

# RIVISTA GIURIDICA DEL LAVORO E DELLA PREVIDENZA SOCIALE

*Fondata da Aurelio Becca e Ugo Natoli*

*Diretta da Umberto Carabelli*

ANNO LXXIV

*Trimestrale*

• *luglio-settembre* •

**3/2023**



# RIVISTA GIURIDICA DEL LAVORO E DELLA PREVIDENZA SOCIALE

*Fondata da Aurelio Becca e Ugo Natoli*

**ANNO LXXIV - 2023 - N. 3**

*Trimestrale*

*luglio-settembre 2023*

---

**DIRETTA DA**

*Umberto Carabelli*

**COLLEGIO DEI CONDIRETTORI**

*Mariapaola Aimo, Alessandro Bellavista, Olivia Bonardi,  
Andrea Lassandari, Franco Scarpelli, Lorenzo Zoppoli*

**COMITATO DI INDIRIZZO SCIENTIFICO E DI REFERAGGIO**

*Anna Alaimo, Cristina Alessi, Piergiovanni Alleva, Amos Andreoni, Vittorio Angiolini, Gian Guido Balandi,  
Marzia Barbera, Marco Barbieri, Vincenzo Bavaro, Franca Borgogelli, Giuseppe Bronzini, Laura Calafà,  
Piera Campanella, Maria Teresa Carinci, Michele Castellano, Pasquale Roberto Chieco, Luigi de Angelis,  
Alfonsina De Felice, Gisella De Simone, Antonio Di Stasi, Marco Esposito, Francesco Fabbri,  
Vincenzo Ferrante, Giuseppe Ferraro, Franco Focareta, Ginevra Galli, Alessandro Garilli, Domenico Garofalo,  
Stefano Giubboni, Donata Gottardi, Enrico Gragnoli, Renato Greco, Fausta Guarriello, Daniela Izzi,  
Carmen La Macchia, Vito Sandro Leccese, Antonio Lo Faro, Piera Loi, Massimo Luciani, Luigi Menghini,  
Gabriella Nicosia, Roberta Nunin, Giovanni Orlandini, Francesco Pallante, Massimo Pallini, Paolo Pascucci,  
Adalberto Perulli, Alberto Piccinini, Valeria Piccone, Vito Pinto, Carla Ponterio, Federico Maria Putaturo,  
Rita Sanlorenzo, Paola Saracini, Stefania Scarponi, Antonino Sgroi, Valerio Speciale, Carla Spinelli,  
Lucia Tria, Patrizia Tullini, Sergio Vacirca, Lucia Valente, Bruno Veneziani, Antonio Viscomi, Roberto Voza*

**COMITATO SCIENTIFICO PER LA SEZIONE**

**“PROBLEMI DI DIRITTO SOCIALE EUROPEO E INTERNAZIONALE”**

*Mariapaola Aimo, Giuseppe Bronzini, Antonio Baylos, Silvia Borelli, Nicola Countouris,  
Emmanuel Dockès, Marco Esposito, Fausta Guarriello, Giovanni Orlandini*

**COMITATO DI REDAZIONE**

*Andrea Allamprese (caporedattore), Filippo Aiello, Maria Barberio, Silvio Bologna, Silvia Borelli, Stefano Cairolì,  
Guido Canestri, Antonello Ciervo, Marcello D'Aponte, Carlo de Marchis, Madià D'Onghia, Michele Faioli,  
Lorenzo Fassina, Antonio Federici, Lorenzo Giasanti, Maria Giovanna Greco, Alberto Lepore, Antonio Loffredo,  
Marco Lozito, Francesca Malzani, Matteo Maria Mutarelli, Alessandra Raffi, Enrico Raimondi, Antonio  
Giuseppe Recchia, Marianna Russo, Michelangelo Salvagni, Enrico Maria Terenzio, Laura Torsello*

**DIRETTORE RESPONSABILE**

*Stefano Milani*

**SEGRETERIA DI REDAZIONE**

*Rossella Basile*



**FUTURA  
EDITRICE**

Il Collegio dei condirettori della *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale* ha deciso, come scelta editoriale decorrente dal 2016, di non accettare per la pubblicazione contributi che siano stati pubblicati o siano in corso di pubblicazione in altre riviste italiane o in rete, né di consentire la pubblicazione in altre riviste italiane o in rete di contributi già pubblicati nella *Rivista*. Gli autori sono invitati a rispettare questa decisione.

I saggi pubblicati nella «Parte I - Dottrina» non devono superare le 20 pagine nel formato della *Rivista* (pari a 54.000 battute spazi inclusi) e sono sottoposti alla valutazione di *referees* anonimi. Il gruppo dei *referees* è composto dai membri del Comitato di indirizzo scientifico e di refereggio e da altri/e studiosi/e.

I materiali per la pubblicazione vanno inviati per posta elettronica alla Segreteria di redazione e devono uniformarsi ai criteri redazionali della *Rivista* (che possono essere richiesti alla stessa Segreteria).

La *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale* partecipa alla *International Association of Labour Law Journals* ([www.labourlawjournals.com](http://www.labourlawjournals.com)).

*Osservatori, Parte II - Giurisprudenza online* (newsletter) e il testo delle sentenze annotate nella *Parte II - Giurisprudenza* (online e cartaceo) sono pubblicati in:  
<https://www.futura-editrice.it/rgl/>

*Proprietario ed editore*  
Futura Srl  
Corso d'Italia 27 - 00198 Roma  
[www.futura-editrice.it](http://www.futura-editrice.it)

*Ufficio abbonamenti*  
Tel. 06 44888229  
*E-mail:* [abbonamenti@futura.cgil.it](mailto:abbonamenti@futura.cgil.it)

La *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale* è registrata in Tribunale Stampa di Roma al n. 31 del 24 febbraio 2021

*Sito web della rivista*  
[www.futura-editrice.it/riviste/rgl](http://www.futura-editrice.it/riviste/rgl)

*Segreteria di redazione*  
Corso d'Italia 27 - 00198 Roma  
Tel. 345 7011231  
*E-mail:* [rgl@futura.cgil.it](mailto:rgl@futura.cgil.it)

*Progetto grafico e fotocomposizione*  
Futura editrice

*Stampa*  
O.GRA.RO. Srl  
Vicolo dei Tabacchi 1 - 00153 Roma

*Tariffe di abbonamento*  
Ordinario 130,00 euro; estero 260,00 euro  
• L'abbonamento dà diritto all'accesso a tutti gli archivi online della *Rivista*.  
• Agli studenti universitari che abbiano uno specifico interesse per il diritto del lavoro verrà riconosciuto lo sconto del 50% presentando la richiesta del docente che segue la loro attività.

Singolo fascicolo: 38,00 euro  
Arretrati: 76,00 euro

*Distribuzione in libreria*  
MESSAGGERIE LIBRI SPA

FINITO DI STAMPARE  
NEL MESE DI OTTOBRE 2023

*Egregio Abbonato,*  
ai sensi del d.lgs. n. 196/2003 La informiamo che i Suoi dati sono conservati nel nostro archivio informatico e saranno utilizzati dalla nostra società, nonché da enti e società esterne a essa collegate, solo per l'invio di materiale amministrativo, commerciale e promozionale derivante dalla nostra attività.  
La informiamo inoltre che Lei ha il diritto di conoscere, aggiornare, cancellare, rettificare i Suoi dati od opporsi all'utilizzo degli stessi, se trattati in violazione del suddetto decreto legislativo.

# SOMMARIO

---

## PARTE I DOTTRINA

### IL TEMA

Le problematiche del lavoro sommerso in una prospettiva interdisciplinare

*Undeclared work issues in an interdisciplinary perspective*

a cura di Marco Esposito, Valeria Filì, Monica McBritton

Marco Esposito, Valeria Filì, Monica McBritton

Presentazione

*Introduction*

315

Irene Bosco, Salvatore Capasso

Efficacia delle politiche di contrasto al sommerso

*Policies efficacy in contrasting the underground economy*

321

Giustina Orientale Caputo, Sara Corradini

Il lavoro sommerso in Italia: evoluzione del fenomeno  
e trasformazioni socio-economiche

*Undeclared work in Italy: evolution of the phenomenon and socio-economic transformations*

333

Silvia Ciucciiovino

Undeclared work e lavoro sommerso: definizioni e fenomenologie  
nella prospettiva nazionale e sovranazionale

*Undeclared work and hidden labour: definitions and phenomenologies  
in national and supranational perspective*

351

Gianluca Picco

Politiche e strumenti di emersione e prevenzione del lavoro sommerso

*Policies and instruments for the emersion and prevention of undeclared work*

366

Michele Faioli

Struttura e contesto della dimensione (negativa) previdenziale  
nel lavoro prestato irregolarmente

*Framing undeclared work structures by means of a social security legal approach*

381

Stefano Fiorentino, Salvatore Villani

Il lavoro sommerso nell'esperienza italiana: la prospettiva fiscale

*Undeclared work from the fiscal point of view: the Italian case*

397

Pierluigi Rausei

Ispezioni e sanzioni a contrasto del lavoro sommerso

*Inspections and sanctions against undeclared work*

409

Valeria Torre

Il lavoro sommerso e la sua possibile rilevanza penale

*Irregular work and its criminal relevance*

417

## SAGGI

*Tiziano Tren*

Processo del lavoro e ruolo del sindacato

*Labour judicial procedures and trade unions role*

425

## NOTE E COMMENTI

*Andrea Allamprese, Riccardo Tonelli*

«Nuove tutele» e occasioni perdute: alcune osservazioni

sul d.lgs. n. 24/2023 in materia di *whistleblowing**New protection and missed opportunities: analysing Legislative Decree no. 24/2023**on «whistleblowing»*

447

## PROBLEMI DI DIRITTO SOCIALE EUROPEO E INTERNAZIONALE

*Antonio Baylos*La riforma della *governance* economica europea

e la sua (desiderata) «dimensione sociale»

*The EU economic governance reform and its (desired) «social dimension»*

461

*Marco Dani*

Verso nuove regole fiscali europee: le proposte della Commissione

per la riforma della *governance* economica europea*Towards new European fiscal rules: the Commission proposals**on the reform of European economic governance*

475

*Jorge Uxó**The reform of fiscal rules: learning from experience and addressing new challenges*

La riforma delle regole fiscali: imparare dall'esperienza

e affrontare le nuove sfide

489

## PARTE II GIURISPRUDENZA

## IL CASO

*Giuseppe Antonio Recchia*

«Oltre il giardino» del processo del lavoro:

azione di classe e legittimazione attiva del sindacato

*(Tar Lazio, 23.6.2023, n. 10653, S. I)*

329

## RAPPORTO DI LAVORO

*Antonello Ciervo*

La Corte costituzionale e l'obbligo vaccinale dei lavoratori del comparto sanitario: un'importante decisione di sistema con qualche ombra

(Corte costituzionale, 9.2.2023, n. 16,

Corte costituzionale, 9.2.2023, n. 15,

Corte costituzionale, 9.2.2023, n. 14)

347

*Marianna Russo*

Teleologia dei tempi di riposo nella giurisprudenza della Corte di Giustizia

(Corte di Giustizia, 2.3.2023, C-477/21, Seconda S.)

360

*Antonello Zoppoli*

Il «contratto a tutele crescenti» torna dinanzi alla Consulta: il licenziamento nullo e l'avverbio che non poteva esserci

(Cassazione, 7.4.2023, n. 9530, ord. interlocutoria)

371

*Marco Tufo*

Sulla natura retributiva dei *fringe benefits*

(Cassazione, 17.1.2023, n. 1289,

Cassazione, 30.12.2022, n. 38169, ord.)

386

*Olivia Bonardi*

Gli oneri probatori nei giudizi per discriminazione tra variazioni lessicali normative e orientamenti giurisprudenziali

(Cassazione, 3.2.2023, n. 3361, ord.,

Cassazione, 27.1.2023, n. 2606, ord.)

399

*Annamaria Donini*

La tutela del diritto di informazione collettiva sui sistemi automatizzati attraverso il procedimento di repressione della condotta antisindacale

(Tribunale Palermo, 20.6.2023, decr.,

Tribunale Torino, 5.8.2023, decr.)

415

## DIRITTO SINDACALE

*Antonio Loffredo, Giovanni Orlandini*

Il Consiglio di Stato censura la provvisoria regolamentazione della Commissione di garanzia relativa al trasporto pubblico locale

(Consiglio di Stato, 1.3.2023, n. 2115 e n. 2116, S. VI)

429

## SICUREZZA SOCIALE

*Emilia D'Avino*

La (in)sicurezza sociale dei *caregivers* «puri»: alcune riflessioni a partire dalla normativa sull'infortunio domestico

(Corte costituzionale, 28.7.2022, n. 202)

439

## RGL GIURISPRUDENZA ONLINE (\*)

## APPROFONDIMENTI n. 7/2023

*Francesca Gagliardi*

Sul diritto di accesso documentale e civico delle organizzazioni sindacali nelle società a controllo pubblico

(*Consiglio di Stato*, 25.1.2023, n. 860)

[https://www.futura-editrice.it/wp-content/uploads/2023/07/RGL-Giurisprudenza-online\\_Newsletter-n.7.2023\\_APPROFONDIMENTI\\_Gagliardi.pdf](https://www.futura-editrice.it/wp-content/uploads/2023/07/RGL-Giurisprudenza-online_Newsletter-n.7.2023_APPROFONDIMENTI_Gagliardi.pdf)

*Paolo Iervolino*

La subordinazione è una questione di metodo?

(*Cassazione*, 16.1.2023, n. 1095, ord.)

[https://www.futura-editrice.it/wp-content/uploads/2023/07/RGL-Giurisprudenza-online\\_Newsletter-n.7.2023\\_APPROFONDIMENTI\\_Iervolino.pdf](https://www.futura-editrice.it/wp-content/uploads/2023/07/RGL-Giurisprudenza-online_Newsletter-n.7.2023_APPROFONDIMENTI_Iervolino.pdf)

*Chiara Trotta*

Le progressioni di carriera nelle società a partecipazione pubblica:

una critica alla tesi dell'assimilazione al reclutamento e alla conseguente nullità

(*Tribunale Catania*, 13.1.2023)

[https://www.futura-editrice.it/wp-content/uploads/2023/08/RGL-Giurisprudenza-online\\_Newsletter-n.7.2023\\_APPROFONDIMENTI\\_Trotta.pdf](https://www.futura-editrice.it/wp-content/uploads/2023/08/RGL-Giurisprudenza-online_Newsletter-n.7.2023_APPROFONDIMENTI_Trotta.pdf)

## APPROFONDIMENTI n. 8 e n. 9/2023

*Michelangelo Salvagni*

Il licenziamento del disabile per superamento del comporta:

discriminazione indiretta e clausole collettive nulle

(*Cassazione*, 31.3.2023, n. 9095)

[https://www.futura-editrice.it/wp-content/uploads/2023/10/RGL-Giurisprudenza-online\\_Newsletter-n.8-9.2023\\_APPROFONDIMENTI\\_Salvagni.pdf](https://www.futura-editrice.it/wp-content/uploads/2023/10/RGL-Giurisprudenza-online_Newsletter-n.8-9.2023_APPROFONDIMENTI_Salvagni.pdf)

*Andrea Marangoni*

Trasferimento d'azienda illegittimo e decorrenza del risarcimento del danno

(*Cassazione*, 8.3.2023, n. 6902)

[https://www.futura-editrice.it/wp-content/uploads/2023/10/RGL-Giurisprudenza-online\\_Newsletter-n.8-9.2023\\_APPROFONDIMENTI\\_Marangoni.pdf](https://www.futura-editrice.it/wp-content/uploads/2023/10/RGL-Giurisprudenza-online_Newsletter-n.8-9.2023_APPROFONDIMENTI_Marangoni.pdf)

---

(\*) Le note elencate nella sezione *Approfondimenti* di questo *Sommario* sono state pubblicate anticipatamente nelle Newsletter mensili di *Rgl Giurisprudenza online* del trimestre di riferimento. Ciò al fine di consentire una più immediata circolazione delle informazioni. Si evidenzia peraltro che la sezione *Approfondimenti* costituisce, dal punto di vista formale ed editoriale, parte integrante della rivista cartacea *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*. Ai fini scientifico-accademici, ciascuna di tali note va dunque citata rinviando al fascicolo di RGL in cui è presente nel *Sommario*.

*Angela Gambardella*

La decorrenza della prescrizione dei crediti retributivi nella ricostruzione dell'anzianità di servizio in caso di stabilizzazione: l'ordinanza di rimessione alle Sezioni Unite (Cassazione, 28.2.2023, n. 6051, ord.)

[https://www.futura-editrice.it/wp-content/uploads/2023/10/RGL-Giurisprudenza-online\\_Newsletter-n.8-9.2023\\_APPROFONDIMENTI\\_Gambardella.pdf](https://www.futura-editrice.it/wp-content/uploads/2023/10/RGL-Giurisprudenza-online_Newsletter-n.8-9.2023_APPROFONDIMENTI_Gambardella.pdf)

*Marina Veneto*

Sulla rilevanza della residenza effettiva dello straniero in Italia ai fini dell'accesso al reddito di cittadinanza

(Tribunale Trani, 9.2.2023)

[https://www.futura-editrice.it/wp-content/uploads/2023/10/RGL-Giurisprudenza-online\\_Newsletter-n.8-9.2023\\_APPROFONDIMENTI\\_Veneto.pdf](https://www.futura-editrice.it/wp-content/uploads/2023/10/RGL-Giurisprudenza-online_Newsletter-n.8-9.2023_APPROFONDIMENTI_Veneto.pdf)

*Elisa Favè*

Le circostanze pertinenti nel giudizio di merito sull'utilizzo della somministrazione in frode alla legge

(Corte d'Appello Milano, 20.3.2023)

[https://www.futura-editrice.it/wp-content/uploads/2023/10/RGL-Giurisprudenza-online\\_Newsletter-n.8-9.2023\\_APPROFONDIMENTI\\_Fave.pdf](https://www.futura-editrice.it/wp-content/uploads/2023/10/RGL-Giurisprudenza-online_Newsletter-n.8-9.2023_APPROFONDIMENTI_Fave.pdf)

## OSSERVATORI ONLINE

OSSERVATORIO CONTRATTAZIONE COLLETTIVA

*a cura di Ginevra Galli, Stefano Cairolì*

Periodo gennaio-giugno 2023

*Chiara Trotta, Omar Moustafa Ahmed El Amri, Alessia Riommi*



PARTE I  
**DOTTRINA**

*Andrea Allamprese, Riccardo Tonelli (\*)*

**«NUOVE» TUTELE E OCCASIONI PERDUTE:  
ALCUNE OSSERVAZIONI SUL D.LGS. N. 24/2023  
IN MATERIA DI *WHISTLEBLOWING* (\*\*)**

SOMMARIO: 1. Premessa. — 2. L'ambito oggettivo di applicazione oggettivo del decreto. — 3. L'ambito soggettivo di applicazione del decreto. — 4. Le modalità di segnalazione. — 5. I «criteri di selezione» delle modalità di segnalazione. — 6. Le misure di protezione e di sostegno. — 7. Conclusioni.

1. — *Premessa* — Con il d.lgs. 10.3.2023, n. 24, è stata attuata in Italia la Direttiva n. 2019/1937, riguardante la protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell'Ue (1). Lo scopo della direttiva è rafforzare l'applicazione del diritto e delle politiche dell'Ue in specifici settori, attraverso l'implementazione di un apparato minimo di tutele per i *whistleblowers* (2), sistematizzando la frammentaria normativa previgente e fornendo un quadro regolamentare chiaro (3).

---

(\*) Rispettivamente, professore associato di Diritto del lavoro presso l'Università di Modena e Reggio Emilia e assegnista di ricerca di Diritto del lavoro presso l'Università di Ferrara.

(\*\*) Il contributo è frutto di una riflessione comune. Sono comunque da attribuire a entrambi il par. 7, ad Andrea Allamprese i parr. da 1 a 3 e a Riccardo Tonelli i parr. da 4 a 6.

(1) Il 15.3.2023 la Commissione ha avviato una procedura d'infrazione nei confronti dell'Italia per il tardivo recepimento della direttiva: il termine è infatti spirato il 17.12.2021, fatte salve le disposizioni applicabili ai soggetti giuridici del settore privato con più di 50 e con meno di 250 lavoratori, per le quali vi è tempo sino al 17.12.2023. Il d.lgs. n. 24/2023 ha effetto dal 15.7.2023 (art. 24); in linea con la direttiva, per i soggetti del settore privato che occupano meno di 250 lavoratori, l'obbligo di prevedere il canale interno si applicherà a decorrere dal 17.12.2023. Nel periodo transitorio continuerà ad applicarsi l'attuale regime di tutela. Per un commento della direttiva, si vd., per tutti, Corso 2020a. Fra i primi commenti al decreto, cfr.: Bassetti 2023; Cossu 2023; Pansarella 2023; Tambasco 2023.

(2) Non è possibile rinvenire una definizione univoca di *whistleblower*. In questa sede, il termine sarà utilizzato per riferirsi alle «persone segnalanti» di cui all'art. 2, c. 1, lett. g, del d.lgs. n. 24/2023, ovvero le persone fisiche che segnalano o divulgano informazioni sulle violazioni acquisite nell'ambito del proprio contesto lavorativo.

(3) Art. 1 e Considerando 3 e 5 della Direttiva.

Prima di focalizzarsi sui contenuti del d.lgs., pare opportuno evidenziare che non rientrano nel campo di applicazione della direttiva le segnalazioni di violazioni sulle condizioni di lavoro e sulla salute e sicurezza sul lavoro (4): queste potranno essere fatte valere solo come violazioni del diritto interno, il che – come si chiarirà nel prosieguo – determina talune limitazioni in ordine all’attivazione delle protezioni in favore del segnalante. Il legislatore italiano ha infatti esteso il campo di applicazione della disciplina in commento anche alle segnalazioni di violazioni di disposizioni di diritto interno, avvalendosi della possibilità accordata in tal senso dal legislatore sovranazionale (art. 2, par. 2, della Direttiva n. 2019/1937).

Inoltre, appare senz’altro apprezzabile il tentativo di sistematizzazione della disciplina di riferimento, che risulta ora inserita, per intero, in un apposito decreto (5).

2. — *L’ambito oggettivo di applicazione del decreto* — Perimetrare correttamente il campo di applicazione del d.lgs. n. 24/2023 non è un compito agevole. A tal fine, vanno distinti tre piani: quello delle «violazioni» che astrattamente possono costituire oggetto di una segnalazione tutelata (vd. *infra*, in questo paragrafo); quello dei «soggetti» che possono effettuare segnalazioni (vd. par. 3); quello delle «modalità di effettuazione» delle segnalazioni, ovvero della scelta del canale attraverso cui effettuare la segnalazione (vd. par. 4).

Per quanto attiene alle «violazioni», possono costituire oggetto di una segnalazione tutelata quelle riguardanti disposizioni normative nazionali o dell’Ue che ledano l’interesse pubblico o l’integrità dell’amministrazione pubblica o dell’ente privato, di cui le persone segnalanti siano venute a conoscenza «in un contesto lavorativo, pubblico o privato» (6) (art. 1, c. 1), che siano già

---

(4) Il legislatore sovranazionale richiama ben sedici articoli del TfUe quale base legale della direttiva, relativi alle competenze dell’Ue in settori in cui l’eventuale commissione di illeciti desta un particolare allarme sociale. Tra questi non figurano né l’art. 153 (specialmente, il par. 1, lett. *a* e *b*), né l’art. 157 TfUe. Tale scelta si riverbera sul campo di applicazione oggettivo della direttiva, che il legislatore europeo ha scelto di identificare tramite un’elencazione tassativa di atti legislativi dell’Ue adottati nell’ambito dei soli settori ritenuti rilevanti (vd. l’Allegato alla direttiva).

(5) Con l’art. 23 del d.lgs. n. 24/2023 viene abrogata la disciplina previgente, ovvero: l’art. 3, l. n. 179/2017, e l’art. 54-*bis*, d.lgs. n. 165/2001, per il settore pubblico; l’art. 6, cc. 2-*ter* e 2-*quater*, d.lgs. n. 231/2001, per il settore privato. Sul regime vigente sino al 15.7.2023, cfr., fra gli altri: Ghera, Valente 2021; Corso 2020b; Pascucci F. 2019; Pizzuti 2019; Avio 2016, a cui si rimanda per ulteriori riferimenti bibliografici.

(6) Non è più necessario che la violazione sia conosciuta «in ragione» del proprio rapporto di lavoro (art. 54-*bis*, d.lgs. n. 161/2001) o delle funzioni svolte (art. 6, c. 2-*bis*, d.lgs. n. 231/2001), ma è sufficiente un mero legame strumentale rispetto al contesto lavorativo considerato (art. 1, c. 1).

state commesse o di cui, sulla base di elementi concreti, sia ragionevole presumere la commissione (art. 2, c. 1, lett. *b*) (7). In particolare, il legislatore individua tre macrocategorie: a) la prima comprende le violazioni o le condotte volte a vanificare l'oggetto e le finalità degli atti dell'Ue o nazionali indicati nell'allegato al decreto (8), nonché gli atti o le omissioni che ledono interessi finanziari dell'Ue o riguardanti il mercato interno (art. 2, c. 1, lett. *a*, punti 3, 4 e 5); b) la seconda comprende gli illeciti penali, civili, amministrativi e contabili, attinenti sia al diritto interno, sia a quello dell'Ue, non ricompresi nella categoria precedente (art. 2, c. 1, lett. *a*, punto 1); c) la terza comprende le condotte illecite rilevanti ai sensi del d.lgs. n. 231/2001 (9) e le violazioni dei relativi modelli di organizzazione e gestione (art. 2, c. 1, lett. *a*, punto 2).

A seconda della macrocategoria entro cui si colloca la violazione, diversa sarà la modalità di segnalazione che il *whistleblower* dovrà utilizzare per beneficiare della protezione (art. 16, c. 1, lett. *b*). Inoltre, al momento della segnalazione, il segnalante deve avere «fondato motivo di ritenere» che le informazioni sulle violazioni siano vere (10) e rientrino nell'ambito di applicazione oggettivo del decreto (art. 16, c. 1, lett. *a*).

Sebbene fosse desumibile in via interpretativa, vengono espressamente escluse le segnalazioni legate a un interesse di carattere personale del segnalante e che attengono esclusivamente ai rapporti individuali di lavoro o di impiego pubblico, o inerenti ai rapporti con le figure gerarchicamente sovraordinate (11).

---

(7) Sono altresì ricompresi i «fondati sospetti», nonché le condotte volte a occultare le violazioni.

(8) In linea con la disciplina sovranazionale, nell'allegato al d.lgs. n. 24/2023 vengono elencati gli atti legislativi dell'Ue e di diritto interno afferenti ai settori ritenuti rilevanti, ovvero: appalti pubblici; servizi, prodotti e mercati finanziari e prevenzione del riciclaggio e del finanziamento al terrorismo; sicurezza e conformità dei prodotti; sicurezza dei trasporti; tutela dell'ambiente; radioprotezione e sicurezza nucleare; sicurezza degli alimenti e dei mangimi e salute e benessere degli animali; salute pubblica; protezione dei consumatori; tutela della vita privata e protezione dei dati personali; sicurezza delle reti e dei sistemi informativi.

(9) Com'è noto, il d.lgs. n. 231/2001 contiene un'elencazione tassativa di reati dalla cui commissione discende la responsabilità dell'ente nell'ambito del quale sono realizzati, salvo l'adozione e l'efficace implementazione di un modello di organizzazione e gestione.

(10) Al contrario, possono beneficiare della protezione le persone che effettuino in buona fede segnalazioni imprecise (Considerando 32 della Direttiva).

(11) Sono escluse le segnalazioni già previste come obbligatorie negli atti dell'Ue o nazionali indicati nella Parte II dell'allegato al d.lgs. n. 24/2023; quelle inerenti alle materie della sicurezza nazionale, degli appalti relativi ad aspetti di difesa o di sicurezza nazionale. Resta ferma l'applicazione delle disposizioni di procedura penale e in materia di informazioni classificate; sul segreto professionale; sulla segretezza delle deliberazioni

Non rilevano invece i motivi che hanno indotto il *whistleblower* a effettuare la segnalazione (art. 16, c. 2).

La tecnica normativa utilizzata per identificare le violazioni potenzialmente rilevanti non spicca per chiarezza, il che rappresenta un forte limite all'efficacia della disciplina in esame.

3. — *L'ambito soggettivo di applicazione del decreto* — Per quanto attiene al novero dei soggetti potenzialmente beneficiari della protezione, il d.lgs. n. 24/2023 trova applicazione nei confronti dei lavoratori alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni (12), dei dipendenti di enti pubblici economici, di concessionari di pubblico servizio, di società in controllo pubblico e di società *in house* (definiti dal d.lgs. quali «soggetti del settore pubblico»), dei lavoratori subordinati di soggetti del settore privato, dei lavoratori autonomi – compresi i titolari di rapporti di collaborazione coordinata e continuativa (*ex art. 409 c.p.c.*) e di collaborazioni etero-organizzate (*ex art. 2, d.lgs. n. 81/2015*) –, dei liberi professionisti e dei consulenti, di volontari e tirocinanti, che svolgono la propria attività presso soggetti del settore pubblico o privato, nonché degli azionisti e delle persone che svolgono funzioni di direzione, controllo, vigilanza o rappresentanza presso gli stessi soggetti.

L'ampliamento rispetto alla disciplina previgente è notevole, in quanto questa era limitata, nel settore privato, ai soggetti «interni» (lavoratori, soggetti apicali e collaboratori) all'ente dotato del modello di organizzazione e gestione *ex d.lgs. n. 231/2001*, nonché, nel settore pubblico, ai dipendenti pubblici e ai lavoratori e collaboratori delle imprese fornitrici di beni e servizi e che realizzano opere in favore della pubblica amministrazione. Il decreto rispecchia lo spirito dell'iniziativa legislativa sovranazionale, diretta a garantire protezione a tutti i soggetti che, nell'ambito del proprio rapporto di lavoro e/o commerciale, possano venire a conoscenza di informazioni sulla commissione di illeciti e possano astrattamente subire una qualche ritorsione (13) in ragione della segnalazione.

---

degli organi giurisdizionali; sull'esercizio del diritto dei lavoratori di consultare i propri rappresentanti o i sindacati, sulla protezione contro le condotte o gli atti illeciti posti in essere in ragione di tali consultazioni, e sulla repressione delle condotte antisindacali *ex art. 28 St. lav. (art. 1, cc. 3 e 4)*.

(12) Ovvero i soggetti di cui all'art. 1, c. 2, d.lgs. n. 165/2001.

(13) La definizione di «ritorsione» ricomprende «qualsiasi azione od omissione che si verifica nel contesto lavorativo e che arreca pregiudizio agli informatori», posta in essere «in conseguenza della segnalazione [...] o della divulgazione pubblica» (art. 5, par. 1, punto 11, e Considerando 44, Direttiva n. 2019/1037). Ciò che rileva è la situazione di vulnerabilità (specialmente economica) in cui versano i segnalanti nei confronti della

La segnalazione può altresì riguardare informazioni su violazioni assunte durante il periodo di prova nonché durante il processo di selezione o in altre fasi precontrattuali rispetto all'effettivo inizio del rapporto di lavoro o di collaborazione, e può essere effettuata dopo lo scioglimento del rapporto giuridico che lega segnalante e segnalato se le informazioni sono state acquisite durante lo svolgimento del rapporto medesimo (art. 3, c. 4).

Due novità consentono un'ulteriore (seppur parziale) ampliamento del campo di applicazione soggettivo della nuova disciplina.

La prima riguarda l'introduzione della figura del «facilitatore», ovvero la persona fisica che abbia offerto assistenza al segnalante nel processo di segnalazione (art. 2, c. 1, lett. *b*) – tra cui, *in primis*, i rappresentanti sindacali (14) –, e delle persone affini al segnalante stesso, vale a dire i colleghi di lavoro e le persone del medesimo contesto lavorativo che abbiano con lo stesso un legame affettivo stabile, o un rapporto «abituale e corrente» o di parentela entro il quarto grado (art. 3, c. 5, lett. *b* e *c*). Le misure di protezione del *whistleblower* di cui al Capo III (artt. 16 ss.) sono estese anche ai suddetti soggetti, fatta salva la presunzione del carattere ritorsivo delle misure adottate nei loro confronti a seguito della segnalazione (art. 17, cc. 2 e 3). La medesima tutela è altresì estesa agli enti di proprietà della persona segnalante (o della persona che ha sporto denuncia o che ha effettuato una divulgazione pubblica) o per i quali la stessa lavora o che operano nel medesimo contesto lavorativo (art. 3, c. 5, lett. *d*).

La seconda novità riguarda l'attivazione della protezione nel caso di segnalazioni anonime, che si avrà solo qualora il segnalante sia stato in seguito identificato e abbia subito ritorsioni (art. 16, c. 4) (15). In linea con quanto previsto dalla Direttiva n. 2019/1937, deve ritenersi escluso l'obbligo di accettare e dar seguito a tali segnalazioni, non rinvenendosi nel decreto alcuna indicazione in tal senso.

4. — *Le modalità di segnalazione* — Il d.lgs. n. 24/2023 prefigura quattro possibili modalità a cui, a seconda dei differenti presupposti fattuali, può ricorrere il *whistleblower* al fine di beneficiare di protezione:

---

persona da cui dipendono o nell'ambito delle proprie attività professionali (Considerando 36, 38 e 40).

(14) Cfr., in tal senso, il Considerando 41 della Direttiva n. 2019/1037.

(15) A fronte della suddetta previsione, la segnalazione anonima pare doversi ritenere, in ogni caso, ammissibile. La questione è stata oggetto di dibattito in dottrina rispetto alla disciplina precedente all'entrata in vigore del d.lgs. n. 24/2023. In senso favorevole all'ammissibilità, Corso 2020a, 277 ss.; *contra*, Pizzuti 2019, 157, nonché, seppur ammettendo il possibile anonimato iniziale, salvo la successiva (e necessaria) identificazione del segnalante, Ferrante 2018, 171.

a, b. la «segnalazione interna» o «esterna», ovvero effettuata o attraverso l'apposito canale istituito in seno all'ente di riferimento (segnalazione interna) o attraverso il canale istituito presso l'Anac (segnalazione esterna) (16);

b. la «divulgazione pubblica», che si ha quando le informazioni sulla violazione sono rese di pubblico dominio tramite la stampa, i mezzi elettronici o altri mezzi di diffusione «in grado di raggiungere un numero elevato di persone» (art. 2, c. 1, lett. *f*);

c. la «denuncia» della violazione all'autorità civile, penale, amministrativa o contabile, a cui, ricorrendone i presupposti, si applicano le misure di protezione previste dal d.lgs. in esame.

Per l'individuazione dei soggetti obbligati a istituire canali interni occorre distinguere tra settore pubblico e settore privato.

Sono considerati soggetti del settore pubblico le amministrazioni pubbliche, le autorità amministrative, gli enti pubblici economici, gli organismi di diritto pubblico, i concessionari di pubblico servizio e le società a controllo pubblico, anche quotate (art. 2, c. 1, lett. *p*). Al riguardo, il legislatore italiano non si è avvalso della possibilità prevista dalla direttiva di escludere i Comuni con meno di cinquanta dipendenti oppure in cui risiedono meno di 10.000 abitanti (17).

Sono soggetti del settore privato gli enti che, alternativamente: (*i*) hanno impiegato in media, nell'ultimo anno, almeno cinquanta lavoratori subordinati con contratti di lavoro a tempo determinato o indeterminato; (*ii*) rientrano nell'ambito di applicazione degli atti dell'Unione richiamati nell'allegato al d.lgs. n. 24/2023, a prescindere dal numero di lavoratori impiegati; (*iii*) non rientrano tra i soggetti *sub ii* e hanno adottato un modello di organizzazione e gestione di cui al d.lgs. n. 231/2001, a prescindere dal numero di lavoratori impiegati (18). In relazione a tale ultima ipotesi, il legislatore italiano ha esteso il campo di applicazione al di là di quanto previsto dalla Direttiva n. 2019/1937; questa limita l'obbligo di istituire il canale interno ai soli enti con più di cinquanta lavoratori. Tuttavia, tale estensione appare

---

(16) Sia il canale interno, sia il canale esterno devono garantire, anche attraverso strumenti di crittografia, la riservatezza dell'identità del segnalante e della persona coinvolta, nonché del contenuto della segnalazione e della relativa documentazione (art. 4, c. 1).

(17) Al pari di quanto previsto nella disciplina previgente, sono ricompresi altresì i dipendenti e i collaboratori di enti del settore privato che forniscono beni o servizi o realizzano opere in appalto (artt. 3, c. 3, lett. *e*, e 2, c. 1, lett. *p*).

(18) Ai sensi dell'art. 2-*bis* del d.lgs. n. 231/2001, i canali interni assurgono a elemento necessario dei modelli di organizzazione e gestione ivi previsti.

fortemente ridimensionata alla luce dei «criteri di selezione» delle diverse modalità di segnalazione, previsti dal d.lgs. n. 24 (*infra*, par. 5) (19).

La gestione del canale può essere affidata sia a una persona o a un ufficio interno, autonomo e dotato di personale «specificamente formato» a tal fine, sia a un soggetto esterno con le medesime caratteristiche. Inoltre, i Comuni diversi dai capoluoghi di provincia e i soggetti del settore privato che hanno impiegato in media, nell'ultimo anno, fino a duecentoquarantanove lavoratori, possono condividere la gestione del canale (art. 4, c. 4). In ragione dei costi che derivano – specie per le Pmi – dall'implementazione del canale interno, tali previsioni appaiono ampiamente condivisibili.

Una critica deve invece muoversi rispetto all'insufficiente coinvolgimento delle rappresentanze dei lavoratori e delle organizzazioni sindacali (20) nell'implementazione e gestione del canale interno, che devono essere solamente «sentite» preventivamente, senza l'obbligo di addivenire a un accordo (21), né prevedendosi alcuna specifica sanzione per il mancato coinvolgimento delle stesse.

Seguendo quanto stabilito nella disciplina previgente per il settore pubblico, il canale esterno è implementato e gestito dall'Anac (art. 7, c. 1). In linea con le indicazioni contenute nella direttiva (art. 11, par. 1), il legislatore ha dotato l'Autorità di nuove risorse e di nuove unità di personale specificamente dirette a far fronte ai costi e alle attività di gestione delle procedure di segnalazione.

5. — *I criteri di selezione delle modalità di segnalazione* — Come anticipato, il legislatore italiano ha stabilito dei criteri di selezione delle modalità di segnalazione, che devono essere rispettati per poter beneficiare della protezione. Sotto questo aspetto la nuova disciplina sembra solo parzialmente conforme alle indicazioni contenute nella Direttiva n. 2019/1937.

In primo luogo, sono fissate specifiche condizioni per accedere alla protezione in caso di segnalazione esterna (art. 16, c. 1, lett. *b*) e di divulgazione pubblica.

Il segnalante potrà ricorrere al canale esterno – e ricevere protezione – se: a) non è prevista l'attivazione obbligatoria di un canale interno nel con-

---

(19) La direttiva lascia in ogni caso agli Stati membri la possibilità di estendere la protezione anche ad altri soggetti «in seguito a un'adeguata valutazione dei rischi e tenuto conto della natura delle attività [svolte]» (art. 8, par. 7, e Considerando 48).

(20) Identificate *ex* art. 51, d.lgs. n. 81/2015.

(21) La Direttiva n. 2019/1937 aveva lasciato agli Stati membri liberi di decidere sul punto (art. 8).



testo lavorativo del segnalante, oppure il canale non è stato attivato o non è conforme ai requisiti stabiliti nel d.lgs. n. 24/2023; b) non è stato dato alcun seguito a una segnalazione interna (22); c) ha fondati motivi di ritenere che in caso di effettuazione di una segnalazione interna, a questa non sarebbe dato efficace seguito o vi sia il rischio di subire una ritorsione; d) ha fondato motivo di ritenere che la violazione possa costituire un pericolo imminente o palese per il pubblico interesse.

La divulgazione pubblica è invece possibile solo se non sia stato dato riscontro entro il termine di tre mesi alla segnalazione interna ed esterna, o direttamente esterna; se sussista un pericolo imminente o palese per il pubblico interesse; se la segnalazione esterna paventi il rischio di ritorsioni o di un non efficace seguito in ragione delle circostanze del caso concreto. Tale ultima ipotesi desta qualche perplessità poiché, in linea con la Direttiva n. 2019/1937, non si mostra un'analogia sfiducia rispetto alle segnalazioni interne.

In secondo luogo, il legislatore ha differenziato il regime di accesso alla protezione tra settore pubblico e settore privato sulla base del tipo di violazione segnalata e del canale utilizzato; scelta che non pare in alcun modo giustificata.

In particolare, nel settore pubblico non si pone alcuna distinzione tra le segnalazioni di violazioni di diritto dell'Ue (*rectius*: degli atti richiamati nell'allegato al d.lgs. n. 24/2023) e quelle relative a violazioni di diritto interno, potendo l'interessato utilizzare tanto il canale interno quanto – ricorrendone i presupposti – quello esterno e/o la divulgazione pubblica.

Non poche difficoltà presenta la lettura della disciplina relativa al settore privato. A tal proposito occorre distinguere tra: a) un primo gruppo composto da enti che abbiano impiegato in media almeno cinquanta lavoratori nell'ultimo anno o che rientrino nel campo di applicazione degli atti dell'Ue di cui all'allegato al d.lgs. n. 24; b) un secondo gruppo composto da enti che abbiano adottato un modello di organizzazione e gestione *ex* d.lgs. n. 231/2001 (e che non rientrino nell'ambito di applicazione degli atti dell'Ue).

Rispetto ai primi, la persona segnalante potrà beneficiare della tutela «solo» in caso di segnalazione di violazioni rientranti nell'ambito di applicazione degli atti dell'Ue di cui all'allegato al decreto, sia tramite il canale interno o – ricorrendone i presupposti – esterno, sia tramite la divulgazione pubblica.

Rispetto ai secondi occorre invece operare un'ulteriore distinzione:

---

(22) In seguito al parere delle Commissioni riunite Giustizia e Lavoro del 14.2.2023, è stato eliminato il riferimento all'esito negativo della segnalazione interna.

b.1) in relazione agli enti dotati di Modello 231, è prevista la protezione «solo» per gli illeciti rilevanti ai sensi del d.lgs. n. 231/2001 e per la violazione dei relativi modelli, e «solo» utilizzando il canale interno;

b.2) se tali enti hanno impiegato in media nell'ultimo anno almeno cinquanta lavoratori a tempo determinato o indeterminato, la protezione è altresì concessa per le segnalazioni di violazioni degli atti dell'Ue richiamati nell'allegato al decreto, sia in caso di segnalazione interna o – ricorrendone i presupposti – esterna, sia in caso di divulgazione pubblica.

Da un tale groviglio di norme discendono talune importanti conseguenze.

La prima è che il canale interno risulta sovraordinato rispetto a quello esterno, laddove la direttiva pare configurarlo quale modalità meramente privilegiata (23): secondo il diritto Ue, il segnalante «dovrebbe poter scegliere il canale di segnalazione più adeguato in funzione delle circostanze specifiche del caso» (Considerando 33, Direttiva n. 2019/1937) (24).

La seconda è che nel settore privato il segnalante non beneficerà della protezione nel caso di segnalazione di illeciti amministrativi, contabili, civili o penali (25) relativi a disposizioni di diritto interno, residuali rispetto alle violazioni degli atti richiamati nell'allegato al decreto. Al riguardo, il legislatore perde una doppia opportunità: quella di uniformare la disciplina tra settore pubblico e privato, e quella di estendere il campo di applicazione per le violazioni di diritto interno nel settore privato oltre i confini del d.lgs. n. 231/2001, che peraltro configura l'adozione dei relativi modelli come meramente volontaria.

La terza, direttamente connessa alla precedente, riguarda il paradosso che sembra prefigurarsi rispetto al ricorso diretto alla segnalazione esterna nell'ambito del settore privato. Nell'ambito degli enti non obbligati a istituire un canale interno, i segnalanti possono ricorrere direttamente al canale esterno anche nel caso di violazione del diritto interno (artt. 2, c. 1, lett. *q*, e 6, c. 1, lett. *a*). Tale ipotesi pare invece esclusa per i segnalanti afferenti a soggetti del settore privato che abbiano implementato il canale interno: in tal caso – come già evidenziato – potranno essere fatte valere soltanto violazioni rilevanti ai sensi del d.lgs. n. 231/2001, limitatamente a enti dotati dei relativi Modelli e solo ricorrendo al canale interno.

---

(23) All'esito delle accese discussioni che hanno caratterizzato l'elaborazione della direttiva, è stata avallata una via mediana che sancisce la sostanziale equiparazione tra il canale esterno e quello interno, e il ricorso alla divulgazione pubblica limitata al ricorrere di specifiche condizioni (art. 7, par. 1 e 2; art. 10, par. 1; art. 15).

(24) Sembra muovere nello stesso senso l'art. 10, par. 1, che non pone alcuna specifica condizione per l'accesso al canale esterno.

(25) Si tratta dell'ipotesi *ex* art. 2, c. 1, lett. *a*, punto 1. Vd. *supra*, par. 2.

La quarta conseguenza riguarda la complessa valutazione demandata al (potenziale) segnalante: egli dovrà verificare non soltanto che la violazione rientri nel campo di applicazione oggettivo del d.lgs. n. 24/2023, ma anche quale sia la modalità di segnalazione opportuna, pena l'esclusione dalla protezione. Sotto questo aspetto, la giurisprudenza dovrebbe interpretare in senso estensivo e favorevole al segnalante il concetto di «fondato motivo di ritenere» la violazione rientrante entro l'ambito di applicazione oggettivo del decreto e il canale prescelto effettivamente utilizzabile (26).

6. — *Le misure di protezione e di sostegno* — Importanti novità sono state introdotte in ordine alle misure di protezione e di sostegno in favore del segnalante. Le prime riguardano la protezione dalle possibili ritorsioni, dalla responsabilità per la violazione di obblighi di segreto, nonché la riservatezza dell'identità e il trattamento dei dati. Le seconde attengono alla formazione, all'informazione e all'assistenza dei possibili interessati.

Per quanto riguarda le misure di protezione, in via generale il legislatore italiano sembra porsi in linea con quanto previsto dalla Direttiva n. 2019/1937.

In primo luogo, è sancito l'obbligo di fornire all'interessato, entro sette giorni dalla presentazione della segnalazione, un avviso di ricevimento della stessa nonché, entro tre mesi dall'avviso o comunque allo scadere del settimo giorno, un riscontro, sia nel caso di segnalazione interna, sia esterna (artt. 5, c. 1, lett. *d*, e 8, c. 1, lett. *f*) (27).

In secondo luogo, il d.lgs. n. 24 sancisce un divieto generale di ritorsione (28), a cui si affiancano due specifiche misure di tutela sul piano processuale/procedimentale (29): la presunzione del carattere ritorsivo dei comportamenti vietati ai sensi del d.lgs. n. 24 e l'inversione dell'onere della prova in favore del segnalante (30).

A tal proposito, il c. 4 dell'art. 17 contiene un'elencazione – da ritenersi

---

(26) *Ex art. 17, c. 1, lett. a e b.*

(27) Il termine decorre o dalla data di ricevimento dell'avviso o, in mancanza di avviso, alla scadenza del settimo giorno dalla presentazione della segnalazione. Nel caso di segnalazione esterna, ricorrendo «giustificate e motivate ragioni», il termine può essere di sei mesi.

(28) Ai sensi dell'art. 2, c. 1, lett. *m*, si tratta di «qualsiasi comportamento, atto od omissione, anche solo tentato o minacciato, posto in essere in ragione della segnalazione» che ha provocato o può provocare, «in via diretta o indiretta, un danno ingiusto».

(29) In quanto valevoli nei procedimenti giudiziari, amministrativi e nelle controversie stragiudiziali.

(30) Tali misure non si estendono ai soggetti «affini» al segnalante di cui all'art. 3 del decreto, né ai facilitatori.

meramente esemplificativa – delle condotte (presuntivamente) ritorsive; tra queste figura anche il licenziamento, che viene espressamente inserito tra le fattispecie tipiche di licenziamento nullo, in quanto ritorsivo, di cui all'art. 4 della l. n. 604/1966 (31). A tale fattispecie viene però estesa la tutela di cui all'art. 2 del d.lgs. n. 23/2015 (se applicabile *ratione temporis*) (32) per i segnalanti del settore sia pubblico sia privato, la quale, com'è noto, attribuisce al dipendente la facoltà di scegliere tra tutela reintegratoria e tutela indennitaria. Ci si chiede se una tale previsione sia in linea con quanto previsto dalla direttiva, posto che quest'ultima sembra muovere nel senso della necessaria ed esclusiva tutela reintegratoria in favore del lavoratore segnalante (33).

Anche il riferimento «[al]la discriminazione o comunque [al] trattamento sfavorevole» desta qualche perplessità. Al pari della disciplina previgente, sembra prefigurarsi un'equiparazione tra atti ritorsivi e discriminatori; tuttavia, come evidenziato in dottrina (34), i primi presuppongono un motivo illecito (in tal caso, la volontà di punire la segnalazione), mentre per i secondi rileva unicamente l'effetto del comportamento, a prescindere dall'*animus* del soggetto agente.

In terzo luogo, è previsto, in via generale, un obbligo assoluto di riservatezza sia dell'identità del segnalante, sia di ogni altra informazione da cui questa possa evincersi, direttamente o indirettamente (art. 12, c. 2) (35). Al fine di bilanciare tale prerogativa con il diritto di difesa della persona coinvolta, riprendendo quanto stabilito dalla l. n. 179/2017, il legislatore ha introdotto due ipotesi di deroga. La prima riguarda i procedimenti penale e dinanzi alla Corte dei conti, rispetto ai quali l'identità del segnalante rimane riservata, segnatamente, sino al termine delle indagini preliminari (*ex* art. 329 c.p.p.) e sino alla chiusura della fase istruttoria (art. 12, cc. 3 e 4). La seconda attiene al procedimento disciplinare: in tal caso, qualora la contestazione sia fondata in tutto o in parte sulla segnalazione e la conoscenza dell'identità del segnalante sia indispensabile per la difesa dell'incolpato, l'identità può essere rivelata a fronte dell'espresso consenso del segnalante. Sotto questo profilo vengono superate talune difformità tra settore pubblico e privato che caratterizzano la regolamentazione previgente (36).

---

(31) Tale inserimento è operato con l'art. 24, c. 3, del d.lgs. n. 24/2023.

(32) Altrimenti si applicherà l'art. 18 St. lav. (art. 19, c. 3).

(33) Cfr., in tal senso, il Considerando 95. Sul punto, paiono condivisibili le considerazioni espresse da Corso (2020a, 606-607) in ordine alla disciplina previgente, del tutto analoga al riguardo.

(34) Cfr., tra gli altri, Barbera 2013, spec. 151 ss.

(35) La segnalazione è altresì sottratta all'accesso pubblico di cui alla l. n. 231/1990.

(36) Sul punto, cfr., tra gli altri, Boscati 2020, 1059-1061.

Infine, il segnalante non incorrerà in alcuna forma di responsabilità in caso di rivelazione di informazioni che violano obblighi di segreto, il diritto d'autore o la protezione dei dati, o che offendono la reputazione del segnalato, se necessarie per il disvelamento della violazione e se collegate alla stessa (art. 20).

Fra le misure dirette a tutelare il segnalante possono essere ricondotte anche le sanzioni amministrative pecuniarie che l'Anac può comminare a fronte: a) dell'adozione di condotte ritorsive o dirette a ostacolare o impedire la segnalazione, nonché della violazione dell'obbligo di riservatezza; b) della mancata o non efficace implementazione dei canali interni.

Il decreto sancisce altresì opportune tutele rispetto al trattamento dei dati personali (37).

Le tutele sin qui elencate vengono meno nel caso di accertamento, anche solo con sentenza di primo grado, della responsabilità penale o civile (condolo o colpa grave) per i reati di diffamazione e calunnia (art. 16, c. 3).

Per quanto attiene alle misure di sostegno relative ai diritti di informazione, formazione e assistenza del segnalante, la nuova disciplina non pare soddisfacente: contrariamente a quanto suggerito nella Direttiva n. 2019/1937, nulla è previsto in ordine all'eventuale sostegno psicologico e non sono stabiliti né uno specifico supporto legale, né forme di sostegno finanziario dirette a dare attuazione a tali misure. Inoltre, nessuno specifico ruolo viene delineato per i rappresentanti sindacali sotto questo profilo. Al contrario di quanto previsto nella disciplina previgente (38), pare altresì esclusa la possibilità che tali soggetti, in qualità di facilitatori, segnalino all'Anac le eventuali misure ritorsive adottate nei confronti dei *whistleblowers*, salvo che queste non siano dirette nei loro confronti (art. 19, c. 1).

Paiono infine piuttosto scarse le tutele previste in favore del segnalato. In particolare, il d.lgs. n. 24/2023 estende a quest'ultimo le tutele relative alla riservatezza dell'identità nel caso di segnalazione interna ed esterna e introduce la facoltà (o l'obbligo, in caso di esplicita richiesta) di essere «sentito» nell'ambito delle procedure di segnalazione.

7. — *Conclusioni* — Il giudizio complessivo sul d.lgs. n. 24/2023 non può essere pienamente positivo: seppure non paiano emergere profili di incompatibilità con la Direttiva n. 2019/1937, molteplici sono le criticità.

---

(37) Vengono richiamati il Regolamento n. 2016/679 e i decreti legislativi n. 196/2003 e n. 51/2018.

(38) Le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative potevano segnalare all'Anac, per il settore pubblico, e all'Itl competente, per il settore privato, l'adozione di misure ritorsive e/o discriminatorie nei confronti del *whistleblower*.

Il d.lgs. pare connotato da ampi margini di opacità che discendono dal ricorso a una tecnica normativa contorta e dalla presenza di una pluralità di norme di non agevole lettura.

Ciò vale specialmente in ordine alla corretta delimitazione del campo di applicazione della nuova disciplina e alle condizioni cui è legato il legittimo ricorso alle diverse modalità di effettuazione delle segnalazioni. L'auspicata estensione del campo di applicazione rispetto alla disciplina previgente sembra valere essenzialmente per il settore pubblico e, per quello privato, per le sole violazioni degli atti di diritto dell'Ue inclusi nell'allegato al decreto. In tale ultimo settore, le segnalazioni di violazioni del diritto interno non oltrepassano, infatti, le maglie del d.lgs. n. 231/2001. Tali difficoltà interpretative – aggravate dal permanere di significative differenze tra il settore pubblico e il settore privato – potranno costituire un disincentivo all'effettuazione di segnalazioni, in ragione dell'incerta aspettativa di protezione per il segnalante; al contrario, la Direttiva n. 2019/1937 annoverava tra i suoi obiettivi proprio l'introduzione di una regolamentazione chiara e sistematica.

A tali criticità non paiono poter sopperire le nuove misure di sostegno, posto che mancano sia riferimenti puntuali rispetto alle misure da intraprendere, sia una qualche forma di sostegno economico in favore degli enti che dovrebbero implementarle.

Il che pare aggravato dalla marginalizzazione del ruolo delle organizzazioni sindacali sia in ordine all'istituzione dei canali interni (*supra*, par. 4), sia in ordine al ruolo dei rappresentanti sindacali in termini di informazione, assistenza e sostegno al segnalante.

Tanto considerato, il d.lgs. n. 24/2023 pare rappresentare più un'occasione perduta per il superamento di alcune criticità che connotavano il regime previgente che una virtuosa attuazione della normativa sovranazionale.

#### *Riferimenti bibliografici*

- Avio A. (2017), *La nuova tutela del dipendente che segnala reati o irregolarità*, in *DLM*, n. 3, 655 ss.
- Barbera M. (2013), *Il licenziamento alla luce del diritto antidiscriminatorio*, in *RGL*, n. 1, I, 139 ss.
- Bassetti F. (2023), *Il difficile equilibrio tra lotta alla corruzione, tutela della riservatezza e diritto di difesa nella normativa di recepimento della cd. Direttiva whistleblowing*, in *Diritti & Lavoro Flash*, n. 2, 7 ss.
- Boscati A. (2020), *La disciplina del whistleblowing nel settore privato nella prospettiva dell'attuazione della direttiva comunitaria*, in *ADL*, n. 5, 1056 ss.
- Corso S.M. (2020a), *Segnalazione di illeciti e organizzazioni di lavoro: pubblico e privato nella disciplina del whistleblowing*, Giappichelli, Torino.

- Corso S.M. (2020b), *La Direttiva Ue 2019/1937 sul whistleblowing e possibili ricadute nel diritto interno*, in *LG*, n. 6, 600 ss.
- Cossu G. (2023), *Il diritto a segnalare: la nuova normativa in materia di whistleblowing: il decreto legislativo 10 marzo 2023, n. 24*, in *LDE*, 22 giugno.
- Ferrante V. (2018), *Novità per il settore pubblico e privato in tema di whistleblowing*, in *Labor*, n. 2, 145 ss.
- Ghera E., Valente L. (2021), *Sulla riforma degli obblighi di segreto contenuta nella legge sul whistleblowing*, in *RIDL*, n. 3, I, 245 ss.
- Pansarella M. (2023), *Il d.lgs. 24 del 10 marzo 2023 per il recepimento della Direttiva sul whistleblowing (Prima parte)*, in *La Responsabilità amministrativa delle società e degli enti*, n. 2, 9 ss.
- Pascucci F. (2019), *Il whistleblowing*, in *DLM*, n. 3, 575 ss.
- Pizzuti P. (2019), *Whistleblowing e rapporto di lavoro*, Giappichelli, Torino.
- Tambasco D. (2023), *Whistleblowing: la protezione dalle ritorsioni nei recenti orientamenti giurisprudenziali e nella nuova disciplina del d.lgs. n. 24/2023*, in *il giustavorista.it*, 12 aprile.

#### ABSTRACT

*Il contributo analizza la nuova disciplina in materia di segnalazione di illeciti sul luogo di lavoro (cd. whistleblowing) di cui al d.lgs. n. 24/2023. Il decreto costituisce (tardiva) attuazione della normativa sovranazionale di cui alla Direttiva n. 2019/1937.*

*Le aspettative di riforma dell'istituto sembrano essere state disattese: il testo del decreto appare assai intricato e di difficile lettura; permane ancora una profonda disparità tra settore pubblico e settore privato; il ricorso al canale esterno pare essere eccessivamente marginale, così come marginale è il ruolo riconosciuto alle organizzazioni sindacale e alle rappresentanze dei lavoratori in azienda.*

#### NEW PROTECTION AND MISSED OPPORTUNITIES: ANALYSING LEGISLATIVE DECREE NO. 24/2023 ON «WHISTLEBLOWING»

*This paper analyses the new rules on reporting wrongdoing in the workplace (so-called whistleblowing) laid down in Legislative Decree no. 24/2023. The decree is the implementation of the Directive no. 2019/1937.*

*Expectations for reform of the institution seem to have been disappointed: the text of the decree appears to be very intricate and difficult to read; there is still a profound disparity between the public and private sectors; recourse to the external channel seems to be excessively marginal, as is the role recognised to trade union organisations and workers' representatives.*