

**IL WHISTLEBLOWING
NEI SETTORI SPECIALI**

— di Alessia Rizzo Programma Whistleblowing



Il presente contributo analizza l'ambito di applicazione della disciplina del whistleblowing nei cd. settori speciali, intesi come quei settori che, in conformità all'art. 1 del recente D. Lgs. n. 24/2023, frutto del recepimento della Direttiva UE 2019/1937, risultano esclusi dall'applicazione della normativa generale in materia.

L'analisi si propone di esaminare criticamente le esclusioni, di carattere soggettivo e oggettivo, introdotte dal legislatore nazionale in sede di recepimento, al fine di valutarne la ratio e la compatibilità con il sistema europeo di tutela dei segnalanti delineato dalla Direttiva stessa. La Direttiva UE configura un ambito di applicazione oggettivo particolarmente ampio, in quanto le violazioni segnalabili afferiscono alla normativa appartenente al diritto dell'Unione Europea intesa in senso lato. In tale prospettiva, l'art. 2 della Direttiva UE, rubricato «Ambito di applicazione materiale», individua le tipologie di violazioni segnalabili che, come tali, risultano protette dalla disciplina del whistleblowing. Allo stesso modo, l'art. 4 della Direttiva UE, rubricato «Ambito di applicazione personale», estende la tutela a tutti i lavoratori operanti nel settore pubblico e nel settore privato, prescindendo dalla natura del rapporto di lavoro o dalla qualificazione formale del soggetto segnalante, evidenziando l'ampiezza della protezione prevista a livello europeo. Occorre infine considerare che la Direttiva, nonostante un ambito di applicazione ampio ed universale, prevede l'inapplicabilità delle proprie disposizioni in determinati settori, espressamente individuati, qualora questi siano già disciplinati da normative specifiche in materia di segnalazione delle violazioni.

Lo spettro di tutele elaborato dall'Unione Europea, tuttavia, non appare integralmente recepito nell'ordinamento giuridico italiano, in ragione dell'esclusione della normativa whistleblowing nei confronti di taluni settori, settori la cui disamina forma oggetto di approfondimento nei paragrafi che seguono, nonché nei confronti di taluni soggetti che, pur qualificabili come dipendenti pubblici, non beneficiano delle medesime garanzie previste dalla disciplina generale. Questa discrepanza appare significativa se si considera che la Direttiva Europea mira a coprire qualsiasi violazione del diritto dell'Unione, rendendo, quindi, sorprendente la persistenza di settori esclusi a livello nazionale.



L'attività di ricerca, dunque, muove dalla necessità di indagare la presenza di un'eventuale compromissione dei diritti dei potenziali segnalanti, con particolare riferimento ai lavoratori qualificati come pubblici ai sensi dell'art. 3 del D. Lgs. 165/2001 e operanti nel settore della giustizia, settore la cui esclusione è tradizionalmente giustificata dall'esigenza di salvaguardare l'indipendenza della funzione giurisdizionale e dalla mancanza di un ente regolatore esterno. Analoga attenzione viene rivolta alle tipologie di illeciti di natura bancaria e assicurativa, la cui esclusione riflette la presenza di una specifica regolamentazione settoriale (benchè risalente), frammentaria e non pienamente coordinata con la disciplina generale introdotta dal D. Lgs. 24/2023.

La ricerca si è fondata su un'attività di desk research, consistita nell'analisi della normativa di cui al D. Lgs. 24/2023, delle linee guida emanate dall'Autorità Nazionale Anticorruzione e nell'esame dei riferimenti normativi, laddove esistenti, negli specifici settori di riferimento. Transparency International Italia, pertanto, ha inteso avviare un'interlocuzione con tutte le autorità competenti dei settori analizzati, al fine di acquisire ulteriori elementi interpretativi e applicativi della disciplina. L'unico riscontro, tuttavia, è pervenuto dalla Banca d'Italia, dedicando un incontro di approfondimento sui profili regolatori oggetto della ricerca, il cui contributo ha permesso di acquisire informazioni altrimenti non reperibili pubblicamente. Nel prosieguo, infatti, ci si soffermerà sul singolo settore di riferimento nel quale, a partire dal D. Lgs. n. 24/2023, si svolge una disamina sistemica dell'esclusione del settore, sino a giungere ad un possibile raccordo delle singole previsioni normative esistenti negli specifici settori.

L'obiettivo finale mira a verificare la possibilità di una ricomposizione del quadro normativo che possa rafforzare la tutela dei segnalanti, senza compromettere le specificità e le peculiarità ordinamentali dei settori interessati.



Il settore dell'ordinamento giudiziario rientra tra quelli esclusi dall'ambito di applicazione della disciplina del whistleblowing, secondo quanto previsto dal D. Lgs. n. 24/2023.

L'art. 1 del D. Lgs. n. 24/2023, rubricato «Ambito di applicazione oggettivo», disciplina l'ambito di applicazione dell'istituto giuridico, delimitando la segnalazione di illeciti alle condotte che determinino una lesione dell'interesse pubblico o dell'integrità dell'amministrazione pubblica o dell'ente privato, conosciute nel contesto lavorativo, pubblico o privato.

Particolare rilievo assume il comma 4, primo inciso, della medesima disposizione, che sancisce la prevalenza delle norme di procedura penale, nonché di quelle relative all'autonomia e all'indipendenza della magistratura e alle funzioni del Consiglio superiore della magistratura, prevedendo espressamente che: «Resta (altresi) ferma l'applicazione delle disposizioni di procedura penale, di quelle in materia di autonomia e indipendenza della magistratura, delle disposizioni sulle funzioni e attribuzioni del Consiglio superiore della magistratura, comprese le relative procedure, per tutto quanto attiene alla posizione giuridica degli appartenenti all'ordine giudiziario, oltre che in materia di difesa nazionale e di ordine e sicurezza pubblica di cui al regio decreto, 18 giugno 1931, n. 773, recante il testo unico delle leggi di pubblica sicurezza».

Tale inciso normativo esclude, per quanto qui rileva, l'applicazione della disciplina del whistleblowing alle materie attinenti all'autonomia ed all'indipendenza della magistratura, nonché alle funzioni e attribuzioni del Consiglio Superiore della Magistratura, lasciando, conseguentemente, ferma l'applicazione della normativa speciale già vigente nel settore. Ne deriva che, nelle predette ipotesi, trovano applicazione le disposizioni dell'ordinamento giudiziario e non quelle contenute nel decreto legislativo sul whistleblowing, essendo l'esclusione espressamente prevista dalla normativa stessa.

L'applicazione, o la mancata applicazione, della disciplina del whistleblowing al settore giudiziario investe tanto l'ambito oggettivo quanto quello soggettivo. Sotto il profilo soggettivo, rileva l'art. 3 del D. Lgs. 165/2001, che individua i dipendenti in regime di diritto pubblico, includendo, tra gli altri, gli avvocati e procuratori dello Stato, il personale militare e delle Forze di polizia, il personale della carriera diplomatica e prefettizia, il personale, anche di livello dirigenziale, del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, il personale della carriera dirigenziale penitenziaria, nonché i professori e ricercatori universitari a tempo indeterminato o determinato. La medesima disposizione ricomprende, inoltre, tra i dipendenti con rapporto di lavoro pubblicistico, anche i magistrati ordinari, amministrativi e contabili.



Nonostante tale qualificazione, la categoria del personale giudiziario solleva specifiche perplessità in ordine all'ambito di applicazione della disciplina del whistleblowing. Ciò in quanto il rapporto di lavoro dei magistrati ordinari, amministrativi e contabili è regolato anche da norme di rango costituzionale (artt. 101 e ss. Cost.), che attribuiscono competenze esclusive agli organi di autogoverno. Proprio l'assenza di un riferimento normativo esplicito o di un chiaro raccordo tra la disciplina sul whistleblowing e la normativa speciale che governa il settore giudiziario ha indotto l'ANAC ad escluderne espressamente l'applicazione, al fine di evitare qualsiasi interferenza con le competenze degli organi di autogoverno. Tale esclusione, tuttavia, incontra un limite nel caso in cui vengano in rilievo illeciti di natura penale o erariale, ipotesi nelle quali il soggetto appartenente al settore giudiziario è comunque legittimato a rivolgersi all'ANAC e/o alle autorità giudiziarie competenti. Un ulteriore limite alla specialità del settore si riscontra in relazione alle segnalazioni "esterne" aventi ad oggetto presunte misure discriminatorie. Come emerge dalle proprie linee guida, l'ANAC ritiene di non poter intervenire nei casi di misure ritorsive adottate nei confronti di un segnalante che rivesta la qualifica di magistrato, mentre, riconosce la propria competenza ad intervenire nei confronti di segnalanti qualificabili come dipendenti pubblici in senso lato, categoria che non include i magistrati.

Il mancato raccordo tra le discipline sopra richiamate ha infine indotto l'ANAC ad attivare protocolli d'intesa con gli organi di autogoverno delle magistrature, al fine di salvaguardare gli interessi sottesi alla disciplina del whistleblowing, assicurando al contempo il rispetto dei principi di autonomia e indipendenza del personale afferente al settore giudiziario. Allo stato attuale, tuttavia, non risultano ancora noti né il contenuto né gli esiti concreti di tali protocolli d'intesa.

Risulterebbe preferibile, in una prospettiva de iure condendo, un intervento normativo più organico, volto a recepire direttamente la disciplina del whistleblowing nelle leggi di attuazione del Consiglio Superiore della Magistratura, così da predisporre un sistema coerente con le peculiarità dell'ordinamento giudiziario e maggiormente idoneo a garantire un equilibrio tra tutela della persona segnalante, riservatezza e salvaguardia dell'autonomia della magistratura.



La disciplina del whistleblowing prevista nel settore bancario e finanziario, analogamente a quanto avviene nel settore giudiziario, si configura come un ambito applicativo caratterizzata da una marcata specialità, il cui fondamento risiede nei regimi settoriali delineati rispettivamente dal Testo Unico Bancario (TUB) e dal Testo Unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria (TUF). Tali fonti normative, infatti, presentano apparato normativo autonomo, contenente alcuni dei principi successivamente sistematizzati dalla Direttiva UE n. 1937 del 2019 e dal D. Lgs. 24/2023.

L'art. 1, co. 2, lett. b), del D. Lgs. 24/2023 prevede espressamente l'esclusione dall'ambito di applicazione oggettivo le tipologie di violazioni che risultano già disciplinate in via obbligatoria da atti dell'Unione Europea o da normative nazionali di attuazione, tra cui rientrano le disposizioni inerenti al settore bancario e finanziario.

Le Linee Guida ANAC confermano tale impostazione, chiarendo che il D. Lgs. 24/2023 non si applica alle fattispecie già coperte da discipline speciali dotate di autonomi canali di segnalazione e adeguate garanzie di tutela del segnalante. Resta ferma, tuttavia, l'operatività della disciplina generale per le violazioni non ricomprese nell'ambito delle normative settoriali, configurando così un sistema a doppio binario.

Nel dettaglio, gli artt. 52 bis e 52 ter del TUB, rispettivamente rubricati «Sistemi interni di segnalazione delle violazioni» e «Segnalazione di violazioni alla Banca d'Italia», delineano un sistema articolato di segnalazione delle violazioni, sia sul piano interno sia sul piano esterno, in quanto impongono alle banche, alle rispettive capogruppo e alla Banca d'Italia di adottare canali autonomi, indipendenti e sicuri, idonei a garantire la riservatezza dell'identità del segnalante e del segnalato. In tal senso, mira a riconoscere una tutela concreta a favore di chi effettua la segnalazione di illeciti, con l'obiettivo di prevenire e contrastare ritorsioni, discriminazioni o comportamenti contrari collegati alla denuncia. In particolare, l'art. 52 bis del Testo Unico Bancario disciplina in maniera organica i sistemi interni di segnalazione delle violazioni, ponendo in capo alle banche e alle società capogruppo l'obbligo di dotarsi di procedure dedicate attraverso cui il personale possa comunicare eventuali illeciti o irregolarità connesse all'attività bancaria.

La procedura designata dalla normativa bancaria impone, altresì, il rispetto di precise garanzie. In primo luogo, è richiesta la tutela della riservatezza, sia nei confronti della persona segnalante sia del soggetto cui la violazione è attribuita, senza però interferire con eventuali indagini o procedimenti dell'autorità giudiziaria. Il sistema ivi previsto deve proteggere il segnalante da possibili conseguenze di carattere negativo, come ritorsioni, discriminazioni o comportamenti scorretti collegati alla segnalazione stessa. Un ulteriore elemento essenziale è rappresentato dalla presenza di un canale dedicato, strutturato in modo da essere autonomo e indipendente, così da assicurare affidabilità ed efficacia al processo.



La norma chiarisce anche che effettuare una segnalazione, di per sé, non costituisce una violazione degli obblighi derivanti dal rapporto di lavoro, rafforzando così la posizione del segnalante. In relazione alla protezione dei dati personali, viene inoltre previsto che l'identità del segnalante non possa essere rivelata, salvo il suo consenso o nei casi in cui tale conoscenza sia indispensabile per garantire il diritto di difesa della persona coinvolta. Spetta, infine, alla Banca d'Italia definire nel dettaglio le modalità attuative di queste disposizioni, assicurandone una concreta applicazione all'interno del sistema bancario.

L'art. 52 ter del Testo Unico Bancario, invece, disciplina il canale esterno di segnalazione previsto per il settore bancario, prevedendo la possibilità per il personale delle banche e delle società capogruppo di rivolgersi direttamente alla Banca d'Italia per comunicare eventuali violazioni. In particolare, tali segnalazioni possono riguardare irregolarità relative alle disposizioni contenute nei titoli II e III del Testo unico, nonché agli atti dell'Unione europea che trovano applicazione diretta nelle medesime materie.

Nel gestire le segnalazioni di illeciti ricevute, la Banca d'Italia è tenuta a rispettare criteri analoghi a quelli previsti per i sistemi interni di segnalazione, specie in riferimento alla tutela della riservatezza ed alla protezione del segnalante da possibili ritorsioni. Parimenti, l'Autorità può definire in modo autonomo le modalità operative, stabilendo condizioni, limiti e procedure per la ricezione e la gestione delle segnalazioni.

Le informazioni raccolte attraverso questo canale vengono utilizzate esclusivamente nell'ambito delle funzioni di vigilanza e per il perseguimento delle finalità istituzionali attribuite alla Banca d'Italia, evitando quindi qualsiasi impiego improprio dei dati acquisiti. Anche nei casi in cui venga esercitato il diritto di accesso ai documenti amministrativi, la normativa impone che siano adottate soluzioni idonee a preservare l'identità del segnalante, mantenendo, così, un elevato livello di riservatezza.

Un ulteriore aspetto riguarda il coordinamento con le autorità europee: quando le segnalazioni coinvolgono soggetti di rilevanza significativa o violazioni di atti della Banca Centrale Europea, la Banca d'Italia provvede a trasmetterle alla BCE. Allo stesso modo, può ricevere da quest'ultima segnalazioni relative a soggetti meno rilevanti. Questo scambio di informazioni avviene nel quadro delle regole previste dal Meccanismo di Vigilanza Unico, assicurando una cooperazione efficace tra le autorità nazionali ed europee.

Analogamente, gli artt. 4 undecies e 4 duodecies del Testo Unico della Finanza, rispettivamente rubricati «Sistemi interni di segnalazione delle violazioni» e «procedura di segnalazione alle autorità di vigilanza», disciplinano i sistemi interni e le procedure di segnalazione alle Autorità di vigilanza, individuate nella Banca d'Italia e nella CONSOB, prevedendo un elevato livello di protezione del segnalante e forme di coordinamento tra le autorità, anche mediante protocolli d'intesa volti a rendere più efficiente l'esercizio delle rispettive competenze. In questo quadro normativo si inserisce, dunque, in modo coerente il ruolo della CONSOB, che merita un approfondimento specifico.



Sul piano normativo, essa è destinataria, insieme alla Banca d'Italia, delle segnalazioni esterne relative alle violazioni nel settore finanziario, ciascuna per i profili di propria competenza ed è tenuta a trattarle nell'ambito delle proprie funzioni di vigilanza, senza che ciò comporti l'instaurazione di un procedimento partecipato con il segnalante.

Tuttavia, passando dal piano formale a quello operativo, emergono alcuni elementi di criticità che incidono sull'effettiva funzionalità del sistema.

Il sito istituzionale della CONSOB, infatti, non risulta pienamente aggiornato rispetto al quadro normativo vigente, in quanto non contiene riferimenti espliciti al D. Lgs. 24/2023 né al suo coordinamento con la disciplina speciale di settore. Ciò nonostante, si riscontrano forme di raccordo con la Banca d'Italia nella gestione delle segnalazioni. In particolare, oltre ai generali doveri di cooperazione tra le autorità competenti, tali modalità di coordinamento trovano disciplina in specifici accordi di collaborazione i cui contenuti sono resi pubblicamente accessibili.

Al di là della predisposizione di canali interni per i propri dipendenti, il ruolo della CONSOB appare prevalentemente riconducibile alla funzione di autorità ricevente e utilizzatrice delle segnalazioni ai fini dell'attività di vigilanza, senza che emerga un modello strutturato di interlocuzione con il segnalante, analogo a quello delineato dalla disciplina generale del whistleblowing. Questa impostazione si inserisce, peraltro, in un contesto più ampio di cooperazione istituzionale, che assume rilievo anche sul piano sovranazionale.

Alla luce di quanto esposto, emerge con maggiore chiarezza anche un profilo di divergenza rispetto alla disciplina generale, in particolare con riferimento al tema del riscontro al segnalante. Nel sistema bancario e finanziario, per quanto riguarda la CONSOB, non è noto se fornisca generalmente un feedback in merito alla presa in carico della segnalazione o agli esiti degli accertamenti, salvo eventuali richieste di integrazione istruttoria. Diversamente, con riferimento alle segnalazioni ricevute dalla Banca d'Italia, si rileva l'esistenza di forme di riscontro, seppur limitate. In particolare, qualora la segnalazione sia trasmessa mediante la piattaforma informatica dedicata, il segnalante riceve una conferma automatica di ricezione.

In aggiunta, anche nel caso in cui siano utilizzati canali alternativi di presentazione della segnalazione, vengono comunque fornite informazioni circa l'ufficio competente che ha preso in carico la segnalazione e il regime applicabile al trattamento dei dati personali. Ne consegue che, ove il concetto di riscontro consista in comunicazioni sull'iter e sull'esito della segnalazione, deve concludersi che tale elemento, centrale nella disciplina generale, non trovi applicazione nel contesto settoriale in esame. Tale scelta si giustifica alla luce delle esigenze di riservatezza, segretezza delle indagini e tutela dell'efficacia dell'azione di vigilanza, che inducono a configurare la segnalazione non come un procedimento partecipato, bensì come uno strumento informativo interno al circuito delle autorità di controllo. Ne deriva un assetto in cui la disciplina speciale non solo prevale su quella generale ma se ne discosta in alcuni tratti essenziali, confermando l'autonomia e la peculiarità del whistleblowing nel settore bancario e finanziario.



Ulteriore settore speciale meritevole di approfondimento appare il settore assicurativo, settore nel quale la tematica del whistleblowing si inserisce in un contesto normativo caratterizzato anch'esso da forte specialità. Si tratta, infatti, non di un semplice adattamento alla disciplina generale, quanto di un sistema autonomo, costruito attorno alle peculiarità del settore ed alle esigenze proprie della vigilanza assicurativa.

Il riferimento principale è costituito dagli artt. 10-quater e 10-quinquies del Codice delle assicurazioni private (d.lgs. n. 209/2005), rispettivamente rubricati «Sistemi interni di segnalazione delle violazioni» e «Procedura di segnalazione di violazioni» che delineano un modello strutturato di gestione delle segnalazioni. L'art. 10-quater disciplina i sistemi interni di segnalazione, imponendo alle imprese di assicurazione e riassicurazione, così come le società capogruppo ed intermediari, inclusi quelli operanti a titolo accessorio, di dotarsi di procedure dedicate che consentano al personale di segnalare eventuali violazioni delle norme che regolano l'attività assicurativa e distributiva. Non si tratta di un mero adempimento formale: il legislatore richiede che tali procedure siano costruite in modo tale da garantire effettività, affidabilità e sicurezza. In particolare, esse devono assicurare la riservatezza dell'identità del segnalante e del soggetto segnalato, prevedere canali autonomi e indipendenti rispetto alle ordinarie linee gerarchiche e offrire una protezione concreta contro possibili ritorsioni, discriminazioni o trattamenti ingiusti. Questo aspetto è particolarmente rilevante, perché incide direttamente sulla fiducia dei lavoratori nello strumento posto che, senza adeguate garanzie, il rischio è che le segnalazioni non emergano o vengano scoraggiate.

La norma chiarisce, inoltre, che, al di fuori dei casi di responsabilità per calunnia o diffamazione, la segnalazione non costituisce violazione degli obblighi derivanti dal rapporto di lavoro. Si tratta di una previsione importante, che contribuisce a legittimare il whistleblowing come comportamento non solo lecito ma anche funzionale al buon andamento dell'organizzazione. A ciò si aggiunge una disciplina particolarmente rigorosa in materia di riservatezza: l'identità del segnalante può essere rivelata solo con il suo consenso o quando ciò sia strettamente necessario per garantire il diritto di difesa del soggetto segnalato. Questo equilibrio tra tutela del segnalante e garanzie difensive rappresenta uno dei nodi più delicati dell'intera materia.

Accanto ai canali interni, il legislatore ha previsto anche un livello esterno di segnalazione. L'art. 10-quinquies attribuisce all'IVASS (Istituto per la vigilanza sulle assicurazioni) il compito di ricevere le segnalazioni provenienti dal personale dei soggetti vigilati, qualora queste riguardino violazioni della normativa assicurativa o di disposizioni europee direttamente applicabili. L'IVASS, dunque, svolge un ruolo centrale nella gestione delle segnalazioni relative a possibili violazioni della normativa assicurativa, raffigurando l'istituto competente a ricevere le comunicazioni provenienti dal personale operante nel settore, quando queste riguardano inosservanze delle disposizioni previste dal codice delle assicurazioni o di norme dell'Unione Europea direttamente applicabili.



Anche in questo caso, l'impostazione è chiaramente orientata alla funzione di vigilanza: le informazioni raccolte vengono utilizzate dall'Autorità esclusivamente per lo svolgimento delle proprie attività istituzionali, senza che si instauri un vero e proprio rapporto procedimentale con il segnalante. Coerentemente con tale impostazione, gli atti relativi alle segnalazioni sono sottratti al diritto di accesso amministrativo, a tutela sia della riservatezza dei soggetti coinvolti sia dell'efficacia delle eventuali indagini.

A completamento del quadro normativo settoriale, l'IVASS ha elaborato uno schema di regolamento volto a dettagliare i presidi organizzativi e procedurali che imprese e intermediari devono adottare. Questo documento, almeno nelle intenzioni, dovrebbe rappresentare il punto di raccordo tra la disciplina legislativa e la sua concreta applicazione operativa, fornendo indicazioni su come strutturare i canali di segnalazione, gestire le informazioni e garantire le tutele previste. Proprio su questo versante, tuttavia, emergono alcune criticità che meritano attenzione. In particolare, risulta disponibile uno schema di regolamento posto in consultazione nel 2019, ma non sono facilmente reperibili gli esiti della consultazione né eventuali aggiornamenti o versioni definitive del testo. Questo elemento genera incertezza: non è del tutto chiaro, infatti, se e in quale misura quel documento possa considerarsi ancora attuale o se sia stato superato da interventi successivi.

A ciò si aggiunge un ulteriore profilo problematico: il testo in consultazione fa riferimento alla legge n. 179/2017, ossia alla precedente disciplina generale del whistleblowing, oggi sostituita dal d.lgs. n. 24/2023. È evidente, quindi, che quel documento risente del contesto normativo dell'epoca e non riflette pienamente le innovazioni introdotte dal recepimento della direttiva europea n. 1937 del 2019. Questo scarto temporale contribuisce ad accentuare la percezione di un quadro non del tutto aggiornato sul piano della regolazione secondaria, pur a fronte di una disciplina primaria chiara e strutturata.

Il settore assicurativo, nel complesso, conferma, dunque, una tendenza già riscontrabile negli altri ambiti regolati: il whistleblowing è concepito principalmente come uno strumento funzionale all'attività di vigilanza delle autorità, piuttosto che, come un meccanismo partecipativo incentrato sul coinvolgimento attivo del segnalante. Ne deriva un modello in cui la tutela della riservatezza e l'efficacia delle attività di controllo prevalgono su esigenze di trasparenza e di restituzione di informazioni al segnalante stesso. Si tratta di una scelta coerente con la natura del settore, ma che evidenzia, ancora una volta, la distanza rispetto all'impostazione della disciplina generale, più orientata a garantire un dialogo continuo e strutturato con chi effettua la segnalazione.



La regolamentazione settoriale analizzata appare, in definitiva, più limitata rispetto a quanto potrebbe emergere da una prima ricognizione sull'applicazione della disciplina speciale; ciò dipende dal fatto che, nella maggior parte dei casi, non si tratta di discipline speciali organicamente dedicate al whistleblowing, bensì, si tratta di disposizioni che vengono inserite all'interno delle normative di settore già esistenti nei singoli settori di riferimento. Le disposizioni analizzate appaiono orientate a mere finalità di organizzazione e di gestione interna, a scapito della costruzione di un autonomo sistema di tutela del segnalante.

La disamina sopra illustrata mette in evidenza come la disciplina del whistleblowing, pur animata da finalità comuni di trasparenza e di tutela, presenti ancora rilevanti criticità applicative legate alla frammentazione normativa ed alla presenza di regimi settoriali differenziati. Tale esigenza, pur comprendendo la ratio sottesa alla previsione di discipline speciali in determinati settori, soprattutto laddove sussistano esigenze peculiari di vigilanza o specifici obblighi regolatori, non sembra, ad avviso degli scriventi, giustificare, di per sé, il mantenimento di un regime speciale nel settore bancario e finanziario, ove la specialità appare derivare principalmente dalla presenza di una regolamentazione preesistente, già intervenuta sul tema del whistleblowing, prima ancora dell'adozione della disciplina europea nonché della normativa nazionale di riferimento.

Il settore dell'ordinamento giudiziario si configura come uno degli ambiti in cui emerge con maggiore evidenza una forma particolarmente intensa di specialità rispetto alla disciplina generale del whistleblowing. Il d.lgs. n. 24/2023, benché costituisca un quadro complessivo ampio e tendenzialmente uniforme, introduce una clausola di salvaguardia incisiva nell'art. 1, comma 4, stabilendo che restano ferme – tra le altre – le disposizioni in materia di procedura penale, nonché quelle relative all'autonomia e all'indipendenza della magistratura e alle funzioni del Consiglio superiore della magistratura. Questa previsione non si limita ad un semplice rinvio formale e comporta una vera e propria sottrazione del settore giudiziario all'ambito applicativo della disciplina sul whistleblowing, in particolare per gli aspetti che riguardano lo status dei magistrati e l'esercizio della funzione giurisdizionale. La ratio di tale esclusione risiede nell'esigenza di evitare possibili interferenze con principi di rango costituzionale, quali l'autonomia e l'indipendenza della magistratura (artt. 101 e ss. Cost.), che potrebbero risultare compromessi da un sistema di segnalazioni strutturato secondo logiche amministrative e caratterizzato da forme di controllo esterno. In questo senso, la disciplina generale del whistleblowing appare difficilmente compatibile con un ordinamento, quale quello giudiziario, che già prevede propri meccanismi di responsabilità, vigilanza e autogoverno. Non a caso, l'ANAC ha mantenuto un approccio ed un orientamento prudente, escludendo espressamente l'applicazione della normativa ai magistrati, al fine di prevenire sovrapposizioni con le competenze degli organi di autogoverno.



Questa esclusione, tuttavia, presenta alcuni profili problematici. Sotto il profilo soggettivo, infatti, i magistrati rientrano formalmente tra i dipendenti pubblici in regime di diritto pubblico ai sensi dell'art. 3 del d.lgs. n. 165/2001. Ciò genera una tensione sistematica: da un lato, essi appartengono alla categoria dei soggetti che, in linea generale, potrebbero essere destinatari delle tutele del whistleblowing; dall'altro, ne risultano, in concreto, esclusi in ragione della peculiarità del loro status. Ne deriva una disciplina il cui confine applicativo risulta, talvolta, incerto.

Alcuni temperamenti emergono sul piano pratico. L'esclusione, ad esempio, non impedisce che, in presenza di illeciti di natura penale o erariale, un soggetto appartenente all'ordine giudiziario si rivolga alle autorità competenti, incluse quelle giudiziarie o, in taluni casi, l'ANAC. Analogamente, l'ANAC tende a limitare il proprio intervento ai casi di ritorsione che si verificano nell'ambito dell'amministrazione giudiziaria e che coinvolgono soggetti diversi dai magistrati, come il personale amministrativo o tecnico. In tali situazioni, l'Autorità ritiene, infatti, che assumano un ruolo prevalente i sistemi di tutela ed i meccanismi di vigilanza interni propri dell'organizzazione giudiziaria. Per colmare almeno in parte queste lacune, dovrebbero essere avviati protocolli d'intesa tra ANAC e organi di autogoverno delle magistrature, nel tentativo di individuare forme di coordinamento che consentano di tutelare gli interessi sottesi al whistleblowing senza compromettere i principi speciali del settore.

Se si amplia lo sguardo agli altri ambiti regolati, quale quello bancario, finanziario e assicurativo, emerge un tratto comune: la presenza di discipline speciali coesistono e talvolta si sovrappongono alla normativa generale in assenza di un reale coordinamento sistematico. Anche in questi settori, infatti, il legislatore ha scelto di preservare regimi autonomi già esistenti, fondati su esigenze specifiche di vigilanza e stabilità dei mercati. L'art. 1, comma 2, lett. b), del d.lgs. n. 24/2023 sancisce esplicitamente questa impostazione, prevedendo l'esclusione dall'ambito applicativo del decreto le segnalazioni già disciplinate da normative europee o nazionali settoriali.

Ne deriva un sistema complessivamente frammentato, in cui convivono modelli differenti di whistleblowing. Nei settori bancario, finanziario e assicurativo, le segnalazioni sono concepite prevalentemente come strumenti informativi a supporto delle autorità di vigilanza della Banca d'Italia, della CONSOB e dell'IVASS e sono caratterizzate da un elevato grado di riservatezza e dalla sottrazione al diritto di accesso. In questi contesti, il whistleblowing vede attenuarsi la propria dimensione partecipativa ed assume una funzione più marcatamente pubblicistica.

Il confronto con il settore giudiziario consente di cogliere una differenza ulteriore poiché mentre nei comparti economici la specialità si traduce in un adattamento funzionale della disciplina generale, nel caso della magistratura si traduce in una sostanziale esclusione, giustificata da principi che trovano il proprio fondamento nella carta costituzionale. Nonostante questa differenza, il risultato finale appare analogo: la disciplina generale del whistleblowing incontra difficoltà a realizzarsi in modo uniforme e si confronta con una pluralità di regimi derogatori che ne limitano la portata.



Il vero nodo problematico, allora, non risiede tanto nella presenza di discipline speciali, spesso necessarie e giustificate, quanto nella mancanza di un adeguato coordinamento tra queste e il quadro generale. Il legislatore ha prevalentemente previsto clausole di esclusione, senza però costruire un sistema di raccordo che chiarisca in modo puntuale i confini applicativi, le possibili interferenze e le modalità di integrazione tra i diversi regimi. Questa lacuna si riflette anche sul piano operativo, dove emergono prassi non sempre uniformi, carenze informative e, talvolta, incertezze interpretative.

In definitiva, il whistleblowing nell'ordinamento italiano si presenta come un sistema in cui il livello di tutela e le modalità di gestione delle segnalazioni dipendono fortemente dal settore di riferimento. Il caso dell'ordinamento giudiziario, con la sua esclusione quasi totale, rappresenta il punto estremo di questa tendenza; i settori bancario, finanziario e assicurativo ne costituiscono, invece, una declinazione più sfumata ma comunque significativa. In entrambi i casi, emerge con chiarezza l'esigenza di un intervento di coordinamento che, pur rispettando le peculiarità dei singoli ambiti, consenta di restituire maggiore coerenza e uniformità a un istituto che, per sua natura, dovrebbe fondarsi su principi comuni e condivisi.

Anche laddove si ritenga giustificata l'esistenza di discipline settoriali speciali, risulta necessario, dunque, disporre di un loro aggiornamento, oltretutto di un adeguamento, al quadro normativo introdotto dalla direttiva europea e, di riflesso, dal D. Lgs. 24/2023, al fine di garantire coerenza sistematica, uniformità applicativa e un livello di tutela effettivo a favore dei segnalanti.

In definitiva, il whistleblowing nell'ordinamento italiano raffigura un sistema fortemente condizionato dal settore di riferimento, che necessita di un intervento di coordinamento che, pur rispettando le peculiarità dei singoli settori di riferimento, consenta di restituire maggiore coerenza ed uniformità ad un istituto giuridico che, per sua natura, dovrebbe fondarsi su principi comuni e condivisi, così come indicato nella Direttiva Europea.

