



MOG 231 e whistleblowing: la redazione della segnalazione

*a cura di
Roberto Scavizzi
Avvocato del Foro di Roma e docente universitario*

Roma, 2 luglio 2025



Approccio garantista

Il recepimento della Direttiva europea sul whistleblowing ha segnato una svolta fondamentale nella tutela di coloro che segnalano violazioni normative nel contesto lavorativo.

Con il Decreto Legislativo 10 marzo 2023, n. 24, l'Italia ha introdotto un sistema strutturato di protezione per i segnalanti, stabilendo regole precise sui contenuti delle segnalazioni e sulle modalità di redazione. La normativa italiana si caratterizza per ***un approccio garantista che bilancia l'esigenza di far emergere gli illeciti con la tutela della riservatezza e dei diritti fondamentali di tutte le parti coinvolte***, prevedendo sanzioni severe per chi non rispetta gli obblighi previsti e criteri specifici per la corretta formulazione delle segnalazioni.



La 'situazione di rischio'

Il Decreto Legislativo 24/2023 ha dato attuazione alla Direttiva (UE) 2019/1937 del Parlamento europeo e del Consiglio, riguardante la protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell'Unione.

Il decreto è entrato in vigore il 30 marzo 2023, introducendo una disciplina organica che estende significativamente il perimetro di applicazione rispetto alla precedente normativa settoriale.



Il campo di applicazione

La disciplina italiana si applica sia al settore pubblico che a quello privato, con specifiche distinzioni dimensionali e settoriali.

Nel settore pubblico, l'obbligo si estende a tutte le amministrazioni pubbliche, inclusi i comuni con popolazione superiore ai 10.000 abitanti, i soggetti di proprietà o sotto controllo pubblico.

Nel settore privato, la normativa si applica secondo criteri gradualisti basati sul numero di dipendenti e sulla tipologia di attività svolta.



Le scadenze

La normativa prevede scadenze differenziate per l'implementazione degli obblighi, articolate in base alla dimensione aziendale e al settore di appartenenza.

Le aziende private con più di 250 dipendenti hanno dovuto adeguarsi entro il 15 luglio 2023, mentre quelle con un numero di dipendenti compreso tra 50 e 249 hanno avuto tempo fino al 17 dicembre 2023.

Identica scadenza è stata prevista per i settori sensibili, quali servizi finanziari, trasporti e ambiente, nonché per tutti gli enti che adottano modelli organizzativi ex D. lgs. 231/2001, indipendentemente dalla dimensione.



Elementi essenziali della segnalazione efficace

La normativa italiana stabilisce criteri precisi per *i contenuti che devono caratterizzare una segnalazione di whistleblowing* per essere considerata ammissibile e meritevole di tutela.

La segnalazione deve essere circostanziata e presentare un grado di completezza ed esaustività il più ampio possibile, fornendo tutti gli elementi disponibili e utili per consentire ai soggetti competenti di procedere alle verifiche necessarie.



I fatti

L'elemento centrale di ogni segnalazione è rappresentato dalla **descrizione chiara e completa dei fatti** oggetto della segnalazione.

Il segnalante deve fornire una narrazione dettagliata degli eventi, evitando genericità che potrebbero compromettere la comprensibilità dei fatti segnalati.

La descrizione deve essere sufficientemente precisa da permettere al gestore delle segnalazioni di comprendere la natura della violazione e di valutarne la fondatezza.



La descrizione 'circostanziata'

La segnalazione deve necessariamente includere le **circostanze di tempo e di luogo** in cui si sono verificati i fatti.

L'indicazione temporale deve essere il più possibile precisa, specificando quando si sono verificati gli eventi oggetto di segnalazione.

Analogamente, la localizzazione geografica o funzionale dei fatti è essenziale per permettere le verifiche del caso.



Fatto → diritto

La locuzione latina *'Da mihi factum, dabo tibi ius'*, letteralmente tradotta come *'narrami il fatto e ti darò il diritto'*, rappresenta uno dei principi cardine del sistema giuridico processuale che trova particolare applicazione nell'ambito delle segnalazioni di illeciti.

Questo antico aforisma stabilisce una divisione fondamentale dei ruoli. Invero alle parti spetta fornire i fatti, mentre al giudice o al **soggetto preposto compete l'applicazione del diritto appropriato alla fattispecie concreta.**

Nel contesto del whistleblowing italiano, questo principio assume una rilevanza strategica, poiché consente al segnalante di concentrarsi sulla narrazione accurata degli eventi senza necessità di padroneggiare le complesse normative di tutela, che verranno applicate automaticamente dal gestore della segnalazione.



Un elemento fondamentale

Un elemento fondamentale è rappresentato dall'indicazione delle **generalità o di altri elementi** che consentano di identificare il soggetto o i soggetti che hanno posto in essere i fatti segnalati.

Questa identificazione può avvenire attraverso dati anagrafici completi, qualifiche professionali, sede di servizio o altri elementi distintivi che permettano l'identificazione univoca dei responsabili.



Documentazione e 'altri soggetti'

Benché non obbligatoria, la normativa raccomanda fortemente l'inclusione di **documentazione a supporto della segnalazione**, quale prova degli eventi narrati.

Altrettanto importante è l'indicazione di **eventuali altri soggetti** che possano riferire sui fatti oggetto di segnalazione, ampliando le possibilità di verifica e riscontro.



La 'narrazione dettagliata'

La normativa italiana sul *whistleblowing*, cristallizzata nel Decreto legislativo 24/2023, richiede al segnalante di *fornire elementi fattuali specifici che permettano al gestore di valutare l'ammissibilità e la fondatezza della segnalazione.*

La descrizione circostanziata dei fatti rappresenta l'elemento centrale, richiedendo una narrazione dettagliata degli eventi che eviti genericità compromettenti.

Le coordinate spazio-temporali devono essere il più possibile precise, specificando quando e dove si sono verificati gli eventi oggetto di segnalazione



Completezza 'sufficiente'

L'identificazione dei soggetti coinvolti attraverso le generalità o altri elementi distintivi risulta essenziale per permettere le verifiche del caso, mentre la documentazione di supporto e l'indicazione di eventuali testimoni ampliano le possibilità di riscontro.

Questi elementi, pur non dovendo necessariamente essere forniti contemporaneamente, devono presentare un livello di completezza sufficiente a giustificare l'avvio di accertamenti.



La segnalazione scritta

La normativa italiana prevede che i canali di segnalazione debbano garantire al segnalante la scelta fra diverse modalità di comunicazione.

La **segnalazione in forma scritta** può avvenire anche con modalità informatiche attraverso piattaforme online dedicate, mentre si sconsiglia l'utilizzo di posta elettronica ordinaria e PEC per ragioni di sicurezza e riservatezza.



La segnalazione orale

La **segnalazione in forma orale** può essere effettuata attraverso linee telefoniche, sistemi di messaggistica vocale o, su richiesta del segnalante, mediante incontro diretto fissato entro un termine ragionevole.

Questa flessibilità nelle modalità di comunicazione mira a facilitare l'emersione degli illeciti, adattandosi alle diverse esigenze e preferenze dei potenziali segnalanti.



Lo strumento informatico

Le piattaforme informatiche per la gestione delle segnalazioni devono rispettare rigorosi **standard di sicurezza e riservatezza**.

È obbligatorio l'utilizzo di strumenti di crittografia per garantire la protezione dell'identità del segnalante, del contenuto della segnalazione e della relativa documentazione.

Le piattaforme devono prevedere sistemi di autenticazione e autorizzazione appropriati, garantendo l'accesso selettivo ai dati solo da parte del personale autorizzato.



L'impostazione del sistema

La separazione del contenuto della segnalazione dall'identità del segnalante rappresenta un principio fondamentale dell'architettura tecnica richiesta.

Il sistema deve inoltre tracciare l'attività degli utenti nel rispetto delle garanzie a tutela del segnalante, evitando qualsiasi forma di tracciamento che possa ricondurre all'identità del denunciante.



La 'ragionevolezza' della segnalazione

Per essere considerata ammissibile, la segnalazione deve essere adeguatamente circostanziata.

Tuttavia, la normativa chiarisce che i requisiti di completezza non devono necessariamente essere rispettati contemporaneamente, considerando che il segnalante potrebbe non essere nella piena disponibilità di tutte le informazioni richieste.

Il principio guida è quello della ragionevolezza: la segnalazione deve contenere elementi sufficienti a giustificare l'avvio di accertamenti, evitando sia la manifesta infondatezza che la eccessiva genericità.



Tre livelli

La normativa italiana prevede *un sistema articolato su tre livelli di canali di segnalazione:*

(i) interno, (ii) esterno e (iii) la divulgazione pubblica.

Questa struttura a gradini mira a privilegiare la risoluzione delle problematiche all'interno dell'ente, ricorrendo a canali alternativi solo in presenza di specifici presupposti.



La valutazione di ammissibilità

Una fase cruciale del processo è rappresentata dalla **valutazione di ammissibilità** della segnalazione.

Il gestore deve verificare la sussistenza dei requisiti essenziali, utilizzando criteri simili a quelli adottati dall'ANAC per le segnalazioni esterne.

Tra i motivi di inammissibilità figurano la manifesta infondatezza per assenza di elementi di fatto idonei a giustificare accertamenti e il contenuto eccessivamente generico che non consenta la comprensione dei fatti.



L'istruttoria e il riscontro finale

Superata la fase di ammissibilità, il gestore avvia l'istruttoria interna sui fatti segnalati, potendo richiedere chiarimenti al segnalante, acquisire documenti da altri uffici e coinvolgere terze persone tramite audizioni.

L'istruttoria deve rispettare i limiti stabiliti dalle disposizioni in materia di controlli a distanza e di protezione dei dati personali.



La 'cultura' del *whistleblowing*

La promozione di una cultura favorevole al whistleblowing è fondamentale per le organizzazioni.

Una cultura aziendale che valorizza la trasparenza, la responsabilità e l'etica incoraggia i dipendenti a segnalare tempestivamente irregolarità, comportamenti illegali o non conformi, permettendo di affrontare i problemi prima che diventino dannosi per l'organizzazione stessa.

In questo contesto, *il management gioca un ruolo cruciale*, sia come esempio di integrità sia nel creare canali sicuri e riservati per le segnalazioni.



La 'cultura aperta'

Una cultura aperta riduce il rischio di 'cultura del sospetto' e favorisce invece la fiducia reciproca, la collaborazione e il miglioramento continuo dei processi aziendali.

Tuttavia, in Italia persistono resistenze culturali.

Non a caso la segnalazione viene spesso percepita come un tradimento della coesione del gruppo, piuttosto che come un atto di responsabilità verso l'organizzazione e la collettività.

I *whistleblower* spesso etichettati come 'traditori', 'delatori' o 'piantagrane', rischiando isolamento sociale e perdita di supporto tra i colleghi.

La visione 'negativa' 1/2

Storicamente in Italia la figura del whistleblower è stata spesso assimilata, in modo improprio e negativo, a quella del 'delatore'.

Questa sovrapposizione deriva da radicate resistenze culturali e da una tradizione giuridica e sociale che, fino a tempi recenti, non ha riconosciuto né valorizzato la funzione civica della segnalazione di illeciti.

Nel contesto italiano, la parola 'delatore' richiama la figura di chi denuncia altri per interesse personale, vendetta o tornaconto, spesso senza scrupoli morali, e talvolta anche riportando fatti non veri.

La visione 'negativa' 2/2

Il whistleblower, invece, segnala comportamenti illeciti nell'interesse pubblico e sulla base di fatti che ritiene fondati, agendo per tutelare un bene collettivo e non per vantaggio personale.

Tuttavia, questa distinzione etica e giuridica non è sempre stata compresa dall'opinione pubblica e nemmeno da parte del mondo politico, dove, al momento dell'introduzione della prima normativa di tutela (legge 179/2017), non sono mancate critiche che accusavano la legge di favorire la 'delazione'.



Le percezioni errate

Ancora oggi, in molti ambienti di lavoro italiani, la segnalazione di illeciti viene percepita come un atto di tradimento nei confronti del gruppo, più che come una scelta di responsabilità civica.

Questo stigma può portare all'isolamento sociale del segnalante e ostacola la diffusione di una cultura della legalità e della trasparenza.

Secondo numerosi studi e rapporti, la mancanza di una tradizione positiva di protezione dei whistleblower e la persistenza di una visione negativa della segnalazione come 'soffiata' o 'spionaggio' interno, hanno reso difficile l'affermazione di una prassi virtuosa del whistleblowing in Italia.



GRAZIE PER L'ATTENZIONE