

**Filippo Martinelli**

**IL FENOMENO DEL WHISTLEBLOWING**

# INDICE

## **Capitolo 1**

*Profili generali sul fenomeno del whistleblowing.*

1.1. *Definizione e tipologie di whistleblowing.*

1.2. *I rischi per i whistleblowers.*

## **Capitolo 2**

*La legislazione in Italia.*

2.1 *La Legge n. 190 del 2012.*

2.2 *Il D. Lgs n. 231 del 2001.*

2.3 *La giurisprudenza.*

## **Capitolo 3**

*La legislazione estera.*

3.1) *Stati Uniti.*

3.2) *Gran Bretagna.*

3.3) *Unione Europea.*

**Conclusioni.**

**Bibliografia.**

## Capitolo 1

### *Profili generali sul fenomeno del whistleblowing.*

SOMMARIO: 1.1. Definizione di whistleblowing. 1.2. I rischi per i whistleblowers.

#### *1.1. Definizione e tipologie di whistleblowing.*

Il termine whistleblowing, di derivazione anglosassone, significa letteralmente “soffiare nel fischietto” e si riferisce a quello strumento legale ideato e collaudato negli Stati Uniti e in Gran Bretagna per garantire un'informazione tempestiva in merito ad eventuali tipologie di rischio, quali frodi ai danni o ad opera dell'organizzazione, negligenze, illeciti, minacce ecc.

Dall'esame della dottrina in materia, si apprende che denunciare un illecito commesso in azienda viene definito giuridicamente whistleblowing<sup>1</sup>.

Ecco perché il sostantivo whistleblower si traduce più efficacemente con “spione”.

Il whistleblowing lo si può quindi definire come la comunicazione da parte di uno o più membri di un'organizzazione lavorativa, di un'azione illegale, immorale o illegittima, posta in essere da un altro soggetto<sup>2</sup>.

Analizzando più appropriatamente il fenomeno in questione, bisogna chiederci che cosa possa essere oggetto della soffiata affinché si possa parlare di whistleblowing.

La risposta la ricaviamo sempre da un termine inglese, termine che nella propria lingua originale rende sicuramente meglio del corrispettivo in italiano.

Stiamo parlando del “wrongdoing”, un lemma che ricomprende condotte molto diverse, che vanno dall'immorale all'illecito sino al penalmente rilevante (anche se il ricomprendere nell'oggetto della segnalazione anche condotte solamente immorali è quanto meno dubbia).

Le segnalazioni possono essere rivolte sia verso l'esterno che verso l'interno dell'azienda, anche se queste ultime risultano pressoché inesistenti nel panorama italiano tanto che, parte della dottrina minoritaria, nell'ambito di una definizione più circoscritta del fenomeno, ritiene che solo una segnalazione verso l'esterno possa configurare un caso di whistleblowing<sup>3</sup>.

Nel contesto nazionale, la mancanza di denunce interne risulta legata principalmente all'assenza,

---

1 PATRIZIA GHINI, “Utilizzo di un sistema di whistleblowing quale ausilio nella prevenzione delle frodi e dei reati”, pagg. 203-204.

2 VALERIO BELSITO, “Il whistleblowing. Tutele e rischi per il soffiatore”, ed. Cacucci 2013, pag. 22-25.

3 VALERIO BELSITO, op. cit., pag. 23.

all'interno delle aziende, di organi idonei a ricevere queste segnalazioni garantendo l'anonimato del segnalatore stesso.

È ovvio che, a causa di tale carenza, il dipendente tenderà a fingere di non aver visto o non aver sentito, anche per timore di trovare lo stesso datore di lavoro connivente, o addirittura mandante di tale illecito, o per non subire possibili ritorsioni.

Con riferimento alle segnalazioni interne, idealmente, possiamo distinguerne due tipi:

- quella indirizzata al proprio diretto superiore di pari livello, o a un manager di livello più elevato;

- quella rivolta ad appositi organismi interni all'azienda istituiti da una policy ad hoc o predisposti per questo fine specifico.

Per quanto concerne invece le segnalazioni verso le autorità esterne, circoscrivendo il discorso all'ordinamento italiano, esse risultano essere sempre troppo poche rispetto all'estensione della piaga della corruzione nel nostro Paese.

Sotto questo profilo è evidente come le cause siano da ricondurre ad una mancanza di tutela per colui che faccia la soffiata, accompagnata da un background culturale tendenzialmente ostile agli spioni.

In ogni caso, anche con riferimento alla segnalazione esterna, bisogna, distinguere a seconda di chi sia il destinatario.

Invero, essa può essere indirizzata:

- tramite denuncia, ad un ente regolatore esterno specifico per il determinato settore della società;
- alla polizia o all'autorità giudiziaria;
- ad un pubblico più ampio e ad organi di diffusione nazionale come i media.

La diversificazione tra i vari tipi di whistleblowing concerne anche le modalità e le procedure di segnalazione.

Invero abbiamo:

- modalità aperte;
- appositi canali confidenziali che consentono di tenere anonima l'identità del segnalatore, che sarà così conosciuta solo dal ricevente la segnalazione;
- in forma anonima che, pur riducendo il rischio di possibili ritorsioni, rende spesso difficili le

indagini e può condurre comunque alla scoperta del whistleblower.<sup>4</sup>

Ovviamente, qualora il lavoratore si rendesse conto che le irregolarità vengono commesse con il consenso dell'imprenditore o direttamente dallo stesso, dovrà necessariamente rivolgersi all'esterno.

Cosa accade quando il lavoratore denuncia la commissione di un reato all'interno e per conto della propria azienda?

In questo caso il D. Lgs. n. 231/2001 ha stravolto la storica interpretazione dell'art. 27 della Costituzione, con il quale si precludeva l'imputazione dei reati ad una persona giuridica (principio per cui "*Societas delinquere non potest*").

Invero, l'art. 5 del suddetto decreto dispone che "*L'ente e' responsabile per i reati commessi nel suo interesse o a suo vantaggio:*

*a) da persone che rivestono funzioni di rappresentanza, di amministrazione o di direzione dell'ente o di una sua unita' organizzativa dotata di autonomia finanziaria e funzionale nonché da persone che esercitano, anche di fatto, la gestione e il controllo dello stesso;*

*b) da persone sottoposte alla direzione o alla vigilanza di uno dei soggetti di cui alla lettera a).*  
*L'ente non risponde se le persone indicate nel comma 1 hanno agito nell'interesse esclusivo proprio o di terzi.*"

Si tratta di una responsabilità aggiuntiva e non sostitutiva di quella personale, tenendo però a mente che non tutti i reati possono dare luogo alla responsabilità della persona giuridica.

Sul whistleblowing sono diverse le opinioni dottrinali.

C'è chi, come Valerio Belsito, sostiene che un qualunque intervento legislativo che si prefiggesse l'obiettivo di combattere la corruzione, non potrebbe non regolamentare il whistleblowing, auspicando al contempo, un incremento delle "soffiate" non solo proteggendo chi le fa, ma incentivandole in modo tale da aumentare anche gli introiti per il fisco, sul modello della legislazione americana, la quale prevede premialità per coloro che segnalino un illecito all'interno della propria azienda.

Altra parte della dottrina critica l'incentivo economico, sostenendo l'ingiustizia nel premiare il whistleblower per il compimento di un atto dovuto.

Questo orientamento ritiene che il premiare economicamente il soffiatore comporterebbe, dopo un po' di tempo, l'indebolimento del precetto nel momento in cui il contenuto etico venisse meno, a vantaggio dell'elemento economico.

---

<sup>4</sup> PATRIZIA GHINI, op. cit., pagg. 204-205.

## 1.2. I rischi per i whistleblowers.

In un ordinamento come quello italiano, privo di una seria tutela per i potenziali whistleblowers, il lavoratore che abbia avuto modo di scoprire un illecito nella conduzione dell'impresa in cui presta l'attività lavorativa, potrebbe comprensibilmente chiedersi perché mai dovrebbe denunciarlo alle autorità.

Invero non bisogna dimenticare che la denuncia non porterebbe nessun vantaggio al lavoratore e, addirittura, in caso di gravi illeciti, essa potrebbe addirittura provocare una crisi dell'impresa, con conseguente possibile rischio di perdita del posto di lavoro.

Nella gran parte dei casi in cui vi è stato un fenomeno di whistleblowing, si è riscontrata la coesistenza di due elementi, ossia il senso civico ed il coraggio del soffiatore<sup>5</sup>.

Tralasciando il discorso, già precedentemente accennato, relativo alla necessità di premiare o meno il whistleblower, è quindi indubbio che lo stesso debba essere fortemente tutelato, essendo i rischi per il soggetto segnalante altissimi: trasferimenti, demansionamenti, vessazioni.

Le modalità con le quali il datore di lavoro potrebbe vendicarsi sul soffiatore sono molte e queste condotte potrebbero spesso restare impunte per il semplice fatto che il legislatore non potrebbe mai tutelare un lavoratore dal cambio di atteggiamento nei suoi confronti da parte del datore di lavoro, anche perché ad un rischio simile risulta essere esposto qualsiasi prestatore d'opera, per i motivi più diversi.

Una dei principali rischi cui si sottopone il whistleblower è quello di subire mobbing da parte del datore di lavoro.

Il mobbing colpisce la dignità del lavoratore e le sue conseguenze possono variare da fattispecie a fattispecie, a seconda della gravità delle condotte.

Si può avere, ad esempio, quale effetto, il *burn out* (svilimento del lavoratore sia in quanto tale che come persona) o lo *straining* (inteso come un costante ed intenso stress lavorativo, eccedente le ordinarie necessità aziendali)<sup>6</sup>.

Dato che sia i fenomeni sia del whistleblowing che del mobbing, non risultano regolati da alcuna disposizione normativa, parte della dottrina sostiene la necessità di una disciplina unitaria<sup>7</sup>.

Pur riconoscendo che si tratti di fattispecie molto diverse e con ben poco in comune, si argomenta, a sostegno di tale tesi, il fatto che il mobbing rappresenti una delle principali conseguenze del whistleblowing, aggiungendo che il favorire le soffiature significherebbe anche ridurre i casi di mobbing stesso, dato che il whistleblowing potrebbe avere ad oggetto anche

---

5 V. BELSITO, op. cit. pag. 73.

6 V. BELSITO, op. cit. pagg. 83-87.

7 V. BELSITO, op. cit., pag. 93-94.

fenomeni mobbizzanti.

Queste fattispecie potrebbero così ben convivere tra loro.

## Capitolo 2

### *La legislazione in Italia.*

SOMMARIO: 2.1. La Legge n. 190 del 2012. 2.2. Il D. Lgs. n. 231 del 2001. 2.3 La giurisprudenza.

#### 2.1. La Legge n. 190 del 2012.

La Legge n. 190 del 2012, conosciuta anche come “legge anticorruzione”, contiene un comma che protegge i pubblici dipendenti che segnalino illeciti.

Questa è stata emanata durante il Governo tecnico del Professor Mario Monti, nel pieno della crisi finanziaria, con un Paese sul lastrico e quindi con l'intento di recuperare gettito da parte dello Stato.

Le contestazioni a tale legge vengono soprattutto da chi auspicava un testo di ben più ampia portata, dato che, come già detto, si tratta di una norma incompleta, in quanto trascura quanto avviene nelle imprese private<sup>8</sup>.

Altre criticità partono anche dalla tecnica redazionale, dato che tale legge si compone di soli due articoli ed una serie molto ampia di commi.

Tralasciando le critiche e passando ai contenuti, il comma 51 dell'articolo 1 inserisce nel D. Lgs. n. 165 del 2001 l'articolo 54 bis<sup>9</sup> rubricato come “*Tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti*”.

Il primo periodo di tale comma dispone che “*il pubblico dipendente che denuncia all'autorità giudiziaria o alla Corte dei conti, ovvero riferisce al proprio superiore gerarchico condotte illecite di cui sia venuto a conoscenza in ragione del rapporto di lavoro, non può essere*

---

<sup>8</sup> V. BELSITO, op. cit., pag. 41.

<sup>9</sup> Art. 54 bis D. Lgs n. 165/2001: “1. *Fuori dei casi di responsabilità a titolo di calunnia o diffamazione, ovvero per lo stesso titolo ai sensi dell'art. 2043 del codice civile, il pubblico dipendente che denuncia all'autorità giudiziaria o alla Corte dei conti, ovvero riferisce al proprio superiore gerarchico condotte illecite di cui sia venuto a conoscenza in ragione del rapporto di lavoro, non può essere sanzionato, licenziato o sottoposto ad una misura discriminatoria, diretta o indiretta, avente effetti sulle condizioni di lavoro per motivi collegati direttamente o indirettamente alla denuncia.*

2. *Nell'ambito del procedimento disciplinare, l'identità del segnalante non può essere rivelata, senza il suo consenso, sempre che la contestazione dell'addebito disciplinare sia fondata su accertamenti distinti e ulteriori rispetto alla segnalazione. Qualora la contestazione sia fondata, in tutto o in parte, sulla segnalazione, l'identità può essere rivelata ove la sua conoscenza sia assolutamente indispensabile per la difesa dell'incolpato.*

3. *L'adozione di misure discriminatorie è segnalata al Dipartimento della funzione pubblica, per i provvedimenti di competenza, dall'interessato o dalle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative nell'amministrazione nella quale le stesse sono state poste in essere.*

4. *La denuncia è sottratta all'accesso previsto dagli articoli 22 e seguenti della legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni”.*

*sanzionato, licenziato o sottoposto ad una misura discriminatoria, diretta o indiretta, avente effetti sulle condizioni di lavoro”.*

Fino a questo punto, la norma offre al dipendente una protezione molto ampia, in quanto impedisce al datore di lavoro di sottoporre il lavoratore ad una sanzione disciplinare, diretta o indiretta, a seguito della sua denuncia.

Parte della dottrina, tuttavia, individua una serie di criticità<sup>10</sup>.

Il primo problema, si sostiene, risiederebbe nell'aver aggiunto l'inciso *“per motivi collegati direttamente od indirettamente alla denuncia”*.

Tale aggiunta potrebbe sembrare dovuta, nel senso che l'obiettivo del legislatore non consisterebbe nell'offrire una immunità totale, ma solo una protezione da misure sanzionatorie legate alla sua segnalazione.

Tuttavia, tale inciso potrebbe vanificare l'intento della norma in quanto, in assenza di una specifica previsione a riguardo, sembra doversi applicare l'art. 2697 cc<sup>11</sup>, il quale dispone che l'onere della prova sia posta in carico alla parte che propone il giudizio.

Ne deriverebbe che, l'onere di dimostrare che la sanzione emessa è legata alla denuncia, graverebbe sul lavoratore.

Inoltre questo comma prevede che l'identità del segnalante non possa essere rivelata senza il consenso dello stesso, a meno che la denuncia non sia basata sulla sola testimonianza del lavoratore e che la rivelazione dell'identità sia indispensabile per la difesa dell'incolpato.

Anche questo aspetto risulterebbe criticabile, in quanto la denuncia sarà basata prevalentemente sulla segnalazione e, quasi sempre, risulta utile al denunciato conoscere l'identità del denunciante al fine, per esempio, di minarne la credibilità.

Tale comma 51 costituisce comunque una prima apertura verso il fenomeno del whistleblowing. Con il d.l. n. 90/2014, si è modificato il testo dell'art. 54 bis, introducendo l'ANAC quale soggetto destinatario delle segnalazioni.

La stessa ANAC, con le linee guida contenute nella determinazione n. 6 del 28 aprile 2015, ha definito le procedure per la gestione delle segnalazioni, tenendo conto del duplice obiettivo di favorire l'emersione dei fenomeni di corruzione e di garantire una protezione del dipendente pubblico che si esponga in prima persona denunciando illeciti.

Con tali linee guida, l'Autorità ha voluto promuovere l'applicazione di adeguati sistemi di whistleblowing presso tutte le pubbliche amministrazioni, proponendosi di svolgere un ruolo

---

10 V. BELSITO, op. cit., pagg. 41-44.

11 Art. 2697 cc: *“Chi vuol far valere un diritto in giudizio deve provare i fatti che ne costituiscono il fondamento. Chi eccepisce l'inefficacia di tali fatti ovvero eccepisce che il diritto si è modificato o estinto deve provare i fatti su cui l'eccezione si fonda”*.

guida nell'individuazione dei migliori sistemi di gestione delle segnalazioni, anche attraverso la descrizione delle procedure di cui l'Autorità stessa si sia dotata per la valutazione tanto delle segnalazioni provenienti dall'esterno quanto di quelle provenienti dall'interno.

Il documento fornisce indicazioni in ordine a vari aspetti, quali le misure che le pubbliche amministrazioni devono approntare per tutelare la riservatezza dell'identità dei dipendenti che segnalano illeciti, l'ambito soggettivo di applicazione della normativa, l'oggetto della segnalazione<sup>12</sup>.

---

12 <http://www.compliancenet.it/autorita-nazionale-anticorruzione-la-tutela-del-whistleblower-3-luglio-2015>

## 2.2. Il D. Lgs n. 231 del 2001.

Nel momento in cui andiamo a trattare l'argomento del whistleblowing, è necessario senz'altro fare riferimento all'art. 6 del suddetto Decreto<sup>13</sup>, nella parte in cui dispone che: “...in relazione all'estensione dei poteri delegati e al rischio di commissione dei reati, i Modelli di cui alla lettera a) del comma 1 devono rispondere alle seguenti esigenze: (...) prevedere obblighi di informazione nei confronti dell'Organismo deputato a vigilare sul funzionamento e sull'osservanza dei Modelli”.

Come si legge nelle “Linee Guida per la costruzione dei Modelli di Organizzazione, Gestione e Controllo ex D. Lgs. n. 231/2001” di Confindustria, la ratio di tale normativa consiste nel fatto che “l'ampliamento della responsabilità mira a coinvolgere nella punizione di taluni illeciti penali il patrimonio degli enti e, in definitiva, gli interessi economici dei soci, i quali, fino all'entrata in vigore della legge in esame, non pativano conseguenze dalla realizzazione di reati commessi, con vantaggio della società, da amministratori e/o dipendenti”.

Tali Linee Guida rappresentano un suggerimento metodologico offerto dalle associazioni di categoria agli operatori che intendano avvalersi della facoltà loro riconosciuta dall'art. 6, commi 1 e 2, i quali prevedono una possibile forma di esonero dalla responsabilità dell'ente se si dimostra, in occasione di un procedimento penale, per uno dei reati considerati dalla norma:

- di aver adottato ed efficacemente attuato, prima della commissione del fatto, Modelli di Organizzazione e di Gestione idonei a prevenire la realizzazione degli illeciti penali in questione;

---

13 Art. 6 D. Lgs. n. 231/2001: “Se il reato è stato commesso dalle persone indicate nell'articolo 5, comma 1, lettera a), l'ente non risponde se prova che:

a) l'organo dirigente ha adottato ed efficacemente attuato, prima della commissione del fatto, modelli di organizzazione e di gestione idonei a prevenire reati della specie di quello verificatosi;

b) il compito di vigilare sul funzionamento e l'osservanza dei modelli di curare il loro aggiornamento è stato affidato a un organismo dell'ente dotato di autonomi poteri di iniziativa e controllo;

c) le persone hanno commesso il reato eludendo fraudolentemente i modelli di organizzazione e di gestione;

d) non vi è stata omessa o insufficiente vigilanza da parte dell'organismo di cui alla lettera b).

In relazione all'estensione dei poteri delegati e al rischio di commissione dei reati, i modelli di cui alla lettera a), del comma 1, devono rispondere alle seguenti esigenze:

a) individuare le attività nel cui ambito possono essere commessi reati;

b) prevedere specifici protocolli diretti a programmare la formazione e l'attuazione delle decisioni dell'ente in relazione ai reati da prevenire;

c) individuare modalità di gestione delle risorse finanziarie idonee ad impedire la commissione dei reati;

d) prevedere obblighi di informazione nei confronti dell'organismo deputato a vigilare sul funzionamento e l'osservanza dei modelli;

e) introdurre un sistema disciplinare idoneo a sanzionare il mancato rispetto delle misure indicate nel modello. I modelli di organizzazione e di gestione possono essere adottati, garantendo le esigenze di cui al comma 2, sulla base di codici di comportamento redatti dalle associazioni rappresentative degli enti, comunicati al Ministero della giustizia che, di concerto con i Ministeri competenti, può formulare, entro trenta giorni, osservazioni sulla idoneità dei modelli a prevenire i reati.

Negli enti di piccole dimensioni i compiti indicati nella lettera b), del comma 1, possono essere svolti direttamente dall'organo dirigente.

E' comunque disposta la confisca del profitto che l'ente ha tratto dal reato, anche nella forma per equivalente.”

- di aver affidato il compito di vigilare sul funzionamento e l'osservanza di tali Modelli, nonché di curarne l'aggiornamento, ad un organismo dell'ente che sia dotato di autonomi poteri di iniziativa e di controllo.

Si ricava da tali indicazioni, il fatto che l'ente debba prefiggersi, quale scopo ultimo, quello di far sì che il giudice possa arrivare a formulare un giudizio di idoneità per quanto concerne la formulazione dei Modelli.

Il Modello dovrà prevedere, in relazione alla natura e alla dimensione dell'organizzazione nonché al tipo di attività svolta, misure idonee a garantire lo svolgimento dell'attività nel rispetto della legge e a scoprire ed eliminare tempestivamente situazioni di rischio.

Per svolgere tale attività, è necessario prevedere obblighi di informazione nei confronti dell'Organismo di Vigilanza, obblighi che dovrebbero sostanziarsi nella mappatura di un sistema di reporting il più efficace possibile, in modo tale da consentire allo stesso Organismo di svolgere la propria attività d'indagine ed accertamento.

Si desume, perciò, che sui dipendenti, i direttori, gli amministratori della società sussisterebbe l'obbligo di riferire all'Organismo di Vigilanza notizie rilevanti e relative alla vita dell'ente, a violazioni del modello o alla consumazione di reati.

Un modello perfetto dovrebbe, inoltre, indicare le modalità concrete con le quali coloro che vengono a conoscenza di comportamenti illeciti possano riferire all'Organismo di Vigilanza e, ovviamente, tali canali di informazione dovrebbero essere resi noti ai dipendenti della società. Affinché l'ente ottenga l'esenzione dalla responsabilità è comunque necessario che il modello, per quanto astrattamente perfetto, sia efficacemente attuato.

Il modello risulta quindi essere criterio di esclusione della responsabilità dell'ente ex art. 6 comma 1 ed ex art. 7<sup>14</sup>; è criterio di riduzione della sanzione pecuniaria ex art. 12<sup>15</sup>; in presenza

---

14 Art. 7 D.Lgs. n. 231/2001: *“Nel caso previsto dall'articolo 5, comma 1, lettera b), l'ente e' responsabile se la commissione del reato e' stata resa possibile dall'inosservanza degli obblighi di direzione o vigilanza. In ogni caso, e' esclusa l'inosservanza degli obblighi di direzione o vigilanza se l'ente, prima della commissione del reato, ha adottato ed efficacemente attuato un modello di organizzazione, gestione e controllo idoneo a prevenire reati della specie di quello verificatosi.*

*Il modello prevede, in relazione alla natura e alla dimensione dell'organizzazione nonche' al tipo di attivita' svolta, misure idonee a garantire lo svolgimento dell'attivita' nel rispetto della legge e a scoprire ed eliminare tempestivamente situazioni di rischio.*

*L'efficace attuazione del modello richiede:*

*a) una verifica periodica e l'eventuale modifica dello stesso quando sono scoperte significative violazioni delle prescrizioni ovvero quando intervengono mutamenti nell'organizzazione o nell'attivita';*

*b) un sistema disciplinare idoneo a sanzionare il mancato rispetto delle misure indicate nel modello.”*

15 Art. 12 D. Lgs. n. 231/2001: *“La sanzione pecuniaria e' ridotta della meta' e non puo' comunque essere superiore a lire duecento milioni se:*

*a) l'autore del reato ha commesso il fatto nel prevalente interesse proprio o di terzi e l'ente non ne ha ricavato vantaggio o ne ha ricavato un vantaggio minimo;*

*b) il danno patrimoniale cagionato e' di particolare tenuita';*

di altre condizioni prevede la non applicazione delle sanzioni interdittive ex art. 17<sup>16</sup> ed infine consente la sospensione della misura cautelare interdittiva emessa nei confronti dell'ente, ex art. 49<sup>17</sup>.

Svolge quindi un ruolo fondamentale la previsione, da parte di suddetti modelli, di sistemi di flussi informativi che permettano al personale di riportare casi di violazione di norme da parte di altre persone che lavorano nella società.

Quanto richiesto è quindi la predisposizione di whistleblowing schemes, che non sono altro che procedure operative implementate all'interno di un'azienda, che permettono ad un soggetto segnalante di far pervenire la notizia a destinazione seguendo uno schema prestabilito e secondo modalità ben precise<sup>18</sup>.

---

*La sanzione e' ridotta da un terzo alla meta' se, prima della dichiarazione di apertura del dibattimento di primo grado:*

*a) l'ente ha risarcito integralmente il danno e ha eliminato le conseguenze dannose o pericolose del reato ovvero si e' comunque efficacemente adoperato in tal senso;*

*b) e' stato adottato e reso operativo un modello organizzativo idoneo a prevenire reati della specie di quello verificatosi.*

*Nel caso in cui concorrono entrambe le condizioni previste dalle lettere del precedente comma, la sanzione e' ridotta dalla meta' ai due terzi.*

*In ogni caso, la sanzione pecuniaria non puo' essere inferiore a lire venti milioni"*

16 Art. 17 D. Lgs. n. 231/2001: *"Ferma l'applicazione delle sanzioni pecuniarie, le sanzioni interdittive non si applicano quando, prima della dichiarazione di apertura del dibattimento di primo grado, concorrono le seguenti condizioni:*

*a) l'ente ha risarcito integralmente il danno e ha eliminato le conseguenze dannose o pericolose del reato ovvero si e' comunque efficacemente adoperato in tal senso;*

*b) l'ente ha eliminato le carenze organizzative che hanno determinato il reato mediante l'adozione e l'attuazione di modelli organizzativi idonei a prevenire reati della specie di quello verificatosi;*

*c) l'ente ha messo a disposizione il profitto conseguito ai fini della confisca."*

17 Art. 49 D. Lgs. n. 231/2001: *"Le misure cautelari possono essere sospese se l'ente chiede di poter realizzare gli adempimenti cui la legge condiziona l'esclusione di sanzioni interdittive a norma dell'articolo 17. In tal caso, il giudice, sentito il pubblico ministero, se ritiene di accogliere la richiesta, determina una somma di denaro a titolo di cauzione, dispone la sospensione della misura e indica il termine per la realizzazione delle condotte riparatorie di cui al medesimo articolo 17.*

*La cauzione consiste nel deposito presso la Cassa delle ammende di una somma di denaro che non puo' comunque essere inferiore alla meta' della sanzione pecuniaria minima prevista per l'illecito per cui si procede.*

*In luogo del deposito, e' ammessa la prestazione di una garanzia mediante ipoteca o fideiussione solidale.*

*Nel caso di mancata, incompleta o inefficace esecuzione delle attività nel termine fissato, la misura cautelare viene ripristinata e la somma depositata o per la quale e' stata data garanzia e' devoluta alla Cassa delle ammende.*

*Se si realizzano le condizioni di cui all'articolo 17 il giudice revoca la misura cautelare e ordina la restituzione della somma depositata o la cancellazione dell'ipoteca; la fideiussione prestata si estingue"*.

18 M. SARGENTI, "Il whistleblowing tra Stati Uniti, Europa e Italia.", pag. 5.

### 2.3 La giurisprudenza.

Può risultare sicuramente interessante citare la giurisprudenza emanata con riferimento alla presunta violazione da parte dei lavoratori dell'obbligo di fedeltà, con conseguente rottura del rapporto fiduciario, di cui all'art. 2105 cc<sup>19</sup>.

L'inosservanza di tale norma deriverebbe dall'abuso del diritto di critica di cui all'art. 21 della Costituzione<sup>20</sup>.

Parte della dottrina<sup>21</sup> ritiene che si tratti di una norma alla quale era stata data un'interpretazione eccessivamente estensiva.

Emblematica è sicuramente la sentenza n. 16203 emessa dal tribunale di Roma nel 2009, con la quale si era disposta la reintegrazione nel posto di lavoro di un dipendente di Trenitalia, ritenendo come non giusta la causa di licenziamento.

Il lavoratore era stato licenziato in quanto, a seguito di un grave incidente ferroviario, aveva dichiarato ad una nota agenzia di stampa che tale incidente poteva considerarsi un campanello d'allarme e, di conseguenza, di come fosse necessario prestare la massima attenzione, sia nella fase di progettazione che di manutenzione dei treni.

La sentenza ha stabilito che non fosse stato violato il dovere di fedeltà.

Il tribunale ha invero ritenuto che la sicurezza dell'esercizio ferroviario fosse questione di pubblico e relevantissimo interesse, valutando, quale ovvia conseguenza, la dichiarazione del dipendente totalmente lecita.

Ha inoltre affermato che un rapporto di lavoro non possa comportare la totale preclusione del diritto di criticare, anche pubblicamente, determinati comportamenti aziendali.

Occorre comunque precisare il fatto che il diritto di critica costituisca cosa ben diversa dall'interesse della collettività a conoscere eventuali problematiche presenti in un determinato

---

19 Art. 2105 cc: *“Il prestatore di lavoro non deve trattare affari, per conto proprio o di terzi, in concorrenza con l'imprenditore, né divulgare notizie attinenti all'organizzazione e ai metodi di produzione dell'impresa, o farne uso in modo da poter recare ad essa pregiudizio”.*

20 Art. 21 Cost.: *“Tutti hanno diritto di manifestare liberamente il proprio pensiero con la parola, lo scritto e ogni altro mezzo di diffusione.*

*La stampa non può essere soggetta ad autorizzazioni o censure.*

*Si può procedere a sequestro soltanto per atto motivato dall'autorità giudiziaria nel caso di delitti, per i quali la legge sulla stampa espressamente lo autorizzi, o nel caso di violazione delle norme che la legge stessa prescriva per l'indicazione dei responsabili.*

*In tali casi, quando vi sia assoluta urgenza e non sia possibile il tempestivo intervento dell'autorità giudiziaria, il sequestro della stampa periodica può essere eseguito da ufficiali di polizia giudiziaria, che devono immediatamente, e non mai oltre ventiquattro ore, fare denuncia all'autorità giudiziaria. Se questa non lo convalida nelle ventiquattro ore successive, il sequestro si intende revocato e privo di ogni effetto.*

*La legge può stabilire, con norme di carattere generale, che siano resi noti i mezzi di finanziamento della stampa periodica.*

*Sono vietate le pubblicazioni a stampa, gli spettacoli e tutte le altre manifestazioni contrarie al buon costume.*

*La legge stabilisce provvedimenti adeguati a prevenire e reprimere le violazioni.”*

21 V. BELSITO, op. cit., pag. 4.

contesto lavorativo, soprattutto se si tratta, come nel caso di specie, di problemi con conseguenze potenzialmente pericolose per la pubblica sicurezza.

Tuttavia entrambe le fattispecie sono meritevoli di tutela in sede giudiziale, e dunque di idoneo bilanciamento, a fronte del contrapposto obbligo di fedeltà del lavoratore.

La sentenza in esame ha pronunciato su una fattispecie facilmente inquadrabile nel fenomeno del whistleblowing, ed è utile sottolineare come il disposto dell'articolo 2105 cc, pur non costituendo, alla luce di un'interpretazione costituzionale della norma, un vero ostacolo, di certo non agevola i giudici che vogliano tutelare il lavoratore denunciante.

È necessario citare anche la sentenza n. 6501 emessa dalla Suprema Corte di Cassazione in data 14 marzo 2013.

Nel caso di specie, la Corte era stata chiamata a pronunciarsi sul caso di un lavoratore accusato di aver diffamato la propria società attraverso un esposto alla Procura della Repubblica di Napoli, riguardante irregolarità relative alla gestione di un appalto.

Con tale sentenza, la Corte ha affermato che se l'azienda non dispone di elementi in grado di smentire il lavoratore e/o di dimostrarne un intento calunnioso nella presentazione di una denuncia o di un esposto all'autorità giudiziaria, allora deve astenersi dal licenziarlo in quanto, altrimenti, si correrebbe il rischio di riconoscere una sorta di di “dovere di omertà” che non può trovare neanche il minimo spazio all'interno del nostro ordinamento.

Bisogna comunque specificare che la Corte di Cassazione ha chiarito in più occasioni che il diritto di critica vada esercitato rispettando la verità oggettiva e con modalità congrue e non sproporzionate all'illecito denunciato<sup>22</sup>.

Invero, le opinioni del prestatore non possono costituire giusta causa di licenziamento, a meno che non sconfinino in affermazioni penalmente rilevanti, in quanto ingiuriose o diffamatorie, o in comportamenti manifestamente eccessivi.

Questo in quanto anche la denuncia di reati addebitabili al titolare dell'azienda “*deve essere circondata dalle cautele necessarie ad evitare le compromissioni, inutilmente dannose del contrapposto interesse datoriale*”<sup>23</sup>.

Il diritto di critica potrebbe, invero, essere utilizzato da parte del lavoratore al fine di ottenere vantaggi personali o a tutelare un interesse generale o collettivo.

---

22 In tal senso, Cass. Civ. sez. Lav. 6 maggio 1998, n. 4952 “*L'esercizio da parte del lavoratore, anche se investito della carica di rappresentante sindacale aziendale, del diritto di critica nei confronti del datore di lavoro, con modalità tali che, superando i limiti del rispetto della verità oggettiva, si traducono in una condotta lesiva del decoro dell'impresa datoriale, suscettibile di provocare con la caduta della sua immagine anche un danno economico in termini di perdita di commesse e di occasioni di lavoro, è comportamento idoneo a ledere definitivamente la fiducia che sta alla base del rapporto di lavoro, integrando la violazione del dovere scaturente dall'art. 2105 c.c., e può costituire giusta causa di licenziamento*”.

23 Cass. Civ. sez. lav. 17 settembre 2009, n. 20048.

Se nel secondo caso è naturale che un qualsiasi ordinamento tenderebbe ad attribuire una maggiore tutela al denunciante, nel primo caso invece la sua condotta sarà valutata diversamente da parte del giudice, in quanto volta ad ottenere un egoistico vantaggio.

Invero, quando l'obiettivo del lavoratore sia quello di tutelare l'intera collettività o semplicemente di denunciare una violazione di legge, la Suprema Corte è giunta a scriminare, ex art. 51 c.p.<sup>24</sup>, l'illecito esercizio di critica del lavoratore, in presenza di un interesse di rilievo pari o superiore al diritto costituzionalmente garantito, alla dignità di tutti i cittadini.

Qualora un simile orientamento fosse ripreso e consolidato in altre pronunce, i whistleblowers potrebbero vedere protetta la loro condotta alla luce della rilevanza che l'ordinamento attribuisce all'illecito denunciato.

---

24 Art. 51 cp: *“L'esercizio di un diritto o l'adempimento di un dovere imposto da una norma giuridica o da un ordine legittimo della pubblica autorità , esclude la punibilità.*

*Se un fatto costituente reato è commesso per ordine dell'Autorità, del reato risponde sempre il pubblico ufficiale che ha dato l'ordine.*

*Risponde del reato altresì chi ha eseguito l'ordine, salvo che, per errore di fatto abbia ritenuto di obbedire ad un ordine legittimo.*

*Non è punibile chi esegue l'ordine illegittimo, quando la legge non gli consente alcun sindacato sulla legittimità dell'ordine”.*

## Capitolo 3

### *La legislazione estera.*

SOMMARIO: 3.1. Stati Uniti. 3.2. Gran Bretagna. 3.3 Unione Europea.

#### 3.1. Stati Uniti.

Gli Stati Uniti hanno emanato molteplici leggi a tutela del soggetto rivelatore di condotte illecite, che si differenziano a seconda del settore in cui queste siano avvenute: sono presenti leggi che regolano il fenomeno del whistleblowing nel settore governativo, societario, medico, ambientale...

Proprio grazie a tali sforzi, la normativa americana spicca su quella degli altri paesi: per l'ambito generale di applicazione e per l'efficacia.

Non potendo affrontare tutte le singole legislazioni statali, è necessario circoscrivere il nostro discorso alla sola regolamentazione federale che è, sicuramente, la più importante.

Nel 1863 venne emanato il False Claim Act, con lo scopo di combattere le truffe mosse dai contraenti nei confronti del Governo Americano.

Questo venne significativamente modificato nel 1986, al fine di rendere i risarcimenti a favore dei whistleblowers più facili e remunerativi e, ovviamente, per incrementare il fenomeno delle denunce.

Le violazioni rilevanti, alla luce del False Claim Act, sono le seguenti:

- presentazione dolosa di una richiesta di pagamento falsa o fraudolenta presentata al Governo Federale;
- presentazione dolosa di un documento o di una dichiarazione per il pagamento di una richiesta falsa o fraudolenta al Governo Federale;
- cospirazione volta a far sì che una richiesta falsa o fraudolenta al Governo Federale venga pagata;
- uso doloso di documento falso o dichiarazione mendace per celare o diminuire un debito verso il Governo Federale o per evitare un passaggio di proprietà a beneficio del Governo<sup>25</sup>.

L'azione può essere promossa dal whistleblower (in questo caso specifico viene chiamato

---

<sup>25</sup> <http://www.cgcfirm.com/il-whistleblowing-negli-stati-uniti-che-cose-e-perche-e-cosi-efficace/>

*relator*) stesso presentando il cosiddetto *qui tam* (qui tam è l'abbreviazione di una frase latina: “*qui tam pro domino rege quam pro se ipso in hac parte sequitur*” che significa “*Colui che muove un'azione per conto del nostro signore il Re, così come per se stesso*”) al Dipartimento di Giustizia americano.

Se la notizia riportata dal relator risulta essere nuova e la pretesa avanzata nei confronti dello Stato falsa, il segnalatore riceverà una somma pari ad un massimo del 30% sul totale recuperato dal Governo grazie alle informazioni denunciate.

Effettivamente, grazie a questa riforma, il fenomeno del whistleblowing è cresciuto significativamente.

Invero, prima del 1986, si aveva una media di circa sei denunce all'anno, mentre adesso le azioni legali annue sono centinaia e centinaia, tanto che lo Stato Americano ha finora incassato più di 17 miliardi di dollari, mentre tutti i whistleblowers, al contempo, hanno ricevuto non meno di un milione di dollari a testa<sup>26</sup> (addirittura, nel 2013, un solo whistleblower ha ricevuto 14 milioni di dollari dalla SEC).

Il criterio col quale i tribunali americani stabiliscono l'ammontare del risarcimento a favore del whistleblower, è quello dell'effettivo contributo dato dal relator alla causa.

Invero, qualora l'avvio del procedimento dovesse dipendere principalmente dalla disclosure effettuata da altre fonti, in tal caso il denunciante non potrà ottenere più del 10% della somma recuperata dal Governo.

Con le Corporate Sentencing Guidelines del 1991, il Governo Americano ha incoraggiato le società ad introdurre procedure di whistleblowing ben pubblicizzate e monitorate, in modo tale da impedire che il soffiatore possa subire ritorsioni.

Queste Guidelines hanno il merito di aver introdotto le hotlines, che sono diventate il principale meccanismo per le segnalazioni anonime.

Nel 2002, a seguito degli scandali Enron e WorldCom, è stata approvata la Sarbanes-Oxley Act al fine di proteggere gli investitori da possibili azioni fraudolente da parte di entità finanziarie, migliorando l'accuratezza e l'affidabilità delle informazioni offerte dalle aziende e, più in generale, della loro gestione contabile e finanziaria.

La Sarbanes-Oxley Act prevede una specifica protezione per i dipendenti delle società quotate che forniscano informazioni o collaborino in indagini volte ad accertare determinate condotte illecite.

---

<sup>26</sup> TERRY MOREHEAD DWORKIN, “On the impact of Sarbanes-Oxley on doing business”, pag. 1769.

In base a questa, le aziende devono formare strutture interne di controllo, che consentano di ricevere denunce confidenziali di irregolarità.

La Section 806 della Sarbanes-Oxley Act prevede che “una società non possa licenziare, retrocedere, sospendere, intimorire, molestare o discriminare in qualsiasi altra maniera un whistleblower che abbia riportato informazioni ad un soggetto, interno alla società, dotato del potere di investigare, scoprire o far terminare condotte illecite”<sup>27</sup>.

Altra previsione importante è la Section 301 che richiede alle società di stabilire apposite procedure atte a consentire ai lavoratori di presentare, in maniera anonima, situazioni ritenute preoccupanti.

Se il segnalante presenta il sospetto di frode ad un soggetto esterno, al fine di ottenere protezione, è necessario che questi sia un'agenzia federale, o un membro del Congresso.

Invero la Sarbanes-Oxley Act non prevede una protezione per i whistleblowers che denuncino irregolarità ai media, e questo è uno degli aspetti più criticati<sup>28</sup>.

La Section 1107 è sicuramente la norma più apprezzata da parte della dottrina americana.

Viene applicata a qualsiasi società, comprese le organizzazioni no-profit e le società individuali, e tutela da qualunque ritorsione il soggetto denunciante che abbia informato un pubblico ufficiale di un qualsiasi illecito rivolto alle istituzioni federali.

È particolarmente apprezzata a causa dell'ampia nozione di ritorsione, intesa come una “qualsiasi azione nociva nei confronti di una persona, comprese le interferenze con la legale occupazione lavorativa o con la vita quotidiana...”<sup>29</sup> ed anche in quanto viene ritenuta potenzialmente idonea per diventare la base per un eventuale statuto generale di protezione per il whistleblower<sup>30</sup>

Nonostante i notevoli risultati (soprattutto economici) finora raggiunti, parte della dottrina americana ritiene che la Sarbanes-Oxley Act preveda un'insufficiente protezione per i whistleblowers<sup>31</sup>, e le ragioni sarebbero da ricercare in più elementi: dalle complessità procedurali, passando per un'eccessiva vaghezza della normativa, fino all'inadeguatezza dei rimedi previsti, considerando i rischi e le tempistiche.

---

27 “A covered company cannot discharge, demote, suspend, threaten,harass, or in any other manner discriminate against a whistleblower who reports covered information to someone within the organization who has the uthority to onvestigate, discover, or terminate misconduct”.

28 TERRY MOREHEAD DWORKIN,op. cit., pag. 1761.

29 “Any action harmful to any person, including interference with the lawful employment or livelihood of any person...”

30 TERRY MOREHEAD DWORKIN, op. cit., pag. 1764.

31 TERRY MOREHEAD DWORKIN, op. cit., pagg. 1763-1765.

Infine, nel 2010 è stato approvato il Dodd-Frank Act<sup>32</sup> emanato al fine di scongiurare il verificarsi di un'altra crisi finanziaria, prevedendo un efficace meccanismo di protezione/incentivo per i whistleblowers, quali l'art. 748 che, ad esempio, autorizza il denunziante ad instaurare un giudizio federale nel momento in cui riceva minacce a seguito della propria segnalazione, o l'art. 922 che promette ricompense e benefici per chi denunci comportamenti volti ad influenzare il corso dei titoli finanziari.

---

32 <http://www.cgcfirm.com/il-whistleblowing-negli-stati-uniti-che-cose-e-perche-e-cosi-efficace/>

### 3.2. Gran Bretagna

La Gran Bretagna rappresenta l'ordinamento, tra gli stati europei, con la miglior tutela per i whistleblowers.

Nel 1998 venne emanato il Public Interest Disclosure Act che ha introdotto nuove norme all'interno dello Statuto dei Lavoratori (Employment Rights Act) del 1996.

Questa riforma ha portato all'adozione di garanzie e di ampie tutele legali dalle eventuali ritorsioni dei datori di lavoro nei confronti degli impiegati che avessero soffiato il fischiello, nonché l'adozione di sistemi e procedure ufficiali di segnalazioni di presunti illeciti.

A seconda del soggetto al quale sia rivolta la segnalazione, si possono distinguere tre diversi gradi di protezione<sup>33</sup>:

a) Segnalazioni di primo grado: rappresentano i casi più numerosi.

Si tratta delle segnalazioni interne rivolte al datore di lavoro, o attraverso una procedura da quest'ultimo autorizzata;

b) Segnalazioni di secondo grado: si tratta delle segnalazioni rivolte ai cosiddetti regolatori di settore o a soggetti istituzionali previsti dalla legge, quali l'Agenzia per l'ambiente, l'Autorità per i servizi finanziari, l'Agenzia del Fisco ecc.;

c) Segnalazioni di terzo grado: si tratta delle segnalazioni a più ampio spettro, in quanto i soggetti destinatari della stessa possono essere di diverso tipo, quali membri del Parlamento, forze dell'ordine, giornalisti ecc.

Dato che tale segnalazione è destinata a raggiungere un alto livello di pubblicità, affinché il soggetto segnalante possa ottenere tutela, è necessario che sussista almeno una delle seguenti condizioni:

- che la rilevante irregolarità sia di natura eccezionalmente seria;
- che vi sia il ragionevole convincimento che un'eventuale segnalazione al datore di lavoro porterà ad un atto di ritorsione;
- che vi sia il ragionevole convincimento che la segnalazione al datore di lavoro porterà ad un occultamento delle prove;
- che sia stata precedentemente inoltrata una segnalazione sostanzialmente identica al datore di lavoro o ad un regolatore prescritto.

---

33 CLAUDIO MAZZARESE FARDELLA MUNGIVERA, "Il cancro della corruzione", ed. Rogiosi.

Inoltre, è sempre necessario che la segnalazione non sia stata fatta al fine di ottenere un vantaggio personale.

Per quanto riguarda il criterio della ragionevolezza, il tribunale considererà tutte le circostanze del caso, quali la serietà della segnalazione, l'identità di colui che la riceve, il rischio corso dal soffiatore e l'eventualità che la segnalazione abbia infranto il dovere di confidenzialità previsto dalle cosiddette *gagging clauses*<sup>34</sup>.

La tutela a favore del whistleblower, prevista dal Public Interest Disclosure Act, consiste nel consentire a quest'ultimo di adire il giudice del lavoro per ottenere un risarcimento per l'ingiusto licenziamento o vittimizzazione a seguito della segnalazione effettuata.

Si tratta di un risarcimento che non è sottoposto ad alcun limite, basato sulle perdite finanziarie subite, nonché sugli eventuali danni morali e biologici.

Inoltre il lavoratore può chiedere la riassunzione temporanea, entro sette giorni dal licenziamento, in modo tale che il contratto di lavoro possa proseguire fino all'inizio del processo.

La principale criticità mossa a tale sistema è che si tratta di una normativa che incoraggia, ma non obbliga, le aziende a mettere in atto una whistleblowing policy volta ad incentivare la risoluzione interna e tempestiva dei problemi.

---

<sup>34</sup> Definibili come “*Clausole volte ad impedire che i dipendenti riportino all'esterno notizie relative a wrongdoing verificatisi sul luogo di lavoro*”.

### 3.3. Unione Europea.

A livello comunitario, quando si parla di protezione dei whistleblowers è necessario citare la Convenzione Civile sulla corruzione, firmata il 4 novembre 1999 a Strasburgo, il cui art. 9 richiede una protezione adeguata per i dipendenti che, in buona fede, denuncino fatti di corruzione<sup>35</sup>.

In data 1 febbraio 2006 il Gruppo dei Garanti Europei ha adottato il Working Party 117, ossia *“Il parere 1/2006 sull'applicazione della disciplina comunitaria in materia di protezione dei dati personali alle procedure informative implementate nei settori attinenti l'attività contabile e dei controlli interni, della revisione, nonché della lotta alla corruzione ed ai crimini bancari e finanziari”*<sup>36</sup>.

L'efficacia di tale sistema passa anzitutto attraverso la garanzia dell'anonimato per il soggetto segnalante ed invero, la finalità espressa di tale Parere, è quella di offrire alle persone giuridiche interessate idonee linee guida in merito alla corretta adozione ed attuazione al proprio interno dei c.d. whistleblowing schemes, alla luce dell'applicazione della disciplina comunitaria in materia di protezione dei dati personali.

Il problema principale di tali whistleblowing schemes risiede nel fatto che l'adozione e l'attuazione delle suddette procedure varia da Stato a Stato: se per alcuni Paesi membri i whistleblowing schemes sono previsti per legge, per altri risulta assente qualsiasi previsione normativa in materia, al punto che la conoscenza del concetto di whistleblowing risulta pressoché sconosciuto a buona parte dei cittadini europei.

---

<sup>35</sup> Marco Sargenti op. cit.

<sup>36</sup> *“Opinion 1/2006 on the application of EU data protection rules to internal whistleblowing schemes in the fields of accounting, internal accounting control, auditing matters, fight against bribery, banking and financial crime”*.

## *Conclusioni.*

È necessario, al fine di concludere il nostro discorso, porre l'accento sui risvolti socio-culturali che emergono dallo studio del whistleblowing.

Abbiamo già accennato a quanto sia diffuso quel modo di ragionare che tende a guardare con sospetto la figura del soffiatore ed a preferire un lavoratore omertoso.

Cambiare la mentalità delle persone è un'operazione ben complessa, ma un'iniziativa che tuteli il whistleblower sarebbe non solo utile dal punto di vista strettamente economico della lotta alla corruzione, ma sarebbe un prezioso segnale di cambiamento.

Invero, costituire una legge che tutela chi fa la spia, affermerebbe il principio secondo cui non è un male denunciare un illecito, ma anzi un dovere civico.

Assolutamente insufficiente, è stata l'iniziativa del Governo Monti che, con la legge n. 190 del 6 novembre 2012, ha introdotto una norma a tutela del dipendente pubblico che segnali una condotta illecita.

La scelta di limitare questa tutela ai soli lavoratori del pubblico impiego, invero, lascia insoddisfatti tutti coloro che speravano in una compiuta legislazione in materia.

La gravità di tale limitazione legislativa risulta amplificata laddove si consideri che, il solo tutelare i soffiatori, potrebbe non essere sufficiente nell'ottica di un incremento del fenomeno del whistleblowing.

Invero, se si volesse dare una seria spinta ai potenziali whistleblowers bisognerebbe dare loro un incentivo, come effettivamente, avviene negli Stati Uniti.

In tal modo si realizzerebbe un'impennata delle segnalazioni e al contempo, le violazioni potrebbero diminuire in quanto il timore di subire la soffiata, porterebbe i datori di lavoro ad essere molto più attenti nell'evitare la commissione di irregolarità all'interno della propria azienda.

D'altronde i primi in grado di intuire e ravvisare eventuali anomalie all'interno di un'impresa, di un ente pubblico, o di un'organizzazione no-profit sono coloro che vi operano e lavorano, in quanto si trovano in una posizione privilegiata per conoscere e segnalare irregolarità.

Si comprendono le critiche e le perplessità di coloro che sostengono che la denuncia, mossa unicamente dall'incentivo economico e non dal dovere civico, possa portare ad un indebolimento del precetto ma, sinceramente, ritengo sia un rischio che si possa correre dato il livello di corruzione ormai raggiunto nel nostro Paese.

Prevedere un incentivo, inoltre, potrebbe essere un modo per cambiare la mentalità delle persone, in quanto passerebbe il messaggio che lo Stato non solo protegge, ma addirittura premia

chi sia a conoscenza di un illecito e lo denunci.

Ovviamente una siffatta scelta legislativa, porterebbe anche la necessità di prevedere degli strumenti contro chi presenta una denuncia infondata, in quanto effettuare una segnalazione senza disporre di alcun elemento a supporto della propria tesi, comporterebbe la nascita di una situazione patologica almeno quanto il silenzio omertoso di colui che sia a conoscenza dell'illecito ma preferisca restare in silenzio.

Sarebbe dunque necessario un salto in avanti socio-culturale che, oltre a dare un forte colpo al dilagante problema della corruzione, costituirebbe un segno di civiltà di fronte all'Europa ed al mondo.

*Bibliografia.*

BELSITO V., *Il whistleblowing. Tutele e rischi per il soffiatore*, Cacucci 2013.

DWORKIN MOREHEAD T., *On the impact of Sarbanes-Oxley on doing business*.

GHINI P., *Utilizzo di un sistema di whistleblowing quale ausilio nella prevenzione delle frodi e dei reati*.

MAZZARESE FARDELLA MUNGIVERA C., *Il cancro della corruzione*, Rogiosi 2013.

SARGENTI M., *Il whistleblowing tra Stati Uniti, Europa e Italia*.

<http://www.compliancenet.it/autorita-nazionale-anticorruzione-la-tutela-del-whistleblower-3-luglio-2015>

<http://www.cgcfirm.com/il-whistleblowing-negli-stati-uniti-che-cose-e-perche-e-cosi-efficace/>

<http://www.cgcfirm.com/il-whistleblowing-negli-stati-uniti-che-cose-e-perche-e-cosi-efficace/>