

Il *whistleblowing* europeo e italiano nel panorama comparato: un “invito” al *private enforcement* senza l’incentivo dei meccanismi di *reward*

di Mario Manna e Federico Raffaele

Abstract: *European and Italian Whistleblowing in a Comparative Perspective: An “Invitation” to Private Enforcement Without the Incentive of Reward Mechanisms* – This article explores whistleblowing as a private enforcement tool in legal systems, comparing its development in common law jurisdictions (United States and United Kingdom) with its adoption in Europe, particularly in Italy. While common law systems incentivize whistleblowing through financial rewards, the European framework, shaped by the 2019 Whistleblowing Directive, prioritizes protection against retaliation. The Italian implementation reflects this approach but raises concerns about its effectiveness in fostering reporting, especially in the private sector. The absence of financial incentives may limit whistleblowing's impact compared to common law jurisdictions. This study critically examines the legal transplant's limitations and its implications for regulatory efficiency and transparency.

1779

Keywords: Whistleblowing; Private Enforcement; Reward Mechanisms; Legal Transplant; Retaliation Protection

1. Introduzione

Il *whistleblowing*, riguardato nella sua dimensione giuridica e operativa, negli ordinamenti d'origine, quali quelli anglosassoni, si configura come un potente strumento di *private enforcement*¹, offrendo ai singoli la possibilità di

Sebbene il presente lavoro rappresenti il frutto di riflessioni comuni, i paragrafi 1 e 6 sono da attribuirsi a Federico Raffaele; i paragrafi 2,3,4,5 a Mario Manna.

¹ L'accezione qui impiegata di *private enforcement* è intesa quale impiego di meccanismi che consentono ai privati di attivarsi per perseguire interessi pubblici, o che presentano elementi di rilevanza pubblica, e che costituisce ormai una prassi consolidata in vari settori dell'ordinamento. L'idea sottostante è che la tutela dell'interesse generale non sia necessariamente monopolio delle autorità pubbliche, ma possa essere efficacemente perseguita anche mediante la cooperazione di soggetti privati opportunamente incentivati e legittimati a intervenire. Tale fenomeno ha trovato terreno fertile, in particolare, nel diritto della concorrenza, ove sia negli Stati Uniti sia nell'Unione europea il ricorso al *private enforcement* per individuare, far cessare e sanzionare condotte anticoncorrenziali costituisce ormai un elemento strutturale dell'architettura dell'economia di mercato; v. T.M.J. Möllers, A. Heinemann (Eds.), *The Enforcement of Competition Law in Europe*, Cambridge, 2007; W.P.J. Wils, *Private Enforcement of EU Antitrust Law and Its Relationship with Public Enforcement: Past, Present and Future*, in 40(3) *World Comp.* 419 (2017). Questo

contribuire attivamente alla tutela dell'interesse pubblico attraverso la segnalazione di illeciti.

In Europa, la suddetta dimensione giuridica era particolarmente frastagliata, non solo tra le varie esperienze nazionali, ma anche, come si vedrà ad esempio nel caso dell'Italia, all'interno dei singoli ordinamenti, dove tale materia raramente era oggetto di regolamentazione, anche soltanto in termini di approccio di *policy*, organica. Pertanto, il 23 ottobre 2019 il Parlamento e il Consiglio UE hanno adottato la direttiva n. 2019/1937 riguardante «la protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell'Unione» (la “Direttiva *Whistleblowing*”). Con tale direttiva il legislatore europeo ha preso atto della rilevanza della figura del *whistleblower* nella tutela di settori chiave per il diritto e per le politiche dell'Unione, esercitando

approccio muove dal presupposto, condiviso in diverse regolazioni settoriali, secondo cui gli operatori economici sono i soggetti più interessati a garantire il rispetto delle regole che disciplinano il mercato. In una prospettiva economica, attribuire loro funzioni di controllo e di reazione avverso comportamenti distorsivi risponde a una logica di efficienza allocativa e di riduzione dei costi di transazione; cfr. R. Whish, D. Bailey, *Competition Law*, Oxford, 2021, 311 - 348; A. Jones, B. Sufrin, N. Dunne, *EU Competition Law: Text, Cases and Materials*, Oxford, 2023, 1031 - 1070. Il coinvolgimento dei privati nell'attuazione delle regole di concorrenza e, più in generale, nella tutela di interessi regolati, è altresì giustificato da esigenze sistemiche di natura amministrativa: la cooperazione tra attori economici e autorità pubbliche consente di mitigare situazioni di asimmetria informativa e la cronica scarsità di risorse – anche umane – che caratterizzano l'azione dei pubblici poteri. Ciò realizza un modello di enforcement *complementare*, in cui la funzione sanzionatoria e deterrente è distribuita tra pubblico e privato in modo coordinato, garantendo una maggiore effettività complessiva delle regole; v. nella letteratura nazionale: G.A. Benacchio, M. Carpagnano (cur.), *Il private enforcement del diritto comunitario della concorrenza: ruolo e competenze dei giudici nazionali. Atti del II Convegno di Studio tenuto presso la Facoltà di Giurisprudenza di Trento 8-9 maggio 2009*, Padova, 2009; C. Fratea, *Private Enforcement del diritto della concorrenza dell'Unione europea*, Napoli, 2015, 33 ss. In chiave comparatistica, il *private enforcement* può essere letto come espressione di una più ampia tendenza alla “privatizzazione” delle funzioni di garanzia dell'ordinamento, che riflette una trasformazione del rapporto tra pubblico e privato nel diritto contemporaneo. Tale dinamica, già osservata nella giurisprudenza costituzionale statunitense a partire dalle pronunce della Corte Suprema del giugno 2022 sul rapporto tra diritti individuali e regolazione statale, mostra come la tutela di interessi collettivi possa progressivamente assumere forme di conflitto privatizzato, in cui la dimensione politica del diritto viene canalizzata in strumenti di azione individuale; sul punto v. L. Serafinelli, *Aborto, armi da fuoco e cambiamento climatico: ovvero sulla privatizzazione del conflitto politico negli Stati Uniti a partire dal tritico di sentenze del giugno 2022 della Corte Suprema*, in 14(2) *Comp. L. Rev.*, 59,64 (2023). La progressiva legittimazione di tali meccanismi, nell'esperienza europea e americana, può dunque essere letta anche alla luce di un principio di sussidiarietà orizzontale: l'ordinamento riconosce ai soggetti privati la capacità di concorrere all'attuazione di interessi pubblici, valorizzando la prossimità informativa e l'interesse diretto all'osservanza delle regole. In tal senso, la cooperazione virtuosa tra i soggetti direttamente interessati e gli organi pubblici preposti alla tutela dell'interesse collettivo rappresenta non un arretramento dello Stato, bensì una forma di riorganizzazione funzionale della sua azione regolativa, coerente con la logica dello *regulatory state* contemporaneo; v. sul punto B. Armour et Al., *Private Enforcement of Corporate Law: An Empirical Comparison of the United Kingdom and the United States*, in 6(4) *J. of Empirical Legal Stud.*, 687 (2009).

altresì un'importante funzione di stimolo nei confronti dei singoli Stati².

Prendendo spunto dall'introduzione in Europa della Direttiva *Whistleblowing* e dalla sua attuazione in Italia mediante il Decreto *Whistleblowing*, il presente contributo si propone di analizzare il fenomeno del *whistleblowing* in una prospettiva comparatistica, evidenziandone l'evoluzione storica e i rilievi normativi (nei vari ordinamenti) e provando ad individuare talune ragioni che possono contribuire a rendere, se non del tutto inefficace, se non altro meno efficace che negli ordinamenti d'origine, il *legal transplant*³ del *whistleblowing* in quelli di *civil law*.

In particolare, se già nell'Atene democratica i "protowhistblower" quali i sicofanti erano figure controverse che esplicitavano le ambiguità concettuali – peraltro comuni a meccanismi più recenti quali la *public interest litigation*⁴ – e la tensione, in equilibrio dinamico, tendente all'instabile, tra diritto alla denuncia e salvaguardia della stabilità istituzionale, nei sistemi di *common law* statunitense e britannico, genitori moderni del *whistleblowing*, la chiave per l'efficacia dello strumento si fonda sul ruolo dei meccanismi di *reward* previsti per i *whistleblower* in tali ordinamenti, intesi quale incentivo per promuovere la cooperazione dei privati nella lotta alla corruzione e ad altre condotte illecite. Di converso, il mancato inserimento dei meccanismi di *reward* nella disciplina europea e, a valle, italiana rappresenta probabilmente un limite in questi sistemi, tenuto conto che, specie nel settore privato (dove le dinamiche di potere e le relazioni lavorative possono costituire un ostacolo alla trasparenza), l'introduzione di tali strumenti avrebbe potuto rappresentare un incentivo efficace per stimolare le segnalazioni, riducendo al contempo il rischio di reticenze dovute al timore di ritorsioni o all'assenza di vantaggi tangibili per i *whistleblower*.

Ai fini di una più chiara definizione del perimetro metodologico, è opportuno precisare sin d'ora il contesto entro cui si iscrive l'analisi comparata svolta nel presente contributo. Il raffronto si concentra – come anticipato – sugli ordinamenti che rappresentano, rispettivamente, il *luogo*

² Ad es., nel nostro ordinamento, la Direttiva è stata recepita, con il consueto ritardo, con il D.lgs. 24/2023 (il "Decreto *Whistleblowing*").

³ Sul tema del trapianto giuridico, si v. senza pretese di esaustività, anzitutto A. Watson, *Legal Transplants: An Approach to Comparative Law*, Athens, 1974, *passim*; nonché M. Graziadei, *Comparative Law as the Study of Transplants and Receptions*, in M. Reimann, R. Zimmermann (Eds.), *The Oxford Handbook of Comparative Law*, Oxford, 2006, 442 ss.; R. Sacco, *Legal Formants: A Dynamic Approach to Comparative Law*, in 39(1) *Am. J. Comp. L.* 343 (1991). Per un'impostazione critica e interdisciplinare, v. Daniel Berkowitz et Al., *Economic development, legality, and the transplant effect*, 47(1) *Eur. Econ. Rev.* 165 (2003); H. Spamann, *Contemporary Legal Transplants: A Jurisprudential and Comparative Law Approach*, Harvard Law School Program in Law & Economics Discussion Paper, 2022, *passim*; A.B. Engelbrekt, *Legal and Economic Discourses on Legal Transplants*, in 60 *Scand. Stud. L.* (2015). Sul versante più recente e volto a un bilancio critico del fenomeno, v. M. Graziadei, *Frontiere, legal transplants, comparazioni: le vie del diritto e l'incontro con il pluralismo*, in P. Cappellini, G. Cazzetta (cur.), *Pluralismo giuridico. Itinerari contemporanei*, Milano, 2023, 23 ss.

⁴ Di cui si dirà meglio *infra*.

d'origine e il *luogo di trapianto* della moderna disciplina del whistleblowing: da un lato, gli Stati Uniti e il Regno Unito, quali sistemi di common law in cui l'istituto si è consolidato in forme mature e dotate di meccanismi incentivanti strutturati; dall'altro lato, l'Unione europea e, segnatamente, l'Italia, che costituiscono il banco di prova del recepimento di tale modello all'interno della tradizione giuridica di civil law. La scelta di limitare l'analisi a questi ordinamenti non è casuale, ma riflette la volontà di comprendere – attraverso una comparazione funzionale – le ragioni della diversa effettività dello strumento e i fattori culturali, istituzionali e normativi che incidono sul processo di *legal transplant*.

Dal punto di vista metodologico, il contributo adotta un approccio di macro-comparazione per delineare i tratti generali del whistleblowing come meccanismo di *private enforcement* nelle due grandi famiglie giuridiche (*common law* e *civil law*), evidenziando come ciascuna tradizione risponda in modo differente al problema della partecipazione dei privati alla tutela dell'interesse pubblico. A ciò si affianca un livello di micro-comparazione, applicato all'analisi dettagliata delle discipline positive prese in esame, al fine di esaminare non solo gli elementi strutturali che differenziano gli ordinamenti ma anche gli specifici snodi decisivi – tra cui, in particolare, l'introduzione o meno dei meccanismi di *reward* – che incidono sull'effettività dello strumento.

Questa duplice prospettiva comparata consente di mettere in luce non soltanto le divergenze normative, ma anche le cause materiali e culturali che le sorreggono, fornendo così una chiave di lettura sistematica per comprendere le ragioni per cui il *whistleblowing*, pur formalmente recepito in Europa e in Italia, continui a manifestare – a parere di chi scrive – significativi limiti di performance rispetto al *modello originario*.

2. Dai sicofanti alla public interest litigation: origine, stigma e ritorno del private enforcement nella tradizione giuridica occidentale

Sul vocabolario *online* dell'Enciclopedia Treccani⁵, alla voce “*sicofante*”, si legge: «parola di formazione chiara ma di significato incerto; secondo un'antica interpretazione, sarebbe in origine colui che denunciava l'esportazione clandestina di fichi dall'Attica. Nel diritto attico, e in quello di altre città a regime democratico dell'antica Grecia, persona che di propria iniziativa denunciava alle autorità le violazioni della legge».

Quello del sicofante, dunque, pare essere il primo – quantomeno documentato e regolamentato – caso di *private enforcement* nella cultura giuridica occidentale. Più nello specifico, i sicofanti rappresentavano una

⁵ Disponibile presso il sito www.treccani.it/vocabolario/sicofante/. In generale, sul tema, v., tra i vari, lo studio monografico di J.O. Lofberg, *Sycophancy in Athens*, Chicago, 1917, *passim*.

figura controversa nella società ateniese, caratterizzata da una percezione prevalentemente negativa, sebbene sfumature più ambivalenti possano essere colte nel dibattito storiografico⁶.

Essi erano accusati di sfruttare il sistema democratico per fini personali, attraverso pratiche di delazione malevola, calunnie e abusi. La loro attività veniva considerata particolarmente dannosa per il tessuto democratico, in quanto minacciava di distorcere il funzionamento delle assemblee pubbliche e dei tribunali, alimentando divisioni e insicurezze nella *polis*.

Per questo motivo, Aristotele, nella *Athenaion Politeia*, dedica attenzione alla regolamentazione del fenomeno, evidenziando come i comportamenti dei sicofanti fossero sottoposti a procedimenti specifici, denominati *probolai*⁷. Questi rappresentavano accuse preliminari, discusse nell'assemblea pubblica (*ekklesia*), con l'obiettivo di vagliare la fondatezza delle denunce e limitare eventuali abusi.

L'introduzione delle *probolai* contro i sicofanti rifletteva una preoccupazione centrale nella democrazia ateniese: il bilanciamento tra la necessità di permettere ai cittadini di denunciare illeciti e l'urgenza di contenere l'uso strumentale delle istituzioni giudiziarie.

Aristotele menziona che tali accuse potevano riguardare sia cittadini ateniesi sia meteci⁸, con un massimo di tre casi per ciascuna categoria in ogni sessione assembleare. Questa limitazione appare significativa: da un lato, serviva a garantire che il sistema giudiziario non fosse sovraccaricato da accuse pretestuose; dall'altro, mirava a impedire derive giustizialiste che avrebbero potuto compromettere l'equilibrio istituzionale. In questo contesto, la *probole* non rappresentava una decisione definitiva, ma un voto consultivo, che permetteva di misurare l'orientamento dell'opinione pubblica democratica e di fornire un'indicazione preliminare al tribunale competente.

L'importanza attribuita alla regolamentazione dei sicofanti emerge anche dal ruolo attribuito ai meteci, spesso coinvolti nei procedimenti in qualità di accusatori o accusati. La possibilità di partecipazione dei meteci nelle *probolai* solleva questioni giuridiche complesse, poiché tradizionalmente i meteci non godevano di piena capacità giuridica senza il patrocinio di un cittadino ateniese (*prostates*). Tuttavia, sembra che, in alcuni casi particolari, fosse permesso loro di agire direttamente, soprattutto quando si configuravano come parte lesa piuttosto che come promotori di

⁶ Sul punto, v., per tutti, C. Bearzot, *Συκοφαντῶν Προβολὰς Τῶν Ἀθηναίων Καὶ Τῶν Μετοίκων. Ancora su Aristotele, Costituzione degli Ateniesi*, in B. Biscotti (cur.) Kallistos nomos. *Studi in onore di Alberto Maffi*, Milano, 2018, 1 ss.

⁷ *Ibid.*

⁸ Nell'antica Grecia, i meteci erano forestieri liberi che risiedevano stabilmente nel territorio della *polis*, distinguendosi dagli altri stranieri per il limitato e condizionato godimento di alcuni diritti normalmente riservati ai cittadini. Sul punto, v., per tutti, la voce di U. E. Paolo, *Meteci*, in *Enciclopedia Treccani online*, 1934, [www.treccani.it/enciclopedia/meteci_\(Enciclopedia-Italiana\)/](http://www.treccani.it/enciclopedia/meteci_(Enciclopedia-Italiana)/).

un'azione pubblica. Il loro coinvolgimento, benché limitato, era giustificato dall'interesse della *polis* a mantenere l'ordine giuridico e proteggere gli interessi commerciali.

L'attenzione riservata ai sicofanti nel contesto dell'assemblea pubblica sottolinea, dunque, la delicatezza del fenomeno. Il riconoscimento di un cittadino o di un meteco come sicofante abituale era considerato un argomento degno di essere discusso pubblicamente, accanto a temi rilevanti come l'ostracismo e le accuse contro gli ingannatori del popolo. Tale centralità evidenzia la percezione del sicofante come una minaccia alla stabilità della democrazia⁹.

Ebbene, tale stigma che il sistema giuridico ateniese ha impresso sulla figura del sicofante e, dunque, più in generale del “*delatore*” si è riflesso nel tempo facendo cristallizzare una strutturale e, perfino, ancestrale diffidenza verso queste figure¹⁰.

Successivamente nel corso della storia, sebbene si sia registrata la partecipazione dei privati a funzioni di collaborazione con l'autorità – si pensi al ruolo dei c.d. *probi viri*¹¹, degli scabini¹² e dei conestabili¹³ nella tutela

⁹ In questo senso v. C. Bearzot, *op.cit.*, 8.

¹⁰ S. Ferreri, *La rivincita del delatore. Il privato promotore di giustizia: dal private enforcement delle politiche antitrust alla legislazione del Texas sull'aborto strumento di pressione o cacciatori di taglie?*, in *Revi. Gen. Derecho Pub. Comp.*, 2022, 293, 294, secondo cui «[1]a delazione, la denuncia di una condotta o di una condizione, da parte di solerti custodi degli interessi collettivi, non ha goduto di buona stampa: dal tempo di Dumas e del conte di Montecristo, gli osservatori hanno istintivamente simpatizzato con la vittima della denuncia, con chi persegue poi la propria vendetta sul delatore. L'immagine del silenzioso osservatore che riferisce, oscuramente, alle autorità, non ispira fiducia».

¹¹ Nel Medioevo i c.d. *Probi Viri* erano un gruppo selezionato di persone riconosciute per la loro onestà ed esperienza che supportava l'autorità locale, collaborando nell'esercizio di funzioni giurisdizionali o amministrative, oppure fornendo semplicemente consulenza. Questa pratica, in alcune circostanze, assunse una struttura formale, come accadde nel Comune di Roma. Qui fu istituito un collegio di persone incaricate dei rioni della città: nel XIII secolo operavano accanto al governo e al capitano del popolo, per poi diventare assistenti del senatore, con compiti specifici di controllo e polizia nel rione loro assegnato. In questo senso v. la voce *Probi Viri*, in *Enciclopedia Treccani online*, www.treccani.it/enciclopedia/probiviri/.

¹² Gli scabini nel Medioevo erano gli uomini liberi, conosciuti come *ingenui*, che possedevano conoscenze legali (*sapientes*) e godevano di una buona reputazione morale (*Deum timentes*), venivano scelti dall'imperatore o dal re per formare un gruppo stabile di giudici all'interno delle contee o delle centene. Questo corpo di giudici sostituì i rachimburchi ed ebbe origine durante l'epoca carolingia. Di solito erano in gruppi di 7 o 12, e le loro decisioni diventavano esecutive attraverso la sentenza formalizzata dal conte. Sul punto, v. la voce *Scabini*, in *Enciclopedia Treccani online*, www.treccani.it/enciclopedia/scabini/.

¹³ Il termine *conestabile* (o *connestabile*, con varianti antiche come *contestabile*, *conestàbole* e *conestàvole*) deriva dall'antico francese *conestable*, a sua volta derivato dal latino tardo *comes stabŭli*, che indicava un ufficiale responsabile delle stalle imperiali (letteralmente “conte delle stalle”). Inizialmente, questo titolo designava ufficiali di corte bizantini a capo delle scuderie reali. Successivamente, in Occidente, il titolo venne attribuito a ufficiali franchi con funzioni simili. Durante l'epoca carolingia, il *conestabile* divenne un capo militare e, sotto i primi Capetingi, assunse un ruolo tra i principali ufficiali della corona, sostituendo il siniscalco nelle competenze militari. Dal XIV al XVII secolo, il *conestabile* fu comandante

dell'ordine pubblico, del buon costume e dell'onestà dei commerci – la funzione di “polizia” si è concentrata sempre di più nelle mani dello Stato, lasciando spazio, più che ai privati in quanto tali, a forme di collaborazione di natura corporativa, quali, ad es., il giurì della pubblicità, gli ordini professionali e gli istituti di sorveglianza su attività sensibili¹⁴.

La riemersione del fenomeno – se così si può dire – dell'intervento dei privati nelle funzioni di monitoraggio e denuncia di condotte illegali si è osservato nel settore della concorrenza, ove la collaborazione dei privati – quali soggetti direttamente interessati all'attuazione delle politiche volte alla repressione di pratiche di concorrenza sleale – con le autorità preposte è stata accolta positivamente¹⁵.

Più di recente, ulteriore esempio emblematico di *private enforcement* è rappresentato dalla *public interest litigation*, ossia una forma di contenzioso in cui soggetti privati o associazioni agiscono per la tutela di interessi collettivi, colmando spesso lacune normative o ovviando all'inazione delle istituzioni pubbliche. Questo strumento si è affermato in diversi ambiti, tra cui soprattutto la tutela ambientale e i diritti civili, e, sebbene nato come espressione di supplenza rispetto all'inerzia pubblica, sta progressivamente assumendo un ruolo complementare, integrando e rafforzando le tradizionali funzioni regolatorie dello Stato¹⁶.

generale delle forze armate, con giurisdizione sui militari e su tutte le questioni legate alla guerra. In Inghilterra, il titolo si riferiva a un ufficiale militare con funzioni di polizia nelle contee fino al 1869 (*constable* in inglese). Negli Stati Uniti, il termine è ancora utilizzato per indicare il capo della polizia in alcune città (in questo senso v. la voce *Conestabile* in Vocabolario Treccani *online*, www.treccani.it/vocabolario/conestabile/).

¹⁴ S. Ferreri, *op. cit.*, 295.

¹⁵ Sul punto, oltre alle opere citate in nt. 1 del presente contributo v. G.A. Bennacchio, *Il private enforcement del diritto europeo antitrust: evoluzione e risultati*, in L.F. Pace (cur.) *Dizionario sistematico del diritto della concorrenza*, Napoli, 2013, 16 ss.

¹⁶ Le origini della *Public Interest Litigation* (PIL) sono ricondotte al contesto statunitense nello specifico al fenomeno delle azioni collettive promosse per la tutela dei diritti civili e in connessione con la disciplina delle *class actions* di cui alla *Rule 23* del *Federal Rules of Civil Procedure*; sullo sviluppo della *Public Interest Litigation* negli Stati Uniti si v. C. Albiston, Su Li, L.B. Nielsen, *Public Interest Law Organizations and the Two-Tier System of Access to Justice in the United States*, in 42(4) *L. & Soc. Inq'y* 990 (2017); S.L. Cummings, *Public Interest Litigation: Insights from Theory and Practice*, 36(4) *Fordham Urb. L.J.* 603 (2009); F. de Sá e Silva, *Lawyers, Governance, and Globalization: the Diverging Paths of “Public Interest Law” across the Americas*, in 5(5) *Oñati Socio-legal Series* 1329 (2015). La dottrina comparata e internazionale ha approfondito il ruolo delle corti nella tutela dell'interesse pubblico mediante la legittimazione di soggetti privati: M. Cappelletti, *Governmental and Private Advocates for the Public Interest in Civil Litigation: A Comparative Study*, in 73(5) *Mich. L. Rev.* 793 (1975); Id., *Vindicating the Public Interest through the Courts: A Comparativist's Contribution*, in 25 (3) *Buff. L. Rev.* 643 (1976); A. Homburger *Private Suits in the Public Interest in the United States of America*, in 23(2) *Buff. L. Rev.* 343 (1974); A. Chayes, *The Role of the Judge in Public Law Litigation*, in 89(7) *Harv. L. Rev.* 1281 (1976). Nel contesto europeo, la PIL si sviluppa entro criteri di legittimazione più restrittivi rispetto al modello statunitense ma ha trovato applicazione attraverso il controllo di costituzionalità; in questo senso v. M. Kumm, *Who's Afraid of the Total Constitution? Constitutional Rights as Principles and the Constitutionalization of Private Law*, in 7 (4) *Ger. L. J.* 341 (2006); più di recente: A. Maglica *Public End through Private Means*:

3. Il *whistleblowing*: l'origine della disciplina nei sistemi di *common law*. I casi di Stati Uniti e Regno Unito.

È proprio nel delineato ambito del *private enforcement* che si iscrive il fenomeno del *whistleblowing*. Al riguardo, una delle definizioni più accreditate in letteratura delinea il *whistleblowing* come «l'atto di un uomo o di una donna che, ritenendo che l'interesse pubblico travalichi l'interesse dell'organizzazione per la quale lavora, segnala che tale organizzazione è coinvolta in pratiche corruttive, illegali, fraudolente o dannose»¹⁷.

Ne discende che il c.d. *whistleblower* è, anzitutto, un lavoratore che, preso atto del compimento di attività di natura illecita all'interno del proprio luogo di lavoro, decide di darne comunicazione (per l'appunto “soffiando nel fischietto”)¹⁸.

La rilevanza di tale pratica è testimoniata dal fatto che i maggiori scandali finanziari – e non solo – che si sono susseguiti nel recente passato

A Comparative Study on Public Interest Litigation in Europe, in 2 *Erasmus L. Rev.* 1 (2023); si rilevano altresì le procedure *pilot-judgement* dinanzi alla Corte EDU e le azioni collettive introdotte dalla Direttiva (UE) 2020/1828 sul *collective redress*, sul punto in luogo di molti si v. A. Uzelaç, S. Voet (Eds.), *Class Actions in Europe: Holy Grail or a Wrong Trail?*, Cham, 2021. Al di là delle esperienze statunitensi ed europee si v. S. Budlender, G. Marcus, N. Ferreira, *Public Interest Litigation and Social Change in South Africa: Strategies, Tactics and Lessons*, Cape Town, 2014; P.J. Yap, H. Lau (Eds.), *Public Interest Litigation in Asia*, London, 2011; R. Bigwood (Ed.), *Public Interest Litigation: The New Zealand Experience in International Perspective*, Auckland, 2006. La letteratura più recente analizza la PIL anche come forma di *strategic litigation* e come espressione del pluralismo degli strumenti di tutela. B. Hess, *Strategic Litigation: A New Phenomenon in Dispute Resolution?*, MPILux Research Paper Series, 2022; L. Serafinelli, *Responsabilità contrattuale e cambiamento climatico*, Torino, 2024, *passim*.

¹⁷ Si tratta della definizione – nella traduzione italiana elaborata da G. Massari, *Il whistleblowing all'italiana l'evoluzione del modello sino alla legge n. 179 del 2017*, in *Studium Juris*, 2018, 9, 981 – delle parole di Ralph Nader, avvocato e attivista politico statunitense, pronunciate nel 1972 in occasione di una conferenza inerente al tema della responsabilità professionale, come riportate in lingua inglese da W. Vandekerckhove, *Whistleblowing and Organizational Social Responsibility. A Global Assessment*, Burlington, 2006, 8.

¹⁸ In questo senso, si veda G. Massari, *op. cit.*, 981 ss., la quale nota altresì come ancora ad oggi non esista nella lingua italiana un vero e proprio corrispettivo del termine *whistleblower*, essendo presenti soltanto parole più generiche quali “segnalante” o “denunciante” (o “informatore”, come nel testo italiano della Direttiva) oppure con caratterizzazioni dispregiative quali “delatore” o, peggio, “talpa” o “spione”. L'Autrice dà altresì conto di come la stessa Accademia della Crusca, interpellata nel 2014 circa la traduzione del termine italiano di “*whistleblower*”, abbia affermato che «al momento, nel lessico italiano non esiste una parola semanticamente equivalente al termine angloamericano. Manca la parola, ma è innanzitutto il concetto designato ad essere poco familiare presso l'opinione pubblica italiana. L'assenza di un traduttore adeguato è, in effetti, il riflesso linguistico della mancanza, all'interno del contesto socio-culturale italiano, di un riconoscimento stabile della «cosa» a cui la parola fa riferimento». Viene altresì rilevato l'utilizzo del termine “sentinella civica” o “vedetta civica” che, sempre secondo l'Accademia della Crusca nel documento citato, restituirebbe l'idea «di un ruolo codificato, istituzionalizzato, quasi professionalizzato e non di una scelta che si potrebbe presentare a chiunque». Sul punto, v. anche M. Alesio, *L'intervento legislativo sul whistleblowing: un “segnalatore” rafforzato o perniciose e nuove insidie per i responsabili anticorruzione*, in *Comuni d'Italia*, 2017, 11 ss.

sono stati portati alla luce tramite il contributo determinante dei *whistleblower*: si pensi tra gli altri a LuxLeaks¹⁹, Panama e Paradise Papers, WorldCom.²⁰

La figura del *whistleblower* è emersa per la prima volta negli Stati Uniti nel 1863, con il c.d. “*False Claims Act*” (FCA)²¹, il quale riconosceva ai privati la legittimazione ad agire, tramite la c.d. “*qui tam action*”²², per conto del Governo nei confronti di fornitori di articoli militari che avessero tentato di truffarlo²³.

L’azione era avviata dal *whistleblower*, denominato “*relator*”, nei confronti del presunto responsabile. Quest’ultimo poteva essere condannato sia alla reclusione sia al pagamento di una sanzione pecuniaria, oltre a essere tenuto al risarcimento completo dei danni derivanti dall’illecito. Al *relator*, che poteva essere un qualsiasi cittadino americano, spettava fino al 50% delle somme recuperate attraverso il procedimento giudiziario, oltre al rimborso totale delle spese legali sostenute²⁴.

Al FCA, tuttora vigente²⁵, si sono nel corso del tempo affiancate negli Stati Uniti diverse fonti che garantiscono tutela a colui il quale decida di segnalare eventuali “*wrongdoing*”, tra cui il *Whistleblower Protection Act* del 1989 nel settore pubblico²⁶ nonché il *Sarbanes Oxley Act* del 2002 e il *Dodd*

¹⁹ Di cui meglio si dirà infra.

²⁰ In questo senso, v. L. Morgia, *Whistleblowing e incentivi economici: un’analisi comparata*, in *Lav. dir. Eur.*, 2024, 1, 3 ss.

²¹ L’FCA (*False Claims Act*, ch. 67, 12 Stat. 696 (1863)) dopo vari emendamenti, è tornato in auge nel 1986 con la decisione da parte del Congresso di prevedere specifiche forme di tutela del *whistleblower* in caso di ritorsioni da parte del datore di lavoro.

²² Come rilevato da A. Marcias, *La disciplina del whistleblowing tra prospettive di riforma e funzioni dell’Autorità nazionale anticorruzione*, in I. A. Nicotra, *L’autorità nazionale anticorruzione. Tra prevenzione e attività regolatoria*, Torino, 2016, 173, 189, la c.d. “*qui tam action*”, già invalsa nell’ordinamento britannico, indica un’azione esperita dal cittadino nella veste di c.d. *relator*, al fine di tutelare un interesse sovraordinato proprio del re o del Governo, in ossequio – per l’appunto – al brocardo latino “*qui tam pro domino rege quam pro se ipso in hac parte sequitur*”. L’incentivo ad agire mediante la c.d. *qui tam action* era rappresentato dalla possibilità per i cittadini di ricevere, nell’ipotesi in cui costoro avessero denunciato una condotta poi rivelatasi effettivamente fraudolenta, il 50% della somma recuperata. Sul punto v. J.B. Helmer Jr., *False Claims Act: Incentivizing Integrity for 150 Years for Rogues, Privateers, Parasites and Patriots*, in 81(4) *U. Cin. L. Rev.* 1261 (2013).

²³ Non è un caso che tale provvedimento legislativo sia stato emanato nel 1863, ossia nel bel mezzo della guerra civile americana, laddove le occasioni di truffa ai danni del Governo da parte di fornitori di armi erano senz’altro frequenti.

²⁴ L. Morgia, *op. cit.*, 8.

²⁵ L’ FCA si è invece rivelato uno strumento estremamente efficace nel contrastare frodi e illeciti, come dimostrano i dati disponibili. Secondo quanto comunicato dal Dipartimento di Giustizia il 7 febbraio 2023 (disponibile presso il sito www.justice.gov/opa/pr/false-claims-act-settlements-and-judgments-exceed-2-billion-fiscal-year-2022). I), dal 1986 — anno in cui il Congresso ha significativamente rafforzato il FCA aumentando gli incentivi per i whistleblowers — le somme recuperate hanno superato complessivamente i 72 miliardi di dollari, con cifre annuali che attualmente superano i 2 miliardi di dollari.

²⁶ Il *Whistleblower Protection Act of 1989*, Pub. L. 101-12, 103 Stat. 16. (WPA) è una legge federale degli Stati Uniti progettata per offrire protezione legale ai dipendenti pubblici che segnalano illeciti, come violazioni di legge, sprechi di risorse, abusi di autorità o rischi

Frank Act del 2010 nel settore finanziario²⁷.

Tale frammentazione della disciplina federale, che si riflette altresì a livello statale, affonda le sue radici in motivazioni storiche ed economiche. In particolare, lo sviluppo di questa disciplina è stato determinato dall'emergere, rapido e progressivo, di noti casi di frode e illeciti – tra cui rientrano quelli menzionati *supra* – che, nel corso di diversi decenni, hanno arrecato danni alle istituzioni e all'economia statunitense. Per questo motivo, la normativa è stata progressivamente ampliata a un numero crescente di ambiti ed è stata sottoposta a numerose modifiche nel tempo.

Le diverse discipline, tuttavia, condividono un elemento comune, che rappresenta un vero e proprio *trait d'union*: gli incentivi economici riconosciuti al *whistleblower*. Quest'ultimo, infatti, viene generalmente “premiato” per la segnalazione con una percentuale delle sanzioni pecuniarie imposte al suo *ex* datore di lavoro; si tratta tendenzialmente della corresponsione nei confronti del *whistleblower* di una somma parametrata tra il 10% e il 30% degli importi riscossi grazie alla segnalazione.

significativi per la salute pubblica o la sicurezza. La normativa prevede il divieto di ritorsioni, inclusi licenziamenti, sospensioni o altre misure discriminatorie, fornendo inoltre un meccanismo per il ricorso tramite l'*Office of Special Counsel* (OSC) e la *Merit Systems Protection Board* (MSPB). Nonostante gli obiettivi ambiziosi, diversi studi ne hanno evidenziato l'inefficacia pratica. Con l'introduzione del *Whistleblower Protection Enhancement Act of 2012*, Pub. L. 112–199, 126 Stat. 1465. (WPEA), sono state apportate modifiche per ampliare le tutele legali, includendo categorie prima escluse, come i dipendenti della *Transportation Security Administration* (TSA). Il WPEA ha anche chiarito e modificato i criteri probatori richiesti per le denunce: in particolare, è stato adottato il criterio della “causalità contributiva”, che richiede al *whistleblower* di dimostrare solo un nesso causale tra la denuncia e l'azione di ritorsione, riducendo così l'onere probatorio richiesto rispetto alla normativa originaria. Sul punto, in luogo di molti, v. T. Devine, *The Whistleblower Protection Act Burdens of Proof: Ground Rules for Credible Free Speech Rights*, in 2(3) *E-J of Int'l Comp. Lab, Stud.*, 2013, 2, 4 ss.

²⁷ Il *Sarbanes-Oxley Act of 2002*, Pub. L. 107–204, 116 Stat. 745. (SOX), adottato a livello federale nel 2002, è una legge che regola i mercati finanziari emanata in risposta agli scandali di Enron e WorldCom, che hanno profondamente scosso i mercati statunitensi, alimentando sfiducia verso le grandi aziende e le istituzioni pubbliche. Questa normativa, tra l'altro, tutela i *whistleblower* che denunciano violazioni di regolamenti sottoposti alla competenza della *Securities and Exchange Commission* (SEC) o frodi che danneggiano gli azionisti. In origine, il SOX non prevedeva incentivi per i *whistleblower*, limitandosi a garantire protezione contro ritorsioni sul posto di lavoro. Le disposizioni attuali, invece, riconoscono premi finanziari a coloro che segnalano tali violazioni. Il *Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act*, Pub.L. 111–203 (2010) (*Dodd-Frank*) amplia e rafforza il quadro normativo introdotto dal SOX. Varato in risposta alla crisi finanziaria del 2007-2008, questo provvedimento estende la protezione ai *whistleblower* del settore finanziario e bancario che segnalano violazioni delle leggi sottoposte alla SEC. Inoltre, introduce un sistema premiale che garantisce ai segnalatori una percentuale compresa tra il 10% e il 30% delle sanzioni civili riscosse grazie alle loro informazioni, determinata in base all'utilità e alla portata delle stesse. A differenza di altri modelli, come quello previsto dal *False Claims Act*, il *Dodd-Frank* non consente ai *whistleblower* di agire direttamente in giudizio, ma limita il loro ruolo alla fornitura di informazioni utili alle autorità. Un sistema analogo è stato istituito anche per i mercati dei derivati attraverso la *Commodity Futures Trading Commission* (CFTC), che riconosce incentivi economici per le segnalazioni di illeciti relativi al *Commodity Exchange Act*.

Ebbene, non appare casuale che la genesi della figura del *whistleblower* sia da rinvenirsi per l'appunto negli Stati Uniti, ove la figura di un privato che svolge una funzione di cooperazione nella lotta alla corruzione e alla commissione di illeciti – incentivato da una forma di *reward* economico di non poco rilievo – si sposa perfettamente con la tradizione di *private enforcement* propria della cultura giuridica statunitense²⁸.

D'altro canto, anche nel contesto giuridico britannico, ove le radici storiche del *whistleblowing* risalgono al XIV secolo²⁹, il primo strumento adoperato in tal senso erano le *qui tam actions*³⁰. Tuttavia, nel Regno Unito, i c.d. *common informers* erano spesso motivati unicamente dalla prospettiva di un guadagno personale, un tratto che li portò ad essere considerati alla stregua di “*bounty hunters*” e, per tale ragione, giudicati con disprezzo dalla società dell'epoca, proprio come rilevato in relazione ai sicofanti.

In epoca contemporanea, la disciplina del *whistleblowing* nel Regno Unito ha trovato una sistematizzazione normativa con l'introduzione del *Public Interest Disclosure Act* del 1998 (PIDA). Si tratta del principale riferimento legislativo, che disciplina le segnalazioni effettuate nell'interesse pubblico e prevede ampie tutele per i lavoratori che denunciano illeciti³¹.

Il PIDA, integrato dall'*Employment Rights Act* del 1996 (ERA)³², garantisce ai *whistleblower* la protezione contro licenziamenti ingiustificati e altre forme di ritorsione, offrendo il diritto di richiedere la reintegrazione lavorativa o il risarcimento per i danni subiti³³.

In sintesi, il sistema britannico, prevede tre livelli o canali d'intervento – che, come si rileverà nel prosieguo, hanno rappresentato la fonte d'ispirazione della disciplina eurounitaria (e, dunque, nazionale) – quali: i) il primo, interno all'impresa che, sulla base di un'apposita procedura da questa definita, consente ai dipendenti di segnalare gli illeciti; ii) il secondo, ove la denuncia è rivolta a soggetti pubblici, quali autorità indipendenti e organi giurisdizionali; iii) il terzo, destinato a rendere pubblico l'illecito mediante segnalazione ai giornalisti e ad altri organi d'informazione³⁴.

²⁸ In questo senso, tra gli altri, v. L. Morgia, *op. loc. ult. cit.*

²⁹ Sulle origini medievali delle *qui tam actions* nel diritto inglese, v. J.R. Beck, *The False Claims Act and the English Eradication of Qui Tam Legislation*, in 78 *N.C.L. Rev.* 539, 550 (2000), che richiama J.H. Baker, *An Introduction to English Legal History*, London, 1990, 143–145.

³⁰ V. *supra*, nt. 21. Con specifico riferimento allo sviluppo della *qui tam action* nel contesto anglosassone, v. oltre alle fonti di cui alla precedente nt. 29, si v. *The History and Development of Qui Tam*, in *Wash. U. L. Q.* 81 (1972).

³¹ Sul *Public Interest Disclosure Act* 1998 (c. 23) (PIDA) da ultimo, O. Nwoha, *Whistleblower Protection in the UK: A Case for Reform*, in 42(5) *Bus. L. Rev.* 240 (2021).

³² *Employment Rights Act* 1996 (c. 18).

³³ Tra i ristori riconosciuti rientrano, tra l'altro, quelli relativi ad eventuali “danni alla carriera” (in termini, ad es., di demansionamenti o mancata crescita) nonché quelli per disagio mentale o emotivo per eventuali ritorsioni derivanti dall'aver effettuato la segnalazione.

³⁴ Sul punto, v. E. Tripodi, R. Torino, *Introduzione. Note sparse sul whistleblowing*, in E. Tripodi, R. Torino (cur.), *Il Whistleblowing. Guida al d.lgs. 10 marzo 2023, n. 24*, Pisa,

Sebbene i meccanismi incentivanti basati su ricompense finanziarie dirette fossero stati in gran parte abbandonati nel Regno Unito, negli ultimi anni questa posizione sembra essere cambiata. Dal 2017, infatti, sono stati introdotti nuovi sistemi di incentivi finanziari a favore di coloro che segnalano illeciti. In particolare, la *Competition and Markets Authority* (CMA)³⁵ ha lanciato nel 2017 la campagna “*Cracking Down on Cartels*”, che prevede un sistema di premi per i *whistleblower*³⁶.

4. Il *whistleblowing* in Europa e in Italia: dalle origini alla Direttiva *Whistleblowing*...

Prima di ricostruire la genesi e la struttura della disciplina italiana in materia *whistleblowing*, è necessario richiamare il quadro dei principi e delle norme di rango costituzionale che ne costituiscono il presupposto assiologico. Sul versante dell'ordinamento dell'Unione europea, il fondamento principale della tutela dei segnalanti è rappresentato dall'art. 11 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE, che garantisce la libertà di espressione e di informazione e che, ai sensi dell'art. 52, par. 3, deve essere interpretato in coerenza con l'art. 10 CEDU. La protezione del *whistleblower* si iscrive così in una concezione ampia della libertà di manifestazione del pensiero, comprensiva non solo del diritto di esprimere opinioni, ma anche dell'interesse pubblico alla conoscenza di informazioni su pratiche illegali, scorrette o suscettibili di ledere beni collettivi essenziali³⁷.

2023, 2 ss.

³⁵ Nel sistema britannico, la *Competition and Markets Authority* (CMA) costituisce l'autorità indipendente responsabile dell'applicazione della *competition law* nel Regno Unito e dell'*enforcement* delle norme a tutela della concorrenza e dei consumatori. Istituita nel 2014, in sostituzione dell'*Office of Fair Trading* e della *Competition Commission*, la CMA esercita funzioni sia investigative sia decisionali, che includono: l'avvio e la conduzione di indagini su intese restrittive e abusi di posizione dominante ai sensi del *Competition Act* 1998; la revisione delle operazioni di concentrazione rilevanti; l'adozione di misure correttive e sanzionatorie; nonché la promozione della *consumer protection* attraverso poteri ispettivi, consultivi e regolatori. Per la natura dei suoi compiti – fortemente dipendenti dall'emersione tempestiva di condotte collusive e difficilmente accertabili *ex officio* – la CMA ha progressivamente sviluppato strumenti volti a incentivare la cooperazione dei privati. Per maggiori informazioni si rimanda al sito della CMA: www.gov.uk/government/organisations/competition-and-markets-authority.

³⁶ Inoltre, nel biennio 2020-2021, l'autorità fiscale, dei pagamenti e delle dogane del Regno Unito (HMRC) ha erogato quasi 400.000 sterline come ricompensa a privati che hanno segnalato frodi fiscali, incluse quelle legate ai regimi di agevolazione introdotti durante la pandemia di COVID-19.

³⁷ In questa cornice si collocano ulteriori norme della Carta dei diritti fondamentali dell'UE che, pur non disciplinando espressamente la segnalazione di illeciti, ne integrano la *ratio*: l'art. 41 sul diritto a una buona amministrazione, che esige trasparenza, correttezza procedimentale e responsabilità dell'azione pubblica; l'art. 47, che impone la predisposizione di rimedi effettivi contro le ritorsioni; e l'art. 8, che tutela la protezione dei dati personali e funge da architrave delle garanzie di riservatezza poste a presidio dell'identità del segnalante. Sul piano dei valori generali dell'Unione, anche gli artt. 2 e 12 TUE assumono rilievo, poiché ancorano il *whistleblowing* al principio di Stato di diritto,

Il quadro convenzionale, d'altra parte, arricchisce e completa la dimensione costituzionale del fenomeno. La Corte europea dei diritti dell'uomo ha progressivamente definito i criteri attraverso cui il *whistleblowing* si atteggia quale esercizio qualificato della libertà di espressione, tutelata dagli artt. 8, 10 e 13 CEDU. La sentenza pilastro *Guja c. Moldova* del 2008 ha fissato i parametri per valutare la legittimità della divulgazione di informazioni da parte di un dipendente pubblico, introducendo un test in sei passaggi fondato su buona fede, veridicità, interesse pubblico delle informazioni, proporzionalità delle modalità di comunicazione e severità delle eventuali sanzioni³⁸. Tale impianto è stato progressivamente affinato in ulteriori decisioni: tra esse, *Heinisch c.*

alla trasparenza dell'amministrazione e alla partecipazione dei cittadini alla vita democratica; mentre l'art. 325 TFUE, relativo alla tutela degli interessi finanziari dell'Unione, consente di leggere l'istituto come strumento funzionale al contrasto di frodi e irregolarità sistemiche.

³⁸ Nella sentenza Corte EDU, Grande Camera, no. 14277/04, *Guja c. Moldova*, 12-2-2008, la Corte EDU ha esaminato il licenziamento del capo dell'ufficio stampa della Procura generale moldava, destituito per avere trasmesso a un quotidiano due lettere interne che lasciavano emergere un tentativo di interferenza di un alto esponente politico su un procedimento penale a carico di alcuni agenti di polizia. Ritenuto applicabile l'art. 10 CEDU, la Corte qualifica la condotta del ricorrente come *whistleblowing* su fatti di evidente interesse pubblico (separazione dei poteri, indipendenza del pubblico ministero, gestione di casi di violenza di polizia) e, per la prima volta, costruisce – per l'appunto – un test articolato per valutare la liceità delle rivelazioni da parte di dipendenti pubblici: assenza di canali interni effettivi, forte interesse pubblico all'informazione, autenticità dei documenti, buona fede del segnalante, valutazione del danno per l'amministrazione e proporzionalità della sanzione. Applicando tali criteri, la Corte accerta la violazione dell'art. 10, reputando il licenziamento una misura sproporzionata e idonea a produrre un effetto dissuasivo generalizzato sulle future segnalazioni.

*Germania*³⁹ e *Bucur e Toma c. Romania*⁴⁰, che hanno esteso la protezione ai contesti professionali caratterizzati da rapporti gerarchici asimmetrici e da doveri di riservatezza suscettibili di comprimere ingiustificatamente il diritto del lavoratore a denunciare illeciti; nonché, più recentemente, *Gawlik c. Liechtenstein*⁴¹, in cui la Corte ha sottolineato l'esigenza di un bilanciamento

³⁹ Nella sentenza Corte EDU, no. 28274/08, *Heinisch c. Germania*, 21-7-2011, la Corte EDU ha affrontato il caso di un'operatrice socio-sanitaria licenziata senza preavviso dopo aver presentato una denuncia penale contro il proprio datore di lavoro – una società a maggioranza pubblica – per gravi carenze nell'assistenza agli anziani, imputate a un perdurante sotto-organico. La Corte qualifica la condotta dell'interessata come *whistleblowing* e afferma l'applicabilità dell'art. 10 CEDU anche nei rapporti di lavoro privatistici, richiamando la positiva obbligazione dello Stato di assicurare una tutela effettiva della libertà di espressione anche nei rapporti intersoggettivi. Ai fini del bilanciamento, la Corte riprende i criteri già elaborati in *Guja*, valutando: l'interesse pubblico delle informazioni divulgate (particolarmente elevato nel settore dell'assistenza a soggetti vulnerabili); l'esistenza di canali interni effettivamente esperiti dalla lavoratrice; l'autenticità e la plausibilità delle circostanze denunciate, confermate anche da precedenti rilievi dell'ente di vigilanza; la buona fede del segnalante, motivata dal timore di responsabilità penale e dall'inerzia dell'amministrazione; il danno per l'immagine dell'ente; e la severità della sanzione applicata. La Corte rileva che la denuncia non era infondata né strumentale, che i tentativi interni erano stati numerosi e inefficaci, e che il pubblico interesse alla conoscenza delle carenze organizzative prevaleva sull'interesse dell'ente alla tutela della propria reputazione. La misura espulsiva, la più grave prevista dal diritto del lavoro, è ritenuta sproporzionata e idonea a produrre un effetto dissuasivo generalizzato su altri potenziali segnalanti. Conclude pertanto per la violazione dell'art. 10 CEDU, affermando il principio secondo cui la protezione del whistleblower assume massima intensità nei contesti in cui l'informazione è essenziale per prevenire rischi alla salute o all'integrità di soggetti vulnerabili.

⁴⁰ Nella sentenza Corte EDU, no. 40238/02, *Bucur e Toma c. Romania*, 8-1-2013, la Corte EDU esamina il caso di un dipendente del Servizio di Informazioni rumeno (RIS), responsabile delle intercettazioni, condannato penalmente per aver reso pubbliche gravi irregolarità nelle procedure di ascolto, comprese captazioni abusive di conversazioni di giornalisti, politici e cittadini, in assenza di adeguate basi legali e di un reale pericolo per la sicurezza nazionale. Dopo aver rilevato che non esistevano canali ufficiali effettivi di segnalazione e che i superiori gerarchici erano direttamente coinvolti nelle pratiche denunciate, la Corte qualifica la condotta come *whistleblowing* e riconosce che il ricorrente aveva tentato, prima di rivolgersi alla stampa, di attivare il controllo parlamentare, ricevendo però indicazioni sulla sostanziale inutilità di tale via. Muovendo dai criteri già elaborati in *Guja*, la Corte valorizza l'elevatissimo interesse pubblico delle informazioni divulgate (poiché attinenti a intercettazioni arbitrarie in un contesto segnato dall'eredità del controllo capillare dei servizi sotto il regime comunista), la ragionevolezza del convincimento del segnalante circa la veridicità delle irregolarità, la mancanza di un'adeguata verifica da parte dei giudici interni sulla legittimità delle autorizzazioni alle intercettazioni, e la buona fede del ricorrente, animato dall'intento di ricondurre l'azione dei servizi segreti entro il perimetro costituzionale. Il danno all'immagine del RIS è ritenuto recessivo rispetto al diritto della collettività a essere informata su condotte che minano le fondamenta democratiche dello Stato. La Corte conclude che la condanna penale del whistleblower non era "necessaria in una società democratica" e accerta una violazione dell'art. 10 CEDU, oltre a ravvisare ulteriori violazioni degli artt. 6, 8 e 13 a favore degli altri ricorrenti.

⁴¹ Nella sentenza Corte EDU, no. 23922/19, *Gawlik c. Liechtenstein*, 16-2-2021, la Corte EDU esamina il licenziamento in tronco del viceprimario di medicina interna dell'unico ospedale pubblico del Paese, che aveva presentato denuncia penale contro il primario, accusandolo di aver praticato eutanasia attiva su diversi pazienti, sulla base di dati

particolarmente rigoroso tra integrità dell'interesse pubblico e tutela della reputazione del soggetto segnalato; e soprattutto *Halet c. Lussemburgo* della Grande Camera, che ha riconosciuto la piena protezione dell'art. 10 CEDU nel caso LuxLeaks, valorizzando la funzione democratica della trasparenza fiscale e affermando che la diffusione di informazioni di interesse pubblico può prevalere su vincoli di confidenzialità, quando la segnalazione costituisce l'unico mezzo per portare alla luce pratiche lesive del bene collettivo⁴². Da tale giurisprudenza emerge un principio cardine: il *whistleblowing*, laddove rivolto alla tutela dell'interesse generale e compiuto secondo criteri di lealtà e proporzionalità, non rappresenta una frattura del rapporto fiduciario con l'organizzazione, bensì un atto di cooperazione con l'ordinamento,

contenuti nelle sole cartelle cliniche elettroniche. La Corte, richiamando i criteri elaborati in *Guja*, *Heinisch* e *Bucur*, riconosce che l'informazione riguardava un tema di evidente interesse pubblico (presunte uccisioni di pazienti vulnerabili in un ospedale pubblico), ma sottolinea che il medico non aveva assolto al dovere di verificare accuratamente i fatti "nei limiti consentiti dalle circostanze": egli sapeva che le cartelle elettroniche erano incomplete e avrebbe potuto agevolmente consultare le cartelle cartacee, da cui – come mostrano due perizie indipendenti – sarebbe emerso che si trattava di cure palliative conformi all'arte medica, non di eutanasia. Pur escludendo motivazioni personali indebite e pur riconoscendo la gravità delle accuse e il contesto di tutela della vita e della salute, la Corte ritiene che la divulgazione esterna di accuse penali così gravi, formulate senza un previo controllo diligente delle fonti disponibili, abbia arrecato un pregiudizio rilevante alla reputazione dell'ospedale e del primario, non giustificato dall'interesse pubblico in presenza di informazioni non verificate. Considerando che i giudici nazionali avevano applicato in modo conforme i criteri su *whistleblowing* (interesse pubblico, verifica dei fatti, danno alla controparte, eventuali canali interni, buona fede, severità della sanzione), la Corte conclude che il bilanciamento interno tra art. 10 CEDU e tutela della reputazione e dei diritti altrui non è manifestamente sproporzionato e accerta, in definitiva, l'assenza di violazione dell'art. 10.

⁴² Nella sentenza Corte EDU, Grande Camera, no. 21884/18, *Halet c. Lussemburgo*, 14-2-2023, la Corte EDU ha riesaminato la condanna penale inflitta a un dipendente di PwC Lussemburgo, responsabile di avere trasmesso a un giornalista una serie di documenti fiscali interni (tax rulings e dichiarazioni delle multinazionali clienti), contribuendo alla divulgazione dei fatti noti come "LuxLeaks". Condannato per violazione del segreto commerciale e appropriazione di documenti aziendali, con una sanzione pecuniaria di 1.000 euro, il ricorrente lamentava che tale misura costituisse un'ingerenza sproporzionata nella libertà di espressione garantita dall'art. 10 CEDU. La Corte qualifica la condotta come *whistleblowing*, pur nell'ambito di un rapporto di lavoro privato, e applica il test in sei criteri elaborato a partire da *Guja*: verifica di canali interni effettivi; rilevanza dell'interesse pubblico delle informazioni (nel caso di specie, il dibattito democratico sulla fiscalità delle multinazionali e sulla trasparenza dei rulings); autenticità dei documenti, non contestata dalle autorità; buona fede del segnalante, che aveva agito senza finalità di lucro; valutazione del pregiudizio per l'impresa, ritenuto non concreto né comprovato; e proporzionalità della sanzione, il cui carattere penale è giudicato idoneo a produrre un effetto dissuasivo generalizzato. La Corte sottolinea che, sebbene parte delle informazioni fosse già stata resa nota da un precedente whistleblower, il contributo di Halet forniva un ulteriore elemento di comprensione su un tema di rilevante interesse pubblico, e che non esistevano meccanismi interni idonei a consentire una segnalazione efficace. Alla luce di tali elementi, la Grande Camera conclude che la condanna non era "necessaria in una società democratica" e accerta la violazione dell'art. 10 CEDU, chiarendo che la protezione convenzionale del whistleblower si estende anche ai contesti privati e si intensifica quando l'informazione concorre alla trasparenza su pratiche suscettibili di incidere sulla fiducia pubblica nelle istituzioni e nei sistemi fiscali.

direttamente collegato alla salvaguardia della legalità, della responsabilità democratica e del buon funzionamento delle istituzioni.

D'altro canto, in Italia, la disciplina in materia di *whistleblowing* ha subito nel tempo un'evoluzione graduale, caratterizzata da interventi normativi disorganici e limiti applicativi significativi. Nello specifico, l'introduzione del *whistleblowing* nell'ordinamento italiano risale alla legge n. 190 del 6 novembre 2012⁴³, che ha inserito l'art. 54-*bis* nel d.lgs. n. 165/2001.

Questa norma garantiva tutele – esclusivamente – ai dipendenti pubblici che segnalavano condotte illecite all'interno dell'amministrazione in cui lavoravano, vietando sanzioni, licenziamenti o misure discriminatorie nei loro confronti.

Un significativo ampliamento, sia in termini soggettivi che oggettivi, è poi avvenuto con la legge n. 179 del 30 novembre 2017⁴⁴, che ha sostituito il previgente art. 54-*bis* e introdotto una disciplina più strutturata⁴⁵.

In particolare, sul versante pubblico, la normativa del 2017 ha esteso le tutele ai dipendenti di amministrazioni pubbliche, enti pubblici economici e privati sottoposti a controllo pubblico. Inoltre, sono stati inclusi collaboratori e lavoratori delle imprese fornitrici di beni o servizi o impegnate nella realizzazione di opere per conto della pubblica amministrazione.

⁴³ Sulla disciplina di cui alla legge n. 190 del 6 novembre 2012, v., per tutti, A. Marcias, *op. cit.*, *passim*.

⁴⁴ Sulla disciplina di cui alla legge n. 179 del 30 novembre 2017, v., tra gli altri, G. Massari, *op. cit.*, 981 ss. e M. Alesio, *op. loc. ult. cit.*

⁴⁵ Sotto il profilo giuslavoristico, il dibattito sul *whistleblowing* ha assunto una crescente rilevanza a partire, per l'appunto, dall'introduzione dell'art. 54-*bis* d.lgs. 165/2001. In dottrina, l'istituto è stato analizzato evidenziandone le implicazioni sui doveri di fedeltà e riservatezza del prestatore di lavoro. Si è così osservato come la segnalazione di illeciti possa costituire una forma di esercizio del diritto di critica e, al contempo, di collaborazione alla tutela dell'integrità organizzativa; sul punto si vedano: P. Pizzuti, *Whistleblowing e rapporto di lavoro*, Torino, 2019, e S. M. Corso, *Segnalazione di illeciti e organizzazioni di lavoro*, Torino, 2020; A. Boscati, *Il whistleblowing tra diritto di critica e obbligo di fedeltà del lavoratore*, in A. Della Bella, S. Zorzetto (curr.), *Whistleblowing e prevenzione dell'illegalità*, Milano, 2020, 357 ss.; A. Avio, *Diritto di critica e obblighi di riservatezza*, in *Lav. dir.*, 2018, 1, 221 ss., ha posto l'accento sul rapporto tra libertà di espressione e lealtà contrattuale. La giurisprudenza di legittimità si è espressa in più occasioni, delineando un orientamento volto a circoscrivere la tutela ai casi in cui la segnalazione sia animata da buona fede e da finalità di interesse pubblico, escludendone l'applicazione quando la condotta risulti strumentale a fini personali o accompagnata da modalità lesive dei doveri di correttezza: si v. in tal senso Cass., ord., 22 maggio 2023, n. 14093. Cass., 27 giugno 2024, n. 17715. Analoga impostazione emerge in sede penale, dove si è precisato che la disciplina del *whistleblowing* non legittima autonome attività investigative del lavoratore Cass. pen., sez. V, 21 maggio 2018, n. 35792. Sul versante amministrativo, il TAR Lazio, sez. I-quater, 7 gennaio 2023, nn. 235 e 236, ha riconosciuto che la tutela del segnalante può estendersi anche a ipotesi in cui l'interesse personale si accompagni a quello pubblico, purché prevalga la finalità di salvaguardia dell'integrità dell'amministrazione.

Sul fronte privato, invece, le tutele sono state estese a dipendenti di aziende dotate di modelli di organizzazione, gestione e controllo (MOG) previsti dal d.lgs. n. 231/2001. Questi modelli dovevano includere canali di segnalazione riservati, corredati da garanzie di riservatezza per i segnalanti e dal divieto di atti di ritorsione. Tuttavia, poiché l'adozione dei MOG 231 era facoltativa, la concreta applicazione della disciplina sul *whistleblowing* rimaneva subordinata alla discrezionalità delle singole imprese, generando un'applicazione disomogenea e frammentata.

Un ruolo chiave nella protezione del *whistleblowing* venne poi (ed è ancora) affidato all'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC), incaricata di ricevere e gestire le segnalazioni esterne per il settore pubblico e di elaborare linee guida per favorire l'implementazione dei canali di segnalazione. Tra queste, le determinazioni nn. 6 del 28 aprile 2015 e 8 del 17 giugno 2015 fornirono indicazioni per garantire la riservatezza delle segnalazioni e tutelare i segnalanti.

Tuttavia, nonostante queste disposizioni, la mancanza di un coordinamento efficace tra la normativa italiana e gli *standard* europei, come quelli successivamente sistematizzati dalla Direttiva *Whistleblowing*, evidenziava significative lacune regolamentari. L'intenzione di legare strettamente l'applicabilità della disciplina sul *whistleblowing* nel settore privato a quella del d.lgs. 231/2001 sollevava ulteriori criticità. Da un lato, il sistema limitava il novero dei destinatari delle tutele alle categorie contemplate dalla normativa sulla responsabilità amministrativa degli enti; dall'altro, restringeva l'ambito oggettivo delle segnalazioni alle sole condotte rilevanti ai fini del decreto in questione, escludendo comportamenti che, pur non integrando gli estremi di tali fattispecie, avrebbero comunque potuto ledere interessi pubblici o l'integrità aziendale.

Non secondari erano pure i limiti relativi all'effettiva protezione contro le ritorsioni. Sebbene la normativa imponesse il divieto di atti discriminatori, mancavano meccanismi strutturati per garantire anonimato, supporto legale e protezione concreta per i segnalanti. Questo lasciava ampi spazi a potenziali intimidazioni o ritorsioni non adeguatamente perseguite.

Inoltre, la gestione delle segnalazioni risultava spesso complessa, con una scarsa uniformità tra ambito pubblico e privato, e una debole cultura del *whistleblowing* sia nelle istituzioni pubbliche che nelle imprese.

Infine, il ritardo nell'adeguamento agli *standard* europei, insieme alla frammentazione normativa e all'assenza di obblighi generalizzati per l'implementazione di canali di segnalazione sicuri e riservati, faceva sì che il sistema previgente risultasse incapace di fornire una tutela organica ed efficace ai *whistleblower*, limitandone l'utilizzo e compromettendo gli obiettivi di trasparenza e integrità perseguiti dal legislatore⁴⁶.

⁴⁶ Su tali considerazioni, v. *La disciplina del whistleblowing: indicazioni e spunti*, Fondazione Nazionale dei Commercialisti, 2020, spec. 5-8, dove si rileva come il rinvio operato al d.lgs. 231/2001 avesse prodotto un sistema di tutele selettivo e frammentato, circoscritto ai

In questo quadro si colloca l'intervento della Direttiva *Whistleblowing*⁴⁷, che ha rappresentato il primo provvedimento volto a stabilire un quadro normativo europeo per la protezione dei *whistleblower*⁴⁸.

La Direttiva *Whistleblowing* ha precipuamente risposto all'esigenza di uniformare le disparità tra gli ordinamenti nazionali, creando un sistema minimo di protezione al fine di favorire la segnalazione di condotte illecite senza timore di ritorsioni. Essa è stata concepita con l'obiettivo di promuovere una cultura della trasparenza e della responsabilità, riconoscendo il ruolo cruciale dei *whistleblower* nel contrasto alla corruzione, al riciclaggio, alle frodi e ad altre pratiche dannose per gli interessi tutelati dall'UE.

Specificamente, tra le violazioni del diritto dell'Unione Europea che rientrano nell'ambito di applicazione della Direttiva *Whistleblowing* vi sono tra gli altri: la disciplina degli appalti pubblici, dei servizi finanziari, della sicurezza dei prodotti e dei trasporti, la prevenzione del terrorismo e riciclaggio, la tutela dei dati personali e quella dell'ambiente⁴⁹. Tale approccio multidimensionale riflette l'intenzione del legislatore europeo di coprire ambiti cruciali per il funzionamento del mercato interno e la salvaguardia di diritti fondamentali, assicurando che le segnalazioni possano contribuire al miglioramento delle pratiche istituzionali e aziendali.

In questo senso vanno lette le disposizioni relative all'ambito soggettivo di applicazione. Le persone fisiche destinatarie della protezione, infatti, sono sia i lavoratori individuati ai sensi dell'art. 45, par. 1, TFUE, sia coloro i quali che, pur non essendo qualificabili come tali secondo detta previsione, si trovano in condizioni di vulnerabilità legate alla loro attività professionale e, di conseguenza, risultano esposte a possibili ritorsioni in caso di segnalazioni⁵⁰. La Direttiva amplia, dunque, la tutela, includendo il

soggetti e alle condotte rilevanti ai fini del decreto, con conseguente esclusione di comportamenti comunque lesivi dell'integrità aziendale o dell'interesse pubblico; nonché A. F. Masiero, *La disciplina del whistleblowing alla luce della Direttiva 2019/1937/UE – tra prevenzione dei fenomeni corruttivi e tutela del denunciante*, in *Arch. pen.*, 2020, 2, passim, che evidenzia la scarsa effettività della protezione contro le ritorsioni, l'assenza di meccanismi strutturati di garanzia e la disomogeneità applicativa tra settore pubblico e privato, aggravata dal ritardo nel coordinamento con gli standard europei.

⁴⁷ Sulla Direttiva *Whistleblowing*, v., per tutti, A. Van Waeyenberge, Z. Davies, *The Whistleblower Protection Directive (2019/1937): A Satisfactory but Incomplete System*, in 12(1) *Europ. J. Risk Regul.* 236 (2020).

⁴⁸ In questo senso, cfr. il Considerando n. 4 della Direttiva *Whistleblowing*, che recita: "Attualmente la protezione garantita agli informatori nell'Unione non è uniforme tra gli Stati membri e non è armonizzata tra i vari settori. Le conseguenze delle violazioni del diritto dell'Unione aventi una dimensione transfrontaliera comunicate dagli informatori dimostrano come l'assenza di un livello di protezione sufficiente in un dato Stato membro può avere conseguenze negative sul funzionamento delle politiche dell'Unione non solo al suo interno ma anche in altri Stati membri e nell'Unione nel suo insieme".

⁴⁹ Si v. art. 2, par. 1, lett. a)-g), e consid. (41)-(54) della Direttiva *WhistleBlowing*.

⁵⁰ Come meglio si vedrà in relazione alla disciplina di recepimento nazionale, quanto all'ambito di applicazione soggettivo, la Direttiva *Whistleblowing* prevede l'obbligo di istituire canali di segnalazione interni alle imprese del settore privato con almeno 50 lavoratori, mentre con riguardo a quelle con meno di 50 lavoratori la Direttiva

maggior numero possibile di categorie di soggetti, siano essi cittadini dell'Unione o di Paesi terzi, che, in virtù della propria attività professionale, a prescindere dalla tipologia o dal carattere remunerato (o meno) della stessa, abbiano accesso privilegiato a informazioni rilevanti e si trovino in una posizione di rischio di ritorsioni⁵¹.

Ulteriore aspetto centrale della Direttiva *Whistleblowing* è rappresentato dall'obbligo di istituire canali di segnalazione, progettati per garantire la riservatezza dell'identità del segnalante. In tal senso, la protezione offerta dalla Direttiva *Whistleblowing* si estende a tutte le fasi del processo di segnalazione: i *whistleblower* sono tutelati contro qualsiasi forma di ritorsione diretta o indiretta, come licenziamenti, demansionamenti, intimidazioni o discriminazioni; inoltre, tale protezione si applica non solo al segnalante, ma anche a persone che lo assistano, come facilitatori, colleghi, familiari e persino enti giuridici collegati al segnalante stesso. Questa impostazione mira a prevenire pressioni o rappresaglie nei confronti di chiunque possa essere coinvolto, direttamente o indirettamente, nel processo di denuncia⁵².

Fermo restando quanto precede, la differenza che si coglie più immediatamente rispetto alle discipline dei sistemi di *common law* con riguardo alla Direttiva *Whistleblowing* è che quest'ultima non include meccanismi di incentivi economici per i *whistleblower*, nonostante inizialmente fossero stati proposti durante il processo legislativo⁵³. Questi

1797

Whistleblowing lascia a ciascuno Stato membro la scelta di istituire canali e procedure dedicate al *whistleblowing*, anche prevedendo requisiti meno prescrittivi. Tuttavia, non possono essere esonerate le piccole imprese e le microimprese la cui attività sia inerente a settori ritenuti particolarmente sensibili (ad es., mercati finanziari, prevenzione del riciclaggio e finanziamento del terrorismo, sicurezza dei trasporti, tutela dell'ambiente). Sono altresì destinatari della normativa la pubblica amministrazione – statale, regionale e quella comunale con più di 10.000 abitanti – e tutti gli enti di diritto pubblico.

⁵¹ In questo senso, v. R. Turturiello, *Il ritardo dell'Italia nel recepimento della direttiva europea sul whistleblowing*, in *Azienditalia*, 2022, 3, 592, 593.

⁵² La Direttiva *Whistleblowing* lascia agli Stati membri una certa discrezionalità nell'implementazione, prevedendo tuttavia *standard* minimi obbligatori. Ad esempio, è rimesso ai singoli ordinamenti decidere se accettare segnalazioni anonime, purché queste soddisfino determinati requisiti di attendibilità e precisione.

⁵³ In particolare, il legislatore europeo aveva previsto la possibilità di introdurre incentivi finanziari come strumenti utili per compensare le potenziali conseguenze negative delle segnalazioni, in conformità a precedenti normative europee, come il Regolamento (UE) n. 596/2014 sugli abusi di mercato (il cui art. 32, co. 4, recita «[g]li Stati membri possono provvedere affinché siano concessi incentivi finanziari, conformemente al diritto nazionale, a quanti offrono informazioni pertinenti in merito a potenziali violazioni del presente regolamento se tali persone non sono tenute da altri doveri preesistenti di natura legale o contrattuale a comunicare tali informazioni e purché si tratti di informazioni prima ignorate e che portano all'imposizione di sanzioni amministrative o penali o all'adozione di altre misure amministrative, per una violazione del presente regolamento» e il Regolamento (UE) 2017/1129 relativo al prospetto da pubblicare per l'offerta pubblica o l'ammissione alla negoziazione di titoli in un mercato regolamentato (il cui art. 41, co. 3, dispone che «[g]li Stati membri possono provvedere affinché siano concessi incentivi finanziari, conformemente al diritto nazionale, a quanti offrono informazioni pertinenti in merito a violazioni effettive o potenziali del presente regolamento se tali persone non sono

strumenti, ispirati a modelli esteri, avevano lo scopo di incoraggiare le segnalazioni premiando il contributo dei *whistleblower* con una quota dei proventi recuperati. Tale proposta si inseriva in un quadro più ampio volto a migliorare l'efficacia delle norme contro la corruzione e gli illeciti. La previsione di incentivi finanziari era motivata dai dati empirici che dimostrano come meccanismi simili, adottati negli ordinamenti di *common law*, abbiano avuto successo nel promuovere segnalazioni e contrastare irregolarità.

Tuttavia, nella stesura definitiva della Direttiva *Whistleblowing*, tali strumenti sono stati esclusi per almeno due concorrenti ragioni: in primo luogo, il principio di *civil law* secondo cui «*nemo locupletari potest cum aliena iactura*» ha pesato significativamente, escludendo la possibilità che un soggetto possa arricchirsi in virtù di un danno altrui senza una causa patrimoniale giustificativa; in secondo luogo, il legislatore europeo ha optato per un approccio basato esclusivamente sulla tutela contro le ritorsioni, ritenendo che il senso etico e morale del *whistleblower* fosse sufficiente per incentivare la segnalazione, temendo invece che eventuali sistemi premiali potessero incentivare denunce infondate o scoraggiare l'utilizzo di canali interni, giudicati più idonei a gestire le segnalazioni nel contesto lavorativo⁵⁴.

5. ... e al Decreto *Whistleblowing*

Dopo quasi quattro anni dall'entrata in vigore della Direttiva *Whistleblowing*, l'Italia ha recepito tale provvedimento con il Decreto *Whistleblowing* nel 2023, il quale ha finalmente dettato una disciplina organica in materia di *whistleblowing*⁵⁵.

Come già rilevato, la normativa è volta a garantire la protezione dei segnalanti, agevolando la denuncia di comportamenti illeciti e irregolarità all'interno delle organizzazioni pubbliche e private. In termini generali, il provvedimento si pone l'obiettivo di creare un equilibrio tra la necessità di incentivare la segnalazione e il rispetto dei diritti dei soggetti coinvolti, in un contesto di crescente attenzione alla trasparenza e all'integrità.

In linea con i *desiderata* comunitari, uno degli aspetti centrali della nuova normativa è rappresentato dalla riservatezza dell'identità del segnalante, elevata a principio cardine per garantire un adeguato livello di

tenute da altri doveri preesistenti di natura legale o contrattuale a comunicare tali informazioni e purché si tratti di informazioni prima ignorate e che conducono all'imposizione di sanzioni amministrative o penali o all'adozione di altre misure amministrative per una violazione del presente regolamento».

⁵⁴ Per una panoramica delle ragioni che potrebbero aver spinto il legislatore europeo ad escludere i *reward mechanism*, v. L. Morgia, *op. cit.*, 11 ss.

⁵⁵ Sul Decreto *Whistleblowing*, v., anche, Assonime, *La nuova disciplina del Whistleblowing*, Circolare n. 12/2023, *passim*. Cfr., altresì, Anac, *Linee guida in materia di protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell'Unione e protezione delle persone che segnalano violazioni delle disposizioni normative nazionali. Procedure per la presentazione e gestione delle segnalazioni esterne*, Delibera n. 311 del 12 luglio 2023.

protezione. Il Decreto *Whistleblowing* stabilisce, infatti, che l'identità del *whistleblower* debba essere protetta in ogni fase della segnalazione e della successiva gestione della stessa, prevedendo che qualsiasi informazione che possa, anche indirettamente, identificarlo sia soggetta a specifiche misure di tutela. Tale obbligo si estende anche alle autorità competenti, alle quali è demandato il compito di assicurare che l'identità non venga divulgata senza il consenso esplicito del segnalante o in circostanze strettamente necessarie. È inoltre previsto che le informazioni fornite dal segnalante siano utilizzate esclusivamente per le finalità connesse alla segnalazione e che le eventuali deroghe siano giustificate e comunicate per iscritto al segnalante⁵⁶.

La protezione della riservatezza, tuttavia, non si limita all'identità del segnalante. Il Decreto *Whistleblowing* richiede che ogni organizzazione dotata di un canale di segnalazione implementi strumenti di sicurezza avanzati, conformi alle disposizioni del GDPR. Tra le misure obbligatorie rientrano, ad es., la crittografia dei dati, l'adozione di procedure interne per limitare l'accesso alle informazioni e la redazione di una valutazione di impatto sulla protezione dei dati. Questi adempimenti, pur rappresentando un significativo passo avanti per la tutela dei segnalanti, possono costituire un onere notevole per le organizzazioni di dimensioni medio-piccole, che potrebbero incontrare difficoltà nell'implementazione tecnica di tali strumenti⁵⁷.

Un ulteriore tratto distintivo è costituito dall'obbligatorietà dei canali di segnalazione interni per le organizzazioni pubbliche e private che superino determinate le soglie dimensionali previste dalla Direttiva *Whistleblowing*. I canali interni devono essere progettati in modo da garantire la riservatezza e devono consentire sia segnalazioni scritte che orali, attraverso strumenti come linee telefoniche dedicate o incontri personali su richiesta del segnalante⁵⁸. A questi si affianca un canale esterno, gestito da ANAC, che funge da organismo di controllo e supporto per le segnalazioni non gestibili a livello interno. È infine prevista la possibilità di una divulgazione pubblica, qualificata, come misura residuale e applicabile solo in casi specifici, quali l'assenza di risposta da parte dei canali ufficiali o la sussistenza di un pericolo imminente e grave⁵⁹.

Particolare attenzione poi è rivolta alla prevenzione delle ritorsioni contro i segnalanti. Il Decreto *Whistleblowing* prevede sanzioni rigorose per coloro che adottano comportamenti discriminatori o punitivi, tutelando non solo il segnalante, ma anche i facilitatori, i familiari e altri soggetti legati al *whistleblower*. Le misure di protezione includono il diritto al risarcimento per eventuali danni subiti e l'adozione di strumenti volti a prevenire atti ritorsivi attraverso l'istituzione di organismi di controllo interni. Questi meccanismi

⁵⁶ Sull'obbligo di riservatezza, v., tra gli altri, A.M. Russo, *Obblighi di riservatezza*, in E. Tripodi, R. Torino (cur.), *Il Whistleblowing*, cit., 119 ss.

⁵⁷ In questo senso, v. J. Liguori, *Il trattamento dei dati personali: gli strumenti*, ivi, 161 ss.

⁵⁸ Sulle segnalazioni interne, v. G. Escurrolle, D. Moncalvo, *Le segnalazioni interne*, ivi, 55 ss.

⁵⁹ Sulle segnalazioni esterne, v. F. Lorè, *Le segnalazioni esterne*, ivi, 73 ss.

si inseriscono in un quadro normativo volto a garantire un ambiente lavorativo trasparente e sicuro, ma presentano criticità operative, in particolare per quanto concerne il coordinamento con il d.lgs. 231/2001, che disciplina i modelli organizzativi per la prevenzione degli illeciti. L'assenza di un raccordo esplicito tra le due normative rischia infatti di generare sovrapposizioni e conflitti applicativi.

Sul piano operativo, il Decreto *Whistleblowing* pone una forte enfasi sulla formazione e sensibilizzazione del personale, riconoscendo che la sola predisposizione di strumenti tecnici non è sufficiente a garantire l'efficacia del sistema. Le organizzazioni sono chiamate pertanto a promuovere una cultura della legalità, attraverso programmi di formazione dedicati e la diffusione di codici etici che incoraggino la segnalazione di comportamenti illeciti. Tali iniziative, oltre a rafforzare la fiducia dei dipendenti nei confronti del sistema di *whistleblowing*, mirano a superare le barriere culturali che, storicamente, hanno limitato l'effettività di tali strumenti⁶⁰.

Infine, un altro elemento critico riguarda la gestione delle segnalazioni anonime e delle divulgazioni pubbliche. Queste ultime, sebbene rappresentino una misura estrema, sollevano importanti interrogativi in merito all'equilibrio tra diritto di espressione e tutela della reputazione dei soggetti coinvolti. La normativa stabilisce che le segnalazioni anonime, laddove ammissibili, debbano essere trattate con la stessa attenzione di quelle identificate, a condizione che vi siano sufficienti elementi per procedere alla verifica dei fatti denunciati. La divulgazione pubblica, d'altro canto, è soggetta a rigorose condizioni di ammissibilità, volte a prevenire abusi o strumentalizzazioni⁶¹.

⁶⁰ In questo senso, v. F. D'Amora, I. Ulletto, *La tutela del segnalante*, *ivi*, 133 ss.

⁶¹ Un tratto caratterizzante del Decreto *Whistleblowing* (sulla scorta delle indicazioni eurounitarie), con contenuti molto innovativi rispetto alla precedente normativa, è quello dell'ampliamento dell'ambito di applicazione soggettivo, specie nel settore privato. Senza indugiare in una puntuale individuazione di tale perimetro, merita una menzione specifica l'art. 3, co. 5, lett. da a) a d), del Decreto *Whistleblowing*, che estende l'applicazione della disciplina «a) ai facilitatori; b) alle persone del medesimo contesto lavorativo della persona segnalante, di colui che ha sporto una denuncia all'autorità giudiziaria o contabile o di colui che ha effettuato una divulgazione pubblica e che sono legate ad essi da uno stabile legame affettivo od parentela entro il quarto grado; c) ai colleghi di lavoro della persona segnalante o della persona che ha sporto una denuncia all'autorità giudiziaria o contabile o effettuato una divulgazione pubblica, che lavorano nel medesimo contesto lavorativo della stessa e che hanno con detta persona un rapporto abituale e corrente; d) agli enti di proprietà della persona segnalante o della persona che ha sporto una denuncia all'autorità giudiziaria o contabile o che ha effettuato una divulgazione pubblica o per i quali le stesse persone lavorano, nonché agli enti che operano nel medesimo contesto lavorativo delle predette persone». Sul punto, chiaramente derivato dalla disciplina di cui alla Direttiva *Whistleblowing*, si legge nella relazione illustrativa al Decreto *Whistleblowing*, che «[l]a direttiva offre una definizione estremamente ampia di whistleblower (articolo 4), che include l'insieme dei soggetti, collegati in senso ampio all'organizzazione nella quale si è verificata la violazione, che potrebbero temere ritorsioni in considerazione della situazione di vulnerabilità economica in cui si trovano (i dipendenti, i lavoratori autonomi, i collaboratori esterni, coloro che svolgono tirocini retribuiti o meno, i volontari, coloro il cui rapporto di lavoro è terminato o non è ancora incominciato e tutti i soggetti che lavorano sotto la supervisione e direzione di appaltatori, sub-appaltatori e fornitori). Le

6. Conclusioni

Dopo aver effettuato una schematica ricognizione delle discipline del medesimo fenomeno – il *whistleblowing* – negli ordinamenti di *common law* ed in Europa (nonché del suo recepimento in Italia), si può opportunamente evidenziare l'aspetto che, dal punto di vista (micro)comparatistico, più emerge come tratto differenziale tra i due sistemi: ossia la mancata introduzione dei meccanismi di *reward* nella normativa di *civil law*.

Come è stato notato⁶², le ragioni della discrasia affondano certamente le proprie radici nel tessuto culturale di *civil law*, probabilmente ancora (troppo) *path-dependent* sul punto rispetto alla tradizione romanistica, che rende ingiustificato l'eventuale arricchimento di un soggetto quale conseguenza del danno (o, di converso, illecito) altrui (di cui al già citato brocardo latino “*nemo locupletari potest cum aliena iactura*”). Peraltro, a fronte di siffatti vincoli culturali, si comprende il (diffuso) dubbio della dottrina che “identificare il rimedio all'opacità organizzativa soprattutto negli incentivi economici ai whistleblower non istituzionali finisca per assecondare, anzi «istituzionalizzare», la medesima logica opportunistica che è alla base della perpetrazione degli illeciti che si vorrebbe portare alla luce”⁶³.

Di converso, non stupisce che la genesi della figura del *whistleblower* sia da rinvenirsi negli ordinamenti di *common law*, ove la figura di un privato che svolge una funzione di cooperazione nella lotta alla corruzione e alla commissione di illeciti, incentivato da forme di *reward* economico di non poco rilievo, si sposa perfettamente con la tradizione di *private enforcement* propria della cultura giuridica di tali sistemi (si pensi, tra l'altro, al noto referente concettuale, che ha goduto anche di ampia fama cinematografica, delle “taglie” quale incentivo all'arresto, anche da parte dei privati, di latitanti).

Di qui, l'interrogativo che può valer la pena chiedersi, circa l'idoneità della disciplina introdotta in Europa a conseguire gli obiettivi dichiarati: in altri termini, se le «violazioni del diritto dell'Unione possono arrecare grave pregiudizio al pubblico interesse» e «l'insufficiente segnalazione da parte degli informatori è un fattore chiave che incide negativamente» sull'applicazione di siffatto diritto di talché i whistleblower «svolgono un ruolo decisivo nella denuncia e nella prevenzione di tali violazioni e nella salvaguardia del benessere della società», lo scopo del legislatore europeo è di potenziare il ricorso a «canali di segnalazione efficaci, riservati e sicuri» per incrementare «l'indagine, [l]'accertamento e [i]l perseguimento dei casi di violazione delle norme dell'Unione, rafforzando in tal modo i principi di

misure di protezione si estendono poi anche ai c.d. facilitatori (ossia coloro che prestano assistenza al lavoratore nel processo di segnalazione), ai colleghi e persino ai parenti dei whistleblowers [...]. Dal punto di vista soggettivo, dunque, la direttiva prevede una tutela molto estesa».

⁶² V. *supra*, nt. 52.

⁶³ Così già G. Forti, *Il crimine dei colletti bianchi come dislocazione dei confini normativi. “Doppio standard” e “doppio vincolo” nella decisione di delinquere o di blow the whistle*, in A. Alessandri (cur.), *Impresa e giustizia penale. Tra passato e futuro. Atti del Convegno (Milano, 14-15 marzo 2008)*, Milano, 2009, 173.

trasparenza e responsabilità su tale applicazione»⁶⁴. Se, dunque, si disciplina il mezzo (il *whistleblowing*) per conseguire un fine (il beneficio paretiano a livello *societal* derivante da un complessivo maggiore contrasto agli illeciti) è perché lo *status quo* si era rivelato insufficiente a tale scopo. Tuttavia, la ragione addotta dal legislatore europeo come fondante la necessità di intervento normativo è stata – come sovente accade per i provvedimenti eurounitari – l'assenza di uniformità e armonizzazione tra gli Stati membri. Eppure, la mera protezione *ex ante* – mediante l'imposizione della predisposizione canali di segnalazione efficaci, riservati e sicuri – unita al generale rimedio *ex post* – del risarcimento del danno subito dal *whistleblower* in caso di ritorsioni – potrebbero rivelarsi insufficienti per incentivare i soggetti a “soffiare nel fischietto” (specialmente in contesti lavorativi privati, dove il rischio di rappresaglie, isolamento professionale e danni reputazionali è particolarmente elevato) e, quindi, per conseguire l'obiettivo di accrescere il fenomeno del *whistleblowing*. Invece, l'assenza di meccanismi di *reward* riflette una scelta normativa che privilegia un approccio etico-morale, basato sull'idea che i *whistleblower* agiscano principalmente per senso del dovere e integrità personale, ignorando però le motivazioni economiche e personali che spesso influenzano la decisione di segnalare (soprattutto in contesti in cui i rischi per il segnalante superano i benefici percepiti).

Al contrario, in altri ordinamenti, i meccanismi di *reward* hanno dimostrato la loro efficacia sotto vari punti di vista, ad es. al fine sia di aumentare il numero di segnalazioni sia di migliorare la qualità delle informazioni fornite dai segnalanti. Per un verso, invero, un sistema di incentivi economici non solo stimola i lavoratori a denunciare comportamenti illeciti, ma funge anche da deterrente per le organizzazioni, inducendole a migliorare i propri sistemi di controllo interno. Per altro verso, l'introduzione di sistemi premiali incentiva i *whistleblower* a fornire prove più dettagliate e precise, riducendo così il rischio di segnalazioni infondate o abusive, contribuendo altresì a migliorare l'efficienza delle indagini, fornendo alle autorità elementi utili per individuare e contrastare gli illeciti in modo più tempestivo. Senza contare che esistono rilevazioni empiriche che hanno evidenziato che le imprese soggette a segnalazioni premiate con incentivi economici tendono a ridurre significativamente le frodi finanziarie e fiscali nei due anni successivi alla denuncia⁶⁵: questo effetto

⁶⁴ Cfr. Considerando nn. 1-5 della Direttiva *Whistleblowing*.

⁶⁵ Oltre alle rilevazioni afferenti ai sistemi di *common law* circa i benefici recati dall'introduzione di strumenti di *reward*, riportati da L. Morgia, *op. cit.*, 12 ss., si v.: OECD, *Committing to Effective Whistleblower Protection*, 2016 reperibile al sito www.oecd.org/en/publications/committing-to-effective-whistleblower-protection_9789264252639-en.html#dove, da cui emerge una chiara correlazione tra incentivi economici e incremento delle segnalazioni; *SEC Annual Report to Congress: Whistleblower Program 2023*, disponibile al: www.sec.gov/whistleblower/reports, da cui emerge che i premi erogati ai whistleblowers ammontano a circa 600 milioni di dollari in un solo anno, con una crescita costante delle segnalazioni; *IRS Whistleblower Office Annual Report (2022–2023)*, consultabile al sito: www.irs.gov/compliance/whistleblower-office, che riporta circa 6,6 miliardi di dollari recuperati grazie alle segnalazioni incentivate a

preventivo, oltre a rafforzare la cultura della legalità, contribuisce a creare un ambiente aziendale più trasparente e responsabile⁶⁶.

L'assenza di meccanismi analoghi negli ordinamenti di *civil law* finisce per privare il sistema di un'importante leva per promuovere la cultura del *whistleblowing*, specialmente nel settore privato. Nel contesto privato, infatti, il *whistleblower* è esposto a una serie di rischi unici, come la perdita del lavoro, l'isolamento professionale e la difficoltà di reinserimento nel mercato del lavoro. Questi rischi non sono completamente mitigati dalle garanzie previste dalla normativa europea, che si limita a vietare le ritorsioni e a prevedere meccanismi di reintegro o risarcimento. I meccanismi di *reward*, al contrario, potrebbero rappresentare un efficace contrappeso, offrendo un incentivo tangibile che compensi i costi e i rischi associati alla segnalazione⁶⁷.

A tale ultimo proposito, peraltro, dal punto di vista giuridico, potrebbe porsi il tema della qualificazione di detti strumenti. Al riguardo, mentre non pare persuasiva la tesi che individua una tal quale correlazione (o addirittura un "nesso di sinallagmaticità", peraltro preventiva e a mo' di compensazione) rispetto ai danni – successivi e, in principio, del tutto eventuali – subiti dal segnalante in caso di future ritorsioni⁶⁸, dovrebbe prospettarsi la natura di

partire dal 2007; *CFTC Whistleblower Program Annual Report* (2023), disponibile al sito: www.whistleblower.gov/news/reports, che attesta premi complessivi pari a circa 330 milioni di dollari e recuperi superiori a 3 miliardi.

⁶⁶ L'evidenza empirica tende a suggerire che tali risultati non sono replicati in assenza di incentivi economici, poiché i meccanismi basati unicamente sulla protezione contro le ritorsioni non affrontano adeguatamente le motivazioni personali e professionali che spingono i segnalanti a denunciare.

⁶⁷ Per un quadro delle ragioni contrarie all'introduzione di sistemi di ricompensa monetaria nel *whistleblowing*, si vedano, tra gli altri, l' *Impact Assessment* della Commissione Europea che accompagna la proposta della *Direttiva Whistleblowing*, disponibile in eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=SWD:2018:0116:FIN, ove si richiamano i rischi di segnalazioni opportunistiche, congestione dei canali esterni e tensione con i principi del *civil law*; S. Fiorin, *Reporting Peers' Wrongdoing: Evidence on the Effect of Incentives on Morally Controversial Behavior* (2022), reperibile in repec.unibocconi.it/igier/igi/wp/2023/692.pdf, secondo cui incentivi monetari possono ridurre la propensione a segnalare per avversione morale e *crowding out* della motivazione intrinseca; d'altro canto si v. altresì Schmolke U. & Utikal V., *Whistleblowing: incentives and situational determinants*, in 95(5) *J. Bus. Econ.* 725 (2025), ove si da conto, oltre che degli effetti positivi dei *reward*, altresì dell'efficacia di sanzioni per l'omessa segnalazione.

⁶⁸ V. L. Morgia, *op. cit.*, 12, che, sia pur nel condivisibile intento di perorare l'introduzione di meccanismi di *reward*, parla di "«indennizzo» per la potenziale perdita di capacità reddituale e per i danni alla salute psico-fisica che possono derivare dall'effettuazione della segnalazione". La qualificazione del *reward* in termini indennitari risulta tuttavia problematica: l'indennizzo, infatti, assolve una funzione tipicamente riparatoria ed è strutturalmente ancorato alla verifica di un danno, mirando a rimettere il segnalante nella situazione che avrebbe avuto in assenza della ritorsione. I meccanismi premiali propri dei sistemi di *common law* rispondono invece a una logica diversa, operando *ex ante* come strumenti volti a modificare la struttura degli incentivi che presidiano la decisione di segnalare, remunerando il valore pubblico dell'informazione e non il pregiudizio eventualmente subito dal whistleblower. La distinzione tra le due categorie – una orientata alla compensazione del danno, l'altra alla promozione della collaborazione informativa – appare decisiva per evitare equivoci concettuali e per comprendere le differenti opzioni normative: come osservato nel presente contributo, negli ordinamenti

incentivo dei meccanismi *de quibus*, specie laddove il *whistleblower* riceva una percentuale delle somme recuperate – auspicabilmente nell’ambito di un quadro normativo specifico e ben definito che includa criteri chiari per l’assegnazione degli incentivi, procedure rigorose per la verifica delle segnalazioni e garanzie contro possibili abusi –, il cui (solo) *quantum* venga calcolato *ex post*, in base alla qualità delle informazioni fornite e al loro contributo effettivo nel recupero delle risorse.

Infine, è bene precisare che i *reward* non sarebbero sostitutivi, ma al più integrativi, delle garanzie già previste dalla normativa di *civil law*: l’introduzione di incentivi economici sarebbe un complemento rispetto alle tutele contro le ritorsioni, così contribuendo a creare un sistema più completo e bilanciato, rafforzando la protezione del *whistleblower* senza compromettere i principi fondamentali del diritto del lavoro e della *privacy*⁶⁹.

Mario Manna
Università LUISS Guido Carli
mmanna@luiss.it

Federico Raffaele
Università Internaz. Uninettuno
Federico.Raffaele@unier.it

di *civil law* la tutela del segnalante resta prevalentemente ancorata alla logica del ristoro, mentre nei sistemi di *common law* la funzione incentivante assume un ruolo centrale nell’obiettivo di accrescere il numero e la qualità delle segnalazioni.

⁶⁹ Un aspetto che non può essere omissso, sia pur nell’economia del presente contributo, in quanto rilevante, ai fini che qui interessano, in termini di approccio regolatorio al tema del *whistleblowing*, è il *private enforcement* “di secondo grado” che il legislatore di *civil law* costruisce sul versante privato: infatti, l’indicazione di *policy* che emerge è che il quest’ultimo finisca per “scaricare” sulle imprese la responsabilità di apprestare un complesso sistema di protezione del segnalante, confidando nell’incentivo per queste ultime derivante dalla protezione contro possibili rischi reputazionali conseguenti all’accertamento di eventuali illeciti compiuti nel loro interno. In questa prospettiva, non può che raccomandarsi una mitigazione di tale “privatizzazione dell’onere regolamentare”, da conseguirsi, se non altro, (a) assicurando un adeguato coordinamento della disciplina con i presidi di prevenzione e contrasto dell’illegalità già esistenti all’interno degli enti e che discendono sia dal contesto normativo sia dalle prassi maturate dalle imprese in sede di prima applicazione delle disposizioni esistenti, e (b) preservando l’autonomia organizzativa degli enti nella scelta dei modelli maggiormente conformi alle proprie dimensioni, natura e caratteristiche, rappresentando il *whistleblowing* un ulteriore tassello del principio generale degli assetti organizzativi adeguati di cui ciascuna impresa deve dotarsi.