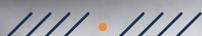


## PARTE 1

# La regolamentazione giuridica del Whistleblowing

Analisi sintetica del disposto della Direttiva n. 2019/1937/UE



*A livello di normazione tecnica, la UNI ISO 37301:2021 detta le Linee Guida per l'implementazione, gestione, valutazione, mantenimento e miglioramento di un Sistema di Gestione del Whistleblowing all'interno di un'Organizzazione. La segnalazione di sospetti illeciti o di rischi di illeciti in ambiente lavorativo trova tuttavia anche una sua specifica regolamentazione giuridica. In particolare, la materia - già regolamentata con la L. 179/2017<sup>1</sup> che ha stabilito importanti misure di tutela dei segnalanti, modificando la preesistente disciplina prevista per il settore pubblico (i.e. DLgs. n.165/2001) e che ne ha introdotta una nuova per il settore privato nell'ambito del DLgs. n.231/2001 (i.e. art. 6, commi 2bis, 2 ter e 2 quater) - più recentemente è stata normata nel nostro Ordinamento con il DLgs. n.24/2023, vigente da qualche mese, per dare attuazione alla Direttiva n. 2019/1937/UE.*

*Segue un'analisi sintetica delle principali disposizioni della sopradetta norma sovranazionale, con rimando al n.4/2023 della Rivista Qualità, per l'approfondimento del Decreto attuativo, con successive norme collegate.*

1. I.e. L. 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), pubblicata in GURI 14 febbraio 2017, SG n.291.

## 1. Obiettivo della Direttiva. Rispondere ad una esigenza di tutela armonizzata

La Direttiva del PE e del Consiglio 23 ottobre 2019 n. 1937/UE (*riguardante la protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell'Unione*<sup>2</sup>) trova la sua ragion d'essere nell'esigenza di introdurre **una regolamentazione armonizzata a livello di Stati Membri (SM) quanto alle modalità di Whistleblowing in ambiente lavorativo pubblico e privato, in alcuni specifici ambiti rilevanti** (i.e. in particolare: appalti pubblici; servizi finanziari; sicurezza dei prodotti; sicurezza dei trasporti; tutela ambientale; energia e sicurezza nucleare; filiera alimentare e relativa sicurezza). La stessa Direttiva risponde altresì all'esigenza di attivare Stati Membri (SM) e relative Autorità nazionali competenti, per l'istituzione di **canali di segnalazione omogenei, riservati e sicuri a garanzia di una protezione efficace e con una copertura di tutela ad ampio raggio** per le persone segnalanti (anche Whistleblowers)<sup>3</sup>, ossia di coloro che avendo acquisito informazioni su violazioni in ambiente lavorativo, procedano poi con una segnalazione. E ciò soprattutto a fronte di possibili conseguenti situazioni di ritorsione<sup>4</sup>.

2. Pubblicata in GUCE L 305 del 26 Novembre 2019.3.

3. Ex art.4 (Ambito di applicazione personale) della Direttiva, sono interessati dalle sue disposizioni: i) i lavoratori a norma dell'art. 45, par. 1,TFUE, compresi i dipendenti pubblici; ii) i lavoratori autonomi (art. 49 TFUE); iii) gli azionisti ed i membri dell'Organo di amministrazione, direzione o vigilanza di un'impresa compresi i membri senza incarichi esecutivi; iv) i volontari ed i tirocinanti retribuiti e non; v) qualsiasi persona che lavori sotto la supervisione / la direzione di appaltatori, subappaltatori e fornitori. L'ambito personale applicativo della Direttiva si estende altresì: i) alle persone segnalanti per informazioni sulle violazioni acquisite nell'ambito di un rapporto di lavoro nel frattempo terminato ovvero il cui lavoro non sia ancora iniziato per il caso di informazioni riguardanti violazioni acquisite durante il processo di selezione/altra fasi di trattativa precontrattuale. Le misure di tutela si estendono infine ai facilitatori delle segnalazioni, ai colleghi o ai parenti dei Whistleblowers a rischio di ritorsioni in ambiente lavorativo, nonché ai soggetti giuridici di titolarità o per cui lavorino o siano altrimenti connessi per motivi lavorativi i soggetti segnalanti.

4. A norma della Direttiva: "Le persone segnalanti dovrebbero essere protette da qualsiasi forma di ritorsione, diretta o indiretta, attuata, incoraggiata o tollerata da parte del loro datore di lavoro o cliente o destinatario di servizi e delle persone che lavorano per l'Organizzazione o per conto di quest'ultima, compresi i colleghi di lavoro ed i dirigenti della stessa Organizzazione o di altre Organizzazioni con le quali la persona segnalante sia in contatto nell'ambito della sua attività professionale" (cfr. Considerando 87).

## Schema dei contenuti della Direttiva

### CAPO I AMBITO DI APPLICAZIONE, DEFINIZIONI E CONDIZIONI DI PROTEZIONE (artt. 3-6)

Relazione con altri atti dell'Unione con le disposizioni nazionali (art. 3), Ambito di applicazione personale (art. 4), Definizioni (art. 5), Condizioni per la protezione delle persone segnalanti (art. 6).

### CAPO II SEGNALE INTERNA E SEGUITO (artt. 7-9)

Segnalazione attraverso canali di segnalazione interni (art. 7), Obbligo di istituire canali di segnalazione interni (art. 8), Procedure di segnalazione interna e relativo seguito (art. 9)

### CAPO III SEGNALE ESTERNA E RELATIVO SEGUITO (artt.10-14)

Segnalazione attraverso canali di segnalazione esterni (art. 10), Obbligo di istituire canali di segnalazione esterna e di seguito alle segnalazioni (art. 11), Progettazione dei canali di segnalazione esterna (art. 12), Informazioni sul ricevimento delle segnalazioni e relativo seguito (art. 13), Riesame delle procedure da parte delle Autorità competenti (art. 14)

### CAPO IV DIVULGAZIONI PUBBLICHE (art.15)

Divulgazioni pubbliche (art.15)

### CAPO V DISPOSIZIONI APPLICABILI ALLE SEGNALE INTERNE ED ESTERNE (artt.16 -18)

Obbligo di riservatezza (art. 16), Trattamento dei dati personali (art. 17), Conservazione della documentazione inerente le segnalazioni (art. 18)

### CAPO VI MISURE DI PROTEZIONE (artt.19-24)

Divieto di ritorsione (art. 19), Misure di sostegno (art. 20), Misure di protezione dalle ritorsioni (art. 21), Misure di protezione delle persone coinvolte (art. 22), Sanzioni (art. 23), Divieto di rinuncia ai diritti e mezzi di ricorso (art. 24)

### CAPO VII DISPOSIZIONI FINALI (artt.25 -29)

Trattamento più favorevole e clausola di non regressione (art. 25), Recepimento e periodo transitorio (art. 26), Relazioni, valutazione e revisione (art. 27), Entrata in vigore (art. 28), Destinatari (art. 29)

## AMBITO APPLICATIVO DELLE TUTELE E GARANZIE PER I WHISTLEBLOWERS

<p><b>OBBLIGO DI RISERVATEZZA</b></p>	<p>Gli SM destinatari della Direttiva sono tenuti a garantire che l'identità della persona segnalante non sia divulgata, senza consenso esplicito, a soggetti diversi dal personale autorizzato e competente a ricevere o dar seguito alle segnalazioni. Altrettanto dicasi per qualsiasi altra informazione atta a rendere direttamente o indirettamente identificabile il segnalante. In deroga a ciò, la divulgazione dell'identità del segnalante e di qualsiasi altra informazione collegata è ammessa solo in caso di un obbligo necessario e proporzionato imposto dal diritto dell'Unione o nazionale nel contesto di indagini di Autorità nazionali/procedimenti giudiziari, anche a fini di salvaguardia dei diritti di difesa della persona coinvolta.</p>
<p><b>GARANZIE DI TUTELA DEI DATI PERSONALI E LIMITI DI CONSERVAZIONE</b></p>	<p>Si impone che ogni trattamento dei dati personali effettuato in relazione alle segnalazioni (compresi lo scambio e la trasmissione di dati personali da parte delle Autorità competenti) avvenga a norma del Regolamento n. 2016/679/UE<sup>5</sup> e della Direttiva n.2016/680/UE<sup>6</sup>. Lo scambio e la trasmissione di informazioni da parte di Istituzioni, Organi od organismi dell'Unione necessitano di essere effettuati in conformità al Regolamento n. 2018/1725/UE<sup>7</sup>.</p> <p>E' da escludersi la possibilità di raccolta di dati personali manifestamente non utili al trattamento di una specifica segnalazione e, ove raccolti accidentalmente, s'impone che gli stessi siano cancellati senza indugio.</p> <p>SM ed Autorità nazionali competenti a ricevere le segnalazioni sono tenuti, a norma della Direttiva, a garantire la conservazione della documentazione inerente le stesse segnalazioni; nel rispetto dei requisiti di riservatezza detti e per il solo tempo ritenuto necessario e proporzionato alle specifiche esigenze e finalità di procedura applicabile.</p>
<p><b>DIVIETO DI RITORSIONE</b></p>	<p>La Direttiva impone agli SM l'adozione delle misure necessarie a vietare qualsiasi forma di ritorsione contro i segnalanti, comprese minacce e tentativi di ritorsione, quali: a) licenziamento, sospensione o misure equivalenti; b) retrocessione di grado o mancata promozione; c) mutamento di funzioni, cambiamento del luogo di lavoro, riduzione dello stipendio, modifica dell'orario di lavoro; d) sospensione della formazione; e) note di merito o referenze negative; f) imposizione o amministrazione di misure disciplinari, note di biasimo o altre sanzioni, anche pecuniarie; g) coercizione, intimidazione, molestie o ostracismo; h) discriminazione, trattamento svantaggioso o iniquo; i) 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 risoluzione anticipata di un contratto di lavoro a termine; k) danni, anche alla reputazione della persona, in particolare sui social media, o perdita finanziaria, comprese la perdita di opportunità economiche e perdita di reddito; l) inserimento nelle liste nere sulla base di un accordo settoriale o industriale formale o informale, che possano comportare l'impossibilità per la persona di trovare un'occupazione nel settore o nell'industria in futuro; m) conclusione anticipata o annullamento del contratto per beni o servizi; n) annullamento di una licenza/di un permesso; o) sottoposizione ad accertamenti psichiatrici o medici.</p>

5. I.e. Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio 27 Aprile 2016 (relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la Direttiva n.95/46/CE) attuato con il DLgs. n.10 Agosto 2018 n.101.

**MISURE DI  
PROTEZIONE  
DALLE  
RITORSIONI**

Gli SM sono tenuti ad adottare le misure necessarie a garantire che i segnalanti siano protetti da possibili ritorsioni. Salvo espresse eccezioni, qualora le persone effettuino una segnalazione/una divulgazione pubblica conformemente alla Direttiva, non sono da considerate responsabili di aver violato eventuali restrizioni alla divulgazione di informazioni né possono incorrere in alcun tipo di responsabilità in relazione a tale segnalazione o divulgazione pubblica, a condizione che esse avessero fondati motivi di ritenere che detta segnalazione o divulgazione pubblica fosse necessaria per rivelare una violazione ai sensi della Direttiva. I segnalanti sono esonerati dall'incorrere in responsabilità per l'acquisizione delle informazioni segnalate o divulgate pubblicamente né possono rispondere per aver avuto accesso alle stesse, purché tale acquisizione o accesso non costituisca di per sé un reato. Diversamente, la responsabilità penale discende dal diritto nazionale applicabile. Ogni altra eventuale responsabilità delle persone segnalanti derivante da atti od omissioni che non siano collegati alla segnalazione o alla divulgazione pubblica o che non siano necessari per rivelare una violazione ai sensi Direttiva continuerà ad essere disciplinata dal diritto dell'Unione o nazionale applicabile. Nei procedimenti dinanzi a un giudice o un'altra Autorità relativi a un danno subito dal segnalante, ed 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. I segnanti hanno diritto a misure correttive adeguate contro le ritorsioni, compresi provvedimenti provvisori in attesa della definizione dei procedimenti giudiziari, conformemente al diritto nazionale. Nei procedimenti giudiziari (compresi quelli 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 segnalanti non incorrono in alcun tipo di responsabilità per effetto di segnalazioni o divulgazioni pubbliche a norma della 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.

Ove una persona segnali o divulghi pubblicamente informazioni relative a violazioni rientranti nell'ambito di applicazione della Direttiva e tali informazioni comprendano segreti commerciali e ove tale persona soddisfi le condizioni della Direttiva, tale segnalazione o divulgazione pubblica è da considerarsi lecita alle condizioni di cui all'art. 3, par. 2, della Direttiva n. 2016/943/UE<sup>6</sup>.

Gli SM sono tenuti ad adottare le misure necessarie a garantire che vi siano, conformemente al diritto nazionale, misure correttive e un risarcimento integrale per i danni subiti dalle persone segnalanti.

6. Direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio 27 Aprile 2016 (relativa alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali da parte delle autorità competenti a fini di prevenzione, indagine, accertamento e perseguimento di reati o esecuzione di sanzioni penali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la decisione quadro 2008/977/GAI del Consiglio) pubblicata in GURI 4 Maggio 2016 n. L.119

7. I.e. Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio 23 Ottobre 2018 sulla tutela delle persone fisiche in relazione al trattamento dei dati personali da parte delle istituzioni, degli organi e degli organismi dell'Unione e sulla libera circolazione di tali dati, e che abroga il Regolamento (CE) n.45/2001 e la Decisione n.1247/2002/CE pubblicato in GUCE 21 novembre 2018 n.L.295.

8. I.e. Direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio 8 Giugno 2016 sulla protezione del know how riservato e delle informazioni commerciali riservate (segreti commerciali) contro l'acquisizione, l'utilizzo e la divulgazione illeciti, pubblicata in GUCE 15 giugno 2016 n. L.157.

<p><b>MISURE DI SOSTEGNO</b></p>	<p>Per disposto della Direttiva gli SM sono tenuti a garantire ai segnalanti l'accesso a misure di sostegno quali: a) informazioni e consulenze esaustive ed indipendenti, facilmente accessibili ed a titolo gratuito, sulle procedure ed i mezzi di ricorso disponibili in materia di protezione dalle ritorsioni e sui diritti della persona coinvolta; b) un'assistenza efficace da parte delle Autorità competenti dinanzi a qualsiasi Autorità pertinente associata alla loro protezione da ritorsioni, compreso, ove previsto dal diritto nazionale, la certificazione del fatto che possano beneficiare della protezione prevista dalla Direttiva; c) patrocinio a spese dello Stato nell'ambito di un procedimento penale o civile transfrontaliero conformemente alle Direttive n. 2016/1919/UE<sup>9</sup> e 2008/52/CE<sup>10</sup>, nonché, - in conformità del diritto nazionale- al patrocinio a spese dello Stato nell'ambito di ulteriori procedimenti a consulenze legali o altri tipi di assistenza legale; d) eventuali misure di assistenza finanziaria e sostegno - anche psicologico - nell'ambito di procedimenti giudiziari.</p>
<p><b>MISURE SANZIONATORIE</b></p>	<p>Gli SM sono tenuti a prevedere regole sanzionatorie effettive, proporzionate e dissuasive applicabili alle persone fisiche o giuridiche che: i) ostacolano /tentino di ostacolare le segnalazioni; ii) attuino atti di ritorsione o intentino procedimenti vessatori contro i segnalanti; iii) violino l'obbligo di riservatezza sull'identità delle persone segnalanti.</p>

9. I.e. Direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio 26 ottobre 2016 sull'ammissione al patrocinio a spese dello Stato per indagati e imputati nell'ambito di procedimenti penali e per le persone ricercate nell'ambito di procedimenti di esecuzione del mandato d'arresto europeo, pubblicata in GUCE 4 Novembre 2016 n. L. 297.

10. I.e. Direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio 21 Maggio 2008 relativa a determinati aspetti della mediazione in materia civile e commerciale, pubblicata in GUCE 24 Maggio 2008 n. L.136.

## 2. Condizioni di tutela previste a favore delle persone segnalanti. Relativo ambito applicativo (schema per punti)

Le persone segnalanti individuate dalla Direttiva sono legittimate a beneficiare di protezione, a condizione che:

- 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 definito dalla stessa Direttiva;
- abbiano effettuato una segnalazione mediante i canali di segnalazione e le procedure di competenza dei soggetti giuridici del settore privato o pubblico espressamente individuati dagli Stati Membri a tal fine (i.e. canali di segnalazione interni (cfr.art.7); canali esterni (cfr. art.10); o, ancora – sussistendone i presupposti – segnalazione con divulgazione pubblica (cfr. art.15).

## 3. Misure a tutela per le persone coinvolte

A norma della Direttiva gli SM sono tenuti a garantire che le persone coinvolte nelle segnalazioni godano pienamente:

- del diritto ad un ricorso effettivo e ad un giudice imparziale,
- della presunzione di innocenza e dei diritti della difesa, compreso il diritto di essere sentiti e del diritto di accedere al proprio fascicolo.

Le Autorità competenti sul piano nazionale per le segnalazioni sono tenute come da diritto nazionale applicabile a garantire che anche l'identità delle persone coinvolte nella segnalazione sia tutelata fintanto che siano in corso indagini avviate dalla segnalazione o dalla divulgazione pubblica. Sul piano sanzionatorio peraltro si richiedono sanzioni nazionali effettive, proporzionate e dissuasive applicabili alle persone segnalanti in relazione alle quali sia accertato che abbiano scientemente effettuato segnalazioni o divulgazioni pubbliche false. Con previsione altresì di misure per il risarcimento dei danni derivanti da tali segnalazioni o divulgazioni conformemente al diritto nazionale applicabile.



## Definizioni rilevanti ai fini dell'applicazione della Direttiva (cfr. art. 5)

### **VIOLAZIONI**

Atti od omissioni che: i) sono illeciti e che sono relativi agli atti dell'Unione ed ai settori che rientrano nell'ambito di applicazione materiale di cui all'art. 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'art.2;

### **INFORMAZIONI SULLE VIOLAZIONI**

Informazioni, compresi fondati sospetti, riguardanti effettive o potenziali violazioni che si sono verificate / 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 /è stata in contatto nell'ambito della sua attività professionale, nonché tentativi di occultare tali violazioni;

### **SEGNALAZIONE/SEGNALARE**

Comunicazione scritta od orale di informazioni sulle violazioni;

### **SEGNALAZIONE INTERNA**

Comunicazione scritta od orale di informazioni sulle violazioni all'interno di un soggetto giuridico del settore pubblico o del settore privato;

### **SEGNALAZIONE ESTERNA**

Comunicazione scritta od orale di informazioni sulle violazioni alle Autorità competenti;

### **DIVULGAZIONE PUBBLICA**

#### **DIVULGARE PUBBLICAMENTE**

Il fatto di rendere di pubblico dominio informazioni sulle violazioni;

### **PERSONA SEGNALANTE**

Persona fisica che segnala o divulga informazioni sulle violazioni acquisite nell'ambito delle sue attività professionali;

### **FACILITATORE**

Persona fisica che assiste una persona segnan-

te nel processo di segnalazione in un contesto lavorativo e la cui assistenza deve essere riservata;

### **CONTESTO LAVORATIVO**

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;

### **PERSONA COINVOLTA**

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;

### **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;

### **SEGUITO**

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;

### **RISCONTRO**

Comunicazione alla persona segnalante di informazioni sull'azione prevista o adottata per dar seguito alla segnalazione e sui motivi del seguito dato;

### **AUTORITÀ COMPETENTE**

Autorità nazionale designata a ricevere le segnalazioni ed a dare un riscontro alla persona segnalante e/o designata per svolgere le funzioni previste dalla Direttiva, in particolare per quanto riguarda il seguito dato alle segnalazioni.