

# 2024 WHISTLEBLOWING



TRANSPARENCY  
INTERNATIONAL  
ITALIA

Associazione contro la corruzione

Transparency International Italia è il capitolo nazionale di Transparency International, l'organizzazione non governativa, no profit, leader nel mondo per le sue attività di promozione della trasparenza e di prevenzione e contrasto alla corruzione.

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

Report Whistleblowing 2024

Il contenuto di questa pubblicazione rappresenta solo le opinioni degli autori ed è di loro esclusiva responsabilità.

Testi di:

Giorgio Frascini

Alessia Rizzo

Editor grafico:

Daniela Casula

*ultimo aggiornamento: 23.06.2025*



**Il nostro primo  
impegno è quello di  
essere una guida  
affidabile per tutta  
coloro che segnalano  
illeciti nell'interesse  
pubblico.**



# EXECUTIVE SUMMARY

Il 2024 è stato un anno di crescita per il whistleblowing in Italia. Dopo un periodo di importanti cambiamenti, l'asestamento normativo e regolamentare non ha rallentato i processi di allineamento delle tante organizzazioni, pubbliche e private, impegnate a migliorare le proprie procedure interne di segnalazione di illeciti.

Transparency International Italia ha rafforzato il suo impegno in formazione e comunicazione, affinché il whistleblowing sia percepito sempre più come uno strumento in grado di garantire giustizia ed equità ma anche come un motore di cambiamento, capace di portare benefici organizzativi ed economici agli enti che lo implementano e alla società nel suo complesso.

In particolare, ciò che più ci preme sul tema è la protezione dei segnalanti, cioè di chiunque si trovi nella condizione di segnalare potenziali illeciti sul luogo di lavoro. Sono loro coloro che, più di tutti, subiscono le conseguenze di un'azione civica che non è ancora riconosciuta come dovrebbe. I whistleblower svolgono un ruolo essenziale nella tutela dell'integrità ed è fondamentale affermare e sostenere il principio secondo cui chi segnala illeciti deve essere incoraggiato e poi, eventualmente, protetto e non punito.

Per questo una delle attività più importanti dall'Associazione è il servizio di supporto gratuito ai segnalanti, attivo dal 2014 e aperto a tutta la cittadinanza. I numeri annuali delle segnalazioni ALAC sono in leggero aumento e ognuna di loro è una testimonianza di impegno civico che deve essere adeguatamente supportata. Nei prossimi mesi, insieme alle organizzazioni che si occupano di whistleblowing, apriremo un nuovo spazio di comunità, per offrire ai potenziali whistleblower la migliore assistenza possibile.

Negli ultimi anni, sulla spinta della nuova legge di trasposizione della normativa europea, un'attenzione particolare è stata rivolta alle organizzazioni che hanno l'obbligo di implementare procedure interne efficaci e strutturate, per garantire riservatezza e tutela ai segnalanti. Si tratta di enti, pubblici e privati, che nei prossimi anni saranno i principali propulsori di un sistema efficiente di whistleblowing.

Anche per questo, con il progetto WhistleblowingIT abbiamo potenziato l'affiancamento agli enti, alcuni dei quali si sono trovati, per la prima volta, a far fronte ad un sistema di whistleblowing da progettare e implementare, o da aggiornare ed efficientare. Per supportarli abbiamo realizzato numerose formazioni e webinar, guide all'uso e toolkit. Strumenti di supporto accessibili e su misura, con i quali i soggetti gestori e i dipendenti degli enti hanno potuto approfondire il lato normativo e il lato tecnico di un sistema interno di whistleblowing.

Come negli scorsi anni, le attività di ricerca hanno coperto lo stato e l'applicazione del whistleblowing a livello nazionale e internazionale. Per il report 2024 abbiamo lavorato a due monitoraggi specifici: quello sull'implementazione dei canali digitali e gli obblighi di comunicazione per le principali istituzioni pubbliche e quello sulle procedure di whistleblowing delle maggiori aziende italiane. Senza dimenticare l'aggiornamento del database di sentenze giurisprudenziali e i provvedimenti dell'Autorità Nazionale Anticorruzione, che ci permettono di osservare in corso d'opera alcune delle evoluzioni dell'applicazione del whistleblowing.

Per il futuro i margini di sviluppo e ricerca sono ampi ma il nostro primo impegno è quello di essere una guida affidabile per tutta coloro che segnalano illeciti nell'interesse pubblico.



# — — — — indice

**ALAC - ALLERTA ANTICORRUZIONE**

**WHISTLEBLOWING E**

**MONITORAGGIO ENTI PUBBLICI**

**PROCEDURE DI WHISTLEBLOWING**

**RASSEGNA GIURISPRUDENZIALE**





**ALLERTA**

**ANTICORRUZIONE**

ALAC - *Allerta anticorruzione* è il servizio di assistenza per coloro che sono testimoni o vittime di casi di corruzione o altri illeciti contro l'interesse pubblico (*whistleblower*).

Negli anni si è assistito ad un leggero aumento delle segnalazioni ricevute tramite la piattaforma ALAC e questo ha reso interessante un'analisi dei risvolti applicativi derivanti dalla trasposizione della Direttiva Europea n.1937/2019 nell'ordinamento giuridico italiano e una rassegna giurisprudenziale, di merito e di legittimità, in materia di whistleblowing.

In primo luogo è importante sottolineare il ruolo assunto dagli enti del Terzo Settore nel contesto normativo italiano. I quali, in conformità all'art. 18 del Decreto Legislativo n.24/2023, ricoprono una funzione importante in ordine alla fruibilità di misure di sostegno per il segnalante. Il loro ruolo è quello di accompagnare il *whistleblower* nella procedura di segnalazione e offrirgli assistenza e consulenza a titolo gratuito. Dal 2014, in maniera non istituzionalizzata, il servizio ALAC offre questa attività di supporto ai segnalanti.

In conformità all'art. 18 del Decreto Legislativo n.24/2023, la Convenzione proposta dall'Autorità Nazionale Anticorruzione agli Enti del Terzo Settore enuncia lo scopo e l'attività di collaborazione tra le parti (artt. 1 e 2, "Obiettivo" e "Aree di cooperazione"). L'assistenza da parte dell'ente del Terzo Settore può intervenire già prima della segnalazione, quale attività di consulenza preventiva o, in alternativa, in una fase successiva, che si individua a seguito dell'adozione da parte di un ente, pubblico o privato, di misure discriminatorie o ritorsive conseguenti alla segnalazione.



## CONVENZIONE

### A.N.AC. – TRANSPARENCY INTERNATIONAL ITALIA

Nel 2024 l'Autorità Nazionale Anticorruzione e Transparency International Italia hanno stipulato una convenzione nell'ambito di cooperazione che l'Autorità ha delineato con le organizzazioni della società civile. Gli Enti del Terzo Settore, iscritti all'apposito registro dell'A.N.AC., offrono misure di supporto e attività di assistenza a titolo gratuito per i segnalanti, sulla base delle disposizioni specifiche della legge nazionale di trasposizione della Direttiva sul Whistleblowing.

Nell'ambito della convenzione l'A.N.AC. ha avviato la realizzazione di una cabina di regia, con la finalità di implementare le competenze di ciascun ETS attraverso l'erogazione di un percorso di formazione sulle singole tematiche connesse all'istituto del whistleblowing.

Il carattere trasversale degli incontri ha permesso di approfondire lo svolgimento delle attività da parte del personale dell'Ufficio Whistleblowing – ufficio preposto per la ricezione delle segnalazioni esterne – il quale ha consentito di apprendere da vicino le modalità operative per la gestione di una segnalazione. Altri incontri hanno esplorato l'analisi normativa e le migliori pratiche di implementazione della legge.

In collaborazione con l'Autorità Garante per la Protezione dei Dati Personali, si è svolto un incontro sulle principali tematiche del GDPR – con particolare riferimento alla conservazione e gestione di una segnalazione e orientato al *principio di minimizzazione dei dati*. Un incontro con i docenti della Scuola Nazionale dell'Amministrazione insieme a professionisti di ambito umanistico ha offerto una formazione sulle attività di supporto anche a livello psicologico.

L'Autorità Nazionale Anticorruzione collabora con Transparency International Italia anche a supporto di alcune proposte progettuali comunitarie. Una di queste, approvata dalla Commissione Europea, prenderà avvio nell'estate del 2025.

Il progetto SAFE4WHISTLEBLOWER nasce dall'idea di Transparency International Italia di rafforzare il coordinamento degli Enti del Terzo Settore che supportano i segnalanti con la creazione di una comunità di pratica indipendente. La collaborazione, esterna dell'Autorità Nazionale Anticorruzione sarà preziosa nel guidare i bisogni che le organizzazioni dovranno affrontare.



# CHI — SEGNALA?

Il numero di segnalazioni prevenute tramite la piattaforma ALAC (e via e-mail) nell'anno 2024 è pari a 24, in aumento rispetto a quelle pervenute nel 2023 (15 segnalazioni).

L'aumento delle segnalazioni si spiega con il ruolo di rilievo assunto dalla società civile con l'accREDITAMENTO al registro degli Enti del Terzo Settore istituito presso l'Autorità Nazionale Anticorruzione.



# MAPPA DELLE SEGNALAZIONI



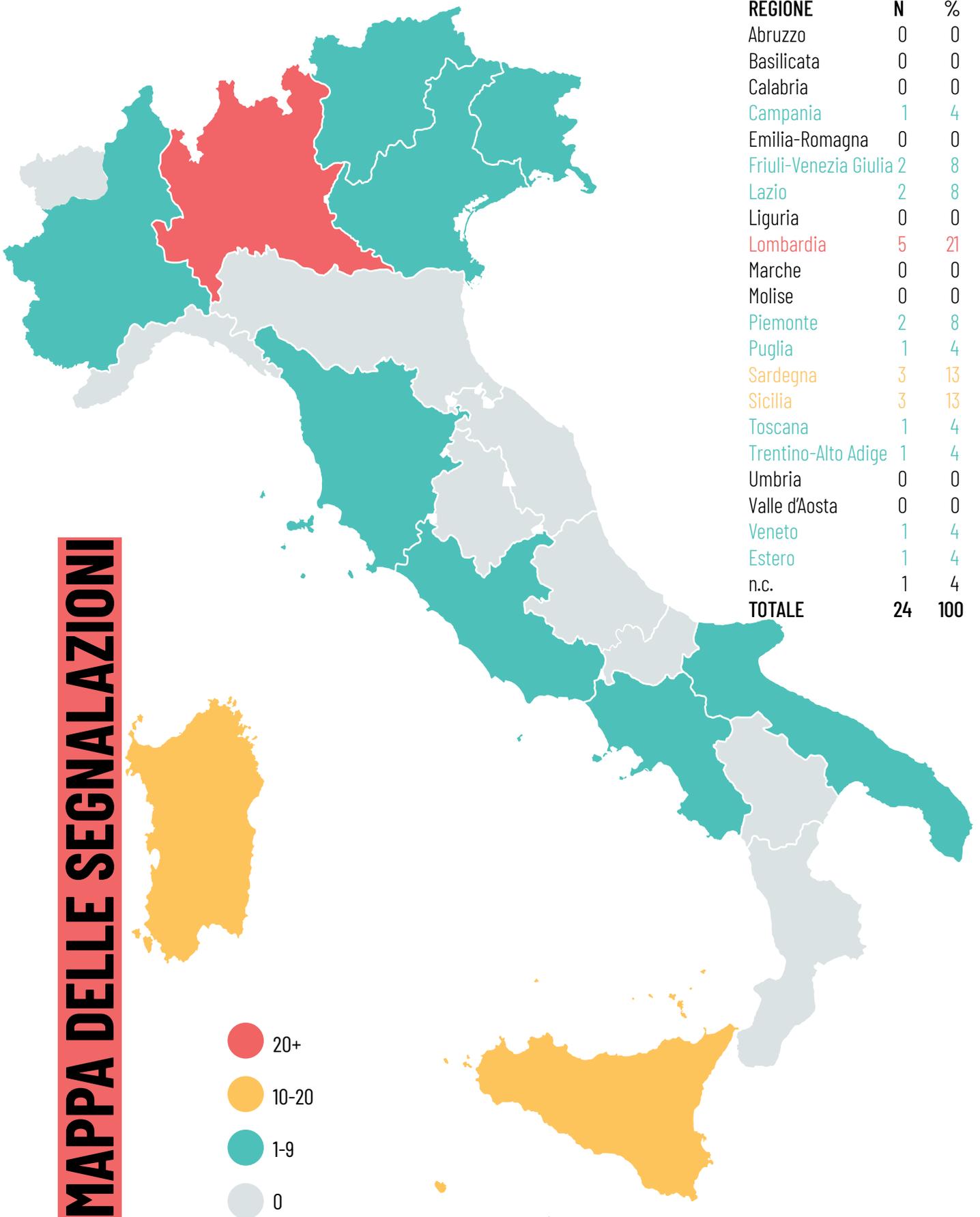
Anche per il 2024, la regione nella quale si è riscontrato il maggior numero di segnalazioni è la Lombardia (21%), in linea con i dati raccolti nel 2023 (20%) e nel 2022 (41%). A seguire troviamo la Sardegna e la Sicilia (13%) e Friuli-Venezia Giulia, Lazio e Piemonte (8%).

Si registra, inoltre, un andamento costante per le segnalazioni provenienti da Stati Esteri (4%) – (12% nel 2023).

Nel 2024 sono Cagliari e Palermo (13%) le province con il maggior numero di segnalazioni, seguite da Bergamo e Torino (8%). Nel 2023 la provincia con il maggior numero di segnalazioni era stata Milano (13%) – quest'anno le segnalazioni della provincia lombarda sono calate al 4%.



# MAPPA DELLE SEGNALAZIONI



# ETÀ



Su un campione statistico di 24 segnalazioni, oltre la metà dei segnalanti (54%) non ha rivelato la propria età, si tratta di un dato conforme all'andamento registrato nel 2023 (47%).

Nel 2024 si registra una tendenza in crescita per le segnalazioni provenienti da persone tra i 25 ed i 39 anni (17%) e tra i 40 ed i 54 anni (17%).

Se nel 2023 la gran parte delle segnalazioni provenivano da persone oltre i 55 anni di età (33%), nel 2024 sono il 13%.



## VITTIMA O TESTIMONE?

**VITTIMA - 58%**  
TESTIMONE - 42%

I whistleblower, in base ai fatti oggetto della loro segnalazione, vengono qualificati in vittime o testimoni. Nel 2024 la percentuale delle vittime (58%) eccede lievemente la percentuale dei testimoni (42%), riconfermando i dati raccolti nel 2023.

Una promozione efficace della cultura e delle buone pratiche sul whistleblowing nei contesti lavorativi porta le persone a rivolgersi da principio alle associazioni di categoria ed alle autorità competenti.

Si assiste, infatti, ad una stretta correlazione tra l'attività di segnalazione e l'attività di assistenza e di supporto offerta dagli Enti del Terzo Settore e questo consente di prevenire ostilità all'interno delle realtà professionali.



**WHISTLEBLOWER 0**

**NON WHISTLEBLOWER?**

**WHISTLEBLOWER - 46%**  
**NON WHISTLEBLOWER - 54%**

Nel 2023 abbiamo assistito ad un notevole incremento della percentuale di whistleblower (73%) e, di contro, ad un'inversione di tendenza della percentuale di non whistleblower (27%) rispetto all'anno precedente (68%).

Nel 2024 si registra nuovamente un incremento delle segnalazioni pervenute da soggetti non whistleblower (54%) ed un lieve decremento delle segnalazioni pervenute da soggetti whistleblower.



# CONFIDENZIALE/ANONIMO?

**CONFIDENZIALE- 83%**  
**ANONIMO- 17%**

I whistleblower percepiscono l'affidabilità e l'empatia del ricevente che li induce a svelare le proprie generalità, l'impiego e l'incarico ricoperto, determinando un rapporto di estrema confidenzialità.

Conoscere i dati personali del segnalante consente di identificare a fini statistici i segnalanti confidenziali dai segnalanti anonimi.

Si considerano confidenziali coloro che svelano la propria identità nella fase iniziale della segnalazione - attraverso la compilazione del modulo online sulla piattaforma informatica crittografata ALAC- Allerta anticorruzione - ovvero coloro che decidono di svelarla in una fase successiva quale il confronto diretto con il ricevente.

Al segnalante confidenziale si contrappone il segnalante anonimo che, invece, mantiene l'anonimato per tutta la procedura di segnalazione.

L'identità del segnalante non raffigura un elemento indispensabile nella gestione della segnalazione in quanto il ricevente è tenuto a trattare la segnalazione e la contestazione contenuta in essa, in modo a sé stante rispetto alle generalità dell'individuo.

Il segnalante confidenziale o anonimo rimane una priorità per il ricevente.





<b>MALADMINISTRATION</b>	<b>- 25%</b>
CONCORSI PUBBLICI	- 17%
ECONOMIA	- 17%
BANDI DI GARA E APPALTI	- 8%
CONCESSIONE LICENZE E PERMESSI	- 8%
ELEZIONI POLITICHE	- 8%
ALTRO	- 17%

Nel 2024 la maladministration si conferma l'area con più segnalazioni (25%). A seguire l'ambito economico e quello dei concorsi pubblici (17%), l'ambito dei bandi di gara e appalti, concessione licenze e permessi e - *new entry!* - le elezioni politiche (8%).

Un'approfondita analisi delle segnalazioni giunte attraverso il portale informatico ALAC - Allerta anticorruzione consente, a discrezione del ricevente, di identificare la rilevanza che la segnalazione assume nello scenario della società civile. Tale ripartizione attiene ad una rilevanza locale, provinciale/regionale e, da ultimo, nazionale.



**RILEVANZA LOCALE - 71 %**  
RILEVANZA REGIONALE/PROVINCIALE - 25%  
RILEVANZA NAZIONALE - 4%

Nel 2024 i fatti segnalati si confermano di rilevanza locale (71%), seguiti da una rilevanza provinciale e regionale (25%) e, infine, una rilevanza nazionale (4%).

I dati raccolti appaiono in linea con i dati del 2023 e del 2022 e mettono in luce un maggior impatto nelle realtà lavorative di piccole dimensioni.

Il whistleblowing viene solitamente considerato per i meri casi di cronaca giudiziaria di rilevanza nazionale, ma trova spesso applicazione anche in contesti di dimensioni più ridotte, prive di risonanza e di monitoraggio a livello mediatico.

Per questo motivo, i dati riportati evidenziano una maggiore incidenza delle procedure di segnalazione che dispongono nelle piccole realtà - abitative e imprenditoriali. In questi casi si assiste ad un panorama di segnalazioni volte a denunciare irregolarità o illeciti prossimi alla persona del whistleblower.



# ENTE COINVOLTO

**ENTE PUBBLICO - 58%**  
**ENTE PRIVATO - 38%**  
**N.C. - 4%**

Nei dati raccolti nel 2024 il maggior numero di segnalazioni riguardano gli enti pubblici (58%), riconfermando l'andamento registrato nell'anno precedente. Fanno seguito le segnalazioni riguardanti gli enti privati (38%).

Non si registrano, invece, segnalazioni inerenti alle organizzazioni non profit, le quali lo scorso anno si sono attestate al 13%.

La diffusione di una cultura civica improntata alla segnalazione di illeciti contribuisce all'emersione di contesti lavorativi malsani che, spesso, celano fenomeni corruttivi, specie nell'ambito delle Pubbliche Amministrazioni. Ciò, dunque, mette in evidenza il consistente numero di segnalazioni degli enti pubblici che, in tempi ragionevoli e in conformità alle prescrizioni normative sovranazionali e nazionali, si sono adeguati alla predisposizione di canali interni di segnalazione.



**AMMINISTRAZIONE PUBBLICA E LOCALE - 71%**  
**BANCA E FINANZA - 8%**  
**RECLUTAMENTO - 4%**  
**ALTRO - 17%**

Il maggior numero di segnalazioni ricevute si riferisce al settore dell'amministrazione pubblica e locale (71%), settore che detiene un andamento costante negli anni.

Si assiste, tuttavia, ad un aumento per il settore banca e finanza (8%) e per il settore del reclutamento (4%), mentre, si registra una netta diminuzione per i settori dell'istruzione, polizia e forze dell'ordine e salute (0%) che non hanno registrato alcuna segnalazione.

Nel settore altro (17%), infine, sono confluite tutte le segnalazioni non pertinenti e non afferenti ad alcun campione statistico preso in considerazione in tale ambito d'indagine.



# DISPONIBILITÀ A RENDERE PUBBLICA

# LA SEGNALAZIONE

“Solo in anonimo” rappresenta una delle possibili risposte alla domanda compilabile nel modulo online di ALAC - Allerta anticorruzione inerente alla possibilità di rendere pubblica la segnalazione in virtù dell'identità anonima del segnalante.

La scelta o meno dell'anonimato è di significativa importanza per il ricevente, in quanto consente di comprendere se il segnalante intenda o meno esporsi personalmente. Di conseguenza, questo permette al ricevente di calibrare il proprio supporto alle richieste ed alle aspettative del segnalante.

**NO - 33%**

**SI - 4%**

**SOLO SE IN ANONIMO - 63%**

Più della metà delle segnalazioni ricevute nell'anno 2024 (63%) manifestano la disponibilità a rendere pubblica la segnalazione, purché garantita la forma dell'anonimato.

Si registra un netto numero di segnalazioni che non acconsentono categoricamente alla pubblicazione (33%) e, solo un numero esiguo di segnalazioni, invece, acconsentono alla sua pubblicazione in assenza di anonimato (4%).



<b>MANCANZA DI TRASPARENZA</b>	<b>- 21%</b>
<b>REATI ECONOMICI</b>	<b>- 17%</b>
<b>SELEZIONE DEL BENEFICIARIO</b>	<b>- 13%</b>
ABUSO DI POSIZIONE DOMINANTE	- 8%
CONFLITTO DI INTERESSI	- 8%
REATI CONTRO LA PA	- 8%
INCONFERIBILITÀ/INELEGGIBILITÀ DELLE CARICHE	- 4%
ALTRO	- 21%

## TIPOLOGIA DI ILLECITO

La tipologia di illecito più ricorrente nel 2024 si osserva nella mancanza di trasparenza (21%), seguito da illeciti di natura economica (17%) e da irregolarità inerenti alla selezione del beneficiario (13%).

Si registra, invero, un'inversione di tendenza sulle tipologie di illecito segnalate, posto che, l'abuso di posizione e dei fondi pubblici che, sino all'anno precedente, deteneva il primato, nell'annualità corrente dispone di un numero ridotto di segnalazioni (8%), così come gli illeciti aventi ad oggetto favoritismo, clientelismo e nepotismo che non dispongono di alcuna segnalazione (0%).

Ulteriore tipologia di illecito emergente risulta essere l'inconferibilità ovvero ineleggibilità delle cariche politiche (4%).



**CORRUZIONE**

**E NON CORRUZIONE**



La classificazione delle segnalazioni in collegate o non collegate alla corruzione induce a tracciare i limiti del fenomeno corruttivo e, conseguentemente, fornire una nozione di corruzione.

La definizione di corruzione proposta da Transparency International esula dalla qualifica soggettiva<sup>1</sup> e fa riferimento a coloro che dispongono di poteri decisionali attraverso i quali pongono in essere condotte a vantaggio di un interesse privato ed a discapito di un interesse pubblico.

<sup>1</sup> un pubblico ufficiale o un incaricato di pubblico servizio così come indicato nella normativa italiana

**CORRUZIONE- 63%**  
**NON CORRUZIONE - 38%**

Il maggior numero di segnalazioni pervenute nel 2024 (63%) risultano collegate alla corruzione, riconfermando l'andamento positivo registrato nelle annualità precedenti.

Residua una percentuale minore di segnalazioni non collegate alla corruzione (38%), segnalazioni che comunque sono state prese in carico e trattate dal gestore delle segnalazioni, orientando il segnalante nella via più percorribile nella tutela del diritto presumibilmente violato.



# ASPETTATIVE DEL SEGNALANTE

L'attività posta in essere dal ricevente è costituita principalmente da attività di consulenza che accompagna il segnalante nella procedura di segnalazione. Il ricevente illustra i possibili risvolti della segnalazione e, successivamente, assiste il segnalante nella eventuale stesura della segnalazione, con il ricorso al canale interno o, in alternativa, al canale esterno di segnalazione.

Nei casi in stato avanzato, invece, il ricevente offre un'attività di supporto che attiene prettamente ad una fase successiva rispetto alla segnalazione, rendendosi collaborativo al fine di individuare le buone pratiche nella gestione del seguito della segnalazione e salvaguardare il benessere psicofisico del segnalante nel contesto lavorativo di riferimento.

Transparency International Italia è un'organizzazione che si occupa di contrasto alla corruzione e, come tale, non dispone di poteri autonomi di denuncia e d'indagine. Per questo motivo, in alcuni casi, il ricevente indirizza e invita il segnalante a rivolgersi alle autorità preposte, al fine di tutelare al meglio il proprio diritto lesa.

A seguito della stipula della convenzione con l'Autorità Nazionale Anticorruzione nell'anno 2023, Transparency International Italia risulta accreditata nel registro degli Enti del Terzo Settore dell'A.N.AC. in qualità di organizzazione della società civile che offre consulenza gratuita ai potenziali segnalanti.

**ASSISTENZA - 75%**  
**INDAGINE - 17%**  
**DENUNCIA - 8%**

Le segnalazioni pervenute tramite il portale ALAC inducono il ricevente a comprendere la richiesta di supporto e l'aspettativa che nutre il whistleblower dalla segnalazione di illeciti.

Nell'anno 2024 il trend di aspettativa del segnalante risulta il medesimo di quello registrato nell'anno 2023, consistente in una mera attività di assistenza e consulenza (75%), seguito da attività d'indagine (17%) e, solo in casi residuali, in denuncia (8%).



# COME POSSIAMO — AIUTARE?

## *ALAC - Allerta Anticorruzione* accompagna chi assiste a un caso di corruzione.

Se da un lato si cerca di far emergere gli illeciti, dall'altro si cerca anche di dare una risposta pratica che possa essere utile al segnalante.

Come "migliorare" il procedimento di segnalazione?

- Aiutando il segnalante a circostanziare la propria segnalazione: una segnalazione generica o poco precisa non dà la possibilità di essere analizzata efficacemente. Inoltre, qualora questa fosse anonima e quindi non potesse essere oggetto di approfondimento con il segnalante, verrebbe probabilmente archiviata dagli enti di riferimento.
- Cercando di identificare il destinatario più appropriato per la segnalazione e, in caso questo sia un ente pubblico, affiancando il segnalante nell'invio della segnalazione (se possibile).
- In casi specifici, prendendo in carico la segnalazione e portandola avanti per conto del soggetto segnalante.

Il nostro ruolo ha quindi maggiore efficacia se il segnalante ci approccia **nelle prime fasi del procedimento di segnalazione**, quando ancora non si è esposto, mentre è più problematico assistere il segnalante in modo esaustivo se accede al nostro servizio dopo aver già segnalato e aver eventualmente subito atti di ritorsione.



- Non possiamo sostituirci alle istituzioni che decidono indipendentemente da quelle che possono essere le nostre indicazioni.
- Non abbiamo accesso o contatto diretto con tutti i soggetti, siano essi enti pubblici, privati, magistratura, i grandi media o altre organizzazioni di rilievo.
- Non forniamo rappresentanza legale ai segnalanti.
- Non possiamo fare indagini o investigazioni per verificare i fatti segnalati, al di là di una verifica documentale attraverso atti pubblici.
- Pur garantendo la massima confidenzialità, non possiamo garantire che il segnalante non verrà identificato a causa della sua segnalazione, anche qualora fosse anonima, nel momento in cui verranno fatte delle azioni. La nostra piattaforma, se correttamente utilizzata, garantisce l'anonimato tecnologico ma non pone il segnalante al riparo dalla possibile identificazione fatta dai soggetti segnalati. In ogni caso, non procederemo senza aver prima ricevuto il consenso del segnalante.

Non siamo purtroppo in grado di garantire la soluzione a tutti i problemi dei segnalanti.

Il nostro supporto alla segnalazione non può comportare l'automatica soddisfazione del segnalante nonché la presa in carico della segnalazione da parte dell'ente di riferimento.

Per ottenere protezione come *whistleblower* è cruciale la conoscenza dei canali a cui ci si può rivolgere per fare una segnalazione, che sono essenzialmente:

- Segnalazioni interne (es. RPCT)
- Segnalazioni esterne (A.N.AC., Procura della Repubblica, Corte dei conti)
- Divulgazioni pubbliche.

Soltanto segnalando tramite uno di questi canali, secondo determinate condizioni, è possibile essere tutelati come *whistleblower*. Occorre certo sottolineare che accanto a queste figure c'è *Transparency International Italia* che offre una piattaforma sicura, crittografata, a cui è possibile segnalare sospette irregolarità o illeciti ed è possibile poi essere seguiti, supportati e indirizzati verso i canali di segnalazione. Ciò sempre nella finalità di porre fine a irregolarità o illeciti segnalati.

Tra gli esempi di tutela venuta meno a causa di una scelta errata del canale, riportiamo quella di un segnalante di un ente pubblico. Il segnalante, anche causa di uno statuto interno poco chiaro che non identificava precisamente a chi ci si doveva rivolgere in caso di segnalazione, si è rivolto dapprima internamente al superiore gerarchico e poi alla Funzione pubblica.

Questi errori sono comprensibili nella misura in cui, se il segnalante non è a conoscenza di questi canali e delle relative tutele, è ammissibile che possa considerare il suo superiore o la Funzione pubblica come destinatari della sua segnalazione.

Tuttavia, la legge è chiara: se non ci si avvale dei canali di cui sopra non si può ottenere tutela.



## UN SEGNALANTE INFORMATO

L'orientamento ad avere un segnalante informato trova attuazione anche nel Decreto Legislativo n.24/2023.

Sono due gli articoli a porre l'accento sull'**informazione del segnalante**: l'art.5 con riguardo alle segnalazioni interne, l'art.9 con riguardo alle segnalazioni esterne.

Il segnalante, al momento di effettuare una segnalazione, **DEVE** essere informato sul canale e sulle procedure di segnalazione, interne ed esterne.

Le informazioni devono essere:

- chiare;
- facilmente accessibili per coloro che lavorano in quel luogo e per coloro che intrattengono rapporti con quell'ente;
- visibili su una apposita sezione.

Quanto alle segnalazioni ad A.N.AC., sul sito internet dell'Autorità Nazionale Anticorruzione verrà pubblicata una sezione dedicata, dove verranno riportate:

- le misure di protezione di cui al Capo III,;
- le istruzioni sull'uso del canale di segnalazione esterna e dei canali di segnalazione interna;
- il regime di riservatezza applicabile alla segnalazioni esterne;
- le modalità con cui A.N.AC. può richiedere delle integrazioni al segnalante;
- i termini di scadenza per il riscontro ad una segnalazione esterna;
- i propri contatti;
- l'elenco degli enti del terzo settore istituito presso A.N.AC. (*vedi art.18, pagina 8*).

Tra i benefici di un segnalante informato si riscontrano:

- maggiore consapevolezza a segnalare;
- maggiore conoscenza dell'istituto;
- segnalazioni più circostanziate e più centrate sul *whistleblowing*.

Informare il segnalante sulla legge sul *whistleblowing* aiuta il segnalante e anche chi, come noi, riceve le segnalazioni.



## IL CASO DI FRANCESCO ZAMBON

Il whistleblower Francesco Zambon è l'ex ricercatore dell'OMS che a inizio 2020 ha coordinato il gruppo che ha redatto il Rapporto sulla preparazione dell'Italia alle pandemie. Un documento incentrato sull'esame della gravità dell'impatto della pandemia COVID-19 sull'Italia e sulla sua esperienza come primo Paese europeo colpito. I risultati del report rivelavano gravi lacune nel piano pandemico del Ministero della Salute italiano, rimasto inalterato dal 2006 nonostante gli obblighi di revisione periodica. Il documento è stato ritirato poche ore dopo la sua pubblicazione.

Dopo il ritiro del Rapporto, Francesco Zambon ha subito pressioni da parte dell'alto funzionario dell'OMS coinvolto nella sua redazione, con l'intento di portarlo a modificarne le conclusioni. Francesco Zambon si è rifiutato di apportare le modifiche richieste e ha seguito la procedura di whistleblowing interna dell'OMS, segnalando i sospetti conflitti di interesse nella decisione di ritirare il report e le pressioni subite per modificarne le conclusioni. L'Organizzazione Mondiale della Sanità ha negato a Francesco Zambon il riconoscimento come Whistleblower e non gli ha fornito alcuna protezione.

Nel 2024, Transparency International Italia, Whistleblowing International Network, Government Accountability Project, Transparency International, GlobaLeaks e Whistleblower Aid ha avviato una storica iniziativa di collaborazione per presentare un parere amicus curiae al Tribunale amministrativo dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro (ILOAT) nel caso di Francesco Zambon. A febbraio 2025 - con la sentenza n.5000 - l'ILOAT ha respinto le richieste di Francesco Zambon.

**Insieme alle organizzazioni internazionali che si occupano di whistleblowing, da anni sosteniamo i diritti dei whistleblower e facciamo luce sulle lacune del quadro normativo delle Nazioni Unite in materia di whistleblowing. Confidiamo che gli organismi delle Nazioni Unite si impegnino per migliorare in modo significativo le loro regole e pratiche di whistleblowing.**

**leggi di più**  
**su [transparency.it/report-whistleblowing](https://transparency.it/report-whistleblowing)**



# WHISTLEBLOWINGIT

# DA WHISTLEBLOWINGPA A WHISTLEBLOWINGIT



WhistleblowingPA nasce nel 2018 per la volontà di Transparency International Italia e di Whistleblowing Solutions Impresa Sociale di offrire a tutte le Pubbliche Amministrazioni un software informatico gratuito per dialogare con i segnalanti, grazie a modalità che garantiscono sicurezza e anonimato.

Dal 2023 l'iniziativa è diventata WhistleblowingIT per andare incontro anche alle esigenze di società in controllo pubblico, di società private e di enti e organizzazioni che vogliono dotarsi di sistemi di segnalazioni di illeciti, grazie a nuove soluzioni standard e personalizzate.

Tutto ciò continuando a mantenere lo scopo sociale: mettere al servizio di tutte le pubbliche amministrazioni una piattaforma gratuita per dialogare con i segnalanti in sicurezza e anonimato.

Il progetto mette a disposizione delle piattaforme informatiche realizzate grazie al software GlobaLeaks, l'unica soluzione di whistleblowing digitale libera e open source.

Tutte le soluzioni proposte sono conformi alla legge sulla tutela dei segnalanti e il loro mantenimento e aggiornamento sono sempre garantiti e non richiedono interventi tecnici da parte di soggetti interni o esterni agli enti o alle organizzazioni.

WhistleblowingPA è un servizio qualificato ACN.



WhistleblowingIT è rivolto a tutte le organizzazioni che necessitano di ricevere un servizio digitale di whistleblowing completo e orientato alla promozione dell'istituto giuridico di segnalazione degli illeciti.

Dopo l'adozione della legge di trasposizione europea nel 2023, il 2024 è stato un anno di consolidamento e le adesioni alla piattaforma hanno mantenuto una crescita significativa per il settore pubblico e per il settore privato, nelle versioni gratuite e standard e in quelle ad alta personalizzazione.

Lo scopo di WhistleblowingIT è quello di promuovere canali per il whistleblowing conformi alla normativa e completi ma anche volti alla promozione e diffusione dell'istituto di segnalazione degli illeciti.



# CAMPIONE E METODOLOGIA DI RIFERIMENTO



L'analisi offre una panoramica sul numero dei soggetti aderenti alla piattaforma WhistleblowingIT: la tipologia di enti, le indicazioni geografiche e una selezione delle versioni di piattaforme adottate.

Il campione fa riferimento alle piattaforme registrate entro la fine del 2024 e di cui ci sia stata conferma dell'avvenuta corretta pubblicazione secondo il *Regolamento d'Uso Accettabile del progetto WhistleblowingIT*. Il numero dei soggetti aderenti è già cresciuto rispetto a quella data ed è in continuo aumento.

Come appendice del report WhistleblowingIT è possibile consultare un primo monitoraggio sull'applicazione della normativa whistleblowing in alcune categorie rappresentative di pubbliche amministrazioni.



# NUMERO DI SEGNALAZIONI



A fine 2024 il numero di enti aderenti a *WhistleblowingIT* è di **5730 enti**.

Questo numero comprende gli utilizzatori della piattaforma erogata in forma gratuita alle Pubbliche Amministrazioni, le organizzazioni che hanno adottato una soluzione a pagamento standardizzata per organizzazioni private o società in controllo pubblico e coloro che hanno scelto una soluzione personalizzata.

Il numero di nuovi aderenti è cresciuto in maniera consistente rispetto all'anno precedente quando le organizzazioni aderenti erano quasi 2.000 in meno. Questo incremento del 47,3% del numero di enti è abbastanza inaspettato, considerando che gli obblighi normativi da parte degli enti erano scattati a fine 2023 per le imprese medie ma molto prima per grandi imprese e pubbliche amministrazioni.



# ENTI REGISTRATI/ENTI PUBBLICATI



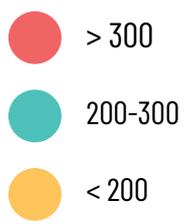
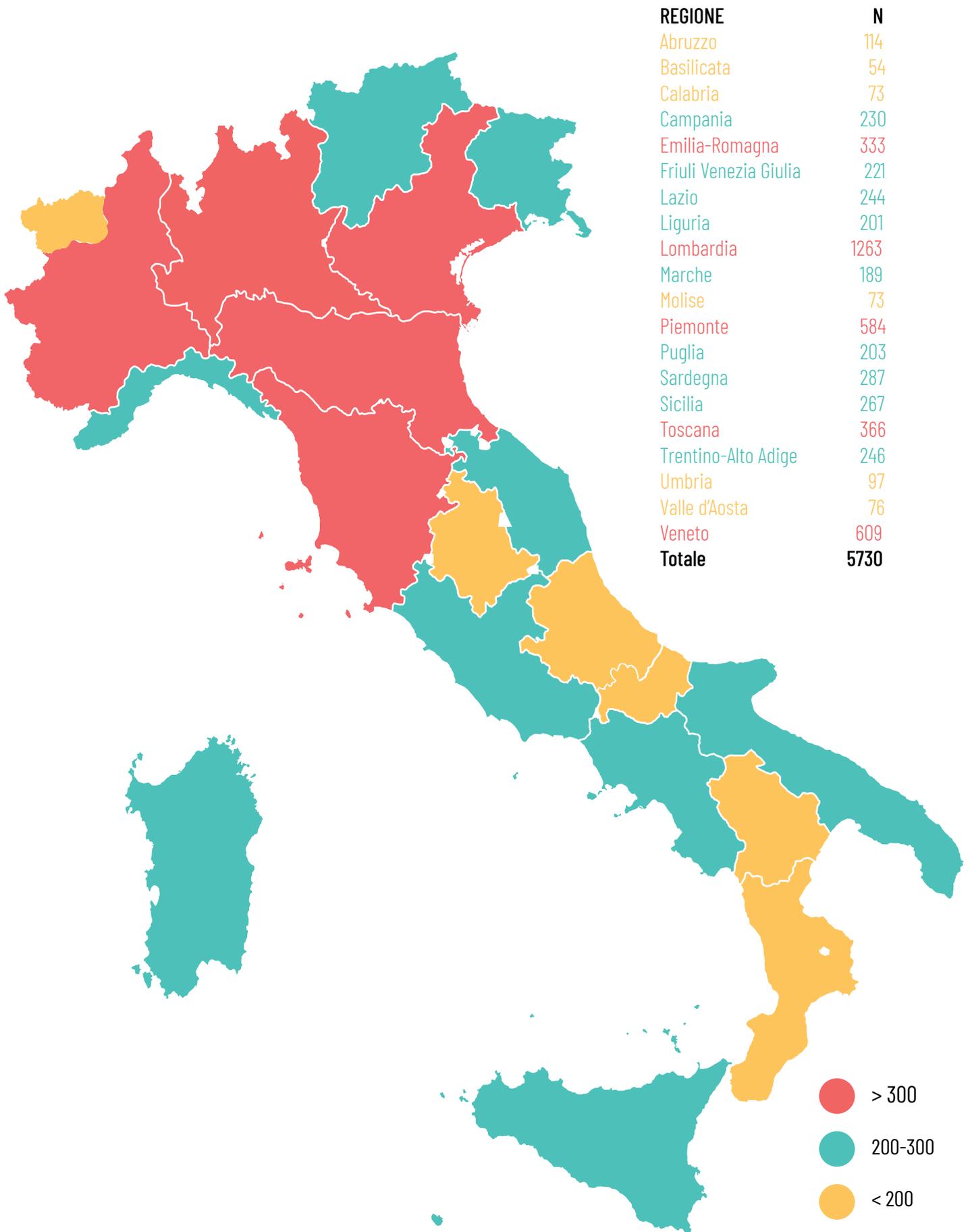
A giugno 2024, a fronte di 5.730 organizzazioni che hanno registrato una piattaforma, 297 non hanno ancora comunicato la pubblicazione.

Il conteggio è stato fatto considerando il dato attuale tra enti che hanno effettuato una registrazione alla piattaforma ed enti che non hanno completato l'attivazione della stessa, compreso l'obbligo di pubblicazione della stessa secondo il *Regolamento d'uso accettabile del progetto WhistleblowingIT*,

Meno del 5% delle organizzazioni che hanno registrato una piattaforma non hanno quindi ancora comunicato la sua pubblicazione ai responsabili di progetto. Questa mancata comunicazione non significa che le stesse non abbiano completato tutte le azioni per l'utilizzo della stessa ma che non ne abbiano ancora dato notizia.

Altri enti invece potrebbero essere in una fase di formalizzazione delle policy interne complementari all'utilizzo di un canale per il whistleblowing. In un progetto con numeri così elevati è normale prevedere un ritardo nel monitoraggio degli aderenti.





# DISTRIBUZIONE GEOGRAFICA



La Lombardia è la regione con il numero più alto di enti aderenti al progetto, seguita da Piemonte e Toscana. Sono però il Trentino-Alto Adige, la Valle d'Aosta e la Sicilia ad avere l'incremento percentuale maggiore rispetto all'anno precedente.

Tra le province sono Torino, Milano e Brescia quelle con il maggior numero di organizzazioni aderenti, mentre Bolzano, Asti e Frosinone sono quelle ad avere avuto un maggior aumento percentuale. La crescita numerica così consistente da parte della Provincia di Bolzano, con un numero più che quadruplicato, dipende dall'accordo fatto con il Consorzio dei Comuni della provincia, così da permettere agli stessi di avere una piattaforma informatica bilingue.

Per quanto riguarda il settore degli enti che aderiscono a WhistleblowingIT, abbiamo raffinato il campione rispetto agli anni precedenti, accorpando le diverse categorie e completando il campione degli aderenti. I Comuni sono gli enti più rappresentati, seguito da federazioni e ordini professionali e dalle società che gestiscono servizi di pubblico interesse.



# — QUALE VERSIONE DELLA PIATTAFORMA?

Il progetto *WhistleblowingIT* nasce per offrire alle pubbliche amministrazioni una piattaforma crittografata in formato gratuito.

Negli anni esigenze diverse da parte di alcune tipologie di enti hanno portato all'introduzione di due soluzioni standardizzate:

- per società di natura pubblica (*SCP*)
- per società del settore privato (*ORG*)

Con l'introduzione del Decreto Legislativo n.24/2023 - riguardante la protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell'Unione e recante disposizioni riguardanti la protezione delle persone che segnalano violazioni delle disposizioni normative nazionali - è stata introdotta una versione per soggetti intermediari. Inoltre, i soggetti aderenti hanno la possibilità di avere una soluzione completamente personalizzata (*CUSTOM*).



# — Monitoraggio sull'applicazione della normativa whistleblowing in alcune categorie di enti pubblici



# Obiettivi del monitoraggio

*I dati raccolti sono stati messi a disposizione dei singoli enti, nonché raggruppati in un file aperto e accessibile, consultabile sul sito di Transparency International Italia, con la finalità di mettere in luce le criticità e le buone pratiche rintracciate nelle procedure e nelle policy di whistleblowing degli enti pubblici monitorati*

**scarica il dataset  
su transparency.it**

Transparency International Italia e Whistleblowing Solutions, nell'ambito del progetto WhistleblowingIT, hanno avviato un'attività di ricerca finalizzata a valutare l'implementazione del whistleblowing per tutti gli enti pubblici nazionali.

L'attività, in particolare, si è basata sull'individuazione di diverse tipologie di enti - Autorità Amministrative Indipendenti, Città Metropolitane, Comuni capoluogo di provincia, Presidenza del Consiglio dei Ministri e Ministeri e Regioni e Province Autonome - per poi approfondire taluni quesiti inerenti ai canali di segnalazione.

Per ciascun ente pubblico si è valutata l'adozione di una pagina dedicata al whistleblowing e, in caso affermativo, l'indicazione dell'annesso indirizzo di pubblicazione, l'adozione e la pubblicazione di una piattaforma digitale, l'utilizzo del software GlobaLeaks del progetto WhistleblowingIT o di altri software presenti sul mercato e, infine, sono state raccolte alcune violazioni rispetto a disposizioni normative e buone pratiche.





## ENTI

**campione analizzato: 179**

Comuni capoluogo di provincia	112
Regioni e Province autonome	22
Presidenza Consiglio e Ministeri	16
Autorità Amministrative Indipendenti	15
Città metropolitane	14

L'attività di ricerca ha preso avvio dall'analisi dei siti istituzionali dei singoli enti pubblici, la cui consultazione ha permesso di valutare le informazioni di monitoraggio.

Il riscontro di possibili violazioni, dettate dalla non conformità alla normativa nazionale, ha determinato l'invio di una comunicazione al soggetto gestore (RPCT e Segretari Comunali) - come previsto nelle pubbliche amministrazioni - fornendo loro un termine entro cui provvedere alla correzione.

A seguito della comunicazione, alcuni enti hanno provveduto alla correzione delle violazioni riscontrate, conformando il proprio ente alla normativa di cui al D. Lgs. 24/2023.



## **D1** / L'ente ha una pagina dedicata al whistleblowing in cui sono anche pubblicati i canali di segnalazione?

**SI - 82%**  
**NO - 18%**

L'82% degli enti pubblici dispone di una pagina dedicata al whistleblowing, pagina nella quale sono anche pubblicati i canali di segnalazione. Solo il 18%, di contro, non dispone di una pagina dedicata al whistleblowing. Nel corso del monitoraggio, tra gli enti che non disponevano di una pagina dedicata, in 8 hanno aggiornato il proprio sito con una sezione dedicata al whistleblowing.

La legge prevede (art. 5.1.e) che sia creata una sezione specifica sul sito dell'ente con le informazioni relative al whistleblowing; considerato anche che il campione di riferimento considera solo enti strutturati, che quasi un ente su cinque non ne sia ancora dotato è un dato sorprendente.

La legge prevede (art. 5.1.e) che sia creata una sezione specifica sul sito dell'ente con le informazioni relative al whistleblowing; considerato anche che il campione di riferimento considera solo enti strutturati, che quasi un ente su cinque non ne sia ancora dotato è un dato sorprendente.



**D2** / Collegamento alla pagina del sito istituzionale sul whistleblowing o con riferimenti al whistleblowing

**scarica il dataset sul sito**

**D3** / L'ente ha adottato e pubblicato una piattaforma digitale come canale di segnalazione?

**SI - 84%**

NESSUNA PIATTAFORMA - 12%

PIATTAFORMA NON PUBBLICATA - 4%

L'84% degli enti ha adottato e pubblicato una piattaforma digitale quale canale di segnalazione, seguito dal 12% degli enti che non hanno adottato alcuna piattaforma e dal 4% degli enti che, invece, hanno adottato una piattaforma digitale ma non risulta disponibile pubblicamente.

L'Autorità Nazionale Anticorruzione raccomanda fortemente l'utilizzo di piattaforme informatiche crittografate, ritenendole uno dei due canali idonei a garantire la tutela della riservatezza.

La non esposizione pubblica dei canali di segnalazione costituisce invece una certa violazione in quanto preclude a molti soggetti legittimati la possibilità di effettuare una segnalazione.

**MONITORAGGIO**



## **D4** / L'ente utilizza la piattaforma GlobalLeaks nell'ambito del progetto WhistleblowingIT?

**SI - 44%**

ALTRA PIATTAFORMA - 44%

NESSUNA PIATTAFORMA - 12%

Degli enti pubblici monitorati, coloro che hanno aderito al progetto WhistleblowingIT e che utilizzano il software opensource GlobalLeaks - fornito da Transparency International Italia e Whistleblowing Solutions - sono pari al 44%. Un ulteriore 44% si avvale di altri software disponibili sul mercato mentre il 12% degli enti restanti non fornisce alcuna informazione.

Si ricorda che l'adesione al progetto WhistleblowingIT può essere fatta anche in forma gratuita [qui](#)



## D5 / Gli enti che non hanno aderito a WhistleblowingIT quale piattaforma digitale hanno adottato?

Tra il 44% degli enti che non hanno adottato WhistleblowingIT, il 27 % ha adottato il software GlobaLeaks, il 7% degli enti dispongono di una piattaforma propria, il 2% degli enti dispongono di una piattaforma custom (personalizzata per l'ente), il 2% si avvalgono di OpenWhistleblowing - che distinguiamo dagli altri software perché è la piattaforma sviluppata dall'Autorità Nazionale Anticorruzione per le Pubbliche Amministrazioni, ora richiamata e messa in riuso.

Infine, l'1% dispone di un'altra piattaforma pubblicata in riuso e solo il 3% non fornisce alcuna informazione al riguardo.





**SOFTWARE GLOBALEAKS**

**27%**

**OPENWHISTLEBLOWING**

**2%**

OpenWhistleblowing è la piattaforma sviluppata dall'Autorità Nazionale Anticorruzione, in riuso per le Pubbliche Amministrazioni, ora richiamata e messa in disuso

**PIATTAFORMA PERSONALIZZATA**

Piattaforma sviluppata in maniera personalizzata per quello specifico ente

**3%**

**PIATTAFORMA PROPRIETARIA**

Piattaforma presente sul mercato, non Open Source

**7%**

**PIATTAFORMA PUBBLICATA IN RIUSO**

Piattaforma sviluppata da società pubblica e messa in riuso a più enti

**1%**

**NESSUNA INFORMAZIONE**

Non è stato possibile verificare

**3%**



## D6 / Sono state riscontrate violazioni sull'adozione e pubblicazione dei canali di segnalazione?

Nel corso del monitoraggio è stato rilevato come il 23% degli enti analizzati abbia commesso almeno una violazione della normativa.

Il 46% degli enti pubblici in violazione non dispone di una pagina web dedicata al whistleblowing (violazione dell'articolo 5.1.e), seguito dal 24% degli enti che non dispongono di canali di segnalazione pubblici (l'articolo 3 sull'ambito soggettivo prevede che l'accesso ai canali di segnalazione sia garantito anche a molti soggetti esterni che necessitano un canale pubblico). Una percentuale inferiore (12%), pur disponendo di una piattaforma digitale, non la inserisce all'interno di una pagina dedicata, rendendone difficile l'accesso, mentre il 9% degli enti pubblici non dispone di un link alla piattaforma digitale pubblico e accessibile a tutti e, il 6%, prevede l'accesso alla piattaforma digitale solo con autenticazione.

Una percentuale residuale (1%) indica informazioni sul canale da utilizzare non aggiornate o (1%) indica l'utilizzo di una piattaforma digitale relativa a un altro ente (in particolare un Unione di Comuni a cui appartiene) e non una piattaforma propria: ogni ente pubblico deve, per legge, avere un proprio canale dedicato.



# VIOLAZIONI



## MANCANZA PAGINA WEB DEDICATA AL WHISTLEBLOWING

*violazione articolo 5.1.e*

46%

## MANCANZA CANALI DI SEGNALAZIONE PUBBLICI

*violazione articolo 3, ambito soggettivo*

24%

## PIATTAFORMA DIGITALE NON PUBBLICATA IN UNA PAGINA DEDICATA

12%

## MANCANZA LINK ALLA PIATTAFORMA DIGITALE PUBBLICO E ACCESSIBILE A TUTTI

9%

## ACCESSO ALLA PIATTAFORMA DIGITALE SOLO CON AUTENTICAZIONE

6%

## INFORMAZIONI SUL CANALE DA UTILIZZARE NON AGGIORNATE

1%

## UTILIZZO PIATTAFORMA DIGITALE DA ALTRO ENTE E NON PROPRIA

1%



# PROCEDURE DI WHISTLEBLOWING

# — Monitoraggio sulle procedure di whistleblowing nelle prime 50 aziende italiane per numero di dipendenti





Il whistleblowing è un istituto giuridico di recente introduzione nell'ordinamento giuridico italiano, l'originaria normativa nazionale è riferibile alla riforma Severino del 2012, al tempo circoscritta al solo settore pubblico. Nel 2017, l'assenza di tutele nel settore privato ha indotto il legislatore ad intervenire al fine di equiparare le misure di protezione riconosciute nel settore pubblico anche al segnalante afferente al settore privato.

Ben presto, la natura non omogenea dei paradigmi normativi previsti all'interno degli Stati membri dell'Unione Europea ha spinto il legislatore europeo ad intervenire con la Direttiva n. 1937 del 2019, recepita in Italia con il D. Lgs. n. 24/2023, la cui finalità è quella di uniformare le tutele previste per il settore pubblico e per il settore privato, imponendo un rigido arco temporale entro cui i settori di riferimento sono tenuti a adeguarsi.

Ad un anno dall'entrata in vigore della normativa è risultato di interesse realizzare una panoramica sull'applicazione della disciplina nel settore privato, attraverso l'analisi delle procedure di segnalazione (*policy*) ovvero la disamina della conformità degli assetti aziendali alle disposizioni normative prescritte dal legislatore nazionale.

L'attività di ricerca realizzata si propone di offrire una valutazione di natura oggettiva sulle procedure di whistleblowing adottate dai primi 50 enti privati italiani per numero di dipendenti. Tale campione è stato individuato in riferimento alla classifica pubblicata a ottobre 2024 sul sito internet [Trading View](#), che traccia in ordine decrescente le aziende italiane per numero di dipendenti.

L'analisi si è svolta attraverso la consultazione dei siti internet degli enti privati, la quale ha consentito di reperire – laddove esistenti – le procedure e le *policy* di whistleblowing predisposte ovvero identificare il soggetto nominato dall'organigramma aziendale per la gestione di presunte irregolarità e/o per i potenziali illeciti.

I dati raccolti sono stati messi a disposizione dei singoli enti, nonché raggruppati in un file aperto e accessibile, consultabile sul sito di Transparency International Italia, con la finalità di mettere in luce le criticità e le buone pratiche rintracciate nelle procedure e nelle *policy* di whistleblowing delle aziende italiane.



L'attività di ricerca si è realizzata attraverso la consultazione delle informazioni relative alle prime 50 aziende italiane per numero di dipendenti (ottobre 2024) e l'analisi delle procedure di whistleblowing istituite e pubblicate nella sezione "whistleblowing" sul sito web di ciascun ente privato.

Alle aziende è stato sottoposto un questionario allo scopo di approfondire le informazioni rintracciabili pubblicamente sul proprio sito nella sezione "whistleblowing" e nella relativa policy. Le informazioni fornite tramite il questionario sono state confrontate con quelle rinvenibili pubblicamente e alle aziende è stata offerta un'attività di revisione, al fine di verificare l'eventuale non rispondenza delle risposte fornite con le informazioni pubblicate. Non tutte le aziende coinvolte nella ricerca hanno compilato il questionario e non tutte le imprese hanno potuto effettuare l'attività di revisione.

Lo scambio di informazioni ha messo in luce la mancanza di alcune informazioni essenziali. Le stesse, in alcuni casi, non sono state rese pubbliche al potenziale whistleblower ma sono risultate parte integrante della procedura di whistleblowing dell'azienda, nonché inserite nella documentazione interna accessibile ai dipendenti. Lo stesso scambio ha consentito di verificare che, in alcune aziende, è possibile rintracciare informazioni di primaria importanza in relazione al whistleblowing in altre sezioni del sito aziendale ed in relazioni annuali sull'attività di gestione.

Alcune aziende hanno fornito indicazioni dettagliate circa le difformità individuate, fornendo allegati e fonti che sono divenute parte integrante del dataset che accompagna la ricerca. I risultati ottenuti sono stati raggruppati sottoforma di dati aggregati al fine di valutare:

- lo stato di implementazione della normativa
- le principali criticità
- le migliori pratiche.

Nel questionario è stata inserita la risposta:

- **SI** per le informazioni che hanno trovato un riscontro documentale nel sito aziendale e/o nelle fonti indicate
- **NO** in assenza di riscontri documentali e per le informazioni non disponibili.

La sezione che segue analizza il questionario domanda per domanda, unitamente alla valutazione dei rispettivi risultati.



*I dati raccolti sono stati messi a disposizione dei singoli enti, nonché raggruppati in un file aperto e accessibile, consultabile sul sito di Transparency International Italia, con la finalità di mettere in luce le criticità e le buone pratiche rintracciate nelle procedure e nelle policy di whistleblowing degli enti pubblici monitorati*

**scarica il dataset  
su [transparency.it](https://www.transparency.it)**

**campione analizzato: 50**

AZIENDE

STELLANTIS, POSTE ITALIANE, INTESA SANPAOLO,  
GENERALI, UNICREDIT, ENEL, LEONARDO, TELECOM ITALIA,  
WEBUILD, IVECO GROUP, ENI, PIRELLI & C, PRYSMIAN,  
TENARIS, SAIPEM, FINCANTIERI, BPER BANCA, CIR, BANCO  
BPM, REPLY, AMPLIFON, A2A, BREMBO, UNIPOL, FILA,  
IREN, ARISTON HOLDING, NEXI, DANIELI & C, ACEA, HERA,  
DE'LONGHI, BUZZI, MAIRE, GPI, MONCLER, SOL, IMMSI, OVS,  
TERNA, EDISON R, PIAGGIO, SESA, INTERCOS, MEDIOBANCA,  
UNIEURO, SOGEFI, FERRARI, MFE A, RECORDATI ORD





## D1 / I fatti segnalabili nella procedura di whistleblowing coincidono con quelli previsti dalla normativa italiana?

Il **92%** degli enti conferma il medesimo ambito applicativo oggettivo previsto nella normativa italiana

Il **4%** dispone di un ambito applicativo oggettivo associabile, almeno parzialmente, a quello nazionale.

Un altro **4%** non rispecchia l'ambito oggettivo previsto dalla norma.

La recente normativa whistleblowing prevede l'applicazione, ai sensi dell'art. 1 del D. Lgs. n. 24/2023, per tutte le violazioni di disposizioni normative nazionali o dell'Unione Europea, volte a ledere l'interesse pubblico dell'amministrazione pubblica o l'integrità dell'ente privato.

## D2 / È possibile segnalare anche mere irregolarità apprese in costanza del rapporto di lavoro?

Il **74%** degli enti accetta segnalazioni anche riferite a irregolarità amministrative.

Il **26%** non menziona le irregolarità amministrative quali fatti segnalabili nelle relative policy di whistleblowing.

La recente normativa whistleblowing, sul punto, effettua una regressione in quanto non contempla le irregolarità amministrative che, invece, trovavano tutela sotto il regime normativo previgente con la L. n. 179 del 2017.

---

*È bene consentire la segnalazione di quelle che possono essere percepite come irregolarità, perché spesso il confine tra illecito e irregolarità è labile.*

*Lo è in particolare per coloro che devono effettuare una segnalazione su qualcosa che percepiscono come scorretto, ma del quale non sanno offrire una qualificazione precisa. Non dovrebbe essere compito del segnalante capire se l'irregolarità si qualifica come illecito, come da Codice penale. Dal suo punto di osservazione, comunque limitato, il segnalante può allertare rispetto a qualcosa che non va e sarà il ricevente, a seguito di un'attività di accertamento, a valutare la gravità o meno dei fatti segnalati.*





## D3 / L'ente prevede la possibilità di effettuare segnalazioni a qualsiasi soggetto, anche non appartenente all'ente, purché la segnalazione sia riferibile all'ente stesso?

In conformità alle disposizioni normative:

L'**84%** degli enti consente a qualsiasi soggetto di poter effettuare una segnalazione

Il **16%** degli enti non consente a qualsiasi soggetto di poter effettuare una segnalazione

Il numero dei soggetti che possono essere considerati whistleblower ai sensi dell'art. 3 D. Lgs. n. 24/2023 è stato ampliato rispetto al regime normativo precedente, includendo i dipendenti, i collaboratori, i consulenti, i lavoratori autonomi, i liberi professionisti, i tirocinanti e i volontari, gli azionisti e le persone con funzioni di coordinamento e controllo. Oltre a coloro che ancora non prestano attività lavorativa per l'ente ma che possono aver acquisito informazioni durante le fasi di selezione o di prova, gli ex dipendenti e i collaboratori. Lo spettro di tutele si estende anche a tutti i soggetti collegati al segnalante, quali i facilitatori, i parenti, i colleghi e anche le persone giuridiche in relazione con il whistleblower.

---

*La legge non permette a tutti i soggetti che interagiscono con un ente di effettuare una segnalazione, ma è evidente come sia opportuno aprire i canali di segnalazione anche a soggetti non direttamente collegati all'azienda.*





## D4 / Le segnalazioni di whistleblowing attengono anche a violazioni non ancora avvenute?

L'art. 2 del D. Lgs. n. 24/2023 individua delle definizioni che spiegano il concetto riferibile ad una violazione ovvero alle informazioni sulle violazioni, intendendo per violazioni «*informazioni, compresi i fondati sospetti, riguardanti violazioni commesse o che, sulla base di elementi concreti, potrebbero essere commesse nell'organizzazione*».

L'**84%** degli enti prevede la possibilità di segnalare anche violazioni non ancora avvenute

Il **16%** non le menziona nelle policy di whistleblowing.

---

*Le segnalazioni di whistleblowing possono attenersi anche a violazioni non ancora avvenute ma che ragionevolmente potrebbero verificarsi.*



## D5 / Ai fini della presa in carico della segnalazione, viene valutata la ragionevole convinzione circa la veridicità del contenuto?

Il **72%** degli enti valuta, ai fini della presa in carico della segnalazione, la ragionevole convinzione rispetto alla veridicità del contenuto

Il **28%** non valuta la ragionevole convinzione rispetto alla veridicità del contenuto

In questo caso la normativa ha avuto un'evoluzione: la legge n.179/2017 - ricordiamo riferibile in maniera primaria al settore pubblico - non valutava in alcun modo una valutazione soggettiva sulla percezione del segnalante.

La legge di trasposizione della Direttiva Europea - D. Lgs. n. 24/2023 - richiede invece il ragionevole convincimento della veridicità.

---

*Con il D. Lgs. n. 24/2023 c'è stata una regressione rispetto alla norma precedente e, soprattutto, l'introduzione di un elemento di difficile valutazione. Apprezziamo quindi che alcuni enti non abbiano incluso questo requisito come necessario.*





## D6 / Nella procedura sono considerati anche soggetti terzi a rischio ritorsione?

Il **76%** degli enti considera e tutela nelle proprie procedure anche i soggetti terzi a rischio ritorsione

Tutela che non trova riscontro nel restante

**24%**

È importante considerare tutti gli interessi in causa e il whistleblowing interessa fortemente soggetti ulteriori rispetto al segnalante.

---

*Per esempio: la nuova normativa equipara la tutela della riservatezza di segnalante, segnalato ed eventuali altri soggetti menzionati nella segnalazione. È quindi un grande principio di equità e di equilibrio quello che garantisce la protezione anche di soggetti indirettamente interessati dalla segnalazione.*



## D7 / È prevista una regolamentazione specifica per tutelare anche i soggetti che assistono i segnalanti (facilitatori)?

L'art. 3 del D. Lgs. n. 24/2023 tra i soggetti che godono della tutela whistleblowing menziona anche i facilitatori, intendendo la "persona fisica che assiste una persona segnalante nel processo di segnalazione, operante all'interno del medesimo contesto lavorativo e la cui assistenza deve essere mantenuta riservata".

Il **70%** degli enti, in conformità alle disposizioni normative, tutela i soggetti facilitatori

Nel **30%** degli enti la tutela dei soggetti facilitatori non trova applicazione

---

*Il facilitatore è una figura spesso non compresa: il legislatore nazionale ha ripreso la normativa comunitaria senza dettagliare quale sia la sua funzione e cosa si intenda effettivamente per facilitatore.*

*L'aver menzionato la figura del facilitatore senza un profilo di riferimento su ruolo e responsabilità ha fatto sì che un numero importante di organizzazioni non abbia compreso la necessità di tutelare anche questi soggetti.*



## D8 / Sono fornite indicazioni anche in relazione alla possibilità di effettuare segnalazioni esterne?

La normativa nazionale consente di riferirsi al canale esterno di segnalazione istituito presso l'Autorità Nazionale Anticorruzione (A.N.AC.) al ricorrere di talune condizioni.

L'**86%** degli enti predispongono e danno comunicazione dell'esistenza del canale esterno di segnalazione

Nel **14%** degli enti il canale esterno non viene menzionato nelle procedure analizzate

---

*Tale previsione costituisce una vera e propria regressione, in quanto non consente al segnalante di adire liberamente, come previsto dalla normativa previgente - L. n. 179/2017 - il canale interno o esterno di segnalazione.*

*Tuttavia, la norma è esplicita nella necessità di fornire l'indicazione relativa ai canali esterni, nonché le condizioni di accesso.*





## D9 / La procedura di segnalazione individua in modo specifico tutti i soggetti preposti alla gestione della segnalazione?

Il **78%** degli enti individua in modo specifico tutti i soggetti coinvolti nella gestione della segnalazione.

Il **22%** degli enti non ne dà atto in procedura

---

*L'individuazione di tutti i soggetti preposti alla gestione della segnalazione è particolarmente rilevante in quanto è opportuno che il segnalante conosca chi siano i soggetti gestori della segnalazione.*

*Il whistleblowing è un sistema fortemente legato al rapporto di fiducia tra segnalante e ricevente e dal convincimento, da parte del primo, che la segnalazione non arrivi sotto gli occhi di soggetti che potrebbero trovarsi in un conflitto d'interessi.*



## D10 / Sono indicati nominalmente i soggetti che hanno accesso ad informazioni personali?

Il **4%** degli enti indica nominalmente i soggetti che hanno accesso alle informazioni personali

Il **96%** degli enti non fornisce alcuna indicazione in merito

### D10.1 / Viene descritta la posizione di chi se ne occupa oltre al gestore?

Il **70%** degli enti descrive la posizione dei soggetti che si occupano della gestione della segnalazione unitamente al ricevente

Il **30%** non fornisce tale descrizione

---

*Il whistleblowing è direttamente collegato alla gestione dei dati personali; è inevitabile che una buona segnalazione contenga molti dati personali, non solo relativi al segnalante e al segnalato ma anche ad altri soggetti che potrebbero essere coinvolti nei fatti riportati.*

*In conformità con le disposizioni relative alla privacy, è necessario che venga fornita un'informativa rispetto ai soggetti autorizzati al trattamento.*





## **D11** / Viene aggiornata la policy o i documenti allegati ogni volta che ci sono nuovi soggetti adibiti alla procedura?

Il **10%** degli enti aggiorna la policy e/o i documenti qualora vi siano nuovi soggetti adibiti alla procedura

Il **90%** degli enti non aggiorna le policy e/o i documenti

---

*Dal confronto con alcune realtà aziendali si evince come questo aggiornamento, benché non comunicato pubblicamente, avvenga sulla base di procedure interne.*



## D12 / Viene previsto un ufficio ovvero un soggetto responsabile per la gestione della segnalazione?

La previsione di un ufficio ovvero di un soggetto responsabile per la gestione della segnalazione raffigura l'adempimento di un obbligo normativo, così come previsto ai sensi degli artt. 4 e 5 del D. Lgs. n. 24/2023.

Tali soggetti devono disporre di poteri autonomi e di formazione specifica.

Il **98%** degli enti dispone di un ufficio ovvero di un soggetto responsabile per la gestione della segnalazione

Il **2%** (solo un ente) non indica alcun riferimento al soggetto responsabile per la gestione della segnalazione

---

*Nel settore privato (a differenza del settore pubblico) le aziende hanno libera scelta rispetto alla selezione del soggetto monocratico o collegiale che può gestire le segnalazioni.*



## D13 / Il gestore della segnalazione è un soggetto interno o esterno all'ente?

L'art. 5 del D. Lgs. n. 24/2023 individua il gestore della segnalazione in «una persona o ufficio interno ovvero il soggetto esterno».

Si propende, tuttavia, per l'individuazione di un soggetto interno all'ente quale gestore della segnalazione; ciò è dovuto alla considerazione secondo la quale un soggetto interno risulta maggiormente incline alla conoscenza delle dinamiche aziendali che, di contro, potrebbe rivelarsi non facilmente conoscibile per un soggetto esterno.

L'**88%** dispone di un soggetto interno per la gestione delle segnalazioni

Solo il **12%** degli enti dispone di un soggetto misto

---

*Nei casi di designazione di soggetto esterno si suggerisce di individuare un soggetto interno quale referente, onde facilitare la comprensione degli assetti organizzativi.*



## D14 / Esiste una procedura per ricusarsi/rinviare a soggetti gestori “di riserva” in caso di conflitto di interesse?

Il **40%** degli enti si avvale di una procedura che individua ulteriori soggetti gestori della segnalazione in casi di conflitto di interesse

Il **60%** degli enti non prevede alcuna procedura volta a ricusare e/o rinviare la segnalazione a soggetti diversi dal gestore

---

*La designazione di un cosiddetto soggetto di riserva al posto del soggetto gestore non è una soluzione facilmente realizzabile. Innanzitutto, il soggetto gestore delle segnalazioni è un soggetto formato, a cui sono attribuiti poteri specifici e responsabilità: può avere una struttura di supporto e aver previsto protocolli di collaborazione con altri uffici. Sarebbe complesso prevedere predisposizioni analoghe per un soggetto di riserva. Inoltre, prevedere un soggetto interno alternativo non è per forza un elemento di garanzia, mentre indicare canali esterni alternativi, garantiti dalla legge, può essere una soluzione idonea, se non addirittura migliore.*



## D15 / Il ricevente ha il mandato per poter richiedere informazioni ai vari uffici?

Il **78%** degli enti prevede, a favore del ricevente, un mandato per poter richiedere informazioni ai vari uffici

Il **22%** degli enti non riconosce questa facoltà

## D15.2 / Il ricevente e l'eventuale personale di supporto, ricevono training sulla gestione della segnalazione?

Il **46%** degli enti riceve training e formazione sulla gestione della segnalazione

Il **54%** degli enti non dispone di alcuna informazione

## D15.1 / Il ricevente ha personale di supporto?

Il **70%** prevede personale di supporto per il ricevente/gestore della segnalazione

Il **30%** degli enti si avvale del mero gestore

# MONITORAGGIO



---

*La scelta del soggetto gestore dovrebbe ricadere su un individuo e un gruppo che possa avere un'indipendenza anche gestionale. Non basta però avere una separazione funzionale rispetto ai vertici e ad altre funzioni che potrebbero essere oggetto delle segnalazioni, ma è necessario garantire al gestore gli strumenti per poter operare efficacemente e indipendentemente le attività di accertamento.*

*Ad oggi, non tutte le organizzazioni hanno previsto per il gestore le migliori risorse possibili per operare ed alcune organizzazioni non hanno menzionato alcune di queste opportunità nella propria procedura.*



## D16 / Viene comunicato al segnalante l'incorretta scelta del destinatario con invito a scrivere al ricevente giusto?

L'art. 4, co. 6, del D. Lgs. n. 24/2023 prevede che «la segnalazione interna presentata ad un soggetto diverso da quello indicato nei commi 2, 4 e 5 è trasmessa, entro sette giorni dal suo ricevimento, al soggetto competente, dando contestuale notizia della trasmissione alla persona segnalante».

I soggetti erroneamente individuati quali gestori della segnalazione, dunque, sono tenuti a trasmettere la segnalazione al soggetto competente entro 7 giorni dal suo ricevimento, dando avviso, in maniera contestuale, al segnalante dell'incorretta individuazione del destinatario nonché dell'avvenuta trasmissione.

Il **20%** degli enti comunica la non corretta scelta del destinatario al segnalante, con conseguente invito a scrivere al ricevente giusto

Il **80%** degli enti non prevede tale comunicazione

## D17 / Viene comunicato al segnalante l'incorretta scelta del destinatario con invito a scrivere al ricevente giusto?

Il **44%** degli enti prevede procedure per il trasferimento della segnalazione da soggetto incompetente a soggetto competente

Il **56%** degli enti non prevede la procedura di trasferimento

## MONITORAGGIO

*Queste due domande sono collegate tra di loro e rispondono a due approcci che possono essere complementari anche se sembrano concorrenti.*

*La legge prevede di trasferire la segnalazione con tempestività quando si è erroneamente identificati come gestori delle segnalazioni mentre la buona pratica dovrebbe prevedere di direzionare opportunamente il segnalante.*

*Il trasferimento diretto pone due problematiche:*

- 1. il segnalante potrebbe aver deliberatamente scelto di non inviare la segnalazione al gestore corretto e quindi il soggetto individuato erroneamente starebbe di fatto ignorando la volontà del segnalante;*
- 2. non si instaurerebbe il dialogo diretto tra segnalante e gestore, che è l'elemento più importante affinché una segnalazione possa essere chiarita e approfondita, nonché utile ai necessari riscontri previsti dalla legge.*





## D18 / La stesura e approvazione della procedura di whistleblowing ha previsto la partecipazione di soggetti apicali?

L'**84%** degli enti prevede la partecipazione di soggetti apicali nella stesura e nell'approvazione della procedura di whistleblowing

Il **16%** degli enti non prevede il coinvolgimento delle funzioni apicali

## D19 / Sono previste delle relazioni periodiche da parte del ricevente della segnalazione?

Il **64%** degli enti redige relazione periodiche

Il **36%** degli enti non redige relazione periodiche

---

*La predisposizione di report periodici che descrivano, anche attraverso dati aggregati, il funzionamento della procedura e i risultati, anche e soprattutto organizzativi, ottenuti grazie ad essa, può costituire un forte incentivo all'utilizzo del sistema di segnalazione.*



## D20 / La procedura di whistleblowing è accessibile e visibile sul sito istituzionale dell'ente?

L'art. 5, co. 1, lett. e), dispone che gli enti sono tenuti a mettere "a disposizione informazioni chiare sul canale, sulle procedure e sui presupposti per effettuare le segnalazioni interne, nonché sul canale, sulle procedure e sui presupposti per effettuare le segnalazioni esterne. Le suddette informazioni sono esposte e rese facilmente visibili nei luoghi di lavoro, nonché accessibili alle persone che pur non frequentando i luoghi di lavoro intrattengono un rapporto giuridico in una delle forme di cui all'articolo 3, commi 3 o 4. Se dotati di un proprio sito internet, i soggetti del settore pubblico e del settore privato pubblicano le informazioni di cui alla presente lettera anche in una sezione dedicata del suddetto sito".

L'**96%** degli enti dispone di una procedura accessibile e visibile sul sito istituzionale dell'ente

Il **4%** degli enti non dispone di una procedura accessibile e visibile sul sito istituzionale dell'ente

---

Ciascun ente è tenuto a disporre di una sezione informativa sul whistleblowing nella quale pubblicare tutte le informazioni utili al potenziale whistleblower, quale la procedura di segnalazione e l'informativa privacy.

Un "whistleblower informato" è uno dei principi cardine della Direttiva Europea. Obblighi informativi sono previsti anche a carico dell'Autorità Nazionale Anticorruzione.



**D21** / È presente una sezione interamente dedicata all'istituto giuridico del whistleblowing sul sito istituzionale dell'ente?

Il **72%** degli enti prevede una sezione interamente dedicata al whistleblowing

Il **28%** degli enti non prevede questa sezione

**D22** / In quale sezione del sito dell'ente è visibile la procedura di whistleblowing?

Il **74%** degli enti dispone della sezione *corporate governance*

Il **16%** degli enti inserisce i riferimenti al whistleblowing nella *homepage*

L'**8%** degli enti inserisce i riferimenti al whistleblowing nella *sezione sostenibilità*

Il **2%** degli enti inserisce i riferimenti al whistleblowing nella *sezione ethics & integrity*

---

*È necessario pubblicare sul proprio sito una sezione dedicata, in cui siano contenute tutte le informazioni riferibili alle procedure interne di segnalazione.*

*Gli enti pubblici, in conformità alla disposizione di cui all'art. 5 del D. Lgs. n. 24/2023, sono tenuti a disporre di una sezione "Whistleblowing", pubblicata in Amministrazione Trasparente/Prevenzione della Corruzione o Amministrazione Trasparente/Altri contenuti.*

*Per gli enti privati è raccomandabile pubblicare la pagina informativa sul whistleblowing in posizione accessibile e intuibile da parte dei potenziali segnalanti. Una delle sezioni consigliabili è quella Corporate Governance/ Sostenibilità.*



## D23 / Vengono fornite indicazioni precise sul trattamento dei dati (finalità, trattamento e conservazione dei dati)?

Il **54%** degli enti fornisce indicazioni precise sul trattamento dei dati all'interno della procedura

Il **38%** degli enti dispone di tali informazioni con l'informativa pubblicata nella relativa sezione

L'**8%** degli enti non dispone di alcuna informazione

L'art. 5 del D. Lgs. n. 24/2023 impone di fornire indicazioni utili al potenziale segnalante e, tra tali informazioni, figura anche l'informativa privacy, documento volto a contenere la finalità del trattamento dei dati personali nonché la relativa conservazione.

## D24 / Sono previste forme premiali per la segnalazione di illeciti?

La normativa italiana non dispone nulla al riguardo. La previsione di forme premiali, invece, viene riscontrata in altri ordinamenti giuridici (originario modello statunitense che prevedeva una vera e propria ricompensa). Non è quindi obbligatorio istituire forme premiali ma nulla lo vieta.

**Nessun** ente dispone di forme premiali per la segnalazione di illeciti

MONITORAGGIO



---

*Il fatto che nessun ente disponga di forme premiali per la segnalazione di illeciti non è un dato sorprendente, anche alla luce della novità della norma. Inoltre, non ci stupiremmo di sapere che eventuali forme premiali esistono in maniera non formalizzata all'interno delle organizzazioni.*

*Per esempio, potrebbero esserci enti che non sono interessati all'uso dell'incentivo alla segnalazione ma che riconoscono ai segnalanti un merito per avere portato alla luce situazioni dannose attraverso il miglioramento delle valutazioni sulle performance, delle ferie pagate, della formazione interna aggiuntiva, etc..*



## D25 / L'ente consente di effettuare la segnalazione in forma scritta e/o orale?

L'art. 4, co. 4, del D. Lgs. n. 24/2023 prevede che «*le segnalazioni sono effettuate in forma scritta, anche con modalità informatiche, oppure in forma orale. Le segnalazioni interne in forma orale sono effettuate attraverso linee telefoniche o sistemi di messaggistica vocale ovvero, su richiesta della persona segnalante, mediante un incontro diretto fissato entro un termine ragionevole*».

La normativa nazionale, in conformità alla normativa sovranazionale, consente di effettuare la segnalazione in forma scritta o in forma orale, nonché, su richiesta del segnalante, attraverso un incontro diretto.

Il **98%** degli enti prevede la forma scritta e la forma orale quali canali di segnalazione

Solo il **2%** degli enti prevede la forma scritta quale canale di segnalazione

---

*La duplicità di forma – scritta e orale – si deve alla necessità di fornire al segnalante lo strumento più consono e confortevole per effettuare una segnalazione di illeciti.*

*La forma scritta, mediante un canale crittografato, è quella da preferire, in quanto garantisce un percorso di segnalazione mediato da un questionario specifico per le segnalazioni ed ogni garanzia di riservatezza.*

*La segnalazione orale può avvenire con diverse modalità, ognuna delle quali ha dei pro e dei contro. Tuttavia, è necessario prevederla, almeno attraverso un incontro personale con il gestore delle segnalazioni.*





## D26 / La procedura di whistleblowing quali canali di segnalazione prevede?

Tale interrogativo individua molteplici canali attraverso i quali è possibile effettuare una segnalazione di illeciti:

PIATTAFORMA CRITTOGRAFATA

**96% degli enti**

INCONTRO PERSONALE

**66% degli enti**

CARTACEO VIA POSTA

**58% degli enti**

TELEFONO/VIDEOCHIAMATA

**40% degli enti**

E-MAIL ORDINARIA

**38% degli enti**

SEGRETERIA TELEFONICA

**30% degli enti**

CARTACEO IN SCATOLA FISICA

**2% degli enti**

PEC

**2% degli enti**

---

*Garantire una pluralità di canali garantisce una maggiore accessibilità.*

*Sarebbe opportuno indicare che non tutti i canali offrono le medesime garanzie.*



## D27 / La procedura prevede misure volte ad oltrepassare limiti linguistici, analfabetismo e difficoltà di accesso alla rete internet?

Il **64%** degli enti non prevede misure volte ad oltrepassare i limiti linguistici, analfabetismo e difficoltà di accesso alla rete internet

Il **36%** degli enti garantisce sistemi di accessibilità

## D28 / La procedura di segnalazione descrive l'iter cui soggiace il ricevente nella gestione della segnalazione?

L'art. 5 del D. Lgs. 24/2023 descrive compiutamente le attività del gestore della segnalazione. Il gestore della segnalazione, infatti, è tenuto a rilasciare, entro 7 giorni, avviso di ricevimento della segnalazione e, entro 3 mesi, fornire un riscontro sulla segnalazione.

Egli è tenuto, altresì, a dare diligente seguito alla segnalazione pervenuta e mantenere un dialogo con lo stesso, al fine di richiedere eventuali informazioni aggiuntive per orientare l'attività istruttoria.

L'**80%** degli enti descrive l'iter cui soggiace il ricevente nella gestione della segnalazione

Il **20%** degli enti non descrive l'iter di gestione della segnalazione



**D29** / La procedura di segnalazione prevede un termine entro il quale il ricevente è tenuto a fornire un primo riscontro?

Art. 5, co. 1, lett. a) "rilasciano alla persona segnalante avviso di ricevimento della segnalazione entro sette giorni dalla data di ricezione".

Il **62%** degli enti prevede un termine entro il quale fornire un primo riscontro

Il **38%** degli enti non fornisce un termine per il primo riscontro

**D30** / La procedura di segnalazione prevede un termine entro il quale il ricevente è tenuto a fornire un riscontro sull'esito definitivo?

Art. 5, co. 1, lett. d) "forniscono riscontro alla segnalazione entro tre mesi dalla data dell'avviso di ricevimento o, in mancanza di tale avviso, entro tre mesi dalla scadenza del termine di sette giorni dalla presentazione della segnalazione".

Il **66%** degli enti prevede un termine entro il quale fornire un riscontro sull'esito definitivo

Il **34%** degli enti non fornisce un termine per il riscontro definitivo

**MONITORAGGIO**



---

*Riteniamo che per una migliore informazione del segnalante questi termini - primo riscontro e riscontro definitivo - andrebbero indicati sempre nelle procedure di whistleblowing.*

*Nel corso del monitoraggio, alcuni enti hanno dichiarato di non aver ripreso nelle proprie procedure alcune disposizioni presenti nella legge e derivanti dalla stessa.*



## D31 / La procedura di whistleblowing prevede la possibilità di ricevere e gestire segnalazioni anonime?

L'art. 16 del D. Lgs. 24/2023, rubricato "Condizioni per la protezione della persona segnalante", indica le misure di protezione per il segnalante.

Il comma 4, al riguardo, raffigura una novità poiché la disposizione normativa afferma che «la disposizione di cui al presente articolo si applica anche nei casi di segnalazione o denuncia all'autorità giudiziaria o contabile o divulgazione pubblica anonime, se la persona segnalante è stata successivamente identificata e ha subito ritorsioni [...]». Si assiste, per la prima volta, ad un tentativo di regolamentazione delle segnalazioni anonime.

Il **90%** degli enti prevede la possibilità di effettuare segnalazioni anonime

Il **10%** degli enti non prevede la possibilità di effettuare segnalazioni anonime

MONITORAGGIO



## D32 / L'ente tutela i segnalanti anonimi di cui è possibile comprendere l'identità o la stessa viene disvelata successivamente?

Le medesime tutele di cui sopra si applicano anche nei confronti di coloro la cui identità viene disvelata successivamente.

Il **90%** degli enti tutela i segnalanti anonimi, compresi quelli cui è possibile comprendere l'identità o la quale viene disvelata successivamente e un termine per il riscontro definitivo

Il **10%** degli enti non ammette tale forma di tutela

---

*La legge menziona l'anonimato ma non si espone sull'accettazione obbligatoria delle segnalazioni anonime. È opportuno ricordare che l'anonimato è un diritto del segnalante che, al contempo, restringe alcuni altri diritti. Per esempio, se il gestore non conosce il soggetto che deve tutelare potrebbe esporlo, anche involontariamente.*

*Nonostante ciò, è un bene che molti enti lascino al segnalante la possibilità di scegliere l'anonimato. Inoltre, occorre ricordare che la segnalazione non è un processo statico ma dinamico e che un segnalante anonimo può rivelarsi anche in un secondo momento.*





**D33** / La procedura di whistleblowing prevede modalità di conservazione della segnalazione in conformità alla normativa in materia di protezione dei dati personali e privacy?

L'**82%** degli enti prevede modalità di conservazione della segnalazione conforme alla normativa privacy

Il **18%** degli enti non esplicita in modo diretto l'osservanza delle disposizioni relative alla privacy

**D34** / La procedura definisce quali possono essere le attività a seguito dell'accertamento dei fatti della segnalazione?

Il **76%** degli enti definisce le attività che seguono all'attività di accertamento dei fatti della segnalazione

Il **24%** degli enti non definisce le attività che seguono all'attività di accertamento dei fatti della segnalazione

**D35** / Sono indicati i ruoli, i compiti e le responsabilità di eventuali fornitori esterni?

L'**86%** degli enti non indica i ruoli, i compiti e le responsabilità dei fornitori esterni

Il **14%** degli enti indica i ruoli, i compiti e le responsabilità dei fornitori esterni



## D36 / È prevista una procedura di richiesta di consenso per la divulgazione delle informazioni fornite dal segnalante?

La manifestazione del consenso da parte del segnalante viene menzionata nell'art. 12 del D. Lgs. 24/2023 riguardante l'obbligo di riservatezza.

Il comma 5, infatti, prevede che «Qualora la contestazione sia fondata, in tutto o in parte, sulla segnalazione e la conoscenza dell'identità della persona segnalante sia indispensabile per la difesa dell'incolpato, la segnalazione sarà utilizzabile ai fini del procedimento disciplinare solo in presenza del consenso espresso della persona segnalante alla rivelazione della propria identità».

Il **52%** degli enti non richiede la manifestazione del consenso al segnalante per la divulgazione delle informazioni fornite da quest'ultimo

Il **48%** degli enti richiede il consenso

---

*Il consenso prestato dal segnalante è una condizione di fruibilità della segnalazione che, in caso contrario, non potrebbe essere utilizzata come evidenza ma solo come spunto per avviare un'attività di accertamento.*

*La fase di accertamento dovrebbe mirare all'acquisizione di evidenze ulteriori rispetto alla segnalazione, così da renderla indipendente rispetto alle dichiarazioni del segnalante e, nella maggior parte dei casi, rendere non necessaria la richiesta del consenso alla divulgazione.*





## D37 / Esiste un elenco esaustivo e/o tassativo delle misure considerate "ritorsive"?

Il **60%** degli enti indica un elenco delle misure che vengono considerate ritorsive/discriminatorie

Il **40%** degli enti non fornisce un elenco

Art. 17, co. 4, indica un elenco non esaustivo delle misure considerate ritorsive.

L'art. 17 del D. Lgs. 24/2023 è dedicato alle misure di ritorsione. L'elencazione normativa, tuttavia, non rappresenta un elenco tassativo e neppure esaustivo in quanto fornisce un'elencazione a titolo esemplificativo delle misure che possono essere considerate misure ritorsive.

Si riportano, di seguito, le misure considerate ritorsive:

- a) il licenziamento, la sospensione o misure equivalenti;
- b) la retrocessione di grado o la mancata promozione;
- c) il mutamento di funzioni, il cambiamento del luogo di lavoro, la riduzione dello stipendio, la modifica dell'orario di lavoro;
- d) la sospensione della formazione o qualsiasi restrizione dell'accesso alla stessa;
- e) le note di merito negative o le referenze negative;
- f) l'adozione di misure disciplinari o di altra sanzione, anche pecuniaria;
- g) la coercizione, l'intimidazione, le molestie o l'ostracismo;
- h) la discriminazione o comunque il trattamento sfavorevole;
- i) la mancata conversione di un contratto di lavoro a termine in un contratto di lavoro a tempo indeterminato, laddove il lavoratore avesse una legittima aspettativa a detta conversione;
- l) il mancato rinnovo o la risoluzione anticipata di un contratto di lavoro a termine;
- m) i danni, anche alla reputazione della persona, in particolare sui social media, o i pregiudizi economici o finanziari, comprese la perdita di opportunità economiche e la perdita di redditi;
- n) l'inserimento in elenchi impropri sulla base di un accordo settoriale o industriale formale o informale, che può comportare l'impossibilità per la persona di trovare un'occupazione nel settore o nell'industria in futuro;
- o) la conclusione anticipata o l'annullamento del contratto di fornitura di beni o servizi;
- p) l'annullamento di una licenza o di un permesso;
- q) la richiesta di sottoposizione ad accertamenti psichiatrici o medici.





## D38 / La procedura di segnalazione prevede delle sanzioni correlate all'inosservanza sui divieti delle misure ritorsive?

Il **72%** degli enti prevede delle sanzioni correlate all'inosservanza sui divieti delle misure ritorsive

Il **28%** degli enti non prevede sanzioni correlate all'inosservanza sui divieti delle misure ritorsive

La segnalazione di illeciti non può raffigurare il presupposto per l'adozione di una misura discriminatoria o ritorsiva avverso il segnalante.

Sono previste delle sanzioni nei confronti di coloro che attuano misure ritorsive/discriminatorie ed è proprio in capo a tali soggetti che ricade l'onere della prova.

---

*Al di là dei possibili rilievi sanzionatori operabili in via giudiziale, la previsione di sanzioni disciplinari a carico di chi opera ritorsioni nei confronti dei segnalanti è una norma di giusto bilanciamento.*



## D39 / Sono previste misure di supporto per i whistleblower?

L'art. 18 del D. Lgs. 24/2023 individua le misure di sostegno a favore dei segnalanti previste nell'ordinamento giuridico nazionale.

Il **84%** degli enti non prevede misure di supporto per i whistleblower

Il **16%** degli enti prevede misure di supporto per i whistleblower

Particolare rilevanza assumono le organizzazioni della società civile ovvero gli enti del terzo settore che offrono attività di assistenza e supporto a titolo gratuito per i potenziali segnalanti e per i segnalanti stessi. La normativa specifica, altresì, il patrocinio a spese dello stato che, ad oggi, non dispone di alcuna modalità operativa di applicazione nell'ambito dei procedimenti civili e penali.

### D39.1 / Se l'ente prevede misure di supporto, quali sono queste misure?

- Incontro concordato con il whistleblower
- Indicazione di enti che possono offrire assistenza gratuita
- Supporto giuridico (es. conoscenza legge, diritti)
- Supporto psicologico

Il **12%** degli enti prevede nelle rispettive policy di whistleblowing l'indicazione di enti che possono offrire assistenza gratuita

Il **4%** degli enti prevede incontri concordati con il whistleblower



## D40 / Sono previste modalità per esercitare azioni riparative avverso discriminazioni/ritorsioni?

L'art. 18 del D. Lgs. 24/2023 individua le misure di sostegno a favore dei segnalanti previste nell'ordinamento giuridico nazionale.

Particolare rilevanza assumono le organizzazioni della società civile ovvero gli enti del terzo settore che offrono attività di assistenza e supporto a titolo gratuito per i potenziali segnalanti e per i segnalanti stessi. La normativa specifica, altresì, il patrocinio a spese dello stato che, ad oggi, non dispone di alcuna modalità operativa di applicazione nell'ambito dei procedimenti civili e penali.

Il **56%** degli enti prevede modalità per esercitare azioni riparative avverso discriminazioni e ritorsioni

Il **44%** degli enti non prevede queste modalità

---

*Anche in questo caso si tratta di possibilità aggiuntive rispetto ai rimedi giudiziari, da accogliere con grande favore.*





## D41 / Sono previste sanzioni nei confronti di coloro che segnalano volontariamente informazioni non veritiere?

L'art. 16, co. 3, D. Lgs. 24/2023 prevede che «salvo quanto previsto dall'articolo 20, quando è accertata, anche con sentenza di primo grado, la responsabilità penale della persona segnalante per i reati di diffamazione o di calunnia o comunque per i medesimi reati commessi con la denuncia all'autorità giudiziaria o contabile ovvero la sua responsabilità civile, per lo stesso titolo, nei casi di dolo o colpa grave, le tutele di cui al presente capo non sono garantite e alla persona segnalante o denunciante è irrogata una sanzione disciplinare».

Le tutele previste per il whistleblowing non trovano applicazione nei confronti di coloro che, accertata la responsabilità, commettono i reati di calunnia e diffamazione ovvero nei casi di dolo o colpa grave.

L'**86%** degli enti prevede sanzioni nei confronti delle false segnalazioni

Il **12%** degli enti non prevede alcuna forma di sanzione per falsa segnalazione

Il **2%** degli enti prevede sanzioni anche nei casi in cui la segnalazione sia errata





## D42 / Il software scelto dall'ente prevede la registrazione di credenziali per poter accedere al portale di riferimento?

L'**84%** degli enti non prevede forme di autenticazione per effettuare una segnalazione

Il **16%** degli enti prevede forme di autenticazione per effettuare una segnalazione

---

*Predisporre e disporre di un software che prevede la registrazione di credenziali non è conforme alla normativa whistleblowing.*

*La richiesta di credenziali di autenticazione può scoraggiare il segnalante. Inoltre, l'accesso alla piattaforma di segnalazione con profili aziendali può precludere l'accesso ai canali di segnalazione a soggetti che non possiedono le credenziali e che dovrebbero esporsi per richiederle.*



**RASSEGNA**

**GIURISPRUDENZIALE**

**SUL WHISTLEBLOWING**

La sezione dedicata alla Rassegna Giurisprudenziale intende porre l'attenzione sulle pronunce - ordinanze, sentenze e delibere - emesse nel corso dell'anno 2024 in materia di whistleblowing da parte dei giudici di merito, dei giudici di legittimità e dell'Autorità Nazionale Anticorruzione.

Una disamina delle vicende di fatto e delle questioni giuridiche all'origine dei provvedimenti mette in evidenza i primi orientamenti giurisprudenziali. Si tratta di un numero esiguo di casi che ci permettono di comprendere meglio gli standard normativi e le intenzioni legislative alla base dell'istituto giuridico del whistleblowing.

Le pronunce rese nel 2024 appaiono più conformi alle disposizioni normative contenute nel recente D. Lgs. n. 24/2023; al contrario delle pronunce rese nel 2023, che si discostavano notevolmente dalla normativa per un'erronea comprensione e applicazione della legge.

Nella rassegna si analizzano le delibere dell'Autorità Nazionale Anticorruzione in merito alle sanzioni imposte agli autori di misure organizzative ritorsive e discriminatorie. Nelle sentenze della Corte di Cassazione si affronta l'ambito di applicazione del whistleblowing, strumento che non può essere impiegato per far valere interessi di natura personale.



*Misura discriminatoria/ritorsiva  
Procedimento sanzionatorio*

**Delibera n. 380**

**del 30 luglio 2024**

**storia**

L'Autorità Nazionale Anticorruzione, con delibera n. 380 del 30 luglio 2024, ha dichiarato la nullità della misura della riorganizzazione aziendale attuata nei confronti di un whistleblower, tenuto conto della natura ritorsiva/discriminatoria del provvedimento quale seguito della segnalazione. Verso l'autore della misura è stata applicata una sanzione amministrativa pecuniaria di € 10.000,00.

**analisi**

L'attività istruttoria compiuta dall'A.N.AC. è iniziata dalla segnalazione esterna di un whistleblower che ha lamentato l'attuazione di una misura ritorsiva (un provvedimento di riorganizzazione aziendale), a seguito di una segnalazione effettuata al Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza (RPCT) per presunte irregolarità riferibili al Direttore dell'ente.

In particolare, il segnalante ha riferito di «una presunta condotta illegittima [...] in ordine all'assunzione, con propri e autonomi provvedimenti, di incarichi dirigenziali ad interim all'interno dell'Agenzia, laddove l'assegnazione di detti incarichi è prerogativa esclusiva di organi esterni all'Agenzia quali la Giunta Regionale, un presunto conflitto di interessi in capo al direttore che avrebbe interessato la sua stessa nomina di Direttore essendo egli comproprietario di una società erogatrice di una serie di servizi, molti dei quali della medesima natura di quelli forniti dall'Agenzia».

A seguito di tale segnalazione, indirizzata esclusivamente al RPCT dell'ente di appartenenza, il whistleblower è stato coinvolto in una «riorganizzazione della struttura» che lo ha confinato presso un plesso aziendale in disuso, «priva di certificato di agibilità e di dubbia qualità strutturale».



Nella stessa unità operativa è stata prevista l'«assegnazione all'Area Tecnica di personale non idoneo sia numericamente che professionalmente», nonché «l'assegnazione di obiettivi impossibili da raggiungere, riguardando, questi, esclusivamente il settore tecnico ingegneristico, privo di personale adeguato». La creazione di un'unità operativa ad hoc, peraltro sprovvista di personale adeguato, ha determinato una valutazione della performance negativa nei confronti del whistleblower che aveva sempre ottenuto valutazioni positive, specie in riferimento al raggiungimento degli obiettivi prefissati dall'ente di appartenenza.

In questo caso è possibile osservare le modalità di trasmissione della segnalazione al RPCT - avvenuta «a mezzo di protocollo elettronico [...] pervenendo automaticamente al destinatario interno anche su posta elettronica ordinaria dell'Agenzia» - il cui «difetto di funzionamento del sistema di protocollazione interna» ha reso conoscibile il contenuto della segnalazione ad altro soggetti oltre al RPCT.

Il canale interno di segnalazione è risultato inidoneo e non conforme alle disposizioni normative. La mancata adozione di una piattaforma crittografata di segnalazione da parte dell'ente non ha consentito di garantire confidenzialità e riservatezza della segnalazione. Inoltre, le risultanze istruttorie hanno verificato la natura ritorsiva della misura messa in pratica nei confronti del segnalante. La natura ritorsiva non è stata condivisa dalle deduzioni difensive del Dirigente, secondo il quale la misura della riorganizzazione era motivata da una mera «esigenza di efficientamento» aziendale.

Quanto descritto ha indotto l'A.N.AC. ad affermare la nullità della misura della riorganizzazione aziendale per via della sua natura ritorsiva e ad applicare una sanzione pecuniaria amministrativa.

In questo caso, l'aumento della sanzione non è legato all'esercizio del potere riconosciuto all'Autorità Nazionale Anticorruzione e non è neppure legato alla gravità della ritorsione applicata nei confronti del whistleblower. Inoltre, l'aumento dei "limiti edittali" della sanzione non è innovativo dal punto di vista sanzionatorio, poiché risulta conforme alla normativa. Allo stesso tempo, non sono chiari i motivi e i criteri applicati dall'Autorità e quindi non è possibile sapere come l'Autorità si comporterà in futuri casi. Infine, non è chiaro il motivo per il quale non sia stato avviato da parte dell'A.N.AC. anche un procedimento sanzionatorio semplificato, come previsto dal Regolamento per la gestione della segnalazione esterne.



*Misura discriminatoria/ritorsiva  
Procedimento sanzionatorio*

**Delibera n. 426**

**del 25 settembre 2024**

**storia**

L'Autorità Nazionale Anticorruzione, con la delibera n. 426 del 25 settembre 2024, ha dichiarato la nullità della misura della riorganizzazione aziendale attuata nei confronti di un whistleblower, tenuto conto della natura ritorsiva/discriminatoria del provvedimento quale seguito della segnalazione. Verso l'autore della misura è stata applicata una sanzione amministrativa pecuniaria di € 5.000,00.

**analisi**

L'attività di accertamento condotta dall'A.N.AC. è iniziata dalla segnalazione esterna effettuata da un whistleblower che ha lamentato l'attuazione di diverse misure di carattere ritorsivo nei suoi confronti:

- multe pari ad un'ora e tre ore di retribuzione;
- provvedimento di riorganizzazione aziendale con conseguente demansionamento;
- acquisizione pretestuosa del computer aziendale, a fronte di tre segnalazioni effettuate al Segretario Generale (che ricopre anche il ruolo di Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza) per presunte irregolarità legate alle procedure di affidamento di servizi, forniture e lavori poste in essere dall'ente di riferimento.

In particolare, il segnalante ha riferito presunte illegittimità rispetto alla procedura di affidamento sul «servizio di trasporto scolastico», sulle «opere di mitigazione del rischio idrogeologico» e sul «servizio di manutenzione e di aggiornamento software gestionale personale anno 2023».

In seguito alle segnalazioni al Responsabile per la Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza (RPCT), di cui solo l'ultima indirizzata anche alle figure del Sindaco e della Giunta pro tempore, il segnalante ha dichiarato la generale inerzia rispetto a qualsiasi accertamento della veridicità delle dichiarazioni e, di contro, nello stesso periodo, è diventato destinatario di due procedimenti disciplinari e di una multa pari ad un'ora e tre ore di retribuzione.



Ma non solo: il whistleblower, nelle more, con provvedimento di (ri)organizzazione aziendale attuato dal Sindaco secondo il decreto sindacale n. 2600 del 31.03.2023, è stato assegnato all'Ufficio Anagrafe. A suo avviso tale assegnazione è stata una chiara forma di demansionamento lavorativo.

L'attività istruttoria condotta dall'A.N.AC. ha appurato che, nonostante la mancata comunicazione al segnalante degli esiti dell'accertamento, quest'ultimo era stata effettuata dal RPCT. Una copia dell'attività è stata fornita dal RPCT all'A.N.AC., che ha potuto verificare il rispetto della disposizione normativa dell'art. 54 bis del D. Lgs. n. 165/2001 sulla *Tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti*. Successivamente è stata la stessa Autorità a valutare la presunta natura ritorsiva dei procedimenti disciplinari e della misura riorganizzativa.

Il Segretario Generale ed il Sindaco hanno formulato delle memorie nelle quali hanno illustrato il carattere non ritorsivo dei procedimenti e della misura in contestazione, fornendo elementi per avvalorare la propria posizione:

1. La segnalazione di illeciti datata 2 marzo 2023, che ha comportato la multa di un'ora di retribuzione nei confronti del segnalante, affermava che *«non può(poteva) essere qualificata quale segnalazione whistleblowing in quanto:*
  - *la segnalazione è stata presentata dal [dipendente] quando era in malattia; quindi, in un momento in cui non svolgeva le mansioni lavorative;*
  - *la segnalazione è fondata soltanto su sospetti del dipendente, il quale non ha fornito alcuna prova del pactum sceleris tra la dott.ssa omissis e l'operatore economico;*
  - *la segnalazione è priva del requisito della riservatezza essendo stata inoltrata, al contrario delle precedenti, non solo al RPCT ma anche ad altri soggetti interni all'Ente senza seguire l'apposita procedura prevista per le segnalazioni riservate».*
2. La segnalazione di illeciti datata 14 settembre 2023, che ha comportato la multa di tre ore di retribuzione nei confronti del segnalante, affermava che *«ogni dipendente è tenuto a comunicare tempestivamente la malattia all'inizio dell'orario di lavoro (entro la prima ora di servizio) dal giorno in cui essa si verifica»*, evenienza che il Segretario Generale ha ritenuto disattesa, tenuto conto che l'Ufficio del lavoratore e l'Ufficio del personale non hanno ricevuto alcun tipo di comunicazione sul "periodo di comportamento".
3. Il Sindaco, inoltre, ha riferito che *«il conferimento degli incarichi di elevata qualificazione è stato effettuato [...] selezionando i dipendenti in base alle attitudini necessarie alla gestione del lavoro»* e che il segnalante *«non è stato ritenuto idoneo a ricevere nuovamente l'incarico in parola alla luce delle attività svolte dal dipendente nell'arco temporale compreso tra il 10 novembre 2020 e il 31 marzo 2023»*; a suffragio di tale convincimento il Sindaco ha motivato con alcuni motivi occasionali che avrebbero minato il rapporto fiduciario con il segnalante. Ragione per cui, *«l'assegnazione del dipendente all'Area Affari Generali-Servizi demografici-Elettorali non integra in alcun modo un demansionamento né formale né sostanziale»*, bensì, *«il dipendente possiede la qualifica di Ufficiale di Anagrafe e ha sempre lavorato nel Settore citato, ad eccezione del periodo compreso tra il 9 dicembre 2012 e il 26 aprile 2013 nonché del periodo che va da novembre 2020 fino al 31 marzo 2023, allorquando al [segnalante] è stato conferito l'incarico di Responsabile finanziario».*



Quanto affermato dal Segretario Generale ed il Sindaco è stato disatteso, in parte, dall'Autorità Nazionale Anticorruzione. A partire dal fatto che la segnalazione di illeciti viene considerata una segnalazione whistleblowing anche se effettuata durante il periodo di compito del lavoratore, purché il fatto segnalato si riferisca ad una irregolarità appresa nell'ambito del rapporto di lavoro, volta a ledere il buon andamento dell'attività amministrativa nonché l'interesse pubblico.

Inoltre, la riorganizzazione aziendale ed il conferimento di incarichi di elevata qualificazione professionale ad altri lavoratori, diversi dalla persona del segnalante, benché frutto di una scelta discrezionale da parte del Sindaco, deve essere motivato. La ragione addotta dal Sindaco – inerente al venir meno del rapporto fiduciario – non appare, di per sé, sufficiente a giustificare in alcun modo il conferimento dell'incarico a terzi in maniera del tutto arbitraria.

Il conferimento dell'incarico di elevata qualificazione professionale si fonda, in conformità ai principi contenuti nel Testo Unico degli Enti Locali (TUEL), su criteri di competenza professionale. L'affidamento dell'incarico ad altro personale non rappresenta, nel caso di specie, un'ipotesi di demansionamento, considerato che il lavoratore è stato affidato all'Ufficio Anagrafe, ufficio dove svolge le mansioni per la quali è stato assunto tramite procedura concorsuale (istruttore amministrativo – contabile, categoria D).

Da ultimo, in riferimento all'acquisizione pretestuosa del pc aziendale di pertinenza del lavoratore, l'A.N.AC. ha ripercorso l'andamento dei fatti e osservato, «secondo un giudizio di verosimiglianza, l'assenza di un intento persecutorio e discriminante nei confronti del dipendente», tenuto conto che il computer aziendale presentava dei difetti tali da impedire l'attività del lavoratore.

Le considerazioni sopra esposte hanno portato l'Autorità Nazionale Anticorruzione a riconoscere la natura ritorsiva del procedimento a carico del whistleblower (decreto sindacale n. 2600 del 31.03.2023, con il quale veniva affidato l'incarico di elevata qualificazione professionale ad altro personale in maniera pretestuosa). L'applicazione di una sanzione di lieve entità non rafforza in alcun modo il criterio di effettività, proporzionalità e dissuasività prescritto dalla normativa nazionale e frutto del recepimento della Direttiva (UE) 2019/1937 in materia di whistleblowing. Anzi, il pagamento di una sanzione di poco valore (€ 5.000,00) potrebbe rinforzare un "rischio" nel quale il datore di lavoro può incorrere, sia esso pubblico che privato.



## Misura discriminatoria/ritorsiva Procedimento sanzionatorio

# Delibera n. 436

## del 16 ottobre 2024

### storia

L'Autorità Nazionale Anticorruzione, con la delibera n. 463 del 16 ottobre 2024, ha disposto l'archiviazione del procedimento sanzionatorio avviato in seguito alla ricezione di una segnalazione esterna effettuata da un segnalante che lamentava l'adozione illegittima della sanzione del rimprovero verbale, la revoca degli incarichi dirigenziali e di funzione, la revoca degli accessi alle banche dati, la revoca delle funzioni di RUP e di responsabile anagrafe stazione appaltante. Da ultimo, del licenziamento per giusta causa. Tali provvedimenti sono stati considerati dal segnalante ritorsivi e discriminatori, in quanto strettamente correlati alla sua segnalazione di illeciti.

### analisi

L'attività di accertamento condotta dall'A.N.AC. è iniziata dalla segnalazione esterna del segnalante al fine di verificare le presunte irregolarità realizzate dalla società di riferimento (società anch'essa indicata con OMISSIS) nel periodo tra il 2010 ed il 2020. L'A.N.AC. ha rilevato indici di presunta ritorsività nelle misure disposte nei confronti del whistleblower e ha avviato il procedimento sanzionatorio contro l'Amministratore Delegato. Posto che *«l'iniziativa che ha portato al licenziamento di OMISSIS è apparsa prima facie di natura potenzialmente ritorsiva, fonte di significative perplessità sia in ragione della singolare tempestività del provvedimento finale di licenziamento sia in relazione alla fase procedimentale in cui essa si collocava (ovvero dopo l'avvio del procedimento sanzionatorio ANAC) sia per la gravità della sanzione comminata al dipendente, approvata alla misura estrema del licenziamento»*.

L'amministratore delegato, su richiesta di chiarimenti dell'Autorità, ha fornito della documentazione a supporto del licenziamento intimato, segnalandolo come un *«provvedimento conclusivo di un procedimento disciplinare avviato nei suoi confronti nel mese di gennaio 2024, a firma Presidente del Consiglio di Amministrazione, in ragione di gravi condotte che il Consiglio di Amministrazione stesso ha ritenuto essere state poste in essere dal dott. OMISSIS»*.

La relazione di chiarimenti, composta da 32 pagine, ha analizzato ciascun episodio che vede coinvolto il segnalante, fino all'adozione di un provvedimento pari alla gravità della trasgressione commessa:

- la sanzione del rimprovero scritto è stata stabilita per *«comportamenti inopportuni e financo pericolosi per sé e per la Società»* (l'ingresso nella sede di lavoro durante un giorno festivo ed in congedo di paternità obbligatorio);
- la sanzione del licenziamento per giusta causa, invece, è stata applicata per aver qualificato erroneamente come *«segnalazione ex art. 54-bis del d.lgs. n. 165/2001" il rapporto del 22.9.2021 del Gruppo di progetto, sebbene lo stesso fosse sprovvisto dei requisiti propri delle segnalazioni ex art. 54-bis»*, per aver *«sottoscritto, quale direttore della Funzione OMISSIS, oltre che di RUP, un appalto misto di lavori, servizi e forniture del valore superiore di 45 milioni di euro in violazione del Codice appalti»*, per aver



violato delle «*procedure di affidamento previste dalla OMISSIS per gli incarichi conferiti a professionisti (di valore eccedente i 238.000 euro)*» e, infine, per essere stato responsabile «*della diffusione, tramite comunicati stampa e note ai Ministeri competenti, di una circostanza non vera riguardante un contenzioso in essere tra OMISSIS e un consorzio stabile, vertente sulla risoluzione di un appalto in essere (di valore eccedente 100 milioni di euro), di diretta competenza del dott. OMISSIS quale responsabile ad interim della Direzione Legale*».

Tra le misure ritenute ritorsive da parte del segnalante figura anche la revoca degli incarichi e degli accessi alle banche dati, giustificata da «*una iniziativa avente carattere organizzativo, rectius "necessità operativa e gestionale del nuovo management aziendale", in linea con la passata gestione societaria e attuativa di una opportuna e necessaria rotazione*», nonché la revoca dell'incarico di Responsabile Anagrafe Stazione Appaltante, quali «*iniziative consequenziali all'avvicendamento di cui sopra, in ragione del subentro di altro dirigente nel ruolo di Responsabile dell'Ufficio Procurement & Contract e quindi di RUP delle gare in corso e di altro dipendente OMISSIS deputato alla gestione dell'Anagrafe*».

L'attività istruttoria, corredata dalla documentazione da parte del presunto autore della misura ritorsiva/discriminatoria, ha consentito di verificare l'assenza di indici di ritorsività. Questi sono stati individuati, di contro, *prima facie*, in quanto «*ognuna di esse, infatti, costituisce l'epilogo di iniziative attivate a prescindere dalla segnalazione di illeciti contenuta nel citato rapporto*».

Le argomentazioni sopra riportate, sostenute da dati di fatto ed oggettivi, hanno indotto l'Autorità Nazionale Anticorruzione a ritenere che «*nel caso di specie non ricorrono i presupposti per l'applicazione della sanzione ex art. 54-bis co. 6, primo periodo, del d.lgs. n. 165/2001 nei confronti del dott. OMISSIS, destinatario della comunicazione di avvio del procedimento prot. n. OMISSIS del 21.2.2024*», tali per cui l'Autorità ha disposto l'archiviazione del procedimento sanzionatorio *de quo*.

La presenza di indici di ritorsività, individuati nella segnalazione esterna effettuata dal segnalante, hanno condotto l'Autorità Nazionale Anticorruzione a vagliarne il contenuto; l'accertamento e la contestualizzazione delle misure adottate hanno portato in evidenza alcune irregolarità commesse dal segnalante, tali da non ravvisare alcuna correlazione tra le misure di cui sopra e la segnalazione di illeciti effettuata.

A ciò deve aggiungersi la difficoltà interpretativa emersa nel corso dell'analisi della delibera *de quo*, dovuta alla presenza di numerosi OMISSIS riconducibili alla persona del segnalante, alla persona del segnalato, dei lavoratori dello stesso contesto lavorativo, anche quest'ultimo etichettato con OMISSIS.



## Misure discriminatorie/ritorsive Procedimento sanzionatorio

# Delibera n. 587

# del 16 dicembre 2024

### storia

L'Autorità Nazionale Anticorruzione, con delibera n. 587 del 16 dicembre 2024, rileva la natura ritorsiva del provvedimento di assegnazione delle funzioni di Direttore dei Servizi Generali e Amministrativi (DSGA) ad altro dipendente, anziché al whistleblower. L'A.N.AC. dichiara la nullità di questa misura ed applica una sanzione amministrativa pecuniaria di € 5.000,00 verso la Dirigente Scolastica dell'istituto di riferimento.

### analisi

L'attività di accertamento condotta dall'A.N.AC. inizia dalla segnalazione esterna effettuata da un whistleblower che lamenta l'adozione di misure discriminatorie nei propri confronti, a seguito di una segnalazione interna inoltrata al referente provinciale del Responsabile per la Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza (RPCT). Nella segnalazione indicava le irregolarità di carattere amministrativo e contabile effettuate dalla Dirigente Scolastica ai danni dell'Istituto Scolastico.

Tra le (presunte) irregolarità figurava «*il presunto mancato rispetto dei vincoli di destinazione nell'utilizzo dei finanziamenti pubblici, l'emissione di mandati di pagamento in assenza dei necessari giustificativi, la presunta falsa attestazione di una copertura finanziaria che non trovava corrispondenza negli atti della scuola*».

Il destinatario della segnalazione ha comunicato al segnalante - e inoltrato al RPCT ed alla Dirigente Scolastica - la possibilità di riportare la segnalazione delle irregolarità direttamente al Collegio dei Revisori dei Conti, il quale si sarebbe riunito la mattina seguente per l'approvazione del conto consultativo. Il segnalante ha perciò inoltrato la segnalazione al Collegio dei Revisori che, oltre a non approvare il conto consultivo motivo della riunione, ha informato la Dirigente Scolastica circa la ricezione di una segnalazione di illeciti.

Il segnalante, dopo alcuni giorni, ha ricevuto una nota con la quale gli veniva contestata un'assenza ingiustificata in un giorno di chiusura dell'istituto. Alla contestazione dell'assenza è seguito un procedimento disciplinare, nel quale è stata richiesta la presentazione di idonea documentazione volta ad attestare il permesso ex L. n. 104 del 5 febbraio 1992. Al segnalante è stata applicata una sanzione nella forma della sospensione dal servizio pari a giorni 1 «*per avere il [dipendente] violato gli obblighi a carico del lavoratore non avendo prodotto la documentazione in merito a due su otto giorni di permesso fruiti ex lege 104/92*».



A ciò si è aggiunto il conferimento dell'incarico di DSGA ad altro dipendente (assistente amministrativa). Questa assegnazione ha portato il segnalante, «*al fine di continuare a rivestire il profilo di DSGA, [...] ad avviare la procedura di mobilità per un'altra scuola*», posto che, «*se fosse rimasto nel medesimo Istituto scolastico, il dipendente sarebbe stato costretto a svolgere mansioni inferiori rispetto a quelle ricoperte prima della presentazione della segnalazione*».

L'attività di accertamento condotta dall'A.N.AC. ha indagato il riconoscimento della qualifica del segnalante quale whistleblower, nonché la presunta ritorsività dell'assegnazione delle funzioni di DSGA ad altro dipendente da parte della Dirigente Scolastica. Secondo la memoria difensiva presentata da quest'ultima, l'assegnazione è avvenuta secondo criteri oggettivi. La stessa avrebbe fatto riferimento ad una graduatoria già esistente, in assenza di criteri predefiniti dalla contrattazione collettiva integrativa. La graduatoria di riferimento, tuttavia, non includeva il segnalante, perché quest'ultimo si era trasferito presso l'istituto scolastico solo nell'anno scolastico successivo.

L'istruttoria dell'Autorità ha consentito di appurare che la segnalazione di illeciti effettuata riguardava «*una serie di irregolarità che costituivano indice sintomatico di una gestione amministrativo-contabile connotata da criticità e difformità rispetto agli indirizzi che lo stesso Istituto aveva adottato*» ovvero, come rilevato nella relazione dell'Ispettore, «*una serie di deviazioni rispetto al corretto agire amministrativo*». Quanto segnalato consentiva di affermare che «*le valutazioni dei Revisori dei Conti e, soprattutto, le verifiche dell'ispettore sono già di per sé sufficienti a dimostrare per tabulas che le questioni segnalate non costituiscono "banali irregolarità contabili" bensì situazioni sintomatiche di un caso non trascurabile di maladministration; in secundis, gran parte dei profili rilevati dal [dipendente] erano fondati*». Tali considerazioni hanno messo in evidenza la sussistenza di un interesse pubblico e di un interesse all'integrità della pubblica amministrazione che hanno reso legittima la segnalazione di whistleblowing.

L'A.N.AC. ha appurato la riconducibilità della segnalazione nell'ambito del whistleblowing e ha avviato le indagini per valutare la natura ritorsiva del provvedimento di assegnazione delle funzioni di DSGA ad altro dipendente. La Dirigente Scolastica, a sostegno della non ritorsività del provvedimento, ha sostenuto la non esclusione del whistleblower nella scelta del conferimento dell'incarico, posto che la stessa si è riferita alla «*graduatoria di istituto di perdenti posta relativa all'a.s. precedente*», alla quale ha «*fatto riferimento per garantire la massima oggettività nell'assegnazione del suddetto incarico, non essendo presenti nella contrattazione integrativa di istituto i criteri di individuazione del DSGA*».



## analisi

L'Autorità Nazionale si è interrogata sulla disciplina applicabile in materia ed è giunta alla conclusione – con risposta fornita dall'Ispettorato della Funzione Pubblica e dall'Ufficio Scolastico Regionale – che «*laddove nella contrattazione di Istituto non siano stati definiti appositi criteri che consentano di individuare in modo oggettivo il personale ATA disposto ad accettare l'incarico di DSGA, il conferimento di tale incarico deve avvenire ai sensi dell'art. 14 del CCNI, il cui comma 4 rinvia – per colmare le carenze di organico – allo strumento dell'Intesa Regionale con cui vengono definiti appositi criteri di selezione, a rigore dei quali viene approvata una graduatoria provinciale alla quale fare riferimento*».

L'assenza di criteri predeterminati ha imposto al Dirigente Scolastico di fare riferimento ai criteri indicati nel CCNL. Tali criteri non menzionano la facoltà di fare ricorso ad una graduatoria diversa, come la graduatoria perdenti posto dell'anno scolastico precedente, né tantomeno tale criterio appare idoneo a garantire l'oggettività nell'assegnazione. L'impiego della graduatoria perdenti posto dell'anno scolastico precedente sembra essere stata utilizzata al solo fine di escludere il segnalante, tenuto conto che il provvedimento di assegnazione dell'incarico è avvenuto in un momento successivo alla segnalazione e che le argomentazioni fornite nella memoria da parte della Dirigente Scolastico sono apparse irrilevanti.

L'attività di accertamento ha condotto l'Autorità Nazionale Anticorruzione a riconoscere la natura ritorsiva del provvedimento di assegnazione delle funzioni di DSGA ad altro lavoratore, ponendo a fondamento di tale scelta l'uso di una graduatoria non consentita dalla normativa di riferimento

Per l'effetto ha applicato una sanzione amministrativa ancora una volta prossima al minimo edittale, che si fonda sull'accertata ritorsività del provvedimento di assegnazione delle funzioni di DSGA.



*Rigetto impugnazione delibera A.N.AC.  
contro misure ritorsive/discriminatorie*

**Sentenza n. 18053**

**del 18 ottobre 2024**

**TAR LAZIO / SEZ. I STRALCIO**

**storia**

La Sezione Prima Stralcio del Tar del Lazio, con sentenza n. 18053 del 18 ottobre 2024, ha respinto il ricorso avanzato da un whistleblower contro l'annullamento delle delibere n. 185 (19 febbraio 2020) e n. 388 (9 aprile 2020) emesse dall'Autorità Nazionale Anticorruzione. Con queste delibere l'Autorità aveva disposto l'archiviazione dei procedimenti sanzionatori avviati nei confronti del Responsabile per la Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza (RPCT) di un Consorzio di Bonifica Terre D'Apulia, per aver adottato presunte misure ritorsive e discriminatorie.

**analisi**

Il Tar del Lazio ha ripercorso l'andamento dei fatti, così come riportato nelle delibere dell'A.N.AC.. L'attività di accertamento è iniziata dalla ricezione di due segnalazioni esterne sulle irregolarità commesse dal Commissario Straordinario dell'ente «*nell'acquisizione dei dati previsti dal d.lgs. 33/2013 e nella gestione delle modalità di affidamento di incarichi, appalti e assunzioni*», nonché sulle irregolarità commesse dal RUP dell'ente in riferimento alla gestione di un «*contratto di fornitura e posa in opera*».

Il segnalante in seguito alla segnalazione interna ha ricevuto un provvedimento di trasferimento presso altra unità operativa del Consorzio e, per questo motivo, ha deciso di far valere i propri diritti ed invocare le tutele riconosciute in materia di whistleblowing.

Il provvedimento di trasferimento è stato trasmesso all'Autorità Nazionale Anticorruzione che, a sua volta, ha avviato due distinti procedimenti sanzionatori:

1. in riferimento al trasferimento del segnalante è stata appurata l'insussistenza dell'intento ritorsivo/discriminatorio. L'autore della misura ha fornito come prova, a supporto del presunto provvedimento illegittimo, la necessità di una «*riorganizzazione e ristrutturazione del Consorzio*»;
2. in riferimento all'inerzia del RPCT nella gestione della segnalazione di whistleblowing, invece, è stato conferito «*valore dirimente al disconoscimento delle firme apposte "per ricevuta" sulle segnalazioni e, non potendo ravvisare, in assenza di ulteriori prove, una responsabilità in capo al RPCT*» posto che «*il disconoscimento della firma ha dunque tolto valore probatorio all'atto e condotta alla (correttamente) divisa insussistenza di una condotta omissiva imputabile al RPCT*».



## analisi

Al termine dell'istruttori l'A.N.AC., con delibera n.185 del 19 febbraio 2020, ha archiviato il procedimento sanzionatorio avviato nei confronti del RPCT dell'ente per insussistenza della natura ritorsiva del trasferimento del segnalante. Inoltre, con delibera n. 338 del 9 aprile 2020, ha archiviato il procedimento sanzionatorio avviato nei confronti del RPCT dell'ente per non aver gestito le segnalazioni di whistleblowing secondo i parametri indicati dalla normativa di riferimento.

Nella sentenza del TAR si riporta, in particolare, che il trasferimento del segnalante, unitamente ad altri tre lavoratori - coincidenti con i medesimi autori della segnalazione interna - si spiega in riferimento a «*esigenze organizzative e non per ritorsione*», prova compiutamente fornita dal RPCT, cui si ricollega il «*buon andamento e funzionamento del Consorzio*» e «*l'urgente necessità di rafforzare la presenza dell'Ente sul territorio attraverso una maggiore presenza di funzionari, preminentemente tecnici, presso gli uffici periferici del Consorzio a seguito della riduzione dell'organico e della necessità di incrementare le unità di personale*».

Tali considerazioni, confermate dalla prova fornita dal presunto autore della misura, non consentono di appurare la natura ritorsiva e quindi disporre l'applicazione di una sanzione, in quanto non è stato rilevato alcun nesso tra la segnalazione ed il trasferimento del segnalante. Anche tenendo conto del fatto che quest'ultimo provvedimento è stato adottato per esigenze diverse ed ulteriori rispetto alla segnalazione. Quanto indicato ha indotto il TAR a rigettare il ricorso proposto per l'insussistenza di qualsivoglia forma di ritorsione.



## Limite applicabilità normativa whistleblowing – segnalazione per scopi personali

# Sentenza n. 17715 del 27 giugno 2024

### storia

La Sezione Lavoro della Corte di cassazione, con sentenza n. 17715 del 27 giugno 2024, ha rigettato il ricorso proposto da una dirigente pubblica, volto a far valere l'illegittimità del licenziamento per giusta causa intimatole per un uso improprio dell'istituto giuridico del whistleblowing.

### analisi

La ricostruzione dei fatti, così come riportata nella pronuncia in esame, consente di affermare che la segnalante – dirigente tecnologo di primo livello – ha indirizzato «*alla direzione di Roma 1, nonché agli indirizzi personali del direttore e del Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza dell'Anticorruzione*» una segnalazione di presunte irregolarità correlate alla persona del Direttore di Roma 1 inerente alla sottrazione di «*fondi pubblici del MIUR in relazione al progetto premiale, per periodo il 2012-2018, "Studio di preparazione dei forti terremoti" destinati per la parte geochimica alla stessa (segnalante), nonché il plagio, il danno intellettuale, finanziario, di carriera, di immagine e a danno di terzi*».

Il Responsabile per la Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza (RPCT) ha valutato la segnalazione ricevuta come "di whistleblowing", poiché non è stata inviata secondo le formalità prescritte dalla normativa. Inoltre, dalla stessa segnalazione non è emerso alcun profilo di irregolarità. Tale circostanza ha consentito al RPCT di contestare alla segnalante di «*aver utilizzato impropriamente [...] il whistleblowing, riportando circostanze risultate non vere che avevano diffamato e nociuto all'onore e alla reputazione dell'allora direttore di Roma 1*».

Un altro episodio ha coinvolto la segnalante nella registrazione di una conversazione con un altro lavoratore e nella successiva pubblicazione di alcuni stralci – «*travisati e stravolti*» – su Facebook.



L'adozione di questi comportamenti ha messo in evidenza «*come la condotta della lavoratrice non fosse isolata, ma si potesse ricondurre a modalità di comportamento già realizzate in passato che le erano costate l'applicazione di sanzioni disciplinari (dalla multa alla sospensione della retribuzione fino a 6 mesi)*», tanto da legittimare la misura del licenziamento per giusta causa per il venir meno del rapporto fiduciario. In particolare in riferimento al suo ruolo di dirigente pubblico con elevate responsabilità e «*grado di affidamento e fiducia riposto da parte datoriale nei suoi confronti*».

L'utilizzo dell'istituto giuridico del whistleblowing, così come indicato nelle considerazioni del giudice di secondo grado, è apparsa impropria, posto che la segnalazione non è risultata a tutela dell'interesse pubblico. La segnalazione ha assunto intenti diffamatori nei confronti del soggetto segnalato, così come la registrazione della conversazione e la relativa pubblicazione sul social network.

Ad avviso della Suprema Corte, «*la registrazione di conversazioni tra un dipendente e i suoi colleghi presenti, all'insaputa dei conversanti, configura una grave violazione del diritto alla riservatezza che giustifica il licenziamento intimato, a meno che, ai sensi dell'art. 24 del D.Lgs. n. 196 del 2003 (nella versione in vigore "ratione temporis"), la registrazione occulta dei dialoghi non si sia resa necessaria per difendere un diritto in giudizio*» e, prosegue, «*che l'utilizzo a fini difensivi di registrazioni di colloqui tra il dipendente e i colleghi sul luogo di lavoro non necessita del consenso dei presenti, in ragione dell'imprescindibile necessità di bilanciare le contrapposte istanze della riservatezza da una parte e della tutela giurisdizionale del diritto dall'altra e pertanto di contemperare la norma sul consenso al trattamento dei dati con le formalità previste dal codice di procedura civile per la tutela dei diritti in giudizio*».

La registrazione furtiva di una conversazione può apparire legittima e non abusiva se è volta a far valere il contemperamento di contrapposti interessi delle parti. per esempio il diritto alla riservatezza e la tutela giurisdizionale di un diritto che si presume essere stato violato, fungendo da scriminante e «*causa di esonero da responsabilità disciplinare*» se la condotta sostenuta illecita sia «*funzionalmente correlata alla denuncia dell'illecito*».

L'ambito applicativo della normativa, tuttavia, non può in alcun modo legittimare lo svolgimento di attività investigative proprie da parte del segnalante, finalizzate alla raccolta di prove da far valere in giudizio; quanto affermato risulta espressione del principio di diritto contenuto in una recente pronuncia della Corte di Cassazione, secondo il quale il whistleblowing «*non istituisce un esimente per gli autonomi illeciti che egli, da solo o in concorso con altri responsabili, abbia commesso, potendosi al più valutare il ravvedimento operoso o la collaborazione al fine di consentire gli opportuni accertamenti nel contesto dell'apprezzamento, sotto il profilo soggettivo, della proporzionalità della sanzione da irrogarsi nei confronti del medesimo*».

La segnalazione effettuata, da ultimo, non può essere considerata una segnalazione di whistleblowing, posto che l'intento diffamatorio risulta correlato a scopi a carattere prettamente personale che esulano dal dettato normativo.

Le considerazioni cui è pervenuta la Corte di Cassazione risultano assimilabili alle formulazioni effettuate dalla Corte d'appello territorialmente competente, tali da legittimare il rigetto del ricorso proposto dalla segnalante.

Appare opportuno, al riguardo, porre l'attenzione sull'ambito applicativo dell'istituto giuridico del whistleblowing che:

- non può essere utilizzato quale strumento schermo per far valere intenti di natura personale;
- l'impiego di strumenti di prova – quali registrazioni di conversazioni di nascosto tra dipendenti – possono essere utilizzate al solo fine di far valere un preteso diritto in giudizio, purché correlato alla segnalazione di illeciti apprese nel contesto lavorativo di riferimento.



## *Limite applicabilità normativa whistleblowing – segnalazione per scopi personali*

# Sentenza n. 1880

# del 27 gennaio 2025

### storia

La Sezione Lavoro della Corte di Cassazione, con sentenza n. 1880 del 27 gennaio 2025, ha dichiarato l'inammissibilità del motivo di ricorso riguardante la violazione e/o falsa applicazione della disciplina del whistleblowing, di cui all'art. 54 bis D. Lgs. n. 165/2001, applicabile ratio temporis.

### analisi

La Suprema Corte, quale giudice di legittimità, ha valutato la corretta applicazione della normativa di riferimento, ripercorrendo la ratio dell'istituto che si individua nel «*delineare un particolare status giuslavoristico in favore del soggetto che segnala illeciti*» e, continua, «*nel favorire l'emersione, dall'interno delle organizzazioni pubbliche, di fatti illeciti, promuovendo forme più incisive di contrasto alla corruzione*». Aggiunge, inoltre, che il whistleblowing «*non è utilizzabile per scopi essenziali di carattere personale o per contestazioni o rivendicazioni inerenti al rapporto di lavoro nei confronti di superiori*», poiché, «*questo tipo di conflitti sono disciplinati da altre normative e da altre procedure*».

Dalle risultanze istruttorie in atti, il giudice di secondo grado ha affermato che gli esposti alla Procura della Repubblica territorialmente competente sottendevano un interesse personale da parte del segnalante, tale da non rendere applicabile lo spettro delle tutele previste dalla normativa di riferimento. Lo stesso principio di diritto risultava espresso anche nelle pronunce rese dal giudice amministrativo (Consiglio di Stato, sez. II, 17/07/2023 e TAR Roma, Lazio, sez. I, 07/01/2023; TAR Napoli, Campania, sez. VI, 06/02/2020, n. 580). Sulla base di tali argomentazioni ed in assenza di idonea documentazione allegata al ricorso, volta ad attestare l'incorretta applicazione della normativa, il giudice di legittimità ha dichiarato l'inammissibilità del motivo.

La recente pronuncia resa dalla Corte di Cassazione si allinea alle considerazioni contenute nella sentenza n. 17715 del 2024, secondo la quale l'istituto giuridico del whistleblowing non può essere utilizzato per perseguire interessi di natura personale ma deve essere impiegato a presidio della tutela dell'interesse pubblico e della collettività.



*Obbligo di fedeltà  
o dovere di omertà?*

**Ordinanza n. 33452**

**del 19 dicembre 2024**

**storia**

La Sezione Lavoro della Corte di Cassazione, con ordinanza n. 33452 del 19 dicembre 2024, ha esaminato l'ambito di applicabilità dell'istituto del whistleblowing, con particolare riferimento all'obbligo di fedeltà del lavoratore, così come prescritto ai sensi dell'art. 2105 c.c., ed al diritto di denuncia.

**analisi**

La vicenda sottesa all'ordinanza *de quo* trae origine dalla segnalazione inviata al Servizio Prevenzione Igiene e Sicurezza Ambienti di Lavoro – indicata con l'acronimo SPISAL – e alla Direzione dell'ente di riferimento, con la quale sono state rese note alcune criticità correlate alla sicurezza dei lavoratori. Le irregolarità denunciate sono confluite in un documento, intitolato "dignità al lavoro", che è stato sottoscritto anche da altri lavoratori dello stesso comparto che ne erano a conoscenza.

La contestazione effettuata al segnalante riguarda l'osservanza dell'obbligo di fedeltà del lavoratore e il diritto di denuncia, assimilabile al diritto di critica.

Gli orientamenti giurisprudenziali richiamati nell'ordinanza distinguono il diritto di denuncia dal diritto di critica, posto che il primo attiene a «fatti di potenziale rilievo penale accaduti in azienda», mentre il secondo fa riferimento alle «opinioni espresse dal lavoratore nello svolgimento o in relazione al rapporto di lavoro e attratto nella tutela di cui all'art. 21 Cost.». A tale distinzione segue «il nesso tra il diritto di denuncia e l'interesse pubblico», tale da escludere che «l'obbligo di fedeltà di cui all'art. 2105 c.c. possa essere esteso sino a imporre al lavoratore di astenersi dalla denuncia di fatti illeciti che egli ritenga essere stati consumati all'interno dell'azienda, giacché in tal caso si correrebbe il rischio di scivolare verso - non voluti, ma impliciti - riconoscimenti di una sorta di "dovere di omertà"».

L'obbligo di fedeltà del lavoratore, dunque, non si può estendere sino alla non esplicitazione del diritto di denuncia di fatti, qualora quest'ultimi possano integrare gli estremi di potenziali condotte illecite che, come tali, vengono represses dall'ordinamento giuridico.



## analisi

È in tale ambito di operatività che si inserisce il principio di diritto secondo il quale «*la denuncia di fatti di potenziale rilievo penale accaduti in azienda non può di per sé integrare giusta causa o giustificato motivo soggettivo di licenziamento, a condizione che non emerga il carattere calunnioso della denuncia medesima, che richiede la consapevolezza da parte del lavoratore della non veridicità di quanto denunciato e, quindi, la volontà di accusare il datore di lavoro di fatti mai accaduti o dallo stesso non commessi, e purché il lavoratore si sia astenuto da iniziative volte a dare pubblicità a quanto portato a conoscenza delle autorità competenti*» ed aggiunge, con particolare riferimento al diritto di critica, che «*non rilevano i limiti della continenza sostanziale e formale, superati i quali la condotta assume carattere diffamatorio, e, quindi, può avere rilevanza disciplinare*».

Secondo i principi di diritto riportati e contenuti nella pronuncia in esame, il lavoratore è tenuto, nell'esercizio della propria prestazione, edotto e/o venuto a conoscenza di potenziali illeciti, ad effettuare un bilanciamento dei contrapposti interessi. Posto che, da un lato, si ravvisa l'obbligo di fedeltà di cui all'art. 2105 c.c. e, dall'altro, il diritto di denuncia che si esprime nei limiti del diritto di critica.

L'ordinanza emessa dalla Corte di cassazione rigetta il ricorso principale ed il ricorso incidentale in considerazione delle massime e degli orientamenti giurisprudenziali che propendono per l'esercizio del diritto di denuncia del lavoratore, scevri da intenti calunniosi nei confronti del segnalato.

La proposizione di una denuncia di illeciti, dunque, non equivale all'inosservanza dell'obbligo di fedeltà da parte del lavoratore. Il quale, a sua volta, è tenuto a segnalare potenziali illeciti.



# formazione whistleblowing

Nel 2024 Transparency International Italia ha svolto attività formative sulla tematica del Whistleblowing a livello progettuale e su singola richiesta da parte di enti pubblici e privati.

La formazione proposta agli enti si è svolta in presenza e si è focalizzata sui soggetti gestori delle segnalazioni che, attraverso percorsi laboratoriali dinamici, hanno potuto cogliere e sperimentare alcune sfumature dell'istituto giuridico di supporto ai segnalanti e della sua applicazione pratica.

Nel corso delle attività, principalmente laboratoriali, sono state fornite risposte su quesiti specifici attraverso delle discussioni collegiali in aula e, con il coinvolgimento dei partecipanti nella simulazione di un caso pratico di whistleblowing, è stato possibile applicare praticamente ogni approfondimento tematico.

Questa tipologia di attività formativa consente di raggiungere un elevato numero di partecipanti nonché di mantenere alta l'attenzione attraverso input finalizzati a sollecitare l'ascolto e ad avviare il dibattito, inoltre si fonda su un continuo scambio tra i formatori e i partecipanti.



## SAFE IN

### con ANCI LOMBARDIA

Il progetto SAFE-IN è promosso da ANCI Lombardia in collaborazione con Transparency International Italia e finanziato nell'ambito del Programma Antifrode dell'Unione europea, con il sostegno, in qualità di stakeholder, di AIIS, A.N.AC., Assimpredil ANCE, Assolombarda, Confindustria, Confservizi Lombardia.

Il percorso nasce dall'esigenza di sviluppare metodologie di lavoro condivise al fine di ridurre e contrastare le frodi e la corruzione e tutelare in tal modo gli interessi finanziari dell'Unione Europea.

L'obiettivo è quello di promuovere la comprensione e l'implementazione dei vari profili applicativi della normativa whistleblowing, in modo coordinato con altri strumenti di compliance già esistenti (es. D.lgs. 231/01, Legge 190/12 e PNA dell'ANAC, D.lgs. 231/07, ecc.).

Nel 2024 le attività promosse da Transparency International Italia si sono svolte lungo due profili operativi:

- l'attività di ricerca per definire lo stato dell'arte delle procedure di trasposizione della Direttiva Europea sul Whistleblowing negli Stati membri
- l'attività formativa in tema di supporto ai segnalanti per enti pubblici, società in controllo pubblico ed enti privati.

## FORUM PER L'INTEGRITÀ IN SANITÀ

### con RE-ACT

Il Forum per l'integrità in Sanità di Transparency International Italia e Re-Act nasce per promuovere in maniera attiva l'integrità, la responsabilità, l'etica e la trasparenza del Sistema Sanitario Nazionale.

Si tratta di un'alleanza tra enti sanitari che si impegnano per il rafforzamento dell'integrità del Servizio Sanitario Nazionale, attraverso azioni condivise di confronto e crescita tra Responsabili della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza (RPCT) che provengono da realtà, esperienze e territori diversi.

Il Forum è strutturato attraverso un programma formativo per RPCT, collaboratori e dipendenti degli enti sanitari.

Dal 2024 le attività laboratoriali promosse da Transparency International Italia e dedicate al supporto ai segnalanti è strutturata su due percorsi operativi incentrati sulle peculiarità e le criticità del Sistema Sanitario Nazionale in ambito whistleblowing:

- le problematiche e opportunità della nuova normativa whistleblowing
- la gestione delle segnalazioni di whistleblowing







**Transparency International Italia**

P.le Carlo Maciachini 11 - 20159 Milano - Italy

Tel. +39 02 40093560

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

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

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

Seguici su

