amministrativ@mente
Rivista scientifica trimestrale di diritto amministrativo
www.amministrativamente.com

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI ROMA "FORO ITALICO"

Rivista scientifica trimestrale di diritto amministrativo (Classe A)

Pubblicata in internet all'indirizzo www.amministrativamente.com

Rivista di Ateneo dell'Università degli Studi di Roma "Foro Italico"

Direzione scientifica
Gennaro Terracciano, Gabriella Mazzei, Julián Espartero Casado

Direttore Responsabile
Gaetano Caputi

Redazione
Carlo Rizzo

FASCICOLO N. 4/2024

Estratto

Iscritta nel registro della stampa del Tribunale di Roma al n. 16/2009
ISSN 2036-7821

Comitato scientifico

Annamaria Angiuli, Antonio Barone, Vincenzo Caputi Jambrenghi, Francesco Cardarelli, Enrico Carloni, Maria Cristina Cavallaro, Guido Clemente di San Luca, Andry Matilla Correa, Chiara Cudia, Gianfranco D'Alessio, Mariaconcetta D'Arienzo, Ambrogio De Siano, Ruggiero Dipace, Luigi Ferrara, Pierpaolo Forte, Gianluca Gardini, Biagio Giliberti, Emanuele Isidori, Bruno Mercurio, Francesco Merloni, Giuseppe Palma, Alberto Palomar Olmeda, Attilio Parisi, Luca Raffaello Perfetti, Fabio Pigozzi, Alessandra Pioggia, Helene Puliat, Francesco Rota, Josè Manuel Ruano de la Fuente, Leonardo J. Sánchez-Mesa Martínez, Ramón Terol Gómez, Antonio Felice Uricchio.

Comitato editoriale

Jesús Avezuela Cárcel, Giuseppe Bettoni, Sveva Bocchini, Salvatore Bonfiglio, Vinicio Brigante, Sonia Caldarelli, Giovanni Cocozza, Andrea Marco Colarusso, Sergio Contessa, Beatrice Coppa, Giuseppe Doria, Manuel Delgado Iribarren, Fortunato Gambardella, Flavio Genghi, Jakub Handrlica, Margherita Interlandi, Laura Letizia, Giuseppina Lofaro, Federica Lombardi, Gaetano Natullo, Carmen Pérez González, Giovanni Pesce, Benedetta Piazza, Marcin Princ, Sara Pugliese, Bianca Nicla Romano, Antonio Saporito, Giuliano Taglianetti, Simona Terracciano, Stefania Terracciano, Salvatore Villani.

Coordinamento del Comitato editoriale

Valerio Sarcone.

ISSN 2036-7821

amministrativ@mente
Rivista scientifica trimestrale di diritto amministrativo
www.amministrativamente.com

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI ROMA "FORO ITALICO"

Dubbi amletici sui canali di segnalazione interna di whistleblowing

di Patrizia Parisi

(Dottoressa in Giurisprudenza)

Sommario

Introduzione - 1. La struttura gerarchica dei canali di segnalazione - 2. Il canale di segnalazione interno – 3. Segnalazioni scritte e/o orali: opzione singola o duplice? – 4. Le modalità per la segnalazione scritta e orale. – 5. La condivisione del canale di segnalazione: a) i soggetti legittimati. - 5.1 Segue: b) le modalità di condivisione – 6. Conclusioni.

Abstract

March 10, 2023 marked the launch of Legislative Decree no. 24 in our legal system, with which, in execution of the delegation contained in art. 13 of Law no. 127 of August 4, 2022, EU Directive 2019/1937 on the protection of persons reporting violations of Union law was implemented in Italy and the legislation already existing in our country regarding the protection of authors of reports of known illicit conduct by reason of the employment relationship was amended.

* *Il presente lavoro è stato sottoposto al preventivo referaggio secondo i parametri della double blinde peer review*

ISSN 2036-7821

Introduzione.

Il 10 marzo 2023 ha segnato il varo nel nostro ordinamento del decreto legislativo n. 24[1], con il quale, in esecuzione della delega contenuta nell'art. 13 della legge 4 agosto 2022, n. 127, si è recepita in Italia la Direttiva U.E. 2019/1937[2] sulla protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell'Unione e si è modificata la normativa già esistente nel nostro Paese in materia di tutela degli autori di segnalazioni di condotte illecite conosciute in ragione del rapporto di lavoro.

Com'è risaputo, in Italia, la fattispecie comunemente nota con il termine anglofono di *whistleblowing* e volta a tutelare il dipendente che avesse rivelato condotte illecite apprese in ragione del rapporto di lavoro, aveva ricevuto una prima disciplina "organica", relativamente al settore pubblico, ad opera della cd. legge Severino[3], che aveva inserito nel Testo unico del pubblico impiego (d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165) una disposizione *ad hoc*, vale a dire l'art. 54-*bis*[4].

---

[1] Le disposizioni del decreto - pubblicato nella Gazzetta ufficiale del 15 marzo 2023 ed entrato in vigore il 30 marzo (dopo l'ordinario periodo di *vacatio legis*) - hanno avuto una efficacia differita al 15 luglio 2023, eccezion fatta per quelle relative ai soggetti del settore privato che hanno impiegato, nell'ultimo anno, una media di lavoratori subordinati, con contratti di lavoro a tempo indeterminato o determinato, fino a duecentoquarantanove, per i quali la decorrenza dell'obbligo di istituzione del canale interno è stata fissata nel 17 dicembre 2023 (cfr. art. 24, co. 1 e 2, d.lgs. n. 24 del 2023).

[2] V. Direttiva (UE) 2019/1937 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 23 ottobre 2019, riguardante la protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell'Unione, pubblicata il 26 novembre 2019, in Gazzetta Ufficiale UE L. 305/17.

[3] Il riferimento è alla Legge 11 novembre 2012, n. 190, in particolare all'art. 1, co. 51. Prima della Legge Severino si registra l'esistenza nel nostro ordinamento di alcuni interventi normativi volti a promuovere la comunicazione di informazioni su condotte illecite. Si trattava, però, di ipotesi settoriali, peraltro non sempre completamente assimilabili alla fattispecie del *whistleblowing*. Per richiami alla legislazione antecedente al 2012, v., *ex multis*, G. FRASCHINI – N. PARISI – D. RINOLDI, *Il whistleblowing. Nuovo strumento di lotta alla corruzione*, Bonanno, 2011; R. LATTANZI, *Prime riflessioni sul c.d. whistleblowing: un modello da replicare "ad occhi chiusi"?*, in *Riv. it. dir. lav.*, 2010, 2, pp. 335 ss.; R. CANTONE, La tutela del whistleblower: l'art. 54-bis del d.lgs. n. 165/2001, in B. G. MATTARELLA – M. PELLISSERO (a cura di), La legge anticorruzione, Giappichelli, 2013, pp. 250 ss.; G. LIGUORI, La figura del whistleblower in Italia, in Resp. amm. enti, 2015., 2, pp. 157 ss; A. RICCIO, La tutela del whistleblower in Italia, in Giorn. dir. lav. relaz. ind., 2017, 1, pp. 142 ss.; G. CARDINALE, *Whistleblowing: tra discipline di settore e interventi di riforma*, in *Giur. pen. web*, 2018, 6, pp. 1 ss.; S. M. CORSO, *Il whistleblowing dopo la legge n. 179/2017. La tutela del prestatore d'opera che segnala illeciti aziendali*, LaTribuna, 2018, pp. 97 ss.; S. M. CORSO, *Segnalazione di illeciti e organizzazioni di lavoro. Pubblico e privato nella disciplina del whistleblowing*, Giappichelli, 2020, pp. 73 ss.

[4] Per un approccio alla disciplina introdotta dalla legge Severino si rinvia, a titolo meramente esemplificativo, a: R. CANTONE, La tutela del whistleblower: l'art. 54-bis del d.lgs. n. 165/2001, cit., pp. 243 ss.; R. PATUMI, *Il whistleblowing come introdotto dalla legge anticorruzione*, in *Azienditalia*, 2013, 8-9, pp. 365 ss.; L. RIZZA, *La tutela del dipendente pubblico ex art. 1 comma 51 legge n. 190/2012. Diffondere la cultura del whistleblowing per un'efficace lotta alla corruzione*, in *I quaderni europei*, 2013, 58, pp. 3 ss.; A. MARCIAS, *La disciplina del whistleblowiong tra prospettive di riforma e funzioni dell'Autorità Nazionale Anticorruzione*, in I. A. NICOTRA (a cura di), *L'autorità nazionale anticorruzione tra prevenzione e attività regolatoria*, Giappichelli, 2016, pp. 173 ss.; M. DE ROSA, *La prevenzione della corruzione nella tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti (c.d. whistleblowing)*, in M. NUNZIATA (a cura di), *Riflessioni in tema di lotta alla corruzione* Carocci Editore, 2017, pp. 137 ss.; A. RICCIO, *La tutela del whistleblower in Italia*, cit., pp. 139 ss..

ISSN 2036-7821

Pur vantando una regolamentazione di conio non vecchio, l'istituto è stato fatto segno, nel corso di poco più di un decennio dal suo esordio nel nostro ordinamento, di diversi interventi riformatori.
Il primo, nel 2014, si realizzava con il cd. decreto Madia (d.l. 24 giugno 2014, n. 90), con il quale si aggiungeva anche l'Anac tra i destinatari delle segnalazioni: un *addendum* di poche parole ma di notevole impatto nella realtà.
Più consistente il *restyling* effettuato con la legge 30 novembre 2017, n. 179, composta di soli tre soli articoli tutti dedicati all'istituto[5]. La riforma intervenuta, pur non essendo riuscita a creare un *corpus* unitario dedicato alla materia perché alcune delle sue disposizioni erano innestate in altri provvedimenti legislativi, apportava, però, modifiche di rilievo. In particolare, la novella, con l'art. 1, riscriveva l'art. 54-*bis* del d.lgs. 165/2001; introduceva poi, con il successivo art. 2, una tutela anche per il segnalante di illeciti nel settore privato, aggiungendo all'art. 2 del d.lgs. 8 giugno 2001, n. 231, i commi 2 *bis*, 2 *ter* e 2 *quater*; dettava, infine, all'art. 3 – unico rimasto nella *sedes* d'origine – una disciplina per il caso di rivelazione di segreto d'ufficio, aziendale, professionale, scientifico ed industriale, destinata ad operare sia nel campo pubblico che in quello privato.
Anche la conformazione assunta in seguito alla legge n. 179, però, non era destinata a durare nel tempo.

[5] Con l'avvento della riforma del 2017, la letteratura in materia si è arricchita di vari contributi anche monografici. Senza pretesa di esaustività si rinvia - per le monografie - a: S. M. CORSO, *Il whistleblowing dopo la legge n. 179/2017. La tutela del prestatore d'opera che segnala illeciti endoaziendali*, LaTribuna, 2018; P. PIZZUTI, *Whistleblowing e rapporto di lavoro*, Giappichelli, 2019; S. M. CORSO, *Segnalazione di illeciti e organizzazioni di lavoro. Pubblico e privato nella disciplina del whistleblowing*, Giappichelli, 2020; A. DELLA BELLA – S. ZORZETTO (a cura di), *Whistleblowing e prevenzione dell'illegalità. Atti del Convegno annuale del Dipartimento di Scienze Giuridiche "Cesare Beccaria"*, Giuffrè Francis Lefebvre, 2020. Per altri lavori sul tema v. D. BOLOGNINO, *Spunti di riflessione sui chiaro-scuri della formulazione della nuova normativa di tutela del dipendente che segnala l'illecito di cui alla l. n. 179 del 2017*, in *Amministrazione in cammino*, 13.3.2018; F. COPPOLA, *Il Whistleblowing: la "scommessa etica" dell'anticorruzione*, in *Dir. pen. proc.*, 2018, 4, pp. 475 ss; M. MARTONE, *La repressione della corruzione e la tutela del whistleblower alla luce della l. 30 novembre 2017*, n. 179, in *Adl*, 2018, 1, pp. 61 ss.; N. PARISI, *Osservazioni a prima lettura sulla legge n. 179/2017 di tutela del whistleblower*, in *LavoroDirittiEuropa*, 2018, 1, pp. 2 ss.; F. COPPOLA, *Ricompensare chi segnala condotte illecite: pros & cons di una possibile riforma del whistleblowing*, in A. R. CASTALDO (a cura di), *Migliorare le performance della P.a. Riscrivere l'abuso d'ufficio*, Giappichelli, 2018, pp. 162 ss.; S. VILLAMENA, *Il whistleblowing pubblico*, in *Dir. proc. amm.*, 2019, 3-4, pp. 841 ss.; L. VALLI, *Whistleblowing, verità e democrazia: una riflessione*, in *LavoroDirittiEuropa*, 2020, 2, pp. 1 ss.; R. CANTONE, *Il dipendente pubblico che segnala illeciti. Un primo bilancio della riforma del 2017*, in *Sistema penale*, 29.6.2020; F. DALL'ACQUA, *Il whistleblowing nella prassi applicativa*, in A. DELLA BELLA – S. ZORZETTO (a cura di), *Whistleblowing e prevenzione dell'illegalità. Atti del Convegno annuale del Dipartimento di Scienze Giuridiche "Cesare Beccaria"*, cit., pp. 521 ss.; D. TAMBASCO, *La protezione del whistleblower all'esame della giurisprudenza di merito e delle linee guida ANAC: effettività della tutela o diabolica probatio?*, in *Il giuslavorista*, 21.2.2022, pp. 1 ss. V. inoltre, F. D'AMORA – G. FERA, *La disciplina del whistleblowing. Le indicazioni dell'Anac.*, in A. ORLANDI – R. TORINO – E. M. TRIPODI (a cura di), *Privacy, trasparenza, anticorruzione, antiriciclaggio, responsabilità degli enti*, Giuffrè Francis Lefebvre, 2022, pp. 1281 ss.; IDD., *Le procedure*, in A. ORLANDI – R. TORINO – E. M. TRIPODI (a cura di), *Privacy, trasparenza, anticorruzione, antiriciclaggio, responsabilità degli enti*, cit., pp. 1301 ss.; IDD., *Il risarcimento dei danni*, in A. ORLANDI – R. TORINO – E. M. TRIPODI (a cura di), *Privacy, trasparenza, anticorruzione, antiriciclaggio, responsabilità degli enti*, cit., 1332 ss.

ISSN 2036-7821

Nell'ottobre del 2019, infatti, il Parlamento europeo e il Consiglio dell'U.E. adottavano la direttiva 2019/1937, poc'anzi citata, volta, in settori puntualmente elencati[6], ad uniformare negli Stati membri la disciplina sulla protezione degli informatori che segnalano violazioni del diritto dell'Unione, lasciando tuttavia impregiudicato il potere di ciascun Paese membro di estendere la tutela pure ad altri ambiti, al fine di garantire un quadro completo e coerente a livello nazionale[7].
L'*iter* per l'allineamento alle indicazioni sovranazionali è stato tortuoso[8].
Con la legge di delegazione europea 22 aprile 2021, n. 53 si è, infatti, affidato al Governo il compito di recepire la normativa comunitaria ma il termine previsto per conformarsi alle prescrizioni dell'Unione è spirato invano[9] con conseguente apertura di una procedura di infrazione[10].

---

[6] In particolare, l'art. 2 della Direttiva, rubricato "Ambito di applicazione materiale" recitava: 1. La presente direttiva stabilisce norme minime comuni di protezione delle persone che segnalano le seguenti violazioni del diritto dell'Unione: a) violazioni che rientrano nell'ambito di applicazione degli atti dell'Unione di cui all'allegato relativamente ai seguenti settori: i) appalti pubblici; ii) servizi, prodotti e mercati finanziari e prevenzione del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo; iii) sicurezza e conformita` dei prodotti; iv) sicurezza dei trasporti; v) tutela dell'ambiente; vi) radioprotezione e sicurezza nucleare; vii) sicurezza degli alimenti e dei mangimi e salute e benessere degli animali; viii) salute pubblica; ix) protezione dei consumatori; x) tutela della vita privata e protezione dei dati personali e sicurezza delle reti e dei sistemi informativi; b) violazioni che ledono gli interessi finanziari dell'Unione di cui all'articolo 325 TFUE e ulteriormente specificate nelle pertinenti misure dell'Unione; c) violazioni riguardanti il mercato interno, di cui all'articolo 26, paragrafo 2, TFUE, comprese violazioni delle norme dell'Unione in materia di concorrenza e di aiuti di Stato, nonche violazioni riguardanti il mercato interno connesse ad atti che violano le norme in materia di imposta sulle societa` o i meccanismi il cui fine e` ottenere un vantaggio fiscale che vanifica l'oggetto o la finalita` della normativa applicabile in materia di imposta sulle societa`. 2. La presente direttiva non pregiudica il potere degli Stati membri di estendere la protezione prevista dal diritto nazionale relativamente a settori o atti non contemplati dal paragrafo 1.

[7] Sull'incidenza della Direttiva sull'istituto del *whistleblowing*, v. P. NOVARO, *Principali criticità della disciplina italiana in materia di whistleblowing alla luce della nuova direttiva europea: limitato campo di applicazione e scarsi incentivi*, in *Riv. it. dir. pubbl. comun.*, 2019, 5, pp. 737 ss.; R. MARAGA, *L'Unione Europea adotta la Direttiva sul Whistleblowing*, in *Il giuslavorista*, 10.10.2019, pp. 1 ss; A. F. MASIERO, *La disciplina del whistleblowing alla luce della direttiva 2019/1937/UE. Tra prevenzione dei fenomeni corruttivi e tutela del denunciante*, in *Arch. pen.*, 2020, 2, pp. 11 ss.; A. BOSCATI, *La disciplina del whistleblowing nel settore pubblico nella prospettiva dell'attuazione della direttiva comunitaria*, in *ADL*, 2020, 3, pp. 521 ss.; S. M. CORSO, *La Direttiva europea 2019/1937 sul whistleblowing e le possibili ricadute nel diritto interno*, in *Il lavoro nella giurisprudenza*, 2020, 6, pp. 600 ss.; C. MARENGHI, *Direttiva sul whistleblowing e ordinamento italiano: qualche riflessione in vista dell'attuazione*, in *Jus-online*, 2020, 6, pp. 113 ss.; G. ARMONE, *Whistleblowing e direttiva 1937/2019/UE: questioni lavoristiche e non*, in *Diritti Lavori mercati*, 2021, 3, pp. 573 ss.

[8] In termini, D. TAMBASCO, *Introduzione*, in D. TAMBASCO, (a cura di), *La nuova disciplina del whistleblowing dopo il D. Lgs. n. 24/2023*, Giuffrè Francis Lefebvre, 2023, p. 7.

[9] In merito ai termini per la trasposizione delle indicazioni sovranazionali appare opportuna una precisazione. L'art. 26 della Direttiva fissava nel 17 dicembre 2021 il giorno di scadenza entro il quale gli Stati membri avrebbero dovuto dotarsi di norme interne per conformarsi a quelle europee e, in deroga a questa prescrizione, poneva nel 17 dicembre 2023 la *dead line* per l'efficacia delle disposizioni relative ai soggetti del settore privato con un numero di dipendenti compreso tra le 50 e le 250 unità. Il riferimento a queste date, però, non è da solo sufficiente a definire del tutto il cronoprogramma. I confini temporali così delineati, infatti, vanno coordinati con quanto previsto nel nostro ordinamento in ordine all'adempimento degli obblighi derivanti all'Italia dalla partecipazione all'Unione, in particolare, con la legge 24 dicembre 2012, n. 234. Quest'ultima, com'è noto, nell'*incipit* dell'art. 31, co. 1, stabilisce che, laddove, come nel caso in esame, si provveda all'attuazione della Direttiva in seguito ad una delega al Governo contenuta in una cd. legge di delegazione europea, l'Esecutivo

ISSN 2036-7821

Si è arrivati, così, nell'estate del 2022, alla seconda legge di delegazione europea[11] in esecuzione della quale è stato – finalmente – varato il decreto legislativo n. 24 del 2023[12] contenente, come poc'anzi rilevato, novità di rilievo in materia di *whistleblowing*[13].

Esula dagli obiettivi del presente lavoro una disamina di tutti i profili dell'istituto. In questa sede ci si soffermerà, limitatamente al settore pubblico[14], sul canale di segnalazione interno, mettendone in evidenza i non pochi profili di problematicità.

---

debba, nel rispetto del mandato ricevuto, adottare il relativo decreto legislativo entro il termine di quattro mesi antecedenti a quello di recepimento indicato nel provvedimento da trasporre. Nello specifico, il compito al Governo di conformarsi alle indicazioni sovranazionali era stato assegnato con la legge di delegazione europea 22 aprile 2021, n. 53 (art. 23); il limite per adeguarsi alla normativa comunitaria, alla luce di quanto fin qui evidenziato, avrebbe pertanto dovuto essere il 17 agosto 2021.

[10] V., in particolare, la procedura 2022/0106. Quest'ultima è stata aperta dalla Commissione europea il 27 gennaio 2022 con una messa in mora (ex art. 258 TFUE) nei confronti dell'Italia, cui ha fatto seguito il successivo 15 luglio un parere motivato con il quale si sono cristallizzate le contestazioni addebitate. Il persistere dell'inadempimento da parte del nostro Paese ha portato all'attivazione della fase contenziosa con la decisione in data 15 febbraio 2023 di un ricorso alla Corte di Giustizia dell'Unione Europea; decisione poi sospesa in data 1 giugno 2023.

[11] Cfr. art. 13 della legge 4 agosto 2022, n. 127.

[12] Sui termini per l'approvazione del decreto legislativo n. 24 del 2023 occorre richiamare, ancora una volta, le disposizioni contenute nella legge n. 234 del 2012, in particolare nell'art. 31, co. 1 e 3. Il primo comma, dopo aver stabilito che, in presenza di una legge di delegazione europea, il decreto attuativo deve essere adottato nel termine di quattro mesi antecedenti a quello di recepimento indicato nella Direttiva, precisa anche che, laddove la soglia così determinata sia già scaduta alla data di entrata in vigore della legge delega, "il Governo adotta i decreti legislativi di recepimento entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della legge medesima". L'art. 31, co. 3, invece, scandisce il cronoprogramma per l'eventualità in cui sia previsto un parere delle competenti Commissioni parlamentari, stabilendo che lo schema di decreto sia inviato a queste ultime per il relativo adempimento e che, decorsi quaranta giorni dalla data di trasmissione, il provvedimento, anche in assenza dei rilievi del Parlamento, sia comunque emanato. A questa regola si fa eccezione laddove il tempo concesso per le valutazioni di Camera e Senato ricada nei trenta giorni che precedono la scadenza dei termini di delega. In questo caso, infatti, al fine di consentire al Governo di recepire e ponderare le eventuali indicazioni provenienti dai deputati, il legislatore ha previsto un differimento della *dead line* della delega di tre mesi. Nell'ipotesi in esame, spirata invano la data del 17 dicembre 2021 (*rectius* 17 agosto) per adeguarsi ai dettami dell'UE, è intervenuta la seconda legge di delegazione europea (legge 4 agosto 2022, n. 127), entrata in vigore il 10 settembre 2022. Individuato così il *dies a quo* per il calcolo dei tre mesi previsto dall'art. 31, co. 1, della legge n. 234 del 2012, il decreto di recepimento avrebbe dovuto essere varato entro il 10 dicembre 2022. La trasmissione dell'atto al Parlamento per il relativo parere, tuttavia, ha fatto sì che, in applicazione dell'art. 31, co. 3, la soglia per l'esercizio della delega fosse spostata al 10 marzo 2023.

[13] Definisce il provvedimento un "mini testo unico" R. CANTONE, *I riflessi penalistici*, in D. TAMBASCO, (a cura di), *La nuova disciplina del whistleblowing dopo il D. Lgs. n. 24/2023*, cit., p. 117. Sul d.lgs. n. 24 del 2023 si registrano diversi studi. Senza pretesa di esaustività, si rinvia, *ex plurimis*, a D. TAMBASCO, (a cura di), *La nuova disciplina del* whistleblowing *dopo il D.lgs. n. 24/2023*, cit.; E. BUSUITO (a cura di), *La nuova disciplina del whistleblowing*, Wolters Kluwer, 2023; R. TORINO – E. M. TRIPODI (a cura di), *Il Whistleblowing. Guida al d.lgs. 10 marzo 2023, n. 24*, Pacini Giuridica, 2023; V. M. DONINI (a cura di), *Whistleblowing e cultura dell'integrità: riflessioni di istituzioni e società civile per una nuova narrazione*, SNA – Scuola nazionale dell'Amministrazione, Roma, 2023; L. DAFFRA – C. FOSSATI – M. PALLINI – L. PANCIROLI – F. TOFACCHI (a cura di), *La disciplina del* whistleblowing, Giuffrè Francis Lefebvre, 2024.

[14] Per un primo approccio alla disamina della disciplina del whistleblowing nel settore privato si rinvia a: A. UBALDI, *Ambito di applicazione oggettivo e soggettivo della nuova disciplina del whistleblowing*, in D. TAMBASCO, (a cura di), *La nuova disciplina del whistleblowing dopo il D. Lgs. n. 24/2023*, cit., pp. 9 ss.

ISSN 2036-7821

1. La struttura gerarchica dei canali di segnalazione.

La fattispecie del *whistleblowing* ruota intorno ad un'azione: quella attraverso la quale informazioni su "condotte illecite" – che, altrimenti, probabilmente, non sarebbero svelate - sono portate a conoscenza di più soggetti. In quest'ottica, quindi, gli strumenti e le modalità di svolgimento dell'attività indicata assumono un ruolo di primo piano nella configurazione dell'istituto.

La riforma del 2023, per quanto qui rileva, crea un sistema fondato su tre arterie attraverso le quali – secondo modalità precise e, talora, in presenza di specifici presupposti – transitano le informazioni sulle violazioni. Alle segnalazioni e alle denunce, già contemplate sotto la vecchia disciplina, il d.lgs. n. 24 aggiunge anche le divulgazioni pubbliche. In particolare, le prime prevedono due binari: canali di segnalazione interna e/o canali di segnalazione esterna; le seconde passano attraverso l'autorità giudiziaria ordinaria o contabile; quelle di nuovo conio, invece, contemplano il ricorso a mezzi di comunicazione di massa[15].

Eccezion fatta per le denunce che, pur costantemente richiamate dall'articolato normativo, non ricevono alcuna regolamentazione se non quella del rinvio alle disposizioni del codice di procedura penale[16], il legislatore interviene ad irreggimentare tutti gli altri strumenti che contribuiscono a comporre il sistema messo in campo, soffermandosi in maniera significativa proprio sul canale endogeno, attivato all'interno della stessa amministrazione in cui ha origine la violazione oggetto di comunicazione.

Occorre subito evidenziare che, a differenza di quanto accadeva in passato, la decisione in ordine alla strada e alle modalità attraverso le quali esternare le informazioni non è più rimessa ad una libera scelta del *whistleblower*: quello delineato con il decreto n. 24, infatti, è un sistema gerarchizzato, in cui l'opzione sul mezzo da utilizzare è condizionata dalla sussistenza di una serie di requisiti puntualmente declinati dal legislatore[17] (che, peraltro, si aggiungono a quelli relativi alla

[15] Vale la pena evidenziare che spesso, nel linguaggio comune, si tende a designare con la stessa denominazione sia il mezzo di trasmissione sia l'informazione che transita lungo quella strada. Il termine segnalazione, ad esempio, viene talvolta utilizzato per identificare lo strumento utilizzato per esternare la notizia, talaltra per indicare l'illecito rivelato. Si tratta di un'ambiguità – per la verità favorita anche dal legislatore, che con il decreto legislativo del 2023 non ha colto l'occasione per procedere ad una sistematizzazione puntuale della materia – priva comunque di conseguenze pratiche di rilievo, potendosi dedurre dal contesto a cosa nello specifico ci si sta riferendo.

[16] Sulla denuncia di *whistleblowing* all'autorità giudiziaria v. R. CANTONE, *I riflessi penalistici*, in *La nuova disciplina del whistleblowing dopo il D. Lgs. n. 24/2023*, cit., pp. 118 ss. Per l'Autore l'assenza nel decreto legislativo di una definizione esplicativa del termine "denuncia" in questo ambito non è frutto di una colpevole dimenticanza ma è, al contrario, coerente con la riserva contemplata nel comma 4 dell'art. 1 del medesimo d.lgs., a norma della quale «resta ferma l'applicazione delle norme del codice di procedura penale».

[17] Rimarcano la novità sul punto anche G. COSSU – L. VALLI, *Il whistleblowing: dalla Direttiva 1937/2019 al Decreto legislativo 24/2023*, in *Federalismi.it*, 26 luglio 2023, p. 174, ritenendola "particolarmente significativa" soprattutto alla luce del dato che "dal varo della normativa ad oggi, i segnalanti hanno per lo più preferito ricorrere al canale esterno, ossia all'ANAC, la quale ha registrato negli anni considerevoli volumi di segnalazioni, rispetto ai canali

ISSN 2036-7821

delimitazione della disciplina sotto il profilo soggettivo – riferito sia alle persone che beneficiano della protezione che agli enti tenuti all'attivazione dei mezzi di segnalazione – ed oggettivo, attinente alle condotte segnalabili)[18].

Il primo livello nell'architettura disegnata con l'ultima riforma è rappresentato dal canale interno[19] che, ai sensi dell'art. 4, i soggetti del settore pubblico e privato, sentite le rappresentanze sindacali, sono tenuti ad attivare *intra moenia*, garantendo – anche tramite il ricorso a strumenti di crittografia – la riservatezza dell'autore della comunicazione, della persona coinvolta o menzionata, del contenuto della segnalazione e della relativa documentazione.

La novella del 2023 è intervenuta su questo tipo di *report* con una serie di prescrizioni puntuali sulle quali si avrà modo di soffermarsi più approfonditamente di qui a breve. Basti per ora aver dato atto del primo *step* ipotizzato dal legislatore nella esternazione delle informazioni.

Per veicolare la comunicazione, come anticipato, il decreto n. 24 prevede anche una ulteriore possibilità, quella di ricorrere ad un canale esterno allestito presso l'Autorità Nazionale Anticorruzione[20]. Questo binario, tuttavia, è percorribile soltanto in presenza di una delle condizioni declinate nell'art. 6, co. 1, lett. a), b), c) e d).

---

interni che sono stati scarsamente utilizzati, come si ricava dalle relazioni annuali pubblicate dai RPCT nei siti istituzionali". L'introduzione di condizioni per la scelta in ordine alle modalità con le quali far conoscere la notizia è stata oggetto di diverse riflessioni in dottrina. Secondo G. FRASCHINI, *I canali di segnalazione interna*, in D. TAMBASCO, (a cura di), *La nuova disciplina del whistleblowing dopo il D. Lgs. n. 24/2023*, cit., p. 22, il legislatore "ha male interpretato" la Direttiva, introducendo delle condizioni vere e proprie per effettuare la segnalazione esterna. Per N. PARISI, *Il whistleblowing in Italia. Dalla legge 190/2012 al decreto 24/2023*, in V. M. DONINI (a cura di), *Whistleblowing e cultura dell'integrità: riflessioni di istituzioni e società civile per una nuova narrazione*, cit., p. 92, "il nostro legislatore ha introdotto taluni presupposti per l'abbandono della via interna a favore dell'esterna, presupposti che non solo segnano un percorso obbligato per il segnalante, ma lo caricano anche dell'onere di motivare la propria scelta di attivare il canale esterno di segnalazione: situazione prima certamente non contemplata". Ritiene, invece, E. CARLONI, *Cambiamenti di prospettiva. riforma del whistleblowing e trasformazioni dell'anticorruzione*, in *Munus*, 2023, 2, p. 339, che "le condizioni che legittimano il ricorso al canale «esterno» (e quindi ad Anac) sono ragionevoli e non costituiscono una barriera insormontabile, quindi presumibilmente in grado di rendere il percorso esterno un canale tutt'altro che secondario". Sul punto, v. pure V. M. DONINI, *Il decreto legislativo 24/2023: reale innalzamento delle tutele del whistleblower oppure un'occasione mancata? Un'analisi critica e comparatistica*, in *LavoroDirittiEuropa*, 2024, 3, p. 13.

[18] All'ambito di applicazione soggettivo e oggettivo sono dedicati rispettivamente gli artt. 3 e 1 del d.lgs. 24/2023.

[19] Per G. ESCUROLLE, D. MONCALVO, *Le segnalazioni interne*, in R. TORINO, E. M. TRIPODI (a cura di), *Guida al d.lgs. 10 marzo 2023, n. 24*, cit., p. 57, "l'istituzione del canale interno rappresenta l'elemento trainante dell'intero comparto normativo in materia di *whistleblowing*".

[20] Come per il canale interno, così per quello esterno, il legislatore richiede garanzie - anche tramite il ricorso a strumenti di crittografia - di riservatezza dell'identità del segnalante, della persona coinvolta o menzionata nella segnalazione, nonché del contenuto e della documentazione quest'ultima (cfr. art. 7, co. 1). Sui canali esterni v. G. FRASCHINI, *I canali di segnalazione esterna*, in D. TAMBASCO, (a cura di), *La nuova disciplina del whistleblowing dopo il D. Lgs. n. 24/2023*, cit., pp. 29 ss.; N. PARISI, *Il ruolo dell'Autorità Nazionale Anticorruzione*, in D. TAMBASCO, (a cura di), *La nuova disciplina del whistleblowing dopo il D. Lgs. n. 24/2023*, cit., pp. 81 ss. Per riferimenti al tema v. pure, *ex multis*, A. SILVERIO, *Le architravi della disciplina del whistleblowing delineata dal d.lgs. n. 24/2023: ambiti di applicazione e canali di segnalazione*, in E. BUSUITO (a cura di), *La nuova disciplina del whistleblowing*, cit., pp. 131 ss.; F. LORÈ, *Le*

ISSN 2036-7821

I requisiti fissati hanno natura diversa e possono essere ricondotti a difetti oggettivi – genetici o funzionali – del canale interno o anche a fattori di carattere soggettivo, collegati all'*animus* del segnalante. Con riferimento ai primi, la riforma del 2023 prevede che l'intervento dell'Anac sia ammissibile laddove manchi un canale presso l'Ente interessato (vuoi perché non ne è prevista l'attivazione, vuoi perché il relativo obbligo non è stato adempiuto), ovvero lo stesso, sebbene istituito, non risulti conforme alle prescrizioni legislative (art. 6, co. 1, lett. a), o, ancora, laddove il *whistleblower* abbia già effettuato una comunicazione rimasta, però, priva di seguito (art. 6, co. 1, lett. b). Quanto ai secondi, invece, si richiede che il propalante abbia fondato motivo di ritenere sussistente una delle tre seguenti situazioni: che alla segnalazione interna non verrebbe dato efficace seguito; che l'informazione possa determinare il rischio di ritorsione (art. 6, co. 1, lett. c); che la violazione possa costituire un pericolo imminente o palese per il pubblico interesse (art. 6, co. 1, lett. d).

A chiudere il sistema delineato in sede di recepimento della Direttiva concorre un ultimo strumento: la divulgazione pubblica, tesa a "rendere di pubblico dominio informazioni sulle violazioni tramite la stampa o mezzi elettronici o comunque tramite mezzi di diffusione in grado di raggiungere un numero elevato di persone" (art. 2, co. 1, lett. f).

Anche l'operatività di questa strada per veicolare una *notitia criminis* è subordinata alla ricorrenza di una serie di presupposti tra loro alternativi, in parte forgiati sul modello di quelli appena enunciati con riferimento al canale esterno.

Innanzitutto, per legittimare la divulgazione a mezzo stampa, si richiede che il *lanceur d'alerte* abbia previamente effettuato una segnalazione interna ed esterna o direttamente esterna ma non sia stato dato un riscontro nei termini previsti in merito alle misure prescritte ed adottate per dare seguito alla stessa (art. 15, co. 1, lett. a). Inoltre, la diffusione sui *media* è consentita nel caso in cui il segnalante abbia fondato motivo di ritenere che il ricorso al canale esterno possa comportare il rischio di ritorsioni o possa non avere efficace seguito in ragione delle specifiche circostanze del caso concreto[21], ovvero anche che chi ha ricevuto l'informazione possa essere colluso con l'autore della violazione o coinvolto nella violazione stessa (art. 15, co. 1, lett. c). Infine, l'utilizzo di questo impianto di esternazione è ammesso – nel caso specifico, si ritiene anche in via immediata[22] – laddove il propalante abbia fondato

segnalazioni esterne, in R. TORINO – E. M. TRIPODI (a cura di), *Il Whistleblowing. Guida al d.lgs. 10 marzo 2023, n. 24*, pp. 73 ss.

[21] Nel declinare questo requisito, la lett. c, del co. 1, dell'art. 15 indica a titolo esemplificativo, casi di occultamento o distruzione di prove.

[22] Il requisito ricalca quello che l'art. 6, co. 1, lett. d), prescrive per legittimare l'inoltro della segnalazione all'Anac. Al ricorrere della circostanza, pertanto, si ritiene che sia rimessa alla discrezionalità del *whistleblower* la scelta fra il ricorso al canale esterno o la *public disclosure*.

ISSN 2036-7821

motivo di ritenere che la violazione possa costituire un pericolo imminente o palese per il pubblico interesse (art. 15, co. 1, lett. b).
Si tratta, com'è evidente di requisiti che, anche ad una semplice elencazione, appaiono particolarmente stringenti e che contribuiscono a configurare la divulgazione pubblica quale valvola di chiusura del sistema, deputata a sopperire a disfunzioni dei canali di segnalazione interni ed esterni e a soccorrere in situazioni di rischio qualificato per il pubblico interesse[23].

2. Il canale di segnalazione interno.

Il decreto legislativo n. 24/2023, come anticipato, prescrive l'attivazione, da parte dei soggetti del settore pubblico, di propri canali di segnalazione che, in quanto allestiti nell'ambito della stessa amministrazione nella quale ha avuto origine la violazione oggetto di comunicazione, possono essere definiti "di prossimità".
Su di essi, anche in considerazione delle molteplici novità apportate dalla riforma del 2023, occorre ora soffermarsi più approfonditamente.
L'analisi non può che prendere le mosse da un breve richiamo a quanto contemplato sul punto dalla Direttiva europea.
Quest'ultima, in particolare, aveva evidenziato i vantaggi del canale interno, quale strumento idoneo, da un lato, a far sentire i segnalanti maggiormente a proprio agio e, dall'altro, a far pervenire celermente le informazioni all'attenzione dei soggetti che, in quanto più vicini alla fonte del problema, erano anche in grado di affrontarlo in maniera rapida ed efficace, eventualmente ponendovi rimedio[24]; inoltre, aveva sottolineato la necessità che il *whistleblower* potesse scegliere la modalità di esternazione più adeguata in funzione delle circostanze specifiche del caso (consid. n. 33); ancora, aveva richiesto che gli Stati membri incoraggiassero le comunicazioni *intra moenia* laddove le violazioni potessero essere efficacemente affrontate in quella sede e non fosse ritenuto sussistente il rischio di ritorsioni (art. 7, par. 2); infine, aveva posto l'obbligo di istituzione di canali di prossimità (art. 8), dettandone anche la relativa disciplina (art. 9). In particolare, al par. 2 dell'art. 9, aveva previsto che gli stessi dovessero consentire "segnalazioni in forma scritta od orale" e che queste ultime dovessero effettuarsi "attraverso linee telefoniche o attraverso altri sistemi di messaggistica vocale e, su richiesta della persona segnalante, mediante un incontro diretto entro un termine ragionevole".

[23] Per una disamina più puntuale della *public disclosure* sia consentito il rinvio a P. PARISI, *La divulgazione pubblica*, in *La nuova disciplina del whistleblowing dopo il D. Lgs. n. 24/2023*, cit., pp. 40 ss.;

[24] I rilievi fatti rappresentano non solo una sorta di *endorsement* del legislatore europeo nei confronti dell'impianto di segnalazione interna ma anche e soprattutto un richiamo sull'importanza di questi canali e, quindi, un monito, nei confronti degli Stati chiamati ad adempiere alla Direttiva, ad una loro attenta istituzione.

ISSN 2036-7821

Nel recepire le indicazioni eurounitarie, il decreto legislativo n. 24/2023 ha dedicato ai canali interni due disposizioni: l'art. 4, concernente la loro istituzione e organizzazione[25], e l'art. 5 riguardante essenzialmente[26] le relative attività di gestione.
Il primo nodo da sciogliere per le pubbliche amministrazioni tenute ad attivare questi veicoli di trasmissione delle comunicazioni sulle violazioni concerne la loro tipologia.
Vale la pena ricordare che la disciplina dettata dalla legge n. 179 del 2017 non conteneva specifiche indicazioni sul punto; rimetteva, tuttavia, all'Anac il compito di adottare apposite linee guida relative alle procedure per la presentazione e il *management* delle segnalazioni, precisando che le stesse dovessero prevedere l'utilizzo di modalità anche informatiche e promuovere il ricorso a strumenti di

[25] L'art. 4, rubricato "Canali di segnalazione interna" prescrive: "1. I soggetti del settore pubblico e i soggetti del settore privato, sentite le rappresentanze o le organizzazioni sindacali di cui all'articolo 51 del decreto legislativo n. 81 del 2015, attivano, ai sensi del presente articolo, propri canali di segnalazione, che garantiscano, anche tramite il ricorso a strumenti di crittografia, la riservatezza dell'identità della persona segnalante, della persona coinvolta e della persona comunque menzionata nella segnalazione, nonchè del contenuto della segnalazione e della relativa documentazione. I modelli di organizzazione e di gestione, di cui all'articolo 6, comma 1, lettera a), del decreto legislativo n. 231 del 2001, prevedono i canali di segnalazione interna di cui al presente decreto. 2. La gestione del canale di segnalazione è affidata a una persona o a un ufficio interno autonomo dedicato e con personale specificamente formato per la gestione del canale di segnalazione, ovvero è affidata a un soggetto esterno, anch'esso autonomo e con personale specificamente formato. 3. 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. 4. I comuni diversi dai capoluoghi di provincia possono condividere il canale di segnalazione interna e la relativa gestione. I soggetti del settore privato che hanno impiegato, nell'ultimo anno, una media di lavoratori subordinati, con contratti di lavoro a tempo indeterminato o determinato, non superiore a duecentoquarantanove, possono condividere il canale di segnalazione interna e la relativa gestione. 5. I soggetti del settore pubblico cui sia fatto obbligo di prevedere la figura del responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza, di cui all'articolo 1, comma 7, della legge 6 novembre 2012, n. 190, affidano a quest'ultimo, anche nelle ipotesi di condivisione di cui al comma 4, la gestione del canale di segnalazione interna. 6. 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.

[26] L'articolo 5 è formato da un unico comma, diviso a sua volta in cinque lettere. Le prime quattro contengono prescrizioni relative alle attività successive alla segnalazione (rilascio dell'avviso di ricevimento della segnalazione entro sette giorni dalla data di ricezione; previsione di interlocuzioni con il segnalante e possibilità di richiedere a quest'ultimo eventuali integrazioni; necessità di dare diligente seguito alle segnalazioni ricevute e di dare riscontro alla segnalazione entro tre mesi dalla data dell'avviso di ricevimento o in mancanza dell'avviso, entro tre mesi dalla scadenza del termine di sette giorni dalla presentazione della segnalazione); l'ultima lettera, invece, - lett. e) – prevede che i soggetti ai quali è affidata la gestione del canale di segnalazione "mettono 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 o del settore privato pubblicano le informazioni di cui alla presente lettera anche ina sezione dedicata del suddetto sito".

ISSN 2036-7821

crittografia per garantire la riservatezza dell'identità dell'autore delle informazioni, del contenuto delle stesse e della relativa documentazione[27].
In adempimento del mandato ricevuto, l'Autorità anticorruzione, con delibera del 9 giugno 2021[28], aveva individuato quale scelta prioritaria per tutelare l'identità del *whistleblower* la gestione in via informatizzata delle segnalazioni[29], puntualizzando che laddove le amministrazioni non avessero provveduto all'automatizzazione dell'*iter* a causa di specifiche difficoltà organizzative, avrebbero dovuto motivare adeguatamente la circostanza e avrebbero potuto, in via residuale, utilizzare canali e tecniche tradizionali, da disciplinare nel Piano triennale di prevenzione della corruzione e trasparenza o nell'atto organizzativo con particolare riferimento proprio alle misure predisposte a salvaguardia della riservatezza dell'informatore.
Alla luce del quadro normativo appena ricostruito è palese che, vigente la legge n. 179 del 2017, non fosse obbligatoria l'attivazione contestuale di almeno due strumenti (uno per le informazioni scritte e l'altro per quelle orali), essendo sufficiente l'adozione anche della sola procedura informatizzata e relegandosi gli altri metodi ad operare, con idonea giustificazione, esclusivamente in via sussidiaria.

3. Segnalazioni scritte e/o orali: opzione singola o duplice?

L'assetto fin qui delineato è stato considerevolmente inciso dal d.lgs. n. 24 del 2023 che si è soffermato con maggiore puntualità sull'architettura dei canali interni, dedicandovi una prescrizione specifica.
In particolare, nel comma 3 dell'art. 4, la novella ha statuito 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".
Nella descrizione dei possibili modi di propalazione delle violazioni, il primo dato da sottolineare è il ricorso a tre diverse congiunzioni: "oppure", "o" ed "ovvero".
Più precisamente, nel segmento iniziale della norma il legislatore utilizza la parola "oppure" per separare le segnalazioni scritte da quelle orali; successivamente viene adoperato il vocabolo "o" per proporre, relativamente alla comunicazione verbale degli illeciti, due diversi strumenti: l'uso di linee telefoniche e la messaggistica vocale; infine, nell'ultima parte dell'articolo, si impiega il termine "ovvero", per

[27] Così l'art. 1, co. 5, della L. 30 novembre 2017, n. 179.
[28] V. *Linee guida in materia di tutela degli autori di segnalazioni di reati o irregolarità di cui siano venuti a conoscenza in ragione del rapporto di lavoro, ai sensi dell'art. 54-bis del d.lgs. 165/2001*, adottate con Delibera n. 649 del 9 giugno 2021.
[29] Questa indicazione, peraltro, era conforme a quanto già precisato dall'Anac nelle Linee guida varate sotto la vigenza del regime introdotto con la Legge Severino. V. *Linee guida in materia di tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti*, adottate con Determinazione n. 6 del 28 aprile 2015, p. 9.

ISSN 2036-7821

introdurre, nell'ambito delle informazioni a voce, una modalità *on demand*: la richiesta da parte del *whistleblower* di un incontro *vis à vis*.
Come si avrà modo di mettere in luce nel prosieguo, l'interpretazione di questi lemmi ha una incidenza determinante nella ricostruzione della portata della norma.
L'analisi della disposizione non può che partire dall'*incipit* del comma dove si contemplano segnalazioni in forma scritta "oppure" orale.
È noto che la congiunzione adoperata ha un valore disgiuntivo e serve a coordinare due parti di una frase che possono essere intese come alternative (per cui l'una esclude l'altra) o anche come inclusive (per cui l'una non esclude l'altra).
Quale delle due funzioni viene in rilievo nel nostro caso? In altri termini, la norma richiede l'attivazione di due mezzi – uno per trasmettere le informazioni messe "nero su bianco" e l'altro per quelle riferite verbalmente – o è sufficiente anche la predisposizione di uno soltanto di essi?
La risposta a queste domande è destinata ovviamente ad avere una notevole incidenza nella pratica.
Secondo una prima lettura, la disposizione imporrebbe l'adozione di canali per veicolare informazioni sia per iscritto che oralmente.
Su questa interpretazione sembra essersi assestata anche l'Anac. L'organismo anticorruzione, nelle Linee guida relative alle procedure per la presentazione e la gestione delle segnalazioni esterne, adottate nel luglio del 2023[30], si sofferma anche su "alcuni profili relativi ai canali interni" e, pur rinviando per una trattazione più approfondita ad una successiva integrazione dell'atto regolatorio[31], precisa sul punto che – al fine di agevolarlo – al *whistleblower* va garantita la scelta fra diverse opzioni[32].

[30] Si tratta, in particolare delle "*Linee guida in materia di protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell'Unione e protezione delle persone che segnalano violazioni delle disposizioni normative nazionali. Procedure per la presentazione e gestione delle segnalazioni esterne*", approvate dal Consiglio dell'Anac con Delibera n. 311 del 12 luglio 2023.

[31] Cfr. *Linee guida in materia di protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell'Unione e protezione delle persone che segnalano violazioni delle disposizioni normative nazionali. Procedure per la presentazione e gestione delle segnalazioni esterne*, cit., p. 37.

[32] Si legge nelle Linee guida: "al fine di agevolare il segnalante, a quest'ultimo va garantita la scelta fra diverse modalità di segnalazione: ° in forma scritta, anche con modalità informatiche (piattaforma online). La posta elettronica ordinaria e la PEC si ritiene siano strumenti non adeguati a garantire la riservatezza. Qualora si utilizzino canali e tecniche tradizionali, da disciplinare nell'atto organizzativo, è opportuno indicare gli strumenti previsti per garantire la riservatezza richiesta dalla normativa. Ad esempio, a tal fine ed in vista della protocollazione riservata della segnalazione a cura del gestore, è necessario che la segnalazione venga inserita in due buste chiuse: la prima con i dati identificativi del segnalante unitamente alla fotocopia del documento di riconoscimento; la seconda con la segnalazione, in modo da separare i dati identificativi del segnalante dalla segnalazione. Entrambe dovranno poi essere inserite in una terza busta chiusa che rechi all'esterno la dicitura «riservata» al gestore della segnalazione (ad es. «riservata al RPCT»). La segnalazione è poi oggetto di protocollazione riservata, anche mediante autonomo registro, da parte del gestore; ° in forma orale, alternativamente, attraverso linee telefoniche, con sistemi di messaggistica vocale, ovvero, su richiesta della persona segnalante, mediante un incontro diretto fissato entro un termine ragionevole". Così "*Linee guida in materia di protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell'Unione e protezione delle persone che segnalano*

ISSN 2036-7821

La posizione è ribadita, con maggiore efficacia esplicativa, anche nello schema delle preannunciate 'Linee guida sui canali interni', sottoposte sul sito istituzionale dell'Autorità ad una consultazione pubblica conclusasi il 9 dicembre 2024[33] ma, nel momento in cui si licenzia questo lavoro, non ancora definitivamente approvate. Anche in questo testo viene sottolineato che "i soggetti destinatari dell'applicazione del d.lgs. n. 24/2023 devono assicurare entrambe le modalità di ricezione delle segnalazioni"[34].

Si tratta di una impostazione che, se da un lato, appare rispondere a quell'esigenza – rimarcata anche nella Direttiva europea – di mettere il potenziale informatore nelle condizioni di selezionare la modalità di esternazione più adeguata in funzione delle circostanze specifiche del caso, dall'altro, rischia di risultare eccessivamente onerosa per le pubbliche amministrazioni, soprattutto quelle di piccole dimensioni, chiamate ad uno sforzo in termini economici e di risorse umane non facile da sostenere[35] e sulle quali, giova evidenziarlo, in caso di adozione di procedure non conformi a quelle prescritte nel decreto legislativo, può cadere la scure di una delle sanzioni irrogabili dalla stessa Autorità anticorruzione[36].

A ciò si aggiunga che la preferenza accordata sotto il vecchio regime alle segnalazioni scritte attraverso una piattaforma informatica con strumenti di crittografia valeva - e vale tutt'ora - a tutelare uno dei profili principali dell'istituto del *whistleblowing*: quello della riservatezza.

---

violazioni delle disposizioni normative nazionali. Procedure per la presentazione e gestione delle segnalazioni esterne", cit., p. 37.

[33] Occorre segnalare che l'organismo anticorruzione, nel corso del 2023, ha condotto un monitoraggio sulle criticità nell'applicazione della nuova disciplina di *whistleblowing* e, nell'anno successivo, ha svolto consultazioni mirate con soggetti istituzionali, organizzazioni della società civile e del Terzo settore nonché con associazioni di rappresentanza delle imprese coinvolte nell'implementazione della normativa in materia. Anche alla luce di quanto emerso da queste attività, il Consiglio dell'Aanac ha poi approvato uno schema di Linee guida sui canali interni di segnalazione che, pubblicato sul sito istituzionale della stessa Autorità, è stato sottoposto a consultazione pubblica dal 7 novembre al 9 dicembre 2024.

[34] Così, *Linee guida in materia di whistleblowing sui canali interni di segnalazione. Testo in consultazione*, p. 8

[35] Lo sforzo al quale si sottoporrebbero le pubbliche amministrazioni appare comunque elevato nonostante il dettato dell'art. 4, co. 4, ove si prescrive che "I comuni diversi dai capoluoghi di provincia possono condividere il canale di segnalazione interna e la relativa gestione" in considerazione anche delle difficoltà che questa prescrizione comporta e sulle quali si avrà modo di soffermarsi nel prosieguo del lavoro.

[36] Il decreto 24/2023 conferma il riconoscimento di un potere sanzionatorio in capo all'Autorità nazionale anticorruzione, ma, sia pure solo in parte, modifica le ipotesi in cui lo stesso è applicabile nonchè la somma alla quale si può essere condannati. In particolare, l'art. 21 prevede una sanzione amministrativa pecuniaria da 10.000 a 50.000 euro quando è accertato che: a) sono state commesse ritorsioni; b) la segnalazione è stata ostacolata o si è tentato di ostacolarla o è stato violato l'obbligo di riservatezza di cui all'articolo 12; c) non sono stati istituiti canali di segnalazione; d) non sono state adottate procedure per l'effettuazione e la gestione delle segnalazioni ovvero che l'adozione di tali procedure non è conforme a quelle di cui agli articoli 4 e 5; e) non è stata svolta l'attività di verifica e analisi delle segnalazioni ricevute. Il *range*, invece, varia da 500 a 2.500 euro, nel caso di cui all'articolo 16, comma 3, salvo che la persona segnalante sia stata condannata, anche in primo grado, per i reati di diffamazione o di calunnia o comunque per i medesimi reati commessi con la denuncia all'autorità giudiziaria o contabile.

ISSN 2036-7821

L'inoltro di una comunicazione verbale attraverso linee telefoniche e/o messaggistica vocale, infatti, presenta maggiori criticità nella protezione dell'identità del segnalante. Si potrebbe allora ipotizzare una informazione vocale attraverso un mezzo avente le medesime caratteristiche di quelle poc'anzi descritte (piattaforma digitale con presidi a salvaguardia della *privacy*): questa soluzione, però, ove mai tecnicamente possibile, non offrirebbe un'alternativa valida ai potenziali *whistleblowers* che non hanno particolare dimestichezza con la tecnologia. A nulla varrebbe obiettare che, il decreto legislativo n. 24 del 2023, anche al fine di consentire a chi non è a proprio agio con i sistemi digitali di superare le difficoltà, ha introdotto una serie di misure di sostegno, tra le quali, per quanto qui rileva, sono previste informazioni, assistenza e consulenze a titolo gratuito fornite da enti del terzo settore in ordine alle modalità di segnalazione. L'argomentazione, infatti, potrebbe essere utilizzata anche per sostenere l'efficacia e la validità della creazione di un unico canale. Il tutto senza considerare che la predisposizione di entrambe le opzioni elencate nella norma rischia non solo di vanificare lo sforzo fatto finora dagli enti pubblici nelle attività di formazione dei dipendenti ma anche di disorientare questi ultimi, con l'effetto paradossale di disincentivare dall'utilizzo dell'istituto.

Secondo una diversa lettura, il comma 3 dell'art. 4 del d.lgs. n. 24/2023, nel disporre che "le segnalazioni sono effettuate in forma scritta … oppure in forma orale" legittima gli enti pubblici ad istituire anche uno solo dei mezzi indicati per la ricezione e trattazione delle informazioni sulle violazioni, senza farle incorrere in una delle sanzioni irrogabili dall'Autorità anticorruzione.

Questa interpretazione, fondata sull'attribuzione alla congiunzione "oppure" di una funzione alternativa, se, da un lato, consente alle pubbliche amministrazioni di mantenere, senza arretrare, quel livello avanzato di tutela dell'informatore che, vigente il precedente regime, attivando piattaforme crittografate si era raggiunto, dall'altro, inevitabilmente, si rivela più restrittiva per il *whistleblower*, che vede ridursi i canali di segnalazione a sua disposizione.

Basta quest'ultimo rilievo a far propendere per la prima tesi? Possibile che le esigenze delle pubbliche amministrazioni debbano essere necessariamente sacrificate, dando priorità al dato quantitativo della pluralità di mezzi senza considerare lo standard qualitativo?

Per provare a rispondere alle domande poste appare opportuno prendere le mosse dalla Direttiva europea il cui art. 9 - dedicato alle procedure per la segnalazione interna e relativo seguito - al par. 2, prevede che i relativi canali "consentono segnalazioni in forma scritta od orale".

Occorre subito evidenziare che quella appena riportata è - ovviamente - la versione italiana della normativa sovranazionale. In essa, la formulazione della disposizione può essere interpretata sia nel senso dell'alternatività fra le due opzioni sia in quello

ISSN 2036-7821

della loro cumulatività. In quest'ottica, il riferimento al provvedimento comunitario non giova ai nostri fini.

A diversa conclusione si giunge, però, ove si guardi alla redazione (*rectius*: co-redazione) della Direttiva nelle altre lingue dell'Unione.

Nella quasi totalità delle trascrizioni nei vari idiomi[37], infatti, la scelta fra possibili diverse modalità viene esplicitata in maniera più dettagliata ed articolata[38], precisandosi che i canali consentono le segnalazioni per iscritto o oralmente "o in entrambe le forme" (espressione quest'ultima, resa in inglese con "*or both*" e in

[37] Il testo inglese recita: The channels provided for in point (a) of paragraph 1 shall enable reporting in **writing or orally, or both;** quello francese prevede: Les canaux prévus au paragraphe 1, point a), permettent d'effectuer des signalements **par écrit ou oralement, ou les deux**. Il riferimento oltre che alla forma scritta o orale singolarmente considerate anche ad entrambe le modalità risulta nella versione Bulgara (или по двата начина), Spagnola (o de ambos modos), Ceca, (ci obojím zpusobem), Danese (eller begge dele) Tedesca (in beiden Formen), Estone (või mõlemal viisil), Greca (και με τους δύο τρόπους), Irlandese (nó an dá rud), Croata (na oba nacina), Lettone (vai abejadi), Lituana (arba abiem budais), Ungherese (vagy mindkét módon), Maltese (jew it-tnejn), Portoghese (ou ambas), Rumena (sau ambele), Slovacca (oboma týmito spocobmi), Slovena (ali oboje), Finlandese (taikka molemmin tavoin) e Svedese (eller båda delarna). Il richiamo alla modalità cumulativa (entrambe) sembra, invece, assente nella redazione olandese e polacca.

[38] Vale la pena ripercorrere brevemente l'*iter* che ha portato al varo della Direttiva. In risposta agli *input* provenienti dalla società civile, il Parlamento europeo con due risoluzioni rispettivamente del 14 febbraio 2017 (sul ruolo degli informatori nella protezione degli interessi finanziari dell'UE) - 2016//2055(INI) - e del 24 ottobre 2017 (sulle misure legittime per proteggere gli informatori che agiscono nell'interesse pubblico, quando divulgano informazioni riservate di imprese e organismi pubblici) - 2016/2224(INI) - aveva sollecitato la Commissione a presentare immediatamente una proposta legislativa. Quest'ultima aveva avviato una serie di attività – consultazioni pubbliche, seminari con esperti e studi vari – all'esito delle quali aveva poi formulato una proposta di Direttiva inviata al Parlamento Europeo e al Consiglio il 23 aprile 2018. Il documento, per quanto qui rileva, prevedeva all'art. 5, par. 2, che i canali interni dovessero consentire di effettuare le segnalazioni "per iscritto su supporto elettronico o in formato cartaceo e/o oralmente mediante linee telefoniche registrate o non registrate. La versione inglese recitava "written reports in electronic or paper format and/or oral report through telephone lines, whether recorded or unrecorded"; quella francese prescriveva "signalements écrits sur support électronique ou papier et/ou signalements oraux par téléphone, enregistrés ou non". L'uso della congiunzione "e" accompagnato – in aggiunta – dalla disgiunzione "o", rende evidente l'intenzione del progetto iniziale di lasciare uno *spatium deliberandi* in capo ai singoli Paesi, ponendoli di fronte ad una scelta. Questa duplice opzione veniva confermata anche nel testo base utilizzato per i negoziati, avviati tra le due istituzioni coinvolte nel processo legislativo ordinario (Consiglio e Parlamento europeo) il 29 gennaio 2019, con l'obiettivo di raggiungere un accordo in prima lettura antecedentemente alle elezioni per il rinnovo dell'assise di Strasburgo, fissate per il mese di maggio. Il documento, redatto solo in inglese, prevedeva all'art. 5, par. 2 che i canali interni dovessero consentire le segnalazioni per iscritto "e/o" oralmente (*in writing and/or orally*). Cfr. Documento ST_5747_2019_INIT, ove si legge: The channels provided for in point (a) of paragraph 1 shall allow for reporting in writing and/or orally, through telephone lines, and, upon request, by means of a physical meeting within a reasonable timeframe. Nel corso dei lavori parlamentari il testo era emendato e la stesura approvata in prima lettura il 16.4.2019, per quanto qui rileva, evidenziava due modifiche: la prima coinvolgeva la numerazione degli articoli - diventando quello di riferimento il numero 9 e non più il 5 – la seconda, invece, più rilevante, riguardava la formulazione della disposizione (P8_TA-PROV(2019)0366 - EP-PE_TC1-COD(2018)0106**)**. Proprio nella elaborazione del nuovo costrutto emerge una difformità tra la versione italiana e quella negli altri idiomi. Mentre, infatti, il testo adottato nei vari Paesi europei prevede che i canali interni permettono di effettuare segnalazioni per iscritto o oralmente o in entrambe le forme, quello adottato dal nostro Paese si limita a prevedere la forma scritta o orale, senza aggiungere altro. Con questa difformità tra le redazioni, il testo è stato poi approvato in via definitiva anche dal Consiglio.

ISSN 2036-7821

francese con "*ou les deux*"). Nel costrutto italiano, inspiegabilmente, il riferimento alla doppia *chance* si perde e per le informazioni, come anticipato, ci si limita a prescrivere la "forma scritta od orale", senza aggiungere altro.

La lettura comparata del provvedimento sovranazionale nella veste assunta nei singoli Stati, dunque, fa emergere la presenza nella redazione nostrana di una omissione, che non può essere ignorata.

Non si vuole qui entrare nel merito della questione relativa alla difformità fra i vari *co-drafting* di un atto normativo in un ordinamento, quale quello dell'U.E., nel quale tutti i testi di diritto – sia primario che secondario[39] – sono scritti nelle ventiquattro lingue ufficiali con pari valore ed autenticità[40]. Si tratta, infatti, di un tema particolarmente controverso, sul quale, peraltro, la Corte di giustizia, chiamata a ricomporre le divergenze e ad assicurare l'interpretazione uniforme del diritto, non ha ancora maturato un criterio interpretativo univoco consolidato[41].

L'esame dettagliato della giurisprudenza esula dagli obiettivi del presente lavoro[42]. Basti qui aver dato atto della problematicità della questione e, anche alla luce di tale

[39] Con Regolamento n. 1 del 15.4.1958, il Consiglio, nel disciplinare il regime linguistico delle istituzioni comunitarie, dopo aver elencato ventiquattro lingue ufficiali e di lavoro (art. 1), ha prescritto, all'art. 4, che i regolamenti e gli altri testi di portata generale siano redatti nelle lingue ufficiali degli Stati.

[40] Uno dei valori dell'Unione Europea, espressione di democraticità ed eguaglianza fra i cittadini, è quello del multilinguismo, che consente ad ognuno di essi di interloquire con le istituzioni nel proprio "gergo". Questa dimensione "poliglotta" comporta che i testi normativi comunitari debbano essere pubblicati in tutte gli idiomi ufficiali e che la norma trasposta nei diversi lemmi debba dar luogo allo stesso risultato. L'affermazione di questo principio, però, non impedisce che i testi licenziati nei singoli Paesi talvolta siano tra loro difformi, presentando incongruenze o divergenze, sulle quali la Corte di Giustizia è chiamata ad intervenire, ricomponendo le antinomie ed assicurando l'uniforme interpretazione del diritto europeo.

[41] Secondo la giurisprudenza della Corte di Giustizia, in caso di dubbio, il testo di una disposizione non può essere considerato isolatamente ma va interpretato alla luce delle redazioni nelle altre lingue. Partendo da questo principio granitico, peraltro ribadito anche laddove la versione presa in esame sia chiara e di per sé inequivoca, i Giudici del Lussemburgo hanno poi concretamente ricomposto le divergenze facendo ricorso a canoni ermeneutici diversi. In alcuni casi, ad esempio, si ricorre ad un criterio di prevalenza e si interpreta l'atto normativo difforme secondo la stesura prevalente nelle altre formulazioni linguistiche (v., *ex multis*, CGCE, 27.3.1990, C-372/88, *Cricket St.* Thomas), in altri, nella scelta tra significati più generici e più specifici, si opta per questi ultimi, ritenendoli comuni a tutti (v., a titolo esemplificativo, CGCE, 2.4.1998, C-296/95, *Emu Tabac*); in altri casi, ancora, si utilizza un criterio teleologico e sistematico (v. *ex plurimis*, CGCE 27.10.1977, C-30/77, *Bouchereau*). Nelle pronunce più recenti sembra prevalere un indirizzo ermeneutico che interpreta la disposizione per cui è causa "in funzione del sistema e della finalità della normativa di cui essa fa parte" (CGUE, sez. I, 8.10.2020, n. 476/19; CGUE, sez. VIII, 23.1.2020 n. 29/19); o "in funzione dell'economia generale e della finalità della normativa di cui essa fa parte" (CGUE, sez. VI, 21.12.2021, n. 243/20; CGUE, sez. I, 24.1.2019, n. 477/17), o, ancora, "in funzione del contesto e della finalità della normativa di cui fa parte" (CGUE, 16.6.2022, n. 229/21). Vale la pena evidenziare che le ipotesi giunte al vaglio della Corte europea, aumentate con gli anni anche in seguito all'allargamento dell'Unione, sono estremamente eterogenee. Sebbene in prevalenza le divergenze attengano alla mancanza di equivalenza tra i concetti giuridici o ad errori nella traduzione, non mancano ipotesi nelle quali, come nel nostro caso, la difformità è determinata dall'omissione o lacuna presente in una delle versioni (CGCE 27.2.1997, C-177/9, *Ebony*);

[42] Per un approfondimento sul tema del multilinguismo e sul ruolo della Corte del Lussemburgo si rinvia, a titolo meramente esemplificativo, a: V. F. VISMARA, *Il ruolo della Corte di Giustizia delle Comunità Europee nell'interpretazione dei testi multilingue*, in V. JACOMETTI – B. POZZO (a cura di), *Le politiche linguistiche delle istituzioni*

ISSN 2036-7821

rilievo, provare a fornire, in una prospettiva *de iure condendo*, una lettura dell'art. 9 par. 2 della Direttiva e, conseguentemente, del decreto legislativo.

Esaminati i lavori preparatori, considerata la formulazione presente nella quasi totalità delle diverse stesure linguistiche della Direttiva, valutata la *ratio* sottesa al provvedimento, letta la disposizione alla luce dell'intero contesto normativo – in particolare del considerando n. 53 ove, oltre alle segnalazioni scritte o orali singolarmente considerate, si fa riferimento ad entrambe le modalità cumulativamente intese – vagliati i canoni ermeneutici propugnati dalla Corte di giustizia, non sembra azzardato affermare che, quello presente nel testo italiano, sia un *lapsus calami*, un errore materiale *sub specie* di omissione, che appare lecito colmare facendo riferimento alle versioni più "complete".

In questa prospettiva, il lemma "od", utilizzato nell'art. 9, par. 2 dell'atto sovranazionale per separare la forma scritta da quella orale, non potrebbe che avere valore disgiuntivo, esprimendo il rapporto tra le due opzioni fra loro coordinate in termini di alternatività. In altre parole, questo segmento della disposizione andrebbe interpretato nel senso che sarebbe sufficiente anche l'istituzione di una sola modalità fra quelle prescritte, avendo il legislatore europeo esplicitato con successiva, diversa locuzione la possibilità di avvalersi di entrambi i mezzi. A cascata, pertanto, anche il decreto legislativo - adottato in adempimento dei dettami sovranazionali - potrebbe essere inteso, allo stesso modo.

Fatta questa ricostruzione, però, occorre comunque riconoscere che, ove si propendesse per la diversa tesi della cumulatività dei mezzi previsti, l'interpretazione, pur non aderente alla stesura italiana nell'esegesi poc'anzi proposta, di fatto, risulterebbe, in una sorta di eterogenesi dei fini, comunque corrispondente ad una parte della versione più completa della Direttiva europea.

Entrambe le soluzioni prospettate, singolarmente considerate, non appaiono soddisfacenti.

La formulazione "integrale" della normativa sovranazionale, infatti, attesta la volontà del legislatore europeo di lasciare un margine di scelta ai Paesi membri in

---

comunitarie dopo l'allargamento, Giuffrè, 2006, p. 93 ss; M. DERLÉN, *A Castle in the Air. The Complexity of the Multilingual Interpretation of European Community Law*, Umeå University, 2007; E. PAUNIO, *The Tower of Babel and the Interpretation of the EU Law. Implications for Equality and Legal Certainty*, in T WILHEMSSON – E. PAUNIO – A. POHOLAINEN (a cura di), *Private Law and the Many Cultures of Europe*, Kluwer Law International, 2007; D. COSMAI, *Tradurre per l'Unione europea*, Hopeli, 2007; A. VENCHIARUTTI, *Il multilinguismo come valore europeo*, in B. POZZO – M. TIMOTEO (a cura di), *Europa e linguaggi giuridici*, Giuffrè, 2008, p. 303 ss.; B. POZZO, *L'interpretazione della Corte di Lussemburgo del testo multilingue: una rassegna giurisprudenziale*, in B. POZZO – M. TIMOTEO (a cura di), *Europa e linguaggi giuridici*, cit., p. 383 ss.; M DERLÉN, *Multilingual interpretation of European Union Law*, Wolters Kluwer, 2009; M. COMBA, *Divergenze nei testi giuridici multilingue dell'Unione europea*, in R. RAUS (a cura di), *Multilinguismo e terminologia*, Giuffrè, 2010, p. 13 ss.; L. PASQUALI, *Multilinguismo negli atti normativi internazionali e necessità di soluzioni interpretative differenziate*, Giappichelli, 2016; V. JACOMETTI – B. POZZO (a cura di), *Traduttologia e linguaggio giuridico*, Cedam, 2018.

ISSN 2036-7821

ordine alle possibili forme di comunicazione previste dai canali interni, che, nella stesura parziale, inevitabilmente si finisce col tradire.
Ovviamente non è dato sapere se, in sede di trasposizione dei dettami dell'Unione il nostro legislatore fosse consapevole della lacuna presente nella stesura italiana e se la decisione di ancorarsi ad un'unica possibilità sia stata il risultato di una scelta libera e non sia piuttosto derivata dalla mancata conoscenza di possibili alternative.
Di certo, la soluzione adottata, oltre che ambigua, appare particolarmente restrittiva a fronte di prescrizioni europee che – ove opportunamente conosciute – avrebbero consentito soluzioni più flessibili ed adattabili alle circostanze concrete.

4. Le modalità per la segnalazione scritta e orale.

A prescindere da come si voglia interpretare il segmento iniziale del comma 3 dell'art. 4, – se cioè la segnalazione scritta e quella orale siano previste in via alternativa o cumulativa – occorre comunque passare ad analizzare come in concreto ciascuna delle due opzioni possa essere realizzata, non senza aver prima rimarcato che, ai sensi del comma 1 dell'art. 4, i canali attivati devono tutti garantire, anche tramite l'impiego di strumenti di crittografia, la riservatezza dell'identità del *whistleblower*, di quella della persona coinvolta o comunque menzionata nella comunicazione, nonché del contenuto della stessa e della relativa documentazione.
Con riferimento alle informazioni scritte, il legislatore non offre molte indicazioni, limitandosi a suggerire, nella prima parte del comma 3 dell'art. 4, il ricorso "anche" a "modalità informatiche"[43]. L'uso del termine "anche" lascia intendere che la prescrizione non sia tassativa e che, dunque, resti aperta la possibilità di avvalersi di altre modalità. Di queste ultime vi è traccia nelle Linee guida dell'Anac del luglio 2023. Sul punto l'Autorità ha avuto modo di precisare che né la posta elettronica ordinaria né la pec rappresentano strumenti adeguati a garantire la riservatezza[44] e

[43] Nello schema di Linee guida sui canali interni di segnalazione sottoposto a consultazione pubblica fino al 9 dicembre 2024, l'Anac ha precisato che le segnalazioni di *whistleblowing* andrebbero acquisite "preferibilmente" con apposita piattaforma informatica, dal momento che questo strumento *software*, da un lato, consente di adottare stringenti misure di sicurezza, assicurando un più elevato livello di protezione dei dati personali e mitigando eventi di *data breach*, e, dall'altro, permette di mantenere una interlocuzione riservata con la persona segnalante. V. sul punto, *Linee guida in materia di whistleblowing sui canali interni di segnalazione. Testo in consultazione*, p. 8. Per rilievi sulle caratteristiche delle piattaforme informatiche, cfr. G. PELLERANO, S. FERRO, *I canali di segnalazione*, in V. M. DONINI (a cura di), *Cultura dell'integrità: riflessioni di istituzioni e società civile per una nuova narrazione*, cit., pp. 450 ss.

[44] La posizione è ribadita nello schema di Linee guida in consultazione, ove l'Autorità anticorruzione ha ulteriormente chiarito che l'*e-mail* (ordinaria o certificata) non è idonea a garantire la riservatezza dell'identità della persona segnalante "anche tenuto conto del rischio che i sistemi informatici per la gestione della posta elettronica possano generare e raccogliere per impostazione predefinita, in modo preventivo e generalizzato, i *log* relativi all'invio e alla ricezione dei messaggi di posta elettronica e conservare gli stessi anche per un esteso arco temporale". L'Anac ha, inoltre, evidenziato che il pericolo di risalire al *whistleblower* è ulteriormente aggravato nel caso in cui lo stesso, per presentare una segnalazione, utilizzi una casella di posta elettronica fornita dal datore di lavoro. Cfr. *Linee guida in materia di whistleblowing sui canali interni di segnalazione. Testo in consultazione*, pp. 8 e 9.

ISSN 2036-7821

che, laddove si utilizzino "tecniche tradizionali" (come ad esempio l'inoltro in busta cartacea), le stesse vanno disciplinate nell'atto organizzativo adottato dall'Ente ove vanno precisate anche le misure previste al fine di preservare la *privacy*[45].
Più dettagliate, invece, sono le disposizioni relative alle segnalazioni orali, alle quali il legislatore dedica tutta la rimanente parte del comma 3 dell'art. 4.
Le difficoltà interpretative che questo segmento della norma solleva impongono che lo si ritrascriva integralmente.
Recita il testo: "le segnalazioni interne in forma orale sono effettuate attraverso linee telefoniche o sistemi di messaggistica vocale ovvero, su richiesta delle persona segnalante, mediante un incontro diretto fissato entro un termine ragionevole".
Nella prima parte della proposizione il legislatore adopera il morfema "o" per suggerire due diverse strade per esternare verbalmente gli illeciti: da un lato, l'utilizzo di linee telefoniche e, dall'altro, la messaggistica verbale.
Sembra corretto ritenere che, in questo contesto, la vocale sia espressiva di correlazione in termini di alternatività, con valenza, cioè, escludente, tra i due elementi messi in rapporto. Appare, infatti, a dir poco improbabile che si siano voluti implementare i canali per le comunicazioni orali al punto tale da imporre l'attivazione di tutti quelli elencati nella norma.
Più complesso, invece, l'esame dell'ultimo tratto del comma introdotto dalla parola "ovvero", con la quale, nell'ambito delle segnalazioni orali, si dà la possibilità all'informatore di chiedere un incontro diretto.
La congiunzione utilizzata in questo caso dal legislatore, com'è noto, è da sempre foriera di dubbi interpretativi portati in diverse occasioni all'attenzione sia dei giudici[46] in sede di applicazione pratica delle norme, sia dell'Accademia della Crusca, nella sua attività di consulenza linguistica[47].

---

[45] Per ulteriori indicazioni, v. *Linee guida in materia di protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell'Unione e protezione delle persone che segnalano violazioni delle disposizioni normative nazionali. Procedure per la presentazione e gestione delle segnalazioni esterne*", cit., p. 37, trascritte *sub* nota 32. Per un primo commento in dottrina si rinvia a: F. D'AMORA – I. ULETTO, *Whistleblowing: il canale interno di segnalazione e la sua gestione*, in *Guida al lavoro*, 7 luglio 2023, 28, inserto, p. XI s.

[46] Cfr., ad esempio, Cass. civ., sez. I, ord. 8.7.2022, n. 21753; Cons. Stato, sez. III, 28.5.2020, n. 3374, ove si legge: "È noto, infatti, che, per indicare una possibilità di scelta fra due o più elementi la medesima lingua predetta (ndr. l'italiano) ricorre spesso alle congiunzioni disgiuntive o, oppure ed ovvero (chiamate anche operatori di disgiunzione). In teoria, le forme oppure ed ovvero sono dei sinonimi, ma, essendo più formali, sono più frequenti nello scritto che nel parlato. In costrutti più lunghi o più complessi, come spesso accade proprio nei testi giuridici, l'uso di ovvero permette qualche volta - come spiegato da autorevoli studiosi - di «contrassegnare i termini principali di una coordinazione disgiuntiva rispetto ai termini accessori, distinti da o». Viene riportato il seguente esempio tratto dal codice penale (art. 43): «(il delitto) è colposo, o contro l'intenzione, quando l'evento, anche se preveduto, non è voluto dall'agente e si verifica a causa di negligenza o imprudenza o imperizia, ovvero per inosservanza di leggi, regolamenti, ordini o discipline». L'ovvero serve a distinguere le due fondamentali matrici del delitto colposo: la negligenza e l'inosservanza di una legge; gli o individuano, all'interno della definizione, alternative secondarie («negligenza o imprudenza o imperizia»), oppure semplici equivalenze terminologiche («colposo, o contro l'intenzione»). In altre parole, nei casi di concorrenza di o ed ovvero, è il

ISSN 2036-7821

Siamo di fronte, infatti, ad un termine che può svolgere una funzione ambivalente. In particolare, in senso esplicativo esso introduce un chiarimento, una spiegazione di un concetto precedentemente espresso, con il significato di "vale a dire"; con portata disgiuntiva, invece, il lemma ha il compito di unire diversi elementi di una proposizione o diverse proposizioni coordinate, attribuendo alla correlazione un peso che può essere di alternanza indifferente – in cui si lascia aperta la possibilità di una scelta – o di contrapposizione escludente, in cui si ha l'elisione di uno dei due elementi associati.

La molteplicità di ruoli che la parola assume impone di guardare al contesto e ad ulteriori elementi per stabilire quello che nel caso specifico la stessa assume.

Un supporto nell'esegesi della disposizione può venire dalla Direttiva 2019/1937 che, giova ricordarlo, rappresenta la matrice sovranazionale della disciplina italiana. La normativa europea, per quanto qui rileva, con una formulazione pressochè identica nelle versioni dei vari idiomi, all'art. 9, par. 2, nell'introdurre la possibilità per il *whistleblower*, nell'ambito delle segnalazioni orali, di richiedere un incontro diretto, utilizza (al posto di "ovvero") la congiunzione "e"[48].

Ove si consideri il costrutto della disposizione e le indicazioni provenienti dal legislatore dell'Unione sembrerebbe corretto ritenere che l'incontro diretto rappresenti una delle opzioni che, nell'ambito delle segnalazioni orali, deve essere necessariamente riconosciuta all'informatore, in aggiunta ad una delle altre due espressamente contemplate (linea telefonica o messaggistica vocale).

Su questa interpretazione non sembrerebbero residuare margini di dubbi, se non quelli di merito, già anticipati, di una soluzione che potrebbe risultare troppo onerosa per le piccole amministrazioni e, soprattutto, particolarmente problematica sotto il profilo della tutela della riservatezza.

Occorre, tuttavia, evidenziare che la ricostruzione proposta non trova conferma nelle indicazioni fornite dall'Anac. Sia nelle Linee guida del luglio 2023, sia, con maggiori dettagli esplicativi, nello schema delle Linee guida relative ai canali interni, poste in consultazione fino al 9 dicembre 2024, l'Autorità precisa che le propalazioni non scritte possono essere effettuate "in via alternativa" con linee telefoniche, sistemi di messaggistica vocale o incontro "a tu per tu"[49]. Nella lettura suggerita dall'organismo

---

termine più elevato che sembra avere maggiore importanza, e che, di conseguenza, fa da perno per strutturare il testo".

[47] V., in particolare, risposte a quesiti del 19.2.2004 e del 4.6.2004, in www.accademiadellacrusca.it

[48] Si legge nella parte finale del par. 2 dell'art. 9 della Direttiva UE/2019/1937 "Le segnalazioni orali sono possibili attraverso linee telefoniche o attraverso altri sistemi di messaggistica vocale e, su richiesta della persona segnalante, mediante un incontro diretto entro un termine ragionevole".

[49] Cfr. *Linee guida in materia di protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell'Unione e protezione delle persone che segnalano violazioni delle disposizioni normative nazionali. Procedure per la presentazione e gestione delle segnalazioni esterne*, cit., pp. 35 e 37 e *Linee guida in materia di whistleblowing sui canali interni di segnalazione. Testo in consultazione*, p. 9.

ISSN 2036-7821

anticorruzione, dunque, è lasciata la massima discrezionalità in capo all'ente in ordine alla soluzione da adottare, con possibilità di attivare anche una sola delle modalità indicate.
Si tratta di una impostazione che, sulla scorta delle considerazioni fin qui svolte, appare condivisibile solo relativamente alla scelta fra le prime due opzioni ma che, pur con le criticità poc'anzi evidenziate, con riferimento all'ipotesi di una richiesta del *whistleblower* di un contatto *de visu* non appare in linea con le indicazioni sovranazionali.

5. La condivisione del canale di segnalazione: a) i soggetti legittimati.
Vi è un ultimo aspetto da considerare relativamente ai canali di segnalazione interna.
Si tratta di un profilo non contemplato sotto il previgente regime e che, è bene anticiparlo, anche per questa sua caratteristica di novità, avrebbe meritato una disciplina più chiara e puntuale da parte del legislatore.
Il riferimento, in particolare, è alla possibilità che l'*incipit* del comma 4 dell'art. 4 riconosce in capo ai Comuni diversi dai capoluoghi di provincia di "condividere il canale di segnalazione interna e la relativa gestione"[50].
In questo segmento iniziale della norma, dunque, il legislatore mette a disposizione di alcuni enti locali territoriali una opzione operativa che potrebbe valere ad ottimizzare le risorse amministrative e ridurre gli oneri economici correlati all'attivazione delle procedure di *report*.
Il primo dato da evidenziare è che siamo di fronte ad un'ipotesi destinata ad avere un raggio d'azione piuttosto limitato.
Come risulta *icto oculi* evidente, infatti, i soggetti beneficiari di questa *chance*, vale a dire i Comuni non capoluoghi di provincia, non coincidono affatto con tutti quelli che, ai sensi dell'art. 2, co. 1, lett. p), sono coinvolti nell'istituto del *whistleblowing*, ovvero le amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1, co. 2, del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, le autorità amministrative indipendenti di garanzia, vigilanza o regolazione, gli enti pubblici economici, gli organismi di diritto pubblico di cui all'art. 3, co. 1, lett. d), del d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50, i concessionari di pubblico servizio, le società a controllo pubblico e le società *in house*, così come definite rispettivamente, all'art. 2, co. 1, lett. m) e o), del d.lgs. 19 agosto 2016, n. 175, anche se quotate[51].

[50] La facoltà è estesa, dalla restante parte della norma, anche ai soggetti del settore privato che hanno impiegato, nell'ultimo anno, una media di lavoratori subordinati, con contratti di lavoro a tempo indeterminato o determinato, non superiore a duecentoquarantanove.

[51] La scelta di elencare le strutture organizzative del settore pubblico coinvolte nella disciplina rappresenta una novità del d.lgs. n. 24/2023. In costanza del regime iniziale delineato nell'art. 54 *bis* dalla legge Severino, infatti, l'individuazione degli soggetti tenuti alla predisposizione dei canali di *whistleblowing* era resa possibile sia considerando il richiamo fatto nella stessa norma alla categoria dei "dipendenti pubblici", sia tenendo conto del successivo comma 59 dell'art. 1, che prescriveva l'applicazione delle disposizioni sulla prevenzione della corruzione contemplate nei precedenti commi, da 1 a 57 – quindi anche di quelle di cui al comma 51 rientranti nel

ISSN 2036-7821

Difficile decifrare la logica sottesa a questa scelta, soprattutto ove si consideri che la stessa si distacca da quanto previsto nella Direttiva.
Quest'ultima, infatti, posto al par. 1 dell'art. 8, l'obbligo in capo ai soggetti pubblici di istituire canali e procedure per le segnalazioni interne ed il relativo seguito, concede, al par. 9, secondo e terzo alinea dello stesso articolo, quasi a mitigare il rigore del principio stabilito, agli Stati la possibilità di esentare dal dovere imposto i Comuni con una popolazione inferiore ai 10.000 abitanti o meno di 50 lavoratori e di prevedere che i canali *intra moenia* possano essere condivisi tra Comuni o possano essere gestiti da autorità comunali congiunte in conformità del diritto nazionale, purchè essi siano distinti e autonomi rispetto a quelli esterni.
Nel trasporre la normativa europea, il legislatore italiano, condivisibilmente, ha scelto di non ammettere eccezioni alla attivazione di strumenti di trasmissione delle informazioni sulle violazioni. La consistenza demografica o quella dell'organigramma di un ente locale, infatti, per quanto piccole e contenute possano essere, non fanno venir meno quel rischio di corruzione che il *whistleblowing* mira a combattere, mantenendo viva la vocazione dell'istituto in esame, teso a salvaguardare, conservandola o ripristinandola, l'integrità dell'ambiente di lavoro. Basti al riguardo considerare che anche gli Enti con pochi dipendenti si trovano a gestire ingenti somme di danaro per appalti, commesse *et similia* o ad intervenire in settori in cui si annidano pericoli di illeciti che una segnalazione può valere a stanare.
A fronte delle prescrizioni della Direttiva, meno comprensibili, invece, appaiono le ragioni sottese alla scelta di limitare la possibilità di condividere i canali interni solo ai Comuni non capoluoghi di provincia.
Se, infatti, la *ratio* della previsione è quella di "alleviare" il peso gravante sulle strutture organizzative di dimensioni modeste nell'allestimento e nella gestione delle linee endogene di segnalazione, risulta arduo comprendere i motivi che hanno indotto il legislatore, da un lato, ad escludere dall'alveo di operatività della disposizione la quasi totalità degli organismi interessati dalla normativa, poc'anzi

citato *range* – a tutte le amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1, comma 2, d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165. Anche dopo la riforma del 2017, l'art. 54 *bis* si era limitato ad indicare solo i lavoratori beneficiari della protezione ma aveva declinato (al comma 2), con maggiore puntualità, la categoria del "dipendente pubblico", nella quale aveva annoverato oltre al dipendente delle amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1, comma 2 (già previsto in precedenza), anche quello di cui all'art. 3 del d.lsg. 165/2001, nonché quello di un ente pubblico economico e di un ente di diritto privato sottoposto a controllo pubblico ai sensi dell'art. 2359 c.c. A questi soggetti espressamente previsti, l'Anac, nelle Linee guida approvate con delibera n. 469 del 9 giugno 2021, aveva ritenuto di aggiungere, "in quanto e nella misura in cui esse costituiscono imprese private fornitrici di beni o servizi e che realizzano opere in favore dell'amministrazione pubblica", anche le società meramente partecipate da pubbliche amministrazioni ed altri enti di diritto privato a cui si applica la normativa sulla trasparenza ai sensi dell'art. 2 *bis*, co. 3, d.lgs. 33/2013. V. *Linee guida in materia di tutela degli autori di segnalazioni di reati o irregolarità di cui siano venuti a conoscenza in ragione di un rapporto di lavoro, ai sensi dell'art. 54-bis, del d.lgs. 165/2001 (c.d. whistleblowing)*, p. 10.

ISSN 2036-7821

elencati – nel cui ambito pure possono annoverarsi enti di consistenza minore[52] –, dall'altro, ad includervi soltanto i Comuni non capoluoghi di provincia. Lo *status* di capoluogo, infatti, in sé considerato, (a parte il rilievo istituzionale) non sembra comportare alcuna condizione o privilegio tale da giustificare un simile *discrimen*; in ogni caso, lo stesso certamente non vale ad identificare le amministrazioni più grandi. Per comprendere il senso di questa affermazione basti considerare che la popolazione Giugliano, paese dell'*hinterland* napoletano, ammontante a più di 120.000 abitanti, supera di gran lunga quella di molti capoluoghi di Provincia; lo stesso dicasi per località come Guidonia Montecelio (Rm), Busto Arsizio (Va), Fiumicino (Rm), Torre del Greco (Na), Marsala (Tp), Sesto San Giovanni (Mi), Cinisello Balsamo (Mi), Altamura (Ba), Lametia Terme (Ct) e tante altre disseminate lungo la Penisola, la cui consistenza demografica risulta maggiore di quella di molte città aventi l'appellativo di capoluogo.

In quest'ottica sarebbe stato preferibile non discostarsi dalle indicazioni del legislatore europeo, sul punto certamente più lineari.

Vale la pena sottolineare che nelle Linee guida del luglio 2023[53], l'Anac ha ritenuto di ampliare la possibilità della *partnership* anche alle pubbliche amministrazioni e agli enti pubblici di piccole dimensioni. Per l'individuazione di questi organismi l'Autorità ha reputato ragionevole far riferimento alla soglia dimensionale rappresentata da un numero inferiore a cinquanta dipendenti, già usata dal legislatore per distinguere tra le amministrazioni tenute all'adozione del Piano Integrato di Attività e Organizzazione (Piao) ordinario da quelle ammesse a redigerne uno semplificato[54].

L'estensione proposta fa leva su una logica di semplificazione degli oneri e sulla constatazione che il *whistleblowing* rientra fra le misure di prevenzione della corruzione; valutazioni queste, però, che, per quanto condivisibili in linea generale, non sembrano nello specifico da sole, in assenza di un ulteriore supporto normativo, idonee ad avvalorare l'ampliamento proposto[55].

---

[52] Ritiene i criteri soggettivi utilizzati dalla disposizione "non così apprezzabili", G. FRASCHINI, *I canali di segnalazione interna*, in D. TAMBASCO, (a cura di), *La nuova disciplina del whistleblowing dopo il D. Lgs. n. 24/2023*, cit., p. 27.

[53] V. "*Linee guida in materia di protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell'Unione e protezione delle persone che segnalano violazioni delle disposizioni normative nazionali. Procedure per la presentazione e gestione delle segnalazioni esterne*, cit., p. 41. Merita di essere segnalato che nello schema di Linee guida sui canali interni rimasto in consultazione fino al 9 dicembre 2024, l'Anac ha affrontato il tema della condivisione della linea endogena di segnalazione solo relativamente agli enti privati.

[54] Cfr. art. 6, d.l. 9 giugno 2021, n. 80, conv. con modif. in l. 6 agosto 2021, n. 113.

[55] Nella relazione illustrativa che accompagna lo schema di decreto legislativo approvato dal Governo e trasmesso al Parlamento per il relativo parere si legge, senza ulteriori chiarimenti: "I Comuni diversi dai Capoluoghi di Provincia possono prevedere canali e procedure di segnalazione interna condivisi, anche nell'ambito delle Unioni di Comuni e delle altre forme associative". *Relazione illustrativa* all'*Atto del Governo n. 10, Schema di decreto legislativo recante attuazione della direttiva (UE) 2019/1937 riguardante la protezione delle persone che*

ISSN 2036-7821

In ordine ai soggetti legittimati alla condivisione resta un ultimo rilievo da fare.
A parte la mancanza della qualifica di capoluogo di Provincia, per i Comuni non sono previsti altri requisiti. In quest'ottica la norma sembrerebbe in astratto autorizzare una condivisione dei canali anche fra enti posti a centinaia di chilometri di distanza gli uni dagli altri: un'ipotesi quest'ultima in verità che appare destinata a rimanere relegata tra gli esempi scolastici piuttosto che a trovare concreta applicazione[56].

5.1. Segue: b) le modalità di condivisione.

Un Comune non capoluogo di provincia che, ai sensi dell'art. 5, co. 4, decida di condividere il canale di segnalazione di *whistleblowing* con un'altra amministrazione si trova di fronte ad un notevole ostacolo: non sa in concreto come fare.
Il legislatore, infatti, nel contemplare la possibilità di "cooperazione", non precisa i criteri e le modalità per effettuarla, limitandosi ad una prescrizione che, tuttavia, più che risolutiva appare foriera di dubbi.
Il riferimento, in particolare, è al comma 5 dell'art. 4, ove si prevede che "i soggetti del settore pubblico cui sia fatto obbligo di prevedere la figura del responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza[57] … affidano a quest'ultimo, anche nelle ipotesi di condivisione di cui al comma 4, la gestione del canale di segnalazione interna" [58].
Incontestato che le amministrazioni locali qui in evidenza rientrano fra gli enti tenuti alla istituzione di un RPCT, non appare agevole conciliare la prescrizione del comma 4, che prevede la condivisione del canale di segnalazione interna e della relativa gestione, con quella del successivo comma che, come poc'anzi ricordato, nei Comuni indicati attribuisce in via esclusiva questa gestione al Responsabile della prevenzione della corruzione.
Un primo rilievo si impone a livello terminologico.

---

segnalano violazioni del diritto dell'Unione e recante disposizioni riguardanti la protezione delle persone che segnalano violazioni delle disposizioni nazionali, consultabile in *www.camera.it*, p. 8.

[56] Secondo G. Cossu, *Il diritto a segnalare. La nuova normativa in materia di whistleblowing: il Decreto Legislativo 10 marzo 2023, n. 24*, in *LavoroDirittiEuropa*, 2023, 2, p. 10, nel silenzio della legge, i criteri in base ai quali effettuare la condivisione di canali di segnalazione e la relativa gestione "potranno essere quelli di prossimità territoriale" o, per gli enti privati, "quelli relativi al settore industriale di appartenenza".

[57] La figura è prevista dall'art. 1, co. 7 della legge 6 novembre 20212, n. 190.

[58] L'altra disposizione nella quale si fa riferimento alla condivisione del canale è contenuta nel co. 5 dell'art. 13 e, concentrandosi sul *leitmotiv* nella disciplina del *whistleblowing*, vale a dire la tutela della riservatezza, richiede ai soggetti del settore pubblico o privato che si avvalgono della facoltà citata, di determinare in modo trasparente, mediante un accordo interno, le rispettive responsabilità in merito all'osservanza degli obblighi in materia di protezione dei dati personali ai sensi dell'art. 26 del regolamento (UE) 2016/679 o dell'art. 23 del d.lgs. n. 51 del 2018. La *ratio* di questa prescrizione si giustifica ove si consideri che la gestione ripartita dei canali può implicare il rischio di una lesiva e pregiudizievole diffusione tanto delle notizie quanto delle persone coinvolte. Da qui la necessità di presidiare con particolare attenzione questo profilo.

ISSN 2036-7821

Nell'uso corrente e, spesso, anche tra gli addetti ai lavori, la locuzione "canale di segnalazione interna" viene adoperata in maniera promiscua per indicare sia l'impianto complessivo per l'inoltro delle informazioni (quello che potremmo definire come l'intero sistema di trasporto, il collettore generale), sia ciascuna delle diverse forme che contribuiscono a creare quell'assetto (quelle che plasticamente potremmo rappresentare come i veicoli attraverso i quali di volta in volta transitano le comunicazioni, le singole condutture). Nel decreto legislativo, inoltre, in maniera altrettanto ambigua si utilizza la parola "canale" al singolare e al plurale.

Da qui un primo dubbio. La condivisione contemplata nel comma 4 si riferisce al meccanismo nel suo insieme o ai singoli mezzi? In altri termini, laddove un'amministrazione abbia attivato più modalità, può decidere di mantenerne *intra moenia* solo alcune, esternalizzando le altre?

Le perplessità sono destinate ad aumentare ove si passi al successivo comma 5 nel quale si fa menzione della "gestione del canale di segnalazione"[59]. L'espressione va intesa come riferita alle azioni intraprese in seguito all'inoltro della comunicazione della violazione, o, invece, va riferita alle attività di "manutenzione tecnica" dello strumento attraverso il quale vengono veicolate le informazioni oppure allude ad entrambe le situazioni appena elencate?

In considerazione della novità della materia, sarebbe stata certamente auspicabile una maggiore puntualità da parte del legislatore nella individuazione dei limiti e dei contorni della possibile condivisione.

Alla luce di un dettato normativo così poco lineare come quello in esame, l'unica strada percorribile per ritagliare uno spazio di operatività alla fattispecie, sembra essere quella di ritenere che la condivisione del canale di segnalazione interna e della relativa gestione contemplata dall'art. 4, co. 4 del d.lgs. n. 24 del 2023 vada riferita all'impianto tecnologico-informatico utilizzato per le comunicazioni. In sostanza, i soggetti pubblici indicati potrebbero ripartire costi e spese di installazione, aggiornamento e conservazione della strumentazione e delle piattaforme informatiche utilizzate.

Non appare, invece, ammissibile che l'istruttoria e tutte le attività connesse all'inoltro delle informazioni possano essere esercitate in compartecipazione.

A favore di questa conclusione depone il dettato normativo che, almeno sul punto, è inequivocabile nell'affidare al responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza la gestione del canale. Una scelta quest'ultima che, fra l'altro, appare coerente con le funzioni che in materia di prevenzione della corruzione sono state assegnate dal legislatore a questa figura.

[59] Nel decreto legislativo si trova adoperata anche la variante, utilizzata proprio nel comma 4, di "relativa gestione".

ISSN 2036-7821

6. Conclusioni.

La riforma dell'istituto del *whistleblowing*, approvata ormai quasi due anni fa con il d.lgs. n. 24 del 2023 in recepimento della Direttiva europea del 2019 n. 1937, ha apportato novità, anche sostanziali, in materia di protezione delle persone che comunicano violazioni di disposizioni nazionali o del diritto dell'Unione che ledono l'interesse pubblico o l'integrità dell'amministrazione, conosciute in un contesto lavorativo.

La disciplina introdotta, però, con riferimento al canale interno di segnalazione attivato nel settore pubblico, per quanto più puntuale e dettagliata rispetto a quella previgente, lascia aperto il campo a diverse perplessità, tanto più stigmatizzabili quanto più si pensi ai tempi lunghi trascorsi per la trasposizione delle prescrizioni comunitarie nell'ordinamento interno.

Il tenore dei problemi ermeneutici messi in luce nelle pagine precedenti testimonia, purtroppo, un approccio al tema da parte del legislatore talvolta approssimativo e comunque non sempre accurato ed adeguato.

L'importanza, più volte ribadita anche a livello europeo, che questo veicolo di trasmissione delle informazioni riveste nell'intera economia della fattispecie avrebbe richiesto un maggiore rigore nella formulazione della normativa e l'elaborazione di regole chiare e precise, soprattutto in ordine a profili, come quello relativo alla condivisione dei canali, di assoluto nuovo conio.

Certo, ove si guardi agli esordi dell'istituto, risalenti ormai a più di un decennio fa, non si possono non riconoscere i notevoli passi avanti fatti. Resta, però, la sensazione che la novella del 2023, relativamente agli aspetti segnalati, abbia rappresentato un'occasione persa per dare ulteriore impulso ad uno strumento che nel sistema della prevenzione della corruzione ancora tarda ad affermarsi.

L'auspicio è che a dissipare ogni dubbio intervenga presto il legislatore con un tagliando chiarificatore.

ISSN 2036-7821