

## DIRETTIVA EUROPEA SUL **WHISTLEBLOWING: QUALI I PROSSIMI PASSI IN ITALIA?**

Il 26 novembre 2019 è stata pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale dell'UE la Direttiva (UE) 2019/1937, che introduce norme minime che gli Stati Membri dovranno adottare per garantire la tutela in materia di *Whistleblowing*.

Il Legislatore italiano è chiamato ad intervenire per adeguare la normativa vigente, in primo luogo imponendo la disciplina a tutti i soggetti giuridici aventi più di 50 lavoratori, a prescindere dall'adozione o meno di un Modello ai sensi del D.Lgs. 231/2001.

La Direttiva deve essere attuata entro il 17 dicembre 2021 in via generale, ma il termine slitta al 17 dicembre 2023 con riferimento all'obbligo di istituire canali di segnalazione interna per i soggetti giuridici con più di 50 e meno di 250 lavoratori.

### LA DISCIPLINA ATTUALE DEL **WHISTLEBLOWING**

In Italia il *Whistleblowing* nel settore privato è oggetto di una normativa settorializzata, affiancata di recente da una legge di carattere generale ma legato al Modello di organizzazione e gestione ai sensi del D.Lgs. 231/2001.

#### La legge sul *Whistleblowing*

In estrema sintesi<sup>1</sup>, la L. 179/2017 ha regolato il *Whistleblowing* per il settore privato introducendo l'obbligo per gli enti che si siano dotati di un Modello di organizzazione e gestione ai sensi del D.Lgs. 231/2001 di prevedere adeguati canali di segnalazione che garantiscano la riservatezza dell'identità del segnalante, nonché il divieto di atti di ritorsione nei suoi confronti per motivi collegati, direttamente o indirettamente, alla segnalazione.

#### La normativa di settore

Accanto alla L. 179/2017 vi sono numerose norme di settore che impongono ai soggetti che operano in tali ambiti di dotarsi di procedure specifiche che garantiscano la riservatezza, la tutela contro atti ritorsivi e la predisposizione di un canale specifico, indipendente e autonomo, per effettuare segnalazioni di violazioni

#### Aspetti principali

- La nuova disciplina è obbligatoria per tutti i soggetti giuridici aventi più di 50 lavoratori, a prescindere dall'adozione di un Modello ai sensi del D.Lgs. 231/2001
- Una vasta categoria di soggetti beneficia della tutela accordata ai segnalanti, compresi i facilitatori e i terzi connessi ai segnalanti
- Le segnalazioni potranno essere interne all'ente, dirette ad autorità esterne e anche consistere in divulgazioni pubbliche delle violazioni
- È vietata qualsiasi forma di ritorsione contro i segnalanti e opera una presunzione relativa contro chi adotta misure lesive
- I segnalanti dovranno essere destinatari di misure di sostegno e consulenza per tutelarsi contro eventuali misure ritorsive
- Saranno sanzionati sia i soggetti che ostacolano i segnalanti o attuano misure ritorsive, sia i segnalanti che scientemente effettuino segnalazioni false

<sup>1</sup> Per maggiori dettagli sui contenuti della L. 179/2017 si rimanda a "*Whistleblowing* – i primi orientamenti applicativi sulla Legge 179/2017", 19 aprile 2018, <https://www.cliffordchance.com/content/dam/cliffordchance/briefings/2018/04/whistleblowing-i-primi-orientamenti-applicativi-sulla-legge-1792017.pdf>

della normativa applicabile, dirette a un organismo interno al soggetto stesso oppure a soggetti esterni (a seconda del settore di riferimento, Banca d'Italia, Consob, IVASS, ANAC o l'autorità giudiziaria).

Tale disciplina è rintracciabile<sup>2</sup>:

- nel Testo Unico Bancario (TUB);
- nel Testo Unico della Finanza (TUF);
- nella normativa antiriciclaggio (D.Lgs. 231/2007);
- nel Codice delle assicurazioni private; e
- nel Testo Unico sul Pubblico Impiego.

## LA DIRETTIVA SUL *WHISTLEBLOWING*

Le norme minime poste dalla nuova Direttiva sul *Whistleblowing* sono di ampia portata e coinvolgono sia il settore privato che quello pubblico.

Sotto alcuni profili, la normativa attualmente vigente in Italia non si discosta da quanto previsto dalla Direttiva. Altri passaggi del testo europeo, invece, richiedono un cambiamento di paradigma al Legislatore italiano.

### L'ambito di applicazione soggettivo e oggettivo

La Direttiva sul *Whistleblowing* si caratterizza per un ambito di applicazione soggettivo estremamente esteso. Infatti, fra i soggetti segnalanti, che abbiano acquisito informazioni sulle violazioni in un contesto lavorativo, sono ricompresi (art. 4):

- i lavoratori dipendenti;
- i lavoratori autonomi;
- gli azionisti;
- i membri degli organi di amministrazione, direzione o vigilanza di un'impresa, anche senza incarichi esecutivi;
- i volontari e tirocinanti, anche se non retribuiti;
- i soggetti che lavorano sotto la supervisione o direzione di appaltatori, subappaltatori o fornitori;
- i soggetti il cui rapporto di lavoro sia nel frattempo terminato oppure non sia ancora iniziato, qualora abbiano acquisito le informazioni rilevanti durante il processo di selezione o le trattative precontrattuali; e
- i facilitatori, i soggetti terzi connessi con i soggetti segnalanti (quali colleghi o parenti) e i soggetti giuridici di proprietà dei soggetti segnalanti ovvero altrimenti connessi a questi ultimi in un contesto lavorativo.

Anche l'ambito di applicazione oggettivo della Direttiva è vasto: le segnalazioni oggetto di tutela, infatti, sono quelle relative ad una serie molto ampia di violazioni del diritto dell'Unione Europea, indicate all'art. 2 della Direttiva e nel relativo allegato.

Ad ogni modo, i segnalanti potranno beneficiare della protezione accordata dalla normativa europea solo se abbiano avuto fondati motivi di ritenere che le informazioni segnalate rientrassero nell'ambito di applicazione della Direttiva e fossero vere al momento della segnalazione.

---

<sup>2</sup> Per maggiori dettagli sulla normativa di settore si rimanda a "*Whistleblowing*: tra evoluzioni normative e *privacy*", 27 febbraio 2019, <https://www.cliffordchance.com/content/dam/cliffordchance/briefings/2019/02/whistleblowing-tra-evoluzioni-normative-e-privacy.pdf>

## Le caratteristiche della segnalazione

La Direttiva sul *Whistleblowing* prevede tre diversi tipi di segnalazione:

- la **segnalazione interna**: i soggetti giuridici del settore privato aventi almeno 50 lavoratori devono istituire al loro interno canali e procedure per consentire l'effettuazione di segnalazioni interne che garantiscano la riservatezza dell'identità del segnalante e la protezione degli eventuali terzi citati.

I soggetti giuridici aventi meno di 50 lavoratori sono esonerati da tale obbligo, **salvo che gli Stati membri decidano diversamente**, in seguito ad un'adeguata valutazione dei rischi e tenuto conto della natura delle attività dei soggetti.

Entro sette giorni da quando la segnalazione è stata ricevuta dal soggetto giuridico, il segnalante dovrà ricevere un avviso di ricevimento e, entro un termine massimo di tre mesi, un riscontro su di essa;

- la **segnalazione esterna**: gli Stati membri dovranno designare, entro il termine di recepimento della Direttiva, le autorità competenti a ricevere le segnalazioni attraverso canali di segnalazione esterna indipendenti ed autonomi.

Le autorità competenti dovranno garantire l'avviso di ricevimento ed il riscontro sulla segnalazione entro i termini previsti per le segnalazioni interne, e dovranno comunicare al segnalante l'esito finale delle indagini avviate dalla segnalazione secondo le procedure di cui al diritto nazionale; e

- la **divulgazione pubblica** (vale a dire, l'atto di "rendere di pubblico dominio informazioni sulle violazioni", secondo la definizione fornita dall'art. 5 della Direttiva) beneficia della protezione prevista dalla Direttiva a condizione che (i) il segnalante abbia prima effettuato una segnalazione interna o esterna, a cui tuttavia non sia seguita un'azione appropriata in risposta entro i termini previsti, oppure (ii) il segnalante abbia fondati motivi di ritenere che la violazione possa costituire un pericolo imminente o palese per il pubblico interesse ovvero che in caso di segnalazione esterna sussista il rischio di ritorsioni e vi siano scarse prospettive che essa venga affrontata efficacemente.

## Gli obblighi di riservatezza

La Direttiva impone che l'identità del segnalante non debba essere divulgata – senza il suo consenso esplicito – a nessuno che non faccia parte del personale autorizzato competente a ricevere e dare seguito alle segnalazioni, a meno che la divulgazione rappresenti un obbligo necessario e proporzionato imposto dal diritto UE o nazionale nel contesto delle indagini da parte delle autorità nazionali o di procedimenti giudiziari; in tal caso, il segnalante dovrà essere informato preventivamente e dovrà ricevere una spiegazione scritta delle ragioni alla base della divulgazione dei dati riservati.

Inoltre, le autorità competenti dovranno provvedere affinché l'identità delle persone coinvolte nella segnalazione sia tutelata fintanto che sono in corso indagini avviate in seguito alla segnalazione o divulgazione pubblica.

## Le misure di protezione

Gli Stati membri dovranno provvedere affinché sia vietata qualsiasi forma di ritorsione contro i soggetti segnalanti. La Direttiva propone un'esemplificazione di atti ritorsivi che dovranno essere vietati, fra cui non solo licenziamento e mutamenti pregiudizievoli in ambito lavorativo, ma anche lesioni alla reputazione del segnalante, in particolare sui *social media*, inserimento in liste nere e sottoposizione ad accertamenti psichiatrici o medici.

Peraltro, in presenza di un danno subito da un soggetto che abbia effettuato una segnalazione ai sensi della Direttiva, esso sarà ricondotto ad una misura ritorsiva a seguito della segnalazione, fino a prova contraria fornita dal soggetto che ha adottato la misura lesiva.

I segnalanti, a condizione che avessero fondati motivi di ritenere che la segnalazione o divulgazione pubblica fosse necessaria per rivelare una violazione ai sensi della Direttiva, non potranno essere considerati responsabili per diffamazione, violazione del diritto d'autore, degli obblighi di segretezza, delle

norme in materia di protezione dei dati e di divulgazione dei segreti commerciali o di eventuali altre restrizioni alla divulgazione di informazioni.

Nessuna responsabilità potrà essere addebitata ai segnalanti nemmeno in relazione alle condotte adottate per accedere alle informazioni oggetto di segnalazione, a condizione che ciò non costituisca di per sé un reato.

La Direttiva impone, poi, agli Stati membri di rendere disponibili ai segnalanti misure di sostegno quali le informazioni e consulenze circa procedure e mezzi di ricorso contro le misure ritorsive, un'assistenza efficace da parte delle autorità competenti ed, eventualmente, l'accesso al patrocinio a spese dello Stato, conformemente alle norme europee e nazionali applicabili.

Gli stati membri potranno infine, a loro discrezione, prevedere ulteriori misure di assistenza finanziaria e di supporto psicologico ai segnalanti.

## **Le sanzioni**

La Direttiva dispone che gli Stati membri dovranno prevedere sanzioni effettive, proporzionate e dissuasive nei confronti dei soggetti che ostacolano o tentano di ostacolare le segnalazioni, attuino atti di ritorsione o intentino procedimenti vessatori contro i segnalanti, ovvero violino l'obbligo di riservatezza sull'identità degli stessi.

Sanzioni ugualmente effettive, proporzionate e dissuasive – in aggiunta alla condanna al risarcimento del danno – dovranno, tuttavia, essere previste anche nei confronti dei segnalanti che abbiano scientemente effettuato segnalazioni o divulgazioni pubbliche false.

## **CONCLUSIONI**

I Legislatori nazionali dei diversi Stati membri dovranno dare attuazione alle disposizioni della Direttiva sul *Whistleblowing* entro il 17 dicembre 2021 (temine che slitta al 17 dicembre 2023 con riferimento all'obbligo di istituire canali di segnalazione interna per i soggetti giuridici con più di 50 e meno di 250 lavoratori).

Per quanto riguarda i contenuti delle tutele, la normativa attualmente in vigore appare allineata ai dettami della Direttiva e non sembra necessitare di sostanziali cambiamenti<sup>3</sup>.

Le disposizioni europee prevedono, tuttavia, numerosi ambiti di intervento che il Legislatore dovrà essere in grado di attuare, aggiornando e modificando la disciplina applicabile.

In primo luogo, la tutela del *Whistleblowing* non potrà più essere limitata agli enti che si siano dotati del Modello di organizzazione e gestione ai sensi del D.Lgs. 231/2001, con riferimento unicamente alle segnalazioni di violazioni rilevanti ai sensi del decreto stesso o del Modello.

Tutti i soggetti giuridici del settore privato (con più di 50 lavoratori) dovranno dotarsi di adeguati sistemi per consentire l'effettuazione delle segnalazioni e garantire le necessarie tutele all'ampia platea di soggetti indicata dalla Direttiva.

Di particolare interesse, in questo senso, sarà l'individuazione dei soggetti competenti a ricevere le segnalazioni interne e – per i soggetti non operanti in settori regolamentati – dell'autorità destinataria delle segnalazioni esterne.

In secondo luogo, la normativa italiana dovrà adeguarsi all'obbligo di fornire al segnalante l'avviso di ricevimento e il riscontro sulla segnalazione entro i termini previsti, nonché prevedere un adeguato sistema di misure di sostegno ai segnalanti.

Infine, appare necessaria un'estensione oltre l'ambito di applicazione del D.Lgs. 231/2001 della causa di giustificazione che scrimina il segnalante in caso di rivelazione dei segreti di ufficio, professionali e commerciali.

---

<sup>3</sup> Cfr. D.Lgs. 231/2001, art. 6, co. 2-*quater*, che prevede la nullità di qualsiasi misura ritorsiva o discriminatoria adottata nei confronti del segnalante e pone l'onere della prova a carico del datore di lavoro.

## CONTATTI

**Antonio Golino**  
Partner

**T** +39 02 8063 4509  
**E** antonio.golino  
@cliffordchance.com

**Simonetta Candela**  
Partner

**T** +39 02 8063 4245  
**E** simonetta.candela  
@cliffordchance.com

**Pasquale Grella**  
Senior Associate

**T** +39 02 8063 4289  
**E** pasquale.grella  
@cliffordchance.com

**Marina Mobiglia**  
Senior Associate

**T** +39 02 8063 4339  
**E** marina.mobiglia  
@cliffordchance.com

**Giorgio Cassinari**  
Trainee Lawyer

**T** +39 02 8063 4354  
**E** giorgio.cassinari  
@cliffordchance.com

Questa pubblicazione ha l'obiettivo di fornire informazioni di carattere generale rispetto all'argomento trattato e non deve essere intesa come un parere legale né come una disamina esaustiva di ogni aspetto relativo alla materia oggetto del documento.

[www.cliffordchance.com](http://www.cliffordchance.com)

Clifford Chance, Via Broletto, 16, 20121  
Milano, Italia

© Clifford Chance 2019

Clifford Chance Studio Legale Associato

Abu Dhabi • Amsterdam • Barcellona •  
Pechino • Bruxelles • Bucharest • Casablanca  
• Dubai • Düsseldorf • Francoforte • Hong  
Kong • Istanbul • Londra • Lussemburgo •  
Madrid • Milano • Mosca • Monaco di Baviera •  
Newcastle • New York • Parigi • Perth • Praga  
• Roma • San Paolo del Brasile • Seoul •  
Shanghai • Singapore • Sydney • Tokyo •  
Varsavia • Washington, D.C.

Clifford Chance ha un accordo di  
cooperazione con Abuhimed Alsheikh  
Alhagbani Law Firm a Riad

Clifford Chance ha un rapporto di  
collaborazione con Redcliffe Partners in  
Ucraina.