

# **DIRETTIVA EUROPEA SUL WHISTLEBLOWING 1937/2019**

---

Analisi e raccomandazioni di Transparency International Italia

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.

**[www.transparency.it](http://www.transparency.it)**

Questa pubblicazione è stata finanziata da OSIFE - Open Society Initiative for Europe che ringraziamo per il supporto.

Le opinioni espresse in questa pubblicazione sono solo degli autori.

Autore: Giorgio Frascini  
Si ringrazia l'Avv. Alessio Ubaldi per il contributo.

Editor: Paola Dottor  
Editor grafico: Daniela Casula



Salvo dove diversamente indicato, questo lavoro è concesso in licenza CC BY-ND 4.0. Citazioni consentite.

In caso di richieste di approfondimenti o chiarimenti, contattare Giorgio Frascini all'indirizzo:  
[gfrascini@transparency.it](mailto:gfrascini@transparency.it).



**TRANSPARENCY  
INTERNATIONAL  
ITALIA**

Associazione contro la corruzione

# INDICE

---

CAPO I - AMBITO DI APPLICAZIONE, DEFINIZIONI E CONDIZIONI DI PROTEZIONE	6
ARTICOLO 1 Scopo	6
ARTICOLO 2 Ambito di applicazione	7
ARTICOLO 3 Relazione con altri atti dell'Unione e con le disposizioni nazionali	9
ARTICOLO 4 Ambito di applicazione personale	11
ARTICOLO 5 Definizioni	13
ARTICOLO 6 Condizioni per la protezione delle persone segnalanti	15
CAPO II - SEGNALAZIONE INTERNA E SEGUITO	17
ARTICOLO 7 Segnalazione attraverso canali di segnalazione interni	17
ARTICOLO 8 Obbligo di istituire canali di segnalazione interni	18
ARTICOLO 9 Procedure per la segnalazione interna e relativo seguito	21
CAPO III - SEGNALAZIONE ESTERNA E RELATIVO SEGUITO	23
ARTICOLO 10 Segnalazione attraverso canali di segnalazione esterni	23
ARTICOLO 11 Obbligo di istituire canali di segnalazione esterna e di seguito alle segnalazioni	24
ARTICOLO 12 Progettazione dei canali di segnalazione esterna	26
ARTICOLO 13 Informazioni sul ricevimento delle segnalazioni e relativo seguito	28
ARTICOLO 14 Riesame delle procedure da parte delle autorità competenti	30
CAPO IV - DIVULGAZIONI PUBBLICHE	31
ARTICOLO 15 Divulgazioni pubbliche	31
CAPO V - DISPOSIZIONI APPLICABILI ALLE SEGNALAZIONI INTERNE ED ESTERNE	33
ARTICOLO 16 Obbligo di riservatezza	33
ARTICOLO 17 Trattamento dei dati personali	35
ARTICOLO 18 Conservazione della documentazione inerente alle segnalazioni	36
CAPO VI - MISURE DI PROTEZIONE	38
ARTICOLO 19 Divieto di ritorsione	38
ARTICOLO 20 Misure di sostegno	40
ARTICOLO 21 Misure di protezione dalle ritorsioni	42
ARTICOLO 22 Misure per la protezione delle persone coinvolte	45
ARTICOLO 23 Sanzioni	46
ARTICOLO 24 Divieto di rinuncia ai diritti e ai mezzi di ricorso	48
CAPO VII - DISPOSIZIONI FINALI	49
ARTICOLO 25 Trattamento più favorevole e clausola di non regressione	49
ARTICOLO 26 Recepimento e periodo transitorio	50
ARTICOLO 27 Relazioni, valutazione e revisione	51
ARTICOLO 28 Entrata in vigore	53
ARTICOLO 29 Destinatari	54

# INTRODUZIONE

---

Il presente contributo si basa sull'esperienza pluriennale di Transparency International Italia in materia di *whistleblowing*. In particolare, le considerazioni presentate nascono dal lavoro che in questi anni abbiamo portato avanti in diversi ambiti, dall'assistenza diretta ai *whistleblower*, alla predisposizione di procedure di segnalazione per enti pubblici e privati, dall'attività di advocacy nazionale per promuovere l'approvazione della Legge n.179/2017, a quella internazionale per l'adozione della Direttiva europea n. 2019/1937 (qui oggetto di analisi).

La Direttiva europea 2019/1937, come noto, presenta aspetti di indubbia apertura e potenziamento del sistema di tutela del segnalante, anche nell'ottica di promuovere una tutela del segnalante minima e condivisa, su scala comunitaria.

Tuttavia, il suo recepimento nell'ordinamento italiano, a margine degli spazi di discrezionalità che il provvedimento europeo - per sua natura - riconosce al singolo Stato membro, deve tenere conto di due fattori: da una parte, l'attuale disciplina in materia, caratterizzata da frammentarietà e diversificazione (ad esempio non vi è equiparazione, allo stato, tra il *whistleblower* pubblico e privato, sebbene vi siano non poche diversità di contesto per l'uno e l'altro); dall'altra - e potremmo dire "paradossalmente" - le tutele in essere per il segnalante sono talvolta più marcate di quelle indicate dal legislatore comunitario, il che implicherà un approccio "conservatore", quantomeno in parte qua, al fine di evitare l'imbarazzo di aver diminuito (anziché innalzato o, comunque, mantenuto) la tutela da apprestare (sul punto, cfr. art. 25 della Direttiva che riconosce la possibilità per il singolo Stato membro di mantenere determinati livelli di tutela).

Coerentemente con tali premesse, il presente documento analizza i singoli articoli della Direttiva e, per ognuno di essi, evidenzia l'as is normativo italiano, identifica gli aspetti che devono necessariamente essere oggetto di revisione legislativa e, infine, formula raccomandazioni sulle modalità di trasposizione della Direttiva nel nostro Paese.

Teniamo a precisare che le raccomandazioni sono il frutto di un assiduo studio degli aspetti operativi e gestionali del *whistleblowing*, come registrati nel tempo. Sulla base della nostra esperienza abbiamo rilevato come, in molti casi, norme, per così dire, "apparentemente avanzate" siano risultate, affatto funzionali ed efficaci in concreto, precludendo il reale accesso alla tutela da parte dei *whistleblower* e mettendo in difficoltà i soggetti riceventi in merito a compiti e responsabilità.





## DIRETTIVA EUROPEA

> Testo di legge DIRETTIVA EUROPEA SUL WHISTLEBLOWING 1937/2019



## LEGGE ITALIANA

> Il contesto normativo vigente in materia di *whistleblowing*



## PREVISIONI DI RECEPIMENTO

> Disposizioni da tenere in considerazione durante l'attività di recepimento



# RACCOMANDAZIONI

## ARTICOLO 1

### Scopo



#### DIRETTIVA EUROPEA

*Lo scopo della presente Direttiva è rafforzare l'applicazione del diritto e delle politiche dell'Unione in specifici settori stabilendo norme minime comuni volte a garantire un elevato livello di protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell'Unione.*



#### LEGGE ITALIANA



#### PREVISIONI DI RECEPIMENTO



## RACCOMANDAZIONI

In sede di recepimento, il legislatore italiano dovrà tenere in massima considerazione il livello di tutela già riconosciuto dalla vigente disciplina, lavorando sui margini di "implementazione" delle tutele medesime, considerando l'importanza di allineare quanto più tra loro i diversi sistemi di tutela oggi rinvenibili nell'ordinamento italiano.



## ARTICOLO 2

### Ambito di applicazione



#### DIRETTIVA EUROPEA

1. La presente Direttiva stabilisce norme minime comuni di protezione delle persone che segnalano le seguenti violazioni del diritto dell'Unione:

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

i) appalti pubblici;

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

iii) sicurezza e conformità dei prodotti;

iv) sicurezza dei trasporti;

v) tutela dell'ambiente;

vi) radioprotezione e sicurezza nucleare;

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

viii) salute pubblica;

ix) protezione dei consumatori;



#### LEGGE ITALIANA

La disciplina italiana in materia di *whistleblowing*, al contrario della Direttiva, si presenta decisamente e fisiologicamente "frammentaria".

In tal senso, la l. n. 179/2017 prende in considerazione, ad esempio, solamente il *whistleblowing* in relazione al sistema di cui al d.lgs. n. 231/2001 e quello - c.d. "pubblico" - di cui alla l. n. 190/2012, che ha introdotto l'art. 54-bis, del d.lgs. n. 165/2001; a margine, esistono importanti riferimenti in materia in ambito assicurativo (Direttiva UE 2016/97), finanziario (art. 4 undecies, del TUF), antiriciclaggio (art. 48, del d.lgs. n. 231/2007), bancario (art. 52-bis, del TUB), etc.

Ogni provvedimento ha un suo campo di applicazione (inteso come perimetro di tutela e oggetto della segnalazione) e una sua finalità (disciplina delle tutele o, più semplicemente, indicazioni per implementare canali di segnalazione o effettuare la segnalazione).



#### PREVISIONI DI RECEPIMENTO

È necessario introdurre norme che ricomprendano in quelle già esistenti le violazioni del diritto comunitario.

Solo alcune di queste sono ad oggi già previste per il settore pubblico (con definizione generica ma riferibile a illeciti contro la PA) o per il settore privato (ma con limitazione ad alcuni tipi di enti).





# RACCOMANDAZIONI

---

Dal momento che la Direttiva introduce il sistema di tutela in relazione ad illeciti di interesse comunitario, si raccomanda - in sede di recepimento - di adottare una legge *ad hoc* che ricomprenda tutti i potenziali ambiti oggetto di segnalazione (dunque, tanto quelli normati dall'Italia quanto quelli a rilevanza comunitaria), senza incisione negativa sugli attuali livelli di tutela del nostro ordinamento.



## ARTICOLO 3

### Relazione con altri atti dell'Unione e con le disposizioni nazionali



#### DIRETTIVA EUROPEA

1. Laddove siano previste norme specifiche sulla segnalazione delle violazioni negli atti settoriali dell'Unione elencati nella parte II dell'allegato, si applicano tali norme. Le disposizioni della presente Direttiva si applicano nella misura in cui una materia non sia obbligatoriamente disciplinata da tali atti settoriali dell'Unione.

2. La presente Direttiva non pregiudica la responsabilità degli Stati membri di garantire la sicurezza nazionale né il loro potere di tutelare i propri interessi essenziali di sicurezza. In particolare, non si applica alle segnalazioni di violazioni delle norme in materia di appalti concernenti aspetti di difesa o di sicurezza, a meno che tali aspetti non rientrino negli atti pertinenti dell'Unione.

3. La presente Direttiva non pregiudica l'applicazione del diritto dell'Unione o nazionale concernente una delle seguenti:

- a) la protezione delle informazioni classificate;
- b) la protezione del segreto professionale forense e medico;
- c) la segretezza delle deliberazioni degli organi giudiziari;
- d) norme di procedura penale.

4. La presente Direttiva lascia impregiudicate le norme nazionali relative all'esercizio da parte dei lavoratori dei loro diritti di consultare i propri rappresentanti o sindacati, alla protezione contro eventuali misure lesive ingiustificate determinate da tali consultazioni, nonché all'autonomia delle parti sociali e al loro diritto di stipulare accordi collettivi. Questo non pregiudica il livello di protezione offerto dalla presente Direttiva.



#### LEGGE ITALIANA

Nella normativa italiana non risultano riferimenti espliciti a eccezioni in materia di sicurezza nazionale.

Nulla si prevede in relazione alle professioni mediche.

In tema di segreto professionale, le uniche disposizioni sono presenti all'art. 3, della l. n. 179/2017 (applicabile tanto al *whistleblowing* pubblico quanto a quello privato).

In nessuna disposizione è fatto un riferimento esplicito al segreto giudiziario.

Quanto al ruolo del sindacato, la legge italiana menziona il fatto che la comunicazione di atti ritorsivi possa essere comunicata anche dal sindacato di appartenenza. Di contro, non sono esplicitate le tutele da apprestare in considerazione della circostanza di aver consultato il sindacato onde denunciare atti ritorsivi.





Sulle segnalazioni in materia di sicurezza nazionale, bisognerebbe specificare con casi e limiti per ridurre la discrezionalità il più possibile.

Bisognerebbe estendere anche al segreto medico l'eccezione alla protezione del segreto già attribuita ad altri professionisti.



## RACCOMANDAZIONI

Si raccomanda di regolare in via maggiormente analitica le eccezioni che restringono gli ambiti in relazione ai quali è possibile effettuare la segnalazione, al fine di ridurre al minimo la discrezionalità in merito alle azioni che effettivamente ricadono nell'ambito della sicurezza nazionale ovvero in altri eventuali ambiti da considerare.

Si raccomanda di non prevedere una norma che escluda l'operatività del *whistleblowing* per l'intero settore della difesa prediligendo, coerentemente al tenore della Direttiva, singoli aspetti (es. approvvigionamenti) inerenti al settore considerato.



## ARTICOLO 4

### Ambito di applicazione personale



#### DIRETTIVA EUROPEA

1. La presente Direttiva si applica alle persone segnalanti che lavorano nel settore privato o pubblico che hanno acquisito informazioni sulle violazioni in un contesto lavorativo, compresi almeno:

- a) le persone aventi la qualità di lavoratore ai sensi dell'articolo 45, paragrafo 1, TFUE, compresi i dipendenti pubblici;
- b) le persone aventi la qualità di lavoratore autonomo ai sensi dell'articolo 49 TFUE;
- c) gli azionisti e i membri dell'organo di amministrazione, direzione o vigilanza di un'impresa, compresi i membri senza incarichi esecutivi, i volontari e i tirocinanti retribuiti e non retribuiti;
- d) qualsiasi persona che lavora sotto la supervisione e la direzione di appaltatori, subappaltatori e fornitori.

2. La presente Direttiva si applica altresì alle persone segnalanti qualora segnalino o divulgino informazioni sulle violazioni acquisite nell'ambito di un rapporto di lavoro nel frattempo terminato.

3. La presente Direttiva si applica inoltre alle persone segnalanti il cui rapporto di lavoro non è ancora iniziato nei casi in cui le informazioni riguardanti una violazione sono state acquisite durante il processo di selezione o altre fasi delle trattative precontrattuali.



#### LEGGE ITALIANA

La legge italiana, in relazione ai soggetti che possono effettuare la segnalazione (c.d. *whistleblower*), presenta significative differenze a seconda dell'ambito (privato o pubblico) e non comprende molti dei soggetti presi in considerazione dall'art. 4 della Direttiva, decisamente più aperta della disciplina italiana nella ricognizione dei potenziali segnalanti.



#### PREVISIONI DI RECEPIMENTO

L'estensione della normativa dovrebbe ricomprendere categorie ad oggi non interessate dalla norma:

1. azionisti e membri dei CdA, anche senza incarichi esecutivi, nonché membri dei Collegi Sindacali;
2. volontari e tirocinanti anche non retribuiti;
3. tutti coloro che operano per imprese in appalto, subappalto o fornitura (questa previsione esiste già per il settore pubblico; è da estendere al privato);
4. ex dipendenti o collaboratori;
5. persone che ancora non lavorano per l'ente, che assumono informazioni durante il processo di selezione (ad es. per aziende che partecipano a bandi o persone che perdono un concorso);
6. soggetti facilitatori, cioè coloro che assistono i segnalanti durante il procedimento appunto di segnalazione e che possono subire ritorsioni collegate al proprio lavoro;
7. persone fisiche connesse con il segnalante che possono subire conseguenze lavorative;
8. persone giuridiche connesse con il segnalante che possono subire conseguenze a causa della segnalazione.





# RACCOMANDAZIONI

---

In sede di recepimento, si raccomanda di prevedere, con approccio uniforme (privato e pubblico), un novero di soggetti potenziali *whistleblower* conforme al più esteso perimetro proposto dalla normativa comunitaria.

Tale aspetto presenta assoluta importanza dal momento che, in relazione allo Stato italiano, si registrerebbe un opportuno innalzamento di tutela.



## ARTICOLO 5

### Definizioni



#### DIRETTIVA EUROPEA

Ai fini della presente Direttiva si applicano le seguenti definizioni:

1) "violazioni": atti od omissioni che:

- i) sono illeciti e che sono relativi agli atti dell'Unione e ai settori che rientrano nell'ambito di applicazione materiale di cui all'articolo 2; oppure
- ii) vanificano l'oggetto o la finalità delle norme previste negli atti dell'Unione e nei settori che rientrano nell'ambito di applicazione materiale di cui all'articolo 2;

2) "informazioni sulle violazioni": informazioni, compresi fondati sospetti, riguardanti effettive o potenziali violazioni che si sono verificate o che molto verosimilmente potrebbero verificarsi nell'organizzazione presso cui la persona segnalante lavora o ha lavorato, o in altra organizzazione con la quale la persona segnalante è o è stata in contatto nell'ambito della sua attività professionale, nonché tentativi di occultare tali violazioni;

3) "segnalazione" o "segnalare": la comunicazione scritta od orale di informazioni sulle violazioni;

4) "segnalazione interna": la comunicazione scritta od orale di informazioni sulle violazioni all'interno di un soggetto giuridico del settore pubblico o del settore privato;

5) "segnalazione esterna": la comunicazione scritta od orale di informazioni sulle violazioni alle autorità competenti;

6) "divulgazione pubblica" o "divulgare pubblicamente": il fatto di rendere di pubblico dominio informazioni sulle violazioni;

7) "persona segnalante": la persona fisica che segnala o divulga informazioni sulle violazioni acquisite nell'ambito delle sue attività professionali;

8) "facilitatore": una persona fisica che assiste una persona segnalante nel processo di segnalazione in un contesto lavorativo e la cui assistenza deve essere riservata;

9) "contesto lavorativo": le attività lavorative presenti o passate svolte nel settore pubblico o privato attraverso le quali, indipendentemente dalla natura di tali attività, una persona acquisisce informazioni sulle violazioni e nel cui ambito potrebbe rischiare di subire ritorsioni in caso di segnalazione;

10) "persona coinvolta": la persona fisica o giuridica menzionata nella segnalazione o divulgazione come persona alla quale la violazione è attribuita o con la quale tale persona è associata;

11) "ritorsione": qualsiasi omissione o atto, diretto o indiretto, che si verifica in un contesto lavorativo in conseguenza della segnalazione interna o esterna o della divulgazione pubblica e che provoca o può provocare danni ingiustificati alla persona segnalante;

12) "seguito": l'azione intrapresa dal destinatario di una segnalazione o da un'autorità competente, allo scopo di valutare la sussistenza dei fatti segnalati e, se del caso, porre rimedio alla violazione segnalata, anche attraverso azioni come un'inchiesta interna, indagini, l'azione penale, un'azione per il recupero dei fondi o l'archiviazione della procedura;



13) "riscontro": una comunicazione alla persona segnalante di informazioni sull'azione prevista o adottata per dar seguito alla loro segnalazione e sui motivi del seguito dato;

14) "autorità competente": l'autorità nazionale designata a ricevere le segnalazioni conformemente al capo III e a dare un riscontro alla persona segnalante e/o designata per svolgere le funzioni previste dalla presente Direttiva, in particolare per quanto riguarda il seguito dato alle segnalazioni.



## LEGGE ITALIANA

Nella normativa italiana è del tutto assente una parte relativa alle definizioni, il che determina indecisioni applicative e applicazioni potenzialmente disomogenee, specialmente laddove le declaratorie sono oggetto di disciplina del singolo ente (procedura interna, policy, regolamento, etc.).



## PREVISIONI DI RECEPIMENTO

Tra le definizioni direttamente rilevanti ai fini della trasposizione vale la pena evidenziarne una sull'oggetto della segnalazione: "informazioni sulle violazioni", dove, per informazioni, si intendono anche i "sospetti" riguardanti violazioni - anche potenziali - verificate o che potrebbero verificarsi, nonché tentativi di occultamento delle stesse.



# RACCOMANDAZIONI

Le definizioni in esame, per quanto di sicura utilità, fanno riferimento al testo della Direttiva; potrebbe risultare complessa e svantaggiosa una trasposizione priva di adeguamenti al contesto nazionale.

Nondimeno, si raccomanda di tenere in considerazione l'esigenza di introdurre un sistema di "definizioni" (sul modello, ad esempio, della normativa in materia di appalti pubblici ovvero di società partecipate), al fine di evitare "fughe interpretative" nell'ambito delle autoregolamentazioni interne dei singoli enti.

Si raccomanda altresì di valorizzare correttamente le seguenti definizioni, di matrice comunitaria:

- "informazioni sulle violazioni": si intendono (anche meri) sospetti riguardanti violazioni potenziali o che potrebbero verificarsi, nonché tentativi di occultamento delle stesse.
- "soggetti facilitatori": si tratta delle persone fisiche che assistono il segnalante in fase di segnalazione e la cui azione va mantenuta riservata.
- "persone menzionate nella segnalazione": si tratta di soggetti trascurati ma la cui identità va trattata alla stessa stregua di quella del segnalante e del segnalato.



## ARTICOLO 6

### Condizioni per la protezione delle persone segnalanti



#### DIRETTIVA EUROPEA

1. Le persone segnalanti beneficiano di protezione a norma della presente Direttiva, a condizione che:

a) abbiano avuto fondati motivi di ritenere che le informazioni segnalate fossero vere al momento della segnalazione e che tali informazioni rientrassero nell'ambito di applicazione della presente Direttiva; e  
b) abbiano effettuato una segnalazione internamente a norma dell'articolo 7 o esternamente a norma dell'articolo 10, ovvero abbiano effettuato una divulgazione pubblica a norma dell'articolo 15.

2. Fatti salvi gli obblighi vigenti di prevedere la segnalazione anonima in forza del diritto dell'Unione, la presente Direttiva non pregiudica la facoltà degli Stati membri di decidere se i soggetti giuridici del settore pubblico o del settore privato e le autorità competenti debbano accettare le segnalazioni anonime di violazioni e darvi seguito.

3. Le persone che hanno segnalato o divulgato pubblicamente informazioni su violazioni in forma anonima, ma che successivamente sono state identificate e hanno subito ritorsioni, possono nondimeno beneficiare della protezione prevista ai sensi del capo VI, a condizione che soddisfino le condizioni di cui al paragrafo 1.

4. Le persone che hanno segnalato alle istituzioni, agli organi o agli organismi competenti dell'Unione violazioni che rientrano nell'ambito di applicazione della presente Direttiva possono beneficiare della protezione da questa prevista alle stesse condizioni di persone che hanno effettuato una segnalazione esterna.



#### LEGGE ITALIANA

Nel settore pubblico, il *whistleblower* è protetto nei limiti in cui (i) segnali condotte illecite di cui sia venuto a conoscenza in ragione del proprio rapporto di lavoro e (ii) effettui la segnalazione nell'interesse dell'integrità della PA. Non ci sono quindi riferimenti all'elemento soggettivo (es. ragionevole convinzione, alta convinzione, aspetti che sono stati opportunamente specificati dalla prassi regolatoria di A.N.AC., ma solo in relazione al contesto pubblico).

Nel settore privato la segnalazione non deve necessariamente reggersi su particolari motivazioni, sebbene debba presentarsi come circostanziata e fondata su elementi di fatto precisi e concordanti.

Nel settore pubblico sono previsti quattro destinatari interni ed esterni, senza gerarchia (con l'importante distinguo tra "segnalazione" e "denuncia").

Nel settore privato la tutela è relegata alla segnalazione interna.

Non è regolamentata la possibilità di effettuare una divulgazione pubblica in via protetta.

Non è fatta menzione delle segnalazioni anonime, né per ammetterle (e, dunque, tutelarle) né per vietarle.





Per quanto riguarda il settore privato sarebbe opportuno, per una esigenza di equiparazione, prevedere la tutela anche in caso di segnalazione veicolata a soggetti esterni, da individuare con precisione.

Sia per il settore pubblico che per quello privato bisognerebbe regolamentare le divulgazioni pubbliche, oggi non normate.

Bisognerebbe regolamentare le segnalazioni anonime; è lasciata facoltà agli Stati membri tanto la decisione se ammetterle o meno quanto le concrete modalità di ricezione e gestione. Tuttavia, la Direttiva riconosce la tutela anche nei confronti di “segnalanti anonimi” identificati solo in un secondo momento e che dovessero subire ritorsioni.



## RACCOMANDAZIONI

La legge italiana risulta maggiormente tutelante rispetto alla Direttiva siccome non contempla particolari valutazioni, da parte del *whistleblower*, in merito alle ragioni della segnalazione, ferme talune imprescindibili condizioni (es. effettuazione della segnalazione nell'interesse alla integrità dell'ente).

Si raccomanda, pertanto, di non prevedere condizioni limitative in tal senso onde evitare un “abbassamento” di tutela.

Di contro, sarebbe opportuno regolamentare aspetti ad oggi tralasciati dalla normativa (in particolare, la divulgazione pubblica e le segnalazioni anonime).



**ARTICOLO 7****Segnalazione attraverso canali di segnalazione interni****DIRETTIVA EUROPEA**

1. *In linea generale e fatti salvi gli articoli 10 e 15, le informazioni sulle violazioni possono essere segnalate attraverso i canali di segnalazione e le procedure interni di cui al presente capo.*
2. *Gli Stati membri incoraggiano le segnalazioni mediante canali di segnalazione interni prima di effettuare segnalazioni mediante canali di segnalazione esterni, laddove la violazione possa essere affrontata efficacemente a livello interno e la persona segnalante ritenga che non sussista il rischio di ritorsioni.*
3. *Nel contesto delle informazioni comunicate dai soggetti giuridici del settore privato e del settore pubblico ai sensi dell'articolo 9, paragrafo 1, e dalle autorità competenti ai sensi dell'articolo 12, paragrafo 4, lettera a), e dell'articolo 13, sono fornite adeguate informazioni relativamente all'uso dei canali di segnalazione interni di cui al paragrafo 2.*

**LEGGE ITALIANA**

Nella legge italiana non c'è un'indicazione di alcun tipo volta ad incentivare le segnalazioni interne rispetto a quelle esterne.

Mancano anche norme che impongano agli enti riceventi di dare informazioni puntuali in merito ai canali di segnalazione.

**PREVISIONI DI RECEPIMENTO****RACCOMANDAZIONI**

Si raccomanda di prevedere obblighi informativi in carico agli enti.

Si rileva che la mancata diffusione di queste informazioni limita molto l'utilizzo del *whistleblowing*, dal momento che si tratta di un istituto poco conosciuto dai soggetti legittimati ai quali, peraltro, spesso si propongono limitati canali di accesso (es. canali non pubblicati o in posizioni difficilmente raggiungibili sui siti degli enti).



## ARTICOLO 8

### Obbligo di istituire canali di segnalazione interni



#### DIRETTIVA EUROPEA

- 1. Gli Stati membri assicurano che i soggetti giuridici del settore privato e del settore pubblico istituiscano canali e procedure per le segnalazioni interne e per il seguito, previa consultazione e in accordo con le parti sociali se previsto dal diritto nazionale.*
- 2. I canali e procedure di cui al paragrafo 1 del presente articolo devono consentire ai lavoratori del soggetto di effettuare segnalazioni sulle violazioni. Essi possono consentire che la segnalazione sia effettuata anche da altre persone, di cui all'articolo 4, paragrafo 1, lettere b), c) e d), e all'articolo 4, paragrafo 2, che sono in contatto con il soggetto nell'ambito della loro attività professionale*
- 3. Il paragrafo 1 si applica ai soggetti giuridici del settore privato con almeno 50 lavoratori.*
- 4. La soglia di cui al paragrafo 3 non si applica ai soggetti che rientrano nell'ambito di applicazione degli atti dell'Unione di cui alle parti I.B e II dell'allegato.*
- 5. I canali di segnalazione possono essere gestiti internamente da una persona o da un servizio designato a tal fine o essere messi a disposizione esternamente da terzi. Le garanzie e i requisiti di cui all'articolo 9, paragrafo 1, devono applicarsi anche ai terzi cui è affidato il compito di gestire il canale di segnalazione per conto di un soggetto giuridico del settore privato.*
- 6. I soggetti giuridici del settore privato che hanno da 50 a 249 lavoratori possono condividere le risorse per il ricevimento delle segnalazioni e delle eventuali indagini da svolgere. Ciò non pregiudica l'obbligo imposto a tali soggetti dalla presente Direttiva di mantenere la riservatezza, di fornire un riscontro e di affrontare la violazione segnalata.*
- 7. In seguito a un'adeguata valutazione dei rischi e tenuto conto della natura delle attività dei soggetti e del conseguente livello di rischio, in particolare per l'ambiente e la salute pubblica, gli Stati membri possono chiedere ai soggetti giuridici del settore privato con meno di 50 lavoratori di stabilire canali e procedure di segnalazione interna a norma del capo II.*
- 8. Gli Stati membri notificano alla Commissione le decisioni che adottano per richiedere ai soggetti giuridici del settore privato di stabilire canali di segnalazione interna ai sensi del paragrafo 7. Tale notifica comprende i motivi della decisione e i criteri utilizzati nella valutazione dei rischi di cui al paragrafo 7. La Commissione comunica detta decisione agli altri Stati membri.*
- 9. Il paragrafo 1 si applica a tutti i soggetti giuridici del settore pubblico, compresi i soggetti di proprietà o sotto il controllo di tali soggetti.  
Gli Stati membri possono esentare dall'obbligo di cui al paragrafo 1 i comuni con meno di 10 000 abitanti, o meno di 50 lavoratori, o altri soggetti di cui al primo comma del presente paragrafo con meno di 50 lavoratori.  
Gli Stati membri possono prevedere che i canali di segnalazione interna possano essere condivisi tra comuni o possano essere gestiti da autorità comunali congiunte in conformità del diritto nazionale, purché i canali di segnalazione interna condivisi siano distinti e autonomi rispetto ai pertinenti canali di segnalazione esterna.*





## LEGGE ITALIANA

Nel settore pubblico tutti gli enti devono prevedere un canale per le segnalazioni.

Nel settore privato l'obbligo esiste solo per gli enti che abbiano implementato un modello organizzativo ex Decreto Legislativo 231/2001 (di norma non obbligatorio o, al più, raccomandato in certi casi).

Ad oggi non è indicato se la gestione delle segnalazioni possa essere affidata a soggetti esterni. Né nel settore pubblico né privato è indicata questa funzione. Nel settore pubblico è però configurata la responsabilità del sistema a carico del Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza (RPCT).

L'esternalizzazione della gestione della segnalazione resta una scelta particolarmente complessa da assumere, specialmente nel settore pubblico, avuto riguardo alle responsabilità direttamente correlate alla gestione della segnalazione medesima.

Per quanto riguarda il settore pubblico non sono previste esenzioni per enti di ridotte dimensioni mentre sono già ricomprese le società controllate da pubbliche amministrazioni (così come gli altri enti di diritto privato in controllo pubblico).

Non è prevista la possibilità di prevedere canali comuni tra più enti.



## PREVISIONI DI RECEPIMENTO

Bisognerebbe riscrivere la normativa sul settore privato, rimuovendola dal contesto del Decreto Legislativo 231/2001, in quanto non obbligatorio e non prevedente vincoli basati sul numero di dipendenti.

Cambia infatti il requisito per gli enti (almeno 50 dipendenti).

Possibilità per le imprese medie di condividere canali e risorse per la ricezione delle segnalazioni.

Possibile previsione di obblighi anche per le piccole imprese (<50 dipendenti) se operanti in aree con possibili rischi per l'ambiente e la salute pubblica.

Questa previsione è una scelta lasciata agli stati membri che devono indicare le motivazioni.





# RACCOMANDAZIONI

La tipologia di soggetti che può effettuare segnalazioni interne è molto ampia e ricomprende addirittura gli ex dipendenti. Si raccomanda dunque che i canali di segnalazione preposti siano visibili e accessibili, in modo da non pregiudicare l'accesso a chi non lavora più all'interno dell'ente.

Per quanto riguarda il settore privato, l'obbligo di adozione di canali per tutte le imprese medie amplia lo spettro degli enti che devono implementare canali di segnalazione interni.

Ricordiamo che la Direttiva non può restringere i diritti già garantiti dalla normativa nazionale e quindi gli enti dotati di modello organizzativo 231/2001 con meno di 50 dipendenti devono continuare a mantenere i canali per le segnalazioni che hanno dovuto integrare nel modello con la l. n.179/2017. Si raccomanda di integrare i requisiti di quei canali con le richieste della Direttiva.

Per quanto riguarda la gestione dei canali affidati a terzi, è opportuno chiarire se si tratta della gestione del canale come strumento (es. società che gestiscono tecnicamente le piattaforme informatiche crittografate) o se invece si intenda l'affidamento di tutte le funzioni di ricezione e accertamento degli illeciti oggetto di segnalazione. In quest'ultimo caso, che sembra coerente con la lettura del comma 6, la legge di trasposizione deve valutare per questi soggetti almeno gli stessi profili di responsabilità già previsti per i soggetti designati dalla legge n.179/2017.

In ogni caso, si raccomanda che, qualora vengano designati soggetti esterni o condivisi con altri enti, a questi siano forniti adeguati poteri per operare gli accertamenti sulle segnalazioni. L'esternalizzazione di questo servizio costituisce infatti un limite, in quanto la c.d. "segnalazione interna" (che sarebbe raccomandabile anche per la conoscenza che soggetti preposti interni hanno delle dinamiche dell'ente) potrebbe venire meno o, comunque, registrare un forte depotenziamento.

Per quanto riguarda il comma 9, sul settore pubblico, questo è inapplicabile nella sua prima parte, in quanto in base alla legge n.179/2017, l'obbligo è previsto per tutti gli enti pubblici, nonché per gli enti in controllo pubblico. L'esenzione delle stesse costituirebbe una limitazione dei diritti dei *whistleblower*.

Anche la previsione dei canali congiunti tra più enti andrebbe regolamentata con la stessa logica: l'accorpamento delle funzioni di ricevente presso soggetti esterni non dovrebbe diminuire i diritti già acquisiti in base alla legge nazionale.



## ARTICOLO 9

### Procedure per la segnalazione interna e relativo seguito



#### DIRETTIVA EUROPEA

1. Le procedure per le segnalazioni interne e per il seguito di cui all'articolo 8 comprendono i seguenti elementi:

- a) canali per ricevere le segnalazioni che siano progettati, realizzati e gestiti in modo sicuro e tale da garantire la riservatezza dell'identità della persona segnalante e la protezione degli eventuali terzi citati nella segnalazione e da impedire l'accesso da parte del personale non autorizzato;
- b) un avviso del ricevimento della segnalazione alla persona segnalante entro sette giorni a decorrere dal ricevimento;
- c) la designazione di una persona o di un servizio imparziale competente per dare seguito alle segnalazioni che potrebbe essere la stessa persona o lo stesso servizio che riceve le segnalazioni e che manterrà la comunicazione con la persona segnalante e, se necessario, chiederà ulteriori informazioni e fornirà un riscontro a quest'ultima;
- d) un seguito diligente da parte della persona designata o del servizio designato di cui alla lettera c);
- e) un seguito diligente, se previsto dal diritto nazionale, per quanto riguarda le segnalazioni anonime;
- f) un termine ragionevole per dare un riscontro, non superiore a tre mesi a far data dall'avviso di ricevimento della segnalazione, oppure, se non è stato inviato alcun avviso alla persona segnalante, tre mesi dalla scadenza del termine di sette giorni dall'effettuazione della segnalazione;
- g) fornitura di informazioni chiare e facilmente accessibili sulle procedure per effettuare segnalazioni esterne alle autorità competenti a norma dell'articolo 10 e, se del caso, a istituzioni, organi e organismi dell'Unione.

2. I canali previsti al paragrafo 1, lettera a), consentono segnalazioni in forma scritta od orale. Le segnalazioni orali sono possibili attraverso linee telefoniche o attraverso altri sistemi di messaggistica vocale e, su richiesta della persona segnalante, mediante un incontro diretto entro un termine ragionevole.



#### LEGGE ITALIANA

Canali: per il settore pubblico ne sono previsti almeno due di cui una piattaforma informatica crittografata. Per il settore privato almeno due di cui uno informatico (e-mail). Entrambi devono garantire la riservatezza dell'identità del segnalante, del segnalato e della segnalazione.

Nel settore pubblico è previsto che il soggetto responsabile per l'accertamento e la tutela del segnalante sia il RPCT.

Nel settore privato non è indicato chi debba essere questo soggetto; l'inserimento all'interno dei modelli organizzativi 231/2001 implica il fatto che, anche qualora non sia l'Organismo di Vigilanza designato alla ricezione delle segnalazioni, a questo soggetto debba essere comunicato l'eventuale esito delle attività di accertamento quando questo vada ad influire sui modelli stessi.

Non sono previsti termini né per il primo riscontro né per i tempi necessari all'accertamento.

Non ci sono obblighi in merito alla trattazione delle segnalazioni anonime.

Non ci sono obblighi sulla pubblicità delle procedure.

Non ci sono obblighi sull'accettazione delle segnalazioni in via orale né sull'obbligo a concedere incontri.





Tra gli aspetti da regolamentare:

- 1) strumenti sicuri per la protezione della riservatezza (estensione dell'obbligo di dotarsi di piattaforme crittografate al settore privato; ogni altro canale non garantisce la riservatezza dal punto di vista tecnologico)
- 2) notifica di ricezione segnalazione entro 7 giorni
- 3) previsione di un soggetto imparziale alla ricezione delle segnalazioni
- 4) *follow up* (anche sulle segnalazioni anonime se così previsto dalla legge nazionale)
- 5) riscontro entro massimo 3 mesi
- 6) informativa chiara in merito ai diritti dei *whistleblower* e all'esistenza di canali esterni a cui inviare le segnalazioni
- 7) canali per effettuare la segnalazione anche in forma orale e anche disponibilità a incontri personali su richiesta del *whistleblower*.



## RACCOMANDAZIONI

Le procedure dovrebbero avere alcuni elementi obbligatori che al momento la legge italiana non prevede, né per il settore pubblico né per il settore privato.

Alcuni aspetti potrebbero essere regolamentati, solo per il settore pubblico dalle Linee Guida di A.N.AC., che potrebbero essere implementate nei prossimi mesi.

Queste Linee Guida, implementative della legge n.179/2017, potrebbero in ogni caso non essere allineate con le indicazioni di questo articolo, ad esempio il riferimento alle tempistiche di trattamento delle segnalazioni.



**ARTICOLO 10****Segnalazione attraverso canali di segnalazione esterni****DIRETTIVA EUROPEA**

Fatto salvo l'articolo 15, paragrafo 1, lettera b), le persone segnalanti forniscono informazioni sulle violazioni utilizzando i canali e le procedure di cui agli articoli 11 e 12, dopo aver utilizzato i canali interni di segnalazione, o effettuando una segnalazione direttamente attraverso i canali di segnalazione esterni.

**LEGGE ITALIANA**

Nel settore pubblico sono previsti canali di segnalazione esterna, nel settore privato no.

**PREVISIONI DI RECEPIMENTO**

Previsione di molteplici destinatari non preferenziali anche per il settore privato.

**RACCOMANDAZIONI**

La legge italiana, a differenza di altre normative nazionali, almeno per il settore pubblico prevede già diversi canali interni ed esterni, che non sono tra loro gradati secondo un approccio gerarchico o di natura preferenziale.

Sarebbe opportuno che questi canali fossero maggiormente raccordati tra loro e che i canali esterni ad oggi previsti dalla normativa prevedessero canali specifici dedicati ai *whistleblower*. Ad oggi non esistono canali diversi per questi soggetti.



## ARTICOLO 11

### Obbligo di istituire canali di segnalazione esterna e di seguito alle segnalazioni



#### DIRETTIVA EUROPEA

1. *Gli Stati membri designano le autorità competenti per ricevere, fornire un riscontro e dare seguito alle segnalazioni e le dotano di risorse adeguate.*
2. *Gli Stati membri provvedono affinché le autorità competenti:*
  - a) *stabiliscano canali di segnalazione esterna indipendenti e autonomi per il ricevimento e il trattamento delle informazioni sulle violazioni;*
  - b) *diano tempestivamente un avviso di ricevimento delle segnalazioni, in ogni caso entro sette giorni dal loro ricevimento, salvo esplicita diversa richiesta della persona segnalante o tranne se l'autorità competente ritiene ragionevolmente che confermare il ricevimento della segnalazione metta a repentaglio la protezione dell'identità della persona segnalante;*
  - c) *diano diligentemente seguito alle segnalazioni;*
  - d) *diano un riscontro alla persona segnalante entro un termine ragionevole non superiore a tre mesi, o sei mesi in casi debitamente giustificati;*
  - e) *comunichino alla persona segnalante l'esito finale delle indagini avviate dalla segnalazione secondo le procedure di cui al diritto nazionale;*
  - f) *trasmettano a tempo debito le informazioni contenute nella segnalazione alle istituzioni, agli organi e agli organismi competenti dell'Unione, se del caso, per ulteriori indagini ove previsto dal diritto dell'Unione o nazionale.*
3. *Gli Stati membri possono prevedere che le autorità competenti, dopo aver debitamente esaminato la questione, possano decidere che una violazione segnalata è chiaramente di lieve entità e non necessita di un ulteriore seguito ai sensi della presente Direttiva. Ciò non pregiudica altri obblighi o altre procedure applicabili per affrontare la violazione segnalata né la protezione offerta dalla presente Direttiva relativamente alla segnalazione interna o esterna. In tal caso, le autorità competenti comunicano alla persona segnalante la loro decisione e la relativa motivazione.*
4. *Gli Stati membri possono prevedere che le autorità competenti possano decidere di chiudere le procedure riguardanti le segnalazioni ripetute che non contengono nuove informazioni significative sulle violazioni rispetto a una precedente segnalazione per la quale le pertinenti procedure sono state concluse, a meno che nuove circostanze di fatto o di diritto non giustifichino che si dia loro un seguito diverso. In tal caso, tali autorità competenti notificano alla persona segnalante la loro decisione e la relativa motivazione.*
5. *Gli Stati membri possono prevedere che, in caso di alto afflusso di segnalazioni, le autorità competenti possano trattare in via prioritaria le segnalazioni relative a violazioni gravi o a violazioni di disposizioni essenziali che rientrano nell'ambito d'applicazione della presente Direttiva, fatto salvo il termine di cui al paragrafo 2, lettera d).*
6. *Gli Stati membri assicurano che l'autorità che ha ricevuto una segnalazione, ma non è competente ad affrontare la violazione segnalata, la trasmetta all'autorità competente entro un termine ragionevole e in modo sicuro, e che la persona segnalante sia informata di tale trasmissione senza indugio.*





## LEGGE ITALIANA

Nel settore pubblico sono previsti dei canali specifici di segnalazione esterna per i *whistleblower* ma non tutti hanno linee specifiche, sicure e riservate per i *whistleblower*.

Nella normativa italiana mancano anche dettagli riguardo feedback e follow up da dare al segnalante, riguardo la priorità da dare ad alcune segnalazioni rispetto ad altre, da motivare. Manca anche una parte sui riscontri.



## PREVISIONI DI RECEPIMENTO

Aspetti da introdurre nella legislazione italiana, per il settore pubblico e per quello privato:

- 1) ricevuta tempestiva entro 7 giorni
- 2) riscontro entro 3+3 mesi
- 3) feedback sugli esiti
- 4) in caso di archiviazione, comunicazione con motivazione
- 5) se la segnalazione riguarda fatti già noti e non è quindi procedibile, la comunicazione con motivazione
- 6) priorità per segnalazioni gravi, con motivazione
- 7) trasmissione a terzi competenti da parte di soggetti designati a ricevere segnalazioni



# RACCOMANDAZIONI

La Direttiva prevede in modo specifico diversi oneri a carico dei soggetti riceventi esterni, con modalità e tempistiche di interazione e feedback al *whistleblower*.

La trasmissione della segnalazione ad altri enti competenti viene fatta da uno degli enti prescritti come destinatari delle segnalazioni di *whistleblowing* in base alla legge, non da altro ente ritenuto erroneamente competente.

Si raccomanda che, ove possibile una comunicazione con il segnalante, non sia l'ente stesso a inoltrare la segnalazione ad altro soggetto ma che questo comunicasse al segnalante l'esistenza di un altro canale più idoneo, così da lasciare al segnalante la scelta del destinatario. Questa interpretazione appare peraltro in linea con la ratio della Direttiva che prevede una facoltà di scelta del destinatario da parte del segnalante.



## ARTICOLO 12

### Progettazione dei canali di segnalazione esterna



#### DIRETTIVA EUROPEA

1. I canali di segnalazione esterna sono considerati indipendenti e autonomi a condizione che siano soddisfatti tutti i seguenti criteri:

- a) siano progettati, stabiliti e gestiti in modo da garantire la completezza, l'integrità e la riservatezza delle informazioni e impediscano l'accesso da parte del personale non autorizzato dell'autorità competente;
- b) permettano la memorizzazione di informazioni su supporti durevoli, conformemente all'articolo 18, per consentire l'effettuazione di ulteriori indagini.

2. I canali di segnalazione esterna consentono che la segnalazione sia effettuata in forma scritta e orale. Le segnalazioni orali sono possibili tramite telefono o attraverso altri sistemi di messaggistica vocale e, su richiesta della persona segnalante, mediante un incontro diretto entro un termine ragionevole.

3. Le autorità competenti assicurano che, qualora una segnalazione sia ricevuta attraverso canali diversi dai canali di segnalazione di cui ai paragrafi 1 e 2 o da personale diverso da quello addetto al trattamento delle segnalazioni, al personale che la riceve sia proibito divulgare qualsiasi informazione che consenta di identificare la persona segnalante o coinvolta e trasmetta la segnalazione, senza indugio e senza modifiche, al personale addetto al trattamento delle segnalazioni.

4. Gli Stati membri assicurano che le autorità competenti designino di personale addetto al trattamento delle segnalazioni, e in particolare di:

- a) fornire a qualsiasi persona interessata informazioni sulle procedure per la segnalazione;
- b) ricevere le segnalazioni e dare loro seguito;
- c) mantenere i contatti con la persona segnalante al fine di fornire un riscontro e chiedere ulteriori informazioni, se necessario.

5. Il personale addetto di cui al paragrafo 4 riceve una formazione specifica ai fini del trattamento delle segnalazioni.



#### LEGGE ITALIANA

Nella legge italiana non sono previsti requisiti specifici sulle modalità di gestione da parte dei soggetti esterni.

A.N.AC. ha regolamentato alcune delle procedure interne ma non tutti gli aspetti richiesti dal testo della Direttiva.

Manca ad esempio la possibilità di prevedere incontri personali con i segnalanti.





Tra gli aspetti che A.N.AC., procure ed eventuali altri designati come riceventi esterni dovrebbero regolamentare:

- 1) strumenti sicuri sia per l'invio di segnalazioni che per il trattamento (da escludere e-mail, in particolare caselle visibili da più persone)
- 2) modalità di invio diversificate, che permettano invio scritto e orale, e anche possibilità di incontro



## RACCOMANDAZIONI

In sede di recepimento, si raccomanda di considerare alcuni aspetti nella definizione dei canali dedicati:

- Requisiti per garantire la riservatezza. L'unico canale in grado di garantire la riservatezza da un punto di vista tecnologico è quello delle piattaforme informatiche crittografate. Ricordiamo ad ogni modo che servono anche modalità organizzative per garantire la sicurezza. Sarebbe quindi opportuno chiedere agli enti di specificare quali siano i livelli di riservatezza che possono essere garantiti con le varie modalità.

- Il comma 3 è particolarmente problematico in quanto prevede, al di là dei soggetti che si devono occupare in modo specifico della ricezione e gestione delle segnalazioni, che tutto il personale degli enti considerati soggetti riceventi conosca quali siano gli uffici dell'ente responsabili per la ricezione delle segnalazioni e che trasmetta in modo sicuro le segnalazioni erroneamente indirizzate a lui/lei. Si raccomanda, nel caso in cui la segnalazione sia ricevuta dal soggetto errato, che quest'ultimo risponda al segnalante indicando il corretto destinatario.



## ARTICOLO 13

### Informazioni sul ricevimento delle segnalazioni e relativo seguito



#### DIRETTIVA EUROPEA

*Gli Stati membri assicurano che le autorità competenti pubblichino sui loro siti web, in una sezione separata, facilmente identificabile e accessibile, almeno le seguenti informazioni:*

- a) le condizioni per beneficiare di protezione ai sensi della presente Direttiva;*
- b) i dati di contatto per i canali di segnalazione esterna di cui all'articolo 12, in particolare gli indirizzi postali ed elettronici e i numeri di telefono per tali canali, indicando se le conversazioni telefoniche sono registrate;*
- c) le procedure applicabili alle segnalazioni di violazioni, comprese le modalità con cui l'autorità competente può chiedere alla persona segnalante di chiarire le informazioni comunicate o di fornire ulteriori informazioni, il termine per fornire un riscontro nonché il tipo e contenuto di tale riscontro;*
- d) il regime di riservatezza applicabile alle segnalazioni, in particolare alle informazioni relative al trattamento dei dati personali conformemente all'articolo 17 della presente Direttiva, agli articoli 5 e 13 del regolamento (UE) 2016/679, all'articolo 13 della Direttiva (UE) 2016/680 e all'articolo 11 del regolamento (UE) 2018/1725, a seconda dei casi;*
- e) il tipo di seguito da dare;*
- f) i mezzi di ricorso e le procedure di protezione contro le ritorsioni e la disponibilità di una consulenza riservata per le persone che intendano effettuare una segnalazione;*
- g) una dichiarazione che spieghi chiaramente le condizioni alle quali le persone che effettuano segnalazioni all'autorità competente siano protette dall'incorrere in responsabilità per violazione della riservatezza ai sensi dell'articolo 21, paragrafo 2; e*
- h) le informazioni di contatto del centro d'informazione o dell'autorità amministrativa indipendente unica di cui all'articolo 20, paragrafo 3, se del caso.*



#### LEGGE ITALIANA

Ad oggi l'informativa data ai *whistleblower*, tanto pubblico quanto privato, è piuttosto scarsa.

Tale circostanza potrebbe determinare un disincentivo alla segnalazione o, comunque, una potenziale perdita di fiducia nello sistema di tutela.



#### PREVISIONI DI RECEPIMENTO

Andrebbe implementata una informativa pre-segnalazione, ad oggi assente.

L'elenco di cui al presente articolo peraltro è non esaustivo ma rappresenta i contenuti minimi dell'informativa per i segnalanti.





## RACCOMANDAZIONI

L'articolo in analisi, se raffrontato al quadro regolatorio nazionale, si presenta maggiormente tutelante, andando a regolamentare le cautele procedurali da adottare per assicurare il corretto funzionamento del *whistleblowing*, sia lato informativa pre-segnalazione (al segnalante) che lato obblighi di comunicazione e riscontro da parte dei soggetti riceventi.

Si tratta di comunicazioni molto importanti, perché a livello sistemico è importante che il *whistleblower* abbia conoscenza dei propri diritti, delle opzioni a disposizione, dell'attenzione riposta nella gestione della segnalazione fino alle garanzie in punto protezione dei dati personali.

Altro aspetto che dovrebbe essere garantito in base alla normativa è la disponibilità di consulenze - libere e gratuite - pre-segnalazione. Questo tipo di consulenza dovrebbe essere fatto da un soggetto diverso e separato rispetto al soggetto adibito alla ricezione delle segnalazioni stesse (vedi le critiche alla *House of whistleblowers* in Olanda, dove le funzioni sono svolte dagli stessi uffici dello stesso ente, con scarsa fiducia nell'indipendenza e nella separazione totale degli stessi uffici).



## ARTICOLO 14

### Riesame delle procedure da parte delle autorità competenti



#### DIRETTIVA EUROPEA

*Gli Stati membri provvedono a che le autorità competenti riesaminino regolarmente, e almeno una volta ogni tre anni, le proprie procedure per il ricevimento delle segnalazioni e relativo seguito. Nell'ambito di tale riesame le autorità competenti tengono conto della propria esperienza e di quella di altre autorità competenti e adeguano le proprie procedure di conseguenza.*



#### LEGGE ITALIANA

Nulla è regolato in merito alla revisione periodica delle procedure per le segnalazioni esterne.



#### PREVISIONI DI RECEPIMENTO

Andrebbe introdotta una norma sull'obbligo di revisione delle procedure per le segnalazioni esterne.



## RACCOMANDAZIONI

Si raccomanda un'uniformazione tra le revisioni di procedure interne ed esterne, con il supporto di altri enti e magari con un controllo dell'adeguatezza delle stesse.



**ARTICOLO 15****Divulgazioni pubbliche****DIRETTIVA EUROPEA**

1. Una persona che effettua una divulgazione pubblica beneficia della protezione prevista dalla presente Direttiva se ricorre una delle seguenti condizioni:

- a) la persona segnalante ha prima segnalato internamente ed esternamente, o direttamente esternamente conformemente ai capi II e III, ma non è stata intrapresa un'azione appropriata in risposta alla segnalazione entro il termine di cui all'articolo 9, paragrafo 1, lettera f), o all'articolo 11, paragrafo 2, lettera d); oppure
- b) la persona segnalante aveva fondati motivi di ritenere che:
  - i) la violazione possa costituire un pericolo imminente o palese per il pubblico interesse, come nel caso in cui sussista una situazione di emergenza o il rischio di danno irreversibile; oppure
  - ii) in caso di segnalazione esterna, sussista il rischio di ritorsioni o le prospettive che la violazione sia affrontata efficacemente siano scarse per via delle circostanze del caso di specie, come quelle in cui possano essere occultate o distrutte prove oppure in cui un'autorità possa essere collusa con l'autore della violazione o coinvolta nella violazione stessa.

2. Il presente articolo non si applica a casi in cui una persona divulghi direttamente informazioni alla stampa conformemente a specifiche disposizioni nazionali che stabiliscono un sistema di protezione relativo alla libertà di espressione e d'informazione.

**LEGGE ITALIANA**

La legge sul *whistleblowing* non protegge le comunicazioni inviate a soggetti pubblici al di fuori dei canali interni ed esterni.

**PREVISIONI DI RECEPIMENTO**

Andrebbe regolamentata la possibilità di segnalare pubblicamente. A differenza dei canali interni ed esterni che possono essere aditi senza particolari gerarchie, per la divulgazione pubblica dovrà ricorrere una di queste tre condizioni:

- 1) è stata già fatta una segnalazione interna o esterna ma non c'è stato un riscontro o un'azione in risposta alla stessa
- 2) sia presente un pericolo imminente per la sicurezza pubblica
- 3) la segnalazione interna o esterna esporrebbe il segnalante a ritorsioni





# RACCOMANDAZIONI

---

---

La possibilità di divulgare pubblicamente, a determinate condizioni, costituisce un elemento di equilibrio al sistema. In particolare, la possibilità per i segnalanti di divulgare la segnalazione pubblicamente qualora i canali interni ed esterni appaiano inefficaci responsabilizza gli enti a porre in essere canali più strutturati e sicuri.



**ARTICOLO 16****Obbligo di riservatezza****DIRETTIVA EUROPEA**

1. *Gli Stati membri provvedono affinché l'identità della persona segnalante non sia divulgata, senza il suo consenso esplicito, a nessuno che non faccia parte del personale autorizzato competente a ricevere o a dare seguito alle segnalazioni. Altrettanto vale per qualsiasi altra informazione da cui si possa dedurre direttamente o indirettamente l'identità della persona segnalante.*

2. *In deroga al paragrafo 1, la divulgazione dell'identità della persona segnalante e di qualsiasi altra informazione di cui al paragrafo 1 è ammessa solo qualora ciò rappresenti un obbligo necessario e proporzionato imposto dal diritto dell'Unione o nazionale nel contesto di indagini da parte delle autorità nazionali o di procedimenti giudiziari, anche al fine di salvaguardare i diritti della difesa della persona coinvolta.*

3. *La divulgazione fatta conformemente alla deroga di cui al paragrafo 2 è oggetto di adeguate garanzie ai sensi delle norme unionali e nazionali applicabili. In particolare, le persone segnalanti sono informate prima della divulgazione della loro identità, a meno che ciò non pregiudichi le relative indagini o procedimenti giudiziari. Quando informa le persone segnalanti, l'autorità competente invia loro una spiegazione scritta delle ragioni alla base della divulgazione dei dati riservati in questione.*

4. *Gli Stati membri provvedono affinché le autorità competenti che ricevono segnalazioni con informazioni sulle violazioni che comprendono segreti commerciali non li utilizzino o divulghino per altri fini che vadano oltre quanto necessario per dare seguito adeguato.*

**LEGGE ITALIANA**

Le norme sulla riservatezza sono in linea con quanto previsto dalla legislazione nazionale. Non possono essere divulgate né l'identità né i dati identificativi.

La legge italiana poi specifica quando, all'interno di procedimenti disciplinari, penali o contabili, l'identità possa essere rivelata con o senza il consenso del segnalante stesso.

**PREVISIONI DI RECEPIMENTO**

Non ci sono elementi specifici da introdurre nella legge italiana, al netto di precisare espressamente che è dovuta una informativa al segnalante nel momento in cui i suoi dati identificativi dovessero essere rivelati per garantire la difesa del soggetto segnalato o per altra contingenza (es. indagini penali). Tale informativa, allo stato, è contemplata, solo nel settore pubblico, dalla prassi di A.N.AC.





## RACCOMANDAZIONI

Il testo della Direttiva permette di stringere ancora di più le maglie sulla necessità di riservatezza di identità e dati identificativi.

In particolare, viene posta enfasi sulla rivelazione ai fini della difesa della persona segnalata e inserisce il requisito della motivazione della rivelazione delle informazioni personali.

Purtroppo, il testo della Direttiva non risolve uno dei problemi strutturali del “sistema *whistleblowing*”: il *whistleblower*, nel momento in cui invia una segnalazione, dovrebbe sapere se la sua identità potrà essere rivelata o meno, a prescindere da come questa verrà trattata e a chi saranno trasmessi gli atti relativi alla segnalazione stessa.

Si raccomanda di prevedere che i soggetti riceventi non trasmettano mai le segnalazioni, bensì – salvo casi eccezionali - i soli esiti di accertamenti fatti a partire dalle segnalazioni stesse.

È importante raccomandare l’inopportunità di avviare procedimenti (di qualunque natura) da “fondare” sulla testimonianza del segnalante, senza che ne sia richiesto il consenso. Il segnalante infatti, quando invia una segnalazione interna o ad un ente regolatore procede nella convinzione che quest’ultimo possa accertare un fatto che il segnalante stesso ha riferito espressamente, e del quale tuttavia non può avere - in molti casi - una conoscenza completa. In tal senso, il segnalante si “affida” - in modo confidenziale - a un soggetto che (si ritiene) possa procedere; l’eventuale chiamata a testimoniare in modo pubblico o aperto va, dunque, al di là di quello che il segnalante può aspettarsi nel momento in cui invia la segnalazione.



## ARTICOLO 17

### Trattamento dei dati personali



#### DIRETTIVA EUROPEA

Ogni trattamento dei dati personali effettuato ai sensi della presente Direttiva, compresi lo scambio e la trasmissione di dati personali da parte delle autorità competenti, deve essere effettuato a norma del regolamento (UE) 2016/679 e della Direttiva (UE) 2016/680. Lo scambio e la trasmissione di informazioni da parte delle istituzioni, degli organi o degli organismi dell'Unione sono effettuati in conformità del regolamento (UE) 2018/1725.

I dati personali che manifestamente non sono utili al trattamento di una specifica segnalazione non sono raccolti o, se raccolti accidentalmente, sono cancellati senza indugio.



#### LEGGE ITALIANA

Nella legge per il *whistleblowing* non è specificato come debba essere fatta la conservazione e il trattamento dei dati.



#### PREVISIONI DI RECEPIMENTO

Va regolamentata la materia specificando che il trattamento deve essere fatto a norma GDPR.



## RACCOMANDAZIONI

L'articolo non specifica come debbano essere trattati e conservati i dati, salvo il richiamo al GDPR. I principi del GDPR hanno particolare rilevanza in materia di *whistleblowing*, in quanto i dati contenuti nelle segnalazioni devono essere conservati e trattati solo ove necessari e per la durata minima utile alla trattazione, fatte salve eventuali esigenze di ordine o sicurezza pubblica.



## ARTICOLO 18

### Conservazione della documentazione inerente alle segnalazioni



#### DIRETTIVA EUROPEA

1. *Gli Stati membri provvedono affinché i soggetti giuridici del settore privato e del settore pubblico e le autorità competenti conservino la documentazione inerente a ogni segnalazione ricevuta, nel rispetto dei requisiti di riservatezza di cui all'articolo 16. Le relazioni sono conservate soltanto per il tempo ritenuto necessario e proporzionato per conformarsi all'obbligo imposto dalla presente Direttiva o ad altri obblighi imposti dal diritto dell'Unione o nazionale.*

2. *Se per la segnalazione si utilizza una linea telefonica registrata o un altro sistema di messaggistica vocale registrato, subordinatamente al consenso della persona segnalante, i soggetti giuridici del settore privato e del settore pubblico e le autorità competenti hanno il diritto di documentare la segnalazione orale:*

a) *facendo una registrazione della conversazione su un supporto durevole che consenta l'accesso alle informazioni; o*

b) *mediante una trascrizione completa e accurata della conversazione effettuata dal personale addetto al trattamento della segnalazione.*

*I soggetti giuridici del settore privato e del settore pubblico e le autorità competenti consentono alla persona segnalante di verificare, rettificare e approvare la trascrizione della chiamata mediante l'apposizione della propria firma.*

3. *Se per la segnalazione si utilizza una linea telefonica non registrata o un altro sistema di messaggistica vocale non registrato, i soggetti giuridici del settore privato e del settore pubblico e le autorità competenti hanno il diritto di documentare la segnalazione orale mediante un resoconto dettagliato della conversazione scritto dal personale addetto al trattamento della segnalazione. I soggetti giuridici del settore privato e del settore pubblico e le autorità competenti offrono alla persona segnalante la possibilità di verificare, rettificare e approvare il resoconto della conversazione mediante l'apposizione della propria firma.*

4. *Se una persona chiede un incontro con il personale dei soggetti giuridici del settore privato e del settore pubblico o delle autorità competenti ai fini di una segnalazione ai sensi dell'articolo 9, paragrafo 2, e dell'articolo 12, paragrafo 2, i soggetti giuridici del settore privato e del settore pubblico e le autorità competenti assicurano, subordinatamente al consenso della persona segnalante, che sia conservata una documentazione completa e accurata di tale incontro su un supporto durevole che consenta l'accesso alle informazioni.*

*I soggetti giuridici del settore privato e del settore pubblico e le autorità competenti hanno il diritto di documentare l'incontro:*

a) *facendo una registrazione della conversazione su un supporto durevole che consenta l'accesso alle informazioni; o*

b) *mediante un verbale dettagliato dell'incontro redatto dal personale addetto al trattamento della segnalazione.*

*I soggetti giuridici del settore privato e pubblico e le autorità competenti offrono alla persona segnalante la possibilità di verificare, rettificare e approvare il verbale dell'incontro mediante l'apposizione della propria firma.*





## LEGGE ITALIANA

La legge italiana non regola i tempi di conservazione dei dati relativi alle segnalazioni. Per quanto riguarda il settore pubblico, questi termini sono demandati alle Linee Guida di A.N.AC., sentito il parere del Garante per la privacy.



## PREVISIONI DI RECEPIMENTO

Vanno indicati i tempi di conservazione delle segnalazioni.

Va inoltre data la possibilità a coloro che segnalano oralmente di ricevere registrazione o trascrizione dello stesso incontro.



# RACCOMANDAZIONI

Risulta importante che la trasposizione della Direttiva vada a regolamentare i tempi di conservazione delle segnalazioni per il tempo utile necessario e non oltre.



**ARTICOLO 19****Divieto di ritorsione****DIRETTIVA EUROPEA**

*Gli Stati membri adottano le misure necessarie per vietare qualsiasi forma di ritorsione contro le persone di cui all'articolo 4, comprese minacce e tentativi di ritorsione, inclusi in particolare:*

- a) il licenziamento, la sospensione o misure equivalenti;*
- b) la retrocessione di grado o la mancata promozione;*
- c) il mutamento di funzioni, il cambiamento del luogo di lavoro, la riduzione dello stipendio, la modifica dell'orario di lavoro;*
- d) la sospensione della formazione;*
- e) note di merito o referenze negative;*
- f) l'imposizione o amministrazione di misure disciplinari, la nota di biasimo o altra sanzione, anche pecuniaria;*
- g) la coercizione, l'intimidazione, le molestie o l'ostracismo;*
- h) la discriminazione, il trattamento svantaggioso o iniquo;*
- i) la mancata conversione di un contratto di lavoro a termine in un contratto di lavoro permanente, laddove il lavoratore avesse legittime aspettative di vedersi offrire un impiego permanente;*
- j) il mancato rinnovo o la risoluzione anticipata di un contratto di lavoro a termine;*
- k) danni, anche alla reputazione della persona, in particolare sui social media, o la perdita finanziaria, comprese la perdita di opportunità economiche e la perdita di reddito;*
- l) l'inserimento nelle liste nere sulla base di un accordo settoriale o industriale formale o informale, che possono comportare l'impossibilità per la persona di trovare un'occupazione nel settore o nell'industria in futuro;*
- m) la conclusione anticipata o l'annullamento del contratto per beni o servizi;*
- n) l'annullamento di una licenza o di un permesso;*
- o) la sottoposizione ad accertamenti psichiatrici o medici.*

**LEGGE ITALIANA**

La legge italiana è molto generica riguardo alle tipologie di ritorsioni. Ricomprende, in modo ampio, sanzioni, demansionamenti, trasferimenti o altre misure organizzative.

**PREVISIONI DI RECEPIMENTO**

La norma italiana prevede elenco generico delle possibili ritorsioni, con indicazione di alcune discriminazioni specifiche. Sono molte però le discriminazioni indicate nella Direttiva che necessitano una menzione diretta nella normativa italiana, perché non ricomprese nella dicitura generica. In particolare, quelle non riconducibili alle misure organizzative, come ad esempio le minacce e i tentativi di ritorsione.





# RACCOMANDAZIONI

---

---

È evidente come nella prassi, molte delle ritorsioni indicate nell'articolo non siano ricomprese nella legge e nella prassi.

Tra queste:

- 1) mancate promozioni
- 2) sospensione della formazione
- 3) note di merito o referenze negative
- 4) mancata conversione di contratti, mancati rinnovi
- 5) danni alla reputazione
- 6) inserimento in black list
- 7) annullamento di contratti per beni o servizi, licenze
- 8) sottoposizione ad accertamenti medico-psichiatrici

Oltre ad inserire riferimenti espressi alle suddette forme di ritorsione è essenziale mantenere, come allo stato prevede la normativa italiana, una clausola residuale che sanzioni ogni eventuale ulteriore discriminazione, direttamente o indirettamente, correlata alla segnalazione.



## ARTICOLO 20

### Misure di sostegno



#### DIRETTIVA EUROPEA

1. Gli Stati membri provvedono affinché le persone di cui all'articolo 4 abbiano accesso, a seconda dei casi, a misure di sostegno, sin particolare:

- a) a informazioni e consulenze esaustive e indipendenti, facilmente accessibili al pubblico e a titolo gratuito, sulle procedure e i mezzi di ricorso disponibili in materia di protezione dalle ritorsioni e sui diritti della persona coinvolta;
- b) a un'assistenza efficace da parte delle autorità competenti dinanzi a qualsiasi autorità pertinente associata alla loro protezione dalle ritorsioni, compreso, ove previsto dal diritto nazionale, la certificazione del fatto che possono beneficiare della protezione prevista dalla presente Direttiva; e
- c) al patrocinio a spese dello Stato nell'ambito di un procedimento penale e di un procedimento civile transfrontaliero conformemente alle direttive (UE) 2016/1919 e 2008/52/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, nonché, in conformità del diritto nazionale, al patrocinio a spese dello Stato nell'ambito di ulteriori procedimenti e a consulenze legali o altri tipi di assistenza legale.

2. Gli Stati membri possono prevedere misure di assistenza finanziaria e sostegno, anche psicologico, per le persone segnalanti nell'ambito dei procedimenti giudiziari.

3. Le misure di sostegno di cui al presente articolo possono essere fornite, a seconda dei casi, da un centro d'informazione o da un'autorità amministrativa indipendente unica e chiaramente identificata.



#### LEGGE ITALIANA

Ad oggi non sono previste misure propriamente di "sostegno" in favore dei *whistleblower*.

Forse può essere associata a tale forma di "sostegno", pur indirettamente, e solo per il settore pubblico, la sanzione amministrativa per ritorsioni che può essere irrogata da A.N.AC., e che il *whistleblower* può successivamente utilizzare nel processo del lavoro.



#### PREVISIONI DI RECEPIMENTO

Tra le misure di sostegno, ve ne sono alcune obbligatorie e alcune opzionali.

Tra le obbligatorie:

- 1) Introduzione di un centro di assistenza presegnalazione gratuito;
- 2) ruolo di autorità competente a proteggere i *whistleblower* da ritorsioni (ad oggi, solo l'A.N.AC. per il settore pubblico);
- 3) patrocinio a assistenza transfrontaliera.

In aggiunta, opzionali ma raccomandate:

- 1) assistenza finanziaria e sostegno, anche psicologico, ai segnalanti;
- 2) creazione o designazione di un centro d'informazione anche esterno o di un'autorità amministrativa indipendente unica e chiaramente identificata (separata da chi deve fare accertamenti, come dimostra il criticato caso della *House of whistleblowers* in Olanda).





## RACCOMANDAZIONI

---

---

Si tratta di strumenti a supporto dei *whistleblower* in aggiunta alle protezioni giuridiche primarie da accogliere e valorizzare con grande impegno.

In particolare, l'assistenza presegnalazione appare fondamentale, così come le misure non obbligatorie per gli Stati di supporto economico e finanziario.

Queste misure di sostegno rappresentano una chiave importante per provare a equilibrare un sistema che, sulla base di sole compensazioni giuridiche in sede giudiziale, rimarrebbe pesantemente sbilanciato a sfavore dei segnalanti.

Il riconoscimento del ruolo di informazione presegnalazione a enti esterni e indipendenti anche rispetto alle PA, come quello svolto da associazioni come Transparency International o Libera, è una soluzione che garantisce indipendenza e imparzialità ma che richiederebbe un'istituzionalizzazione affinché possa essere efficace.



## ARTICOLO 21

### Misure di protezione dalle ritorsioni



#### DIRETTIVA EUROPEA

1. Gli Stati membri adottano le misure necessarie a garantire che le persone di cui all'articolo 4 siano protette dalle ritorsioni. Tali misure comprendono, in particolare, quelle di cui ai paragrafi da 2 a 8 del presente articolo.

2. Fatto salvo l'articolo 3, paragrafi 2 e 3, 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.

3. Le persone segnalanti non incorrono in responsabilità per l'acquisizione delle informazioni segnalate o divulgate pubblicamente né per l'accesso alle stesse, purché tale acquisizione o accesso non costituisca di per sé un reato. Nel caso in cui l'acquisizione o l'accesso costituisca di per sé un reato, la responsabilità penale deve continuare a essere disciplinata dal diritto nazionale applicabile.

4. Qualsiasi altra eventuale responsabilità delle persone segnalanti derivante da atti od omissioni che non sono collegati alla segnalazione o alla divulgazione pubblica o che non sono necessari per rivelare una violazione ai sensi della presente Direttiva continua a essere disciplinata dal diritto dell'Unione o nazionale applicabile.

5. 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.

6. Le persone di cui all'articolo 4 hanno accesso a misure correttive adeguate contro le ritorsioni, compresi provvedimenti provvisori in attesa della definizione dei procedimenti giudiziari, conformemente al diritto nazionale.

7. Nei procedimenti giudiziari, compreso per diffamazione, violazione del diritto d'autore, violazione degli obblighi di segretezza, violazione delle norme in materia di protezione dei dati, divulgazione di segreti commerciali o per richieste di risarcimento fondate sul diritto privato, sul diritto pubblico o sul diritto del lavoro collettivo, le persone di cui all'articolo 4 non incorrono in alcun tipo di responsabilità per effetto di segnalazioni o divulgazioni pubbliche a norma della presente Direttiva.

Tali persone hanno il diritto di invocare tale segnalazione o divulgazione per chiedere il non luogo a procedere, a condizione che avessero fondati motivi di ritenere che la segnalazione o la divulgazione pubblica fosse necessaria per rivelare una violazione ai sensi della presente Direttiva.





## LEGGE ITALIANA

Nella normativa italiana la regolamentazione a protezione di *whistleblower* è conforme a quanto previsto dalla Direttiva, sia per quanto riguarda l'inversione dell'onere della prova che per l'eccezione al segreto commerciale, industriale o d'ufficio.

Oltre a ciò, la normativa italiana non prevede l'obbligo di motivare la convinzione che la segnalazione fosse necessaria alla rilevazione dell'illecito.

Risulta assente il provvedimento provvisorio in attesa della definizione dei procedimenti giudiziari.



## PREVISIONI DI RECEPIMENTO

Va introdotto a livello di procedura un procedimento per ripristinare in modo provvisorio la posizione del *whistleblower* in attesa dei procedimenti giudiziari.





## RACCOMANDAZIONI

L'articolo enuncia i principi ma mancano disposizioni applicative specifiche, il che non aiuta quando i contesti nazionali hanno problemi strutturali di accesso a una giustizia efficace.

Il comma 6 richiede la necessità di provvedimenti provvisori in attesa della definizione di procedimenti giudiziari: si tratta di una misura di equilibrio, già presente in alcuni contesti, in particolare anglosassoni (cd. *Interim relief*), affinché la durata dei procedimenti giuslavoristici non comprometta irrimediabilmente la posizione lavorativa del segnalante; è del tutto evidente come un lavoratore in attesa (magari per un anno e oltre) di un'eventuale decisione del tribunale, che acclari la ritorsione, veda frattanto compromessa la propria "vita" lavorativa (non è insolito che i giudici del lavoro in questa situazione cerchino di facilitare una transazione economica piuttosto che ristabilire la situazione precedente alla segnalazione).

Il comma 8 prevede, invece, misure correttive e un risarcimento integrale per il segnalante. Ad oggi, sulla base delle norme correnti e della loro implementazione, questo non avviene. Come detto in precedenza, allo stato, le tutele per il segnalante discriminato si attivano solo a conclusione della fase giudiziale, con annullamento degli atti organizzativi ritorsivi.

La tutela in questione si rivela inefficace, dal momento che i danni derivanti da una discriminazione sono di gran lunga superiori e recano drastiche ed irreparabili conseguenze, talora indirette, come il mancato accesso a promozioni, percorsi di crescita professionale po, comunque, il deterioramento - spesso irreversibile - dei rapporti con i colleghi.

A quanto precede vanno aggiunti i costi sostenuti per spese legali o terapie mediche e psicologiche, spese difficili da affrontare quando (in ipotesi) non si percepisce uno stipendio.

Anche le misure compensative del danno reputazionale direttamente correlato alle affezioni risultano alquanto cedevoli (si tratta di sanzioni per poche migliaia di Euro, non conoscibili in ambiente lavorativo per tutelare la *privacy* del ritorsore).

In definitiva, al fine di garantire un risarcimento che possa dirsi "idoneo" e "pieno" pare necessario prendere in considerazione tutti (e proprio tutti) i danni recati al *whistleblower* oggetto di ritorsioni, compresi quelli indiretti, intangibili (es. crescita economica, personale e competenze ecc.), anche se registrati a distanza di tempo, al contempo prevedendo sanzioni rafforzate in casi di recidiva.



## ARTICOLO 22

### Misure per la protezione delle persone coinvolte



#### DIRETTIVA EUROPEA

1. Gli Stati membri assicurano che, in conformità della Carta, le persone coinvolte godano pienamente del diritto a un ricorso effettivo e a un giudice imparziale, della presunzione di innocenza e dei diritti della difesa, compreso il diritto di essere sentiti e il diritto di accedere al proprio fascicolo.

2. Le autorità competenti provvedono, in conformità del diritto nazionale, affinché l'identità delle persone coinvolte sia tutelata fintanto che sono in corso indagini avviate dalla segnalazione o dalla divulgazione pubblica.

3. Le norme di cui agli articoli 12, 17 e 18 relative alla protezione dell'identità delle persone segnalate si applicano anche alla tutela dell'identità delle persone coinvolte.



#### LEGGE ITALIANA

La legge italiana non prevede una protezione specifica per i soggetti coinvolti dalla segnalazione, siano essi i soggetti segnalati o soggetti menzionati nella segnalazione.



#### PREVISIONI DI RECEPIMENTO

Norme specifiche che estendano gli obblighi di riservatezza a tutela anche di soggetti diversi dal segnalante.



## RACCOMANDAZIONI

L'articolo va a bilanciare il diritto alla riservatezza anche degli altri soggetti coinvolti dalla segnalazione (il segnalato, *in primis*).

In senso lato, con questo articolo si pone un onere di gestione riservata della segnalazione a 360 gradi, onere che deve essere inteso come "asse portante" di tutto il *whistleblowing*.

Come già osservato, il *whistleblowing* dovrebbe assicurare garanzie anche maggiori ai segnalanti, con l'obbligo di chiedere il consenso al segnalante ogni volta in cui ricorra la necessità di assumere scelte che potrebbero portare alla rivelazione dell'identità del segnalante medesimo.



## ARTICOLO 23

### Sanzioni



#### DIRETTIVA EUROPEA

1. Gli Stati membri prevedono sanzioni effettive, proporzionate e dissuasive applicabili alle persone fisiche o giuridiche che:

- a) ostacolano o tentano di ostacolare le segnalazioni;
- b) attuano atti di ritorsione contro le persone di cui all'articolo 4;
- c) intentano procedimenti vessatori contro le persone di cui all'articolo 4;
- d) violano l'obbligo di riservatezza sull'identità delle persone segnalanti di cui all'articolo 16.

2. Gli Stati membri prevedono sanzioni effettive, proporzionate e dissuasive applicabili alle persone segnalanti per le quali sia accertato che hanno scientemente effettuato segnalazioni o divulgazioni pubbliche false. Gli Stati membri prevedono anche misure per il risarcimento dei danni derivanti da tali segnalazioni o divulgazioni conformemente al diritto nazionale.



#### LEGGE ITALIANA

La normativa italiana prevede sanzioni specifiche amministrative per le persone che pongano in essere tali comportamenti nei confronti dei soggetti segnalanti.

Nel settore pubblico sono previste sanzioni amministrative irrogate dall'A.N.AC.; nel settore privato le eventuali sanzioni sono lasciate a regolamenti sanzionatori interni dei singoli Enti. In entrambi i casi il punto a) dell'articolo, non è assolto completamente.

In ogni caso, si dubita che le attuali sanzioni possano ritenersi proporzionate, effettive e dissuasive.

Le tutele del *whistleblower* non sono garantite nei casi in cui sia accertata, anche con sentenza di primo grado, la responsabilità penale del segnalante per i reati di calunnia o diffamazione o comunque per reati commessi con la segnalazione / denuncia ovvero la sua responsabilità civile, per lo stesso titolo, nei casi di dolo o colpa grave.



#### PREVISIONI DI RECEPIMENTO

Vanno introdotte sanzioni aggiuntive rispetto a quelle previste dalla norma e segnatamente:

1. sanzioni nei confronti di chi ostacola le segnalazioni;
2. inasprimento delle sanzioni in vigore, anche velocizzando i termini procedurali per la comminatoria;
3. previsione di sanzioni da soggetto esterno indipendente anche in relazione al settore privato;
4. previsione di sanzioni accessorie specifiche in caso di accertata responsabilità diffamatoria del soggetto segnalante.





# RACCOMANDAZIONI

Le sanzioni sono elemento fondamentale a bilanciamento del procedimento di *whistleblowing*. Il sistema sanzionatorio attuale risulta gravemente carente e privo di efficacia deterrente.

Si raccomanda di considerare alcuni elementi in sede di ripensamento delle sanzioni:

1. L'importo delle sanzioni, rispetto alle conseguenze economiche subite dai segnalanti. Ad oggi l'A.N.AC. ha attribuito solo tre sanzioni, con importo minimo di 5.000 euro. Sanzioni di questo importo, anche tenuto conto del salario dei soggetti responsabili delle sanzioni (spesso dirigenti) rispetto a quello dei soggetti che hanno subito discriminazioni, paiono non proporzionate e, si ripete, prive di efficacia deterrente.
2. La pubblicità delle sanzioni. Se da un lato gli atti ritorsivi sono pienamente visibili a livello ambientale, le sanzioni restano, allo stato, totalmente protette da criteri di riservatezza e privacy, ciò ad onta della circostanza che tali sanzioni siano comminate da un'Autorità indipendente. È evidente che una componente importante della sanzione è data dalla notizia in merito alla sua esistenza.
3. Tempestività delle sanzioni. Fermo restando la necessità di garantire il diritto di difesa, le tempistiche procedurali oggi previste dal regolamento sanzionatorio di A.N.AC., in un eventuale processo del lavoro non renderebbero alcun favore ai soggetti segnalanti.



## ARTICOLO 24

### Divieto di rinuncia ai diritti e ai mezzi di ricorso



#### DIRETTIVA EUROPEA

*Gli Stati membri provvedono affinché i diritti e i mezzi di ricorso previsti dalla presente Direttiva non possano essere oggetto di rinuncia o limitazione in virtù di accordi, regimi, forme o condizioni di lavoro, compreso un accordo arbitrale precontenzioso.*



#### LEGGE ITALIANA

Manca una previsione espressa che impedisca la restrizione, anche contrattuale, del diritto alla segnalazione.



#### PREVISIONI DI RECEPIMENTO

Introduzione di divieto di clausole restrittive al diritto alla segnalazione.



## RACCOMANDAZIONI



**ARTICOLO 25****Trattamento più favorevole e clausola di non regressione****DIRETTIVA EUROPEA**

1. *Gli Stati membri possono introdurre o mantenere disposizioni più favorevoli ai diritti delle persone segnalanti di quelle previste dalla presente Direttiva, fatti salvi l'articolo 22 e l'articolo 23, paragrafo 2.*

2. *L'attuazione della presente Direttiva non può in alcun caso costituire motivo di riduzione del livello di protezione già offerto dagli Stati membri nei settori cui si applica la presente Direttiva.*

**LEGGE ITALIANA****PREVISIONI DI RECEPIMENTO****RACCOMANDAZIONI**

Il divieto di abbassamento del livello di tutela rispetto a quanto già previsto dalle leggi nazionali permette di mantenere ferme alcune importanti scelte assunte dall'ordinamento italiano, in particolare nel settore pubblico, da sempre caratterizzato da elementi di assoluta peculiarità, avuto riguardo all'interesse collettivo inesorabilmente coinvolto in ogni segnalazione.

Il principio della Direttiva europea è opportunamente rimarcato anche nella legge delega per il recepimento.



## ARTICOLO 26

### Recepimento e periodo transitorio



#### DIRETTIVA EUROPEA

1. Gli Stati membri mettono in vigore le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative necessarie per conformarsi alla presente Direttiva entro il 17 dicembre 2021.
2. In deroga al paragrafo 1, per quanto riguarda i soggetti giuridici del settore privato con più di 50 e meno di 250 lavoratori, gli Stati membri mettono in vigore le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative necessarie per conformarsi all'obbligo di stabilire un canale di segnalazione interno ai sensi dell'articolo 8, paragrafo 3 entro il 17 dicembre 2023.
3. Le disposizioni adottate dagli Stati membri di cui ai paragrafi 1 e 2 contengono un riferimento alla presente Direttiva o sono corredate di tale riferimento all'atto della pubblicazione ufficiale. Le modalità del riferimento sono stabilite dagli Stati membri. Essi ne informano immediatamente la Commissione.



#### LEGGE ITALIANA



#### PREVISIONI DI RECEPIMENTO



## RACCOMANDAZIONI

Gli Stati membri hanno due anni per adeguare le norme nazionali alla Direttiva. Alla luce di norme preesistenti in materia di *whistleblowing*, la raccomandazione è quella di evitare un recepimento mero della stessa (c.d. *copy out*) ma di modificare le norme esistenti, anche alla luce dell'art. 25.

In ogni caso andrebbe ripensata la collocazione della disciplina in materia di *whistleblowing* in ambito privato.

Le medie imprese hanno quattro anni (e non due) per il recepimento degli obblighi della Direttiva.



## ARTICOLO 27

### Relazioni, valutazione e revisione



#### DIRETTIVA EUROPEA

1. Gli Stati membri comunicano alla Commissione tutte le informazioni pertinenti relative all'attuazione e all'applicazione della presente Direttiva. Sulla base delle informazioni fornite, la Commissione presenta al Parlamento europeo e al Consiglio una relazione sull'attuazione e l'applicazione della presente Direttiva entro il 17 dicembre 2023.

2. Fatti salvi gli obblighi di relazione previsti da altri atti giuridici dell'Unione, gli Stati membri trasmettono su base annuale alla Commissione le seguenti statistiche relative alle segnalazioni di cui al capo III, preferibilmente in forma aggregata, se disponibili a livello centrale nello Stato membro interessato:

- a) numero di segnalazioni ricevute dalle autorità competenti;
- b) numero di indagini e procedimenti avviati a seguito di tali segnalazioni e relativo esito; e
- c) se accertati, i danni finanziari stimati e gli importi recuperati a seguito di indagini e procedimenti legati alle violazioni segnalate.

3. Entro il 17 dicembre 2025 e tenendo conto della sua relazione presentata ai sensi del paragrafo 1 e delle statistiche degli Stati membri trasmesse ai sensi del paragrafo 2, la Commissione presenta al Parlamento europeo e al Consiglio una relazione che valuta l'impatto della normativa nazionale di recepimento della presente Direttiva. La relazione valuta il funzionamento della presente Direttiva e l'eventuale necessità di provvedimenti aggiuntivi, comprese, ove appropriato, modifiche al fine di estendere l'ambito di applicazione della presente Direttiva ad altri settori o atti dell'Unione, in particolare il miglioramento dell'ambiente di lavoro allo scopo di tutelare la sicurezza e la salute dei lavoratori e le condizioni di lavoro.

Oltre alla valutazione di cui al primo comma, la relazione valuta il modo in cui gli Stati membri si avvalgono dei meccanismi di cooperazione esistenti quale parte dei loro obblighi di dare seguito alle relazioni riguardanti le violazioni che rientrano nell'ambito di applicazione della presente Direttiva e, più in generale, le modalità di cooperazione da essi seguite in caso di violazioni con dimensione transfrontaliera.

4. La Commissione rende pubbliche e facilmente accessibili le relazioni di cui ai paragrafi 1 e 3.



#### LEGGE ITALIANA



#### PREVISIONI DI RECEPIMENTO





# RACCOMANDAZIONI

---

---

Gli Stati devono informare l'Unione in merito all'attuazione della Direttiva e i suoi sviluppi.

Devono anche raccogliere statistiche sul numero di segnalazioni, indagini e procedimenti avviati post segnalazione e, se possibile, danni finanziari stimati.

Per fare ciò andranno riviste le dichiarazioni richieste nelle relazioni annuali degli RPCT e andranno introdotti obblighi di rendicontazione sulle segnalazioni ricevute anche da parte di aziende private.

Se fosse data interpretazione restrittiva, questi dati saranno raccolti solo dai soggetti riceventi esterni in quanto "autorità competenti".



## ARTICOLO 28

### Entrata in vigore



DIRETTIVA EUROPEA

*La presente Direttiva entra in vigore il ventesimo giorno successivo alla pubblicazione nella Gazzetta ufficiale dell'Unione europea.*



LEGGE ITALIANA



PREVISIONI DI RECEPIMENTO



## RACCOMANDAZIONI



## ARTICOLO 29

### Destinatari



DIRETTIVA EUROPEA

*Gli Stati membri sono destinatari della presente Direttiva.*



LEGGE ITALIANA



PREVISIONI DI RECEPIMENTO



## RACCOMANDAZIONI





**Transparency International Italia**

P.le Carlo Maciachini 11 - 20159 Milano - Italy

Tel. +39 02 40093560

[info@transparency.it](mailto:info@transparency.it)

[www.transparency.it](http://www.transparency.it)

[www.transparency.it/whistleblowing](http://www.transparency.it/whistleblowing)

Seguici su

