

# Le misure di sostegno del Whistleblower. Un'esperienza comparata a partire dal sistema italiano

Nicoletta Parisi e Domenico Tambasco

## 1. Le difficoltà di radicamento di un istituto controverso

L'ordinamento italiano si è di recente dotato di una nuova disciplina – un vero e proprio codice – in tema di protezione della persona che segnala a partire dall'ente pubblico o privato con il quale abbia un rapporto di lavoro: l'istituto in questione è comunemente noto come *whistleblowing*<sup>1</sup>.

L'impulso normativo all'Italia, come agli altri ventisei Stati dell'Unione europea, è stato impresso da una direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio, la direttiva 2019/1937, recepita nel nostro ordinamento con il decreto legislativo 24/2023. Aspetto, questo, che ha correttamente portato la dottrina a definirlo un istituto giuridico «di importazione»<sup>2</sup>.

Il quadro normativo che la riforma ci propone è complesso. Non ci si vuole attardare sugli aspetti più squisitamente tecnici che porterebbero l'indagine, per esempio, sul terreno del confronto fra la disciplina europea e quella nazionale, alla ricerca di convergenze e divergenze. Qui si vuole dar conto di come esse tentino di radicare una cultura dell'accompagnamento della persona che si determina a far emergere condotte di illegalità, in funzione di promozione dell'integrità tanto pubblica quanto dell'ente privato di appartenenza.

La suaccennata complessità è certamente dovuta ai tanti (tendenzialmente anche confliggenti) interessi implicati nella gestione della segnalazione: quello del segnalante, che fa prevalere il proprio «pacchetto» valoriale sul vincolo di lealtà che lo lega all'ambiente di lavoro; quello delle persone segnalate, che potrebbero essere coinvolte magari senza ragione nella segnalazione; quello dell'ente che vuole preservare, insieme alla propria integrità, anche la propria reputazione.

Depone in questa direzione anche la giovane età di questo strumento e dunque la conseguente scarsa consuetudine con le corrette modalità di

applicazione di un istituto importato da culture giuridiche diverse dalla nostra.

Concorre poi anche infine l'asperità nell'adeguarsi a una normativa che, per indirizzarsi a ventisette ordinamenti nazionali, utilizza formule ed espressioni talvolta difficili da tradurre in norma interna.

58 La prassi giurisprudenziale<sup>3</sup> ci restituisce tutte le difficoltà in cui si dibatte l'applicazione di norme che talvolta presentano anche aspetti di oscurità o di criticità e che comunque anche se chiare sembrano essere scritte per soli esperti di diritto: in molte pronunce di rigetto delle domande svolte dai whistleblowers, infatti, vi è spesso alla base un'errata redazione delle segnalazioni di illeciti endo-aziendali (perché, ad esempio, relative a controversie individuali di lavoro, quali il *mobbing*, lo *straining*, il demansionamento, il superlavoro, etc.) o uno scorretto utilizzo dei relativi canali (è il caso tipico della diffusione attraverso i mass media o i *social network* di denunce di illeciti, con modalità «non continenti» se non addirittura diffamatorie).

D'altro canto, il whistleblower è viceversa una persona alla quale non si chiede di possedere competenze giuridiche sofisticate; egli dovrebbe poter godere di un dispositivo semplice che lo aiuti a determinarsi a segnalare o a escludere questa via per far emergere informazioni che egli considera rilevanti ai fini di conservare l'integrità del proprio ambiente di lavoro.

Ancora, nel descrivere l'assetto giuridico di questo istituto, occorre aver presente la profonda differenza fra *law in the books* e *law in action*<sup>4</sup>: le norme dovrebbero funzionare secondo il registro previsto dal Legislatore, ma è possibile che esse subiscano una torsione a motivo della reazione che esse determinano nel contesto sociale al quale si indirizzano. Anche in questo caso, un chiaro esempio è rappresentato dalla costante disapplicazione, da parte della giurisprudenza di merito, del meccanismo dell'inversione dell'onere probatorio in materia di condotte ritorsive. Orientamento, questo, che ha probabilmente le proprie radici nell'inveterato attaccamento di una parte della magistratura del lavoro a categorie giuridiche definite, da un grande giurista del Novecento, come «mitologie giuridiche della modernità»<sup>5</sup>.

È addirittura banale ricordare che le norme si inverano non perché approvate e pubblicate sul giornale ufficiale di uno Stato o di un'Organizzazione internazionale, ma perché la prassi quotidiana ne permette il radicamento e la concreta loro applicazione.

Chi ha consuetudine con l'istituto per averlo utilizzato o per averlo dovuto gestire nell'ambito della propria attività professionale non può non aver maturato un giudizio sulla complessità dell'istituto.

## 2. La funzione promozionale del diritto

Ciò è particolarmente vero per un istituto come questo che, quando ha fatto ingresso nel nostro ordinamento, andava anche in contraddizione con un tessuto valoriale molto distante.

Al proposito come già da altri autorevolmente sostenuto, la legge, e dunque anche le procedure che essa mette in campo, possono rivelarsi un potente mezzo per avviare un approccio culturale diverso da quello accolto: dunque la nuova disciplina sul whistleblowing potrebbe operare in questa direzione.

Ma un nuovo e profondamente differente assetto giuridico ha bisogno di incentivi per riuscire a radicarsi avviando un approccio culturale nella società, in cui centrale sia la consapevolezza del nuovo valore da accettare da parte delle autorità pubbliche<sup>6</sup> in grado anche di farlo accettare a cittadini ed enti privati<sup>7</sup>. A proposito del tema che qui interessa, l'obiettivo dovrebbe essere quello di far penetrare nella coscienza collettiva la convinzione che il contrasto alla illegalità sia «vantaggioso» o quantomeno non «dannoso», anche quando implica l'impegno individuale.

Tale consapevolezza non può che maturare dalla conoscenza della gravità dei danni che comporta un livello di illegalità alto e pervasivo, in grado di arrecare danni non solo economici, ma soprattutto sociali e politici, in quanto suscettibile di rompere il rapporto di fiducia fra persone e istituzioni di governo posto a fondamento di un ordinamento di impronta costituzionale. Un approccio culturale, insomma, tramite il quale siano percepibili i «costi» delle condotte illegali, tanto nel pubblico che nel privato, e vi sia la consapevolezza della portata riprovevole delle condotte implicate<sup>8</sup>.

Ecco allora che nell'attuale assetto giuridico in materia di whistleblowing centrale risulta essere il complesso delle norme che danno vita a uno statuto di protezione e sostegno della persona che segnala: uno statuto che la incentivi a informare sulle violazioni delle quali venga a conoscenza.

Il sistema giuridico, sotto questo profilo, può quindi avere due differenti approcci, rispettivamente di tipo «premiante» (allorché vengano riconosciuti, come nell'ordinamento statunitense, compensi in denaro a favore del segnalante parametrati al vantaggio economico guadagnato dalla collettività o altre utilità quali promozioni o riconoscimenti di natura reputazionale) o di tipo «assistenziale» (che si configura quando al whistleblower viene riconosciuto un supporto di tipo informativo, consulenziale o economico, in questo caso limitato alla mera compensazione dei costi sostenuti, ad esempio, per l'assistenza legale o medica)<sup>9</sup>.

Da questo punto di vista la scelta dell'ordinamento italiano, recependo l'impulso derivante dalla normativa eurounitaria, è stata quella di optare per misure di natura assistenziale, definite quali «misure di sostegno» nell'omonimo art. 18 del d.lgs. 24/2023. Misure, è il caso di sottolineare, totalmente assenti nella previgente disciplina delineata tanto dalla originaria L. 190/2012 quanto dalla L. 179/2017.

Nel ventaglio degli strumenti per dare effettività alla tutela che la direttiva europea e la conseguente disciplina italiana riconoscono al whistleblower, vi sono concrete misure di sostegno operanti sia in sede giudiziale che in sede extragiudiziale. Di queste seconde qui ci si vuole occupare.

60

### **3. Le misure di sostegno extragiudiziali obbligatorie nella direttiva europea e nella legislazione italiana**

La direttiva dell'Unione europea dedica al tema l'articolo 20, declinato in tre diversi commi; il decreto legislativo vi si adegua – come si dirà solo parzialmente – con l'art. 18.

In primo luogo, secondo un'interpretazione conforme al dettato della direttiva europea, a tutte le persone che oltre al segnalante rientrano nell'ambito soggettivo di applicazione della disciplina sul whistleblowing (ovvero i facilitatori, i familiari, i colleghi e le stesse persone giuridiche per cui lavorano, che hanno rapporti di collaborazione o di cui siano proprietari i segnalanti) deve essere consentito l'accesso a misure di sostegno, che la direttiva elenca in via esemplificativa e non esaustiva e che riguardano le attività di informazione, assistenza e consulenza, la cui fruizione è da assicurare «facilmente», esaustivamente, a titolo gratuito e con competenza. Queste attività riguardano le modalità di segnalazione; i mezzi di ricorso stabiliti a protezione da misure ritorsive; i diritti della persona coinvolta nella procedura.

Molto importante e segno di discontinuità rispetto al passato, in particolare, appare l'esplicito riferimento «*ai diritti della persona coinvolta nella procedura*», che sembrerebbe estendere il novero dei soggetti beneficiari dei diritti informativi e di assistenza anche alle persone menzionate nella segnalazione presentata dal whistleblower. Espressione ampia, quella utilizzata tanto dal legislatore comunitario (art. 20) quanto da quello domestico (art. 18), con cui si intendono indicare sia la persona a cui vengono imputate le violazioni, sia i colleghi e i soggetti giuridici con cui lavora o collabora il segnalato, tutti accomunati dall'incombente lesione della reputazione professionale e personale.

Il perimetro del supporto previsto è molto ampio, potendo abbracciare anzitutto la fase dell'informazione e assistenza pre-segnalazione, quando il potenziale whistleblower stia ancora considerando l'ipotesi di presentare una segnalazione di illeciti. È una fase cruciale, in cui si intersecano non solo delicati aspetti di tipo psicologico (quali il naturale e comprensibile timore del possibile segnalante di essere destinatario di prevedibili rappresaglie lavorative), ma anche altrettanto importanti aspetti di tipo operativo, concernenti il perimetro della tutela approntata dall'ordinamento (che, come abbiamo visto, non copre le doglianze di natura meramente individuale).

Il sostegno si estende anche al momento successivo alla decisione del lavoratore o della lavoratrice di diventare whistleblower, allargandosi alla fase di gestione della segnalazione, attraverso, ad esempio, la consulenza e l'assistenza diretta sulle modalità di redazione, sulle norme del modello organizzativo interno e del Codice etico da citare, sugli organi interni da interpellare, e così via.

Da ultimo, il sostegno interseca anche l'eventuale (e ultima) fase di protezione dalle ritorsioni, che attiene all'aspetto più propriamente giurisdizionale di assistenza all'impugnazione e al contrasto delle misure ritorsive e pregiudizievoli inerenti al rapporto lavorativo, attraverso la presentazione delle specifiche domande giudiziali dinanzi al competente giudice del lavoro.

Lo Stato membro, anche sotto questo profilo, deve dunque garantire che venga assicurata un'assistenza efficace da parte di qualsivoglia autorità nazionale implicata nella protezione del whistleblower da misure ritorsive, dovendo essere in particolar modo assicurate modalità e condizioni di accesso al patrocinio (tanto civile che penale) a spese dello Stato, anche nelle ipotesi di procedimento civile transfrontaliero.

Misure di sostegno analoghe sono conosciute anche dall'ordinamento internazionale: è il caso, per fare solo un esempio, della Convenzione dell'Organizzazione internazionale del lavoro (OIL) n. 190/2019, autorizzata alla ratifica dall'Italia con legge n. 4 del 15 gennaio 2021, che attraverso l'art. 10, lett. b, iv), obbliga gli Stati membri ad adottare «misure di sostegno legale, sociale, medico e amministrativo a favore dei querelanti e delle vittime» di violenze e molestie nei luoghi di lavoro: misure che sono poi dettagliate nella Raccomandazione n. 206/2019 della stessa Organizzazione, che fa riferimento al reinserimento delle vittime nel mercato del lavoro, al servizio di ascolto telefonico 24 ore al giorno, a servizi di emergenza, a centri per la gestione della crisi nonché ad unità di polizia specializzate con formazione specifica al supporto delle vittime (art. 16).

La normativa italiana si adegua al dettato europeo riproducendone pedissequamente le previsioni (salvo quanto si dirà più avanti sulle misure facoltative, non recepite dal legislatore nazionale), che tuttavia devono considerarsi integrate dalle misure e dagli interventi di sostegno previsti in via generale dalla disciplina di diritto comune. In particolare, a quest'ultimo titolo devono essere considerate le possibilità:

- dell'intervento *ad adiuvandum* di terzi a sostegno del segnalante o dei soggetti che abbiano promosso un'azione giudiziale contro gli atti ritorsivi (art. 106 del Codice di procedura civile);

62

- di accesso per il segnalante e per i soggetti terzi al patrocinio a spese dello Stato a prescindere dai limiti reddituali, nel caso in cui essi siano vittime di ritorsioni che si traducano in atti persecutori (art. 612-*bis* del Codice penale).

C'è da aggiungere che la prassi negli altri Stati membri che hanno provveduto al recepimento non è del tutto in linea con le richieste della direttiva, sostanziosamente spesso in un adempimento meramente formalistico, consistente nel solo elenco di «fredde» informazioni senza che a ciò si accompagni un efficace sostegno attivo<sup>10</sup>. Infatti, secondo il giudizio della Commissione europea espresso nel Rapporto adottato nel mese di luglio 2024: «Alcuni Stati membri non garantiscono l'accesso alla consulenza individuale, ma impongono solo che siano rese disponibili informazioni in un sito web. Diverse leggi di recepimento non garantiscono un'assistenza efficace da parte delle autorità competenti. Diversi Stati membri non includono riferimenti alla legislazione applicabile in materia di patrocinio a spese dello Stato, creando in tal modo una situazione di incertezza del diritto»<sup>11</sup>.

#### **4. Il coinvolgimento del Terzo Settore nell'attuazione delle misure di sostegno**

La direttiva suggerisce agli Stati di provvedere a erogare le misure di sostegno attraverso vuoi centri di informazione preposti, vuoi un'unica autorità amministrativa indipendente chiaramente identificata.

Mutuando il modello introdotto dalla legislazione antidiscriminatoria<sup>12</sup>, il decreto legislativo italiano (nello stesso art. 18) disciplina l'istituzione di un apposito elenco degli enti del Terzo Settore che forniscono sostegno alle persone segnalanti. La caratteristica di indipendenza richiesta dalla norma europea a vantaggio dell'autorità preposta a questa funzione di sostegno ha indirizzato il Legislatore italiano verso una scelta

per certi versi obbligata: quella di conferire ad ANAC la responsabilità in materia. L'Autorità deve adempiere alla tenuta di un registro contenente «l'elenco degli enti del Terzo Settore che forniscono [*rectius*: che siano in grado di fornire] alle persone segnalanti misure di sostegno».

L'elenco istituito presso ANAC ricomprende gli «enti del Terzo Settore che ne hanno chiesto e ottenuto l'iscrizione. Essa è aperta agli enti «diversi dalle imprese sociali incluse le cooperative sociali, [che] esercitano in via esclusiva o principale una o più attività di interesse generale per il perseguimento, senza scopo di lucro, di finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale» (art. 5.1 d. lgs. 117/2017, cd. Codice del Terzo Settore).

Sempre la medesima disposizione del decreto precisa quali attività rivestono interesse generale, identificando due settori: i) quello relativo alla promozione della cultura della legalità, della pace tra i popoli, della non violenza e della difesa non armata; ii) quello che attiene alla promozione e tutela dei diritti umani, civili, sociali e politici, nonché dei diritti dei consumatori e degli utenti delle attività di interesse generale, promozione delle pari opportunità e delle iniziative di aiuto reciproco.

L'elenco è istituito e reso pubblico sul sito di ANAC<sup>13</sup>: esso comprende sia associazioni, cooperative ed enti con una consolidata esperienza nella gestione di informazioni ad essi inoltrate in funzione di valutare se e come procedere alla segnalazione di whistleblowing, alla denuncia o alla divulgazione pubblica, sia altri soggetti di ben più recente costituzione.

All'iscrizione nel registro fa seguito la necessaria stipulazione di un'apposita convenzione con ANAC: una interpretazione non solo letterale della disposizione depone nel senso che all'Autorità Nazionale Anticorruzione incombe la responsabilità di valutare le singole iscrizioni e solo dopo tale valutazione potrà essere stipulata la convenzione.

L'assetto messo in campo dal decreto è di un certo rilievo.

Anzitutto esso può essere messo in correlazione anche con il divieto fatto al segnalante di rinunciare ai propri diritti e alle tutele disposte per legge, anche tramite accordi transattivi (art. 22): l'attività informativa svolta dagli enti del Terzo Settore dovrà farsi carico anche di questo versante, allo scopo di sensibilizzare il segnalante sul fatto che il rimedio della nullità *tout court* di tutti gli eventuali atti abdicativi successivi alla segnalazione, non lo esporrà al rischio di vedersi costretto a dover «*dismettere alcuni diritti - in costanza del rapporto di lavoro o anche prima dell'instaurazione dello stesso o successivamente allo scioglimento del rapporto - con il solo scopo di salvaguardare o ottenere l'occupazione*»<sup>14</sup>.

In secondo luogo, nella misura in cui l’Autorità Nazionale Anticorruzione si affidi ad enti competenti e già esperti nell’affrontare le difficili problematiche che si pongono a fronte delle aspettative e delle concrete esigenze del segnalante, l’assetto contribuirà ad innalzare la consapevolezza di quest’ultimo circa le difficoltà alle quali egli è destinato ad andare incontro, a scegliere la procedura più adatta al caso concreto, ad aumentare il grado di chiarezza nell’esposizione delle informazioni che si vogliono condividere, a ridurre i casi di inammissibilità della segnalazione introdotta per errori nella sua stesura: in una parola, esso contribuirà a rendere più effettiva l’azione del whistleblower.

64

Anche in altri ordinamenti europei – e ben prima del recepimento della direttiva – questa via di sostegno del segnalante era stata sperimentata con un buon grado di successo.

Si segnala la prassi maturata in virtù dell’attività svolta dalla IAW (*Integrity at Work Initiative* irlandese), una rete di circa venticinque enti che lavora a contatto con *Transparency Legal Advice Center di T.I.-Ireland*<sup>15</sup> per offrire assistenza legale al whistleblower, sulla base del *Protected Disclosures Act (2014)*<sup>16</sup>.

Anche *La Maison des Lanceurs d’allert* costituita in Francia<sup>17</sup> si presenta come interessante: si tratta di una rete di una trentina di enti privati che – senza alcuna previsione normativa in materia – offre varie misure di sostegno al segnalante.

Analogamente accade nei Paesi Bassi con la legge che istituisce la «casa del whistleblower», nella quale sono offerte anche misure di sostegno e di consulenza sia legale che psicologica<sup>18</sup>.

## **5. Le misure di sostegno facoltativamente previste dalla direttiva: la prassi internazionale e nazionale italiana e straniera**

La direttiva europea contempla la facoltà di ciascuno Stato membro di predisporre misure di sostegno finanziario e psicologico per le sole persone che segnalano. In particolare, il considerando n. 99 della direttiva europea di cui stiamo trattando sottolinea come l’assistenza economica nei procedimenti giudiziari civili e penali in cui potrebbe trovarsi coinvolto il whistleblower e, più in generale, «*il sostegno a chi si trova in gravi difficoltà finanziarie potrebbero essere determinanti, in alcuni casi, per l’applicazione efficace dei loro diritti alla protezione*».

Come anticipato in precedenza, il legislatore italiano ha optato per non utilizzare la facoltà da essa prevista di accordare una tutela più alta rispetto allo *standard* minimo stabilito da essa stessa.

A proposito del sostegno finanziario, nell'ordinamento italiano una proposta di accoglimento di questa prospettiva era emersa nel quadro dei lavori della «Commissione Garofoli»<sup>19</sup>, per essere poi cancellata nei lavori che portarono all'adozione della Legge n. 190/2012: opzione confermata anche dalla Legge n. 179/2017, e già accolta per l'ambito privato dal d. lgs. 231/2001<sup>20</sup>.

Dunque, l'assetto attuale non innova da questa prospettiva<sup>21</sup>, manifestandosi al contrario estremamente «conservatore», a differenza – come si dirà immediatamente – di altri ordinamenti in cui è stato previsto il sostegno finanziario a determinate condizioni, ad esempio nel caso di grave deterioramento della situazione finanziaria della persona segnalante<sup>22</sup>.

Si tratta di uno snodo fondamentale della disciplina in materia di whistleblowing che, per ciò che concerne l'ordinamento italiano, integra un rilevante vuoto di effettività, come evidenziato anche da recenti inchieste giornalistiche<sup>23</sup>.

Il tema dell'effettività porta inoltre a riprendere il filo della riflessione che ha aperto questo contributo, relativa all'approccio incentivante che meriterebbero norme di difficile accoglimento nel contesto sociale al quale si indirizzano.

Nel caso si tratterebbe di valutare l'utilità di incentivi (posti dalla legge *ex ante* ovvero previsti *ex post*, al compimento di una certa condotta) atti a controbilanciare lo stigma culturale e i pregiudizi anche (ma non solo) economici che il segnalante subisce direttamente o indirettamente a motivo dell'aver segnalato. Al proposito, secondo l'autorevole dottrina richiamata, si è fatto ricorso alla cosiddetta sanzione positiva, ovvero a un «meccanismo» indirizzato a «promuovere il compimento di atti socialmente desiderabili», utilizzando due «espedienti»: «la risposta favorevole al comportamento una volta compiuto [...], attraverso il favoreggiamento del comportamento quando è ancora da compiere»<sup>24</sup>.

Come appare evidente, l'assetto adottato dal nostro Legislatore manifesta un approccio di tipo meramente compensativo, facendo leva, oltre che su altre misure di protezione di natura eminentemente «processuale» (inversione dell'onere della prova, tutela cautelare speciale, nullità delle misure ritorsive, reintegrazione «forte»), sull'unico vantaggio economico derivante dal diritto al risarcimento dei danni (nella modesta misura liquidata nella prassi giudiziale<sup>25</sup>), al contrario non raccogliendo lo spunto circa una «retribuzione» di tipo finanziario suggerito dalla direttiva europea.

Questo secondo approccio – definito premiale<sup>26</sup> - consiste nell'attribuzione appunto di un «premio» in denaro a chi informi a fini di far emergere e reprimere condotte di illegalità.

La prassi in materia è assai varia<sup>27</sup>, a cominciare da quella statunitense: è noto che ai sensi del 2011 *Dodd-Frank Act*, se le informazioni ricevute dal segnalante sono originali e rilevanti e se ad esse consegue un'azione che comporta sanzioni di almeno 1 milione di dollari, al whistleblower spetta un premio che va dal 10 al 30% della somma che l'amministrazione pubblica incamera<sup>28</sup>.

66 In altri ordinamenti giuridici la prassi va orientandosi verso l'accogli-  
mento di un sistema misto, compensativo e premiale insieme. Si consideri per esempio l'assetto stabilito nel Regno Unito di Gran Bretagna: il 1998 *Public Interest Disclosure Act* stabilisce che il whistleblower può ricevere un «*uncapped award*» anche in funzione di risarcimento dei danni subiti sulla base della decisione dell'*Employment Tribunal*. Nell'ordinamento canadese la persona che subisce una discriminazione a motivo della segnalazione può introdurre un «*complaint*» all'*Integrity Commission* (Sect. 738 Criminal Code); in aggiunta il *Public Servant Disclosure Protection Act* stabilisce che colui che segnala può ottenere una somma pari al compenso che gli sarebbe dovuto dal datore di lavoro, oltre a una compensazione per le spese sostenute e le perdite (anche di opportunità) subite. Sono al momento allo studio riforme del sistema anche per rafforzare la tutela della persona che segnala a fronte dell'inefficacia delle misure ad oggi previste, anche tramite la costituzione di un'autorità indipendente dedicate e l'introduzione di forme di «ricompensa» al whistleblower<sup>29</sup>.

Anche il sistema adottato nella Corea del Sud si presenta come misto: il *Public Interest Whistleblower Act* accorda premi in denaro e una compensazione finanziaria per le spese sostenute e per le perdite di opportunità.

Il 2013 *Public Interest Disclosure Act* australiano stabilisce che il whistleblower non dovrà pagare le spese legali sostenute in conseguenza di azioni discriminatorie (c.d. *reprisal*) se non abbia agito con dolo.

Fra i Paesi membri dell'Unione europea si segnala la legislazione slovacca<sup>30</sup>: essa prevede che l'Ufficio per la protezione del whistleblower possa, a determinate condizioni, avvisare il segnalante/denunciante - che abbia informato accompagnando la propria segnalazione con apposita richiesta - che potrebbe godere di una retribuzione fino a cinquanta volte il salario minimo. L'ipotesi ricorre quando si versi in una situazione oggetto di un procedimento penale, sia stata presentata una mozione per giungere a un patteggiamento, sia stata approvata una transazione, o il procedimento penale sia stato sospeso; ovvero quando si versi in una

situazione di un illecito amministrativo oggetto di un procedimento amministrativo. Nello stabilire se accedere alla richiesta di ricompensa, l'Ufficio deve tener conto del grado di merito del segnalante/denunciante nell'accertare la condotta di grave disvalore, nell'identificare l'autore del reato, del suo mancato profitto e dell'entità del bene protetto.

Pure nell'ordinamento della Lituania è previsto un regime premiale. La normativa di recepimento della direttiva europea sul whistleblowing<sup>31</sup> dispone in questo senso; essa è rafforzata da quanto si dispone in tema di contrasto alla corruzione, il cui Servizio investigativo speciale può corrispondere somme in denaro a chi fornisce informazioni preziose che aiutano a rilevare o prevenire un crimine di corruzione, purché la persona non sia sospettata o testimone diretta del caso in questione. L'ammontare di una ricompensa dipende dall'importanza e dalla concretezza dell'informazione.

67

Come si deduce facilmente, gli Stati membri dell'Unione europea, nel recepire la direttiva europea, sono stati parchi sulla dimensione premiale<sup>32</sup>; peraltro anche la prassi precedente al recepimento dell'atto europeo era assai scarna, come emerge da uno studio predisposto dall'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economici del 2014<sup>33</sup>. E comunque quella attualmente percorsa dai pochi Stati membri dell'Unione è una dimensione premiale che utilizza livelli modesti di remunerazione, tali da non costituire la motivazione primaria della persona a segnalazione<sup>34</sup>.

### *5.1 Il (mancato) recepimento nell'ordinamento italiano delle misure facoltative di sostegno. Qualche considerazione conclusiva in argomento.*

Le differenze culturali e le profonde diversità giuridiche fra ordinamento italiano e ordinamento statunitense hanno dunque suggerito al legislatore domestico di non importare il modello premiale d'oltre-atlantico, ritenuto non praticabile per la logica opportunistica ad esso sottesa. Si reputa – non a torto – che l'adempimento di una condotta dovuta (quale è quella del rispetto della legge) non merita un premio; e tuttavia occorre anche chiedersi se segnalare una condotta illecita (ovvero un rischio che essa si riproduca) non sia qualcosa di più rispetto al mero rispetto delle regole, e che proprio per lo stigma sociale che comporta meriti una ricompensa<sup>35</sup>

Tuttavia, il Legislatore nazionale avrebbe potuto dar vita ad un assetto che, ispirandosi alla prospettiva premiale, non utilizzasse le dinamiche proprie del sistema statunitense. Per essere più chiari: i vantaggi della

premieria non possono essere sottovalutati, svolgendo una funzione generale di promozione dell'istituto. La premieria, tuttavia, non si esaurisce in misure di portata esclusivamente economico-finanziaria.

Si vuole far riferimento, in particolare, alla possibilità di incentivi reputazionali (quali promozioni, menzioni etc.), soluzione peraltro già emersa nel corso del 2017 in Parlamento, nel quadro delle audizioni informali dell'Autorità Nazionale Anticorruzione nel corso del dibattito sul progetto di legge, che sarebbe poi diventato la Legge n. 179/2017.

68

Ci si sarebbe potuti indirizzare verso l'adozione di forme di riconoscimento sociale, pubbliche, suscettibili di avere ricadute positive sulla carriera del dipendente così da premiarlo indirettamente, innalzando la sua reputazione per essersi esposto in prima persona a vantaggio di un bene collettivo, ovvero sia l'integrità dell'ente di appartenenza e del contesto in cui egli lavora<sup>36</sup>.

Nel dibattito dottrinale odierno, oltre a questa via, si prefigura una diversa e complementare soluzione. Mentre nel sistema statunitense il whistleblower è alleato delle pubbliche istituzioni contro l'ente al quale appartiene, nell'ordinamento italiano sarebbe necessario valorizzare la naturale «alleanza» che dovrebbe essere stretta tra la persona che segnala e il suo ente di appartenenza: il whistleblower dovrebbe essere valorizzato da ogni ente che amministri una segnalazione perché è uno strumento di controllo per così dire «di primo livello», interno all'ente, collaborando, grazie alle informazioni che ha, con i vertici di esso per mantenere l'ambiente di lavoro integro, contribuendo a che l'ente stesso adotti iniziative di *compliance*<sup>37</sup>. È una risorsa che, di fatto, manifesta la propria «fedeltà» all'ente di appartenenza segnalandone all'interno le disfunzioni.

Sempre in quest'ottica, il premio potrebbe essere attribuito anche allo stesso ente pubblico o privato oggetto di segnalazione, nel caso in cui «*abbia saputo rilevare e rispondere in modo adeguato alle segnalazioni di condotte illecite al suo interno, ciò per garantire che effettivamente il whistleblowing possa sempre più connotarsi come uno strumento di controllo interno all'ente, in grado di contribuire ad una gestione preventiva dei comportamenti devianti*»<sup>38</sup>. Premio che, in concreto, potrebbe tradursi anche in un'attenuazione della responsabilità civile o penale dell'ente per il fatto illecito o delittuoso, in questo modo consentendo di suggellare un vero e proprio «*pactum legalitatis*» tra il dipendente segnalante e l'ente collaborante.

Il Legislatore italiano del 2023, da questo punto di vista, ha perso l'opportunità di segnare un vero e proprio «ribaltamento di senso», che l'adozione della logica premiale avrebbe invece consentito: il whistleblower non

è né un delatore né una «gola profonda»; è bensì un soggetto che merita il riconoscimento della collettività per aver manifestato, al massimo grado, la propria fedeltà nei confronti proprio della collettività di appartenenza.

L'auspicio di chi scrive, dunque, è che tale opportunità possa essere colta quando si tornerà a riflettere su alcuni nodi interpretativi e applicativi delle norme contenute nel decreto legislativo 24/2023, magari anche nell'occasione del necessario contraddittorio che si instaurerà con la Commissione europea chiamata a vigilare sul corretto adempimento della direttiva 2019/1937, nonché sul suo buon funzionamento (art. 27.3): in questo quadro, essa sarà chiamata a suggerire tanto al Legislatore europeo che a quelli nazionali una correzione della disciplina in senso migliorativo.

Il Legislatore domestico, dunque, dovrebbe approfittare dell'intervallo di tempo che ci separa da questo confronto per riflettere anche – ma non solo – sui vantaggi di un sistema di «premiabilità reputazionale» a favore del whistleblower.

## Note

<sup>1</sup> Sul *whistleblowing* nell'ordinamento italiano, senza pretesa di esaustività, si citano: V.M. DONINI (a cura di), *Whistleblowing e cultura dell'integrità*, SNA, Roma 2023; A. DELLA BELLA, S. ZORZETTO (a cura di), *Whistleblowing e prevenzione dell'illegalità*, Giuffrè Lefebvre, Milano 2020; S.M. CORSO, *Segnalazione di illeciti e organizzazione di lavoro*, Torino, Giappichelli, 2020; P. PIZZUTI, *Whistleblowing e rapporto di lavoro*, Giappichelli, Torino 2019; V.A. BELSITO, *Il whistleblowing. Tutele e rischi per il soffiatore*, Cacucci Editore, Bari 2013; G. FRASCHINI, N. PARISI, D. RINOLDI, *Il whistleblowing. Nuovo strumento di lotta alla corruzione*, Bonanno, Acireale 2011; A. RODOLFI, *Whistleblowing 2.0. Le "soffiate" tra opportunità di community etiche e problematiche giuridiche*, in «Cyberspazio e diritto», n. 3, 2011; R. LATTANZI, *Prime riflessioni sul c.d. whistleblowing: un modello da replicare "ad occhi chiusi"?*, in «Rivista italiana di diritto del lavoro», XXIX, 2, 2010; G. FRASCHINI, N. PARISI, D. RINOLDI, *Protezione delle vedette civiche: il ruolo del whistleblowing in Italia*, Transparency International Italia, 2009; M. BASCELLI, *Possibile ruolo dei whistleblowing schemes nel contesto della corporate e della control governance. Profili di compatibilità con l'ordinamento italiano e, in particolare, con la disciplina in materia di protezione dei dati personali*, in «Rivista 231», 2008; sulla nuova disciplina del decreto attuativo, si veda D. TAMBASCO (a cura di), *La nuova disciplina del whistleblowing dopo il d.lgs. n. 24/2023*, Giuffrè Lefebvre, Milano 2023; L. DAFFRA, C. FOSSATI, M. PALLINI, L. PANCIROLI, F. TOFACCHI (a cura di), *La disciplina del whistleblowing*, Giuffrè Francis Lefebvre, Milano 2024, p. 75 e ss.; R. TORINO, E.M. TRIPODI (a cura di),

*Il whistleblowing. Guida al d.lgs. 10 marzo 2023, n. 24*, Pacini, Pisa 2023; S. BRANDES (a cura di), *Compliance. Esg, Data Protection e GDPR, Whistleblowing*, 231, Gruppo 24Ore, Milano 2024.

<sup>2</sup> Cfr. F. MARINELLI, *Whistleblowing e mobbing: un connubio possibile nel pubblico impiego*, in «Il Lavoro nelle pubbliche amministrazioni», n. 4, 2023, p. 674.

<sup>3</sup> P. PARISI, *Il whistleblowing nella giurisprudenza di merito*, in Transparency International, *Whistleblowing 2021*, Milano, 2022, 30 ss.; A. CORRADO E B. GARGARI, *Il punto della giurisprudenza in tema di whistleblowing*, in V. M. DONINI (a cura di), *Cultura dell'integrità: riflessioni di istituzioni e società civile per una nuova narrazione*, Roma, 2023, <https://sna.gov.it/home/attivita/comunita-di-pratica/comunita-di-pratica-per-rpct/in-evidenza-rpct/>, p. 137 ss.; Transparency International, *Whistleblowing 2023*, Milano, 2024, p. 49 ss.

70

<sup>4</sup> J.-L. HALPERIN, *Law in Books and Law in Action: The Problem of the Legal Change*, in «Maine Law Review», vol. 64/1, 2011, p. 46 ss.

<sup>5</sup> P. GROSSI, *Mitologie giuridiche della modernità*, Giuffrè, Milano 2007.

<sup>6</sup> Esempio delle congenite resistenze incontrate dall'istituto anche all'interno della magistratura del lavoro è, a tal proposito, una pronuncia del Tribunale di Avezzano, sezione lavoro, 8 agosto 2021, in cui il giudice di merito, nel far riferimento alla infondatezza della segnalazione del *whistleblower*, afferma che “*In sintesi, la delazione del lavoratore deve avere quanto meno una parvenza di fondatezza ed essere continente*”. Affermazione che, nel conferire al segnalante lo stigma del “delatore”, evidenzia una chiara riserva mentale del giudizio, ancorato ancora alla categoria codicistica dell'obbligo di fedeltà (art. 2105 c.c.).

<sup>7</sup> Sulla funzione promozionale del diritto v. N. BOBBIO, *Dalla struttura alla funzione. Nuovi studi di teoria generale del diritto*, Laterza, Roma, 1977.

<sup>8</sup> V. G. DE VERGOTTINI, *Una road map contro la corruzione (An Anti-Corruption Road Map)*, e G. SPANGHER, *Il “contrasto” alla corruzione nell'orizzonte della politica criminale*, in «Corruzione contro Costituzione-Percorsi costituzionali», Padova, 2012, rispettivamente pp. 2 e 44.

<sup>9</sup> Sull'intera questione applicata all'istituto del *whistleblowing* si rinvia a S. ZORZETTO, *Costi e benefici del whistleblowing: questioni di policy e premiali*, in A. DELLA BELLA, S. ZORZETTO (a cura di), *Whistleblowing e prevenzione dell'illegalità*, Milano, 2020, p. 457 ss.

<sup>10</sup> Sul rischio che l'attuazione letterale della disposizione italiana sulle misure di sostegno (art.18 d.lgs. 24/2023) possa sostanzialmente escludersi in “*un elenco di fredde informazioni su come correttamente procedere per comunicare l'illecito e sulle tutele di cui dispone*”, si veda F. D'AMORA, I. ULETTO, *La tutela del segnalante*, in R. TORINO, E.M. TRIPODI (a cura di), *Il whistleblowing*, Pacini, Pisa 2023, p. 200.

<sup>11</sup> Commissione europea, *Relazione sull'attuazione e sull'applicazione della direttiva (UE) 2019/1937 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2019, riguardante la protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell'Unione*, 3 luglio 2024, COM(2024) 269, par. 3.4.2.

<sup>12</sup> Si veda, in particolare, l'art. 6 del d.lgs. 9 luglio 2003, n. 215 che introduce il registro delle associazioni e degli enti che svolgono attività nel campo della lotta alle discriminazioni per motivi di razza e origine etnica.

<sup>13</sup> Si rimanda alla pagina web Whistleblowing - [www.anticorruzione.it](http://www.anticorruzione.it).

<sup>14</sup> *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*, adottate con delibera del Consiglio dell'Autorità Nazionale Anticorruzione n. 311 del 12 luglio 2023,, p. 50.

<sup>15</sup> <https://integrityatwork.ie/>.

<sup>16</sup> <https://www.irishstatutebook.ie/eli/2014/act/14/enacted/en/html>.

<sup>17</sup> <https://mlalerte.org/qui-sommes-nous/>.

<sup>18</sup> *Dutch Whistleblower Act*, 1.3.2016.

<sup>19</sup> Si veda il testo dell'art. 4-*bis* contenuto nel documento che riporta le proposte di emendamenti al disegno di legge A.C. 4434, allegato a Commissione per lo studio e l'elaborazione di proposte in tema di trasparenza e prevenzione della corruzione nella pubblica amministrazione, *Prime riflessioni e proposte emendative*, in [http://www.rivistacorteconti.it/export/sites/rivistaweb/RepositoryPdf/RivistaCartacea/2012/rivista\\_1/rivistacdc\\_1\\_2\\_2012\\_07\\_06\\_documentazione.pdf](http://www.rivistacorteconti.it/export/sites/rivistaweb/RepositoryPdf/RivistaCartacea/2012/rivista_1/rivistacdc_1_2_2012_07_06_documentazione.pdf).

<sup>20</sup> Su punto si veda s. ZORZETTO, *Costi e benefici del whistleblowing: cit.*; G. Forti, *Il crimine dei colletti bianchi come dislocazione dei confini normativi. "Doppio standard" e "doppio vincolo" nella decisione di delinquere di blow the whistle*, in A. ALESSANDRI (a cura di), *Impresa e giustizia penale. Tra passato e futuro, Atti del convegno*, Milano, 14-15 marzo 2008, Milano, 2009, p. 173 ss.

<sup>21</sup> Per il comparto privato si veda G. GRASSO, A. RIPEPI, *Il whistleblowing: un istituto in evoluzione nel disegno (dai tratti incerti) del legislatore*, in «Giurisprudenza penale web», 7-8/2023. Un regime di premialità è normato – a vantaggio del collaboratore di giustizia – dall'art. 58-*ter* della legge n. 354/1975 sull'ordinamento penitenziario, dalla legge n. 6/2018 e dall'art. 8 d.l. n. 152/1991.

<sup>22</sup> Commissione europea, *Relazione sull'attuazione e sull'applicazione della direttiva (UE) 2019/1937 cit.*, p. 8.

<sup>23</sup> Si rimanda, in particolare, all'inchiesta di T. MACKINSON, *Eroi o reietti? Whistleblower, 9 volte su 10 pagano loro*, in «Il Fatto Quotidiano», 18 giugno 2024, in cui sono stati intervistati venti *whistleblower* che, nella quasi totalità dei casi, hanno dichiarato di aver dovuto sostenere personalmente gli ingenti costi delle numerose procedure giudiziarie in cui erano stati coinvolti a seguito delle segnalazioni di illeciti.

<sup>24</sup> N. BOBBIO, *Dalla struttura alla funzione*, cit., rispettivamente pp. 7 e 28-29.

<sup>25</sup> Si fa riferimento, in particolare, alle evidenze di un recente studio promosso da OIL sulla giurisprudenza del lavoro in materia di violenze e molestie sul lavoro, che ha accertato come le medie risarcitorie siano caratterizzate da una "tendenza verso il basso" ricompresa nella "forbice" tra 25.244 e 28.240 euro, essendo altresì connotate dal danno biologico quale principale fattore utilizzato dai giudici per la liquidazione del danno, cfr. D. TAMBASCO, *Violenza e molestie nel mondo del lavoro, Un'analisi della giurisprudenza del lavoro*, OIL, Roma, 2022, p. 10 ss.

<sup>26</sup> Per tutti si veda s. ZORZETTO, *Costi e benefici del whistleblowing*, p. 457 ss.

<sup>27</sup> Per una comparazione si veda U. TURKSEN, *Whistle-blower protection in the EU: critical analysis of challenges and future prospects*, in A. DELLA BELLA, S. ZORZETTO (a cura di), *Whistleblowing*, cit., p. 41 ss.

<sup>28</sup> Per dare qualche numero sul fenomeno: nel periodo 2010-2020, 4,8 miliardi di dollari sono stati incassati dall'amministrazione federale, a fronte di 1 miliardo di dollari erogato a favore di 207 *whistleblowers* (I dati sono tratti da <https://valori.it/sec-premi-whistleblower/>) più di recente si veda S.M. KOHN, *The Rules for Whistleblowers: A Handbook for Doing What's Right Paperback*, Lyon Press, 2023..

<sup>29</sup> Sul processo di riforma del sistema inglese si veda per tutti l'approfondito studio di V.M. DONINI, *Il Public Interest Disclosure Act alla prova del tempo. Ipotesi di riforma nel diritto inglese per rafforzare la protezione dei whistleblower*, in «*amministrativamente*», n. 2/2024, specific. parr. 4 e 5.

<sup>30</sup> <https://www.slov-lex.sk/ezbierky/pravne-predpisy/SK/ZZ/2023/189/20230901.html>.

<sup>31</sup> <https://www.riskcompliance.it/news/cittadinanza-e-whistleblowing-la-lituania-raddoppia-i-premi-per-gli-informatori/>

<sup>32</sup> Lo stato di attuazione della direttiva europea e i rinvii alle normative nazionali sono reperibili nel sito [www.whistleblowingmonitor.eu](http://www.whistleblowingmonitor.eu).

<sup>33</sup> OECD, *Legal Protection of Whistleblower in OECD Member Countries*, Paris, 2014.

<sup>34</sup> Concorda con questa valutazione V.M. DONINI, *Il decreto legislativo 24/2023: reale innalzamento delle tutele del whistleblower oppure un'occasione mancata? Un'analisi critica e comparatistica*, in *LavoroDirittiEuropa*, n. 3/2025, pp. 15-17.

<sup>35</sup> Sul punto si rinvia alle chiare e stimolanti riflessioni di E. CEVA e M. BOCCHIOLO, *Is Whistleblowing a Duty?*, Polity Press, Cambridge 2019; *adde v. M. DONINI, Il decreto legislativo 24/2023*, cit. Sul fatto che l'approccio all'analisi costi/benefici quando si versa nella materia del whistleblower è assai originale perché non basato su calcoli economici, matematici o statistici, assumendo le analisi «perlopiù il carattere di riflessioni e valutazioni dei pro e contro, degli aspetti positivi e negativi (...)» si veda S. ZORZETTO, *Costi e benefici del whistleblowing*, cit., p. 461.

<sup>36</sup> Sulla distinzione in generale fra leggi premiali e leggi incentivanti o promozionali (e sulle caratteristiche di queste ultime) si rinvia alle interessanti valutazioni di F. RIGANO, *Le leggi promozionali nella giurisprudenza costituzionale*, in *Giur. it.*, 1999, p. 1 ss.

<sup>37</sup> Si vedano le considerazioni di A. DELLA BELLA, nella relazione all'evento *Officina del diritto. La nuova disciplina del whistleblowing fra Italia e Unione europea*, Università Cattolica S.C., Milano, 24 ottobre 2023 (registrazione operata da Radio Radicale).

<sup>38</sup> A. DELLA BELLA *Il whistleblowing nell'ordinamento italiano: quadro attuale e prospettive per il prossimo futuro*, in A. DELLA BELLA, S. ZORZETTO (a cura di), *Whistleblowing e prevenzione dell'illegalità*, cit. p. 183.