

## **Whistleblowing: tra discipline di settore e interventi di riforma.**

di *Giusy Cardinale*

**Sommario:** 1. Premessa. – 2. La normativa di settore. – 3. La novella legislativa (Legge 179/2017). – 4. Le Linee Guida di Confindustria. – 5. Conclusioni.

### **1. Premessa**

Come è noto il 29 dicembre 2017 è entrata in vigore la Legge 30 novembre 2017, n.179 recante “Disposizioni per la tutela degli autori di segnalazioni di reati o irregolarità di cui siano venuti a conoscenza nell’ambito di un rapporto di lavoro pubblico o privato” (c.d. “Legge sul *Whistleblowing*”). Tale legge ha introdotto un sistema “binario” (pubblico e privato) di tutela nei confronti dei lavoratori che denuncino reati e irregolarità di cui siano venuti a conoscenza nell’ambito delle proprie attività lavorative.

### **2. La normativa di settore.**

Prima dell’intervento di riforma, diverse erano state le discipline di settore a regolamentare la materia, delle quali si dà un breve accenno nelle righe che seguono.

#### **2.1 Il *whistleblowing* nel D.Lgs. 81/2008 (Testo Unico sulla salute e sicurezza sul lavoro)**

La legislazione in materia di sicurezza sul lavoro è stata tra le prime a stabilire un punto di contatto con l’istituto del *Whistleblowing*. L’art. 20 D.Lgs. 81/2008 pone una serie di obblighi a carico dei lavoratori, tra i quali quello di segnalare immediatamente al datore di lavoro le anomalie presenti in attrezzature, sostanze, materiali e dispositivi; obbligo gravante anche ove le anomalie non siano fonte di pericolo incombente per i lavoratori. Inoltre, in caso di pericolo “grave e incombente” il lavoratore, oltre alla segnalazione, dovrà anche attivarsi per rimuovere il pericolo, compatibilmente con le proprie capacità e competenze. Le carenze che il lavoratore deve segnalare sono quelle riscontrate in ambito lavorativo, non invece quelle preesistenti che il datore di lavoro avrebbe dovuto conoscere ed eliminare di propria iniziativa, indipendentemente dalla relativa inerzia dei dipendenti. Le segnalazioni devono essere effettuate per iscritto dal lavoratore attraverso il Responsabile dei Lavoratori per la Sicurezza (che potrà anche eventualmente garantire l’anonimato del segnalatore).

## 2.2 Il *whistleblowing* nel T.U.P.I. (Testo Unico del Pubblico Impiego).

Innanzitutto, l'art. 52-*bis* del Testo Unico del Pubblico Impiego, nella sua formulazione precedente, introdotto con la Legge Severino (n. 190/2012) stabiliva che il dipendente che denunciava all'Autorità giudiziaria (ordinaria o contabile) o che segnalava al proprio superiore gerarchico condotte illecite conosciute in ragione del rapporto di lavoro, non poteva essere sottoposto a sanzioni, licenziamento o a forme di discriminazione lavorativa, diretta o indiretta, conseguenti alla segnalazione effettuata, salvo l'integrazione dei reati di calunnia o di diffamazione o la responsabilità *ex art.* 2043 c.c. Inoltre, l'anonimato del segnalante era garantito dal comma 2 della norma, il quale sanciva che l'identità di questo non potesse essere rivelata fatta eccezione dei casi in cui: 1) lo stesso "segnalante" avesse prestato consenso esplicito; 2) la contestazione dell'addebito fosse fondata, in tutto o in parte, sulla segnalazione del *whistleblower* e la conoscenza dell'identità di questo risultasse assolutamente indispensabile per la presenza del presunto autore dell'illecito. A sua volta, il comma 3 concerneva la segnalazione in caso di adozione di misure di ritorsione, al Dipartimento della funzione pubblica, dal segnalante o da organizzazione sindacale "maggiormente rappresentativa" nell'amministrazione. Infine, il comma 4 sottraeva la denuncia alla disciplina dell'accesso così come regolata dagli artt. 22 e ss. della legge 241/1990. Nel 2014 la norma ha subito una modifica, da parte della legge 144/2014 la quale ha inserito tra i soggetti abilitati a ricevere le segnalazioni anche l'Autorità Nazionale Anticorruzione e per la Valutazione e la Trasparenza (ANAC).

## 2.3 Il *whistleblowing* nel T.U.F. (Testo Unico della Finanza)

Il recepimento delle Direttive MiFID II e MiFIR ha costituito l'occasione per l'introduzione nel TUF di una disciplina unitaria dei sistemi di segnalazione delle violazioni nel settore del mercato finanziario. La nuova disciplina è contenuta negli articoli 4-*undecies* e 4-*duodecies* inerenti, rispettivamente, il c.d. *whistleblowing* interno e il c.d. *whistleblowing* esterno.

In particolare, con l'art. 4-*undecies* del TUF, è stato stabilito che tutti gli intermediari finanziari e assicurativi, "adottano procedure specifiche per la segnalazione al proprio interno, da parte del personale, di atti o fatti che possano costituire violazioni delle norme disciplinanti l'attività svolta, nonché del Regolamento (UE) n. 596/2014". Le procedure adottate ai sensi dell'art. 4-*undecies* TUF<sup>1</sup> devono garantire la riservatezza del segnalante, l'assenza di condotte

---

<sup>1</sup> Art. 4-*undecies* (Sistemi interni di segnalazione delle violazioni) 1. I soggetti di cui alle parti II e III e le imprese di assicurazione adottano procedure specifiche per la segnalazione al proprio interno, da parte del personale, di atti o fatti che possano costituire violazioni delle norme disciplinanti l'attività svolta, nonché del regolamento (UE) n. 596/2014. 2. Le procedure previste al comma 1 sono idonee a garantire: a) la riservatezza dei dati personali del segnalante e del presunto responsabile della violazione, ferme restando le regole che disciplinano le indagini o i procedimenti avviati dall'autorità giudiziaria in relazione ai fatti oggetto della segnalazione; l'identità del segnalante è sottratta all'applicazione dell'articolo 7, comma 2, del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, e

ritorsive nei suoi confronti e la presenza di un “canale specifico, indipendente e autonomo per la segnalazione”.

#### 2.4 Il *whistleblowing* nel T.U.B.

Passando all’ambito bancario, sulla base dell’art. 52-*bis* TUB<sup>2</sup>, il sistema interno di segnalazione delle violazioni deve: a) garantire la riservatezza dei dati personali del segnalante e del presunto responsabile della violazione; b) tutelare adeguatamente il soggetto segnalante contro condotte ritorsive discriminatorie o comunque sleali conseguenti la segnalazione; c) assicurare per la segnalazione un canale specifico, indipendente ed autonomo. Va inoltre precisato che le banche possono, per ragioni di opportunità, anche esternalizzare l’attività di ricezione, esame e valutazione della segnalazione la quale va in ogni caso svolta assicurando l’imparzialità e l’indipendenza nei giudizi. In ambito bancario, le segnalazioni possono provenire non da parte dei dipendenti tra i quali ai sensi dell’art. 1, comma 2, lett. h-*novies*, TUB vanno annoverati anche coloro che comunque operano sulla base di rapporti che ne determinano l’inserimento nell’organizzazione aziendale, anche in forma diversa dal rapporto di lavoro subordinato.

Sul punto, Banca d’Italia nelle proprie Disposizioni di vigilanza per le banche del 2013, ha inserito la Sezione VIII relativa ai “Sistemi interni di segnalazione delle violazioni” chiarendo che l’ambito di applicazione di tali sistemi è limitato ad “atti o fatti che possano costituire una violazione di norme disciplinanti l’attività

---

non può essere rivelata per tutte le fasi della procedura, salvo suo consenso o quando la conoscenza sia indispensabile per la difesa del segnalato b) la tutela adeguata del soggetto segnalante contro condotte ritorsive, discriminatorie o comunque sleali conseguenti la segnalazione; c) un canale specifico, indipendente e autonomo per la segnalazione. 3. Fuori dei casi di responsabilità a titolo di calunnia o diffamazione, ovvero per lo stesso titolo ai sensi dell’articolo 2043 del Codice civile, la presentazione di una segnalazione nell’ambito della procedura di cui al comma 1 non costituisce violazione degli obblighi derivanti dal rapporto di lavoro. 4. La Banca d’Italia e la Consob adottano, secondo le rispettive competenze, le disposizioni attuative del presente articolo, avuto riguardo all’esigenza di coordinare le funzioni di vigilanza e ridurre al minimo gli oneri gravanti sui soggetti destinatari. Le imprese di assicurazione osservano le disposizioni attuative adottate dall’IVASS, sentita la Consob.

<sup>2</sup> Articolo 52-*bis* (Sistemi interni di segnalazione delle violazioni) 1. Le banche e le relative capogruppo adottano procedure specifiche per la segnalazione al proprio interno da parte del personale di atti o fatti che possano costituire una violazione delle norme disciplinanti l’attività bancaria. 2. Le procedure di cui al comma 1 sono idonee a:a) garantire la riservatezza dei dati personali del segnalante e del presunto responsabile della violazione, ferme restando le regole che disciplinano le indagini o i procedimenti avviati dall’autorità giudiziaria in relazione ai fatti oggetto della segnalazione; b) tutelare adeguatamente il soggetto segnalante contro condotte ritorsive, discriminatorie o comunque sleali conseguenti la segnalazione; c) assicurare per la segnalazione un canale specifico, indipendente e autonomo. 3. La presentazione di una segnalazione non costituisce di per sé violazione degli obblighi derivanti dal rapporto di lavoro. 4. La disposizione di cui all’articolo 7, comma 2, del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, non trova applicazione con riguardo all’identità del segnalante, che può essere rivelata solo con il suo consenso o quando la conoscenza sia indispensabile per la difesa del segnalato. 5. La Banca d’Italia emana disposizioni attuative del presente articolo.

bancaria” e che i sistemi interni di segnalazione garantiscono in ogni caso la riservatezza e la protezione dei dati personali del soggetto che effettua la segnalazione e del soggetto eventualmente segnalato. I suddetti sistemi devono essere strutturati in modo da garantire che le segnalazioni vengano ricevute, esaminate e valutate attraverso canali specifici, autonomi e indipendenti che differiscono dalle ordinarie linee di *reporting*. A tal fine, i sistemi interni di segnalazione prevedono canali alternativi a disposizione del segnalante in modo da assicurare che il soggetto preposto alla ricezione all’esame e alla valutazione delle segnalazioni non sia gerarchicamente o funzionalmente subordinato al soggetto segnalato, non sia esso stesso il presunto responsabile della violazione e non abbia un potenziale interesse correlato alla segnalazione tale da inficiare l’imparzialità e l’indipendenza di giudizio. I soggetti preposti non possono, peraltro, partecipare all’adozione degli eventuali provvedimenti decisionali, che sono rimessi alle funzioni o agli organi aziendali competenti.

### **2.5 Il *whistleblowing* nell’AML (Normativa Anti-riciclaggio).**

Il D.Lgs. 25 maggio 2017, n. 90 con cui il Legislatore ha recepito la Direttiva 2015/849/UE (“IV Direttiva Antiriciclaggio”) ha riformato la disciplina sul riciclaggio, ivi compresa la modifica dell’art. 48 del D. Lgs. 21 novembre 2007, n. 231 ai sensi del quale i destinatari della disciplina sono, oggi, tenuti a istituire “procedure per la segnalazione al proprio interno [...] di violazioni, potenziali o effettive, delle disposizioni dettate in funzione di prevenzione del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo

Ai sensi dell’art. 48 del richiamato decreto 25 maggio 2017, n. 90, sono i dipendenti e le persone in posizione comparabile a poter effettuare segnalazioni di comportamenti in violazione delle disposizioni antiriciclaggio e di finanziamento del terrorismo. I soggetti obbligati sono tenuti ad adottare procedure in grado di garantire la riservatezza dei soggetti segnalanti e segnalati, la tutela del segnalante da condotte ritorsive conseguenti la segnalazione e lo sviluppo di un apposito canale di segnalazione in grado di assicurare caratteristiche di specificità, indipendenza ed anonimato. Tra le normative che prevedono il *whistleblowing*, le disposizioni contenute nel nuovo decreto antiriciclaggio sono state le prime, nel contesto nazionale, a richiedere espressamente un canale atto a consentire le segnalazioni in forma anonima.

### **2.6 Il D.Lgs. 231/2001 e gli obblighi di informazione.**

L’art. 6, comma II, lett.d) del Decreto Legislativo 231/2001, prima dell’intervento di riforma sanciva esclusivamente che i modelli di organizzazione, gestione e controllo predisposti dai soggetti di cui all’art.1 del decreto medesimo devono «prevedere obblighi di informazione nei confronti dell’organismo deputato a vigilare sul funzionamento e l’osservanza» degli stessi. Sebbene non si trattasse espressamente di un meccanismo di *whistleblowing*, la necessità che, tra i flussi nei confronti dell’Organismo di Vigilanza, venissero ricomprese anche – a livello

generale – le segnalazioni di condotte illecite è sempre stata sottolineata dalle linee guida emanate dalle principali associazioni di categoria (es. Confindustria), così come da un'autorevole dottrina e dalla giurisprudenza.

### **2.7 Il G.D.P.R. (*General Data protection Regulation*)**

Ulteriori spunti di riflessione sono stati recentemente forniti dalla *European Data Protection Supervisor* nelle sue “*Guidelines on processing personal information within a whistleblowing procedure*” pubblicate nel luglio 2016 e con le quali sono state dettate indicazioni per la creazione di “*whistleblowing schemes*” da parte di Istituzioni e Pubbliche Amministrazioni così come previsto dal Regolamento (CE) n. 45/2001. In particolare, è richiesto che il *whistleblowing scheme* preveda:

- canali di comunicazione interna ed esterna con specifica definizione delle finalità delle segnalazioni;
- garanzie adeguate sulla riservatezza delle informazioni ricevute e sulla protezione delle identità dei segnalatori e di tutte le altre persone coinvolte;
- la corretta applicazione del principio della minimizzazione del trattamento dei dati;
- che cosa si intende per “informazioni personali” e chi siano le persone interessate al fine di determinare il loro diritto di informazione, accesso e rettifica;
- una procedura a due fasi, la prima per informare genericamente ogni categoria di soggetti interessati sulle modalità di trattamento dei loro dati e la seconda maggiormente dettagliata per quei soggetti direttamente coinvolti nella specifica segnalazione;
- periodi di conservazione dei dati proporzionati a ciascun singolo caso di segnalazione;
- misure organizzative e tecniche di sicurezza basate su un'adeguata valutazione dei rischi.

Le indicazioni sopra menzionate diventano ancora più attuali in considerazione dell'imminente entrata in vigore del Regolamento (UE) 2016/679 (il “GDPR”) alla luce del quale il *whistleblowing scheme* dovrà:

- definire esaustivamente i ruoli attribuiti ai vari attori coinvolti nella procedura anche dal punto di vista del cd. Organigramma *privacy*;
- garantire adeguate misure di sicurezza del dato personale e/o sensibile trattato;
- in caso di intervento di soggetti esterni, nominare un responsabile esterno con contratti scritti in linea con i nuovi standard normativi;
- in caso di multinazionali, disciplinare le modalità di eventuali trasferimenti di dati tra Stati extra-europei;
- rispettare i principi in materia di *data retention*;
- disciplinare il diritto di accesso del segnalato agli atti.

### 3. La novella legislativa (Legge 179/2017).

Ultima tappa di questo *trend* del Legislatore in tema di *whistleblowing* è rappresentato dalla legge 179/2017. La norma si compone di tre articoli: l'art. 1 modifica e potenzia la procedura pubblicistica ex art. 54 *bis* del TUPI, stante la sua ridotta efficacia e utilizzazione; l'art. 2 introduce il *whistleblowing* nel settore privato; infine, l'art. 3 mira ad armonizzare la nuova disciplina con le norme riguardanti il rapporto di lavoro e la riservatezza.

#### 3.1 Art. 1 - Settore pubblico

Per quanto concerne il settore pubblico, l'art. 1 apporta delle rilevanti modifiche all'art. 54*bis* del TUPI. Innanzitutto, il dipendente pubblico che, nell'interesse dell'integrità della pubblica amministrazione - elemento oggettivo della fattispecie - segnali al responsabile della prevenzione della corruzione dell'ente (individuato ex art. 1, comma 7, della legge n.190/2012) o all'Autorità Nazionale Anticorruzione o denunci all'autorità giudiziaria ordinaria o contabile condotte illecite o abusi conosciuti in ragione del rapporto di lavoro, non possa essere soggetto a sanzioni, demansionamento, licenziamento, trasferimento o sottoposto ad altre misure che abbiano un effetto negativo sulle condizioni di lavoro a causa della segnalazione stessa.

Il comma 2 del nuovo art. 54-*bis* amplia il significato del termine dipendente pubblico, comprendente oltre che i dipendenti di una P.A. di un ente pubblico economico o di un ente privato sottoposto al controllo pubblico previsto dall'art. 2359 c.c. anche i lavoratori o collaboratori "delle imprese fornitrici di beni o servizi e che realizzano opere in favore dell'amministrazione pubblica".

Le *wrongdoings* ora vanno segnalate al responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza di cui all'art. 1, comma 7, della legge 6 novembre 2012, n. 190 e l'ANAC, ben distinti dai soggetti che, invece, possono raccogliere le sue denunce (Autorità giudiziaria ordinaria e contabile). Per le segnalazioni occorre il necessario passaggio della comunicazione all'ANAC, la quale provvede poi ad informare il Dipartimento della funzione pubblica.

Per quanto concerne la procedura sanzionatoria amministrativa specificata dai commi 6,7,8 e 9 dell'art. 54-*bis*, l'ANAC è competente, dell'istruttoria volta ad accertare: a) l'adozione di misure discriminatorie, da parte dei soggetti ex comma 2, nei confronti del *whistleblower* pubblico, b) l'assenza di procedure per l'inoltro e la gestione delle segnalazioni ovvero l'adozione di procedure non conformi a quelle di cui al comma 5, c) il mancato svolgimento da parte del responsabile di attività di verifica e analisi delle segnalazioni ricevute e d) della conseguente irrogazione delle sanzioni amministrative pecuniarie previste da comma 6, sanzioni che l'ANAC applica "tenuto conto delle dimensioni dell'amministrazione o dell'ente cui si riferisce la segnalazione". Relativamente, alla posizione del segnalante ed alle misure ritorsive o discriminatorie adottate nei suoi confronti, l'art. 1 comma 7, prevede che l'onere di provare che eventuali misure disposte nei confronti del segnalante siano motivate da ragioni estranee alla segnalazione è a carico dell'ente

e che laddove non giustificati i suddetti atti sono da considerare nulli. Nel caso venisse provato il licenziamento del segnalatore per fatti legati alla segnalazione avrà diritto alla reintegra nel posto di lavoro ai sensi dell'art. 2 del D.Lgs. n.23 del 2015 (art. 1 comma 8). Al contrario, laddove venga accertata - anche solo con sentenza di primo grado - la responsabilità penale del segnalante per i reati di calunnia o diffamazione o reati commessi con le denunce del segnalante o la sua responsabilità civile, nei casi di dolo o colpa grave è prevista l'esclusione delle predette tutele

### 3.2 Art. 2 - Settore privato.

L'art. 2 nel modificare l'art. 6 del D. Lgs. 231/2001, ha introdotto nel settore privato tutele per i dipendenti o collaboratori prima inesistenti, fatta eccezione per i settori di cui si è dissertato in precedenza. Così ad oggi, i dirigenti o i dipendenti possono effettuare segnalazioni "circostanziate" relative alla commissione di illeciti o a violazioni del Modello di Organizzazione, Gestione e Controllo conosciuti "in ragione delle funzioni svolte", con la garanzia dell'anonimato per il segnalante. Il modello deve prevedere, da una parte il divieto di ritorsioni o discriminazioni a causa, diretta o indiretta, della segnalazione e, dall'altra, delle sanzioni disciplinari per chi viola le tutele del "soffiatore" e per chi effettua segnalazioni con dolo o colpa grave. Il comma 2 *ter* prevede la possibilità per il *whistleblower* o per un'organizzazione sindacale da questi scelta, di segnalare all'ispettorato nazionale del lavoro, "per i provvedimenti di propria competenza", eventuali misure ritorsive.

Infine, l'art. 2 aggiunge all'art. 6 il comma 2 quater con il quale si prevede la nullità del licenziamento ritorsivo o discriminatorio, del demansionamento e di "qualsiasi altra misura ritorsiva o discriminatoria". In aggiunta, la norma pone a carico del datore la dimostrazione che "tali misure sono fondate su ragioni estranee alla segnalazione stessa".

Alla luce della novella legislativa, è ora previsto che tutte le società dotate di Modello 231 debbano implementare, nel quadro dell'attività 231:

- (i) i modelli organizzativi devono prevedere l'attivazione di uno o più canali (anche informatico) finalizzati alla trasmissione delle segnalazioni a tutela dell'integrità dell'ente in grado di garantire la riservatezza dell'identità del segnalante nelle attività di gestione della segnalazione oltre a prevedere almeno un canale alternativo che garantisca la riservatezza con modalità informatiche;
- (ii) le segnalazioni devono fondarsi su elementi di fatto precisi e concordanti rilevanti ai sensi del decreto 231, aventi il fine esclusivo di tutelare l'integrità dell'ente;
- (iii) i modelli organizzativi devono prevedere sanzioni disciplinari nei confronti di chi violi le misure di tutela del segnalante;
- (iv) gli stessi modelli prevedano sanzioni di chi effettua, con dolo o colpa grave, segnalazioni infondate.

A tal proposito, particolare rilevanza è assunta dal novellato art.6 comma 2-*quater* del decreto 231, ai sensi del quale “il licenziamento ritorsivo o discriminatorio del soggetto segnalante è nullo”, così come il mutamento di mansioni nonché qualsiasi altra misura ritorsiva o discriminatoria”.

Da ciò deriva indubbiamente un rinnovato ruolo dell’Organismo di Vigilanza istituito ai sensi del decreto 231 e deputato al controllo sull’adeguatezza del Modello.

A questi spetta il compito di sovrintendere all’introduzione nella Parte Generale della novella legislativa (ivi comprese le sanzioni) oltre che quello di supportare l’ente nella predisposizione di una specifica procedura e di verificare l’adeguatezza dei canali informativi, predisposti in applicazione della disciplina del *whistleblowing*, nel garantire la corretta segnalazione dei reati o delle irregolarità da parte dei dipendenti della società e nell’assicurare la riservatezza di questi ultimi nell’intero processo di gestione della segnalazione.

La scelta operata dal Legislatore di collocare la disciplina in parola proprio nel decreto 231 avvalorava l’idea secondo cui l’Organismo di Vigilanza sia uno dei soggetti che possa rivestire il ruolo di destinatario delle segnalazioni effettuate dai *whistleblower* atteso che questi è già destinatario di flussi informativi aventi ad oggetto le risultanze periodiche dell’attività di controllo, nonché di tutte “le anomalie o atipicità riscontrate nell’ambito delle informazioni disponibili” da parte delle funzioni aziendali.

È del tutto possibile che l’OdV pur mantenendo la titolarità del presidio possa affidare in *outsourcing* l’allestimento di un canale alternativo di segnalazione con modalità informatiche previsto dal novellato art. 6, comma 2-*bis*, del Decreto 231.

Per garantire il corretto funzionamento del sistema di *whistleblowing* i soggetti interessati devono essere adeguatamente informati oltre ad essere messi in condizione di usufruire dei sistemi volti alla segnalazione dei reati o delle irregolarità, il tutto attraverso specifici corsi di formazione.

### **3.3 Articolo 3- Integrazione della disciplina dell'obbligo di segreto d'ufficio, aziendale, professionale, scientifico e industriale.**

L’art. 3 della legge in commento introduce – sia in caso di segnalazioni o denuncia nel pubblico sia nel privato – una scriminante, come giusta causa di rivelazione del segreto d’ufficio (art. 326 c.p.p.), del segreto professionale (art. 622 c.p.p.), del segreto scientifico o industriale (art. 623 c.p.p.) nonché di violazione dell’obbligo di fedeltà all’imprenditore (art. 2105 c.c.) il perseguimento dell’interesse alle integrità delle amministrazioni pubbliche e private e alla repressione delle condotte illecite. La giusta causa non opera ove l’obbligo di segreto professionale gravi su chi sia venuto a conoscenza della notizia in ragione di un rapporto di consulenza professionale o di assistenza con l’ente, l’impresa o la persona fisica interessata.

#### 4. Le Linee Guida di Confindustria.

Recentemente, Confindustria ha diffuso una nota illustrativa su «La disciplina in materia di *whistleblowing*» la quale offre alcuni chiarimenti anche circa il rapporto tra la nuova Legge e le discipline preesistenti.

L'associazione di categoria si concentra inizialmente sulla scelta legislativa della riservatezza e non dell'anonimato, la quale va garantita in tutte le fasi di gestione della denuncia. Fermo restando che almeno uno dei canali di segnalazione deve garantire, con modalità informatiche, la riservatezza dell'identità del segnalante, si possono individuare eventuali modalità ulteriori e prevedere che le segnalazioni vengano inviate, ad esempio, attraverso caselle di posta elettronica dedicate o mediante l'utilizzo di piattaforme informatiche anche gestite da terze parti indipendenti e specializzate.

Quanto al profilo del possibile contrasto tra diritto di accesso dell'interessato ed esigenza di proteggere l'identità del segnalante, almeno in una fase iniziale dell'indagine che consegue alla segnalazione, il Regolamento UE 2016/679 in materia di *privacy*, prevede che l'interessato abbia diritto di conoscere «qualora i dati non siano raccolti presso l'interessato, tutte le informazioni disponibili sulla loro origine» (art. 15, comma 1 lett. G), quindi anche il nome del segnalante. Lo stesso Regolamento all'art. 23, inoltre, prevede la facoltà per ogni Stato membro di limitare per legge la portata del diritto di accesso per salvaguardare interessi, quali ad esempio, «la prevenzione, l'indagine, l'accertamento e il perseguimento di reati», o anche «a tutela dei diritti e delle libertà altrui». La nuova legge, d'altro canto, non incoraggia né offre in alcun modo tutela alle segnalazioni anonime. Pertanto, pare indispensabile un coordinamento tra le due normative con l'auspicio di un intervento chiarificatore del Garante della *privacy* all'indomani dell'attuazione della nuova disciplina.

Proseguendo con il commento alle note di Confindustria circa le disposizioni in ambito giuslavoristico, il segnalante e l'organizzazione sindacale di riferimento possono denunciare all'Ispettorato Nazionale del Lavoro le misure discriminatorie eventualmente adottate dall'ente (*c.2-ter*). Tale disposizione rischia di determinare incertezza applicativa, in quanto non sussistono specifiche sanzioni amministrative applicabili a tali condotte e, pertanto, essa non comporta effetti concreti in termini di tutela del segnalante.

Per concludere, Confindustria ha sottolineato che nel Modello Organizzativo ex D.Lgs. 231/2001 debba essere indicato chiaramente a quale soggetto od organo vadano indirizzate le denunce, destinatario da individuarsi «alla luce della natura, delle caratteristiche dimensionali, della struttura di eventuali gruppi societari di riferimento e dell'eventuale esigenza di applicare ulteriori regolamentazioni riguardanti lo specifico settore di attività». In proposito, indica quali possibili destinatari, ad esempio:

i. un soggetto o comitato specificamente individuato, quale l'Organismo di Vigilanza;

- ii. un ente o soggetto esterno dotato di comprovata professionalità, che si occupi di gestire la prima fase di ricezione delle segnalazioni in coordinamento con l'ente;
- iii. il responsabile della funzione *compliance*;
- iv. un comitato rappresentato da soggetti appartenenti a varie funzioni (ad es. legale, *internal audit* o *compliance*);
- v. il datore di lavoro nelle PMI.

L'OdV potrebbe essere individuato come destinatario autonomo e indipendente delle denunce, il che andrebbe a salvaguardare l'integrità dell'ente e la tutela del segnalante. Anche la soluzione dell'indirizzamento delle segnalazioni ad un soggetto esterno viene vista con favore da Confindustria, poiché l'interlocuzione con un soggetto esterno che abbia competenze in materia di diritto penale consentirebbe all'impresa di ricevere una valutazione qualificata e documentata della denuncia ricevuta e ne agevolerebbe la gestione interna<sup>3</sup>.

## 5. Conclusioni.

Il Legislatore italiano, con l'estensione, ad opera della legge 179/2017, dell'istituto del *whistleblowing* al settore privato e con il perfezionamento di quello già previsto per il settore pubblico, ha adeguato la normativa italiana di contrasto alla corruzione agli *standards* internazionali.

L'importanza e l'utilità teorica di un sistema di segnalazione e di tutela del *whistleblower* è indubbia, ma bisognerà attendere un certo lasso di tempo prima di poter formulare un giudizio sul suo effettivo impatto sul tessuto giuridico, sociale ed economico, soprattutto se si volge lo sguardo al *flop* del *whistleblowing scheme* introdotto dalla Legge Severino, rimasto quasi del tutto inattuato.

Perplessità di un certo rilievo non possono però non sorgere circa la convivenza delle neo-introdotta disciplina con quelle settoriali che l'hanno cronologicamente preceduta. Sotto il profilo meramente teorico, per dirimere le questioni interpretative e di coordinamento, si dovrebbe ricorrere ai principi generali dell'ordinamento e del diritto, nello specifico a quello di specialità. Stante la genericità dei sistemi di *whistleblowing* previsti dalle normative speciali, all'atto pratico, le società che operano nei settori in cui sia già presente l'obbligo di introduzione di un sistema di segnalazione avranno l'onere di verificare che, da una parte i meccanismi già adottati rispondano ai requisiti (per molti versi analoghi) dettati dalla legge 179/2017 e dall'altra che siano, conseguentemente, idonei a

---

<sup>3</sup> Opzione questa che risulta favorita dall'art. 3 c. 2 della legge 179/2017, il quale sembra assicurare solo al professionista esterno alcune garanzie affini a quelle riconosciute al difensore nel processo penale (art. 103 c.p.p.), il che agevolerebbe la gestione equilibrata delle segnalazioni. Il riferimento è in particolare al perseguimento dell'integrità dell'ente e all'esimente relativa al contrasto alle malversazioni le quali costituiscono giusta causa per rivelare notizie coperte dall'obbligo del segreto d'ufficio, professionale, scientifico e industriale, tutti riconducibili all'obbligo di fedeltà dei lavoratori. Da notare è che la giusta causa non opera però se il soggetto sia venuto a conoscenza della notizia nell'ambito di un rapporto di consulenza o assistenza con l'impresa o la persona fisica assistita (c. 2).

soddisfare i requisiti di efficacia del modello organizzativo di cui al novellato decreto 231.

Sotto il profilo puramente “pratico” della questione, due sono gli elementi più importanti che possono pesare sul successo o meno di un processo di *whistleblowing*: in primo luogo, un sistema ben congegnato di incentivazioni economiche, che renda la anche appetibile per il segnalante. E’ altresì importante che il sistema sia accompagnato da una “cultura” della segnalazione, favorita dalla formazione, che faccia percepire gli aspetti virtuosi e utili che il *whistleblowing*.

L'impressione è che la legge sul *Whistleblowing* potrebbe risultare efficace per raggiungere il suo fine, qualora riuscisse a bilanciare le due esigenze contrapposte in gioco: da un lato la tutela del segnalante che consente di accendere l'attenzione dell'ente su determinate condotte e dall'altro il possibile abuso o comunque l'uso scorretto e/o improprio di questo strumento.