. 41 Cost. e il principio di libertà della iniziativa economica privata"²⁹. È dunque il richiamo costituzionale a giustificare una simile interdizione della libertà di espressione: il nesso tra l'art. 2105 c.c. e l'art. 41 Cost. rende noto come il fine ultimo sia la protezione dell'interesse dell'impresa sul mercato. Alla base di tale precisazione sta l'assunto per cui "il rapporto sinallagmatico che si concretizza nel lavoro subordinato non crea né può creare vincoli per quanto riguarda l'esercizio di diritti costituzionalmente garantiti e l'estrinsecarsi della personalità nel contesto sociale"³⁰.

Mossa dal fine di giungere ad un bilanciamento dei contrapposti interessi sottesi all'esercizio del diritto di critica, una volta appurata l'impossibilità di negare tout court l'esercizio di espressioni critiche del dipendente nei confronti del datore, l'azione della giurisprudenza di legittimità è stata mossa nel tempo dall'intento di individuare un insieme di condizioni e vincoli attraverso i quali stabilire se l'esercizio della libertà di espressione sui luoghi di lavoro costituisca o meno violazione degli obblighi suddetti; in altre parole, si è cercato di stabilire i parametri con cui valutare in quali casi la critica del lavoratore sia o meno idonea a ledere la fiducia che è alla base del rapporto di lavoro. Il quadro che se ne ricava restituisce un diritto di critica soggetto a limiti esterni ed interni, in altri termini "attenuato" allo scopo di limitare un ricorso ad esso abusivo e distorto.³¹ Per garantire una tutela non solo dei valori riconosciuti dalla Costituzione, ma anche delle specifiche norme a protezione dell'onore, decoro e reputazione del datore di lavoro, sono stati elaborati dalla Cassazione i vincoli di continenza sostanziale, materiale e formale, i quali si configurano come parametri per delineare la proporzionalità delle manifestazioni di critica. A questi vincoli si aggiunge il presupposto di pertinenza della critica espressa. È stata per prima la sentenza Cass. 25 febbraio 1986, n. 1173 (pubblicata in *Foro Italiano*, 1986, I, 1877) a estendere detti vincoli dal diritto di cronaca del giornalista al diritto di critica del lavoratore, mutuando il "decalogo del giornalista" e adattandolo al contesto lavoristico. Tali vincoli costituiscono i limiti interni

²⁹ Pizzuti P. (2025). *Ibidem*.

³⁰ Corso S. M. (2020). *Op. cit.*, p. 34.

³¹ Come affermato nella sentenza Cass. Civ. sez. lav. 18 gennaio 2019, n. 1379, pubblicata in *Giurisprudenza Italiana*, 2019, 3, 612, la quale opera un'ampia ricostruzione dell'orientamento giurisprudenziale in materia di diritto di critica, "la critica manifestata dal lavoratore all'indirizzo del datore di lavoro può trasformarsi da esercizio lecito di un diritto in una condotta astrattamente idonea a configurare un illecito disciplinare laddove superi i limiti posti a presidio della dignità della persona umana, così come predeterminati dal diritto vivente".

del diritto di critica, valevoli per “le molteplici modalità e forme di espressione del diritto di critica, tanto più ampie nel moderno sistema di comunicazione tramite web”³², per cui anche le espressioni e manifestazioni del pensiero rese tramite *social network* sono soggette al rispetto di questi limiti. Nello specifico, i giudici del lavoro reputano che le espressioni di critica eccedenti i tre citati vincoli che siano effettuate mediante questi canali siano particolarmente gravi, vista la potenziale diffusione del messaggio ad una platea ampia e indefinita di destinatari.³³

Il primo requisito, relativo alla continenza sostanziale, si sostanzia nella veridicità delle informazioni espresse, non in termini assoluti ma per come è percepita dall'autore della critica o, in altri termini, “secondo il prudente apprezzamento soggettivo del lavoratore”³⁴. È imposta quindi l'osservanza della veridicità nella divulgazione di condotte o fatti aziendali potenzialmente lesivi dell'immagine e della reputazione del datore. L'osservanza di tale requisito trova parziale attenuazione nel caso in cui l'esercizio del diritto si realizzi nell'espressione di un'opinione, che in quanto strettamente soggettiva non può essere oggetto di prova né valutata in base al binomio vero/falso, così come accade invece nel caso della denuncia di esistenza di un fatto che si assume come storicamente verificatosi (nella segnalazione dell'illecito si applica rigorosamente il criterio della veridicità). L'accertamento della verità dei fatti è pertanto il presupposto necessario per la configurazione della liceità del diritto di critica. Il secondo vincolo da rispettare è quello della continenza formale: la critica, pur aspra, deve essere conforme a canoni di correttezza, misura e civile rispetto della dignità del datore di lavoro; devono essere evitate espressioni apertamente denigratorie o disonorevoli dell'impresa o del datore di lavoro cui è rivolta la critica, così come offese personali o attacchi moralmente censurabili. In sintesi, l'uso di un tono appropriato è un altro elemento essenziale per una lecita critica, in quanto “nessuna verità giustifica espressioni infamanti nei confronti del destinatario della critica”³⁵. Riguardo a tale requisito, è precisato che la valutazione circa il suo rispetto non può essere condotta astrattamente, ma solo tenendo conto del contesto di riferimento in cui avviene la critica: la natura del rapporto di lavoro, la condotta del lavoratore, la posizione sociale del datore di lavoro. Il terzo limite che incontra la critica rivolta al datore di lavoro o al superiore

³² Boscati A. (2020). *Op cit.*, p. 368.

³³ Pizzuti P. (2025). *Op.cit.*, p. 25.

³⁴ Come affermato nella già citata sentenza Cass. Civ. sez. lav. 18 gennaio 2019, n. 1379, pubblicata in *Giurisprudenza Italiana*, 2019, 3, 612.

³⁵ Pizzuti P. (2025). *Op.cit.*, p. 24.

gerarchico è quello della continenza materiale, corrispondente all'utilità sociale e quindi all'esistenza di un interesse meritevole di tutela, prevalente rispetto a un altro suscettibile di lesione. La lesione di un bene costituzionalmente garantito può essere giustificata solo se la manifestazione critica che la determina sia volta a soddisfare un interesse avente un rilievo giuridico superiore a quello del bene leso³⁶: è questo il caso della segnalazione di illeciti, in cui la rivelazione di informazioni riservate sull'imprenditore trova giustificazione nel valore che l'ordinamento stesso attribuisce al perseguimento del pubblico interesse, da eseguirsi anche attraverso tali modalità. Detto altrimenti, quando il diritto di critica consente di ottenere risultati socialmente utili, il suo esercizio diviene preminente rispetto ad altri valori costituzionali generalmente a esso superiori, come la riservatezza³⁷. Tuttavia, il perseguimento di un interesse collettivo o comunque non individuale, quale può essere l'obiettivo della segnalazione del lavoratore, non è considerato elemento sufficiente a garantire la liceità della critica del dipendente, la quale deve rispettare in ogni caso i limiti di forma e contenuto. Infine, viene citato il parametro della pertinenza per riferirsi alla coerenza della critica con gli interessi meritevoli, e cioè al rapporto di stretta correlazione che deve esistere tra la critica mossa e l'utilità sociale, sempre in correlazione con il rapporto contrattuale di lavoro (è necessaria una pur minima attinenza con il rapporto di lavoro). La violazione di anche soltanto uno di questi limiti rende la critica non lecita e integra illecito disciplinare del lavoratore.

Merita una specifica attenzione, poi, il caso delle manifestazioni di dissenso di carattere sindacale, in quanto l'esercizio della critica da parte di rappresentante sindacale trova tutela, oltre che nel già citato art. 21 Cost., anche dall'art. 39 Cost. Il lavoratore che riveste il ruolo di rappresentante sindacale è titolare di due posizioni giuridiche nei confronti del datore di lavoro: è soggetto al vincolo di subordinazione in quanto lavoratore, ma in quanto rappresentante sindacale e portatore degli interessi collettivi dei dipendenti si trova in un piano di parità col datore stesso. Se da un lato sono riconosciuti margini di manovra più ampi per la critica sindacale, dall'altro permane il rispetto dei sopracitati vincoli di continenza che permane anche in questo caso.

A conclusione della trattazione del diritto di critica, vale la pena soffermarsi su alcune previsioni normative, confermate dei principi giurisprudenziali finora esaminati, applicabili al pubblico impiego privatizzato. Ci si riferisce al codice di comportamento dei

³⁶ Pizzuti P. (2025). *Ivi*, p. 26.

³⁷ Pizzuti P. (2025). *Ivi*, p. 30.

dipendenti pubblici, e in particolare agli artt. 3, c. 3 e 12, c. 2³⁸, che impongono ai lavoratori pubblici una maggiore attenzione alle esternazioni critiche in generale. Infatti, nel pubblico impiego, un esercizio del diritto di critica lesivo della reputazione e immagine dell'amministrazione causerebbe una ulteriore violazione, oltre a quelle sopra citate: quella del canone costituzionale di buon andamento della pubblica amministrazione (come sancito dall'art. 97 Cost.) e di espletamento delle funzioni pubbliche con disciplina ed onore (art. 54 Cost.).³⁹ Nell'aggiornato codice di comportamento, poi, sono contenute specifiche disposizioni volte a regolare le condotte dei dipendenti sui *social network*, allo scopo di tutelare l'immagine e la reputazione dell'amministrazione pubblica. Per i pubblici dipendenti, in conclusione, “non è possibile ignorare come la libertà d'espressione, ancorché garantita dall'art. 21, c. 1 Cost., debba essere bilanciata con ulteriori e preminenti interessi di rango costituzionale ai quali invece non soggiace il lavoratore del settore privato, circostanza che - inevitabilmente - si riflette sul diritto di critica del lavoratore [...], delimitandone ulteriormente gli spazi di esercizio.”⁴⁰

1.2.2 Il diritto di denuncia quale strumento di tutela dell'interesse pubblico

Dopo aver esposto la base giuridica di partenza nell'identificazione di un diritto-dovere di segnalazione, costituita dal diritto di critica, è necessario concentrarsi, ai fini di un preciso inquadramento della tematica su cui verte il presente elaborato, sulla rilevante differenza tra l'esercizio del diritto di critica, consistente in un giudizio o valutazione, e la segnalazione di illeciti, che implica una violazione dell'obbligo di riservatezza e che sottende un'utilità pubblica. Se tradizionalmente, come finora enunciato, il diritto di denuncia del lavoratore era ricondotto nell'ambito del diritto di critica, fondato sulla libertà costituzionale di manifestazione del pensiero, la giurisprudenza di legittimità ha successivamente fornito un diverso inquadramento per le segnalazioni e denunce presentate dal lavoratore all'autorità

³⁸ I quali, rispettivamente, prescrivono che il lavoratore eviti “situazioni e comportamenti che possano ostacolare il corretto adempimento dei compiti o nuocere agli interessi o all'immagine della pubblica amministrazione” e nello specifico nei rapporti col pubblico si astenga “da dichiarazioni pubbliche offensive nei confronti dell'amministrazione”.

³⁹ Turrin M. (2023). *Il diritto di critica del dirigente pubblico*. In *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni* 2/2023, p. 431.

⁴⁰ Turrin M. (2023). *Ivi*, p. 433.

competente; la nuova tendenza giurisprudenziale è stata poi confermata dalle prime normative nazionali in materia di *whistleblowing*, che ha stabilito delle modalità di segnalazione ben distanti dalla finalità di circolazione delle idee o di manifestazione del pensiero, in quanto fondate sulla piena riservatezza dell'identità del segnalante e delle informazioni da quest'ultimo divulgate.⁴¹ A partire da una storica sentenza della Cassazione del 2001 (sentenza 16 gennaio 2001, n. 519, pubblicata in *Mass. giur. lav.*, 2001, 593), è stata respinta la lettura fino ad allora dominante, che inquadrava l'azione del *whistleblower* nell'alveo del diritto di critica. Si è avuto a partire da tale pronuncia un radicale cambio di rotta dell'impostazione classica sulla posizione giuridica soggettiva del lavoratore segnalante, nel senso che si è respinto l'assunto base per cui era necessario un bilanciamento tra diritto di critica del lavoratore e diritto alla reputazione del datore. Si è ritenuto che la segnalazione di illeciti non costituisca in senso pieno un esercizio del diritto di critica, e perciò deve trovare fondamento in un'altra posizione giuridica costituzionalmente garantita. La Corte di Cassazione ha mutato indirizzo, passando "dal meccanismo del bilanciamento, utilizzato più volte in passato, alla negazione di un contrasto tra principi costituzionali"⁴²: l'eliminazione dell'antinomia tra norme costituzionali (diritto di critica e diritto alla riservatezza) è avvenuta sancendo che l'interesse del datore di lavoro a non divulgare informazioni circa la sua azienda concernenti un presunto illecito non può essere ricompreso nel diritto alla riservatezza scaturente dall'art. 2105 c.c. Il conflitto tra principi è solo apparente perché la posizione del datore di lavoro non rientra nella sfera della riservatezza o del segreto aziendale, bensì esclusivamente in un'area di illiceità. Stante quanto affermato, assumere la veste di *whistleblower* significa esercitare un "diritto pubblico soggettivo di denuncia"⁴³, finalizzato a tutelare il doveroso rispetto delle regole fondamentali del vivere civile e a promuovere la legalità in ambito aziendale. Dimostrazione dell'avvenuto cambio di rotta a partire dalla diversa interpretazione giurisprudenziale è l'introduzione, nel 2012, dell'art. 54 bis del T.U.P.I. a tutela del dipendente pubblico che segnali illeciti, che legittima l'interprete a considerare per il lavoratore segnalante superabili non solo i limiti di diligenza e di fedeltà sanciti dagli artt. 2104 e 2105 c.c., ma anche i limiti specifici individuati dalla giurisprudenza con riguardo al riconoscimento del diritto di critica.⁴⁴

⁴¹ Pizzuti P. (2025). *Op.cit.*, p. 39.

⁴² Pizzuti P. (2025). *Ivi*, p. 49.

⁴³ Cass. 16 gennaio 2001, n. 519, pubblicata in *Mass. giur. lav.*, 2001, 593.

⁴⁴ Salazar P. (2017). *Segnalazione di illeciti nella PA tra obbligo di fedeltà e diritto di critica*, in *Il Lavoro nella giurisprudenza*, 6/2017, p. 584.

Prima di commentare il punto di arrivo della Cassazione riguardo alla presente questione, occorre innanzitutto chiarire la diversità, per comprenderne il percorso evolutivo, tra diritto di critica e diritto di denuncia. Questa diversità, come fatto notare anche da parte della dottrina⁴⁵, avvicina la segnalazione del *whistleblower* al diritto di denuncia più che a quello di critica: il primo viene ad essere *species* del *genus* “critica”. Infatti, critiche e accuse rivolte al datore di lavoro si sostanziano in giudizi e opinioni, ma non presuppongono necessariamente la divulgazione di informazioni sull’organizzazione o sui processi di produzione aziendali. Mentre una divulgazione di notizie relative ad attività lecite si fa ricadere nell’esercizio del diritto di critica, se la manifestazione d’espressione riguarda attività illecite o presunte tali del datore di lavoro ci si trova in un perimetro differente, cioè quello del diritto di denuncia. Anche la finalità dell’esercizio di questi due diritti è diversa. Se l’esercizio della critica è connotato da un interesse egocentrico e interno, nel caso delle denunce del *whistleblower* si mira a proteggere un interesse sovra-individuale, sia collettivo che istituzionale, di contrasto all’illegalità nell’ambiente di lavoro: in quest’ultimo caso, l’eventuale interesse personale sotteso alla segnalazione è solo indirettamente tutelato.⁴⁶ Poi, anche i canali utilizzati per la critica o la denuncia sono distinti: nel primo caso la comunicazione è diffusa e accessibile potenzialmente a un ampio pubblico, nel secondo il rispetto della gerarchia tra canali interni ed esterni (oltre che la possibilità di effettuare divulgazioni pubbliche in determinati casi) risulta un presupposto il cui rispetto è fondamentale affinché il dipendente segnalante possa essere tutelato. Inoltre, la posizione del lavoratore segnalante risulta essere rafforzata rispetto a quella del lavoratore che esprime considerazioni critiche, e ciò in ragione della centralità del sopracitato terzo requisito della critica, cioè l’utilità sociale. Sebbene in casi specifici anche l’esercizio della critica possa avere rilevanza sociale generale, quest’ultima connota specificamente la segnalazione o denuncia, essendone caratteristica intrinseca. L’utilità sociale è la medesima citata al comma 2 dell’art. 41 Cost., in contrasto alla quale non può svolgersi l’iniziativa economica privata. Ed è soltanto tale dimensione di utilità sociale a giustificare una violazione del segreto.⁴⁷ I presupposti e le condizioni per l’esercizio del diritto di critica, poi, sono ben diversi da quelli per l’esercizio del diritto di denuncia, diritto che trova il proprio fondamento, oltre che

⁴⁵ La nozione di denuncia quale *species* del *genus* “critica” è contenuta in Corso S. M. (2020). *Op. cit.*, p. 79.

⁴⁶ Fossati C. (2024). *Op.cit.*, p. 40.

⁴⁷ Pizzuti P. (2025). *Op.cit.*, pp. 33-34.

nell'art. 21, c. 1, anche nell'art. 24, c. 1 Cost., riguardante il diritto ad agire in giudizio a tutela dei propri diritti e interessi legittimi, nonché nell'art. 333 c.p.p., il quale afferma che “ogni persona che ha notizia di un reato perseguibile di ufficio può farne denuncia”^{48,49}. È anche da segnalare che il differente inquadramento costituzionale tra diritto di critica e di denuncia rileva anche sul piano pratico, con l'applicazione di differenti limitazioni al loro esercizio da parte del lavoratore⁵⁰: diversamente dal diritto di critica, l'esercizio del diritto di denuncia e di querela non implica i limiti della continenza sostanziale e formale; secondo la giurisprudenza, “a differenza delle ipotesi in cui è in discussione l'esercizio del diritto di critica, non rilevano i limiti della continenza sostanziale e formale, superati i quali la condotta assume carattere diffamatorio, e, quindi, può avere rilevanza disciplinare, giacché [...] ogni denuncia si sostanzia nell'attribuzione a taluno di un reato, per cui non sarebbe logicamente e giuridicamente possibile esercitare la relativa facoltà senza incolpare il denunciato di una condotta obiettivamente disonorevole e offensiva della reputazione dell'incolpato”⁵¹. I limiti che deve rispettare il lavoratore che denunci un potenziale illecito sono diversi: non deve esservi intento calunnioso e quindi la volontà di accusare il datore di lavoro di fatti mai accaduti o dallo stesso non commessi, né il dipendente deve rendere pubblica la denuncia senza che vi sia una giustificazione effettiva (come il mancato seguito alla denuncia o un pericolo imminente per il pubblico interesse).

Appare centrale, nella distinzione tra critica e denuncia, soprattutto una questione: quando le informazioni rivelate dal lavoratore non rientrano più nell'estrinsecazione di un interesse privato ma di uno pubblico, si ha il decisivo passaggio da diritto di critica a diritto/dovere di denuncia; emerge il “valore civico e sociale attribuito dallo Stato di diritto all'iniziativa del privato che solleciti l'intervento dell'autorità giudiziaria, contabile o amministrativa di fronte alla violazione della legge”⁵². E a tale conclusione è giunta la giurisprudenza di legittimità, esentando da responsabilità il lavoratore che nell'ambito del rapporto di lavoro

⁴⁸ Codice di Procedura Penale, art. 333, comma 1.

⁴⁹ Turrin M. (2021). *Op.cit.*, p. 424.

⁵⁰ Vigliotti G. I. (2021). *La divulgazione di illeciti aziendali tra diritto di critica e diritto di denuncia*. In *Massimario di Giurisprudenza del Lavoro*, 4/2021.

⁵¹ Cass. 16 febbraio 2017, n. 4125, in *CED*, nella quale la Corte è mossa dallo scopo di “accertare se possa assumere rilievo disciplinare, ed eventualmente a quali condizioni e in quali limiti, la condotta del lavoratore che denunci all'autorità giudiziaria o all'autorità amministrativa fatti commessi dal datore, in violazione delle norme penali o delle disposizioni che, nel disciplinare il rapporto di lavoro, nei suoi diversi e molteplici aspetti, impongono regole di comportamento soggette a sanzione”.

⁵² Tambasco D. (2025). *Op.cit.*

si trovi a denunciare fatti astrattamente integranti ipotesi di reato. Come affermato dalla Cassazione in una sentenza che ha confermato l'annullamento di un licenziamento per giusta causa, "non può nemmeno lontanamente ipotizzarsi che rientri fra i doveri del prestatore di lavoro il tacere anche fatti illeciti (da un punto di vista penale, civile od amministrativo) che egli veda accadere intorno a sé in azienda. Ne deriva che il mero presentare un esposto o una denuncia non viola i doveri di diligenza, di subordinazione o di fedeltà (artt. 2104 e 2105 c.c.); quest'ultimo, in particolare, deve intendersi come divieto di abuso di posizione mediante condotte concorrenziali e/o violazioni di segreti produttivi (non già di segreti tout court, non meglio specificati)"⁵³. Pertanto, le denunce del dipendente nei confronti del datore non possono essere vietate o limitate, nonostante l'esistenza di un obbligo di fedeltà: il perseguimento dell'interesse aziendale non può essere ottenuto attraverso l'incondizionato silenzio dei dipendenti, in quanto difetta di integrità un'organizzazione che, nell'espletamento delle proprie attività commette, tollera internamente o comunque trae beneficio da comportamenti illeciti.⁵⁴ L'ampiezza dei doveri e divieti correlati all'obbligo di fedeltà non può quindi estendersi fintanto da costituire un impedimento per il lavoratore che venga a conoscenza, in relazione alla propria prestazione di lavoro, di violazioni o illeciti e che abbia intenzione di denunciare questi ultimi, in quanto l'obbligo di fedeltà concerne solo i fatti aziendali leciti. In altri termini, gli obblighi di fedeltà e di buona fede non possono operare sino a imporre al lavoratore l'obbligo di astenersi dal denunciare fatti illeciti intervenuti nel contesto aziendale, "purché non risulti il carattere calunnioso della denuncia o la consapevolezza della insussistenza dell'illecito"⁵⁵. Presupposto per la permanenza di un obbligo di fedeltà è la liceità dell'attività del datore di lavoro: infatti il ricorrere a un qualsiasi tipo di irregolarità o illeciti (non solo di natura penale) non si può considerare una possibile modalità di organizzazione e gestione dell'impresa, per cui appare improprio affermare che in tali casi obblighi di collaborazione e subordinazione dovrebbero prevalere.⁵⁶ Al contrario, la segnalazione, avendo come oggetto il disvelamento di irregolarità di varia natura, è "lecita fino a prova di calunniosità"⁵⁷, in virtù della sua funzione di valorizzazione di interessi pubblici superiori.

L'essere lavoratore subordinato non può negare al soggetto il ruolo di "compartecipe dei

⁵³ Cass. Civ., sez. lavoro, sentenza 14 marzo 2013, n. 6501, pubblicata in *Il Foro Italiano*, 2013, I, 1455.

⁵⁴ Fossati C. (2024). *Op. cit.*, pp. 38-39.

⁵⁵ Boscati A. (2020). *Op. cit.*, p. 367.

⁵⁶ Corso S. M. (2020). *Op. cit.*, pp. 96-98.

⁵⁷ Corso S. M. (2020). *Ivi*, p. 96.

quel controllo sociale che appartiene al popolo in quanto tale e che acquista particolare valenza in presenza di un rapporto di lavoro”⁵⁸. Le interpretazioni fornite rinsaldano l’idea di fare del cittadino lavoratore non un mero esecutore formale della legge, ma un attuttore impegnato nella salvaguardia dell’ordinamento: quest’ultimo aspetto assume un valore ancora più pregnante in riferimento ai pubblici dipendenti, chiamati a porre in essere comportamenti volti alla realizzazione del bene comune. La funzione solidaristico-sociale del *whistleblowing* risalta anche dalla comparazione con una ulteriore norma costituzionale, cioè l’art. 46 Cost., che riconosce il diritto del lavoratore a collaborare alla gestione dell’azienda, per perseguire l’elevazione economica e sociale del lavoro. Come opportunamente notato, “gestire delle aziende è anche collaborare a che l’attività produttiva non si svolga in contrasto con l’attività sociale o in modo da recare danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana”⁵⁹. Una forma di collaborazione è anche rappresentata da sollecitazioni all’intervento di autorità giudiziarie così come da segnalazioni di illeciti o irregolarità. Il diritto del lavoratore di denunciare anche in difesa dell’eticità della propria azienda nei profili organizzativi e gestionali mette in evidenza la necessità che il legislatore ponga in essere le condizioni più idonee affinché sia agevolato tale controllo sulla legalità endoaziendale.

Focalizzando nuovamente l’attenzione sui dipendenti pubblici, poi, la facoltà di segnalazione deriva anche dall’insieme di doveri legati alle funzioni attribuitegli e in generale al dettato costituzionale, come spiegato in merito al diritto di critica; in ragione di ciò, la denuncia del dipendente pubblico (non avente finalità diffamatoria) è richiesta dal perseguimento del “buon andamento” dell’amministrazione per cui prestano servizio. Vi è, soprattutto nei confronti dei lavoratori pubblici, “una aspettativa nella collettività dell’esercizio da parte loro di un controllo sull’andamento della pubblica amministrazione di competenza”, per cui l’emersione di illeciti tramite segnalazione corrisponde a un interesse pubblico e va di conseguenza tutelata da una specifica previsione legislativa.

Si è finora cercato di delimitare i confini entro i quali si situa l’obbligo di fedeltà del lavoratore, obbligo non assoluto ma, come si è notato, soggetto a precise limitazioni quali i diritti di critica e denuncia del dipendente. A conclusione della presente disamina, si può affermare che l’obbligo di cui all’art. 2105 c.c. e quelli ad esso collegati di correttezza e

⁵⁸ Corso S. M. (2020). *Ivi*, p. 23.

⁵⁹ Corso S. M. (2020). *Ivi*, p. 86, in cui viene introdotta l’idea di un diritto del whistleblower a “collaborare denunciando”, in relazione all’art. 46 Cost.

buona fede devono essere considerati “funzionali soltanto in relazione ad una attività lecita dell’imprenditore, non potendosi di certo richiedere al lavoratore la osservanza di detti obblighi, nell’ambito del dovere di collaborazione con l’imprenditore, anche quando quest’ultimo intende perseguire interessi che non siano leciti”⁶⁰.

Alla luce di quanto scritto fin qui, ed esaminate le fondamenta giuridiche del *whistleblowing* nel nostro ordinamento, risulta comprensibile come parte della dottrina abbia a lungo negato la necessità di un intervento del legislatore italiano per regolare con disposizioni specifiche il *whistleblowing*: si è sostenuto a lungo che il diritto vivente avesse “già elaborato gli anticorpi rispetto alle pretese datoriali di avere alle proprie dipendenze prestatori di lavoro che non vedono, non sentono e, soprattutto, non parlano di illeciti o irregolarità commessi sui luoghi di lavoro”⁶¹. Sono stati, negli ultimi decenni, espliciti *inputs* sovranazionali a incoraggiare il legislatore nazionale a regolare nel dettaglio l’istituto del *whistleblowing*.

1.3. Verso l’introduzione di una disciplina nazionale sul whistleblowing: tra spinte sovranazionali contro la corruzione e disciplina eurounitaria

All’interno dell’articolato quadro normativo e soprattutto interpretativo finora delineato, il legislatore ha innestato la normativa sul *whistleblowing* nell’ordinamento italiano a partire da esperienze dei sistemi di *common law* e soprattutto da sollecitazioni provenienti da organismi sovranazionali. L’istituto di derivazione anglosassone, ignoto alla maggioranza degli ordinamenti nazionali di *civil law*, si è affermato in Italia come corollario e nell’alveo delle politiche anticorruzione, incontrando non poche resistenze di carattere culturale: l’assenza di radicamento del whistleblowing nella cultura italiana è stata a lungo associata alla concezione di segnalazione o denuncia come delazione del lavoratore⁶².

Senza entrare nel dettaglio sulle origini statunitensi e britanniche dell’istituto in questione, ai fini della presente trattazione si ritiene necessario spiegare come si è giunti all’assetto

⁶⁰ Deleonardis N. (2025). *Op. cit.*, p. 19.

⁶¹ Corso S. M. (2020). *Op.cit.*, pp. 113-114.

⁶² La concezione di segnalazione come “delazione”, radicata nella cultura italiana, è espressamente citata al punto 49 del seguente documento dell’OCSE riguardante il follow-up del caso italiano sugli obblighi convenzionali adottati nel quadro dell’Organizzazione: “OECD (2004), *Report on the Application of the Convention On Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions and the 1997 Recommendation on Combating Bribery in International Business Transactions Phase 2 Report: Italy, Implementing the OECD Anti-Bribery Convention*, OECD Publishing, Paris”.

giuridico dato dal legislatore italiano a questo istituto, che è oggi centrale nel dibattito anche e soprattutto grazie alle organizzazioni internazionali che lo hanno inserito nelle loro Convenzioni, come strumento di lotta al crimine e alla corruzione.⁶³ Grazie a tali sollecitazioni sovranazionali, sono aumentati negli anni i paesi che hanno scelto di dotarsi di una regolamentazione interna dell'istituto, seppur in modo non sempre uniforme tra loro. Le principali organizzazioni internazionali impegnate nella lotta alla corruzione hanno promosso l'introduzione dell'istituto del *whistleblowing* non solo mediante strumenti di *soft law* (tra cui, ad esempio, la "Raccomandazione sul miglioramento della condotta etica nel servizio pubblico, inclusi i Principi di gestione dell'etica nel servizio pubblico" del 1998 dell'OCSE e la "Raccomandazione CM/REC (2014)7" del Consiglio d'Europa di cui si tratterà di seguito), ma anche attraverso strumenti vincolanti, il cui recepimento negli ordinamenti nazionali è stato però molto lento e farraginoso.⁶⁴ Basti pensare al caso italiano, in cui la Convenzione del Consiglio d'Europa sulla corruzione del 1999 è stata ratificata dopo quasi tredici anni, con la legge 28 giugno 2012, n. 110: la ratifica di questa e delle altre convenzioni in materia, sebbene arrivate in ritardo, hanno indubbiamente veicolato l'idea che fosse necessaria prevedere una tutela per la figura del *whistleblower*. Non è un caso, infatti, che la legge n. 110/2012 di ratifica della summenzionata Convenzione penale (così come la legge n. 112/2012 che ha recepito la Convenzione civile) abbia preceduto di qualche mese la prima legge nazionale che ha trattato in maniera organica il tema del contrasto alla corruzione, la c.d. legge Severino, introducendo l'istituto del *whistleblowing* nel nostro ordinamento e affiancando al tradizionale approccio penalistico e repressivo l'ulteriore finalità della prevenzione.⁶⁵ Come sostenuto, è ragionevole ritenere che la ratifica delle due Convenzioni promosse dal Consiglio d'Europa "sia avvenuta sul presupposto di una normativa già *in itinere*, [...] prima risposta non formale all'impegno richiesto agli Stati aderenti alla convenzione stessa"⁶⁶.

L'impegno nel contrasto alla corruzione, al pari della volontà politica di istituire nuovi sistemi di prevenzione della stessa, è negli ultimi due decenni cresciuto sia a livello

⁶³ Cantone, R. (2025). *Il whistleblower anonimo: una novità passata (quasi) inosservata della normativa di recepimento della direttiva euounitaria*. Sistema Penale, 2/2025, p. 24.

⁶⁴ Masiero A. F. (2020). *La disciplina del whistleblowing alla luce della direttiva 2019/1937/UE. Tra prevenzione dei fenomeni corruttivi e tutela del denunciante*. Archivio Penale 2020, n. 2, p. 4.

⁶⁵ Gargano G. (2016). *La 'cultura del whistleblower' quale strumento di emersione dei profili decisionali della pubblica amministrazione*. Federalismi.it, p. 31.

⁶⁶ Corso S. M. (2020). *Op.cit.*, p. 118.

internazionale che a livello regionale; si è registrato un forte incoraggiamento nei confronti degli Stati ad adottare misure a favore di coloro che denunciano comportamenti illeciti. Riguardo al primo ambito, è stata per prima l'OCSE ad affermare, con la Convenzione sulla lotta alla corruzione di pubblici ufficiali stranieri nelle operazioni economiche internazionali, firmata a Parigi il 17 dicembre 1997 e in vigore per l'Italia dal 15 dicembre 2000, l'esistenza di un obbligo per gli Stati membri di prevedere misure di protezione per i *whistleblowers*. A tale Convenzione si sono negli anni aggiunte numerose fonti di *soft law* della stessa organizzazione, come rapporti e soprattutto raccomandazioni, che hanno diffuso, seppur con strumenti non vincolanti, l'idea della necessità di introdurre misure a tutela della categoria dei lavoratori segnalanti. Tra questi, la "Raccomandazione sul miglioramento della condotta etica nel servizio pubblico, inclusi i Principi di gestione dell'etica nel servizio pubblico" del 1998 è stato il primo strumento di *soft law* specificamente dedicato alla tutela dei *whistleblowers*, includendo tale strumento all'interno delle azioni per promuovere alti standard etici nelle istituzioni pubbliche. Infine, nel 2016, l'OCSE ha diffuso il rapporto "Committing to Effective Whistleblower Protection", in cui ha descritto l'evoluzione della disciplina negli Stati membri e gli sviluppi che si sono avuti a livello statale; ha anche sottolineato come si sia avuto negli ultimi anni un aumento di Stati in cui si sia radicata l'esigenza di avere legislazioni specificamente dedicate ai lavoratori segnalanti.⁶⁷

1.3.1 I principali strumenti internazionali in materia di whistleblowing (Convenzione ONU di Merida, Convenzioni civile e penale del Consiglio d'Europa contro la corruzione, Raccomandazione Consiglio d'Europa del 30 aprile 2014)

Passaggio fondamentale nella lotta alla corruzione e parallelamente nel riconoscimento dell'importanza della tutela del *whistleblower* è stata la firma della Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione del 2003, adottata dall'ONU il 9 dicembre 2003 a Merida ed entrata in vigore a partire dal 2005, ma ratificata dall'Italia solo il 3 agosto 2009 (con la l. 116/2009). Riguardo alla questione del *whistleblowing*, la Convenzione rimarca l'importanza di proteggere ciascuna "*reporting person*", cioè ogni persona che detiene le informazioni utili per effettuare una segnalazione, pur senza utilizzare direttamente il

⁶⁷ OECD (2016), *Committing to Effective Whistleblower Protection*, OECD Publishing, Paris, consultabile al seguente link: <https://doi.org/10.1787/9789264252639-en>.

termine “*whistleblower*”. Inoltre, vengono incoraggiati gli Stati membri a redigere per i dipendenti pubblici degli specifici codici di condotta per sensibilizzare sull’importanza delle segnalazioni, in caso di infrazioni di superiori o altri dipendenti.⁶⁸

Sono due i riferimenti contenuti nella Convenzione riferiti all’istituto in questione: l’art. 8 e l’art. 33. Il primo richiede agli Stati di promuovere l’integrità e la responsabilità dei propri funzionari pubblici e di esaminare “conformemente ai principi fondamentali del proprio diritto interno, l’attuazione di misure e sistemi tali da facilitare la segnalazione, da parte dei pubblici ufficiali alle autorità competenti, degli atti di corruzione di cui essi sono venuti a conoscenza nell’esercizio delle loro funzioni”⁶⁹. L’articolo 8 della Convenzione risulta quindi essere “una previsione che favorisce la tendenza a classificare l’istituto della segnalazione nel quadro dei doveri del funzionario pubblico”⁷⁰: se infatti il paragrafo 4 (citato) fa riferimento esclusivamente ai pubblici ufficiali, una più ampia lettura dell’articolo, anche alla luce dei primi tre paragrafi, consente di ricomprendere tutti i pubblici dipendenti tra i soggetti chiamati a svolgere un ruolo di primaria importanza nel contrasto al fenomeno corruttivo nel settore pubblico⁷¹. Senza voler entrare troppo nel dettaglio delle numerose previsioni della Convenzione, si noti come, nella sezione dedicata al ruolo ed alla partecipazione della società civile nel contrasto al fenomeno corruttivo, all’art. 13 è espressamente citata la possibilità che i fatti potenzialmente costitutivi di reato siano comunicati dal segnalante in forma anonima: il tema delle denunce anonime sarà oggetto di una specifica sezione del presente elaborato, in quanto solo la più recente normativa ha previsto anche nel nostro ordinamento questa possibilità, dallo stesso a lungo non contemplata. Si trova nella parte relativa alla repressione della corruzione, e segnatamente all’art. 33, la norma ad hoc in tema di *whistleblowing*: rubricata “Protezione delle persone che comunicano informazioni”, richiede a ciascuno Stato membro di considerare la

⁶⁸ Tofacchi F. (2024). *Le fonti internazionali ed eurounitarie e le prime discipline in Italia*, p. 3-4. In Daffra L., Fossati C., Pallini M., Panciroli L., Tofacchi F. (2024). *La disciplina del whistleblowing. Risvolti giuslavoristici, penalistici e protezione dei dati*. Giuffrè.

⁶⁹ Convenzione delle Nazioni Unite contro la Corruzione (UNCAC), adottata dall’Assemblea Generale ONU il 31 ottobre 2003 (A/RES/58/4).

⁷⁰ Carloni E (2023)., *Cambiamenti di prospettiva. Riforma del whistleblowing e trasformazioni dell’anticorruzione*, in Munus, 2023, fascicolo n. 2, p. 325.

⁷¹ A supporto di tale tesi, vale la pena citare il paragrafo 3 del medesimo articolo 8, che fa riferimento al “Codice internazionale di condotta dei funzionari pubblici allegato alla risoluzione 51/59 dell’Assemblea Generale, in data 12 dicembre 1996”, quale esempio di atto di organizzazioni regionali o multilaterali cui ciascuno Stato è chiamato a far riferimento ai fini dell’applicazione delle disposizioni del presente articolo.

possibilità di “incorporare nel proprio sistema giuridico le misure appropriate per proteggere da qualsiasi trattamento ingiustificato ogni persona che segnali alle autorità competenti, in buona fede e sulla base di ragionevoli sospetti, qualsiasi fatto concernente i reati stabiliti dalla presente Convenzione”⁷². Appare evidente come le norme presentate siano formulate per prescrivere, agli Stati che non ne siano ancora dotati, soltanto di valutare l’introduzione dello strumento, essendo quindi manchevoli di una piena portata precettiva. Infatti, nonostante l’obiettivo della Convenzione stessa sia quello di sollecitare gli Stati ad adottare più efficaci politiche di prevenzione contro la corruzione, la formulazione degli articoli sopra esaminati (8 e 33) denota come il risultato siano state delle norme non particolarmente incisive e, nel caso di quelle concernenti la segnalazione di illeciti, di norme che non contengono un obbligo all’introduzione dell’istituto propriamente inteso. La mancanza di incisività delle soluzioni proposte emerge chiaramente dall’elevato grado di discrezionalità lasciato ai singoli Stati nell’applicazione, all’interno dei rispettivi ordinamenti, delle previsioni normative convenzionali, per bilanciare i diritti dei soggetti segnalati con la protezione dei denunciati. Per esempio, a dimostrazione di un’elevata indeterminatezza, all’art. 33 è utilizzata l’ambigua espressione “Ciascuno Stato parte considera la possibilità [...]”, delineando così delle mere proposte che gli Stati sono chiamati a valutare, senza che vi sia qualche obbligo circa le modalità attuative.⁷³

Nel contesto europeo, più ristretto e quindi maggiormente omogeneo, le iniziative normative sono sempre state contraddistinte da una maggiore efficacia nell’imposizione di una disciplina sulla protezione del segnalante. Prima di giungere alla più completa e recente di queste iniziative, e cioè la Direttiva UE 2019/1937, occorre partire dalle iniziative portate avanti da una distinta organizzazione quale è il Consiglio d’Europa, che a partire dalla fine del secolo scorso ha elaborato incisive azioni nel contrasto alla corruzione, esemplificative della capacità della cooperazione europea di giungere all’ideazione di strategie efficaci e al raggiungimento di risultati tangibili.⁷⁴

Vale la pena precisare che, come nel caso menzionato della Convenzione OCSE, anche per il *whistleblowing* le organizzazioni che per prime hanno legiferato in materia hanno modellato le proprie normative sulle iniziative di quegli Stati che, anche da molto tempo, erano dotati di una propria legislazione, nello specifico Stati Uniti e Regno Unito. In sedi

⁷² Convenzione delle Nazioni Unite contro la Corruzione (UNCAC), *cit.*

⁷³ Tofacchi F. (2024). *Op.cit.*, p. 5.

⁷⁴ Tofacchi F. (2024). *Ivi*, p. 6.

quali OCSE e Consiglio d'Europa, a partire da detti modelli, si è iniziato ad operare per stabilire un minimo standard comune a protezione di coloro che denunciano illegalità o segnalano comportamenti irregolari nei luoghi di lavoro, che si andasse a configurare come un insieme di criteri guida per consentire alle politiche nazionali di convergere verso legislazioni uniformi o comunque in grado di essere comparate e periodicamente monitorate.⁷⁵

Tra gli strumenti di *hard law* emanati nell'ambito del Consiglio d'Europa, si segnalano le due Convenzioni in materia di contrasto alla corruzione, volte a migliorare la capacità degli Stati di incidere sul fenomeno corruttivo sia a livello nazionale che internazionale: la Convenzione penale sulla corruzione e la Convenzione civile sulla corruzione, entrambe del 1999. In ambedue è previsto, come meccanismo di costante monitoraggio, l'istituzione del GrECO (*Group d'Etats Contre la Corruption*)⁷⁶, gruppo di Stati a cui è affidato il compito di vigilare sugli impegni assunti. Attraverso questi due strumenti, il Consiglio d'Europa pone l'attenzione sul principale ostacolo alle denunce dei lavoratori, ossia il timore di conseguenze negative che gli stessi potrebbero avere sulla propria posizione lavorativa una volta effettuata la segnalazione, e ribadisce il bisogno di istituire all'interno di ciascun paese un sistema di tutela solido per chi decide di denunciare. La Convenzione penale, a tal proposito, all'art. 22 rubricato "protezione dei collaboratori di giustizia⁷⁷ e dei testimoni", dispone che ciascun paese adotti le misure necessarie per assicurare una protezione adeguata ed effettiva a quanti segnalino, forniscano informazioni o collaborino in altro modo con le autorità in chiave anticorruzione. È da rimarcare come anche questa formulazione, come quella contenuta nella Convenzione ONU, rinunci ad indicare un possibile contenuto che

⁷⁵ Parisi N. (2020). *La funzione del whistleblowing nel diritto internazionale ed europeo*. Lavoro Diritti Europa 2/2020, p. 3.

⁷⁶ Nel primo rapporto elaborato nel 2009, nell'ambito del Consiglio d'Europa del 2 luglio 2009, relativo alla situazione italiana, il Gruppo ha posto in risalto la commistione tra corruzione e criminalità organizzata e soprattutto l'assenza di un programma anticorruzione coordinato.

⁷⁷ La dizione "collaboratori di giustizia" non assume il significato, largamente diffuso in Italia, correlato alle fattispecie di criminalità organizzata, bensì richiama il tema del buon andamento e della trasparenza nella gestione della cosa pubblica: pertanto, come sostenuto da Corso (2020), nell'*Op.cit.*, a pag. 118, poiché l'atto convenzionale concerne prevalentemente la corruzione, la protezione auspicata dalla norma è quella del *whistleblower* che segnali reati contro la pubblica amministrazione. È, poi, da segnalare in merito una differenza tra la Convenzione ONU e la Convenzione penale: quella del Consiglio d'Europa si rivolge ai soli dipendenti, a prescindere se pubblici o privati, e riguarda i reati di corruzione; quella dell'ONU sembra ammettere anche le segnalazioni del *quavis de populo*, utili ad individuare tutti i reati di cui si occupa lo strumento pattizio.

concretizzi la “protezione effettiva ed adeguata” per i soggetti che forniscano informazioni utili ad accertare illeciti oggetto della Convenzione. L’adozione di dette misure, quali per esempio la non divulgazione del nome del segnalante durante il procedimento di accertamento dell’illecito, è ritenuta necessaria, ma allo Stato membro resta la facoltà di implementarle a propria discrezione, considerando anche il contesto normativo interno esistente.⁷⁸ Tuttavia, a differenza del precedente strumento pattizio che si limita a suggerire interventi legislativi, la Convenzione penale del Consiglio d’Europa comporta un obbligo per gli Stati che vi hanno aderito di predisporre una normativa specifica.⁷⁹ Anche la Convenzione civile, recepita in Italia contestualmente a quella penale, prescrive all’art.9 che “ciascuna Parte preveda 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”⁸⁰. Questa disposizione ha lo scopo di salvaguardare i segnalanti da sanzioni ingiustificate: è sottolineata l’importanza del requisito della buona fede del lavoratore e affermata l’urgenza di protezione da trattamenti sanzionatori ritorsivi. La ratifica della presente Convenzione, che per l’Italia è avvenuta con l. 28 giugno 2012, n. 112, ha comportato un obbligo di monitoraggio sui livelli di corruzione da parte del GRECO, le cui raccomandazioni, pur essendo prive della vincolatività delle disposizioni contenute nella Convenzione stessa, ribadiscono gli stessi inviti a introdurre efficaci forme di protezione. Il GRECO ha ripetutamente incoraggiato le autorità italiane ad adottare tutte le misure necessarie per garantire l’efficacia della norme successivamente introdotte (nello specifico, a partire dal 2012) in materia di segnalazione di illeciti, anche predisponendo misure di formazione e fornendo strumenti informativi ai pubblici ufficiali relativamente ai canali e alle garanzie disponibili per le segnalazioni, nonché sui relativi meccanismi per proteggerli da azioni punitive e da qualsiasi azione ritorsiva.⁸¹ La legge italiana di recepimento, sebbene non contenga alcuna norma di attuazione della Convenzione cui dà ratifica, ciononostante assume un certo rilievo dal momento che “ribadisce che la scelta del dipendente di segnalare (report) illeciti endoaziendali prevale sull’obbligo di fedeltà contrattualmente assunto con il

⁷⁸ Corso S. M. (2020). *Op.cit.*, p. 118.

⁷⁹ Cantone, R. (2025). *Op.cit.*, p. 25.

⁸⁰ Consiglio d’Europa. (1999). *Convenzione civile contro la corruzione (art. 9)*. Strasburgo, 4 novembre 1999.

⁸¹ Gargano G. (2016). *Op.cit.*, p. 10.

datore di lavoro”⁸². È interessante notare come le leggi di ratifica delle sopracitate Convenzioni, adottate dal legislatore italiano tra il 2009 e il 2012, restituiscono un quadro di norme dalla valenza più programmatica che precettiva, che hanno nondimeno favorito un graduale superamento delle riserve dottrinali in merito a un possibile intervento diretto a regolazione del *whistleblowing*.

Le tre Convenzioni sinora citate, tutte centrate sul tema della corruzione, introducono solo limitatamente il tema qui trattato, come uno degli strumenti utili a fronteggiare le pratiche corruttive all’interno dei luoghi di lavoro. Ne è dimostrazione il fatto che il ruolo dei segnalanti è limitato alle sole fattispecie di corruzione, restando escluse tutte le altre tipologie di irregolarità latamente intese. Per tale ragione, ed anche vista la difficoltà di adattamento delle singole legislazioni nazionali alle norme internazionali, il Consiglio d’Europa ha elaborato negli anni successivi delle importanti risoluzioni e raccomandazioni volte a introdurre un pilastro normativo specificamente rivolto alla materia della protezione dei *whistleblowers*. Meritevole di nota e di gran lunga più esaustiva è la Raccomandazione CM/REC 7 del 30 aprile 2014, la quale, in ventinove dettagliati punti, delinea tra le altre cose: i caratteri comuni che devono sussistere affinché una segnalazione possa essere considerata tale, i canali più efficaci da utilizzare per la sua comunicazione, la procedura di gestione della segnalazione, le opportune tutele da rappresaglie o ritorsioni di cui potrebbe essere oggetto il lavoratore (che sono diverse a seconda del suo status e della natura giuridica del suo rapporto di lavoro).⁸³ In assenza di una definizione condivisa di *whistleblower* tra i paesi membri, inoltre, la Raccomandazione ne fornisce una che può ben adattarsi in vari contesti: “*qualsiasi persona che segnala o divulga informazioni su una minaccia o danno per l’interesse pubblico nel contesto della sua relazione lavorativa, che sia nel settore pubblico o privato*”⁸⁴. Viene sottolineato come debba essere l’interesse della collettività il fine ultimo delle segnalazioni e quanto sia decisivo istituire canali efficaci per le denunce, includendo meccanismi interni alle organizzazioni, canali diretti alle autorità di regolamentazione e canali pubblici.⁸⁵

⁸² Corso S. M. (2020). *Op.cit.*, p. 118, nota 136.

⁸³ Francini A. (2019). *Il whistleblowing nella normativa euro-unitaria e nazionale: analisi giuridica*. Innovazione e Diritto, 4/2019, pp. 13-14.

⁸⁴ Consiglio d’Europa, *Protection of Whistleblowers. Recommendation CM/Rec (2014) 7 adopted by the Committee of Ministers of the Council of Europe, on 30 April 2014, and explanatory memorandum*, 2014.

⁸⁵ Tofacchi F. (2024). *Op.cit.*, p. 9.

1.3.2 Dalle Convenzioni alla Direttiva europea: l'approccio *government oriented* e l'approccio *human rights oriented* al *whistleblowing*

Prima di analizzare la Direttiva 2019/1937, si intende menzionare la diffusione di una nuova concezione di *whistleblowing*, sviluppatasi proprio a partire dagli interventi del Consiglio d'Europa appena descritti, e in particolare dalla Raccomandazione del 2014: l'affermazione di questa nuova concezione, che si è affiancata a quella tradizionale del *whistleblowing* quale leva per far emergere irregolarità, ha avuto ulteriore prosecuzione e trovato piena affermazione proprio nella Direttiva europea cui sarà dedicato spazio nell'immediato prosieguo della trattazione. Si fa riferimento ai due approcci al *whistleblowing*: quello "*government oriented*" e quello "*human rights oriented*". Il primo approccio considera tale istituto uno strumento utile a garantire, e ove necessario ripristinare, l'integrità dell'ambiente lavorativo, pubblico o privato che sia. La tutela della legalità, attraverso la facilitazione dell'emersione di fatti illeciti, è secondo tale approccio la ragion d'essere di questo versatile strumento, reputato utile sia sul fronte della repressione che della prevenzione.⁸⁶ È l'idea originaria di *whistleblowing*, quella mutuata dalla tradizione anglosassone che ha costituito il modello da seguire per l'insieme di organizzazioni intergovernative che si sono occupate del tema. L'ordinamento italiano, fin dalla legge 190/2012, ha accolto e fatto proprio tale approccio, conservandolo fino a tempi molto recenti: è solo con l'ultimo intervento normativo che si è introdotta e affiancata la nuova diversa dimensione dell'istituto. Il sistema italiano, nella fase iniziale, ha inserito questo strumento nelle misure di contenimento dei fenomeni di corruzione in ambito pubblico, interpretando la condotta del segnalante in continuità con i doveri del dipendente pubblico. La disciplina del *whistleblowing* in Italia si inserisce nel solco dell'obbligo di denuncia del pubblico ufficiale, pur in una prospettiva più ampia e con l'intento di fornire garanzie di tutela al dipendente segnalante ampiamente inteso.⁸⁷ L'approccio *government oriented* è basato sull'assunto per cui "il *whistleblower*

⁸⁶ Parisi N. (2020). *Op.cit.*, p. 2.

⁸⁷ Carloni E. (2023). *Op. cit.*, p. 328. L'autore specifica come la predisposizione di tutele che favoriscano la segnalazione non si sostituisce, bensì si affianca, all'obbligo di denuncia in presenza di reati perseguibili d'ufficio. Come affermato già nelle Linee Guida dell'Anac sul *whistleblowing* del 2021, "per i pubblici ufficiali e gli incaricati di pubblico servizio che hanno un obbligo di denuncia, in virtù di quanto previsto dal combinato disposto dell'art. 331 c.p.p. e degli artt. 361 e

ricopra entro l'ente per il quale lavora un ruolo cruciale, essendo almeno in astratto il naturale alleato del proprio datore di lavoro nello scoraggiare e nel far emergere (rischi di) condotte illegali e irregolari”⁸⁸. Se inizialmente la materia era stata disciplinata nell'ottica della previsione di un dovere di segnalazione di illeciti, nel contesto europeo, che vede l'Unione Europea e il Consiglio d'Europa impegnate in sintonia sul piano del rafforzamento dei principi dello Stato diritto, è emersa una nuova dimensione entro cui collocare l'istituto del *whistleblowing*. In seguito a una serie di ricorsi presentati dinanzi alla Corte europea dei diritti dell'uomo da parte di persone oggetto di misure ritorsive in seguito alla segnalazione di condotte illecite, è stata riconosciuta dalla Corte in tali casi la violazione del diritto alla libertà di espressione, sancito dall'art. 10 CEDU⁸⁹. Un nuovo orientamento giurisprudenziale da parte della Corte EDU, di costante protezione del lavoratore segnalante quale sentinella essenziale della società democratica, ha fatto sì che, a partire dalla Raccomandazione summenzionata, le varie istituzioni europee apprezzassero l'istituto del *whistleblowing* anche come strumento per rafforzare la *rule of law* nel continente. Sul rapporto tra *whistleblowing* e Stato di diritto è rilevante sottolineare “The Rule of Law Checklist” della Venice Commission of the Council of Europe, nella quale l'istituto è definito come “*dominant organisational model of modern constitutional law and international organisations (...) to regulate the exercise of public power*”⁹⁰. L'approccio *human rights oriented* individua dunque nell'istituto una manifestazione concreta di un diritto, quello di critica del segnalante, che si affianca al dovere di controllo sociale diffuso sull'agire da parte di chi sia investito di un mandato che implica la gestione di interessi collettivi, e che funge da strumento di rafforzamento dei sistemi democratici attraverso la valorizzazione dell'*accountability* verso i governati, riconoscendo al singolo cittadino, prima che al lavoratore, il godimento e l'esercizio di alcuni fondamentali diritti della persona.⁹¹ Nella prospettiva di questo secondo approccio, il segnalante deve essere tutelato e protetto in quanto, denunciando o divulgando, esercita un diritto fondamentale della persona, non perché faccia uso di una facoltà. L'esercizio del diritto di critica, di espressione e di denuncia

362 c.p., la segnalazione di cui all'art. 54-bis indirizzata al RPCT o ad Anac non sostituisce, laddove ne ricorrano i presupposti, quella all'Autorità giudiziaria”.

⁸⁸ Parisi N. (2020). *Op.cit.*, p. 5.

⁸⁹ Secondo il quale “ogni persona ha diritto alla libertà d'espressione. Tale diritto include la libertà d'opinione e la libertà di ricevere o di comunicare informazioni o idee senza che vi possa essere ingerenza da parte delle autorità pubbliche e senza limiti di frontiera [...]”.

⁹⁰ Venice Commission of the Council of Europe, The Rule of Law Checklist, 1-12 Marzo 2016.

⁹¹ Parisi N. (2020). *Op.cit.*, p. 12.

risulta in tale prospettiva strumentale al godimento pieno di una serie di altri valori come l'integrità delle amministrazioni, la trasparenza nella gestione della cosa pubblica, il funzionamento limpido delle strutture democratiche. Appurata la valenza dell'azione del *whistleblower* quale atto di responsabilità democratica, preme sottolineare come tutelare la sua posizione, anche (ma non esclusivamente) in quanto manifestazione della libertà di espressione, diventi uno strumento di preservazione dei valori democratici, poiché nel caso in cui alla segnalazione seguano azioni correttive di vario genere, la collettività intera ne trae beneficio.⁹²

Le due prospettive, il *whistleblowing* come strumento di governance o come strumento di esercizio di diritti fondamentali della persona, non devono essere considerate alternative tra loro; piuttosto, la seconda e più recente prospettiva deve essere vista come un necessario completamento ed arricchimento della prima. La doppia dimensione della tutela del *whistleblower* trova espressione nella Direttiva UE 2019/1937 riguardante “la protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell’Unione”.

1.3.3 La Direttiva UE 2019/1937: fonte del recepimento nazionale e modello verso l'armonizzazione europea in materia di *whistleblowing*

Decisivo intervento volto a uniformare le normative nazionali europee in materia di *whistleblowing* stabilendo norme minime condivise per la tutela dei soggetti segnalanti, la Direttiva dell’Unione Europea 2019/1937 costituisce il primo strumento vincolante di portata generale sul tema, che ha svincolato la tutela del *whistleblower* da ambiti specifici⁹³. Composta da 29 articoli e 110 considerando, la Direttiva muove dalla constatazione che i lavoratori sono spesso i primi a venire a conoscenza di violazioni del diritto dell’Unione che possano ledere l’interesse pubblico: le informazioni fornite dai *whistleblowers* sono perciò essenziali per garantire l’emersione, denuncia e prevenzione di illeciti che sarebbero altrimenti destinati a rimanere ignoti. È evidenziato altresì come gli “informatori” siano restii a segnalare, temendo ritorsioni sulla sfera lavorativa personale: vi è dunque da parte del

⁹² Donini V. M. (2021). *La tutela del whistleblower tra resistenze culturali e criticità operative*. in Rivista penale - Diritto e procedura, n. 4/2021, p. 764.

⁹³ Tuttavia, come sancito dall’articolo 3, è da sottolineare il ruolo suppletivo svolto dalle disposizioni contenute nella presente Direttiva rispetto agli altri atti settoriali dell’Unione, sempre prevalenti laddove già disciplinino la materia.

legislatore europeo una “presa di coscienza circa la necessità di stabilire norme comuni per la protezione dei segnalanti, soprattutto in determinati settori”⁹⁴. Come si legge negli amplissimi considerando iniziali, volti a delineare il contesto applicativo e gli scopi da perseguire, l’obiettivo della Direttiva è disciplinare in modo coerente la protezione dei *whistleblowers* (denominati “informatori” nella traduzione italiana del testo) all’interno dell’Unione, introducendo norme minime comuni di tutela al fine di dare uniformità a normative nazionali estremamente frammentate ed eterogenee; inoltre, come si legge all’art. 1, la previsione di tutele è finalizzata a “garantire un elevato livello di protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell’Unione”⁹⁵, senza in alcun modo ridurre i livelli di protezione già esistenti a livello nazionale. Come nel caso di ogni direttiva europea, anche su tale tema si è ritenuto che, agendo singolarmente o in modo non coordinato, gli Stati membri non fossero in grado di raggiungere efficacemente l’obiettivo più volte auspicato di tutela degli “informatori” e, conseguentemente, di rafforzamento dell’applicazione del diritto comunitario, perché solo un’azione legislativa a livello di Unione può garantire coerenza ed armonizzazione delle disposizioni nazionali.⁹⁶

Quanto all’ambito di applicazione, esso è delineato dal combinato disposto degli artt. 2 e 4, rispettivamente dedicati all’ambito di applicazione materiale e personale. L’art. 2 individua un elenco di materie coperte dalla Direttiva: tra queste rientrano gli appalti pubblici, la tutela dell’ambiente, la protezione dei consumatori, la sicurezza e conformità dei prodotti ed una serie di altre materie indubbiamente rilevanti per la comunità e la cui violazione causerebbe un detrimento a interessi collettivi. Inoltre, sono ricomprese quelle violazioni che concernono il mercato interno (tra cui concorrenza e aiuti di stato) e quelle che possano ledere gli interessi finanziari di cui all’art. 325 TFUE. Ne emerge un vasto ambito di applicazione oggettivo, che ricomprende tutti quei settori in cui, “alla luce delle informazioni disponibili, la protezione degli informatori appare essere un fattore condizionante l’efficace applicazione del diritto dell’Unione”⁹⁷. L’intento di realizzare una piena regolazione della materia è sottolineato anche da quanto previsto nell’art. 2, par. 2, che contiene la possibilità di un’estensione della disciplina a settori non ricompresi nell’ambito di applicazione

⁹⁴ Tofacchi F. (2024). *Op.cit.*, p. 15.

⁹⁵ Art.1, *Direttiva (UE) 2019/1937 del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 ottobre 2019 riguardante la protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell’Unione*, in GUUE n. L 305 del 26 novembre 2019.

⁹⁶ Francini A. (2019). *Op. cit.*, p. 20.

⁹⁷ Francini A. (2019). *Ivi*, p. 21.

materiale. Quanto all'oggetto della segnalazione, la direttiva fa riferimento a "violazioni del diritto dell'Unione"⁹⁸. In aggiunta, come messo in evidenza dai considerando n. 42 e 43, la nozione di violazione deve intendersi in senso ampio: sono incluse tutte le omissioni e gli atti che, pur non essendo irregolari dal punto di vista formale, vanificano l'oggetto e la finalità delle norme previste negli atti dell'Unione. Pertanto, devono essere incluse le violazioni già commesse, quelle non ancora commesse ma che potrebbero molto verosimilmente esserlo, atti ed omissioni che il segnalante abbia fondati motivi di ritenere violazioni. L'art. 4, poi, verte sull'ambito di applicazione personale, cioè sui soggetti segnalanti inclusi nel novero di coloro che sono meritevoli di tutele e protezioni. Nei settori nei quali opera, la Direttiva si connota per una ampia definizione di *whistleblower*: sono infatti inclusi tutti gli individui che, a vario titolo, nel contesto lavorativo vengono a conoscenza di violazioni verificatesi all'interno dell'organizzazione. L'ampiezza della definizione è tale da includervi "chiunque sia in modo anche molto lato collegato all'ente entro il quale avviene il (rischio del) fatto o condotta da portare in evidenza: non soltanto i dipendenti, e le persone che prestano un servizio sotto la supervisione e la direzione di appaltatori, subappaltatori e fornitori, ma anche chi ha terminato il rapporto di lavoro, chi abbia un'aspettativa di diventare lavoratore di quell'ente"⁹⁹, purché in tal caso le informazioni circa eventuali illeciti siano state acquisite all'interno dei momenti precontrattuali quali le fasi di selezione. Come enunciato al considerando n. 37, "ai fini dell'applicazione efficace del diritto dell'Unione la protezione dovrebbe essere concessa al maggior numero possibile di persone che [...] hanno un accesso privilegiato a informazioni sulle violazioni che è nell'interesse pubblico segnalare [...]"¹⁰⁰. A tal fine, la Direttiva si rivolge non solo a lavoratori dipendenti pubblici e privati, ma anche a lavoratori autonomi, collaboratori esterni, a coloro che svolgono tirocini (retribuiti o meno), a volontari, a coloro il cui rapporto di lavoro è terminato o non è ancora incominciato e a tutti i soggetti che lavorano sotto la supervisione e direzione di appaltatori, subappaltatori e fornitori. La ragione di tale ampia estensione risiede nella necessità di garantire la protezione a chiunque, nell'ambito lavorativo, possa subire ritorsioni per il fatto di aver segnalato violazioni: dette ritorsioni possono infatti colpire non solo chi dipenda dal datore dal punto di vista economico, potendo bensì tradursi in molteplici comportamenti volti a provocare danni

⁹⁸ Art. 2, par. 1, *Direttiva cit.*

⁹⁹ Parisi N. (2020). *Op.cit.*, p. 20.

¹⁰⁰ Considerando 37, *Direttiva cit.*

ingiustificati alla persona segnalante.¹⁰¹ Il par. 4 dell'art. 4 contiene delle altre categorie di persone cui deve essere estesa la tutela: si tratta di soggetti diversi dal segnalante, ma a lui legati in vario modo e quindi potenziali oggetto di rappresaglia, come parenti e colleghi di lavoro, soggetti giuridici di cui il segnalante è proprietario, facilitatori. Riguardo a quest'ultima categoria, si fa riferimento a ciascuna "persona fisica che assiste una persona segnalante nel processo di segnalazione in un contesto lavorativo e la cui assistenza deve essere riservata"¹⁰².

Una volta individuati i soggetti cui va riconosciuta la tutela e l'ambito oggettivo di applicazione, la Direttiva introduce, all'art. 6, le condizioni per la protezione delle persone segnalanti, cioè le condizioni da rispettare affinché la segnalazione sia conforme al diritto dell'Unione; occorre infatti precisare come le garanzie introdotte dalla Direttiva non siano applicabili in modo incondizionato. Le persone che segnalano devono avere fondati motivi di ritenere che le informazioni siano veritiere, motivi fondati su circostanze e informazioni a disposizione al momento della segnalazione. Al *whistleblower* non è richiesta la verità assoluta (né tantomeno il conseguente onere di ricercare tale verità), bensì è per lui sufficiente riportare i suoi sospetti su violazioni anche solo potenziali, purché detti sospetti non derivino da semplici "voci di corridoio" o siano palesemente privi di fondamento.¹⁰³ La *ratio* di tale norma risiede nel garantire che la persona segnalante possa continuare ad essere protetta anche laddove la segnalazione sia effettuata in maniera imprecisa, nei casi in cui sia appurata l'assenza di dubbi circa la sua buona fede; si deduce peraltro da tale disposizione come non abbiano rilevanza, ai fini della determinazione sull'assegnazione della protezione, i motivi che spingono le persone a segnalare. I motivi per i quali la persona si determina a segnalare devono essere ritenuti pertanto irrilevanti, poiché lo scopo dell'istituto è quello di far emergere (rischi di) condotte di disvalore.

Per raggiungere un comune ed elevato livello di protezione dei segnalanti in tutta l'Unione europea, il capo II (articoli da 7 a 9) ed il capo III (articoli da 10 a 14) della Direttiva sono dedicati agli strumenti e modalità di comunicazione di cui possono avvalersi i *whistleblowers* per esercitare il diritto di segnalare, i c.d. canali di segnalazione. Secondo quanto previsto, sono tre i canali attraverso i quali i soggetti individuati possono trasmettere

¹⁰¹ Questo è affermato nel considerando n. 40 della Direttiva citata, che elenca alcune forme di ritorsione contro volontari e tirocinanti: "non avvalersi più dei loro servizi, dare loro referenze di lavoro negative, danneggiarne in altro modo la reputazione o le prospettive di carriera".

¹⁰² Art. 5, *Direttiva cit.*: trattasi dell'articolo dedicato alle definizioni.

¹⁰³ Pascucci F. (2019). *Il whistleblowing*. Diritti Lavori Mercati, 3/2019, p. 597.

le segnalazioni: segnalazione interna, segnalazione esterna e divulgazione pubblica. Con la prima si intende la comunicazione di informazioni sulle violazioni all'interno di un soggetto giuridico del settore pubblico o privato, con la seconda la medesima comunicazione alle autorità competenti e con la terza il fatto di rendere di pubblico dominio dette informazioni. A norma della direttiva, devono dotarsi di canali di segnalazione interni tutti gli enti pubblici (con possibilità di esonero per i comuni con meno di 10.000 abitanti e per gli enti pubblici con meno di 50 dipendenti) e gli enti privati con più di 50 dipendenti. In questi stessi casi, sia per il settore pubblico sia per il privato, devono essere altresì istituiti canali di segnalazione esterni, ossia sistemi per il ricevimento e il trattamento delle informazioni messi a disposizione da autorità individuate dalla legislazione statale di recepimento della Direttiva. La norma, nel prevedere l'obbligo di "istituire canali e procedure per le segnalazioni interne e il seguito"¹⁰⁴ e soprattutto affermando che "gli Stati membri incoraggiano le segnalazioni mediante canali di segnalazione interni prima di effettuare segnalazioni mediante canali di segnalazione esterni"¹⁰⁵, sembra esprimere una preferenza per l'utilizzo dei canali interni, sottolineando l'importanza di affrontare prima le violazioni a livello endoaziendale, ove possibile.¹⁰⁶ Tuttavia, come notato dalla dottrina¹⁰⁷, detta disposizione deve essere interpretata alla luce del considerando n. 33 (secondo cui "la persona segnalante dovrebbe poter scegliere il canale di segnalazione più adeguato in funzione delle circostanze specifiche del caso"), il quale riconosce al segnalante ampia discrezionalità di scegliere in canale esterno anziché quello interno, qualora abbia il fondato sospetto che seguendo quest'ultima modalità le informazioni possano non essere trattate efficacemente o la segnalazione determini gravi ritorsioni. È poi anche il considerando n. 47 a chiarire ulteriormente la *ratio legis*, affermando come l'incentivo a utilizzare in prima istanza i canali di segnalazione interni presupponga oggettivamente che detti canali esistano e siano funzionanti e, soggettivamente, che la persona segnalante ritenga che la violazione possa essere affrontata al meglio all'interno dell'organizzazione interessata.¹⁰⁸ La segnalazione interna risulta quindi la strada suggerita, in quanto maggiormente efficace in

¹⁰⁴ Art. 8, par. 1, *Direttiva cit.*; con il termine "seguito" si fa riferimento alle azioni intraprese dal destinatario della segnalazione, il quale deve valutare la sussistenza dei fatti e, se lo ritiene necessario, porre rimedio alla violazione segnalata.

¹⁰⁵ Art. 7, par. 2. *Direttiva cit.*

¹⁰⁶ Tofacchi F. (2024). *Op.cit.*, p. 20.

¹⁰⁷ Ci si riferisce in particolare a Parisi N. (2020). *Op.cit.*, p. 21.

¹⁰⁸ Corso S. M. (2020). *Op.cit.*, p. 335.

termini di tempestività di reazione e di incentivo psicologico per i segnalanti, mentre la segnalazione esterna è considerata ad essa subordinata e da percorrere in presenza di peculiari circostanze, nei casi in cui genericamente parlando (e come citato al considerando 62) i canali interni non funzionino correttamente. Tali circostanze includono la mancanza di seguito adeguato entro il termine ragionevole di tre mesi, la non obbligatorietà dell'utilizzo del canale interno e l'esistenza di controindicazioni all'utilizzo di canali di segnalazione interna. Proprio la segnalazione esterna è poi disciplinata dai successivi articoli del testo (artt. 10-14) e consiste nell'adire le autorità competenti dopo un infruttuoso utilizzo del report interno oppure, direttamente, non sperando il canale endoaziendale. Le autorità competenti sono individuate da ciascuno Stato, che ha l'obbligo di dotarle delle risorse adeguate a dare pronto riscontro alle segnalazioni: possono essere organi giudiziari, organismi di regolamentazione, autorità centrali o altri enti specializzati. Sia per il canale interno che per quello esterno, è da sottolineare l'attenzione posta dalla Direttiva alla garanzia della sicurezza e della riservatezza del segnalante: l'identità del *whistleblower* deve essere protetta e non divulgata senza il suo consenso, fatti salvi i casi specifici di indagini da parte di autorità nazionali e di procedimenti giudiziari. Il documento individua (all'art. 16) la riservatezza come principio fondante del sistema, necessario per garantirne l'efficacia e la legittimità: elemento imprescindibile, è intesa sia quale forma di protezione dell'identità del segnalante e sia quale forma di salvaguardia della reputazione di tutti i soggetti coinvolti. Importante novità introdotta dalla Direttiva è poi un ultimo canale di segnalazione di illeciti, cioè la divulgazione pubblica, con cui si intende il rendere di pubblico dominio informazioni su violazioni acquisite all'interno del contesto lavorativo. Come fatto notare dalla dottrina, l'intenzione del legislatore europeo, nell'inserire un terzo canale, è stata quella di aggiungere "accanto alla classica nozione di *whistleblowing* come comportamento informativo qualificato dal destinatario al quale la segnalazione deve essere rivolta, la variabile dell'informazione diretta a giornalisti d'inchiesta o comunque immessa nel "circuito mediatico""¹⁰⁹. In tale circostanza, il segnalante beneficia delle protezioni previste solo al verificarsi di determinate condizioni ed una volta esperite le due suddette procedure: come sancito all'art. 15, le divulgazioni pubbliche sono ammesse quando la persona segnalante ha fondati motivi di ritenere che la violazione possa determinare un pericolo imminente e palese

¹⁰⁹ Magri M. (2019, 2 ottobre). *Il whistleblowing nella prospettiva di una disciplina europea armonizzata la legge n.179 del 2017 sarà (a breve) da riscrivere?*. Federalismi.it, n. 18/2019, p. 6

per il pubblico interesse¹¹⁰ o quando, dopo aver prima segnalato internamente ed esternamente o soltanto esternamente, non sia stata intrapresa alcuna misura appropriata in risposta alla denuncia dopo tre mesi. Tale norma è intesa a stabilire un giusto equilibrio tra l'interesse pubblico a conoscere possibili violazioni del diritto dell'UE e il diritto alla libertà di espressione e di informazione da una parte e, dall'altra, l'interesse delle persone coinvolte nella divulgazione e la tutela della loro reputazione.¹¹¹

La parte conclusiva della Direttiva, e nello specifico il Capo VI, è dedicata alle misure di protezione a sostegno del *whistleblower*: esse pongono il divieto di ritorsioni e individuano un insieme di misure di sostegno cui il lavoratore segnalante può accedere. Tra le condizioni di accesso a tali tutele figura, oltre a quella sostanziale già citata (cioè la buona fede e l'intento di salvaguardia del pubblico interesse), una di tipo procedurale che concerne l'aver seguito i canali ufficiali, e cioè che il segnalante abbia fatto una segnalazione interna, esterna o una divulgazione pubblica, seguendo l'iter previsto dalla Direttiva. Caratterizzante la Direttiva è poi una puntuale attenzione anche per il lavoratore accusato di illecito o irregolarità (art. 22), il quale ha parimenti diritto alla riservatezza: è richiesto un accertamento dei fatti in tempi ravvicinati, in modo che il segnalato abbia la possibilità di difendersi e dimostrare l'infondatezza della propria accusa. Senza qui entrare nel dettaglio nella descrizione del “grande capitolo della protezione del segnalante da ritorsioni direttamente o indirettamente riconducibili all'aver egli informato”¹¹², cui sarà dedicato ampio spazio e specifica attenzione nell'intero capitolo 3 dell'elaborato, preme sottolineare in tale sezione le principali novità introdotte dalla Direttiva in questione. La normativa comunitaria predispone una serie di misure di protezione che si estrinsecano: nel divieto di ritorsione diretta o indiretta, con cui si intende ogni atto od omissione verificatosi in conseguenza della segnalazione o divulgazione (tra cui licenziamento, retrocessione di grado o mancata protezione, mutamento di funzioni, discriminazioni, referenze negative); nella previsione di misure di sostegno quale l'accesso pubblico e gratuito a servizi di consulenza e supporto legale o finanziario, in favore di chi si trovi dinanzi a ritorsioni¹¹³; nella previsione

¹¹⁰ I considerando n. 31 e 33 ben sottolineano il collegamento tra il diritto alla libertà di espressione (garantita dall'art. 10 CEDU e dall'art. 11 Carta dei diritti fondamentali dell'UE) e la segnalazione di minacce o pregiudizi al pubblico interesse, che viene interpretata quale estrinsecazione di tale diritto.

¹¹¹ Cossu G., Valli L. (2023). *Il whistleblowing: dalla Direttiva 1937/2019 al Decreto Legislativo 24/2023*. Federalismi.it, n. 19/2023, p. 162.

¹¹² Parisi N. (2020). *Op.cit.*, p. 24.

¹¹³ È questa una delle novità introdotte della presente Direttiva.

di misure di protezione dalle ritorsioni, prima tra tutte l'esclusione di qualsiasi tipo di responsabilità se la segnalazione, che implica la violazione di eventuali restrizioni alla divulgazione di informazioni, risulti funzionale all'accertamento e alla rimozione di un illecito¹¹⁴. Riguardo a quest'ultimo punto, trattato dall'art. 21, occorre specificare come non sia esente da responsabilità il lavoratore che operi una segnalazione dai contenuti lesivi della riservatezza aziendale e non necessari per rivelare una violazione ai sensi della Direttiva; allo stesso modo, come sancito dal considerando n. 92, "se le persone segnalanti hanno acquisito o ottenuto l'accesso alle informazioni o ai documenti in questione commettendo un reato, [...] la loro responsabilità penale dovrebbe essere disciplinata dal diritto nazionale applicabile"¹¹⁵. Ancora, per rafforzare la tutela della riservatezza e il divieto di ritorsioni, la Direttiva stabilisce l'obbligo per gli Stati membri di prevedere sanzioni proporzionate, dissuasive ed effettive contro le persone fisiche o giuridiche che tentino di ostacolare in vario modo le segnalazioni e denunce, che adottino provvedimenti ritorsivi o violino l'obbligo di riservatezza dell'identità del segnalante. Ultimo cardine della tutela dei *whistleblowers* riconosciuto dalla Direttiva è costituito dall'inversione dell'onere probatorio nei casi di contezioso giudiziale: l'art. 21, par. 5 afferma come di seguito: "nei procedimenti dinanzi a un giudice o un'altra autorità relativi a un danno subito dalla persona segnalante, e a condizione che tale persona dimostri di aver effettuato una segnalazione oppure di aver effettuato una divulgazione pubblica e di aver subito un danno, si presume che il danno sia stato compiuto per ritorsione a seguito di tale segnalazione o divulgazione. In questi casi, spetta alla persona che ha adottato la misura lesiva dimostrare che tale misura è imputabile a motivi debitamente giustificati"¹¹⁶. Se dunque il segnalante dimostra di aver subito un atto ritorsivo dopo la segnalazione, si presume che tale atto sia dovuto all'atto stesso di aver segnalato, e spetta al soggetto che ha posto in essere la ritorsione dimostrare il contrario. Prima di passare a esaminare nel successivo capitolo il quadro normativo nazionale, vale la pena condurre alcune brevi riflessioni a conclusione di questa prima sezione dell'elaborato, che consentano di approcciare il seguito del testo con piena chiarezza, una volta ricapitolati i punti cardine dell'esposizione finora condotta. Dall'analisi portata avanti in questo terzo paragrafo del primo capitolo, incentrato sugli strumenti adottati sul piano internazionale in tema di *whistleblowing* che hanno "ispirato" il legislatore nazionale, emerge chiaramente la

¹¹⁴ Corso S. M. (2020). *Op.cit.*, p. 346.

¹¹⁵ Considerando 92, *Direttiva cit.*

¹¹⁶ Art. 21, par. 5, *Direttiva cit.*

stretta correlazione, ravvisabile soprattutto in una fase embrionale, che gli organismi sovranazionali hanno individuato tra il contrasto alla corruzione e l'istituto su cui ci si intende focalizzare. Da tali organizzazioni, il *whistleblowing* è stato considerato uno strumento utile sia alla repressione che alla prevenzione della corruzione: in tal senso, incoraggiare l'azione del *whistleblower* è significato dotare gli ordinamenti nazionali di precisi strumenti di tutela per chi decida di denunciare la commissione di condotte sì corruttive, ma anche improprie e illecite in senso lato. Più in generale, il contrasto all'attività corruttiva viene inserito nel più ampio scopo di eliminare o quantomeno ridurre le pratiche di *maladministration* diffuse a livello aziendale (oltre che strettamente nelle amministrazioni pubbliche), indicando nel *whistleblowing* un indispensabile strumento di autoregolamentazione dei soggetti privati o pubblici in senso preventivo.

Ma accanto a tale scopo, in una prospettiva più ampia e specificamente in riferimento al contesto europeo, un altro se n'è affermato parallelamente e grazie alla costante interazione tra Consiglio d'Europa e istituzioni dell'Unione Europea: punto d'arrivo di tale scambio proficuo è senza dubbi la Direttiva 2019/1937, il cui dato veramente saliente risiede “nella vis espansiva del *whistleblowing* [...], in ragione dell'articolazione dei canali di segnalazione, ben oltre quello interno, della stessa ampia definizione di ‘violazione’ e infine della platea di segnalanti, costruita - se può dirsi così - “per non lasciar posti in piedi””¹¹⁷.

Un elevato livello di protezione per coloro che segnalano le violazioni di norme nazionali e dell'Unione europea, riscontrate nell'ambito della propria attività professionale, è stato nell'ultimo decennio considerato un elemento imprescindibile volto a migliorare, sebbene indirettamente, la protezione dei lavoratori poiché, riconoscendo il valore positivo delle segnalazioni, favorisce un clima di accettazione e protezione contro le discriminazioni.¹¹⁸ In generale, è da condividere l'opinione secondo cui la cultura del lavoro trarrebbe un grande vantaggio dalla presenza di canali di comunicazione efficaci o dal fatto che i potenziali “informatori” vengano rassicurati sull'assenza di rischi e sulla legittimità di quanto intendono fare.

¹¹⁷ Vitaletti M. (2020). *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.

¹¹⁸ Francini A. (2019). *Op. cit.*, p. 37.

CAPITOLO II – IL WHISTLEBLOWING NELLA NORMATIVA ITALIANA ANTECEDENTE AL D.LGS. N. 24/2023

2.1 Il quadro normativo originario del whistleblowing

Come finora affermato, l'affermazione di una disciplina positiva sul *whistleblowing* in Italia si è avuta in risposta alle varie sollecitazioni sovranazionali: ne è dimostrazione il fatto che la prima legge in materia, la legge 6 novembre 2012, n. 190, sia stata approvata in attuazione degli obblighi internazionali assunti dall'Italia¹¹⁹. Accanto alla già ampiamente trattata tematica delle fonti internazionali in materia, cui il legislatore nazionale ha ritenuto urgente adeguarsi, occorre evidenziare come le prime norme nazionali in materia si inseriscano in un contesto peculiare e di esso siano il frutto. La comprensione di tale contesto politico-giuridico, quello degli anni tra il 2008 e il 2012, è essenziale per delineare le ragioni che hanno portato a riformare in modo incisivo la legislazione nazionale in materia di contrasto alla corruzione, all'interno della quale è stato per la prima volta espressamente previsto l'istituto del *whistleblowing*. La riforma del pubblico impiego del 2009, la c.d. riforma Brunetta¹²⁰, intervenendo nel pieno della crisi economica e con l'intento di aumentare la produttività e trasparenza delle amministrazioni pubbliche, si poneva "ambiziosi obiettivi di moralizzazione dell'apparato statale"¹²¹. Questi obiettivi si declinavano anche e soprattutto in misure di contrasto agli illeciti nella pubblica amministrazione, primi tra tutti la corruzione: come affermato dal Ministro stesso in un articolo pubblicato su *Il Sole 24 ore* in riferimento a possibili futuri interventi legislativi a complemento della suddetta riforma, "si

¹¹⁹ La legge 190/2012 si apre, all'art. 1, affermando che "In attuazione dell'articolo 6 della Convenzione dell'Organizzazione delle Nazioni Unite contro la corruzione, adottata dalla Assemblea generale dell'ONU il 31 ottobre 2003 e ratificata ai sensi della legge 3 agosto 2009, n. 116, e degli articoli 20 e 21 della Convenzione penale sulla corruzione, fatta a Strasburgo il 27 gennaio 1999 e ratificata ai sensi della legge 28 giugno 2012, n.110, la presente legge individua, in ambito nazionale, l'Autorità nazionale anticorruzione e gli altri organi incaricati di svolgere, con modalità tali da assicurare azione coordinata, attività di controllo, di prevenzione e di contrasto della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione".

¹²⁰ D.lgs. 27 ottobre 2009, n. 150, recante "attuazione della legge 4. marzo 2009, n. 15 in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni".

¹²¹ Corso S. M. (2020). *Segnalazione di illeciti e organizzazioni di lavoro: pubblico e privato nella disciplina del Whistleblowing*. Giappichelli Editore. Torino, p. 131.

potranno affiancare altri strumenti per contrastare la corruzione quali la raccolta delle segnalazioni, la tutela dei soffiatori – i suddetti whistleblowing, coloro che segnalano in anonimato i fatti censurabili – [...] eccetera”¹²².

Tre anni dopo la riforma Brunetta, è stata la legge Severino a introdurre nell’ordinamento italiano l’istituto cui è dedicato il presente elaborato. Come fatto notare dalla dottrina, l’approvazione di questa legge è avvenuta “in una fase particolare della vita politica italiana; erano gli anni del governo tecnico di Mario Monti e del divampare della crisi economica e, quindi, delle misure quasi “emergenziali” di contrasto alla crisi medesima, in funzione del rilancio del Paese; anche la normativa anticorruzione venne presentata più che come un mezzo per arginare un problema, come un’occasione per rilanciare l’immagine internazionale del Paese”¹²³. In reazione a tale complessa situazione, il legislatore nazionale ha ritenuto necessaria una definizione più completa dei contorni della politica di prevenzione della corruzione nel nostro paese. Ciò è avvenuto varando una legge che, da un lato ha novellato la disciplina di istituti già da tempo vigenti, e dall’altro ha provveduto a introdurre nuove discipline, nuovi istituti e nuove figure soggettive.¹²⁴ Tra questi ultimi, è incluso l’istituto del *whistleblowing*, affacciatosi in un contesto storicamente caratterizzato da una certa ritrosia culturale nei confronti della segnalazione di illeciti avvenuti all’interno di un’organizzazione.

Pertanto, oggetto del primo paragrafo di tale capitolo sarà il quadro normativo originario del *whistleblowing*, e quindi il percorso seguito dal legislatore nazionale dalla prima previsione di una disciplina per l’istituto fino a una sua prima riforma, antecedente alla Direttiva europea e volta ad estendere anche al settore privato la regolamentazione in un primo momento prevista solo per il settore pubblico. Il *whistleblowing* è infatti un istituto giuridico di recente introduzione nell’ordinamento giuridico italiano, considerando che l’originaria normativa nazionale è riferibile alla legge Severino del 2012; nel 2017, poi, l’assenza di tutele nel settore privato ha spinto il legislatore ad intervenire per equiparare le misure di protezione riconosciute nel settore pubblico anche al segnalante afferente al settore privato. Primo tra tutti, ad essere oggetto di analisi sarà quel “nucleo di regolazione protettiva

¹²² Brunetta R., *Tasse occulte. Scacco matto alla corruzione*, in Il Sole 24 Ore, 17 ottobre 2009.

¹²³ Cantone R. (2017). *Il sistema della prevenzione della corruzione in Italia*, in Diritto penale contemporaneo, 27 novembre 2017.

¹²⁴ Galetta D., Provenzano P. (2019). *La disciplina italiana del whistleblowing come strumento di prevenzione della corruzione dell’illegalità nella pubblica amministrazione: luci e (soprattutto) ombre*. CERIDAP, Dipartimento di Scienze giuridiche “C. Beccaria”, Milano, p. 4.

emanata a partire dal 2012 e sostanzialmente preordinata, in via di prima approssimazione, a predisporre uno scudo protettivo nei confronti dei dipendenti che intendano segnalare “condotte illecite” di cui siano venuti a conoscenza “in ragione del rapporto di lavoro”, con una implicita quanto evidente funzionalizzazione delle tutele in discorso al fine di incentivare (o quanto meno non scoraggiare) l’attivazione dei pubblici dipendenti nel contrasto a fenomeni corruttivi e, più in generale, di *maladministration*”¹²⁵.

2.1.1 La legge 190/2012 c.d. “Legge Severino” e l’introduzione dell’art. 54-bis nel D. Lgs. n. 165/2001

È stata la legge 6 novembre 2012, n. 190, recante “disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell’illegalità nella pubblica amministrazione”, ad introdurre nell’ordinamento italiano una norma espressamente volta a regolamentare la segnalazione di illeciti da parte di dipendenti pubblici. Ci si riferisce in particolare all’art. 1, comma 51 della presente legge, che ha introdotto nel Testo Unico del Pubblico Impiego (D.lgs. n. 165/2001) l’art. 54-bis, rubricato “tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti”. Spinto dall’esigenza di assicurare efficaci meccanismi di contrasto all’illegalità in generale e alla corruzione in particolare, il legislatore nazionale è intervenuto sul corpus normativo di riferimento del pubblico impiego, introducendovi una specifica previsione per il lavoratore segnalante: la collocazione della norma non è casuale, in quanto essa “manifesta infatti lo stretto collegamento fra la previsione di un codice di comportamento di cui ogni ente pubblico deve essere dotato (art. 54) e il comportamento, appunto, del dipendente che segnali e che per questo è meritevole di essere protetto”¹²⁶. Il comportamento fino ad allora spesso considerato negativamente, ed equiparato alla delazione o al tradimento del rapporto fiduciario, assume una connotazione positiva, essendo finalizzato al perseguimento dell’integrità nell’agire all’interno dell’amministrazione.

Se da un lato occorre riconoscere a questa legge il merito di aver realizzato, per la prima

¹²⁵ Papa V. (2019). *Contrasto alla maladministration e segnalazione di irregolarità: il whistleblowing e la (ri)conversione etica dei dipendenti pubblici*, WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona" Collective Volumes - 8/2019, p. 225.

¹²⁶ Parisi N. (2023) *Il whistleblowing in Italia. Dalla legge 190/2012 al decreto 24/2023*, p. 76, in Donini V. M. (a cura di). (2023). *Whistleblowing e cultura dell'integrità: riflessioni di istituzioni e società civile per una nuova narrazione*. Scuola Nazionale dell'Amministrazione.

volta sul tema corruzione, un “equilibrato connubio tra tecniche di prevenzione e di repressione”¹²⁷ (introducendo nel nostro ordinamento l’istituto del *whistleblowing*), sarebbe una forzatura ritenere l’istituto di cui si tratta il nucleo centrale della riforma. Punto di svolta nella lotta alla corruzione dilagante nel paese, la legge ha inteso rappresentare un momento di cambiamento e di rilancio dello stesso attraverso la diffusione della cultura della trasparenza nell’amministrazione pubblica. L’obiettivo della legge Severino è, in senso ampio, la prevenzione e la repressione del fenomeno della corruzione attraverso un approccio multidisciplinare, nel quale gli strumenti sanzionatori sono solo alcuni dei fattori individuati per il contrasto alla corruzione e all’illegalità nell’azione amministrativa. Specificamente, alla base del provvedimento legislativo vi sono motivazioni di trasparenza della P.A. e di controllo proveniente dai cittadini, nonché di adeguamento dell’ordinamento giuridico italiano agli standard internazionali. Per perseguire tali fini, la legge Severino ha, tra le altre cose, predisposto un aumento delle pene per i reati contro la pubblica amministrazione, previsto nuove fattispecie di reato, esteso la responsabilità amministrativa alla corruzione tra privati. All’interno di questo composito insieme di norme, si è ritenuto di dover intervenire, colmando una grande lacuna, anche sul macro-tema della provenienza delle informazioni sui fenomeni corruttivi: la vigilanza dall’interno dell’ambiente di lavoro viene elevata a strumento di primario rilievo nella politica di prevenzione della corruzione, costituendo la posizione del lavoratore all’interno dell’organizzazione un “punto di osservazione” fortemente privilegiato per la segnalazione di illeciti. L’eliminazione delle cause ostative alle segnalazioni di episodi corruttivi è l’obiettivo ultimo della norma che si procederà ad esaminare, attraverso un sistema di incentivazione della propensione individuale a segnalare. Pertanto, intervenendo sul timore di ritorsioni e discriminazioni dovute alla scelta di segnalare, l’art. 54-bis introdotto dalla legge Severino si configura come possibile soluzione all’atavica difficoltà di far emergere il fenomeno corruttivo, che trova terreno fertile in contesti caratterizzati da comportamenti omertosi, tipici degli ambienti di lavoro ove il disinteresse a far emergere la commissione di illeciti supera la volontà di portarli alla luce.¹²⁸ La possibile soluzione di cui si fa portatrice la disposizione di seguito

¹²⁷ Masiero A. F. (2020). *La disciplina del whistleblowing alla luce della direttiva 2019/1937/UE. Tra prevenzione dei fenomeni corruttivi e tutela del denunciante*. Archivio Penale 2020, n. 2, p. 10. L’autrice sottolinea l’innovazione operata dalla riforma: il superamento del tradizionale approccio unicamente repressivo al fenomeno corruttivo e l’accoglimento di una nuova strategia “differenziata”, che vede nel whistleblowing un suo punto cardine.

¹²⁸ Tuccari F. F. (2020). *Il whistleblowing tra intelligenza della corruzione e conoscenza della*

analizzata trova il suo fondamento in un coinvolgimento più ampio dei dipendenti: introducendo un articolo specificamente dedicato al tema del *whistleblowing*, emerge come da parte del legislatore il lavoratore “non è considerato soltanto il destinatario delle misure preventive, in quanto potenziale autore di condotte che rechino pregiudizio all’imparzialità dell’amministrazione e alla sua immagine, bensì il vero e proprio protagonista nella lotta alla corruzione”¹²⁹.

Nella sua originaria formulazione, vigente fino al 18 agosto 2014 e modificata dal d. l. 24 giugno 2014, n. 90, l’art. 54-bis consta di quattro commi. In particolare, il primo comma prevede la facoltà in capo al dipendente pubblico di segnalare le condotte illecite di cui sia venuto a conoscenza in ragione del proprio rapporto di lavoro. La segnalazione può essere effettuata all’autorità giudiziaria, alla Corte dei Conti o al superiore gerarchico¹³⁰: si noti come non sia prevista alcuna gerarchia tra i destinatari della segnalazione, né criteri e indicazioni da seguire nell’effettuarla. Quanto all’oggetto della denuncia, rientrano in essa le segnalazioni di illeciti penali, amministrativi nonché di condotte disciplinarmente rilevanti: lo si desume dal ventaglio dei destinatari, per cui il riferimento all’autorità giudiziaria (e successivamente anche all’ANAC) rimanderebbe alla denuncia di un reato strettamente inteso, mentre quelli alla Corte dei Conti ed al proprio superiore gerarchico valorizzerebbero la componente amministrativa o disciplinare della condotta illecita.¹³¹ Ai sensi del medesimo comma, in seguito alla denuncia o alla segnalazione il lavoratore pubblico non può essere licenziato, sanzionato né sottoposto a misure discriminatorie ricadenti sulle condizioni di lavoro per motivi connessi alla denuncia stessi. L’operatività di tale complesso di misure a contenuto protettivo, di cui è destinatario il *whistleblower*, è subordinata a quanto previsto dalla clausola di apertura della norma, che precisa come non possa essere tutelato il lavoratore che, nel denunciare, si renda responsabile di calunnia, diffamazione o danno ingiusto ai sensi dell’art. 2043 c.c. Nonostante tale parte della

mal(amministrazione). Rivista giuridica AmbienteDiritto.it, anno XX, fascicolo 4/2020, p. 4.

¹²⁹ Russo M. (2024). *Normativa anticorruzione e rapporto di lavoro pubblico: una storia antica e sempre nuova*, p. 102, in Ales E., Esposito M. (a cura di), *Trent’anni di riforme del lavoro pubblico attraverso lo sguardo della giovane dottrina*. Quaderno della Rivista Diritti Lavori Mercati, 17.

¹³⁰ Dopo la modifica ad opera del decreto legge 24 giugno 2014 n. 90, è stata aggiunta l’ANAC tra i possibili destinatari delle segnalazioni. Da quel momento, quindi, Anac è chiamata a gestire, oltre alle segnalazioni provenienti dai propri dipendenti per fatti illeciti avvenuti all’interno dell’Autorità, anche quelle che i dipendenti di altre amministrazioni possono indirizzarle ai sensi dell’articolo 54-bis.

¹³¹ Pascucci F. (2019). *Il whistleblowing*. Diritti Lavori Mercati, 3/2019, p. 578.

disposizione (l'intero primo comma) introduca nell'ordinamento una qualche forma di salvaguardia nei confronti del segnalante, essa risulta piuttosto astratta e carente di una esaustiva descrizione degli strumenti difensivi propri del dipendente che si trova a segnalare e delle relative procedure da seguire.¹³²

Successivamente, il comma 2 dell'art. 54-bis disciplina "un possibile effetto della denuncia/segnalazione e cioè l'apertura di un procedimento disciplinare a carico del dipendente pubblico segnalato"¹³³; viene tutelata in tali casi l'identità del segnalante, che non può essere rivelata in assenza di un suo consenso. Il comma in questione distingue tra due casi: nel caso in cui la contestazione dell'addebito disciplinare nei confronti dell'"accusato" si basi su elementi diversi da quelli contenuti nella segnalazione, l'identità del denunciante non può essere divulgata; qualora l'imputazione si fondi solo sulla segnalazione del dipendente, la persona coinvolta può venire a conoscenza dell'identità del *whistleblower*, solo se assolutamente indispensabile per il corretto esercizio del diritto di difesa.¹³⁴ Dunque, si è optato per una tendenziale tutela della riservatezza dell'identità del segnalante, che però viene meno in determinate circostanze in cui l'aspirazione di anonimato del *whistleblower* è "subvalente rispetto alle esigenze difensive del dipendente pubblico chiamato a difendersi in sede disciplinare"¹³⁵.

Oggetto del terzo comma, poi, è la segnalazione delle misure discriminatorie da effettuare al Dipartimento della funzione pubblica: in presenza di una mancata applicazione del primo comma, spetta al presente Dipartimento vigilare su eventuali procedimenti disciplinari discriminatori, in seguito a segnalazioni ricevute da parte del dipendente interessato o delle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative. Infine, il quarto e ultimo comma sottrae le segnalazioni e denunce al diritto di accesso previsto dagli articoli 22 e seguenti della legge 241/1990 (alla stregua di quanto accade in caso di segreto di Stato, di esigenze di salvaguardia della sicurezza, a difesa nazionale, dell'ordine pubblico e della prevenzione e repressione della criminalità), costituendo "un'importante componente della garanzia di riservatezza"¹³⁶: lo scopo di questa ultima disposizione è un ulteriore rafforzamento della

¹³² Bascelli M. (2013). *L. 190/2012 (c.d. Legge anticorruzione): il primo approccio del legislatore italiano ai whistleblowing schemes*, in *La responsabilità amministrativa della società e degli enti*, p. 37.

¹³³ Corso S. M. (2020). *Op. cit.*, p. 134.

¹³⁴ Cantone R. (2020). *Il dipendente pubblico che segnala illeciti. Un primo bilancio sulla riforma del 2017*. Sistema Penale, 2020, p. 5.

¹³⁵ Corso S. M. (2020)., *Op. cit.*, p. 135.

¹³⁶ Rugani A. (2018). *I profili penali del whistleblowing alla luce della L. 30 novembre 2017, n. 179*, in *Legislazione penale*, 2018, p. 6.

tutela della riservatezza del segnalante, che deve essere però bilanciata con quanto previsto al secondo comma.

A conclusione dell'analisi della norma, si può affermare che, con il suddetto art. 54-bis, il legislatore italiano abbia agito con “l'intento di istituzionalizzare nel settore pubblico una inedita figura di garante dell'operato dell'organizzazione e dei suoi stessi membri”¹³⁷, traducendo per la prima volta in norma di legge “l'essenza propria dei “*whistleblowing schemes*”, ossia la disciplina della segnalazione di condotte illecite, preoccupandosi al contempo di proteggere il *whistleblower* da possibili ritorsioni, [le quali] risulteranno infatti illegittime laddove determinate da motivi collegati direttamente o indirettamente alla segnalazione.”¹³⁸ Se è da un lato indubbio che l'approvazione della legge Severino abbia generato interesse e suscitato attenzione a livello nazionale sull'istituto del *whistleblowing*, ponendo le basi per la disciplina della tutela del lavoratore che segnala irregolarità anche nel settore privato, dall'altro lato parte della dottrina tende a ridimensionare la portata della norma, sottolineandone la natura “non esaustiva, non fosse altro perché limitata al dipendente pubblico”¹³⁹ e definendo l'inserimento dell'art.54-bis “un intervento ancora lacunoso e carente”¹⁴⁰. Infatti la legge n. 190/2012, riguardando soprattutto altre misure di contrasto alla corruzione, introduce la disciplina delle segnalazioni di illeciti come una delle tante disposizioni adottate per far fronte all'atavico problema delle amministrazioni pubbliche: ne deriva una “marginalizzazione del problema giuslavoristico e della risposta all'esigenza di garanzie per il prestatore di lavoro disposto ad assumere la veste scomoda di *whistleblower*”¹⁴¹. In definitiva, si può affermare che l'introduzione dell'art. 54-bis nel D.lgs. n. 165/2001 nel 2012 abbia “le tipiche caratteristiche di un “primo intervento”,

¹³⁷ Masiero A. F. (2020). *Op. cit.*, p. 12.

¹³⁸ Bascelli M. (2013). *Op. cit.*, p. 37.

¹³⁹ Bova C. (2018). *La tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti fra indicazioni sovranazionali e disciplina interna*, in *Democrazia e Sicurezza - Democracy and Security Review*, anno VIII, n. 1/2018, p. 121.

¹⁴⁰ Gargano G. (2016). *La “cultura del whistleblower quale strumento di emersione dei profili decisionali della pubblica amministrazione*, *Federalismi.it*, n. 1/2016, 13 gennaio 2016, p. 31. Interessante è la tesi critica sostenuta dall'autore, il quale reputa che la legge in questione sia solo apparentemente innovativa, dal momento che sviluppa la disciplina del *whistleblowing* esclusivamente in termini di “protezione” del denunciante da eventuali ritorsioni o azioni discriminatorie, senza considerare il vero fulcro dell'istituto, costituito dalla collaborazione con il prestatore di lavoro per l'emersione di fatti corruttivi. In altre parole, la norma si concentra sul concetto di protezione, senza porre sufficiente attenzione su quello di incentivazione alla denuncia.

¹⁴¹ Corso S. M. (2020)., *Op. cit.*, p. 138.

minimale e per alcuni aspetti carente”¹⁴² in una materia del tutto innovativa per l’ordinamento in cui è stata introdotta; senz’altro, è da apprezzare come, in risposta a plurime sollecitazioni sovranazionali, sia stata efficacemente tradotta in norma la necessità di dare avvio a un mutamento culturale, soprattutto all’interno della pubblica amministrazione, per superare la connotazione negativa fino ad allora riservata a chi decide di rompere l’”obbligo di silenzio” (proprio di una logica, pervasiva nei luoghi di lavoro, di tipo omertoso) e denunciare atti corruttivi o illeciti.

2.1.2 Le linee guida dell’ANAC del 2015 e il ruolo dell’Autorità nazionale anticorruzione

Oltre alle già citate critiche all’art. 54-bis introdotto dalla legge Severino, occorre anche rilevare come nella legge n. 190/2012 non vi sia traccia di chiari riferimenti in merito alle procedure da seguire per segnalare illeciti o alle modalità con cui portare all’attenzione delle autorità le eventuali ritorsioni subite in seguito alla denuncia; in altri termini, si è sostenuto che la legge n. 190/2012 “nulla dispone in merito alla concreta ed effettiva utilità dell’istituto”¹⁴³. Per superare tale mancanza, è stato auspicato un più completo inquadramento dell’istituto all’interno dell’ordinamento, al fine di ridurre l’indeterminatezza del testo normativo. In particolare, la predisposizione di chiare indicazioni su come agire e la “determinazione da parte del legislatore di una procedura che abbia tempi certi e [...] risultati certi”¹⁴⁴ è stata ritenuta essenziale per chiarire ai potenziali denunciatori nonché alle amministrazioni i reali impatti della nuova normativa sulle segnalazioni di illeciti.

È stato solo in seguito alla modifica intervenuta nel 2014 con il decreto Madia (decreto legge n. 90/2014, convertito in legge n. 114/2014), che ha investito l’Autorità nazionale anticorruzione (ANAC) del compito di gestire le segnalazioni provenienti da dipendenti pubblici, ed alla successiva emanazione di “Linee guida in materia di tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti (c.d. *whistleblower*)” da parte dell’autorità stessa, che è stato rafforzato il funzionamento dell’istituto e data efficacia alla “protezione generale e

¹⁴² Tuccari F. F. (2020). *Op. cit.*, p. 28.

¹⁴³ Gargano G. (2016). *Op. cit.*, p. 34.

¹⁴⁴ Gargano G. (2016). *Ibidem*.

astratta”¹⁴⁵ inizialmente prevista dall’art. 54-bis, il quale ha stabilito in via di principio che colui che segnala non può subire ritorsioni che riguardino l’ambito lavorativo. Nello svolgimento delle sue funzioni di vigilanza e controllo, di promozione della trasparenza e di regolazione in materia di contrasto alla corruzione, l’ANAC assume così un “ruolo predominante all’interno del sistema di segnalazione di illeciti in ambito pubblico, [avendo la] possibilità di emanare specifiche linee-guida in merito alle procedure di segnalazione da implementare all’interno delle amministrazioni”¹⁴⁶. A partire dalle Linee guida emanate nel 2015, si avvia così “un processo di ricezione e approfondimento capace di porre rimedio alle innegabili lacune del testo normativo”¹⁴⁷ originario: sebbene non abbiano carattere vincolante, le linee guida dell’ANAC (pubblicate per la prima volta nel 2015 ma poi anche negli anni successivi¹⁴⁸, nell’ottica di un’opera di periodica verifica e costante aggiornamento delle procedure per il ricevimento e il trattamento delle segnalazioni) sono finalizzate a costituire un organico quadro regolativo e ad orientare le condotte dei soggetti cui sono destinate, segnatamente le amministrazioni pubbliche. Pertanto, esse costituiscono una “bussola” per gli operatori del settore, avendo dato concreta esecuzione alle misure di tutela del dipendente enunciate dai vari provvedimenti normativi susseguiti negli anni. È stato notato dalla dottrina¹⁴⁹ come, nel più ampio contesto della strategia nazionale di contrasto alla corruzione, l’Autorità nazionale anticorruzione abbia progressivamente assunto un ruolo di spiccata centralità nella promozione e regolazione dell’istituto del *whistleblowing*, arrivando fino ad anticipare i successivi interventi normativi e a svolgere,

¹⁴⁵ Determinazione di Anac del 28 aprile 2015 n. 6, recante le *Linee guida in materia di tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti (c.d. whistleblower)*, disponibile sul sito dell’Anac, p. 1.

¹⁴⁶ Daffra L. (2024). *Il ruolo dell’Autorità nazionale anticorruzione (ANAC) nella nuova disciplina in materia di whistleblowing*, p. 181, in Daffra L., Fossati C., Pallini M., Panciroli L., Tofacchi F. (2024). *La disciplina del whistleblowing. Risvolti giuslavoristici, penalistici e protezione dei dati*.

¹⁴⁷ Corso S. M. (2020)., *Op. cit.*, p. 139.

¹⁴⁸ Ad esempio, poco meno di due mesi dopo, alla determinazione citata è seguita la determinazione 17 giugno 2015, n. 8 (Linee guida per l’attuazione della legge n. 190/2012), che ha precisato gli enti destinatari chiamati ad adottare misure organizzative per la prevenzione della corruzione.

¹⁴⁹ Si fa riferimento a quanto sostenuto da Coccagna B. (2025). *Il ruolo e i poteri dell’autorità nazionale anticorruzione in materia di whistleblowing*, p. 35, in Bombardelli M., Franca S. (a cura di). (2025). *La disciplina del whistleblowing e il trattamento dei dati personali*. Quaderni della Facoltà di Giurisprudenza, Università di Trento. È notato dall’autrice, ad esempio, come con le prime Linee guida del 2015, l’ANAC abbia “invitato le pubbliche amministrazioni alla disapplicazione della norma, nella parte in cui prevede il superiore gerarchico quale destinatario delle segnalazioni, sollecitandole a introdurre, al proprio interno, una regolamentazione diversa, che preveda l’invio delle segnalazioni al responsabile della prevenzione della corruzione” (Coccagna B. ,*Op. cit.*, p. 38).

mediante i propri orientamenti e azioni interpretative, significative azioni volte a colmare i vuoti lasciati dal legislatore. Basti pensare che, anche prima che venisse riconosciuto all'ANAC il potere formale di ricevere segnalazioni, “già il primo Piano Nazionale Anticorruzione del 2013, predisposto dal Dipartimento della Funzione pubblica e approvato con modifiche dalla allora Civit, contiene una disciplina completa del *whistleblowing*, al fine di indirizzare le amministrazioni pubbliche a prevedere canali riservati e differenziati per ricevere le segnalazioni”¹⁵⁰.

Con le sopracitate linee guida sul *whistleblower* (determinazione Anac 28 aprile 2015, n. 6), l'Autorità ha inteso perseguire un duplice scopo: da un lato “fornire indicazioni in ordine alle misure che le pubbliche amministrazioni devono approntare per tutelare la riservatezza dell'identità dei dipendenti che segnalano condotte illecite” e dall'altro “dare conto delle procedure sviluppate da ANAC per la tutela della riservatezza dell'identità sia dei dipendenti delle altre amministrazioni che trasmettano all'Autorità una segnalazione, sia dei propri dipendenti che segnalano condotte illecite”¹⁵¹. Il modello procedurale qui proposto deve essere poi mutuato e adottato da ciascuna amministrazione, che ha il compito di adattarlo alle proprie esigenze organizzative: tale modello procedurale deve tener conto primariamente dell'esigenza di tutelare la riservatezza del segnalante, per “evitare che il dipendente, venuto a conoscenza di condotte illecite in ragione del rapporto di lavoro, ometta di segnalarle per il timore di subire conseguenze pregiudizievoli”¹⁵². Nella parte dedicata all'oggetto della segnalazione, poi, il documento estende notevolmente quanto si possa far rientrare tra le “condotte illecite” segnalabili dal dipendente: non solo i delitti contro l'amministrazione (di cui al Titolo II, Capo I del codice penale), ma anche “le situazioni in cui si riscontri l'abuso da parte di un soggetto del potere a lui affidato al fine di ottenere vantaggi privati, nonché i fatti in cui [...] venga in evidenza un mal funzionamento dell'amministrazione a causa dell'uso a fini privati delle funzioni attribuite”¹⁵³. Tale estensione proietta l'istituto del *whistleblowing* oltre il campo cui è stato inizialmente circoscritto dalla legge Severino, cioè quello della corruzione strettamente intesa; il più ampio concetto di corruzione cui si fa riferimento anticipa le successive riforme della materia, intesa negli anni seguenti come a sé stante e non delimitata al contrasto dei soli

¹⁵⁰ Coccagna B. (2025). *Ivi*, p. 37.

¹⁵¹ Determinazione *cit.*, parte I, 2.

¹⁵² Determinazione *cit.*, parte II, 2.

¹⁵³ Determinazione *cit.*, parte II, 3.

fenomeni corruttivi.

Fulcro delle presenti Linee guida è la parte III, dedicata alla “Procedura relativa alla tutela della riservatezza dell’identità del dipendente nelle P.A.”: è la vera e propria enunciazione di quell’iter definito e standardizzato cui le amministrazioni devono rifarsi al fine di “preservare l’identità del segnalante e di mantenere riservato, anche in riferimento alle esigenze istruttorie, il contenuto della segnalazione durante l’intera fase di gestione della stessa”¹⁵⁴. Tale parte si apre con una sezione specificamente dedicata al Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza (RPCT), il quale assume il ruolo di perno del sistema di prevenzione della corruzione e in tal caso della segnalazione. Secondo l’Autorità, “il flusso di gestione delle segnalazioni” deve “avviarsi con l’invio della segnalazione al Responsabile della prevenzione della corruzione”¹⁵⁵, in quanto egli è il soggetto funzionalmente competente a proporre soluzioni per contrastare fatti illeciti di cui sia venuto a conoscenza. Successivamente, si fa luce sulla procedura vera e propria, che si fonda su un sistema composto da una parte organizzativa e una parte tecnologica; viene previsto un applicativo informatico di ricezione e gestione delle segnalazioni per garantire il lineare flusso informativo del processo. Senza entrare nel dettaglio delle misure previste, basti far menzione di alcune azioni previste, come la separazione dei dati identificativi del segnalante dal contenuto della segnalazione e l’adozione di codici sostitutivi dei dati identificativi, in un’ottica di maggior tutela della riservatezza e per far sì che la segnalazione venga processata in modalità anonima.

Essendo dedicate all’attuazione della disposizione introdotta dalla legge n. 190/2012, le Linee guida finora analizzate non si occupano dell’analoga procedura da seguire in seguito alla segnalazione di illeciti tenuta dal dipendente del settore privato. A tale intrinseca mancanza si aggiunge il fatto che, dato il loro carattere non vincolante, le presenti Linee guida hanno svolto ruolo di indirizzo, senza tuttavia poter porsi quale strutturale riforma dell’istituto. Un “decisivo potenziamento”¹⁵⁶ dell’istituto è stato ritenuto essenziale, al fine di estenderne l’ambito soggettivo e di introdurre forme di tutela più incisive: questo è avvenuto, a partire dal 2015, con due proposte di legge (n. 3365/2015 e n. 3433/2015) che hanno anticipato la legge del 2017, cui sarà dedicato il prossimo paragrafo. Dette proposte

¹⁵⁴ Valli L. (2023). *ANAC e il whistleblowing*, p. 111, in Donini V. M. (a cura di). (2023). *Whistleblowing e cultura dell’integrità: riflessioni di istituzioni e società civile per una nuova narrazione*. Scuola Nazionale dell’Amministrazione.

¹⁵⁵ Determinazione *cit.*, parte III, 1.

¹⁵⁶ Coccagna B. (2025). *Op. Cit.*, p. 38.

hanno posto il problema dell'insufficienza della tutela fino a quel momento garantita, ponendo un nesso tra la lacunosa e incompleta normativa vigente e la difficoltà nell'emersione di fenomeni di corruzione e cattiva gestione della cosa pubblica. Proposte parlamentari che hanno, ancora una volta, risposto "all'esigenza di allineare l'ordinamento italiano alle raccomandazioni internazionali, come quelle formulate dal Rapporto OCSE sull'integrità in Italia del 2013 e dalla relazione dell'Unione sulla lotta alla corruzione adottata dalla Commissione europea nel 2014"¹⁵⁷; in particolare, in quest'ultima è espresso un giudizio severo sulla normativa italiana, considerata non idonea a garantire un livello adeguato di protezione al segnalante.

2.2 La legge 179/2017: la prima normativa specifica sul *whistleblowing*

Negli anni successivi alla promulgazione della prima legge (l. n. 190/2012), si sono susseguiti diversi interventi normativi settoriali in materia di *whistleblowing*, per garantire al personale dipendente di vari rami lavorativi sistemi di segnalazione riservati e esaustivamente definiti: basti pensare all'introduzione, con il D.lgs. n. 72/2015, dell'art. 52-bis all'interno del Testo Unico Bancario (D.lgs. 1 settembre 1993, n. 385), che ha disciplinato la predisposizione di sistemi interni per le segnalazioni da parte del personale "di atti o fatti che possano costituire una violazione delle norme disciplinanti l'attività bancaria"¹⁵⁸; altri esempi sono rappresentati dal D.lgs. n. 90/2017, che ha introdotto per la prima volta nell'ambito della legislazione antiriciclaggio la previsione di sistemi di *whistleblowing*, e dal D.lgs. n. 129/2017, che ha inserito l'articolo 4-undecies del Testo Unico della Finanza. Questo insieme di norme restituisce un "quadro composito di norme destinate alla tutela del lavoratore segnalante, ognuna delle quali avente un certo ambito di applicazione soggettivo e contenente una definizione del comportamento tutelato, che si affiancano alle disposizioni di generale applicazione ai rapporti di lavoro"¹⁵⁹. Nonostante attraverso questi strumenti specifici si sia operato un graduale recepimento delle indicazioni sovranazionali e una specifica attuazione delle più recenti prescrizioni interne, il legislatore

¹⁵⁷ Valli L. (2023). *Op. cit.*, p. 116

¹⁵⁸ Art. 52-bis, comma 1, D.lgs. 1° settembre 1993 n. 385 (Testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia).

¹⁵⁹ Riccio A. (2018). *La tutela del lavoratore che segnala illeciti dopo la l. n. 179 del 2017. Una prima lettura giuslavoristica*, in *Amministrazione in cammino*. 26 marzo 2018, p. 2.

italiano ha ritenuto di dover produrre uno strumento generale, applicabile in generale ai lavoratori dipendenti e innovatore rispetto all'art.54-bis introdotto dalla legge Severino.

Spinto dalla necessità di perfezionare la disciplina riguardante il *whistleblowing* e intenzionato a superare il deficit di tutela del lavoratore segnalante, il legislatore nazionale ha approvato la legge 30 novembre 2017, n. 179, rubricata “Disposizioni per la tutela degli autori di segnalazioni di reati o irregolarità di cui siano venuti a conoscenza nell’ambito di un rapporto di lavoro pubblico o privato”. È già dalla denominazione della norma che si evince una sostanziale differenza rispetto alla legge cd. Severino, ossia l’estensione della tutela anche al dipendente che segnala illeciti nel settore privato: si introduce infatti uno schema di tutela specifica applicabile anche ai lavoratori dipendenti privati. Sebbene sia stata questa la principale novità dell’intervento normativo, non è tuttavia trascurabile l’insieme di novità apportate dalla legge 179 anche alla disciplina del *whistleblowing* nelle amministrazioni pubbliche, avendo essa ampliato le forme di tutela del lavoratore originariamente previste. In linea con l’intento principale del presente elaborato, incentrato sullo studio del sistema di segnalazioni dei dipendenti pubblici e in generale dell’impatto avuto dall’istituto sul pubblico impiego, maggiore attenzione sarà dedicata a quest’ultimo ambito ed alle novità che hanno riguardato il *whistleblower* pubblico. Ciononostante, ai fini di una completa descrizione del dettato normativo e di una approfondita disamina della disciplina, una parte del presente paragrafo non potrà non essere dedicata anche alla parte della normativa dedicata al settore privato: senza quest’ultima non si riuscirebbe a comprendere appieno la *ratio* della legge e gli obiettivi del percorso evolutivo, volto a dare riconoscimento in modo permanente nel nostro ordinamento alla figura del *whistleblower*, tanto pubblico quanto privato, ed a portare avanti un “processo di assestamento dell’istituto nel sistema giuridico vigente, e soprattutto, nella coscienza dei destinatari del precetto”¹⁶⁰.

L’obiettivo perseguito con tale legge è quello di favorire segnalazioni di reati e irregolarità a prescindere dalla loro incidenza diretta sul rapporto di lavoro: mentre dalla legge n. 190/2012 si deduce un intento di focalizzarsi sul contrasto diretto nei confronti della sola corruzione nelle sue varie declinazioni, coi successivi interventi normativi volti a modificare e completare il quadro di tutela, primo tra tutti il presente intervento, si intende estendere l’intento preventivo ad altri gravi illeciti, che pregiudicano fortemente il buon andamento delle pubbliche amministrazioni e in generale la conduzione di imprese.¹⁶¹ Questa riforma

¹⁶⁰ Corso S. M. (2020)., *Op. cit.*, p. 171.

¹⁶¹ È quanto si evince dalla Relazione accompagnatoria alla proposta di legge n. 3365/2015,

ha pertanto “inteso dare risposta alle evidenti inadeguatezze della prima disciplina, che seppure avesse rappresentato, soprattutto dal punto di vista culturale, un indiscutibile passo avanti [...], recava con sé non poche debolezze”¹⁶².

La legge n. 179/2017 si compone di soli tre articoli: i primi due riguardano rispettivamente la protezione per i lavoratori segnalanti del settore pubblico e privato, mentre il terzo concerne il rapporto tra segnalazione e segreto aziendale, professionale, scientifico o industriale, prevedendo la possibilità che la segnalazione sia qualificata come “giusta causa” di rivelazione e quindi richiamando quanto è stato oggetto dei paragrafi iniziale della tesi, cioè il rapporto delle segnalazioni con eventuali violazioni del dovere di fedeltà. La legge in oggetto, come si avrà modo di notare, ha innovato tanto la disciplina pubblicistica quanto quella privatistica, introducendo un decisivo elemento di continuità tra i due settori, rappresentato dal comune interesse a tutelare l’integrità dell’organizzazione di cui il segnalante è parte: infatti, sia nel settore pubblico che in quello privato, la segnalazione ha come obiettivo la tutela dell’integrità dell’amministrazione o dell’ente di appartenenza. E, a differenza del testo della norma contenuta nella l. 190/2012, tanto nel primo quanto nel secondo articolo vengono menzionati “l’interesse dell’integrità della pubblica amministrazione”¹⁶³ e “la tutela dell’integrità dell’ente”, stabilendo come solo il perseguimento di tali fini renda qualificabile quale *whistleblower* il dipendente che si trovi a denunciare, e di conseguenza che, solo se mosso da tale scopo, esso può beneficiare delle forme di tutela previste dalla normativa.¹⁶⁴ L’interpretazione restrittiva qui enunciata è volta ad escludere le segnalazioni effettuate a fini meramente individuali, come nel caso di

d’iniziativa dei deputati Businarolo, Agostinelli, Ferrarese, Sarti, presentata il 15 ottobre 2015 alla Camera dei Deputati.

¹⁶² Carloni E., *Cambiamenti di prospettiva. Riforma del whistleblowing e trasformazioni dell’anticorruzione*, in Munus, 2023, fascicolo n.2, p. 329.

¹⁶³ In merito a ciò, Tuccari F. F. (2020). *Op. cit.*, p. 30. L’interesse dell’integrità della pubblica amministrazione viene dall’autore reputato “*condicio sine qua non*” implicita di ammissibilità della segnalazione ed esplicita di fruibilità della tutela del segnalante; formula questa polisemantica che, mentre in ottica anti-corruttiva rappresenta un muro di sbarramento nei riguardi del c.d. *egoistic whistleblowing*, se guardata invece anche dal versante dei diritti di espressione e informazione sembra idonea a radicare una «posizione soggettiva attiva» del *whistleblower* (pubblico), azionabile attraverso la segnalazione a salvaguardia del più generale diritto dei cittadini a una buona amministrazione, nonché a mettere in chiave questo più ampio e generale diritto con l’istituto del *whistleblowing*”.

¹⁶⁴ Si opera così una chiara distinzione tra *whistleblowers* che agiscono in una prospettiva di tutela dell’interesse pubblico ed “*egoistic blowers*”, mossi da scopi di carattere personale e che agiscono esclusivamente per trarre vantaggio personale dalla segnalazione.

rimostranze di carattere personale o di controversie attinenti al rapporto di lavoro (c.d. “regolamento di conti”). È opportuno constatare come a tale interpretazione restrittiva del concetto di *whistleblowing*, da circoscrivere quindi alla finalità di “avere un ambiente di lavoro all’insegna della legalità”¹⁶⁵, si sia accompagnata una parallela estensione della platea dei soggetti tutelabili (come si dirà a breve), nonché delle misure di protezione da garantire ai segnalanti.

Si può senza dubbio affermare che l’istituto del *whistleblowing*, rafforzato dalla presente legge e da essa esteso nel suo raggio applicativo, operi dunque “sul molteplice piano della tutela del rapporto di lavoro, del potenziamento delle misure di prevenzione e contrasto della corruzione, del controllo fiduciario e della tutela della libertà di espressione”¹⁶⁶. È quanto si evince anche da una sentenza del 2018 della Corte di Cassazione¹⁶⁷ (incentrata sul definire una limitazione dell’articolato normativo, nello specifico escludendo qualsiasi obbligo di attiva acquisizione di informazioni, come nel caso di improprie attività investigative), che sottolinea la duplice *ratio* sottostante alla regolazione delle segnalazioni del *whistleblower*: la definizione di un particolare status giuslavoristico in favore del dipendente segnalante e l’emersione di fatti illeciti dall’interno delle pubbliche amministrazioni.

È interessante notare come la dinamica di protezione del lavoratore segnalante, qui istituita dal legislatore italiano, si inserisce tra i meccanismi di controllo fiduciario (di derivazione anglosassone), che rappresentano un’evoluzione delle tradizionali forme di disciplinamento all’interno dei luoghi di lavoro: alla leva disciplinare viene quindi attribuita la peculiare funzione di strumento primario nella prevenzione della corruzione¹⁶⁸.

¹⁶⁵ Corso S. M. (2020)., *Op. cit.*, p. 179.

¹⁶⁶ Sitzia A. (2019). *La protezione del “whistleblower” nel settore privato: la legge 179 del 2017 nella prospettiva europea*. In *Lavoro Diritti Europa*, 2/2019, p. 6.

¹⁶⁷ Cass., sez. V, 26 luglio 2018, n. 35792, in *Diritto & Giustizia*, 2018, 27 luglio, con nota di L. Piras, *L’adempimento di un dovere giustifica un accesso abusivo del dipendente ad un sistema informatico di una PA? Viene stabilito dalla Cassazione che la tutela riconosciuta dalla l. n. 179/2017 al whistleblower non legittima attività investigative svolte dal dipendente pubblico di sua iniziativa al fine di effettuare la segnalazione di illeciti*. Nel caso di specie un dipendente, con lo scopo di raccogliere prove per sporgere denuncia, si era reso responsabile del reato di accesso abusivo al sistema informatico. Il previsto obbligo di legge di segnalare eventuali illeciti commessi sul luogo di lavoro, non autorizza in alcun modo il dipendente ad acquisire attivamente informazioni, attraverso autonome attività investigative che possano comportare l’accesso a sistemi informatici della pubblica amministrazione.

¹⁶⁸ Sitzia A. (2019). *Op. cit.*, p. 7. Dall’autore è sottolineato come tale esercizio del potere disciplinare in funzione anti-corruzione “non può essere letto disgiuntamente dal riferimento, da un lato, per quanto concerne il settore pubblico, ai codici di comportamento, e, dall’altro lato, relativamente al settore privato, alla complessiva funzione dei modelli (volontari) di organizzazione e gestione

2.2.1 La segnalazione di illeciti nella pubblica amministrazione alla luce della novellata normativa

Il primo articolo della legge, rubricato “Modifica dell’articolo 54-bis del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, in materia di tutela del dipendente o collaboratore che segnala illeciti”, opera una riscrittura integrale dell’art. 54-bis del D.lgs. 165/2001, innalzando il livello di tutela del segnalante pubblico. Innanzitutto, viene ampliato l’ambito soggettivo di applicazione operando in due parallele direzioni: “da un lato, si è adottata una definizione, per così dire, allargata di dipendente pubblico, ai soli fini dell’art. 54-bis e, dall’altro, si è estesa l’applicazione della disciplina anche ai lavoratori e ai collaboratori delle imprese fornitrici di beni o servizi e che realizzano opere in favore dell’amministrazione pubblica”¹⁶⁹. Pertanto, in virtù dell’espansione dei soggetti destinatari della disciplina, la tutela è prevista per: i dipendenti delle amministrazioni pubbliche (di cui all’art. 1, c. 2 del D.lgs. 165/2001), i dipendenti degli enti pubblici economici, i dipendenti degli enti di diritto privato sottoposti a controllo pubblico e i collaboratori esterni alla P.A. che siano venuti a conoscenza di condotte illecite e si siano attivati per la rimozione delle stesse. Quindi, la nuova disciplina prevede che sia sufficiente che vi sia a vario titolo “un rapporto di lavoro tra colui che segnala illeciti e la P.A. interessata dalla condotta illecita, vuoi perché è dipendente dell’amministrazione vuoi perché dipendente di un’impresa privata appaltatrice che fornisce beni o servizi o realizza opere per la P.A. coinvolta [...]”¹⁷⁰: dal momento che tutti i sopracitati soggetti lavorano all’interno dell’amministrazione pubblica, e pertanto sono idonei ad avere conoscenza di potenziali illeciti, “in virtù del loro legame con la pubblica amministrazione, devono godere della stessa protezione garantita ai dipendenti pubblici”¹⁷¹.

disciplinati dall’art. 6 del d.lgs. n. 231 del 2001, che sono funzionali all’esonero da responsabilità dell’ente.”

¹⁶⁹ Riccio A. (2018). *Op. cit.*, p. 4.

¹⁷⁰ Corso S. M. (2020)., *Op. cit.*, p. 177. L’autore nota, tuttavia, come il 3°rapporto annuale ANAC sul *whistleblowing* del 28 giugno 2018 riferisca di “difficoltà a trattare le segnalazioni provenienti dai collaboratori delle imprese appaltatrici” da parte delle amministrazioni pubbliche.

¹⁷¹ Tofacchi F. (2024). *Le fonti internazionali ed eurolavoristiche e le prime discipline in Italia*, p. 31. In Daffra L., Fossati C., Pallini M., Panciroli L., Tofacchi F. (2024). *La disciplina del whistleblowing. Risvolti giuslavoristici, penalistici e protezione dei dati*. Giuffrè. Viene rilevato come, anche in tal caso, siano state ispiratrici le Linee guida ANAC (trattate in precedenza nel presente elaborato): le stesse, infatti, avevano affermato che la menzione dei soli “dipendenti pubblici”, contenuta nella legge

Quanto ai destinatari delle segnalazioni, la legge 179/2017 innova la disciplina dettata dalla legge c.d. Severino, la quale prevedeva che la segnalazione di illeciti dovesse essere diretta all'autorità giudiziaria, all'autorità contabile o al proprio superiore gerarchico. Come si è già detto, è stata poi la normativa del 2014 (d.l. 24 giugno 2014, n. 90 convertito con legge 11 agosto 2014, n. 114) ad aggiungere a tali soggetti anche l'ANAC, di cui si è sopra rimarcato il "crescente ruolo [...] in plurime direzioni e settori [...] nella disciplina del *whistleblowing*, ruolo confermato anche dalla legge n. 179/2017 che ha razionalizzato la materia"¹⁷². L'Autorità è ora competente a ricevere non solo le segnalazioni di illeciti nel settore pubblico, ma anche le comunicazioni di misure ritorsive adottate nei confronti dei segnalanti a causa della segnalazione effettuata. All'Autorità viene riconosciuto anche un duplice potere: da un lato regolatorio, essendo direttamente investita dalla legge 179/2017 del compito di adottare apposite linee guida, e dall'altro sanzionatorio, come sancito al comma 6, per: a) il mancato svolgimento di attività di verifica e analisi delle segnalazioni ricevute; b) l'assenza o non conformità di procedure per l'inoltro e la gestione delle segnalazioni e c) l'adozione di misure discriminatorie nei confronti del segnalante¹⁷³.

Alla luce delle Linee guida ANAC del 2015, il legislatore del 2017 ha operato anche un ampliamento dei canali di segnalazione: la novità più rilevante ha riguardato il canale interno di segnalazione, con la sostituzione della figura del superiore gerarchico con il responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza (RPCT), già previsto dalla legge 190/2012 ma investito di compiti differenti. La scelta di inserire tale figura, al posto del superiore gerarchico, risponde allo scopo di potenziarne il ruolo di prevenzione delle pratiche corruttive e dà soluzione alla delicata questione di come gestire la segnalazione destinata al superiore e che riguardi condotte illecite poste in essere dal superiore gerarchico stesso. Quest'ultimo, "legato strettamente alla struttura aziendale, e spesso coinvolto in prima persona nei fatti segnalati dal *whistleblower*, presentava il rischio di una gestione "parziale" dell'istruttoria interna"¹⁷⁴: è pertanto da condividere tale scelta del legislatore, volta a privilegiare la modalità di segnalazione più idonea a garantirne un trattamento

Severino, non consentisse di estendere la disciplina agli altri soggetti che, pur svolgendo attività lavorativa in favore dell'amministrazione, non godono di tale status.

¹⁷² Corso S. M. (2020)., *Op. cit.*, p. 186. La razionalizzazione cui si fa qui riferimento è da riferirsi in particolare alla "soppressione" del superiore gerarchico come soggetto cui indirizzare segnalazione di attività illecite.

¹⁷³ Valli L. (2023). *Op. cit.*, p. 118.

¹⁷⁴ Rugani A. (2018). *Op. Cit.*, p. 12.

efficace e tempestivo, nonché a scongiurare il rischio “del dipendente che per porsi al riparo da facili contestazioni ed evitare altresì le conseguenze dannose per il proprio superiore, denunci l’illecito al suo autore, così da rimettere inopportuno al presunto responsabile dell’irregolarità le sorti del “*J’accuse*” [...]”¹⁷⁵. È da segnalare, infine per quanto riguarda questo punto, come non sia contemplata dalla presente norma alcun meccanismo gerarchico in ordine ai canali di segnalazione attivabili dal *whistleblower*¹⁷⁶: è lasciata al lavoratore segnalante ampia discrezionalità sulla scelta del destinatario della segnalazione.

Similmente a quanto previsto dalla precedente normativa, poi, è sancito che il *whistleblower* non possa essere sanzionato, demansionato, licenziato, trasferito o sottoposto a misure organizzative aventi effetti negativi sulle condizioni di lavoro solo per aver segnalato condotte illecite. Tuttavia, il sistema di tutela del segnalante viene sostanzialmente rivisitato, garantendo al lavoratore una maggiore sicurezza rispetto a quella offerta dalla normativa antecedente: la tutela della riservatezza dell’identità del *whistleblower*, già prevista dalla l. 190/2012, è dal legislatore del 2017 (al comma 3 dell’art. 1) rafforzata in maniera significativa. Infatti, laddove l’art. 54-*bis* originario circoscriveva la garanzia di riservatezza al procedimento disciplinare aperto a carico del segnalato, la presente legge afferma una “tutela in via generale e incondizionata, salvo poi precisarne la concreta estrinsecazione nei tre possibili procedimenti (penale, contabile, disciplinare) cui la segnalazione può dare origine”¹⁷⁷. Il terzo comma, quindi, stabilisce il divieto di rivelazione dell’identità, oltre che in procedimenti penali¹⁷⁸ (come stabilito dall’art. 329 c.p.p., rubricato “obbligo del segreto”), anche nei procedimenti contabili dinanzi alla Corte dei Conti (“l’identità del segnalante non può essere rivelata fino alla chiusura della fase istruttoria”) e nell’ambito di procedimenti disciplinari. In quest’ultimo caso, cioè di procedimento disciplinare apertosi nei confronti del dipendente pubblico segnalato e fondato sulla segnalazione, viene introdotto il divieto assoluto di rivelazione dell’identità del segnalante senza il suo consenso. Si può concludere che da tale comma emerge come “il segnalante è l’unico che può decidere se rimanere

¹⁷⁵ Coppola F. (2018). *Il whistleblowing: la “scommessa etica” dell’anticorruzione*, in *Diritto Penale e Processo*, 4/2018, p.479.

¹⁷⁶ In merito a tale punto, un cambiamento significativo si è avuto con la successiva normativa del 2023.

¹⁷⁷ Corso S. M. (2020)., *Op. cit.*, p. 191.

¹⁷⁸ È da precisare che, in tali fattispecie, la tutela della riservatezza riconosciuta al segnalante non può protrarsi dopo il momento di formulazione dell’imputazione nei confronti del dipendente pubblico segnalato: infatti, con l’“inizio dell’azione penale” (art. 405 c.p.p.) il denunciato è messo in condizione di conoscere l’identità del segnalante.

nell'ombra o no e il legislatore ne rispetta la volontà al punto di giudicare subvalente l'accertamento dell'illecito disciplinare dell'incolpato”¹⁷⁹.

Ove il divieto di misure ritorsive venga violato, viene prevista la comunicazione di ciò ad ANAC (che diventa interlocutore esclusivo del *whistleblower*), che procede all'accertamento della violazione del divieto e all'eventuale irrogazione della sanzione amministrativa (da 5.000 a 30.000 euro) al responsabile. Viene inoltre introdotto il concetto di ritorsione¹⁸⁰, “corredato da sanzione di nullità degli atti che ne costituiscono espressione”¹⁸¹. Nel caso del licenziamento del *whistleblower* quale reazione ritorsiva, è l'ottavo comma dell'art. 1 a stabilire che “il segnalante [deve essere] reintegrato nel posto di lavoro ai sensi dell'articolo 2 del decreto legislativo 4 marzo 2015, n. 23”. Elemento decisivo di novità, che pone il dipendente pubblico segnalante in una posizione di forza, riguarda la modifica della distribuzione dell'onere della prova e nello specifico l'inversione dell'onere probatorio: secondo quanto previsto dal comma 7, spetta al datore di lavoro dimostrare che le misure ritorsive o discriminatorie, adottate nei confronti del segnalante, non sono motivate dalla segnalazione stessa. Tale “trasferimento dell'onere della prova dalla persona del segnalante, a cui secondo i principi generali spetterebbe la dimostrazione della finalità discriminatoria o ritorsiva dell'atto che lo riguarda, all'apparato organizzativo che l'ha adottato, al quale viene addossata la contraria prova che altre e diverse, rispetto alla segnalazione di illegalità, ne siano state le ragioni”¹⁸², pone il segnalante vittima di ritorsione in una posizione probatoria vantaggiosa e privilegiata, configurando una sorta di “presunzione di ritorsione”¹⁸³.

Infine, per quanto concerne l'ambito oggettivo, e cioè quali possano essere i contenuti della segnalazione, non sono ravvisabili modifiche sostanziali rispetto al testo della legge

¹⁷⁹ Corso S. M. (2020)., *Op. cit.*, p. 197.

¹⁸⁰ Definito dalle Linee Guida ANAC del 2015 come “atti e provvedimenti, ma anche comportamenti o omissioni posti in essere dall'amministrazione nei confronti del dipendente/segnalante, volti a limitare e/o comprimere l'esercizio delle funzioni proprie del lavoratore in guisa tale da disvelare un intento vessatorio o comunque da peggiorare la situazione lavorativa”.

¹⁸¹ Tuccari F. F. (2020). *Op. cit.*, p. 31.

¹⁸² Tuccari F. F. (2020). *Ibidem*.

¹⁸³ Corso S. M. (2020)., *Op. cit.*, p. 199. L'autore, a pag. 207, propone l'esempio di un licenziamento discriminatorio o ritorsivo: in tal caso “il datore di lavoro dovrà provare non solo che la motivazione addotta non evoca la segnalazione (cosa ragionevolmente prevedibile), ma che è effettivamente estranea ad essa, essendovi diverse e riscontrabili ragioni che hanno indotto al provvedimento espulsivo”.

Severino: pertanto, l'oggetto della segnalazione o denuncia rimangono le "condotte illecite apprese in ragione del rapporto di lavoro" (e quindi si fa riferimento alternativamente a una denuncia di illecito penale, una denuncia di illecito contabile o una segnalazione di illecito relativo al buon andamento dell'amministrazione). L'indeterminatezza della materia e l'ampiezza delle fattispecie ammesse rispondono all'esigenza primaria dell'istituto: "la logica di prevenzione che ispira il *whistleblowing* richiede, infatti, di consentire la segnalazione di ogni "minima" irregolarità, per contrastare sul nascere ogni pratica illegale"¹⁸⁴.

Prima di concludere la trattazione della disciplina introdotta nel settore pubblico dalla normativa del 2017, si ritiene utile citare alcune considerazioni critiche riguardanti le novità prospettate dalla l. 179 e sopra enunciate. Innanzitutto, è stato sostenuto come tale ampia tutela, suffragata dall'inversione dell'onere probatorio e dal divieto di divulgazione dell'identità del segnalante, "se da un lato è sicuramente idonea a sostenere quanti con coraggio denunceranno degenerazioni corruttive da parte dei colleghi e superiori, dall'altro renderà molto difficile agire [nei confronti del segnalante] qualora si renda responsabile di illeciti disciplinari, perché una volta effettuata la denuncia qualsiasi azione nei suoi confronti rischierebbe di apparire ritorsiva"¹⁸⁵. Altri, ponendo l'attenzione sulla sostituzione del superiore gerarchico con la figura del responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza, hanno notato come il legislatore abbia, nel fare ciò, "dimenticato di eliminare la norma che obbliga il dipendente a rivolgersi a quella, tra le due figure, che è stata eliminata dal contesto della disciplina"¹⁸⁶: vale a dire quanto previsto dall'art. 8 D.P.R. n. 62/2013, secondo il quale il dipendente è tenuto a riferire al proprio superiore eventuali situazioni di illecito di cui sia venuto a conoscenza. Un ultimo rilievo critico meritevole di attenzione è la mancanza di protezione accordata al dipendente che scelga di procedere ad effettuare una segnalazione anonima, che porta taluni ad affermare come "sembra fortemente contraddittorio non prevedere più ampi strumenti, come l'anonimato, per favorire ed incentivare il *whistleblowing*"¹⁸⁷. Il tema delle denunce e segnalazioni anonime, nella

¹⁸⁴ Rugani A. (2018). *Op. Cit.*, p. 10.

¹⁸⁵ Martone M. (2018). *La repressione della corruzione e la tutela del whistleblower alla luce della L. 30 novembre 2017, n. 179*, In ADL. Argomenti di Diritto del Lavoro, 1/2018, p. 73.

¹⁸⁶ Magri M. (2019, 2 ottobre). *Il whistleblowing nella prospettiva di una disciplina europea armonizzata la legge n.179 del 2017 sarà (a breve) da riscrivere?* Federalismi.it, n. 18/2019, p. 19. L'autore giunge ad affermare che "sembra che la soluzione più corretta sia ritenere tacitamente abrogato l'art. 8 D.P.R. n. 62/2013, nella parte in cui prescrive la denuncia degli illeciti al superiore gerarchico".

¹⁸⁷ Gargano G. (2016). *Op. cit.*, p. 36. Anche Di Pretorio F., Frascini G. (2012). *Whistleblowing, uno*

disciplina del *whistleblowing*, deve tenere conto dei due possibili rischi derivanti dalle alternative scelte di chiusura assoluta e di apertura incondizionata, con la conseguenza che, “a seconda di dove pende l’ago della bilancia, l’istituto del whistleblowing viene valorizzato o sterilizzato”¹⁸⁸. Mentre nel primo caso si rinunciarebbe a un’ampia platea di segnalanti anonimi nonché a contenuti informativi potenzialmente decisivi per tutelare l’integrità dell’amministrazione, nel secondo caso si rischierebbe di “perseguire le segnalazioni anonime quale via privilegiata per l’emersione degli illeciti, vanificando, quindi, tutti i buoni propositi sulla valorizzazione del dipendente all’interno della macchina pubblica”¹⁸⁹. Inoltre, riguardo a quest’ultima ipotesi di apertura alle segnalazioni anonime, una parte della dottrina mette in guardia dal rischio di porre in secondo piano le esigenze di difesa dell’accusato¹⁹⁰. L’assenza di una disciplina della segnalazione anonima, già riscontrabile nella l. 190/2012, nonostante il monito delle Linee guida ANAC del 2015, permane anche dopo la riforma del 2017: la l. 179 è definibile “neutra sia rispetto alla tendenza a valorizzare il possibile contenuto informativo dell’anonimo sia rispetto alla pretesa [...] di rinunciare ad ogni forma di collaborazione che non sia nel segno della trasparenza e della verificabilità”¹⁹¹.

2.2.2 La disciplina nel settore privato e l’intervento sull’art. 6 del D. lgs. 8 giugno 2001, n. 231

Passando ad analizzare l’art. 2 della presente legge, seppur in maniera meno approfondita rispetto alle previsioni per il dipendente pubblico, non si può non tener conto del fatto che la “tutela del dipendente o collaboratore che segnala illeciti nel settore privato” abbia rappresentato una sostanziale novità nel panorama italiano, inducendo alcuni ad affermare che “le principali novità [della l. 179/2017] risiedono nelle modifiche apportate [...] alla

strumento di tutela contro la corruzione. Legge n. 190/2012 – Art. 54-bis d. lgs. n. 165/2001, in Il sole 24 ore, 30 novembre 2012, sottolineano, con riguardo alla legge Severino, “la grave assenza di una specifica disciplina in relazione alle c.d. segnalazioni anonime, fenomeno ampiamente diffuso nel contesto del whistleblowing”.

¹⁸⁸ Giovarruscio P. (2020). *Il whistleblowing nella pubblica amministrazione: considerazioni su un istituto in cammino*, Cammino Diritto, 11, p. 10.

¹⁸⁹ Giovarruscio P. (2020). *Ibidem*.

¹⁹⁰ Coppola F. (2018). *Op. cit.*, p. 478, secondo il quale, nel tutelare il segnalante, non deve essere persa di vista la necessità di tener conto della “reputazione dei soggetti segnalati contro il pericolo di accuse strumentali e infondate”.

¹⁹¹ Corso S. M. (2020)., *Op. cit.*, p. 295.

disciplina della responsabilità da reato degli enti”¹⁹² e che “l’estensione delle tutele a coloro che effettuino segnalazioni nel settore privato rappresenta la più consistente novità della riforma”¹⁹³. La riforma del 2017, infatti, oltre a riformare l’art. 54-*bis* del D.lgs. n. 165/2001, ha anche introdotto i commi 2-*bis*, 2-*ter* e 2-*quater* nell’art. 6 del D.lgs. n. 231/2001, intervenendo sulla disciplina della responsabilità amministrativa degli enti e disciplinando gli interventi di tutela cui è chiamato il datore di lavoro anche nell’ente privato. Come già precisato, sebbene l’intenzione qui sia quella di tracciare l’evoluzione degli interventi in materia di *whistleblowing* nel pubblico impiego, dati i punti di contatto tra disciplina applicabile ai dipendenti pubblici e la regolazione privatistica¹⁹⁴ e al fine di una completa esposizione, è necessario aver presente anche la ricaduta di tali norme sul settore privato. Prima di passare all’analisi dell’art. 2 della legge 179/2017, si ritiene utile tracciare sinteticamente i contorni della normativa in cui viene inserita la disciplina del *whistleblowing* del settore privato.

Il D.lgs. n. 231 del 2001 ha introdotto nell’ordinamento italiano un sistema di regole e di misure che consentono agli enti di “prevenire al loro interno condotte illecite e, conseguentemente, risultare meritevoli di assoluzione in un eventuale giudizio penale in ragione di un corpo normativo interno (concretamente attuato) che contrasta la c.d. colpa da organizzazione”¹⁹⁵. Punto cardine del decreto 231 è l’introduzione dei modelli di organizzazione e gestione (MOG), sistemi preventivi aziendali non obbligatori, la cui adozione costituisce non solo un valido strumento di controllo dell’organizzazione aziendale, ma uno “strumento difensivo utilizzabile in chiave probatoria per sottrarsi ad una responsabilità amministrativa per “colpa di organizzazione” altrimenti ineludibile”¹⁹⁶. È proprio su tali modelli che interviene il legislatore, il quale agisce sull’art. 6 del D. lgs. 231 stabilendo la necessità che all’interno degli enti privati siano previsti strumenti destinati a ricevere e gestire segnalazioni di illeciti, i c.d. canali di segnalazione. Si lascia immutato il comma 2, dedicato alle esigenze cui deve rispondere il modello di organizzazione, e vengono inseriti tre commi successivi volti a delineare i nuovi contenuti. Il comma 2-*bis* prescrive

¹⁹² Masiero A. F. (2020). *Op. cit.*, p. 14.

¹⁹³ Rugani A. (2018). *Op. Cit.*, p. 17.

¹⁹⁴ Di “linea di continuità tra i due settori, rappresentata dal comune interesse a tutelare l’integrità dell’organizzazione di cui il segnalante è parte” parlano Savini I. A., Vetrò F. (2020). *Whistleblowing e meritevolezza: la tutela del segnalante e del segnalato nei settori pubblico e privato*. Sistema 231, n. 1/ novembre 2020, p. 111.

¹⁹⁵ Savini I. A., Vetrò F. (2020). *Ivi*, p. 88.

¹⁹⁶ Corso S. M. (2020)., *Op. cit.*, p. 218.

che i modelli di organizzazione, gestione e controllo prevedano l'attivazione di uno o più canali che consentano sia ai soggetti in posizione apicale sia ai dipendenti di denunciare le condotte illecite (o le violazioni del modello di organizzazione e gestione dell'ente) di cui siano venuti a conoscenza in ragione delle funzioni svolte; che venga predisposto un alternativo canale di segnalazione, per via informatica, idoneo a rafforzare la riservatezza dell'identità del segnalante; che venga dagli stessi previsto il divieto di atti ritorsivi nei confronti del segnalante, per motivi legati direttamente o indirettamente alla segnalazione. A conclusione del comma, sono precisate le sanzioni disciplinari cui va incontro da un lato chi viola le appena citate misure di tutela del segnalante, e dall'altro chi effettua con dolo o colpa grave segnalazioni che si rivelano infondate. Anche nel settore privato, inoltre, è onere del datore di lavoro dimostrare la legittimità delle misure adottate, e nello specifico l'estraneità delle ragioni di demansionamenti, trasferimenti o licenziamenti rispetto alle motivazioni della segnalazione. A conclusione di una breve rassegna dei nuovi commi introdotti, il 2-ter e il 2-quater riconoscono rispettivamente la facoltà del segnalante di rivolgersi all'Ispettorato nazionale del lavoro per la denuncia dell'adozione di misure discriminatorie nei suoi confronti e la nullità del licenziamento ritorsivo.

Dunque, i modelli di organizzazione, gestione e controllo sono stati individuati come veicolo ideale per estendere al settore privato una disciplina organica sul *whistleblowing*: è appurato che nella mente del legislatore, per quanto riguarda il settore privato, "la segnalazione aveva la funzione di far emergere scollamenti nell'applicazione del modello organizzativo che potessero minarne l'effettiva applicazione e, conseguentemente, non consentire all'ente, in caso di illecito amministrativo, di ottenere l'esenzione"¹⁹⁷.

Pur apprezzando lo sforzo volto a porre rimedio alla totale mancanza di una disciplina per il settore privato, la dottrina maggioritaria¹⁹⁸ sostiene che tale normativa instauri una disciplina differenziata del *whistleblowing*, a seconda che il segnalante sia un dipendente pubblico o privato; nonché che il dipendente pubblico ne esca di gran lunga più tutelato del suo omologo

¹⁹⁷ Savini I. A., Vetrò F. (2020). *Op cit.*, p. 111.

¹⁹⁸ Si fa riferimento, tra gli altri, a : Masiero A. F. (2020). *Op. cit.*, p. 15, che parla di "protezione accordata al dipendente privato [...] tuttora più fragile rispetto a quella garantita al dipendente pubblico dalla legge anticorruzione, sotto svariati profili"; a Sitzia A. (2019). *Op. cit.*, p. 11, che ritiene "evidente la differenza sussistente tra la disciplina per il settore pubblico e quella per il settore privato in relazione ai soggetti che possono rivestire la qualifica di whistleblower"; a Savini I. A., Vetrò F. (2020). *Op cit.*, p. 96, secondo cui "lo strumento del *whistleblowing* in Italia è disciplinato in misura e in maniera differenziata a seconda che il segnalante sia pubblico oppure privato".

privato, dando origine a una frammentarietà della disciplina cui solo il recepimento della direttiva europea porrà rimedio¹⁹⁹. Numerosi sono i profili di divergenza tra pubblico e privato, che rendono la tutela del dipendente privato più debole e incerta: si cercherà qui di individuare i principali rilievi critici sollevati in merito all'art. 2 della 179. Innanzitutto, la maggiore criticità, che mette in discussione alla base ogni predisposizione di canali di segnalazione e di conseguenti forme di tutela, “risiede nel fatto che il Decreto n. 231 introduce la regola della *compliance* aziendale, ma non la rende obbligatoria. Sennonché, la disciplina del *whistleblowing* (e le tutele del segnalante) trova[no] applicazione se l'organizzazione di cui il dipendente fa parte ha adottato un Modello 231”²⁰⁰. In altri termini, se la tutela del *whistleblower* privato si fonda su dei modelli di organizzazione e gestione (MOG) non obbligatori, è inevitabile giungere alla conclusione che tale facoltatività nell'adozione dei modelli comporti una medesima facoltatività delle misure a tutela dei segnalanti. L'espressa limitazione della disciplina del Decreto 231 alle società che facciano volontaria applicazione dei modelli di organizzazione e gestione pone il datore di lavoro privato nella posizione di poter scegliere se “escludere quella tutela che il legislatore vuole assicurare al prestatore di lavoro che si voglia impegnare nel perseguimento dell'interesse all'integrità dell'amministrazione privata di appartenenza”²⁰¹. Inoltre, un'altra criticità potrebbe riguardare l'oggetto della segnalazione: mentre nel settore pubblico si adotta un'interpretazione estensiva di esso, “spaziando [...] dal settore disciplinare a quelli civile e penale, fino a ricomprendere anche pratiche scorrette dal punto di vista meramente etico”²⁰², da una prima lettura parrebbe che il dipendente privato può denunciare solo determinate condotte illecite di cui sia venuto a conoscenza in ragione delle funzioni svolte, e segnatamente “quelle che configurano uno dei reati suscettibili di generare la responsabilità

¹⁹⁹ Si rimanda a quanto oggetto del Capitolo III.

²⁰⁰ Savini I. A., Vetrò F. (2020). *Op. cit.*, p. 96.

²⁰¹ Corso S. M. (2020)., *Op. cit.*, pp. 216-217. L'autore, nelle pagine immediatamente successive, cerca di ipotizzare una possibile risposta al centrale quesito se, in assenza di m.o.g., la tutela del segnalante privato sia necessariamente vanificata dalla mancata adozione di detto strumento oppure sia comunque invocabile dal *whistleblower*: si propende per la seconda opzione, poiché “la tutela del dipendente o collaboratore che segnala illeciti nel settore privato va considerata, con certezza, come una forma di esercizio del diritto al lavoro, *sub specie* di diritto al lavoro in un ambiente moralmente integro e rispettoso della legalità formale e sostanziale, che non può essere limitato né compromesso da un comportamento datoriale negligente o, peggio, volutamente teso ad assicurarsi la non emersione di illeciti [...]”. Rugani A. (2018). *Op. Cit.*, p. 23, similmente ipotizza che “un considerevole passo in avanti sarebbe quello di svincolare il *whistleblowing* dalle “strette maglie” del d. lgs. 231/2001”.

²⁰² Masiero A. F. (2020). *Op. cit.*, p. 16.

degli enti, ai sensi degli artt. 24 e ss. d. lgs. 231/2001”²⁰³, cioè i c.d. reati presupposto. Tuttavia, in merito a tale questione, c’è chi sostiene che la presenza dicitura “violazioni del modello di organizzazione e gestione dell’ente” debba indurre a ricomprendere, tra i possibili comportamenti o azioni oggetto di segnalazione, anche operazioni irregolari che non integrino uno dei reati-presupposto della responsabilità degli enti²⁰⁴. Se dunque è ragionevole ritenere preferibile l’opzione che estende l’applicazione delle tutele oltre i reati presupposto e quindi anche a diversi tipi di illeciti, ciononostante la presente disposizione induce taluni a considerare la disciplina “non pienamente funzionale all’opera di prevenzione complessiva dei reati”²⁰⁵ ed altri a ritenere che “l’applicazione della presente riforma si traduca, per gli enti privati, nel mero riconoscimento formale, all’interno del MOG, della facoltà di segnalare, senza che a ciò corrisponda un sostanziale incremento dei fatti segnalabili”²⁰⁶. Infine, un’ultima differenza decisiva tra la disposizione per il dipendente pubblico e quella per il dipendente privato riguarda la tutela della riservatezza. Mentre, come si è avuto modo di spiegare, la tutela della riservatezza del pubblico dipendente prevale anche “sulle esigenze di ricollegare [alla propria] segnalazione un procedimento disciplinare”²⁰⁷, la tutela della riservatezza sull’identità del segnalante privato “non si spinge fino a riconoscere a costui il diritto di impedire la rivelazione della propria identità all’incolpato, nei casi in cui sia impossibile una gestione della notizia senza l’indicazione della fonte”²⁰⁸. Detto in altre parole, mentre il segnalante pubblico mantiene sempre la facoltà di scegliere se acconsentire o meno alla rivelazione della propria identità (come affermato al comma 3 dell’art.1) e quindi il datore di lavoro si impegna a garantire tale libertà (anche potendo dover arrivare a non procedere sul piano disciplinare contro l’accusato), il segnalante privato sa che, segnalando un illecito, viene sì tutelato ma tale tutela deve sottostare, nei casi in cui conoscere l’identità del segnalante sia indispensabile, ad esigenze disciplinari del datore di lavoro.

²⁰³ Rugani A. (2018). *Op. Cit.*, p. 18.

²⁰⁴ Rugani A. (2018). *Ibidem*. L’autore sostiene che da un lato “la norma richiede che le segnalazioni facciano riferimento a condotte illecite rilevanti ai sensi del Decreto 231, così inducendo l’interprete a ritenere che la tutela sia riservata al whistleblower che segnali la commissione di un reato presupposto”, ma dall’altro “tuttavia, il nuovo comma attribuisce rilevanza anche alle segnalazioni di violazioni del MOG, espressione che lascerebbe intendere la volontà del legislatore di tutelare anche le denunce di mere irregolarità, purché in contrasto con le disposizioni del Modello”.

²⁰⁵ Masiero A. F. (2020). *Op. cit.*, p. 16.

²⁰⁶ Rugani A. (2018). *Op. Cit.*, p. 20.

²⁰⁷ Corso S. M. (2020)., *Op. cit.*, p. 234.

²⁰⁸ Corso S. M. (2020)., *Ivi*, p. 235.

Da quanto detto finora, emerge come la legge 179/2017 abbia sì da un lato completato il quadro di tutele per i lavoratori segnalanti, mediante l'estensione del campo di applicazione delle stesse dal solo settore pubblico a quello anche privato, ma dall'altro lato non ha colmato il divario sostanziale di protezione sussistente tra dipendente pubblico e dipendente privato. Sarà, ancora una volta, su sollecitazione delle istituzioni sovranazionali (e nello specifico dell'Unione Europea) che il legislatore italiano tornerà a intervenire sulla disciplina, nell'ottica di una sempre maggiore responsabilizzazione "etica" del dipendente, pubblico o privato che sia. È proprio in un documento dell'UE, la Relazione sullo Stato di diritto (Capitolo sulla situazione dello Stato di diritto in Italia) del 2020, che viene confermato quanto finora enunciato: a fronte di un costante rafforzamento del *whistleblower* pubblico, del quale viene sempre più riconosciuto il ruolo cardine all'interno della strategia di anti-corruzione, si assiste nel privato a una legislazione fondata su programmi di conformità a base volontaria e per questo più frammentata. Come affermato nel documento, "a seguito della revisione del quadro giuridico in materia condotta nel 2017, le segnalazioni di illeciti nel settore pubblico sono aumentate. La protezione degli autori di segnalazioni nel settore privato rimane invece meno efficace a causa del carattere volontario del programma di conformità. Secondo l'ultima relazione annuale dell'ANAC, il ricorso allo strumento della segnalazione ha avuto una crescita esponenziale negli ultimi anni, passando da 125 casi nel 2015 a 873 nel 2019, per un totale di 2 330 segnalazioni nel periodo 2015-2019"²⁰⁹.

2.2.3 La giusta causa di rivelazione di segreto: una clausola di esonero da responsabilità

Prima di terminare il resoconto della riforma del 2017, resta da analizzare l'ultimo articolo della l. 179: la trattazione di esso costituisce l'occasione per ritornare sulla questione di apertura del presente lavoro di tesi, riguardante il rapporto tra segnalazione di illeciti e dovere di fedeltà del prestatore di lavoro, da cui è partita la riflessione sul *whistleblowing* che si è poi sviluppata nella rassegna e descrizione dei vari interventi normativi, sovranazionali e nazionali, che hanno condotto alla più recente normativa in materia, di cui si avrà modo di discutere nel terzo e ultimo capitolo dell'elaborato. Pertanto, tale paragrafo risponde all'esigenza di "chiudere un cerchio" concettuale, ossia quello sulla liceità

²⁰⁹ Relazione sullo Stato di diritto 2020, Capitolo sulla situazione dello Stato di diritto in Italia (30 settembre 2020), 11-12.

dell'azione del segnalante (anche in presenza di conflittualità con obblighi di diversa natura), che ha ispirato l'intero lavoro di tesi e che ha avuto, col susseguirsi degli interventi normativi e delle pronunce giurisprudenziali, un'affermazione via via più certa e definita.

A completamento del quadro di tutele offerte al segnalante, vi è la previsione contenuta all'art. 3 della legge 179/2017, comune ai settori pubblico e privato e volto a irrobustire ulteriormente il contesto normativo incentivante di cui fa parte. Tale articolo mira ad aggiungere, all'insieme di tutele riconosciute al *whistleblower*, l'esclusione dalla responsabilità nel caso in cui egli sveli, per giusta causa (e nel rispetto delle previsioni contenute agli artt. 1 e 2), notizie coperte dall'obbligo di segreto d'ufficio, aziendale, professionale, scientifico o industriale, o violi l'obbligo di fedeltà di cui all'art. 2105 c.c. Il riferimento è quindi, oltre a quest'ultima norma, agli artt. 326 c.p. (sul segreto d'ufficio), 622 c.p. (sul segreto professionale) e 623 c.p. (sul segreto scientifico e industriale). L'esonero del segnalante da eventuali responsabilità civili o penali, che risponde allo scopo (di cui si è ampiamente trattato nel primo capitolo) di far prevalere la tutela dell'integrità dell'amministrazione sulla riservatezza di informazioni all'interno di essa²¹⁰, è dalla norma garantito solo nel caso in cui la segnalazione sia effettuata attraverso i canali di comunicazione previsti. Quindi, ad esempio, il ricorso a canali alternativi quali i mezzi stampa non rientra tra i casi tutelati da tale esonero di responsabilità, dal momento che anche la segnalazione o denuncia deve prevedere quella diligenza richiesta in ogni rapporto di lavoro. Tale previsione, che restringe l'applicazione della tutela alle segnalazioni proceduralmente corrette, è anche allineata alle tendenze europee, che "aveva[no] già attribuito all'adeguatezza del canale comunicativo e alle modalità di rivelazione dell'illecito carattere preminente nella valutazione della condotta del segnalante, atteso il necessario bilanciamento con il rispetto dell'immagine e la reputazione dell'impresa e del datore di lavoro"²¹¹.

È dunque da sottolineare l'aver intaccato, da parte della l. n. 179, "l'assolutezza della tutela del segreto nell'ambito dei rapporti lavorativi, con il prevedere che le parole d'ordine dell'istituto, «interesse all'integrità della pubblica amministrazione o dell'ente privato» e

²¹⁰ Come affermato da Rugani A. (2018). *Op. cit.*, p. 14, "nell'ottica del conflitto tra il dovere di lealtà e quello di riservatezza, [la causa di non punibilità] opererebbe un giudizio di bilanciamento, determinando la prevalenza, a date condizioni, del dovere di segnalazione".

²¹¹ Deleonardis N. (2025). *Il whistleblower tra interessi e responsabilità nel D.lgs. n. 24/2023*. In *Il lavoro nella Giurisprudenza*, 1/2025, p. 21.

«contrasto delle malversazioni», operino quale giusta causa di rivelazione del segreto»²¹². E di giusta causa la legge 179 dà un'interpretazione autentica, dal momento che vincola l'interprete a non reputare "ingiusta" la segnalazione di un illecito connesso o provato dalla notizia segreta rivelata: si tratta di un radicale cambiamento e di una mutazione delle gerarchie esistenti, che consente di affermare in via definitiva che il perseguimento della legalità nell'ambito lavorativo prevale sulla tutela di segreti aziendali, professionali, industriali²¹³.

Volgendo alla conclusione del secondo capitolo, si possono formulare alcune considerazioni sulla disciplina finora esaminata. Il potenziamento dell'apparato preventivo e dell'insieme di tutele proprie del *whistleblower* ha avuto, nel peculiare contesto italiano, "l'obiettivo principale [di] bonifica (in primis, sul piano organizzativo) dell'ambiente di lavoro (dall'interno)"²¹⁴. La richiesta, proveniente dall'interno dei luoghi di lavoro, di agire in un'ottica di ripristino della legalità ha condotto a una attenzione crescente nei confronti del lavoratore segnalante, e ad un corpus normativo sempre più composito e articolato. Tuttavia, ponendo l'attenzione sulle pubbliche amministrazioni, è stato notato come non è scontato che "la mera formulazione di regole preordinate alla (ri)conversione etica dei pubblici dipendenti possa di per sé implicare l'arruolamento di potenziali segnalatori nel fronte anti-corruttivo"²¹⁵. La tendenza regolativa tipicamente italiana, riscontrabile nelle due maggiori normative che sono state oggetto di tale capitolo, "che basti formulare norme ispirate a un certo paradigma assiologico (in questo caso, quello anti-corruttivo) per ottenere una corrispondente e automatica curvatura etica delle prassi comportamentali dei pubblici dipendenti"²¹⁶, è da considerare attentamente, soprattutto nei potenziali rischi che può comportare (tra tutti, quello di un approccio iper-normativistico), prima di procedere all'analisi del più recente intervento normativo in materia, modellato sull'esempio della Direttiva europea.

²¹² Tuccari F. F. (2020). *Op. cit.*, p. 33.

²¹³ Corso S. M. (2020)., *Op. cit.*, p. 263. L'autore spiega che "il lavoratore dipendente che presenta segnalazione/denuncia di un illecito endoaziendale o dell'azienda non viene meno ad alcun obbligo verso il datore di lavoro e che [...] con riguardo specifico al settore privato, la legalità in azienda, anche se ha un costo, non è mai contro l'interesse dell'impresa (che è portatrice di una "responsabilità sociale" ineludibile), ma, al limite, contro l'interesse dell'imprenditore *pro tempore*".

²¹⁴ Corso S. M. (2020)., *Ivi*, p. 274.

²¹⁵ Papa V. (2019). *Contrasto alla maladministration e segnalazione di irregolarità: il whistleblowing e la (ri)conversione etica dei dipendenti pubblici*, WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona" Collective Volumes - 8/2019, p. 258.

²¹⁶ Papa V. (2019). *Ivi*, p. 259.

Infine, l'ultimo aspetto alla cui luce si intende analizzare l'evoluzione della disciplina italiana sul *whistleblowing* attiene al generale dibattito sul lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni: ci si domanda se la disciplina in oggetto propenda per una "unificazione, per mezzo della contrattualizzazione, dei paradigmi regolativi del lavoro pubblico e privato"²¹⁷ o, al contrario, per una "carsica (ri)emersione di profili pubblicistici di regolazione"²¹⁸. Considerando in particolare la direzione avviata dalla legge 179/2017, si può affermare che l'ipotesi di una omologazione regolamentare tra i due ambiti normativi sia la più accreditata: ciò è pienamente confermato anche dalla Direttiva UE 2019/1937 e, come si avrà modo di leggere nel successivo capitolo, anche dall'atto di recepimento nazionale di tale Direttiva, il D. Lgs. 24/2023.

²¹⁷ Papa V. (2019). *Ibidem*.

²¹⁸ Papa V. (2019). *Ibidem*.

CAPITOLO III – IL DECRETO LEGISLATIVO N. 24/2023 E IL SISTEMA DI PROTEZIONE DEL DIPENDENTE CHE SEGNALE ILLECITI

3.1. Il D. Lgs. 24/2023: un “mini testo unico” in materia di whistleblowing

Il percorso che ha fatto seguito alla promulgazione della legge 179/2017 è stato inevitabilmente segnato dall’approvazione della Direttiva dell’Unione Europea 2019/1937, primo strumento vincolante di portata generale in materia che si è posto l’ambizioso obiettivo di uniformare le normative nazionali, prevedendo un livello minimo di tutela cui gli Stati membri devono conformarsi per giungere a un elevato livello di protezione del *whistleblower* (come sancito all’art. 1 della Direttiva). In attuazione di tale Direttiva, cui è stato dedicato un apposito paragrafo del primo capitolo, l’Italia ha adottato, pur in ritardo²¹⁹, il Decreto legislativo 10 marzo 2023, n. 24²²⁰, riguardante “la protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell’Unione e recante disposizioni riguardanti la protezione delle persone che segnalano violazioni delle disposizioni normative nazionali”. Tale decreto, che riunisce in un unico testo normativo la disciplina delle segnalazioni e delle tutele riconosciute ai segnalanti sia del settore pubblico che privato, segna il punto di arrivo di un percorso non lineare²²¹ e determina “una rivisitazione generale della materia, dotando il nostro ordinamento di un «mini testo unico» in materia”²²². Il legislatore italiano, pur

²¹⁹ Come fatto notare da Cantone (2025). *Il whistleblower anonimo: una novità passata (quasi) inosservata della normativa di recepimento della direttiva eurounitaria*. Sistema Penale, 2/2025, p. 29, “il recepimento della direttiva da parte dell’Italia è stato frutto, come è noto, di un *iter* alquanto travagliato; non è stato, infatti, rispettato il termine originario previsto dall’Europa per l’entrata in vigore della nuova normativa (17 dicembre 2021) e sono state necessarie ben due leggi delega e l’avvio di un procedimento di infrazione perché si desse poi attuazione all’obbligo comunitario con il decreto legislativo 10 marzo 2023 n. 24 (di seguito, solo d.lgs. n. 24)”.

²²⁰ In esecuzione della delega contenuta nell’art. 13 della legge 4 agosto 2022, n. 127.

²²¹ Di “*iter* legislativo a dir poco lungo e travagliato” parlano Cossu G., Valli L. (2023). *Il whistleblowing: dalla Direttiva 1937/2019 al Decreto Legislativo 24/2023*. Federalismi.it., n. 19/2023, p. 165.

²²² Parisi N. (2023). *Il whistleblowing in Italia. Dalla legge 190/2012 al decreto 24/2023*, p. 77, in Donini V. M. (a cura di). (2023). *Whistleblowing e cultura dell’integrità: riflessioni di istituzioni e società civile per una nuova narrazione*. Scuola Nazionale dell’Amministrazione. La definizione di “mini testo unico”, qui riportata, è originariamente presente in Cantone R. (2023). *I riflessi penalistici*, in Tambasco D. (a cura di), *La nuova disciplina del whistleblowing dopo il D.lgs. n. 24/2023*, Giuffrè-Lefebvre, Milano, 2023, p. 118.

trasponendo in gran parte le raccomandazioni della Direttiva, non si è limitato a introdurre una disciplina concernente le segnalazioni di potenziali violazioni del diritto e delle politiche dell'Unione, bensì ha dettato una disciplina estesa anche alle segnalazioni che hanno un rilievo per il solo ordinamento nazionale, predisponendo così uno statuto organico di protezione del segnalante. Come si avrà modo di vedere, il “contributo innovativo non si esaurisce nell’ottenimento di un diverso e più pregnante grado di tutela per il lavoratore segnalante, ma si esplica soprattutto nella procedimentalizzazione della segnalazione che appare, dunque, il vero plusvalore per la mediazione tra tutti i legittimi interessi in gioco”²²³. Inoltre, il Decreto adegua la normativa italiana alla prospettiva *human-rights oriented* abbracciata dalla Direttiva europea, giungendo a concepire il *whistleblowing*, anche nell’ordinamento italiano, non più solamente come strumento volto a contribuire all’emersione di condotte di illegalità, ma come “un diritto fondamentale dell’individuo, [ed al] tempo stesso una posizione strumentale alla garanzia di valori portanti dell’ordinamento democratico, utile per scoraggiare e prevenire la commissione di illeciti e quindi per «rafforzare la responsabilità delle istituzioni democratiche e la trasparenza»”²²⁴. Ciò non determina però, come è stato da attenta dottrina precisato, che la tutela del segnalante venga ad essere svincolata dalle misure generali di prevenzione della corruzione: “se è vero che il *whistleblowing* è uno strumento per promuovere i valori democratici e le libertà fondamentali, attraverso l’affermazione del diritto di parlare senza paura, è anche vero che la funzione “democratica” del *whistleblowing* si palesa altresì nella sua dimensione di misura di prevenzione della corruzione. Dal momento che, come è noto, la corruzione attenta alla democrazia, aumentare la capacità di scoprire fenomeni corruttivi è fondamentale quindi non solo in un’ottica valoriale o di mera efficienza, ma anche per proteggere i processi democratici”²²⁵.

²²³ Riccio A. (2024). *La segnalazione degli illeciti oltre il D.lgs. 10 marzo 2023, n. 24*, p. 163, in Marinelli F., Tomassetti P. (a cura di). *Il diritto di whistleblowing. Una lettura lavoristica*, Giappichelli Editore. (2025).

²²⁴ Carloni E. (2023). *Cambiamenti di prospettiva. Riforma del whistleblowing e trasformazioni dell’anticorruzione*, in Munus, 2023, fascicolo n.2, p. 332. L’autore parla di un’integrazione tra le due prospettive: “chi segnala fornisce informazioni che possono portare all’indagine, all’accertamento e al perseguimento dei casi di violazione delle norme, rafforzando in tal modo i principi di trasparenza e responsabilità delle istituzioni democratiche, ma al contempo corrisponde ai suoi doveri di funzionario cui sono affidati compiti nell’interesse di altri, specie in ambito pubblico”.

²²⁵ Donini V. M. (2024). *La simbiosi tra accountability e whistleblowing nel quadro del governo aperto: un’analisi delle dinamiche e delle interazioni*, Federalismi.it, n. 16/2024, p. 245.

3.1.1 Il Capo I del Decreto: ambito di applicazione soggettivo e ambito di applicazione oggettivo

Tra gli aspetti maggiormente innovativi della riforma del 2023, insieme al sistema di protezione del segnalante ed alla nuova struttura dei canali di segnalazione, la definizione di un nuovo perimetro soggettivo e oggettivo assume una posizione di primo piano: è proprio in questa prima sezione del Decreto che si coglie la portata riformatrice della nuova normativa, volta ad ampliare il novero dei soggetti coinvolti e delle condotte segnalabili. L'analisi del Capo I del Decreto legislativo seguirà qui un percorso a ritroso, iniziando dall'analizzare l'art. 3 (dedicato all'ambito di applicazione soggettivo) per poi arrivare all'art. 1 (sull'ambito oggettivo). Partendo dall'ambito soggettivo, nell'articolo dedicato si menzionano da un lato gli enti tenuti ad osservare detta disciplina e dall'altro i soggetti titolati, all'interno di tali enti, ad effettuare le segnalazioni; in altre parole, vengono dapprima individuate le entità economiche (sia pubbliche che private) tenute ad istituire canali di segnalazione idonei, e poi coloro che attivamente segnalano. Si assiste a un ampliamento del numero di soggetti interessati, in linea con l'input europeo, al fine di giungere a un "parziale superamento del «doppio binario»²²⁶ che prevedeva una forte dicotomia di trattamento tra enti pubblici e privati, quest'ultimi precedentemente legati al doppio filo dell'ambito di applicazione del D. Lgs. n. 231/2001 e alla segnalabilità dei soli illeciti contenuti nello stesso"²²⁷.

Con riferimento al settore pubblico, gli enti destinatari della normativa ricomprendono, oltre alle amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1, co. 2, D. lgs. 165/2001, le autorità amministrative indipendenti, gli enti pubblici economici, le società a controllo pubblico, le società in house, gli organismi di diritto pubblico e i concessionari di pubblico servizio. Sono queste ultime due tipologie di enti a costituire una novità tra i destinatari della disciplina: il loro inserimento è da collegarsi a quanto affermato nel considerando n. 52 della Direttiva UE 2019/1937, secondo cui "per garantire, in particolare, il rispetto delle norme in materia

²²⁶ Di "doppio binario" parla Silverio A. (2023). *Le architravi della disciplina del whistleblowing delineata dal D. Lgs. n. 24/2023: ambiti di applicazione e canali di segnalazione*, in Busuito E. (a cura di), *La nuova disciplina del whistleblowing*, Milano, 2023, p. 80.

²²⁷ Fossati C. (2024). *La disciplina unitaria contenuta nel D. Lgs. n. 24/2023*, pp. 47-48, in Daffra L., Fossati C., Pallini M., Pancioli L., Tofacchi F. (2024). *La disciplina del whistleblowing. Risvolti giuslavoristici, penalistici e protezione dei dati*. Giuffrè Francis Lefebvre. Milano.

di appalti pubblici nel settore pubblico, l'obbligo di istituire canali di segnalazione interna dovrebbe applicarsi a tutte le autorità aggiudicatrici e agli enti aggiudicatori a livello locale, regionale e nazionale in funzione delle loro dimensioni"²²⁸. Anche nel comparto privato si assiste ad un ampliamento degli enti tenuti al rispetto della presente disciplina: laddove la l. 179/2017 prescriveva esclusivamente ai soggetti che volontariamente si fossero dotati di un modello basato sul D. lgs. 231/2001 l'istituzione di un canale di segnalazione, con il Decreto del 2023 "si assiste a un significativo ampliamento della categoria degli enti privati che vengono individuati sulla base di molteplici criteri relativi: i) alla consistenza del personale; ii) allo svolgimento delle attività nei settori disciplinati dal diritto europeo; iii) all'adozione o meno dei modelli organizzativi e gestione previsti dal d.lgs. n. 231/01"²²⁹. Tale ampliamento, insieme con la previsione di una pluralità dei canali di segnalazione anche per il comparto privato, ha emancipato il *whistleblowing* dal modello di organizzazione, gestione e controllo adottato ai sensi del D. lgs. 231/2001, rendendo ad esempio obbligatorio per gli enti privati adottare un sistema di canali di segnalazione²³⁰. Quanto alle persone fisiche titolate ad effettuare la segnalazione, posto che il *whistleblower* è "la persona fisica che effettua la segnalazione o la divulgazione pubblica di informazioni sulle violazioni acquisite nell'ambito del proprio contesto lavorativo"²³¹, sono compresi i dipendenti pubblici (inclusi i dipendenti in regime di diritto pubblico), ma ora anche i lavoratori dipendenti del settore privato, i fornitori di beni e servizi, i lavoratori autonomi, collaboratori, liberi professionisti e i consulenti che svolgono la propria attività lavorativa presso soggetti del settore pubblico o del settore privato, azionisti e persone con funzioni di amministrazione, direzione, controllo, vigilanza o rappresentanza. Sono inclusi anche i volontari e i tirocinanti, retribuiti e non retribuiti, che prestano la propria attività presso i soggetti sopra indicati. Come è stato

²²⁸ È quanto sostenuto da Cossu G., Valli L. (2023). *Op. cit.*, p. 166.

²²⁹ Cossu G., Valli L. (2023). *Ibidem*. Le tre categorie di enti privati individuate sono: enti che hanno impiegato, nell'ultimo anno, la media di almeno cinquanta lavoratori subordinati con contratti di lavoro a tempo indeterminato o determinato; enti che rientrano nell'ambito di applicazione degli atti dell'Unione di cui alle parti I.B e II dell'allegato (cd. settori sensibili), anche se nell'ultimo anno non hanno raggiunto la media di almeno cinquanta lavoratori subordinati; enti che 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 media di cinquanta lavoratori subordinati.

²³⁰ Chilosi M., Riccardi M. (2025), p. 82, in Cantone R., Parisi N., Tambasco D. (a cura di). (2025). *WHISTLEBLOWING. Commento sistematico alla disciplina del d.lgs. n. 24/2023. Ambiti applicativi, governance, strumenti di segnalazione e protezione*. Giuffrè Francis Lefebvre.

²³¹ Tale definizione è contenuta nell'art. 2, c. 1, lett. g) del D. lgs. 24/2023.

poi precisato da ANAC nelle Linee guida²³² emanate subito dopo l'entrata in vigore del Decreto, ad essere legittimate a segnalare e successivamente a ricevere tutela sono in via definitiva tutte "le persone che operano nel contesto lavorativo di un soggetto del settore pubblico o privato, sia in ragione di un rapporto giuridico in corso, che quando il rapporto non è ancora iniziato²³³ (se le informazioni rilevanti per la segnalazione sono state acquisite nelle fasi precontrattuali) o è terminato (se, di nuovo, le segnalazioni discendono da notizie acquisite mentre il rapporto era in essere)"²³⁴. Ne deriva un'accezione ampia di contesto lavorativo, inteso anche in quei momenti precedenti e successivi all'effettiva esistenza del rapporto giuridico. La ricomprensione, nel perimetro normativo, delle fasi precedenti e successive rispettivamente all'instaurazione e alla cessazione del rapporto di lavoro pongono la disciplina italiana in linea con quanto contenuto, oltre che nell'art. 4 della Direttiva UE 2019/1937, anche all'art. 2 della Convenzione dell'Organizzazione Internazionale del lavoro n. 190 del 2019, sull'eliminazione della violenza e delle molestie nel mondo del lavoro²³⁵. Risolta tale grave incertezza interpretativa, riguardante gli aspetti temporali riferiti al rapporto di lavoro, pur nella sua complessa formulazione, la norma introduce al quinto e ultimo comma dell'art. 3 un'altra modifica sostanziale all'impianto previgente, "estende[ndo] la tutela a soggetti che hanno rapporti di carattere personale con il segnalante, che lavorano nel suo medesimo contesto lavorativo e hanno con esso un legame affettivo o di parentela entro il quarto grado, oppure un rapporto abituale e corrente"²³⁶. Alla luce del proprio rapporto con il segnalante, queste categorie di soggetti sono ritenute meritevoli di

²³² Si fa riferimento alle Linee guida 2023 di ANAC, *Linee guida in materia di protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell'Unione e protezione delle persone che segnalano violazioni delle disposizioni normative nazionali*, delibera n. 311 del 12 luglio 2023.

²³³ Si accoglie così l'indicazione contenuta nel considerando n. 39 della Direttiva europea, nella quale si afferma che "la protezione dovrebbe inoltre essere concessa alle persone il cui rapporto di lavoro è terminato e ai candidati in vista di un'assunzione o della prestazione di servizi a un'organizzazione, che abbiano acquisito le informazioni sulle violazioni durante il processo di selezione o in altre fasi della trattativa precontrattuale, e che potrebbero subire ritorsioni, per esempio sotto forma di referenze di lavoro negative, di inserimento nelle liste nere oppure boicottaggio".

²³⁴ Carloni E. (2023). *Op. cit.*, p. 335.

²³⁵ Ubaldi A., Amisano G. (2025). *La definizione di whistleblower nel comparto pubblico*, p. 33, in Cantone R., Parisi N., Tambasco D. (a cura di). (2025). *WHISTLEBLOWING. Commento sistematico alla disciplina del d.lgs. n. 24/2023. Ambiti applicativi, governance, strumenti di segnalazione e protezione*. Giuffrè Francis Lefebvre. La Convenzione citata, infatti, fa riferimento a "lavoratrici e i lavoratori licenziati" ed alle "persone alla ricerca di un impiego o candidate a un lavoro".

²³⁶ Donini V. M. (2024). *Il decreto legislativo 24/2023: reale innalzamento delle tutele del whistleblower oppure un'occasione mancata? Un'analisi critica e comparatistica*. Lavoro Diritti Europa, 3/2024, p. 5.

protezione da eventuali provvedimenti ritorsivi o discriminatori. Tra le novità più significative di questo articolo, vi è sicuramente l'introduzione della categoria dei c. d. "facilitatori": si tratta di persone fisiche che assistono il segnalante nel processo di segnalazione e che sono operanti all'interno del medesimo contesto lavorativo. Ad esempio, può assumere la veste di facilitatore un collega d'ufficio che fornisce sostegno o consulenza al segnalante, oppure un collega sindacalista che assiste il segnalante senza utilizzare la sigla sindacale. In merito a quest'ultima categoria di soggetti, ulteriori destinatari delle misure di protezione, è stata tuttavia sottolineata una criticità nel recepimento della Direttiva 2019/1937, in merito ad una possibile diminuzione del livello di tutela: nello specifico, il perimetro delineato dalla norma italiana risulta ristretto rispetto a quello europeo, ed inoltre è a carico di tali soggetti l'onere probatorio (il facilitatore deve quindi provare che la ritorsione attuata nei suoi confronti sia legata alla segnalazione) che non riguarda invece i segnalanti diretti²³⁷. Nonostante si sia optato per un regime ridotto, dunque, "il fatto che sia a tutti questi soggetti riconosciuto il diritto di informare, al pari di quanto potrebbe fare direttamente il segnalante, è già di per sé un progresso, al quale si aggiungono il divieto di adottare nei loro confronti anzitutto misure discriminatorie"²³⁸.

L'estensione della tutela a persone diverse dal *whistleblower*, sebbene ad esso collegate, rappresenta un notevole passo in avanti e determina in ultima analisi l'esistenza di "un campo di applicazione dalla portata vastissima, che eccede di gran lunga sia l'area della subordinazione, su cui insiste il diritto del lavoro classico, sia l'area del lavoro autonomo, che è rimasta tradizionalmente esclusa dall'applicazione delle tutele giuslavoristiche"²³⁹.

²³⁷ Ubaldi A., Amisano G. (2025). *La definizione di whistleblower nel comparto privato*, p. 50, in Cantone R., Parisi N., Tambasco D. (a cura di). (2025). *WHISTLEBLOWING. Commento sistematico alla disciplina del d.lgs. n. 24/2023. Ambiti applicativi, governance, strumenti di segnalazione e protezione*. Giuffrè Francis Lefebvre.

²³⁸ Parisi N. (2023). *Tutele, incentivi e premialità anche in prospettiva comparata*, p. 295, in Donini V. M. (a cura di). (2023). *Whistleblowing e cultura dell'integrità: riflessioni di istituzioni e società civile per una nuova narrazione*. Scuola Nazionale dell'Amministrazione.

²³⁹ Tomassetti P. (2024). *Il diritto di whistleblowing come leva di capability*. In Trasformazioni, valori e regole del lavoro. Scritti per Riccardo Del Punta. Volume III. Firenze University Press, p. 1098. L'autore sottolinea come tale definizione del campo di applicazione soggettivo, mutuata dall'indirizzo comunitario, riconosce la titolarità del diritto di segnalare illeciti in capo alla persona (che viene a conoscenza dell'illecito) prima che al lavoratore: ciò che conta diviene non tanto la qualificazione contrattuale del rapporto di lavoro, ma il collegamento della persona con l'organizzazione in cui si è verificata la violazione. Nella pagina successiva del medesimo contributo (p. 1099) viene notato come "l'estensione del campo di applicazione del diritto di whistleblowing, ben al di là dell'ambito soggettivo già individuato dalla previgente normativa interna, sembra piuttosto collegarsi all'obiettivo di promuovere una concezione della libertà di

Passando all'analisi di quali siano le situazioni che possono essere segnalate e che consentono di ottenere la protezione prevista dalla normativa, l'incipit dell'art. 1 del Decreto stabilisce che siano segnalabili violazioni di disposizioni normative nazionali o dell'Unione europea, che ledono l'interesse pubblico o l'integrità dell'amministrazione pubblica o dell'ente privato. Appurato che le denunce e segnalazioni debbano essere caratterizzate da una "espressa finalizzazione alla tutela dell'interesse pubblico o dell'integrità della pubblica amministrazione o dell'ente privato"²⁴⁰, sono i commi successivi del primo articolo, oltre alla definizione di "violazioni" contenuta alla lettera a) del primo comma dell'art. 2, a specificare in maniera puntuale tutti i casi in cui le previsioni della normativa trovano o meno applicazione. Sebbene, dopo una prima lettura, la menzione di violazioni di norme dell'UE o nazionali appaia voler "intendere che l'infrazione di qualsiasi tipologia di disposizione, comunitaria o nazionale, in qualsivoglia ambito, dal civile, al penale, all'amministrativo sia ora meritevole della tutela offerta dal decreto, andando di fatto ad espandere l'ambito di applicazione oggettivo rispetto alla disciplina previgente"²⁴¹, un'attenta disamina consente di far ritenere che alla dettagliata tipizzazione delle condotte illecite segnalabili sottende in realtà un sostanziale arretramento rispetto alla normativa previgente, tanto da indurre alcuni a ritenere l'ambito di applicazione oggettivo solo "astrattamente [...] ampio"²⁴² e altri a ipotizzare addirittura una violazione della clausola di non regressione della Direttiva, che impone di non abbassare il livello di tutela già previsto dall'ordinamento interno qualora

espressione come manifestazione del dovere di solidarietà sociale, rispetto alla quale la posizione professionale del soggetto segnalante si pone in termini strumentali e non costitutivi del diritto".

²⁴⁰ Papa V. (2025). *Simmetrie assiologiche e asimmetrie regolative: la nuova disciplina del whistleblowing pubblico e privato*, p. 88, in Marinelli F., Tomassetti P. (a cura di). *Il diritto di whistleblowing. Una lettura lavoristica*, Giappichelli Editore. (2025).

²⁴¹ Fossati C. (2024). *Op. cit.*, pp. 53-54, in Daffra L., Fossati C., Pallini M., Panciroli L., Tofacchi F. (2024). *La disciplina del whistleblowing. Risvolti giuslavoristici, penalistici e protezione dei dati*. Giuffrè Francis Lefebvre. Milano.

²⁴² Tonelli R. (2024), *Tutela dei lavoratori e ruolo delle organizzazioni sindacali nella disciplina del whistleblowing di cui al D.lgs. n. 24/2023*, in Biblioteca "20 Maggio", 2/2024, p. 13. Nel delineare il quadro delle "violazioni" contemplate dal Decreto, l'autore opera la seguente tripartizione: "(i) illeciti che rientrano nell'ambito degli atti dell'Ue e delle normative nazionali «adottate a norma di tali atti», che afferiscono a settori ritenuti sensibili dal legislatore europeo ; atti od omissioni che ledono interessi finanziari dell'Ue o riguardanti il mercato interno, e condotte volte a vanificare l'oggetto e le finalità degli atti dell'Ue adottati in tali settori (art. 2, co. 1, lett. a), punti 3, 4 e 5); (ii); condotte penalmente rilevanti ai sensi del d.lgs. n. 231/2001 e violazioni dei relativi Modelli di organizzazione e gestione (art. 2, co. 1, lett. a), punto 2); (iii) illeciti penali, civili, amministrativi e contabili, non ricompresi nelle categorie precedenti (art. 2, co. 1, lett. a), punto 1)."

questo preveda standard maggiori rispetto alla Direttiva stessa²⁴³. La scelta di limitare l'ambito di applicazione alle sole violazioni (del diritto UE e nazionale), escludendo le mere irregolarità precedentemente incluse nel novero delle condotte segnalabili, rischia così di far trascurare “tutti i casi di *maladministration* che, pur non integrando le violazioni tipizzate, potrebbero comunque costituire un indice sintomatico delle stesse e, talvolta, persino costituire atti prodromici al loro compimento”²⁴⁴. Tuttavia, come è stato precisato da ANAC nelle Linee Guida del 2023 (Delibera 13 luglio 2023, n. 311), se da un lato la nuova disciplina non considera le irregolarità tra le violazioni segnalabili, esse “possono costituire elementi concreti (indici sintomatici) - di cui all' art. 2, co. 1, lett. b) d.lgs. 24/2023 - tali da far ritenere al segnalante che potrebbe essere commessa una delle violazioni previste dal decreto”²⁴⁵. Ulteriore requisito, non previsto dalle previgenti normative, riguarda la fondatezza delle informazioni sulle violazioni segnalate: il segnalante deve infatti avere il fondato motivo di ritenere che le informazioni divulgate pubblicamente o denunciate siano vere. Quest'ultima previsione è volta a evitare casi di segnalazioni fondate meramente su notizie prive di fondamento e “voci di corridoio”. Infine, a conclusione della trattazione sull'ambito oggettivo, sono contemplati dei casi di esclusione: da un lato vengono escluse le segnalazioni di violazioni in materia di sicurezza nazionale o difesa, riguardanti il segreto professionale forense e medico o la segretezza delle deliberazioni degli organi giurisdizionali, dall'altro le disposizioni del Decreto non si applicano alle contestazioni o rivendicazioni legate ad un interesse di carattere personale del segnalante, che attengono solo al proprio rapporto individuale di lavoro. Mentre risulta chiaro come con le prime esclusioni il legislatore “miri a promuovere la trasparenza e la responsabilità senza compromettere la sicurezza nazionale, l'integrità giudiziaria o altri valori fondamentali della società”²⁴⁶, vale la pena soffermarsi maggiormente sulla seconda tipologia di esclusione. Viene qui infatti affrontata l'ipotesi di un abuso del diritto di *whistleblowing*, e nello specifico un suo utilizzo per scopi diversi da quello per cui originariamente è stato concepito, vale a dire il perseguimento dell'integrità

²⁴³ È quest'ultima la posizione di Donini V. M. (2024). *Op. cit.* Lavoro Diritti Europa, 3/2024, p. 11.

²⁴⁴ Cossu G., Valli L. (2023). *Op. cit.* Federalismi.it., n. 19/2023, p. 169.

²⁴⁵ ANAC, *Linee guida in materia di protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell'Unione e protezione delle persone che segnalano violazioni delle disposizioni normative nazionali*, delibera n. 311 del 12 luglio 2023, p. 17. Tale precisazione è stata inserita nelle Linee Guida in seguito ad alcune obiezioni emerse in sede di messa a disposizione della Relazione AIR Linee Guida Whistleblowing.

²⁴⁶ Fossati C. (2024). *Op. cit.*, p. 58, in Daffra L., Fossati C., Pallini M., Panciroli L., Tofacchi F. (2024). *La disciplina del whistleblowing. Risvolti giuslavoristici, penalistici e protezione dei dati*. Giuffrè Francis Lefebvre. Milano.

degli ambienti lavorativi (e, di conseguenza, degli enti pubblici e privati). Le segnalazioni che riguardino i rapporti tra datore di lavoro e dipendente o tra dipendenti sono ritenute non pertinenti, in quanto di natura strettamente individuale, e pertanto non rientrano nelle segnalazioni meritevoli di tutela. Conscio di possibili utilizzi strumentali dell'istituto, il legislatore ha optato per l'opzione auspicata dal considerando n. 22 della Direttiva, lasciava (suggerendola) agli Stati la possibilità di considerare, per le segnalazioni riguardanti vertenze interpersonali, altre tipologie di procedure. Una recente sentenza della Corte di Cassazione si inserisce in questa tematica, delimitando quale sia l'interesse meritevole di tutela attraverso una definizione dell'ambito oggettivo in negativo: la sentenza n. 1880 del 27 gennaio 2025 ha stabilito che "l'istituto del cd. *whistleblowing* non è utilizzabile per scopi essenzialmente di carattere personale o per contestazioni o rivendicazioni inerenti al rapporto di lavoro nei confronti di superiori. Questo tipo di conflitti infatti sono disciplinati da altre normative e da altre procedure"²⁴⁷. Entrando ancor di più nelle pieghe dell'esclusione, va precisato che "la limitazione opera soltanto nel caso in cui le vertenze interpersonali concernano in modo esclusivo l'interesse del segnalante: [...] l'ordinamento non esclude affatto la possibilità di veicolare nei canali di segnalazione anche le rivendicazioni lavorative individuali, quando all'interesse squisitamente personale coesista anche un interesse collettivo"²⁴⁸. Ne risulta quindi, in tali casi, l'esistenza di un interesse misto, che riguarda pertanto sia un interesse personale sia uno collettivo, di tutela dell'integrità dell'ambiente di lavoro. Detta interpretazione è in linea con quanto enucleato dalla giurisprudenza amministrativa, anche prima dell'entrata in vigore del Decreto n. 24/2023 e con riferimento alla previgente disciplina: la sentenza del TAR del Lazio, sez. I-quater, 7 gennaio 2023, n. 236 ha stabilito che la salvaguardia di un interesse strettamente personale può rientrare nell'ambito di applicazione della presente normativa, laddove sia accompagnata da un interesse, nel caso di specie, della pubblica amministrazione. Utilizzando un ragionamento inverso, il Tribunale ha affermato che "le disposizioni [...] inerenti al c.d. *whistleblowing*, si applicano anche in relazione alle segnalazioni di illeciti connesse a rivendicazioni personali del lavoratore, fatta salva l'ipotesi in cui - per l'inconsistenza delle accuse e per le concrete modalità di utilizzo della segnalazione da parte del lavoratore - possa

²⁴⁷ Cass. civ., sez. lav., 27 gennaio 2025, n. 1880, in *One LEGALE*, Wolters Kluwer Italia.

²⁴⁸ Ubaldi A., Amisano G. (2025). *L'ambito oggettivo di applicazione della disciplina sulle segnalazioni*, p. 9, in Cantone R., Parisi N., Tambasco D. (a cura di). (2025). *WHISTLEBLOWING. Commento sistematico alla disciplina del d.lgs. n. 24/2023. Ambiti applicativi, governance, strumenti di segnalazione e protezione*. Giuffrè Francis Lefebvre.

ragionevolmente affermarsi che la segnalazione non sia in alcun modo orientata a promuovere anche l'integrità della pubblica amministrazione ma sia finalizzata solo a generare pressioni sul datore di lavoro al fine di perseguire un interesse privato del lavoratore, ovvero abbia un carattere del tutto strumentale e non in linea con la ratio dell'art. 54-bis, che, se da un lato non richiede il disinteresse del segnalante, certamente presuppone la buona fede della segnalazione"²⁴⁹. Pertanto, in conclusione, la tutela del segnalante può estendersi anche a ipotesi in cui l'interesse personale si accompagni a quello pubblico, purché la finalità di salvaguardia dell'integrità dell'amministrazione prevalga su quelle strettamente individuali. L'orientamento giurisprudenziale che si trae da queste sentenze è, volendo tirare le somme, "volto a circoscrivere la tutela ai casi in cui la segnalazione sia animata da buona fede e da finalità di interesse pubblico, escludendone l'applicazione quando la condotta risulti strumentale a fini personali o accompagnata da modalità lesive dei doveri di correttezza"²⁵⁰.

3.1.2. I canali di segnalazione: interno, esterno, divulgazione pubblica

La standardizzazione, oltre che ampliamento, dei canali attraverso i quali è possibile segnalare le sopra-enunciate violazioni rappresenta un altro cardine della riforma operata dal legislatore italiano nel 2023. Dal momento che la stessa fattispecie del *whistleblowing* ruota attorno all'azione di portare a conoscenza di uno o più soggetti condotte illecite, gli strumenti e le modalità attraverso cui tale attività viene svolta assumono un ruolo di primaria importanza nella configurazione dell'istituto. Se la segnalazione costituisce "la scintilla che innesca il complesso meccanismo volto a tutelare il denunciante", i canali di segnalazione sono "le arterie attraverso le quali - secondo modalità precise e, talora, in presenza di specifici presupposti - transitano le informazioni sulle violazioni"²⁵¹. Alternativamente, con canale di segnalazione si intende "un mezzo, preferibilmente di natura informatica, che agevoli una comunicazione istantanea e diretta tra whistleblowers e l'ufficio o l'organo

²⁴⁹ T.A.R. Lazio Roma, Sez. I quater, 07/01/2023, n. 236, in Guida al diritto 2023, numero 12.

²⁵⁰ Manna M., Raffaele F. (2025). *Il whistleblowing europeo e italiano nel panorama comparato: un "invito" al private enforcement senza l'incentivo dei meccanismi di reward*, DPCE online, 4/2025, p. 1794, nota 45.

²⁵¹ Parisi P. (2024). *Dubbi amletici sui canali di segnalazione interna di whistleblowing*, Rivista scientifica trimestrale di diritto amministrativo - www.amministrativamente.com, 4/2024, pp. 1849.

incaricato di esaminare e valutare le segnalazioni, garantendo contemporaneamente la tutela dei soggetti coinvolti”²⁵². Il diversificato sistema di presentazione delle segnalazioni, delineato dalla presente normativa, rappresenta il punto di approdo di una materia fino ad allora incompleta e carente. Mentre la l. 190/2012 prevedeva meramente la segnalazione al superiore gerarchico (con la sua sostituzione, nel 2014, con il RPCT) o la denuncia all’autorità giudiziaria o contabile, e la l. 179/2017 modificava solamente le previsioni per il settore privato, il D. Lgs. 23/2024 fa proprie tutte le indicazioni eurounitarie e configura tre possibili modalità di segnalazione: segnalazione interna, effettuata attraverso il canale istituito nell’ente di appartenenza; segnalazione esterna, effettuata presso ANAC; divulgazione pubblica, quando le informazioni sugli illeciti sono rese di pubblico dominio tramite la stampa o altri mezzi di diffusione. Un quarto canale è rappresentato dalle denunce alle autorità giudiziarie ordinaria o contabile: queste ultime, pur contemplate nella normativa, non ricevono una dettagliata regolamentazione, in quanto è fatto rinvio alle norme del codice di procedura penale. Prima di passare all’esposizione della normativa sui canali di segnalazione interni, privilegiati tanto dal legislatore europeo quanto da quello italiano, occorre precisare che la decisione sul canale per cui optare non è più a totale discrezione del *whistleblower*: mentre nel settore pubblico è possibile segnalare le violazioni tramite qualsiasi canale, il Decreto ha creato per il settore privato un sistema di regole eterogenee e frastagliate, con regimi differenti a seconda della tipologia dell’ente in cui avviene la segnalazione²⁵³. Inoltre, anche nel settore pubblico, è particolarmente significativa la novità per cui il sistema dei canali di segnalazione diviene “un sistema gerarchizzato, in cui l’opzione sul mezzo da utilizzare è condizionata dalla sussistenza di una serie di requisiti puntualmente declinati dal legislatore”²⁵⁴. Verterà proprio su questo

²⁵² Fossati C. (2024). *Op. cit.*, p. 63, in Daffra L., Fossati C., Pallini M., Panciroli L., Tofacchi F. (2024). *La disciplina del whistleblowing. Risvolti giuslavoristici, penalistici e protezione dei dati*. Giuffrè Francis Lefebvre. Milano. Viene nel contributo rimarcata l’importanza della fruibilità di tale mezzo: i soggetti interni all’azienda potrebbero essere dissuasi dall’effettuare una segnalazione attraverso un canale difficilmente utilizzabile o comprensibile.

²⁵³ Per una dettagliata rassegna delle diverse ipotesi di canali di segnalazione nel settore privato, si rimanda a Fossati C. (2024). *Op. cit.*, pp. 58-59, in Daffra L., Fossati C., Pallini M., Panciroli L., Tofacchi F. (2024). *La disciplina del whistleblowing. Risvolti giuslavoristici, penalistici e protezione dei dati*. Giuffrè Francis Lefebvre. Milano; parimenti, un’esaustiva analisi dei canali negli enti privati è fornita da Chilosì M., Riccardi M. (2025), pp. 79 - 150, in Cantone R., Parisi N., Tambasco D. (a cura di). (2025). *WHISTLEBLOWING. Commento sistematico alla disciplina del d.lgs. n. 24/2023. Ambiti applicativi, governance, strumenti di segnalazione e protezione*. Giuffrè Francis Lefebvre.

²⁵⁴ Parisi P. (2024). *Op. cit.*, Rivista scientifica trimestrale di diritto amministrativo - www.amministrativamente.com, 4/2024, p. 1849.

punto, cioè sulla scelta del canale di segnalazione, una delle principali critiche mosse alla nuova normativa.

Gli artt. 4 e 5 del D. Lgs. 24/2023, rubricati “Canali di segnalazione interna” e “Gestione del canale di segnalazione interna”, regolano il canale di segnalazione ritenuto preferenziale dal legislatore (tanto europeo quanto nazionale): quello interno²⁵⁵. La rilevanza e la posizione di primazia di questo canale, riconosciuta già dalla Direttiva UE 2019/1937, derivano dal rispetto del principio di prossimità: il ricorso ai canali interni viene incoraggiato perché questi sono i più prossimi all’origine delle violazioni oggetto di segnalazioni. Ne scaturisce che i canali diversi da quello interno, e cioè quello esterno e la divulgazione pubblica, hanno natura sussidiaria. Alla luce del considerando n. 47 della Direttiva, da un punto di vista differente, la priorità data al canale interno deriva invece dall’importanza di un miglioramento continuo dell’organizzazione, da realizzarsi (finché è possibile) attraverso l’autocorrezione dei comportamenti scorretti: in questa visione i segnalanti rappresentano gli elementi essenziali per favorire una cultura della responsabilità sociale d’impresa all’interno degli enti di riferimento. Volgendo lo sguardo al dettato normativo vero e proprio, è previsto dalla norma che tutti gli enti destinatari della disciplina, soggetti del settore pubblico²⁵⁶ e del settore privato (sentite le rappresentanze o le organizzazioni sindacali di cui all’art. 51 del d.lgs. n. 81/2015) hanno l’obbligo di istituire dei propri canali di segnalazione per la trasmissione e la gestione delle segnalazioni. Queste ultime possono pervenire in forma scritta, anche con modalità informatiche, oppure in forma orale, tramite linee telefoniche o sistemi di messaggistica vocale. Si è dibattuto sulla alternatività o cumulatività delle segnalazioni scritte e orali: se nel primo caso gli enti sarebbero titolati ad attivare anche una sola linea di segnalazione, con la conseguenza di ridurre le possibilità di scelta del segnalante, nel secondo caso dovrebbe prevedersi la possibilità di presentare la

²⁵⁵ In merito al canale interno, la disciplina previgente (l. n. 179/2017) non spiegava in modo specifico le modalità di funzionamento e gestione della segnalazione, demandando ad ANAC il compito di adottare apposite Linee Guida.

²⁵⁶ Riguardo a tali soggetti, mentre la direttiva europea aveva concesso agli Stati membri la facoltà di esonerare da tale obbligo i Comuni con popolazione inferiore ai 10.000 abitanti o con meno di 50 lavoratori, la normativa italiana non introduce alcuna deroga. Come affermato da Parisi P. (2025). *La segnalazione interna: i canali per le segnalazioni negli enti pubblici*, p. 59, in Cantone R., Parisi N., Tambasco D. (a cura di). (2025). *WHISTLEBLOWING. Commento sistematico alla disciplina del d.lgs. n. 24/2023. Ambiti applicativi, governance, strumenti di segnalazione e protezione*. Giuffrè Francis Lefebvre., “proprio le dimensioni ridotte dei Municipi [...], favorendo la creazione di rapporti più informali e meno strutturati, potrebbero facilitare contatti corruttivi e rendere ancora più importante la creazione di un canale di segnalazione”.

segnalazione in ambedue le forme, con rischi di duplicazione dei carichi di gestione e di eccessiva onerosità in termini economici e di risorse umane²⁵⁷. Proseguendo nel definire il quadro normativo, detti canali interni (così come, ugualmente, quelli esterni) devono garantire la riservatezza dell'identità della persona segnalante e delle persone coinvolte o menzionate nella segnalazione, nonché del contenuto della segnalazione ricorrendo anche a strumenti di crittografia²⁵⁸. È stato attentamente osservato come sul punto la legge italiana abbia fatto un passo in avanti anche rispetto alla Direttiva europea, richiedendo il ricorso “anche a strumenti di crittografia”²⁵⁹: tuttavia, è stato allo stesso tempo rilevato come questa previsione sia “uno dei pochi e vaghi riferimenti ad aspetti relativi alla materia informatica e in generale tecnica”²⁶⁰ presenti nella norma. Al fine di tutelare in modo pieno la riservatezza del segnalante, sono poi state le Linee Guida ANAC del 2025, dedicate specificamente ai canali interni, a fornire maggiori dettagli sulle modalità di segnalazione interne, stabilendo ad esempio che un sistema di segnalazione interna basato solo sull'uso della posta elettronica (ordinaria o certificata) non è adeguato a garantire i livelli minimi di riservatezza previsti (a meno che l'ente non disponga di contromisure finalizzate a mitigarne i rischi)²⁶¹. Prendendo spunto da questa tematica, vale la pena aprire una breve parentesi per

²⁵⁷ Per una esaustiva descrizione del dibattito tra interpretazione alternativa e cumulativa delle due forme di segnalazione, si veda Parisi P. (2025). *Ivi*, pp. 65 – 75 , in Cantone R., Parisi N., Tambasco D. (a cura di). (2025). *WHISTLEBLOWING. Commento sistematico alla disciplina del d.lgs. n. 24/2023. Ambiti applicativi, governance, strumenti di segnalazione e protezione*. Giuffrè Francis Lefebvre.

²⁵⁸ Come precisato da Manna M., Raffaele F. (2025). *Op. cit.*, p. 1799, “il Decreto Whistleblowing stabilisce, infatti, che l'identità del whistleblower debba essere protetta in ogni fase della segnalazione e della successiva gestione della stessa, prevedendo che qualsiasi informazione che possa, anche indirettamente, identificarlo sia soggetta a specifiche misure di tutela. Tale obbligo si estende anche alle autorità competenti, alle quali è demandato il compito di assicurare che l'identità non venga divulgata senza il consenso esplicito del segnalante o in circostanze strettamente necessarie. È inoltre previsto che le informazioni fornite dal segnalante siano utilizzate esclusivamente per le finalità connesse alla segnalazione e che le eventuali deroghe siano giustificate e comunicate per iscritto al segnalante”.

²⁵⁹ Come è però attentamente precisato da Parisi P. (2025). *Ivi*, p. 65, in Cantone R., Parisi N., Tambasco D. (a cura di). (2025). *WHISTLEBLOWING. Commento sistematico alla disciplina del d.lgs. n. 24/2023. Ambiti applicativi, governance, strumenti di segnalazione e protezione*. Giuffrè Francis Lefebvre, “il riferimento a questo metodo di cifratura non rappresenta una novità [...]. Esso era contenuto già nei suggerimenti dati dall'ANAC con le Linee Guida del 2015, emanate sotto la vigenza della disciplina introdotta dalla legge Severino; era stato poi ripreso dal legislatore del 2017 che, nel delegare l'Autorità alla redazione di nuove direttrici ne aveva sollecitato l'utilizzo”.

²⁶⁰ Pellerano G., Ferro S. (2023). *I canali di segnalazione*, p. 452 in Donini V. M. (a cura di). (2023). *Whistleblowing e cultura dell'integrità: riflessioni di istituzioni e società civile per una nuova narrazione*. Scuola Nazionale dell'Amministrazione.

²⁶¹ Delibera n. 478 del 26 novembre 2025 - *Linee Guida n. 1 - 2025 in materia di whistleblowing sui canali interni di segnalazione*, disponibili al seguente link: <https://www.anticorruzione.it/-/del.n.478->

trattare la questione della riservatezza e delle misure tecniche volte a garantirla, alla luce della complessità dell'odierno panorama digitale. In un contesto normativo investito dall'evoluzione tecnologica costante, il Decreto n. 24/2023 può costituire “un sistema normativo paradigmatico – e quanto mai innovativo – del costante connubio che deve sussistere tra tecnologia e diritto”²⁶²; esso rappresenta infatti un tentativo di regolare la corretta configurazione dei canali di segnalazione garantendo che, da un punto di vista tecnico, il sistema utilizzato per la gestione delle segnalazioni assicuri in ogni momento un accurato livello di sicurezza. L'esigenza di riservatezza, connaturata all'istituto stesso, investe le varie fasi del processo di segnalazione, dalla confidenzialità del messaggio iniziale (la c. d. “soffiata”) all'anonimato dell'identità fino all'assicurazione che il ricevente non divulghi l'informazione o la utilizzi per fini diversi da quelli propri dell'istituto. Il perseguimento dei molteplici profili che assume la sicurezza delle informazioni e la garanzia della riservatezza²⁶³ richiede, in un ambiente digitale articolato e in continua evoluzione, uno sforzo organizzativo notevole. È tale sforzo che il legislatore richiede, in particolare nella costituzione di canali interni di segnalazione, ai soggetti pubblici e privati destinatari della normativa: solo attivando un insieme di regole prestabilite e vincolanti per le parti, quali ad esempio i precisi obblighi nell'attivazione e gestione dei canali interni, gli enti possono massimizzare i benefici attesi dall'impiego delle tecnologie per la tutela della riservatezza. Tornando alla disamina del dettato normativo, al comma 4 dell'art.4 viene prevista una novità: gli enti del settore privato con meno di 250 dipendenti e i comuni diversi dai capoluoghi di provincia possono condividere il canale di segnalazione interna e la relativa gestione. La condivisione del canale di segnalazione e relativa gestione, ad avviso di ANAC, si applica anche nei casi di pubbliche amministrazioni ed enti pubblici di piccole dimensioni (meno di 50 dipendenti): la ragione di una simile previsione è da individuare nell'esigenza di ridurre e ripartire oneri organizzative e spese degli enti con minore consistenza di

[26.11.2025.llgg.wb](https://www.transparency.it/informati/pubblicazioni/commento-linee-guida-anac-whistleblowing). Per un commento alle presenti Linee Guida, si fa riferimento a Transparency International Italia (4 febbraio 2026). *COMMENTO LINEE GUIDA ANAC SUL WHISTLEBLOWING. Approfondimento sui canali interni ed esterni di segnalazione*, disponibile sul sito dell'organizzazione al seguente link:

<https://www.transparency.it/informati/pubblicazioni/commento-linee-guida-anac-whistleblowing>
²⁶² D'Acquisto G. (2025). *Le misure tecniche di tutela della riservatezza*, p. 376, in Cantone R., Parisi N., Tambasco D. (a cura di). (2025). *WHISTLEBLOWING. Commento sistematico alla disciplina del d.lgs. n. 24/2023. Ambiti applicativi, governance, strumenti di segnalazione e protezione*. Giuffrè Francis Lefebvre.

²⁶³ D'Acquisto G. (2025). *Ivi*, pp. 377 – 378. Si fa riferimento alla segretezza semantica dei dati, alla sicurezza operativa ed alla tutela dell'anonimato quali tre componenti della sicurezza delle informazioni.

personale. Quanto alla gestione della segnalazione, rispetto alla previgente normativa è ora puntualmente definita la procedura da seguire in seguito alla vera e propria segnalazione. Innanzitutto, il soggetto incaricato di gestire il canale interno²⁶⁴ può essere una persona interna all'amministrazione, un ufficio interno autonomo appositamente formato oppure un soggetto esterno autonomo: questi tre soggetti alternativi devono possedere i requisiti di imparzialità e indipendenza, come prescritto da ANAC. Nel caso specifico del settore pubblico, e come era già previsto in precedenza, "la gestione del canale interno è affidata al RPCT, quale figura centrale nella procedura di whistleblowing"²⁶⁵. Inoltre, sempre confermando l'impostazione previgente, all'interno dei soggetti pubblici l'istituto continua oggi a far perno sull'organo di indirizzo, "figura fondamentale per garantire l'attivazione del canale interno di segnalazione e funzionale all'adozione di una corretta procedura di ricezione e gestione delle segnalazioni"²⁶⁶. Spetta a tale organo da un lato adottare l'atto organizzativo contenente la procedura per l'effettuazione e la gestione delle segnalazioni, e dall'altro nominare il RPCT, assicurando che esso disponga di poteri idonei allo svolgimento dei propri compiti con piena autonomia. È stato fatto notare, circa i criteri di nomina del RPCT e lo stretto collegamento con l'organo di indirizzo, come essi possano costituire "un aspetto di criticità per l'affidabilità del ricorso alla segnalazione interna da parte del whistleblower giacché non caratterizzano certo il RPCT come soggetto in posizione di terzietà e indipendenza rispetto all'organo politico e alla dirigenza apicale"²⁶⁷. Nell'ambito della gestione, poi, è da considerarsi un "miglioramento del modello di tutela del

²⁶⁴ Come precisato poi dalle Linee Guida ANAC del 2023, nonché commentato da Valli L. (2023). *ANAC e il whistleblowing*, p. 131, in Donini V. M. (a cura di). (2023). *Whistleblowing e cultura dell'integrità: riflessioni di istituzioni e società civile per una nuova narrazione*. Scuola Nazionale dell'Amministrazione, "qualora la segnalazione sia presentata a un soggetto diverso da quello previsto dalla legge (ad esempio nelle amministrazioni pubbliche ad altro dirigente o funzionario in luogo del RPCT), laddove il segnalante dichiara espressamente di voler beneficiare delle tutele in materia whistleblowing o tale volontà sia desumibile dalla segnalazione, la segnalazione è considerata "segnalazione whistleblowing" e va trasmessa, entro sette giorni dal suo ricevimento, al soggetto competente, dando contestuale notizia della trasmissione alla persona segnalante".

²⁶⁵ Gentile M. (2023). *Il whistleblowing nella pubblica amministrazione*, p. 175, in Donini V. M. (a cura di). (2023). *Whistleblowing e cultura dell'integrità: riflessioni di istituzioni e società civile per una nuova narrazione*. Scuola Nazionale dell'Amministrazione.

²⁶⁶ Cossu G. (2025). *La governance interna all'ente pubblico*, p. 394, in Cantone R., Parisi N., Tambasco D. (a cura di). (2025). *WHISTLEBLOWING. Commento sistematico alla disciplina del d.lgs. n. 24/2023. Ambiti applicativi, governance, strumenti di segnalazione e protezione*. Giuffrè Francis Lefebvre.

²⁶⁷ Pallini M., Fratini R. (2024). *Il whistleblowing nel pubblico impiego*, p. 164, in Daffra L., Fossati C., Pallini M., Pancioli L., Tofacchi F. (2024). *La disciplina del whistleblowing. Risvolti giuslavoristici, penalistici e protezione dei dati*. Giuffrè Francis Lefebvre. Milano.

whistleblower l’inserimento di un dovere di riscontro a carico di chi riceve la segnalazione”²⁶⁸: il soggetto deputato a ricevere la segnalazione deve dare avviso di ricezione al segnalante entro 7 giorni²⁶⁹, mantenendo inoltre interlocuzioni con lo stesso assicurando un seguito diligente e puntuale. Inoltre, entro 3 mesi dalla segnalazione, egli deve fornire un riscontro al segnalante²⁷⁰. L’aggiunta di questo dovere risponde a una maggiore attenzione al mantenimento di fiducia, da parte del *whistleblower* nei confronti del sistema volto alla sua tutela, in tutte le fasi della procedura.

Il ricorso al canale di segnalazione esterno, attivato presso l’ANAC e la cui gestione è del tutto demandata alla stessa, è possibile solo a determinate condizioni, stabilite nel dettaglio dalla presente normativa. Prima di elencare tali condizioni, è opportuno soffermarsi in breve sul ruolo attribuito all’Autorità, cui sono dedicati gli articoli dall’8 all’11 del Decreto. Mentre “la designazione della competenza di detta autorità si rinveniva già nella regolamentazione normativa previgente, applicabile, dapprima, al solo di settore pubblico e, solo successivamente, anche al settore privato”²⁷¹, con il D. Lgs. n. 24/2023 si è attribuito un ruolo ancor più di primo piano all’ANAC, che assume compiti regolamentari (sebbene vincolante solo per questo tipo di segnalazioni, le esterne), sanzionatori²⁷² e gestori delle segnalazioni ad essa indirizzate. È nello specifico l’art. 10 del Decreto che attribuisce all’ANAC il potere/dovere di adottare, entro il 30 giugno 2023 e sentito il Garante per la protezione dei dati personali, le Linee Guida relative alle procedure per la presentazione e gestione delle segnalazioni esterne. Trattasi di un “potere di normazione secondaria”²⁷³ in

²⁶⁸ Donini V. M. (2024). *Op. cit.*, Lavoro Diritti Europa, 3/2024, p. 6.

²⁶⁹ Come affermato da Villamena S. (2025). *Il whistleblowing nel settore pubblico. Note sparse su “ambito oggettivo” e “canali di segnalazione” alla luce della riforma del 2023*, p. 58, in Bombardelli M., Franca S. (a cura di). (2025). *La disciplina del whistleblowing e il trattamento dei dati personali*. Quaderni della Facoltà di Giurisprudenza, Università di Trento, “in tale obbligo di “avviso di ricevimento” può scorgersi un parallelo con l’art. 18-bis della l. n. 241/1990 [,] norma madre in tema di obbligo di rilascio di “ricevuta” da parte della P.A. a fronte della presentazione di un’istanza, segnalazione, etc”.

²⁷⁰ Secondo ANAC, sussiste anche un dovere di comunicazione dell’esito finale della procedura, che può consistere anche nell’archiviazione, nella trasmissione ad autorità competenti o in una sanzione.

²⁷¹ Fraschini G., Rizzo A. (2025). *La scelta e la progettazione dei canali per le segnalazioni*, p. 159, in Bombardelli M., Franca S. (a cura di). (2025). *La disciplina del whistleblowing e il trattamento dei dati personali*. Quaderni della Facoltà di Giurisprudenza, Università di Trento.

²⁷² In merito, è stato in gran parte confermato l’impianto sanzionatorio previsto dalla precedente legge n. 179/2017.

²⁷³ Pallini M., Fratini R. (2024). *Op. cit.*, p. 164, in Daffra L., Fossati C., Pallini M., Pancioli L., Tofacchi F. (2024). *La disciplina del whistleblowing. Risvolti giuslavoristici, penalistici e protezione dei*

capo all'Autorità: il rinvio presente all'art. 10 rende impensabile infatti che si tratti semplicemente di *soft law*. Si sono finora citate, a più riprese, dette Linee Guida emanate dalla Autorità Nazionale Anticorruzione successivamente alla promulgazione del Decreto. Con delibera ANAC del 12 luglio 2023, n. 311 recante "Linee guida in materia di protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell'Unione e protezione delle persone che segnalano violazioni delle disposizioni normative nazionali. Procedure per la presentazione e gestione delle segnalazioni esterne", l'Autorità ha fornito indicazioni sulla presentazione ad ANAC e relativa gestione delle segnalazioni esterne. A completamento di tale lavoro sono state poi le Linee Guida del 2025, approvate con delibera n. 478 del 26 novembre 2025 e pubblicate il 12 dicembre 2025, dedicate invece nello specifico ai canali interni ed espressione del generale potere di indirizzo attribuito ad ANAC in materia di misure di prevenzione della corruzione. È da rimarcare però una sostanziale differenza tra le due Linee Guida, come è stato fatto notare dal report di Transparency International Italia²⁷⁴ "Commento Linee guida Anac sul whistleblowing - approfondimento sui canali interni ed esterni di segnalazione" del febbraio 2026: "le linee guida sui canali interni di segnalazione non hanno carattere vincolante: esse esplicitano l'interpretazione dei principi contenuti nel D. Lgs. 24/2023 e si configurano come uno strumento di supporto operativo per gli enti, pubblici e privati, chiamati ad applicare la disciplina nella prassi quotidiana. Diverso è il valore attribuito alle linee guida sul canale esterno di segnalazione che, invece, hanno carattere vincolante, così come espressamente previsto dalla normativa di riferimento"²⁷⁵. L'art. 6 del Decreto stabilisce che la segnalazione esterna possa essere presentata solo al verificarsi di una delle seguenti quattro condizioni: a) se non è prevista, nell'ambito del contesto lavorativo, l'attivazione obbligatoria del canale di segnalazione interna ovvero questo, anche se obbligatorio, non è attivo o, anche se attivato, non è conforme alle previsioni normative; b) se la persona segnalante ha già effettuato una segnalazione interna e la stessa non ha avuto seguito; c) se la persona segnalante ha fondati motivi di ritenere che, se effettuasse una segnalazione interna, alla stessa non sarebbe dato efficace seguito ovvero che

dati. Giuffrè Francis Lefebvre. Milano.

²⁷⁴ Transparency International Italia è il "capitolo" nazionale di Transparency International, l'organizzazione non governativa, no profit, leader nel mondo per le sue attività di promozione della trasparenza e di prevenzione e contrasto alla corruzione.

²⁷⁵ Transparency International Italia (4 febbraio 2026). *COMMENTO LINEE GUIDA ANAC SUL WHISTLEBLOWING. Approfondimento sui canali interni ed esterni di segnalazione*, p. 5, disponibile sul sito dell'organizzazione <https://www.transparency.it/informati/pubblicazioni/commento-linee-guida-anac-whistleblowing>.

la stessa segnalazione possa determinare il rischio di ritorsione; d) se la persona segnalante ha fondato motivo di ritenere che la violazione possa costituire un pericolo imminente o palese per il pubblico interesse. Una volta ricevuta la segnalazione, l'ANAC è tenuta a gestirla in modo adeguato, fermo restando l'obbligo di riservatezza: essa effettua “una valutazione diligente e approfondita, che può comprendere l'apertura di un'istruttoria formale, l'esame di documenti pertinenti e, se necessario, l'organizzazione di audizioni per raccogliere ulteriori informazioni e testimonianze”²⁷⁶. L'aver condizionato l'opzione di segnalazione esterna ai sopracitati presupposti è stata ritenuta da taluni una criticità (come si approfondirà ulteriormente in seguito), dal momento che disegnano un percorso quasi obbligato per il segnalante: anziché complementari, la segnalazione interna ed esterna vengono così ad essere, secondo alcuni, alternative²⁷⁷. Tuttavia, secondo altri la scelta di privilegiare il canale interno promuove una responsabilizzazione dell'amministrazione coinvolta, la quale è chiamata ad assumere un ruolo diretto e di primo piano nel contrasto alla corruzione; inoltre, le condizioni di accesso al canale esterno sono in quest'ottica reputate “ragionevoli e non costituiscono una barriera insormontabile, quindi presumibilmente in grado di rendere il percorso esterno un canale tutt'altro che secondario”²⁷⁸.

Il canale davvero innovativo, però, è quello della divulgazione pubblica, disciplinato dall'art.

²⁷⁶ Fossati C. (2024). *Op. cit.*, p. 72, in Daffra L., Fossati C., Pallini M., Pancioli L., Tofacchi F. (2024). *La disciplina del whistleblowing. Risvolti giuslavoristici, penalistici e protezione dei dati*. Giuffrè Francis Lefebvre. Milano. Il periodo entro cui dare informazione al segnalante sull'esito del procedimento in corso, così come gli obblighi di riservatezza e di anonimato, sono i medesimi precedentemente esposti nell'analisi del canale interno.

²⁷⁷ È il parere di Donini V. M. (2024). *Il decreto legislativo 24/2023: reale innalzamento delle tutele del whistleblower oppure un'occasione mancata? Un'analisi critica e comparatistica*. Lavoro Diritti Europa, 3/2024, p. 13. L'autrice specifica come “questi presupposti [...] non solo segnano un percorso obbligato per il segnalante, ma lo caricano anche dell'onere di motivare la propria scelta di attivare il canale esterno di segnalazione: situazione prima certamente non contemplata. Pur comprendendosi la decisione, prevista dalla Direttiva, di incoraggiare il canale interno che d'altronde è quello più adeguato a effettuare un intervento correttivo efficace e rapido, non si deve dimenticare che la stessa Direttiva sancisce altresì la libera scelta del segnalante. Il Considerando 33, infatti, espressamente prevede che: “la persona segnalante dovrebbe poter scegliere il canale di segnalazione più adeguato in funzione delle circostanze specifiche del caso””.

²⁷⁸ Carloni E. (2023). *Op. cit.*, p. 339. L'autore afferma poi, a pag. 343: “che, d'altra parte, la segnalazione interna sia destinata a non rendere residuale la segnalazione esterna ad Anac, è evidente allo stesso legislatore, che non a caso rinforza la struttura dell'Autorità e disciplina in modo particolarmente attento le attività di gestione delle segnalazioni da parte dell'Autorità anticorruzione e si preoccupa anche di disciplinare il criterio di selezione prioritaria delle segnalazioni in caso di eccessivo afflusso di segnalazioni”.

15 del Decreto. Qualificabile come misura residuale e applicabile solo in specifici casi (che ricalcano quelli previsti per la segnalazione esterna, e quindi i casi di pericolo imminente o di mancato seguito da parte dei precedenti due canali), essa è stata talora definita “una misura estrema, [che solleva] importanti interrogativi in merito all’equilibrio tra diritto di espressione e tutela della reputazione dei soggetti coinvolti”²⁷⁹. La divulgazione pubblica consiste infatti nel rendere le informazioni sulle violazioni di pubblico dominio, tramite mezzo stampa²⁸⁰ o mezzi elettronici o mezzi comunque in grado di raggiungere un elevato numero di persone. Recependo appieno l’impostazione *human-rights oriented* propria della Direttiva europea, il legislatore italiano ha inserito questo ulteriore canale, definibile “di ultima istanza”, che ha “sicuramente il merito di consentire l’emersione di violazioni anche qualora ci sia una forte sfiducia, nei confronti dei canali di segnalazione interni ed esterni, e [rappresentando] quindi un importante innalzamento della tutela del *whistleblower*”²⁸¹. In casi di questo tipo, in cui la forte sfiducia nei confronti di una gestione interna della segnalazione rischia di minare l’emersione di illeciti, viene consentito al segnalante di rivolgersi prima all’ANAC e poi, eventualmente, di ricorrere alla divulgazione pubblica. Alla base di questa scelta vi è la presa di coscienza per cui, se l’istituto costituisce anche una “manifestazione della libertà di espressione in funzione di controllo democratico”²⁸², deve allora includere forme quali le divulgazioni pubbliche, che non erano invece state contemplate nelle normative precedenti. Tuttavia, occorre anche affermare come nel caso della divulgazione pubblica manchi un “coinvolgimento proattivo dei destinatari della segnalazione, consistente nella possibilità di porre tempestivo rimedio al *deficit* rilevato”²⁸³,

²⁷⁹ Manna M., Raffaele F. (2025). *Op. cit.*, p. 1800.

²⁸⁰ Occorre però precisare che, come chiarito dalle Linee Guida ANAC del 2023 e come poi commentato da Valli L. (2023). *ANAC e il whistleblowing*, p. 133, in Donini V. M. (a cura di). (2023). *Whistleblowing e cultura dell’integrità: riflessioni di istituzioni e società civile per una nuova narrazione*. Scuola Nazionale dell’Amministrazione, “il soggetto che effettua una divulgazione pubblica debba considerarsi distinto da chi costituisce fonte di informazione per i giornalisti. La *ratio* di tale previsione risiede nel fatto che, in tal caso, il soggetto che fornisce informazioni costituisce una fonte per il giornalismo di inchiesta ed esula dalle finalità perseguite con il d.lgs. 24/2023”.

²⁸¹ Donini V. M. (2024). *Il decreto legislativo 24/2023: reale innalzamento delle tutele del whistleblower oppure un’occasione mancata? Un’analisi critica e comparatistica*. Lavoro Diritti Europa, 3/2024, pp. 7-8.

²⁸² Carloni E. (2023). *Op. cit.*, p. 340.

²⁸³ Coppola F. (2023). *Profili penalistici del whistleblowing dopo la riforma (d.lgs. 10 marzo 2023, n. 24)*, p. 427, in Donini V. M. (a cura di). (2023). *Whistleblowing e cultura dell’integrità: riflessioni di istituzioni e società civile per una nuova narrazione*. Scuola Nazionale dell’Amministrazione. Si aggiunge che “in questo senso, la “minaccia” di divulgazione pubblica contenuta nel Decreto si avvicina alla funzione general-preventiva propria delle sanzioni penali, nella misura in cui l’ente, temendo di incorrere nello stigma sociale del circuito mediatico, farà maggiore attenzione a evitare determinati

che rischia di dilatare eccessivamente la finalità prettamente preventiva dell'istituto. Tale strumento, pertanto, anche se non contribuisce in alcun modo a fornire una risoluzione diretta alla fattispecie segnalata, svolge una funzione di "sanzione reputazionale", che deve indurre l'organizzazione a fare "maggiore attenzione a evitare determinati tipi di condotte e dar[e] impulso ai canali interni di gestione della segnalazione"²⁸⁴, ben conoscendo il danno che risulterebbe dall'ingresso di informazioni circa proprie attività illecite nel circuito mediatico. Al culmine della descrizione dei canali di segnalazione, perno del sistema di segnalazione, si può concludere come la normativa vigente non contempli più una scelta discrezionale da parte del segnalante in merito al canale cui rivolgersi, essendo state previste precise norme e condizioni per accedere a ciascun canale: è stato notato come "si tratta di una novità normativa particolarmente significativa se si considera che, dal varo della normativa ad oggi, i segnalanti hanno per lo più preferito ricorrere al canale esterno, ossia all'ANAC, la quale ha registrato negli anni considerevoli volumi di segnalazioni, rispetto ai canali interni che sono stati scarsamente utilizzati"²⁸⁵. Emerge, da tale riforma, l'esigenza ancor più evidente di promuovere la diffusione e conoscenza di tale istituto all'interno degli ambienti lavorativi, nonché di formare i soggetti deputati a gestire le segnalazioni all'interno degli enti in modo da creare contesti favorevoli alle segnalazioni e da rafforzare la responsabilità delle organizzazioni lavorative.

3.1.3 La tutela del whistleblower e il divieto di atti ritorsivi: il sistema di protezione della persona segnalante

Il Capo III del D. Lgs. n. 24/2023, contenente gli artt. 16-22, è dedicato alle misure di protezione e sostegno del *whistleblower*, alla tutela da ritorsioni, alle limitazioni di responsabilità ed alle sanzioni applicabili, e va a così completare l'impianto normativo sul *whistleblowing*. Questo insieme di meccanismi di protezione costituiscono un "asse portante dell'intera disciplina"²⁸⁶ e, come si è detto, non vengono garantite solo ai segnalanti in senso

tipi di condotte e darà impulso ai canali interni di gestione della segnalazione".

²⁸⁴ Coppola F. (2023). *Ibidem*, in Donini V. M. (a cura di). (2023). *Whistleblowing e cultura dell'integrità: riflessioni di istituzioni e società civile per una nuova narrazione*. Scuola Nazionale dell'Amministrazione.

²⁸⁵ Cossu G., Valli L. (2023). *Op. cit.*, p. 174.

²⁸⁶ Linee guida 2023 di ANAC, *Linee guida in materia di protezione delle persone che segnalano violazioni*

stretto, ma in gran parte sono estesi anche ai facilitatori ed a quanti sono legati al segnalante i quali, “proprio in ragione del ruolo assunto nell’ambito del processo di segnalazione ovvero del particolare rapporto che li lega al segnalante, potrebbero essere destinatari di ritorsioni”²⁸⁷. Prima di addentrarsi in quanto contenuto al Capo III del Decreto riguardo al sistema di protezione, bisogna presentare quanto previsto dall’art. 16, e cioè i presupposti necessari affinché tutte le misure di cui si dirà possano essere applicate, vale a dire le condizioni per la protezione della persona segnalante. È innanzitutto richiesto che, al momento della segnalazione o denuncia, il *whistleblower* abbia fondati motivi di ritenere che le informazioni in suo possesso siano vere e rientranti nell’ambito oggettivo del Decreto. Vale la pena notare come si tratti di un requisito previsto espressamente dalla Direttiva europea (art. 6), ma del tutto assente nelle normative nazionali precedenti. Oltre alla veridicità e pertinenza dell’informazione, è altresì necessario che il segnalante rispetti le modalità procedurali previste, seguendo quindi le condizioni previste per accedere a ciascuno dei canali: tale requisito richiede al segnalante di “farsi carico di conoscere e rispettare le regole e le modalità per accedere alle singole forme di comunicazione”²⁸⁸. Successivamente, il comma 2 precisa come i motivi, anche personali, che hanno spinto a segnalare sono irrilevanti ai fini del riconoscimento della protezione, come enunciato anche dal considerando n. 32 della Direttiva. Quest’ultima previsione determina “un definitivo spostamento dal polo della dimensione soggettiva e personale del segnalante alla dimensione oggettiva di ciò che viene segnalato”²⁸⁹, con un superamento della tendenza a svolgere indagini sulle motivazioni individuali che rischiava di delegittimare i fatti e la persona segnalante. Come è stato in precedenza spiegato, però, detti motivi personali possono ben essere considerati ad altri fini, come per la dimostrazione di quell’interesse personale che può rendere inapplicabile l’intera disciplina del whistleblowing (richiedendosi, quanto meno, una sua coesistenza con un interesse dell’amministrazione)²⁹⁰. Infine, i commi 3 e 4

del diritto dell’Unione e protezione delle persone che segnalano violazioni delle disposizioni normative nazionali, delibera n. 311 del 12 luglio 2023, p. 28.

²⁸⁷ Gentile M. (2023). *Op. cit.*, p. 177, in Donini V. M. (a cura di). (2023). *Whistleblowing e cultura dell’integrità: riflessioni di istituzioni e società civile per una nuova narrazione*. Scuola Nazionale dell’Amministrazione.

²⁸⁸ Cantone R. (2025). *Le condizioni per l’accesso allo statuto di protezione*, p. 463, in Cantone R., Parisi N., Tambasco D. (a cura di). (2025). *WHISTLEBLOWING. Commento sistematico alla disciplina del d.lgs. n. 24/2023. Ambiti applicativi, governance, strumenti di segnalazione e protezione*. Giuffrè Francis Lefebvre.

²⁸⁹ Cossu G., Valli L. (2023). *Op. cit.*, p. 175.

²⁹⁰ Infatti, il comma qui esaminato si limita a precludere l’utilizzo dei motivi personali solo per

dell'art. 16 trattano, più che requisiti per accedere alle tutele, delle precisazioni in merito a due temi rilevanti: le cause di esclusione della protezione in presenza di condanne e le segnalazioni anonime. Il comma terzo, disciplinando le cause di esclusione (definite “il rovescio della medaglia rispetto alle condizioni di accesso alle tutele”²⁹¹), stabilisce che le tutele di cui al Capo III non si applicano nel caso in cui sia accertata, anche con sentenza di primo grado, la responsabilità penale per diffamazione o calunnia ovvero la responsabilità civile per dolo o colpa grave del segnalante. Non si ha, quindi, una modifica sostanziale di quanto era già stato previsto dalla l. 179/2017: viene attribuita rilevanza alle condotte dolose o gravemente colpose, “consentendo dunque che il *whistleblower* destinatario di una condanna civile per colpa, ordinaria o lieve, conservi le tutele previste dalla legge”²⁹², il tutto in un’ottica di bilanciamento di interessi. È quindi la sentenza, anche di primo grado, che concorre a “far ritenere insussistenti *in re ipsa*, senza bisogno cioè di uno specifico accertamento, quei “fondati motivi” la cui presenza potrebbe giustificare la protezione del *whistleblower* in presenza di informazioni non veritiere”²⁹³. A conclusione del complesso, nonché variegato nelle previsioni, articolo 16 vi è l’accento alle segnalazioni o denunce anonime: viene previsto che le disposizioni di tale norma si applicano anche in questi casi di propalazioni effettuate in forma anonima, se la persona segnalante è stata successivamente identificata ed ha subito ritorsioni. Sebbene si ritenga utile, ai fini di una migliore comprensione della questione, rimandare ad altri contributi più esaustivi²⁹⁴, è qui sufficiente delineare le linee essenziali della novità introdotta. Pur non avendo intenzione di equiparare le segnalazioni anonime a quelle provenienti da soggetti identificati (perché “contemplare

quanto riguarda il riconoscimento delle misure di protezione e tutela del segnalante.

²⁹¹ Della Bella A. (2025). *Le cause di esclusione della protezione del whistleblower*, p. 627, in Cantone R., Parisi N., Tambasco D. (a cura di). (2025). *WHISTLEBLOWING. Commento sistematico alla disciplina del d.lgs. n. 24/2023. Ambiti applicativi, governance, strumenti di segnalazione e protezione*. Giuffrè Francis Lefebvre.

²⁹² Della Bella A. (2025). *Ivi*, p. 637, in Cantone R., Parisi N., Tambasco D. (a cura di). (2025). *WHISTLEBLOWING. Commento sistematico alla disciplina del d.lgs. n. 24/2023. Ambiti applicativi, governance, strumenti di segnalazione e protezione*. Giuffrè Francis Lefebvre.

²⁹³ Della Bella A. (2025). *Ivi*, p. 636, in Cantone R., Parisi N., Tambasco D. (a cura di). (2025). *WHISTLEBLOWING. Commento sistematico alla disciplina del d.lgs. n. 24/2023. Ambiti applicativi, governance, strumenti di segnalazione e protezione*. Giuffrè Francis Lefebvre. L’autrice precisa che non è necessario attendere il passaggio della sentenza in giudicato, essendo sufficiente, al fine di ritenere soccombente la tutela dell’interesse all’emersione di illeciti, che siano accertati a carico del segnalante gli estremi di un reato o di un illecito civile caratterizzato da dolo o colpa grave.

²⁹⁴ Primo tra tutti, Cantone R. (2025). *Il whistleblower anonimo: una novità passata (quasi) inosservata della normativa di recepimento della direttiva eurounitaria*, Sistema Penale, 2/2025, pp. 23 - 39.

tale genere di segnalazione in un sistema strutturato come quello introdotto nel 2023 determinerebbe la crisi di questa stessa architettura”²⁹⁵), il legislatore ha inteso comunque effettuare un’apertura ad esse rispetto al passato: è stata l’ANAC a richiedere agli enti che ricevono segnalazioni anonime di registrare la segnalazione e di conservare la relativa documentazione, al fine di poterla rintracciare nel caso in cui il segnalante abbia poi ricevuto misure ritorsive a causa di quella segnalazione. Trattasi di “mero suggerimento dell’Autorità di vigilanza del settore, [senza] alcun valore vincolante per i destinatari, anche perché fuoriesce dall’ambito per il quale il d.lgs. ha delegato all’Autorità medesima l’emanazione di disposizioni di attuazione”²⁹⁶.

Una volta spiegato come l’accesso al sistema di protezione sia condizionato al ricorrere di alcuni presupposti, va rilevato che, passando in rassegna tale capo del Decreto sulle misure di tutela, vi si riscontrano alcuni elementi di continuità con la disciplina precedente, ed allo stesso tempo delle rilevanti novità. Un elemento di continuità, di cui si è avuto già modo di parlare quando si è trattato del canale interno, riguarda l’obbligo di riservatezza: esso è contenuto in realtà all’art. 12, in quanto è strettamente connesso alla disciplina dei canali di segnalazione, e prevede il divieto di rivelazione dell’identità del segnalante (e di quella dei soggetti a esso connessi) e di ogni altra informazione dalla quale la stessa possa evincersi senza il suo consenso. Sebbene la tutela della riservatezza non rientri formalmente tra le garanzie riconosciute al segnalante, ciononostante essa “svolge un ruolo cardine in qualsiasi impianto di regole in materia, tanto da essere giustamente considerata il principio senza il quale il whistleblowing non può esistere”²⁹⁷. Misura già prevista dalle precedenti normative e cardine dell’intera struttura, essa risulta una misura “assai delicata poiché attiene al bilanciamento tra due diritti fondamentali, quello alla riservatezza del segnalante e il diritto

²⁹⁵ Villamena S. (2025). *Op. cit.*, p. 60, in Bombardelli M., Franca S. (a cura di). (2025). *La disciplina del whistleblowing e il trattamento dei dati personali*. Quaderni della Facoltà di Giurisprudenza, Università di Trento. L’autore ritiene difficilmente compatibile la segnalazione anonima col sistema predisposto dal Decreto, e definisce la segnalazione anonima “un po’ come un tarlo per il legno nella materia del whistleblowing, capace di alterare gli equilibri interni su cui opera”.

²⁹⁶ Cantone R. (2025). *Denuncia, segnalazione e divulgazione pubblica anonima*, p. 351, in Cantone R., Parisi N., Tambasco D. (a cura di). (2025). *WHISTLEBLOWING. Commento sistematico alla disciplina del d.lgs. n. 24/2023. Ambiti applicativi, governance, strumenti di segnalazione e protezione*. Giuffrè Francis Lefebvre.

²⁹⁷ Cantone R. (2025). *Le condizioni per l’accesso alle misure di protezione*, p. 452, in Cantone R., Parisi N., Tambasco D. (a cura di). (2025). *WHISTLEBLOWING. Commento sistematico alla disciplina del d.lgs. n. 24/2023. Ambiti applicativi, governance, strumenti di segnalazione e protezione*. Giuffrè Francis Lefebvre.

di difesa della persona coinvolta”²⁹⁸. Allo scopo di garantire idonea tutela a quest’ultimo diritto, il legislatore del 2023 conferma le ipotesi di deroga già previste dalla l. 179/2017 (e per le quali si rimanda a pag. 58 del presente elaborato), puntualizzando che, anche nel caso di un procedimento disciplinare fondato sulla segnalazione, il consenso del segnalante deve essere sempre presupposto necessario per il disvelamento della propria identità. Allo stesso tempo, il legislatore introduce “particolari novità dal momento che, non solo [...] estende il diritto alla riservatezza anche a soggetti che non realizzano direttamente la segnalazione ma, ulteriormente, positivizza il divieto di accesso civico ex d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33, affiancandosi, così, al divieto di accesso documentale già previsto nella previgente normativa”²⁹⁹. Riflettendo sul rapporto tra riservatezza e trasparenza, la disciplina del *whistleblowing* deve essere considerata un’eccezione in un quadro che invece concepisce l’ostensibilità degli atti della pubblica amministrazione come regola: infatti, in questa circostanza, riservatezza e trasparenza non devono essere intese come finalità antitetiche, poiché “la prima è strumentale al raggiungimento della seconda, dal momento che, mantenendo celata l’identità di chi cerca di far emergere condotte e azioni corruttive, si può ripristinare l’azione amministrativa volta al conseguimento dell’interesse pubblico secondo i canoni dell’imparzialità e del buon andamento”³⁰⁰. La tutela della riservatezza si sostanzia nel principio di limitazione delle finalità e in quello di minimizzazione: è cioè richiesto che le informazioni acquisite in ragione della segnalazione non siano utilizzate oltre quanto necessario per dare adeguato seguito alle stesse, e che i dati personali non utili al trattamento di una specifica segnalazione non siano raccolti. Si è avuto modo di appurare, dunque, come la tutela della riservatezza approntata dal Decreto 24/2023 assuma la duplice caratterizzazione del divieto di rivelazione dell’identità e della sottrazione della segnalazione e relativa documentazione all’esercizio del diritto di accesso: tale configurazione, e in particolare il primo punto, senza dubbio “imporrà agli enti di implementare le piattaforme informatiche di ricezione e gestione delle segnalazioni per assicurare la tutela anzidetta

²⁹⁸ Tonelli R. (2024), *Op. cit.*, in Biblioteca “20 Maggio”, 2/2024, p. 10.

²⁹⁹ Tomassi L. (2024). *Il rapporto tra diritto alla riservatezza del segnalante e diritto di difesa del segnalato nella disciplina del whistleblowing*, Rivista di Diritto ed Economia dei Comuni, n. 2/2024, p. 101. Secondo l’autrice, tali innovazioni nella disciplina dell’obbligo di riservatezza sono inquadrabili nel mutato approccio alla materia, che vede un’evoluzione dalla segnalazione quale strumento attivabile dal lavoratore per porre freno ai soli fenomeni corruttivi verso un dovere civico più ampio di riaffermare, nei luoghi di lavoro, la legalità violata.

³⁰⁰ Tomassi L. (2024). *Op. Cit.*, p. 106.

[...]”³⁰¹.

Gli artt. 17 e 19 concernono il divieto di misure ritorsive e la protezione da tali ritorsioni, una tematica in cui il presente testo normativo appare più corposo rispetto al passato, al fine di incentivare la collaborazione dei lavoratori e la segnalazione di illeciti. Innanzitutto, da un punto di vista terminologico, la nuova legislazione fa riferimento unicamente alle ritorsioni, superando quella suddivisione tra misure discriminatorie e ritorsioni che era invece propria della legge 179/2017, e poi amplia notevolmente l’elencazione esemplificativa delle fattispecie che possono costituire ritorsioni³⁰². All’interno di una “legislazione antiritorsiva [...] molto deludente tanto dal punto di vista quantitativo che qualitativo”³⁰³, la protezione qui accordata al lavoratore che segnala illeciti è molto più forte rispetto a quella prevista dall’ordinamento a tutela dei lavoratori *tout court*³⁰⁴. Alcuni commentatori hanno espresso considerazioni critiche sull’equiparazione tra atti ritorsivi e discriminatori: mentre “i primi presuppongono un motivo illecito (che, nel caso del *whistleblowing*, è rappresentato dalla volontà di punire la segnalazione), [...] i secondi prescindono dalla motivazione che muove il soggetto agente, rilevando unicamente l’effetto

³⁰¹ Cossu G., Valli L. (2023). *Op. cit.*, p. 177.

³⁰² Possono costituire ritorsione, ai sensi dell’art. 17 D. Lgs. 24/2023: a) licenziamento, sospensione o misure equivalenti; b) retrocessione di grado o mancata promozione; c) mutamento di funzioni, cambiamento del luogo di lavoro, riduzione dello stipendio, modifica dell’orario di lavoro; d) sospensione della formazione o qualsiasi restrizione dell’accesso alla stessa; e) note di demerito o referenze negative; f) adozione di misure disciplinari o di altra sanzione, anche pecuniaria; g) coercizione, intimidazione, molestie o ostracismo; h) discriminazione o comunque trattamento sfavorevole; i) mancata conversione di un contratto di lavoro a termine in un contratto di lavoro a tempo indeterminato, laddove il lavoratore avesse una legittima aspettativa a detta conversione; j) mancato rinnovo o risoluzione anticipata di un contratto di lavoro a termine; k) danni, anche alla reputazione della persona, in particolare sui social media, o pregiudizi economici o finanziari, comprese la perdita di opportunità economiche e la perdita di redditi; l) inserimento in elenchi impropri sulla base di un accordo settoriale o industriale formale o informale, che può comportare l’impossibilità per la persona di trovare un’occupazione nel settore o nell’industria in futuro; m) conclusione anticipata o annullamento del contratto di fornitura di beni o servizi; n) annullamento di una licenza o di un permesso; o) richiesta di sottoposizione ad accertamenti psichiatrici o medici.

³⁰³ Marinelli F. (2025). *Sulle misure di protezione: la disciplina antiritorsiva a tutela del whistleblower*, p. 119, in Marinelli F., Tomassetti P. (a cura di). *Il diritto di whistleblowing. Una lettura lavoristica*, Giappichelli Editore. (2025).

³⁰⁴ È questo il parere espresso da Marinelli F. (2025). *Sulle misure di protezione: la disciplina antiritorsiva a tutela del whistleblower*, pp. 103 - 123, in Marinelli F., Tomassetti P. (a cura di). *Il diritto di whistleblowing. Una lettura lavoristica*, Giappichelli Editore. (2025). L’autrice parla, in merito alla disciplina delle tutele antiritorsive nell’ordinamento italiano, di tutela “a geometria variabile”: viene calibrata “la protezione del lavoratore vittima di fenomeni ritorsivi non in base al grado di illiceità del fatto o atto in sé rispetto all’ordinamento, quanto, piuttosto, in base al grado di importanza dell’interesse/diritto che il lavoratore ha inteso far valere”.

del comportamento”³⁰⁵. Al di là di simili considerazioni dottrinali, di ritorsione il Decreto adotta un’ampia definizione, dal momento che può consistere in qualsiasi comportamento, atto od omissione posto in essere in ragione della segnalazione o denuncia e che arreca, in via diretta o indiretta, un danno ingiusto alla persona segnalante. La ritorsione, inoltre, può essere anche solo tentata o minacciata. Si sottolinea così la necessità di un collegamento stretto tra la segnalazione ed il pregiudizio subito, aspetto cruciale per evitare possibili abusi delle tutele e per garantire che la protezione sia concessa in modo trasparente ed equo³⁰⁶: le Linee Guida ANAC del 2023 fanno riferimento a un “rapporto di consequenzialità”³⁰⁷ necessario affinché possano trovare applicazione le forme di tutela. In altri termini, “la ritorsione deve essere [...] eziologicamente riconducibile alla segnalazione, la quale deve costituirne la causa giustificativa”³⁰⁸. Al comma 2 dell’art. 17, in linea con la previgente normativa e con il dettato europeo, viene confermato il meccanismo dell’inversione dell’onere probatorio³⁰⁹, in base al quale si presume che tutte le azioni e omissioni adottate nei confronti del lavoratore successivamente alla segnalazione siano motivati da quest’ultima: di conseguenza, “l’onere di provare che tali condotte o atti sono motivati da ragioni estranee alla segnalazione è a carico di colui che li ha posti in essere”³¹⁰. Tuttavia, non tutti i soggetti citati dalla normativa, e destinatari delle tutele contro le ritorsioni, possono beneficiare dell’inversione dell’onere della prova: i facilitatori e le persone del

³⁰⁵ Tonelli R. (2024), *Op. cit.*, in Biblioteca “20 Maggio”, 2/2024, pp. 9 – 10.

³⁰⁶ Fossati C. (2024). *Op. cit.*, p. 77, in Daffra L., Fossati C., Pallini M., Panciroli L., Tofacchi F. (2024). *La disciplina del whistleblowing. Risvolti giuslavoristici, penalistici e protezione dei dati*. Giuffrè Francis Lefebvre. Milano.

³⁰⁷ Linee guida 2023 di ANAC, *Linee guida in materia di protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell’Unione e protezione delle persone che segnalano violazioni delle disposizioni normative nazionali*, delibera n. 311 del 12 luglio 2023, p. 35.

³⁰⁸ Cossu G., Valli L. (2023). *Op. cit.*, p. 182. Come affermato dagli autori, “l’intento ritorsivo dell’autore della misura adottata può dirsi esistente solo quando è possibile affermare che la ragione ultima e determinante che ha condotto all’adozione di tale misura nei confronti del whistleblower sia la volontà di “punirlo” per aver segnalato. È in relazione a tale segnalazione che va valutato l’intento ritorsivo in capo a colui che ha posto in essere l’atto o il comportamento considerato pregiudizievole”.

³⁰⁹ In merito, si riscontra un allargamento del campo di applicazione di tale meccanismo anche ai procedimenti amministrativi ed alle controversie stragiudiziali, laddove in precedenza erano contemplati soltanto i procedimenti giudiziari. Inoltre, come fatto notare da Magagnoli S. (2025). *Il ruolo della giurisprudenza nella definizione delle tutele del whistleblower*, p. 140, in Marinelli F., Tomassetti P. (a cura di). *Il diritto di whistleblowing. Una lettura lavoristica*, Giappichelli Editore. (2025), “il d.lgs. n. 24/2023 esplicita con maggiore precisione, rispetto a quanto fatto dalla l. n. 179/2017, la presunzione circa il nesso causale tra misura ritorsiva e denuncia”.

³¹⁰ Cossu G., Valli L. (2023). *Op. cit.*, p. 178.

medesimo contesto lavorativo che hanno un rapporto abituale e corrente col segnalante dovranno pertanto dimostrare di aver subito una ritorsione a causa della segnalazione a cui, a vario titolo, essi sono legati. Il divieto di ritorsioni “trova la sua concreta applicazione nella previsione di nullità di qualsiasi atto di natura ritorsiva, contenuta nell’art. 19 comma 3”³¹¹. In altri termini, ogni misura pregiudizievole adottata nei confronti del *whistleblower* è nulla; compete poi all’autorità giudiziaria competente adottare le misure necessarie ad “assicurare la tutela alla situazione giuridica azionata, ivi compresi il risarcimento del danno, la reintegrazione nel posto di lavoro, l’ordine di cessazione della condotta posta in essere in violazione del divieto di ritorsioni e la dichiarazione di nullità degli atti adottati”³¹². Anche nell’ambito della protezione dalle ritorsioni, un ruolo preminente è assegnato all’ANAC: l’Autorità è chiamata ad accertare il nesso tra segnalazione e ritorsione, a informare il Dipartimento della Funzione Pubblica (oppure l’Ispettorato Nazionale del Lavoro nel settore privato) e ad irrogare una sanzione amministrativa al soggetto che ha posto in essere la misura ritorsiva. Ai poteri sanzionatori dell’Autorità è dedicato l’art. 21 del Decreto. In conclusione, in merito al divieto di ritorsioni, dalla normativa si deduce da parte del legislatore una chiara “scelta di fornire, attraverso indicazioni maggiormente dettagliate ed un ampliamento della casistica, una tutela più efficace”³¹³. Sul punto, allo scopo di precisare ulteriormente il perimetro applicativo delle tutele, si reputa opportuno ricorrere alla giurisprudenza della Cassazione, seppur non direttamente riferita alla novellata normativa del 2023. Nella sentenza Cass. Civ., sez. lav., 31 marzo 2023, n. 9148, la Corte si è occupata del caso di un’infermiera sanzionata con una sospensione disciplinare per aver svolto, oltre al suo incarico in un ospedale pubblico, un servizio non autorizzato in una struttura privata. Avendo impugnato la sanzione disciplinare, “ritenuta ritorsiva ai sensi dell’articolo 54-*bis* del d.lgs. 165/2001 (*ratione temporis* applicabile)”³¹⁴, l’infermiera ha sostenuto che prima della sanzione aveva segnalato al datore di lavoro il compimento degli stessi atti da parte dei suoi colleghi, commessi in concorso con la medesima. La Cassazione ha stabilito che, sebbene da un lato la lavoratrice avesse agito in buona fede segnalando la condotta illecita

³¹¹ Fossati C. (2024). *Op. cit.*, p. 78, in Daffra L., Fossati C., Pallini M., Panciroli L., Tofacchi F. (2024). *La disciplina del whistleblowing. Risvolti giuslavoristici, penalistici e protezione dei dati*. Giuffrè Francis Lefebvre. Milano.

³¹² Cossu G., Valli L. (2023). *Op. cit.*, p. 179.

³¹³ Carloni E. (2023). *Op. cit.*, p. 341.

³¹⁴ Corrado A., Gargari B. (2023). *Il punto della giurisprudenza in tema di whistleblowing*, p. 161, in Donini V. M. (a cura di). (2023). *Whistleblowing e cultura dell’integrità: riflessioni di istituzioni e società civile per una nuova narrazione*. Scuola Nazionale dell’Amministrazione.

dei colleghi, tuttavia il suo comportamento non poteva ritenersi in linea con la disciplina del *whistleblowing* poiché quest'ultima “non costituisce un esimente per gli autonomi illeciti che [il segnalante], da solo o in concorso con altri responsabili, abbia commesso, potendosi al più valutare il ravvedimento operoso o la collaborazione al fine di consentire gli opportuni accertamenti nel contesto dell'apprezzamento, sotto il profilo soggettivo, della proporzionalità della sanzione da irrogarsi nei confronti del medesimo”³¹⁵. Passando in rassegna la più recente giurisprudenza in tema di ritorsioni, poi, si considera opportuno esaminare la sentenza del Tribunale di Bergamo del 6 novembre 2025, n. 951³¹⁶, che ha sancito il diritto al risarcimento del danno morale del whistleblower vittima di ritorsioni da parte del proprio datore di lavoro. La rilevanza di questa sentenza deriva dal fatto di essere una delle poche (insieme alla sentenza del Tribunale di Milano n. 1680/2025) ad aver dichiarato la nullità di atti posti in essere in modo ritorsivo nei confronti di dipendenti. Nel caso su cui è stato chiamato a decidere il Tribunale di Bergamo, in un contesto di una pubblica amministrazione una dipendente aveva subito ritorsioni per aver presentato regolari segnalazioni per illeciti avvenuti nell'organizzazione: tali ritorsioni “erano consistite in procedimenti disciplinari archiviati, in giudizi negativi per un anno su tre, in adibizione a mansioni peggiorative rispetto a quelle di diritto, nella consapevole tolleranza di comportamenti ingiuriosi ed indirizzati all'isolamento nell'ambiente di lavoro”³¹⁷. Il Tribunale ha pertanto dichiarato la nullità degli atti lesivi, non avendo l'amministrazione assolto all'onere della prova circa la giustificatezza delle sopraesposte condotte e l'estraneità delle stesse alle segnalazioni della lavoratrice; inoltre l'amministrazione è stata condannata al risarcimento dei danni “da sofferenza soggettiva interiore”.

Tra le principali novità introdotte dal Decreto spiccano poi le misure di sostegno a favore dei segnalanti, che si affiancano alle già esposte misure di protezione. Contenute all'art. 18, consistono in misure volte a garantire la formazione, informazione e assistenza dei *whistleblowers*: esse sono fornite da enti del Terzo Settore (il cui elenco è istituito presso ANAC) e si sostanziano in consulenze a titolo gratuito sulle modalità di segnalazione, sulla

³¹⁵ Cass. Civ., sez. lav., 31 marzo 2023, n. 9148, in *Giurisprudenza Italiana*, 8-9, pp. 1883 ss.

³¹⁶ Tribunale di Bergamo, sentenza 6 novembre 2025, n. 951, in *Bollettino Adapt* del 24 novembre 2025, disponibile al seguente link: <https://www.bollettinoadapt.it/tribunale-di-bergamo-6-novembre-2025-n-951-ha-diritto-al-risarcimento-del-danno-morale-il-dipendente-whistleblower-se-vittima-di-ritorsioni-da-parte-del-suo-datore-di-lavoro/>.

³¹⁷ Miscione M. (2025, 2 dicembre). *Whistleblower: prime e uniche sentenze di condanna*. Altalex - Wolters Kluwer. Disponibile su <https://www.altalex.com/documents/2025/12/02/whistleblower-prime-uniche-sentenze-condanna>.

protezione da ritorsioni e sui diritti della persona coinvolta. Come è stato rimarcato dalle Linee Guida ANAC, “si tratta di una forma di tutela in senso ampio in quanto in questo modo si tende a garantire sia il segnalante per la migliore effettuazione della segnalazione, anche al fine di proteggere al meglio la sua identità, sia il diritto di difesa della persona segnalata”³¹⁸. Viene così valorizzato il ruolo della società civile, e contemporaneamente si dà riconoscimento al proficuo lavoro portato avanti negli anni da alcune organizzazioni nel diffondere la conoscenza del *whistleblowing* e nell’auspicarne un più pieno utilizzo all’interno degli enti: tra queste organizzazioni si possono citare Transparency International Italia, che a partire dal 2009 ha promosso attività di *advocacy* e ricerca sull’istituto e che nel 2014 ha avviato il servizio di supporto ai segnalanti *ALAC – Allerta Anticorruzione* e Libera - Associazioni, nomi e numeri contro le mafie, la quale “con il servizio telefonico *Linea Libera*, assiste gratuitamente chi ha intenzione di segnalare casi di corruzione o denunciare reati di stampo mafioso, mettendo a disposizione esperti, avvocati e psicologi”³¹⁹. È indubbio che le misure di sostegno, introdotte nella disciplina italiana del *whistleblowing* dalla riforma del 2023, siano uno strumento utile per superare la notevole criticità costituita dalla mancanza di sufficiente conoscenza dell’istituto, nonché dell’esistenza di tali servizi aggiuntivi, presso la maggioranza dei dipendenti pubblici italiani³²⁰. Non mancano tuttavia notazioni critiche in merito alla genericità e scarsa specificazione delle misure di sostegno auspiccate: ad esempio, “contrariamente a quanto suggerito nella direttiva, nulla è previsto in ordine al sostegno psicologico per il segnalante, allo specifico supporto legale e a strumenti di carattere finanziario diretti a dare attuazione a tali misure”³²¹. Parimenti, è stato altrove³²²

³¹⁸ Linee guida 2023 di ANAC, *Linee guida in materia di protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell’Unione e protezione delle persone che segnalano violazioni delle disposizioni normative nazionali*, delibera n. 311 del 12 luglio 2023, p. 39.

³¹⁹ Donini V. M. (2024). *Il decreto legislativo 24/2023: reale innalzamento delle tutele del whistleblower oppure un’occasione mancata? Un’analisi critica e comparatistica*. Lavoro Diritti Europa, 3/2024, p. 9.

³²⁰ Donini V. M. (2024). *Ivi*, p. 10. L’autrice afferma come tale dato “è stato rilevato nella ricerca “Formare per trasformare: Amministrazione aperta e modelli formativi innovativi per una più efficace attuazione dell’istituto del *whistleblowing*”, realizzata dalla Scuola Nazionale dell’Amministrazione nell’ambito delle iniziative di *Open Government Partnership*, in attuazione del Quinto Piano d’Azione nazionale per il governo aperto. In particolare, alla domanda: “È a conoscenza dei servizi di assistenza, supporto e accompagnamento al *whistleblower* nella fase che precede la segnalazione messi a disposizione da alcune organizzazioni della società civile e/o più in generale di *advocacy* (per la tutela della comunità, dei cittadini e, specificamente, degli utenti)?” la maggioranza degli intervistati ha risposto negativamente”.

³²¹ Tonelli R. (2024), *Op. cit.*, in Biblioteca “20 Maggio”, 2/2024, p. 11.

³²² Si fa riferimento a Frascini G. (2023). *Il ruolo delle organizzazioni della società civile*, pp. 259 – 266, in Donini V. M. (a cura di). (2023). *Whistleblowing e cultura dell’integrità: riflessioni di istituzioni e*

criticata la scelta di escludere la partecipazione della società civile dai i lavori di trasposizione della Direttiva europea, soprattutto alla luce dell'impegno a lungo profuso da tante organizzazioni del Terzo settore negli anni precedenti all'approvazione del decreto. All'insieme delle tutele finora esaminate si devono aggiungere, in conclusione, le limitazioni della responsabilità per chi segnala o denuncia illeciti, rivelando specifiche categorie di informazioni destinate altrimenti a rimanere sconosciute. Aver lasciato questo argomento in coda alla trattazione del D. Lgs. 24/2023 non è stato casuale: esso rappresenta infatti il punto di approdo dell'intero lavoro di tesi, che è partito proprio dalla questione riguardante l'eventuale violazione di doveri connessi al rapporto di lavoro da parte del *whistleblower*. Si è ampiamente detto di come "l'attività di *reporting* può, infatti, entrare in contrasto con la più generale regola di fedeltà prevista dall'art. 2105 c.c."³²³ Si è anche spiegato come, nel corso degli anni, la giurisprudenza sia intervenuta, limitandone la portata e soprattutto ammettendone deroghe nei casi in cui fosse necessario un suo bilanciamento con l'esercizio di altri diritti del lavoratore, primo tra tutti il diritto di critica. È stato poi il legislatore a riconoscere, per la prima volta nel 2017 in modo espresso, la necessità di garantire "uno spazio di esenzione dalle varie possibili ipotesi di responsabilità in cui potrebbe incorrere"³²⁴ il segnalante nel momento in cui sceglie di far emergere gli illeciti. Se la "giusta causa di rivelazione" introdotta all'art. 3 della l. 179 ha consentito un più ragionevole bilanciamento tra interessi, sebbene con un limitato campo di applicazione, è con il Decreto del 2023 che "su indubitabile impulso della Direttiva UE 2019/1937, si estende ampiamente la portata del principio giustificazionista"³²⁵, e cioè si amplia la possibilità di individuare uno spazio di non punibilità per chi, segnalando, persegue l'interesse pubblico o quello all'integrità del proprio ente. La Direttiva eurounitaria, infatti, al paragrafo 2 dell'art. 21 afferma che

società civile per una nuova narrazione. Scuola Nazionale dell'Amministrazione.

³²³ Cantone R. (2025). *Le limitazioni della responsabilità*, p. 541, in Cantone R., Parisi N., Tambasco D. (a cura di). (2025). *WHISTLEBLOWING. Commento sistematico alla disciplina del d.lgs. n. 24/2023. Ambiti applicativi, governance, strumenti di segnalazione e protezione*. Giuffrè Francis Lefebvre.

³²⁴ Cantone R. (2025). *Ivi*, p. 542, in Cantone R., Parisi N., Tambasco D. (a cura di). (2025). *WHISTLEBLOWING. Commento sistematico alla disciplina del d.lgs. n. 24/2023. Ambiti applicativi, governance, strumenti di segnalazione e protezione*. Giuffrè Francis Lefebvre.

³²⁵ Deleonardis N. (2025). *Il whistleblower tra interessi e responsabilità nel D.lgs. n. 24/2023*, in *Il lavoro nella Giurisprudenza*, 1/2025, p. 22. L'autore precisa come, nel tempo, "il principio della giusta causa di diffondere - a determinate condizioni - le informazioni aziendali è diventato così un'esimente al dovere di fedeltà del lavoratore di cui all'art. 2105, comma 2, c.c., nella misura in cui nel bilanciamento degli interessi il legislatore ha rinsaldato la preminenza degli interessi pubblici rispetto a quelli privati se, e solo se, trattasi di condotte illecite lesive della collettività".

“qualora le persone effettuino una segnalazione o una divulgazione pubblica conformemente alla presente direttiva, non sono considerate responsabili di aver violato eventuali restrizioni alla divulgazione di informazioni né incorrono in alcun tipo di responsabilità in relazione a tale segnalazione o divulgazione pubblica, a condizione che avessero fondati motivi di ritenere che detta segnalazione o divulgazione pubblica fosse necessaria per rivelare una violazione ai sensi della presente direttiva”³²⁶. La stessa Direttiva, ai paragrafi successivi, raccomanda agli Stati membri la previsione di cause di non punibilità, ad esempio in relazione all’acquisizione delle informazioni segnalate avvenuta in modi non necessariamente leciti. A riprendere l’art. 21 della Direttiva è l’art. 20 del Decreto in questione, rubricato “limitazioni della responsabilità”, il quale al primo comma statuisce che non è punibile la persona che riveli, non solo informazioni in “violazione del segreto di cui agli articoli 326, 622 e 623 del codice penale e 2105 del codice civile”³²⁷ (come già precedentemente previsto), ma anche informazioni coperte dall’obbligo di segreto, relative alla protezione del diritto d’autore o che danneggiano la reputazione della persona coinvolta. Le condotte incluse nell’esonero della responsabilità risultano quindi di molto ampliate rispetto alla normativa del 2017. Tali condotte, normalmente illecite, non sono punibili al ricorrere di due requisiti: che vi siano motivi validi per ritenere che la rivelazione delle informazioni fosse necessaria ai fini della segnalazione, che la segnalazione sia avvenuta in conformità a quanto previsto dall’art. 16 (cioè nel rispetto delle condizioni per accedere alle tutele). Il primo dei due requisiti, l’indispensabilità della condotta avuta, costituisce una previsione “coerente con la logica del bilanciamento degli interessi tipica delle cause di giustificazione; la commissione di un illecito [...] è consentita purché sia strumentale per raggiungere un risultato reputato maggiormente meritevole di tutela, quale, nel caso di specie, l’esigenza di far emergere violazioni avvenute nel contesto lavorativo”³²⁸. Viene parimenti esclusa ogni ulteriore responsabilità, di natura civile o amministrativa; allo stesso tempo, in linea col dettato europeo, la persona segnalante non è responsabile “per

³²⁶ Parlamento Europeo e Consiglio dell’Unione Europea. (2019). *Direttiva (UE) 2019/1937 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 23 ottobre 2019 riguardante la protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell’Unione*, art. 21, par.2. Gazzetta Ufficiale dell’Unione Europea, L 305 del 26 novembre 2019. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX%3A32019L1937>

³²⁷ Cossu G., Valli L. (2023). *Op. cit.*, p. 179.

³²⁸ Cantone R. (2025). *Le limitazioni della responsabilità*, p. 554, in Cantone R., Parisi N., Tambasco D. (a cura di). (2025). *WHISTLEBLOWING. Commento sistematico alla disciplina del d.lgs. n. 24/2023. Ambiti applicativi, governance, strumenti di segnalazione e protezione*. Giuffrè Francis Lefebvre.

l'ottenimento delle informazioni sulle violazioni o per l'accesso alle stesse"³²⁹, fatte salve le ipotesi in cui tale acquisizione costituisca reato. L'estensione delle limitazioni di responsabilità anche a questi comportamenti ulteriori, e nello specifico a quelli antecedenti e prodromici alla segnalazione, risponde alla necessità di garantire una tutela completa ed estesa ai vari *step* in cui si può articolare l'attività del *whistleblower*, inclusi quelli di acquisizione delle informazioni o di mero accesso ad esse.

3.2. Il rapporto “*Raising the Floor: National Laws under the EU Whistleblower Directive*”: un recente quadro sulla situazione italiana

A conclusione del capitolo terzo, appare opportuno discutere brevemente un recente rapporto, pubblicato nell'aprile 2026, che traccia un quadro valutativo complessivo dello stato attuale dell'applicazione della Direttiva UE 2019/1937 all'interno dei vari Stati membri. È qui riportato, in particolare, il giudizio espresso dalle due organizzazioni internazionali autrici dello stesso in relazione al caso italiano, su cui si è voluto focalizzare l'attenzione in questo elaborato. Come è stato dettagliatamente analizzato nel rapporto “*Raising the Floor: National Laws under the EU Whistleblower Directive*” pubblicato dal Government Accountability Project e dal Whistleblowing International Network³³⁰, due tra le principali organizzazioni internazionali di advocacy e di studio del *whistleblowing*, nell'UE si è assistito negli ultimi anni a un progressivo avanzamento nella disciplina, seppur disomogeneo e in molti punti incompleto. Il rapporto si concentra sulle legislazioni dei 27 Stati membri e ne dà una valutazione rispetto a 20 standard di best-practice ricavati dalla Direttiva 2019/1937, dai diritti fondamentali europei e da consolidate norme internazionali³³¹. Tali standard riguardano, per esempio, l'ambito di applicazione, la

³²⁹ Fossati C. (2024). *Op. cit.*, p. 82, in Daffra L., Fossati C., Pallini M., Panciroli L., Tofacchi F. (2024). *La disciplina del whistleblowing. Risvolti giuslavoristici, penalistici e protezione dei dati*. Giuffrè Francis Lefebvre. Milano. Come affermato al quarto comma dell'art. 20, la responsabilità del whistleblower, però, non è esclusa per azioni non direttamente connesse alla segnalazione o non strettamente necessarie per rivelare la violazione.

³³⁰ La prima è un'organizzazione no-profit statunitense fondata nel 1977 che si occupa di proteggere e sostenere i *whistleblowers* attraverso assistenza legale e promozione di azioni legislative; la seconda è stata creata nel 2018 e riunisce numerose organizzazioni della società civile in più di venticinque paesi dedicate alla promozione di tale istituto.

³³¹ Devine T., Feinstein S., Banisar D., Myers A. (2026, 22 aprile). *Raising the Floor: National Laws under the EU Whistleblower Directive*. Government Accountability Project; Whistleblowing

protezione dell'identità e tutela contro le ritorsioni, la predisposizione di canali idonei, la disciplina dell'onere della prova: lo scopo di tale indagine valutativa è comprendere se nei paesi europei la tutela richiesta dalla Direttiva del 2019 esista solo su un piano formale o se la protezione dei segnalanti sia effettiva. Per quanto riguarda il caso italiano, il D. Lgs. 24/2023 viene reputato un “recepimento diretto ed esaustivo della direttiva, ma con un tallone d'Achille che potrebbe vanificarne i vantaggi”. Questo “tallone d'Achille”³³² consiste nella previsione all'art. 6, dedicato alle condizioni necessarie per poter effettuare la segnalazione esterna: laddove la Direttiva, pur accordando la propria preferenza per il canale interno, afferma il principio per cui dovrebbe esser garantita al segnalante la libertà di scegliere il canale più idoneo alla situazione e al contesto in cui si trova, la normativa nazionale subordina l'accesso diretto al canale esterno, con segnalazione all'ANAC, alle stesse condizioni di emergenza previste per la divulgazione pubblica. Questo significa che il segnalatore non ha una vera e propria libertà di scelta tra canale interno ed esterno: deve prima passare per il canale interno, salvo circostanze eccezionali. Come viene sostenuto nel report, nei casi di istituzioni in malafede, la normativa italiana convoglia le prove di illeciti verso canali controllati proprio da coloro che sono accusati di averli commessi. Ciò non sarebbe così rilevante se la legge rispecchiasse la libertà di scelta prevista dalla Direttiva, che consente di segnalare direttamente alle autorità esterne competenti. Tale punto del Decreto, quindi, non rispetta il pilastro fondamentale della direttiva: la libertà di scelta incondizionata tra la segnalazione diretta a canali interni o esterni. Altri due difetti sono poi individuati: secondo gli autori, essi potrebbero neutralizzare l'impatto innovativo delle restanti previsioni. Innanzitutto, il fatto che l'onere della prova a favore degli informatori non si applica ai facilitatori, ai colleghi associati, ai familiari o all'azienda in cui lavora l'informatore: ciò indebolirebbe gravemente la qualità dei loro diritti e potrebbe lasciare l'informatore in una situazione di maggiore isolamento. In secondo luogo, un altro vulnus sarebbe l'assenza di una reale previsione sul diritto all'assistenza legale, limitandosi la norma a fornire assistenza senza rappresentanza legale o copertura dei costi.

International Network. Come sintetizzato nelle prime pagine del rapporto, “lo studio rileva che, sebbene la direttiva sia riuscita a colmare le lacune legislative, permangono notevoli disparità in termini di completezza, coerenza e applicabilità della tutela. La principale lacuna in materia di conformità riguarda la capacità dei quadri giuridici di garantire che i *whistleblowers* possano effettuare segnalazioni in tutta sicurezza solo a destinatari designati, prevalere realisticamente nei procedimenti per ritorsioni e ottenere il pieno risarcimento in caso di danno.”

³³² Così viene definito nelle conclusioni dell’“Italy Country Report”, contenuto nel sopracitato rapporto.

CONCLUSIONI

Dopo aver condotto una dettagliata analisi sull'istituto del *whistleblowing* nell'ordinamento italiano, si possono formulare alcune considerazioni conclusive, alla luce di quanto scritto. La base di partenza di tale elaborato, come è stato ripetuto nel corso del testo, è stato il fondamento giuridico dell'azione del lavoratore segnalante: si è ritenuto, prima di passare alla normativa di riferimento, di dover partire dall'art. 2105 c.c. e quindi dall'obbligo di fedeltà, obbligo che ha attraversato nel corso dei decenni un percorso evolutivo ad opera della giurisprudenza. Tale azione giurisprudenziale ha reso sempre più evidenti i limiti che esso deve incontrare, in particolare al fine di essere bilanciato con i diritti di critica e di denuncia del lavoratore: l'orientamento alla tutela di un interesse sovra-individuale è stato considerato prevalente rispetto all'interesse del datore di lavoro a mantenere riservate determinate informazioni. Partendo da questa essenziale premessa, si è avuto modo di sviluppare la lenta ma costante spinta a introdurre anche nel nostro contesto una disciplina specifica, volta a dar forma a un diritto/dovere del prestatore di lavoro a ripristinare la legalità e a farsi promotore dell'integrità della propria organizzazione lavorativa. La rassegna dei principali strumenti internazionali, sollecitazioni cruciali per indurre un ordinamento restio a introdurre simili istituti a modificare i propri orientamenti, ha consentito di comprendere la duplice concezione del *whistleblowing*, riverberatasi poi anche nelle normative italiane che si sono succedute: da un lato quale leva per far emergere fenomeni corruttivi e illeciti all'interno delle organizzazioni (prima) pubbliche e (poi) private, dall'altro quale inviolabile diritto del cittadino ancor prima che del lavoratore, estrinsecazione del diritto alla libertà di espressione. La tensione tra questi due concetti, con un'evoluzione costante (soprattutto a livello europeo) dal primo verso il secondo, ha rappresentato un filo conduttore anche nelle scelte legislative interne, a partire dalla legge Severino, fino alla riforma del 2017 ed infine al Decreto del 2023. Alla luce della dettagliata disamina svolta in relazione a ciascuno di questi tre testi normativi, e volendo fornire una riflessione conclusiva in merito, emerge come la disciplina del *whistleblowing*, pur avendo trovato la propria genesi nella legislazione anticorruzione e nel tentativo di far emergere fenomeni di *maladministration*, abbia progressivamente assunto una fisionomia autonoma e distinta, avendo adesso una propria

ratio indipendente dal fine anti corruttivo in senso stretto, maggiormente tesa a riconoscere il segnalante quale titolare di un diritto fondamentale, il diritto al *whistleblowing*. Con particolare riguardo al pubblico impiego, poi, se da un lato occorre rilevare come il rafforzamento dell'apparato di tutele, ad opera delle normative via via più organiche, abbia prodotto effetti concreti sul piano delle segnalazioni effettivamente pervenute alle autorità competenti (con un notevole incremento del numero di segnalazioni all'ANAC nel corso degli anni), va precisato come, accanto all'apparato normativo, sarà necessaria un'azione sistematica sul piano della cultura organizzativa, della formazione del personale e della promozione di un clima di fiducia all'interno delle organizzazioni, tale da rendere la segnalazione un atto percepito come lecito e doveroso e non come azione delatoria avente conseguenze pregiudizievoli per chi la compie. Infine, un ultimo appunto concerne il compito della giurisprudenza: risulta chiaro come la strada intrapresa dal legislatore nazionale sembri andare nella direzione auspicata a livello europeo, cioè verso la delineazione di una disciplina attenta agli interessi dei lavoratori segnalanti e volta a contemperare le esigenze di protezione. Spetterà alla giurisprudenza un compito determinante, chiamata a conservare quell'interpretazione estensiva richiamata a tutela dei lavoratori, al fine di rendere questo istituto uno strumento di tutela effettivo, capace di promuovere il valore della legalità negli ambienti di lavoro.

Bibliografia.

- Avio A. (2018). *Diritto di critica e obblighi di riservatezza*, in *Lavoro e diritto*, Rivista trimestrale 1/2018, pp. 221-233.
- Bascelli M. (2013). *L. 190/2012 (c.d. Legge anticorruzione): il primo approccio del legislatore italiano ai whistleblowing schemes*, in *La responsabilità amministrativa della società e degli enti*, 2/2013, pp. 35-44
- Bologna C. (2020). *La libertà di espressione dei funzionari*. Bologna, Bononia University Press, pp. 121-129.
- Bombardelli M., Franca S. (a cura di). (2025). *La disciplina del whistleblowing e il trattamento dei dati personali*. Quaderni della Facoltà di Giurisprudenza, Università di Trento.
- Boscati A. (2020). *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*. Giuffrè Francis Lefebvre, Milano, 2020.
- Bova C. (2018). *La tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti fra indicazioni sovranazionali e disciplina interna*, in *Democrazia e Sicurezza - Democracy and Security Review*, anno VIII, n. 1/2018, p. 121.
- Busuito E., Porcaro M. E., Silverio A. (2023). *La nuova disciplina del whistleblowing*. UTET Giuridica.
- Cantone R. (2020). *Il dipendente pubblico che segnala illeciti. Un primo bilancio sulla riforma del 2017*. Sistema Penale, 2020.

- Cantone R. (2025). *Il whistleblower anonimo: una novità passata (quasi) inosservata della normativa di recepimento della direttiva eurounitaria*. *Sistema Penale*, 2/2025, pp. 23 - 39.
- Cantone R., Parisi N., Tambasco D. (a cura di). (2025). *WHISTLEBLOWING. Commento sistematico alla disciplina del d.lgs. n. 24/2023. Ambiti applicativi, governance, strumenti di segnalazione e protezione*. Giuffrè Francis Lefebvre.
- Carinci M. T. (2018). *Diritto di satira e obbligo di fedeltà del lavoratore*. In *Diritti lavori mercati*, 2/2018, pp. 387-395.
- Carloni E. (2023). *Cambiamenti di prospettiva. Riforma del whistleblowing e trasformazioni dell'anticorruzione*, in *Munus*, 2023, fascicolo n.2, pp. 319- 348.
- Coppola F. (2018). *Il whistleblowing: la "scommessa etica" dell'anticorruzione*, in *Diritto Penale e Processo*, 4/2018, pp. 475 ss.
- Corso S. M. (2016). *La via italiana al whistleblowing tra obbligo di fedeltà e "diritto alla legalità"*. In *Variazioni su Temi di Diritto del Lavoro*, 1/2016.
- Corso S. M. (2020). *Segnalazione di illeciti e organizzazioni di lavoro: pubblico e privato nella disciplina del Whistleblowing*. Giappichelli Editore. Torino.
- Cossu G., Valli L. (2023). *Il whistleblowing: dalla Direttiva 1937/2019 al Decreto Legislativo 24/2023*. *Federalismi.it*, n. 19/2023, pp. 155-185
- Daffra L., Fossati C., Pallini M., Panciroli L., Tofacchi F. (2024). *La disciplina del whistleblowing. Risvolti giuslavoristici, penalistici e protezione dei dati*. Giuffrè Francis Lefebvre. Milano.
- Davies Z., Van Waeyenberge A. (2025). *Strengthening Integrity: Whistleblower Protection as a Pillar of Ethical Governance in the EU*. In *The Law and Governance of the EU Public Ethics System - An Institutional Perspective*. Palgrave Macmillan.

- Deleonardis N. (2025). *Il whistleblower tra interessi e responsabilità nel D.lgs. n. 24/2023*. In *Il lavoro nella Giurisprudenza*, 1/2025, pp. 17–27.
- Devine T., Feinstein S., Banisar D., Myers A. (2026, 22 April). *Raising the Floor: National Laws under the EU Whistleblower Directive*. Government Accountability Project; Whistleblowing International Network.
- Donini V. M. (2024). *Il decreto legislativo 24/2023: reale innalzamento delle tutele del whistleblower oppure un'occasione mancata? Un'analisi critica e comparatistica*. *Lavoro Diritti Europa*, 3/2024
- Donini V. M. (2024). *La simbiosi tra accountability e whistleblowing nel quadro del governo aperto: un'analisi delle dinamiche e delle interazioni*, *Federalismi.it*, n. 16/2024, pp. 221-249.
- Donini V. M. (a cura di). (2023). *Whistleblowing e cultura dell'integrità: riflessioni di istituzioni e società civile per una nuova narrazione*. Scuola Nazionale dell'Amministrazione.
- Donini V. M. (2021) *La tutela del whistleblower tra resistenze culturali e criticità operative*. *Rivista penale, Diritto e procedura*, n. 4/2021, pp. 760-777.
- Fiata E. (2017). *La tutela del whistleblower nel pubblico impiego dopo la legge n. 179 del 2017*, *Il lavoro nelle Pubbliche Amministrazioni*, 1/2018
- Fiorillo L. (2009). *Obblighi del lavoratore*. In *Digesto delle discipline privatistiche sezione commerciale* (pp. 1-44). UTET.
- Galetta D., Provenzano P. (2019). *La disciplina italiana del whistleblowing come strumento di prevenzione della corruzione dell'illegalità nella pubblica amministrazione: luci e (soprattutto) ombre*. CERIDAP, Dipartimento di Scienze giuridiche “C. Beccaria”, Milano.

- Gargano G. (2016). *La “cultura del whistleblower quale strumento di emersione dei profili decisionali della pubblica amministrazione*, Federalismi.it, n. 1/2016, 13 gennaio 2016.
- Giovarruscio P. (2020) *Il whistleblowing nella pubblica amministrazione: considerazioni su un istituto in cammino*, Cammino Diritto, 11, pp. 1-18.
- Hava Charlotte Lan Yurttagül (2021), *Whistleblower Protection by the Council of Europe, the European Court of Human Rights and the European Union*. Springer Cham.
- Magri M. (2019, 2 ottobre). *Il whistleblowing nella prospettiva di una disciplina europea armonizzata: la legge n.179 del 2017 sarà (a breve) da riscrivere?*. Federalismi.it, n. 18/2019.
- Manna M., Raffaele F. (2025). *Il whistleblowing europeo e italiano nel panorama comparato: un “invito” al private enforcement senza l’incentivo dei meccanismi di reward*, DPCE online, 4/2025, pp. 1779-1804.
- Marinelli F., Tomassetti P. (a cura di). *Il diritto di whistleblowing. Una lettura lavoristica*, Giappichelli Editore. (2025).
- Martone M. (2018). *La repressione della corruzione e la tutela del whistleblower alla luce della L. 30 novembre 2017, n. 179*, In ADL. Argomenti di Diritto del Lavoro, 1/2018, pp. 61-78.
- Masiero A. F. (2020). *La disciplina del whistleblowing alla luce della direttiva 2019/1937/UE. Tra prevenzione dei fenomeni corruttivi e tutela del denunciante*. Archivio Penale 2020, n. 2.
- Miscione M. (2025, 2 dicembre). *Whistleblower: prime e uniche sentenze di condanna*. Altalex - Wolters Kluwer. Disponibile su <https://www.altalex.com/documents/2025/12/02/whistleblower-prime-uniche-sentenze-condanna>

- Nicolosi M. (2007). *L'obbligo di fedeltà del prestatore di lavoro subordinato tra dottrina e giurisprudenza*. Il Lavoro nella Giurisprudenza 4/2007, pp. 334-342.
- OECD. (2016). *Committing to Effective Whistleblower Protection*, OECD Publishing, Paris.
- Papa V. (2019). *Contrasto alla maladministration e segnalazione di irregolarità: il whistleblowing e la (ri)conversione etica dei dipendenti pubblici*, WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona" Collective Volumes - 8/2019, pp. 223-260.
- Parisi N. (2020). *La funzione del whistleblowing nel diritto internazionale ed europeo*. Lavoro Diritti Europa, 2/2020.
- Parisi P. (2024). *Dubbi amletici sui canali di segnalazione interna di whistleblowing*, Rivista scientifica trimestrale di diritto amministrativo - www.amministrativamente.com, 4/2024, pp. 1844 - 1869.
- Pascucci F. (2019). *Il whistleblowing*. Diritti Lavori Mercati, 3/2019, pp. 575-605.
- Riccio A. (2018). *La tutela del lavoratore che segnala illeciti dopo la l. n. 179 del 2017. Una prima lettura giuslavoristica*, in Amministrazione in cammino. 26 marzo 2018.
- Ripepi A. (2025). *Whistleblowing e diritto di critica: un rapporto complesso*. Rivista Labor. Il lavoro nel diritto, Pacini Giuridica.
- Rugani A. (2018). *I profili penali del whistleblowing alla luce della L. 30 novembre 2017, n. 179*, in Legislazione penale, 2018.
- Russo M. (2024). *Normativa anticorruzione e rapporto di lavoro pubblico: una storia antica e sempre nuova*, in Ales E., Esposito M. (a cura di), *Trent'anni di riforme del lavoro pubblico attraverso lo sguardo della giovane dottrina*. Quaderno della Rivista Diritti Lavori Mercati, 17.

- Salazar P. (2017). *Segnalazione di illeciti nella PA tra obbligo di fedeltà e diritto di critica*, in *Il Lavoro nella giurisprudenza*, 6/2017, pp. 579-586.
- Savini I. A., Vetrò F. (2020). *Whistleblowing e meritevolezza: la tutela del segnalante e del segnalato nei settori pubblico e privato*. *Sistema* 231, n. 1/ novembre 2020, pp. 86-116.
- Sitzia A. (2019). *La protezione del “whistleblower” nel settore privato: la legge 179 del 2017 nella prospettiva europea*. In *Lavoro Diritti Europa*, 2/2019.
- Tambasco D. (2025). *Il diritto di denuncia nel rapporto di lavoro: un’occasione per l’effettiva partecipazione dei lavoratori all’organizzazione politica, economica e sociale del Paese*. *Rivista Labor. Il lavoro nel diritto*, Pacini Giuridica.
- Tea A. (2017). *La tutela per chi segnala illeciti e irregolarità nel rapporto di lavoro*. *Diritto & Pratica del Lavoro*, 46/2017, pp. 2805-2807.
- Tenore V. (2019). *La libertà di pensiero tra riconoscimento costituzionale e limiti impliciti ed espliciti: i limiti normativi e giurisprudenziali per giornalisti, dipendenti pubblici e privati nei social media*. In *Lavoro Diritti Europa*, 2/2019.
- Tomassetti P. (2024). *Il diritto di whistleblowing come leva di capability*. In *Trasformazioni, valori e regole del lavoro. Scritti per Riccardo Del Punta. Volume III*. Firenze University Press, pp. 1093- 1113.
- Tomassi L. (2024). *Il rapporto tra diritto alla riservatezza del segnalante e diritto di difesa del segnalato nella disciplina del whistleblowing*, *Rivista di Diritto ed Economia dei Comuni*, n. 2/2024, pp. 99-112.
- Tonelli R. (2024), *Tutela dei lavoratori e ruolo delle organizzazioni sindacali nella disciplina del whistleblowing di cui al D.lgs. n. 24/2023*, in *Biblioteca “20 Maggio”*, 2/2024, pp. 2-24.

- Tuccari F. F. (2020). *Il whistleblowing tra intelligenza della corruzione e conoscenza della mal(amministrazione)*. Rivista giuridica AmbienteDiritto.it, anno XX, fascicolo 4/2020.
- Turrin M. (2023). *Il diritto di critica del dirigente pubblico*. In *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni* 2/2023, pp. 415-433.
- Valente L., Ghera E. (2021). *Sulla riforma degli obblighi di segreto contenuta nella legge sul whistleblowing*. In *Rivista Italiana di Diritto del Lavoro*. 3/2021, pp. 245-258.
- Valenti V. (2016), *Il diritto di critica del lavoratore: tra obbligo di fedeltà e «dovere» di verità*. In *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, 2016, II, pp. 502-514.
- Vigliotti G. I. (2021). *La divulgazione di illeciti aziendali tra diritto di critica e diritto di denuncia*. In *Massimario di Giurisprudenza del Lavoro*, 4/2021.
- Vitaletti M. (2020). *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.
- Vitaletti M. (2019). *Il lavoratore “segnalante” nell’impresa privata. Il perimetro della tutela del “whistleblower”*. In *Diritto delle relazioni industriali*, 2/2019, pp. 492-512.
- Transparency International Italia (4 febbraio 2026). *COMMENTO LINEE GUIDA ANAC SUL WHISTLEBLOWING. Approfondimento sui canali interni ed esterni di segnalazione*, disponibile sul sito dell’organizzazione <https://www.transparency.it/informati/pubblicazioni/commento-linee-guida-anac-whistleblowing>