

2025 WHISTLEBLOWING



TRANSPARENCY
INTERNATIONAL
ITALIA
Associazione contro la corruzione

Transparency International Italia è il capitolo nazionale di Transparency International, l'organizzazione non governativa, no profit, leader nel mondo per le sue attività di promozione della trasparenza e di prevenzione e contrasto alla corruzione.

www.transparency.it

Il contenuto di questa pubblicazione rappresenta solo le opinioni degli autori ed è di loro esclusiva responsabilità.

Report Whistleblowing 2025

Testi di:
Giorgio Frascini
Alessia Rizzo

Editor grafico:
Daniela Casula

pubblicazione: 18.06.2026
ultimo aggiornamento: 17.06.2026



**Il tema
centrale del
whistleblowing
è la protezione
delle persone.**



EXECUTIVE SUMMARY

Il 2025 conferma che il whistleblowing in Italia sta attraversando una fase di consolidamento. A quasi tre anni dall'entrata in vigore del d.lgs. 24/2023, organizzazioni pubbliche e private hanno compiuto importanti progressi nell'implementazione dei canali di segnalazione, nel rafforzamento delle procedure interne e nella diffusione di una maggiore consapevolezza degli obblighi normativi.

L'attività di monitoraggio, ricerca e supporto svolta da Transparency International Italia restituisce tuttavia un quadro articolato. Se da un lato si registra un significativo miglioramento degli strumenti organizzativi a disposizione di enti e aziende, dall'altro emerge con chiarezza come il sistema sia ancora lontano dal garantire una tutela pienamente effettiva delle persone che segnalano illeciti.

Le analisi contenute in questo rapporto mostrano che la vera sfida del whistleblowing non riguarda più soltanto la creazione dei canali di segnalazione, ma la capacità del sistema di proteggere concretamente i whistleblower quando quei canali non funzionano, quando le segnalazioni non vengono gestite correttamente o quando il segnalante subisce conseguenze discriminatorie, ritorsive o professionali.

L'analisi della giurisprudenza evidenzia alcuni segnali incoraggianti. Per la prima volta assistiamo a decisioni che valorizzano pienamente principi centrali della disciplina, come l'inversione dell'onere della prova e il diritto al risarcimento del danno conseguente a misure ritorsive. Si tratta di sviluppi importanti che contribuiscono a rendere le tutele previste dalla legge meno teoriche e più concrete. Allo stesso tempo, il numero ancora limitato di pronunce e di provvedimenti ANAC dimostra come il sistema applicativo sia ancora in una fase iniziale di consolidamento.

Anche l'approfondimento dedicato ai settori speciali mette in luce la necessità di un maggiore coordinamento normativo. La presenza di discipline frammentate e differenziate continua infatti a generare incertezze applicative e livelli di tutela non sempre omogenei tra i diversi contesti lavorativi.

Per Transparency International Italia, il tema centrale resta quello della protezione delle persone. Chi segnala illeciti nell'interesse pubblico svolge una funzione essenziale per l'integrità delle organizzazioni e della società, ma continua troppo spesso a sostenere costi personali elevati. Per questo motivo, accanto alle attività di ricerca, formazione e supporto agli enti, abbiamo deciso di rafforzare il nostro impegno diretto verso i whistleblower.

Nasce in questa prospettiva la Casa dei Whistleblower: uno spazio di orientamento, supporto e comunità pensato per accompagnare chi si trova nella difficile scelta di segnalare un illecito. Un luogo in cui le persone possano comprendere non solo i propri diritti e le tutele previste dalla normativa, ma anche i rischi e le responsabilità connessi a una segnalazione, affinché ogni scelta possa essere compiuta in modo consapevole e informato.

L'obiettivo rimane quello che guida da sempre il lavoro di Transparency International Italia: contribuire alla costruzione di un sistema in cui segnalare illeciti non rappresenti un rischio da affrontare in solitudine, ma un atto di responsabilità civica riconosciuto, valorizzato e adeguatamente protetto.



— — — — indice

ALAC - ALLERTA ANTICORRUZIONE

WHISTLEBLOWINGIT

SETTORI SPECIALI

RASSEGNA GIURISPRUDENZIALE



ALLERTA ANTICORRUZIONE

ALAC - Allerta anticorruzione è il servizio di assistenza per coloro che sono testimoni o vittime di casi di corruzione o altri illeciti contro l'interesse pubblico (whistleblower).

Il numero di richieste di assistenza e supporto pervenute tramite la piattaforma informatica crittografata ALAC e tramite e-mail nel corso dell'anno 2025 è pari a 44, numero nettamente in aumento rispetto a quelle pervenute nell'annualità precedente dove, invece, ricevevamo solo 24 richieste di assistenza e supporto.

Si ritiene che l'incremento del numero di richieste di assistenza e supporto pervenute sia strettamente correlato al ruolo centrale svolto dagli enti del Terzo settore, accreditati presso il registro istituito dall'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC). È in tale contesto che si inserisce l'attività prestata da Transparency International Italia che, a seguito della stipula della Convenzione con ANAC avvenuta in data 25 gennaio 2024, dispone la facoltà di fornire attività di supporto nei confronti dei potenziali whistleblower e dei whistleblower. Tale attività, prestata a titolo gratuito, in conformità dell'art. 18 del D. Lgs. N. 24/2023, consiste nell'illustrare lo spettro di tutele previste dalla normativa di riferimento e nell'accompagnare i soggetti interessati lungo l'intero percorso di segnalazione.

L'assistenza offerta dagli enti del Terzo settore, tuttavia, può intervenire in diverse fasi della procedura di segnalazione, atteso che, essa può intervenire in una fase antecedente alla proposizione della segnalazione, configurandosi come attività di consulenza preventiva volta a orientare il potenziale segnalante e a chiarire modalità, strumenti e garanzie previste dall'ordinamento. La medesima assistenza può intervenire, altresì, in una fase successiva alla segnalazione, qualora il soggetto segnalante ritenga di aver subito misure discriminatorie o ritorsive adottate da un ente, pubblico o privato, quale seguito della segnalazione effettuata; in questa seconda ipotesi, il supporto fornito mira ad assistere il whistleblower nella gestione delle eventuali ripercussioni derivanti dalla segnalazione e nell'attivazione delle tutele previste dalla normativa vigente.





Il campione statistico preso in considerazione si estende solo ad alcune regioni dello stato italiano, atteso che nelle regioni non indicate non è stata avanzata alcuna richiesta di assistenza e supporto.

La regione Lazio (20%) è la regione italiana che, nel corso dell'anno 2025, si è contraddistinta per il maggior numero di richieste di assistenza e supporto, seguita dalla regione Veneto (16%), dalla regione Abruzzo e dalla Lombardia (9%). Numero inferiore di richieste sono pervenute, invece, dalla regione Umbria (7%), dall'Emilia Romagna (5%) e dalle regioni Basilicata, Campania, Liguria, Puglia, Sardegna, Sicilia e Toscana (2%).

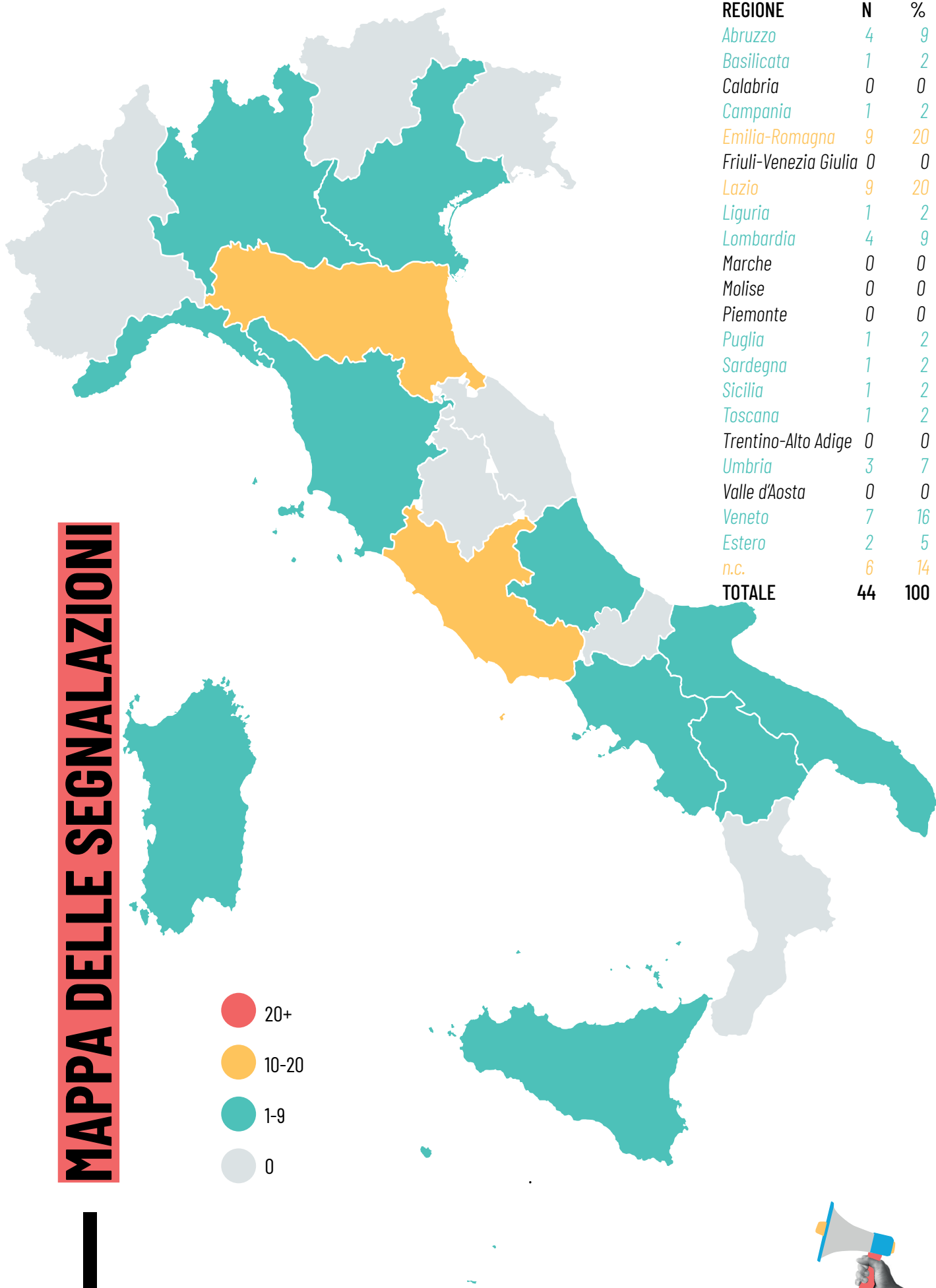
Si registra, inoltre, un andamento costante inerente alle richieste provenienti da parte di Stati Esteri (5%).

Appare opportuno, al riguardo, rendere note le difficoltà legate alla gestione delle richieste di assistenza e di supporto che risultano strettamente connesse al grado di conoscenza della normativa nazionale di riferimento. I soggetti afferenti a stati esteri spesso si trovano già in una fase avanzata del loro percorso di segnalazione e rivolgersi a T. I. Italia raffigura l'ultimo tentativo per ottenere tutela per i propri diritti.

Il maggior numero di richieste di assistenza e supporto è pervenuto dalla provincia di Roma (14%), seguito dalla provincia di Verona (11%). Parimenti, le province di Milano, Perugia e Pescara (7%), invece, registrano un numero inferiore di richieste, seguite dalla provincia di Frosinone (5%) nonché dalla provincia di Arezzo, Cagliari, Como, Genova, L'Aquila, Latina, Lecce, Napoli, Padova, Palermo, Parma, Reggio Emilia e Vicenza (2%).



MAPPA DELLE SEGNALAZIONI



ETÀ



Il campione statistico preso in considerazione nel corso dell'anno 2025 consente di affermare che la metà dei segnalanti (50%) non ha rivelato la propria età, dato che riconferma l'andamento delle annualità precedente.

Si registra un incremento di richieste di assistenza e supporto proveniente da parte di soggetti che hanno un'età ricompresa tra i 40 ed i 54 anni (20%), seguito da soggetti che hanno un'età pari o superiore a 55 anni (16%).

Un numero residuale di richieste di assistenza e supporto perviene, invece, da soggetti giovani che hanno un'età ricompresa tra i 25 ed i 39 anni (14%).



VITTIMA O TESTIMONE?

VITTIMA - 75%
TESTIMONE - 25%

I soggetti richiedenti assistenza e supporto possono essere qualificati secondo la categoria denominata "Vittima" o "Testimone". I dati raccolti nel 2025 riconferma l'andamento registrato nell'anno 2024, posto che, la maggior parte delle richieste di assistenza e supporto pervengono da soggetti che possono essere qualificati come vittima (75%), mentre, un numero residuale perviene da soggetti qualificati come testimoni (25%).

La diffusione della cultura del whistleblowing, unitamente ad un'adeguata informazione e formazione dei lavoratori, pubblici e privati, raffigura un elemento fondamentale per favorire l'emersione di irregolarità ovvero illeciti nei contesti lavorativi di riferimento. Una consapevolezza maggiore, infatti, incoraggi i lavoratori a segnalare tempestivamente eventuali condotte scorrette, mettendoli nelle condizioni di potersi rivolgere fin dalla fase iniziale agli enti del Terzo Settore, alle organizzazioni della società civile o alle autorità competenti. In tale ottica, in astratto, si può contribuire a contrastare e prevenire la perpetrazione di comportamenti illeciti.



WHISTLEBLOWER 0

NON WHISTLEBLOWER?

NON WHISTLEBLOWER - 52%
WHISTLEBLOWER - 48%

Per whistleblower si intende il soggetto che, nell'ambito del proprio rapporto di lavoro, segnala condotte illecite o potenzialmente tali di cui è venuto a conoscenza.

Le richieste di assistenza e supporto pervenute nell'annualità 2025 sono, per lo più, da parte di soggetti qualificati non whistleblower (52%), riconfermando il trend registrato nel corso del 2024. Poco meno della metà delle richieste di assistenza sono pervenute, invece, da parte di soggetti whistleblower (48%).

La qualificazione di un soggetto richiedente assistenza e supporto come vittima o testimone rappresenta spesso un'operazione alquanto complessa. Non è raro, infatti, che la stessa persona possa essere considerata sotto entrambi i profili: essere riconosciuto come vittima non esclude la possibilità che essa sia anche testimone di un illecito. Quando, invece, il soggetto riveste il ruolo di testimone di un potenziale illecito, l'attività di assistenza risulta generalmente più complessa. Ciò dipende dal fatto che l'intervento si colloca in una fase patologica del rapporto tra la persona e l'ente cui la segnalazione si riferisce, rendendo meno efficace il supporto che può essere offerto.



CONFIDENZIALE- 80%
ANONIMO- 20%

Gran parte delle richieste di assistenza e di supporto ricevute nel 2025 sono confidenziali (80%); il numero di richieste di assistenza da parte di soggetti anonimi è residuale (20%).

La conoscenza dell'identità del soggetto che richiede assistenza e, di riflesso, del possibile segnalante consente di distinguere, anche a fini statistici, tra segnalazioni confidenziali e anonime. Si definiscono confidenziali quelle segnalazioni in cui il soggetto decide di rendere nota la propria identità sin dalle fasi iniziali attraverso la compilazione dell'apposito modulo online sulla piattaforma informatica crittografata ALAC, oppure in un momento successivo, come può avvenire nel corso di un confronto diretto con il destinatario della segnalazione. Il segnalante anonimo è, invece, colui che sceglie di non rivelare la propria identità per tutta la durata della gestione della richiesta di assistenza e supporto.

Preme evidenziare, tuttavia, che l'identità del soggetto richiedente assistenza non rappresenta un elemento imprescindibile nella gestione della segnalazione. Il soggetto ricevente, infatti, è tenuto a valutare il contenuto della segnalazione e le eventuali contestazioni contenute in essa in maniera autonoma, prescindendo dalle informazioni anagrafiche.

Resta comunque fermo che, indipendentemente dalla scelta dell'anonimato, il segnalante costituisce sempre un elemento di primaria attenzione per il ricevente che, a sua volta, è chiamato a garantirne adeguata considerazione e tutela lungo l'intero iter di gestione della segnalazione.



AMMINISTRAZIONE PUBBLICA E GOVERNANCE	- 32%
RECLUTAMENTO E GESTIONE DEL PERSONALE	- 23%
GIUSTIZIA E SICUREZZA PUBBLICA	- 23%
SERVIZIO PUBBLICI ESSENZIALI E SOCIALI	- 9%
ECONOMICA, FINANZA E SETTORE BANCARIO	- 7%
APPALTI, CONCESSIONI E AUTORIZZAZIONI	- 2%
ALTRO	- 5%

QUALI SEGNALAZIONI?

AMBITO E SETTORE

Per l'anno 2025 è stata effettuata una riclassificazione degli ambiti delle richieste di assistenza e supporto pervenute tramite il portale ALAC. Gli ambiti sopra indicati vengono sintetizzati come segue:

- "appalti, concessioni e autorizzazioni" riguarda concessioni, licenze ed autorizzazioni;
- "amministrazione pubblica e governance" riguarda il settore dell'amministrazione pubblica locale, maladministration e violazioni dei modelli 231;
- "reclutamento e gestione del personale" riguarda concorsi pubblici ed alle modalità di reclutamento del personale – pubblico e privato – intenso in senso lato;
- "giustizia e sicurezza pubblica" riguarda il settore giudiziario ed alle forze dell'ordine;
- "economia, banca e finanza" riguarda il settore economico, banca, finanza e le ipotesi di frodi nazionali ed europee;
- "servizi pubblici essenziali e sociali" riguarda la sanità, l'istruzione, nonché il settore idrico, informatico e le elezioni politiche.

Nella categoria "altro", invece, vengono ricondotte le richieste di assistenza e di supporto non rientranti nei predetti ambiti.

Il maggior numero di richieste di assistenza e supporto pervenute nel 2025 attiene all'ambito dell'amministrazione pubblica e della governance (32%), seguito dai settori reclutamento e gestione del personale e giustizia e sicurezza pubblica (23%). Si registrano richieste afferenti anche al settore dei servizi pubblici essenziali e sociali (9%) e al settore economico, banca e finanza (7%). Un numero residuale riguarda, invece, il settore degli appalti, delle concessioni e delle autorizzazioni (2%).



TRASPARENZA E CORRETTEZZA AMMINISTRATIVA - 43%

GESTIONE INCARICHI - 23%

FONDI E RENDICONTAZIONE - 11%

SICUREZZA E TUTELA DEI LAVORATORI/CITTADINI - 11%

ALTRO - 11%

TIPOLOGIA DI ILLECITO

Per l'anno 2025 è stata effettuata, al pari della categoria rubricata "ambito/settore", una nuova classificazione delle richieste di assistenza e supporto pervenute. Tale classificazione viene sintetizzata di seguito:

Trasparenza e correttezza amministrativa riguardante ipotesi di conflitti di interesse, inerzia dell'attività amministrativa e dell'attività giudiziaria, nonché ipotesi correlate ai MOG 231 e/o codice etico aziendale;

Gestione incarichi attiene al conferimento di incarichi, irregolarità riscontrate nell'espletamento di procedure concorsuali, svolgimento attività lavorativa ovvero selezione del beneficiario;

Fondi e rendicontazione riguardano le frodi pubbliche, nazionali ed europee, e le relative modalità di rendicontazione;

Sicurezza e tutela dei lavoratori/cittadini riguarda irregolarità e/o illeciti correlati alla normativa sulla sicurezza del lavoro.

Gran parte delle richieste di assistenza e di supporto pervenute nel corso dell'anno 2025 appare riconducibile alla categoria trasparenza e correttezza amministrativa (43%), seguita dalla gestione degli incarichi (23%) e, infine, dalle categorie fondi e rendicontazioni, sicurezza e tutela dei lavoratori e dei cittadini (11%).

Una percentuale residuale ricade, invece, nella categoria denominata "Altro" (11%), categoria nella quale confluiscono le tipologie di irregolarità e/o illeciti non riconducibili alle predette categorie.



RILEVANZA LOCALE - 82 %
RILEVANZA REGIONALE/PROVINCIALE - 11%
RILEVANZA NAZIONALE - 7%

Le richieste di assistenza e di supporto pervenute nel 2025 assumono, per lo più, una rilevanza locale (82%), dato che riconferma il trend di richieste pervenute nelle annualità precedenti. La rilevanza locale è seguita dalla rilevanza provinciale/regionale (11%) e dalla rilevanza nazionale (7%).

Il whistleblowing, spesso, viene interpretato erroneamente, venendo ricondotto quasi esclusivamente ai casi di cronaca giudiziaria di impatto nazionale, casi destinati ad attirare l'opinione pubblica ed i mass media. Tale concezione, tuttavia, risulta fuorviante poiché l'istituto giuridico in esame può essere utilizzato anche in realtà di piccole dimensioni, prive di particolare visibilità e, come tali, non sottoposte ad un controllo mediatico, ma comunque significative ai fini della prevenzione e della repressione di condotte illecite.



ENTE COINVOLTO



ENTE PUBBLICO - 61%
ENTE PRIVATO - 39%

I dati statistici raccolti nel corso dell'anno 2025 riconfermano il trend degli anni precedenti, posto che, il maggior numero di richieste di assistenza e di supporto riguardano potenziali irregolarità e/o illeciti afferenti al settore pubblico (61%).

Una percentuale minore ma consistente (39%) riguarda gli enti privati.



ASSISTENZA - 84%

DENUNCIA - 9%

INDAGINE - 7%

Le richieste di assistenza e di supporto pervenute tramite la piattaforma informatica crittografata ALAC consente di comprendere l'aspettativa che nutre il potenziale segnalante. Nel corso dell'anno 2025, infatti, il maggior numero di richieste consente di affermare che l'aspettativa più ricorrente è quella di assistenza e consulenza (84%), seguita da un'attività di denuncia (9%) e, solo in casi residuali, di indagine (7%).

L'attività svolta dagli enti del terzo settore si configura quale mero servizio di consulenza, finalizzato ad affiancare il potenziale segnalante lungo l'intero iter di segnalazione. Nella fase iniziale, infatti, il ricevente illustra i possibili sviluppi e le conseguenze che possono derivare dall'eventuale segnalazione; successivamente, può fornire supporto nella stesura della segnalazione attraverso il canale interno o, in alternativa, tramite il canale esterno.

Quando la segnalazione si trova in uno stato più avanzato, invece, l'intervento dell'ETS assume un ruolo differente, posto che si concentra sulle attività successive all'invio della segnalazione. In questi casi, il supporto richiesto riguarda soprattutto l'individuazione delle migliori pratiche per la gestione del seguito della segnalazione, con particolare attenzione alla salvaguardia del benessere psico-fisico del segnalante all'interno del contesto lavorativo di riferimento.

Transparency International Italia, quale organizzazione non governativa impegnata nel contrasto alla corruzione, non dispone di autonomi poteri di denuncia o di indagine, prerogative che rimangono esclusivamente delle autorità investigative. Per tale ragione, in alcune situazioni, il ricevente, dopo aver fornito assistenza e aver delineato il quadro generale della segnalazione, può indirizzare il segnalante a rivolgersi alle rispettive autorità competenti, al fine di tutelare al meglio i propri diritti che si presumono violati.

A seguito della convenzione stipulata con l'ANAC nel 2023, come richiamato nella parte introduttiva, T.I. Italia risulta accreditata nel registro degli enti del terzo settore istituito presso l'Autorità Nazionale Anticorruzione, configurandosi come organizzazione della società civile in grado di offrire, a titolo gratuito, attività di consulenza e supporto ai potenziali whistleblower.



DISPONIBILITÀ A RENDERE PUBBLICA LA SEGNALAZIONE

Un'elevata percentuale (64%) delle richieste di assistenza e di supporto pervenute nel 2025 acconsente alla pubblicazione, benché in forma anonima, della richiesta avanzata; tale dato statistico è seguito da una percentuale (30%) di richieste che non acconsentono in alcuna forma alla pubblicazione.

Solo il 7%, invece, acconsente alla pubblicazione in assenza di anonimato.

La dicitura "solo in anonimo" riportata in tabella raffigura una delle possibili risposte alla domanda contenuta nel form online della piattaforma ALAC riguardante la possibilità di rendere pubblica il contenuto anonimizzato della richiesta di assistenza e di supporto, privo di qualsivoglia riferimento.

La risposta a tale quesito, infatti, riveste una particolare importanza per il gestore della richiesta posto che consente di comprendere se il segnalante preferisca demandare lo svolgimento dell'attività oppure se sia, almeno in parte, disponibile ad esporsi direttamente. Questo aspetto permette, quindi, al soggetto gestore di adeguare il proprio intervento, orientando il supporto in funzione delle esigenze e delle aspettative manifestate dal segnalante.

SOLO SE IN ANONIMO - 64%
NO - 30%
SI - 7%



CORRUZIONE

NON CORRUZIONE



Per poter distinguere le richieste di assistenza e di supporto in collegate e non collegate a fenomeni corruttivi, appare necessario, innanzitutto, definire il concetto di corruzione, in modo da poterne tracciare precisamente i limiti applicativi; solo attraverso una delimitazione del concetto è possibile procedere a una classificazione coerente e significativa delle relative richieste.

In questa prospettiva, la definizione di corruzione elaborata dall'ONG Transparency International si discosta da un'impostazione fondata sulla qualifica formale del soggetto coinvolto – come quella prevista dalla normativa italiana che fa riferimento al pubblico ufficiale o all'incaricato di pubblico servizio – per adottare un approccio più sostanziale. L'attenzione viene posta sui soggetti che detengono poteri decisionali e che, nell'esercizio di tali poteri, li impiegano per favorire interessi privati, arrecando così un pregiudizio all'interesse pubblico.

Secondo tale inquadramento, un elevato numero di richieste di assistenza e supporto pervenute nel 2025 (70%) risultano correlate al fenomeno della corruzione, dato statistico che riconferma il trend registrato nelle annualità precedenti. Una percentuale inferiore (30%), invece, attiene a richieste di assistenza e supporto non correlate alla corruzione, richieste che, in ogni caso, sono state gestite da parte dei membri di T. I. Italia, orientando il potenziale segnalante nella tutela del preteso diritto.

CORRUZIONE- 70%
NON CORRUZIONE - 30%



— CASA DEI WHISTLEBLOWER

Nel 2025 Transparency International Italia, in collaborazione con gli ETS accreditati presso il registro ANAC, ha avviato il progetto europeo volto alla realizzazione di un centro unico per la raccolta e lo smistamento delle richieste di assistenza e supporto rivolte ai segnalanti nel contesto nazionale. L'iniziativa si inserisce in un più ampio percorso di rafforzamento delle misure di sostegno dei potenziali segnalanti e dei segnalanti, con l'obiettivo di rendere la gestione delle richieste di assistenza e supporto più efficiente e coordinata, facilitando al contempo l'accesso a servizi adeguati in modo tempestivo.

La proposta progettuale accolta nell'ambito del progetto europeo "Safe 4 Whistleblower II" è finalizzata alla creazione della "Casa dei Whistleblower", uno spazio in cui le organizzazioni della società civile che operano in materia di whistleblowing possano assistere in modo coordinato e continuativo i potenziali whistleblower. Ciò è stato pensato al fine di creare un sistema strutturato di supporto a favore dei whistleblower nonché dare attuazione concreta all'art. 18 del D. Lgs. n. 24/2023 che riconosce un ruolo agli enti del terzo settore che svolgono attività di assistenza e supporto, a titolo gratuito.

La natura eterogenea e diversificata degli ETS e delle organizzazioni della società civile iscritti presso il registro dell'ANAC, infatti, consente di dare origine ad un unico centro di raccolta, di confronto e di eventuale smistamento o assegnazione delle richieste di assistenza per le segnalazioni di illeciti, valorizzando le migliori competenze ed esperienze dei singoli enti del terzo settore. Rileva, al riguardo, la proliferazione di organizzazioni della società civile che, per la prima volta, approdano alla tematica in esame, il cui diverso livello di esperienza e di conoscenza si ripercuote sulle attività di supporto e assistenza effettuata dagli stessi. Nell'ultimo anno abbiamo riscontrato segnalanti che hanno scritto separatamente a molti ETS, o ETS che hanno "mandato" segnalanti ad altri ETS.

L'obiettivo progettuale si rinviene, dunque, nella volontà di creare una rete di associazioni altamente professionalizzate nel campo delle segnalazioni whistleblowing al fine di demandare la gestione della segnalazione in maniera congiunta alle associazioni più idonee, le quali potranno svolgere attività diverse, in considerazione degli interessi individuali e collettivi sottesi al caso di specie. Le stesse organizzazioni della coalizione potranno coinvolgere, quando necessario, altresì, rivolgersi ad altri soggetti appartenenti alla rete, consentendo comunque a ciascun ETS di svolgere la propria attività in maniera indipendente e di ricevere autonome richieste di assistenza e supporto.



La creazione della casa dei whistleblower, quale centro di raccolta e smistamento centralizzato, presuppone, tra le altre cose:

- formalizzazione di adesione alla rete di soggetti che partecipano alla “Casa dei whistleblower”, unitamente alla definizione dei rapporti e delle dinamiche di interazione tra gli enti che svolgono assistenza;
- mappatura delle competenze dei soggetti partecipanti, con l’obiettivo di definire chiaramente l’ambito di applicazione; ciò consentirà anche agli enti che approcciano al settore per la prima volta di fornire supporto e assistenza qualificata ai segnalanti, in considerazione della specifica area d’azione;
- definizione di policy per l’integrazione delle segnalazioni ricevute individualmente dagli ETS rispetto a quelle ricevute attraverso i canali “di gruppo”;
- creazione di un sito dedicato e di una piattaforma crittografata di gestione e smistamento delle segnalazioni di illeciti;
- attività di promozione e disseminazione;
- creazione di contenuti informativi e formativi per i potenziali segnalanti, quali redazione di commenti sulle pronunce giudiziarie rese in materia di whistleblowing, chiarimento dubbi interpretativi avallati da pronunce giudiziarie emesse dalle autorità di merito e di legittimità.

L’adesione alla casa dei whistleblower non preclude, in ogni caso ed in alcun modo, ai singoli ETS di svolgere attività di assistenza e supporto in maniera indipendente e non impone neppure alcun obbligo di condivisione di dati circa le richieste ricevute. Ciascun ente, pertanto, manterrà il proprio ruolo individuale e potrà disporre e beneficiare delle best practice che discendono dall’adesione alla proposta progettuale.



WHISTLEBLOWINGIT



WhistleblowingPA nasce nel 2018 per la volontà di Transparency International Italia e di Whistleblowing Solutions Impresa Sociale di offrire a tutte le Pubbliche Amministrazioni un software informatico gratuito per dialogare con i segnalanti, grazie a modalità che garantiscono sicurezza e anonimato.

Dal 2023 l'iniziativa cambia nome e diventa WhistleblowingIT per abbracciare anche nella sua identità le diverse componenti di questo progetto che sono cresciute negli anni.

Transparency International Italia e Whistleblowing Solutions hanno deciso di andare incontro alle esigenze di società in controllo pubblico, di società private e di enti e organizzazioni che vogliono dotarsi di sistemi di segnalazioni di illeciti, grazie a nuove soluzioni standard e personalizzate.

Tutto ciò continuando a mantenere il cuore dell'iniziativa sul suo scopo sociale: mettere al servizio di tutte le pubbliche amministrazioni una piattaforma gratuita per dialogare con i segnalanti in sicurezza e anonimato.

Il progetto mette a disposizione delle piattaforme informatiche realizzate grazie al software GlobaLeaks, l'unica soluzione di whistleblowing digitale libera e open source.

Tutte le soluzioni proposte sono conformi alla legge sulla tutela dei segnalanti e il loro mantenimento e aggiornamento sono sempre garantiti e non richiedono interventi tecnici da parte di soggetti interni o esterni agli enti o alle organizzazioni. WhistleblowingPA è un servizio qualificato ACN.

WhistleblowingIT si rivolge a tutte le organizzazioni che necessitano di ricevere un servizio digitale di whistleblowing completo e orientato alla promozione dell'istituto giuridico di segnalazione degli illeciti.

Lo scopo di WhistleblowingIT è di promuovere canali per il whistleblowing non solo conformi alla normativa ma completi e volti alla promozione dell'istituto di segnalazione degli illeciti.





Questa analisi considera i soggetti aderenti al progetto tra coloro che sono stati registrati entro fine 2025. Il numero totale di aderenti è già cresciuto rispetto a quella data.

Nell'analisi fornita daremo un quadro sul numero dei soggetti aderenti, la tipologia di enti e le versioni adottate, indicazioni geografiche e una selezione delle versioni di piattaforme adottate.

Il campione fa riferimento alle piattaforme registrate entro la fine del 2025 e di cui ci sia stata conferma dell'avvenuta corretta pubblicazione secondo il Regolamento d'Uso Accettabile del progetto WhistleblowingIT.

Il numero dei soggetti aderenti è in continuo aumento, dato l'ingente numero di adesioni al progetto avvenuto nell'ultimo anno - 6418 a fine 2025, 688 in più rispetto all'anno precedente.



NUMERO DI ENTI ADERENTI



Il numero di enti aderenti a WhistleblowingIT è di 6.418 enti a fine 2025.

Questo numero comprende gli utilizzatori della piattaforma erogata in forma gratuita alle Pubbliche Amministrazioni e anche le organizzazioni che hanno adottato una soluzione a pagamento standardizzata per organizzazioni private o società in controllo pubblico e coloro che hanno scelto una soluzione personalizzata.

Il numero di nuovi aderenti è cresciuto in maniera consistente rispetto all'anno precedente quando le organizzazioni aderenti erano quasi 700 in meno. L'aumento del 12% è un aumento consistente, considerando che gli obblighi normativi da parte degli enti erano scattati a fine 2023 per le imprese medie ma molto prima per grandi imprese e pubbliche amministrazioni. Tuttavia, è possibile che molti enti non si fossero ancora adeguati o avessero scelto altre soluzioni e abbiano deciso di aderire al nostro progetto spostandosi da altri soggetti erogatori.



ENTI REGISTRATI/ENTI PUBBLICATI

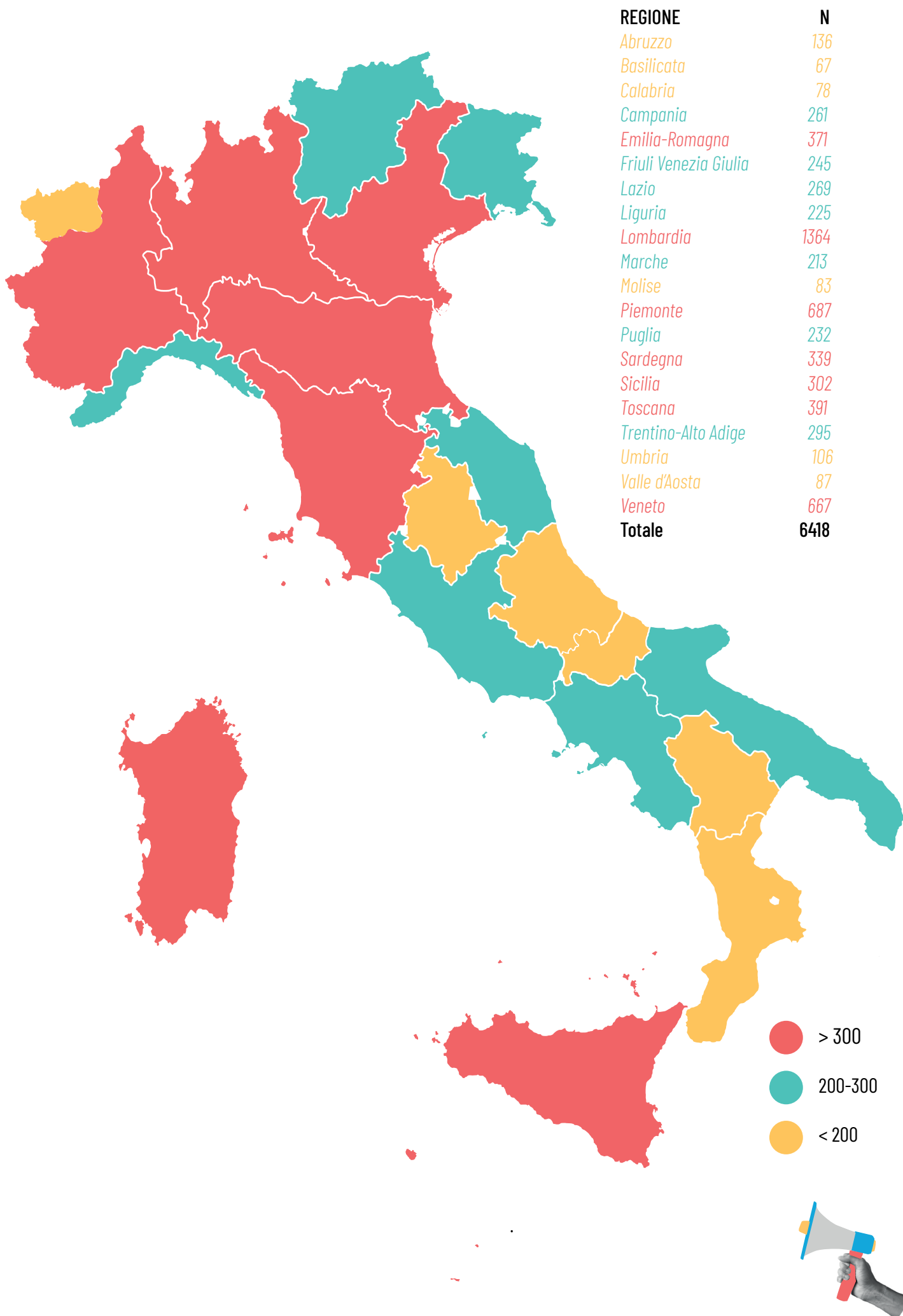


Considerando invece il dato attuale tra enti che hanno effettuato una registrazione alla piattaforma ed enti che non hanno completato l'attivazione della stessa, compreso l'obbligo di pubblicazione della stessa secondo il nostro Regolamento di Uso Accettabile, a fronte di 5.730 organizzazioni che risultano aderenti, solo 38 non hanno ancora comunicato la pubblicazione.

Si tratta di un numero contenuto di organizzazioni che hanno registrato una piattaforma e non hanno ancora comunicato la sua pubblicazione ai responsabili di progetto. Questa mancata comunicazione non significa che le stesse non abbiano completato tutte le azioni per l'utilizzo della stessa ma che non ne abbiano ancora dato notizia.

Altri enti invece potrebbero essere in una fase di formalizzazione delle policy interne complementari all'utilizzo di un canale per il whistleblowing. In un progetto con numeri così elevati è normale prevedere un ritardo nel monitoraggio degli aderenti.





DISTRIBUZIONE GEOGRAFICA



La Lombardia è la regione con il numero più alto di enti aderenti al progetto, seguita da Piemonte e Veneto. Sono però la Basilicata, il Trentino-Alto Adige e l'Abruzzo ad avere l'incremento percentuale maggiore rispetto all'anno precedente.

Tra le province sono Torino, Milano e Brescia quelle con il maggior numero di organizzazioni aderenti, mentre Alessandria, Barletta-Andria-Trani e Medio Campidano sono quelle ad avere avuto un maggior aumento percentuale.

Per quanto riguarda il settore degli enti che aderiscono a WhistleblowingIT, abbiamo raffinato il campione rispetto agli anni precedenti, accorpando le diverse categorie e completando il campione degli aderenti. Possiamo quindi affermare con certezza che sono i Comuni ad essere gli enti più rappresentati, seguito da federazioni e ordini professionali e dalle società che gestiscono servizi di pubblico interesse. Un grande aumento rispetto all'anno precedente c'è stato però soprattutto per le Aziende Pubbliche di Servizi alla Persona.



— QUALE VERSIONE DELLA PIATTAFORMA?

Il progetto WhistleblowingIT nasce per offrire alle pubbliche amministrazioni una piattaforma in formato gratuito.

Negli anni esigenze diverse da parte di alcune tipologie di enti hanno portato all'introduzione di due soluzioni standardizzate per società di natura pubblica (SCP) e società del settore privato (ORG).

Con l'introduzione del Decreto Legislativo n.24/2023, è stata introdotta una versione per soggetti intermediari.

Inoltre, i soggetti aderenti hanno la possibilità di avere una soluzione completamente personalizzata (CUSTOM).



**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.



RASSEGNA GIURISPRUDENZIALE SUL WHISTLEBLOWING

Transparency International Italia, anche per l'annualità 2025, ha proseguito l'attività di monitoraggio delle pronunce emesse dalle autorità giudiziarie in materia di whistleblowing, con l'obiettivo di osservare l'evoluzione interpretativa della disciplina e comprendere come i principi di diritto vengano concretamente applicati ai singoli casi. L'analisi ha riguardato decisioni di merito e di legittimità, provenienti dall'autorità giudiziaria ordinaria e da quella amministrativa.

Di particolare rilievo appare una pronuncia che ha riconosciuto il diritto del whistleblower al risarcimento del danno subito in conseguenza delle misure ritorsive adottate nei suoi confronti. Tale decisione assume carattere fortemente innovativo poiché introduce un'applicazione concreta della tutela risarcitoria, sino ad oggi, inesistente nella prassi giurisprudenziale italiana, segnando, così, un ulteriore avanzamento nell'effettività delle garanzie previste dalla disciplina di settore.

Tra le pronunce esaminate merita, inoltre, particolare attenzione una decisione considerata pionieristica, nella quale si registra, per la prima volta, la corretta applicazione del principio dell'onere della prova, così come delineato dalla normativa sul whistleblowing. Si tratta di un passaggio particolarmente rilevante poiché contribuisce a rafforzare la tutela riconosciuta a favore del whistleblower e rappresenta un primo importante punto di riferimento nell'elaborazione giurisprudenziale della materia.

Le decisioni analizzate, nel complesso, sembrano delineare i primi orientamenti interpretativi destinati, auspicabilmente, a consolidarsi nel tempo. Dalla lettura delle prime pronunce emesse nel corso del 2026, che saranno approfondite nel report del prossimo anno, tuttavia, sembrano emergere segnali di un possibile parziale allontanamento da tali principi, con interpretazioni che appaiono, sotto taluni profili, maggiormente restrittive.

Permane, infine, un numero ancora esiguo di pronunce adottate da parte dell'ANAC. La maggior parte dei procedimenti avviati dall'Autorità si conclude con un provvedimento di archiviazione; tale dato conferma come il contenzioso e l'attività di accertamento in materia di whistleblowing risultino ancora piuttosto contenuti, in un contesto che appare, tuttora, in fase di progressivo consolidamento sul piano applicativo ed interpretativo.



Misura discriminatoria/ritorsiva Procedimento sanzionatorio

Delibera n. 460

del 26 novembre 2025

storia

L'Autorità Nazionale Anticorruzione, giusta delibera n. 460 del 26 novembre 2025, ha disposto l'archiviazione del procedimento sanzionatorio avviato per presunte misure ritorsive subite da un whistleblower quale seguito della segnalazione di illeciti.

analisi

Un lavoratore in servizio presso un'amministrazione pubblica locale, con il ruolo di psicologo, nel mese di ottobre dell'anno 2023, presentava la comunicazione di presunte misure ritorsive presso il canale istituito dall'ANAC, adducendo di essere divenuto destinatario di misure discriminatorie quale seguito della segnalazione di illeciti.

La vicenda trae origine da fatti risalenti al mese di giugno dell'anno 2023 allorquando il lavoratore proponeva denuncia-querela nei confronti del vicesindaco – altresì assessore alle politiche sociali – e nei confronti del dirigente del medesimo settore, lamentando presunte irregolarità nell'assunzione di due figure professionali, segnatamente un'assistente sociale e una mediatrice culturale.

Nel mese di ottobre 2023, per il tramite del proprio difensore, il lavoratore trasmetteva una comunicazione a mezzo posta elettronica al segretario generale dell'ente, nella sua qualità di RPCT, redendolo edotto dell'avvenuta proposizione della denuncia-querela. La medesima comunicazione veniva inoltrata anche al protocollo dell'amministrazione, con conseguente diffusione della notizia all'interno dell'ente.

In seguito a tale segnalazione, il lavoratore lamentava di aver subito talune conseguenze pregiudizievoli, consistite nell'esclusione dalla partecipazione a determinati percorsi formativi promossi dall'amministrazione e nella mancata proroga ovvero il mancato rinnovo del contratto di lavoro a tempo determinato in essere.



Tale decisione si inseriva nell'ambito della revisione della pianta organica dell'ente, attuata mediante deliberazioni della giunta comunale, con le quali si prevedeva, per l'annualità 2024, la copertura di un posto di psicologo mediante mobilità obbligatoria e, solo in via subordinata, mediante procedura concorsuale.

La ricezione di presunte misure ritorsive determinava da parte di ANAC, nel mese di maggio 2025, l'avvio del procedimento sanzionatorio di cui all'art. 54 bis, co. 6, D. Lgs. 165/2001, finalizzato ad accertare l'eventuale natura ritorsiva delle misure adottate nei confronti del segnalante. Nel corso dell'istruttoria, l'amministrazione comunale esponeva le proprie difese, asserendo che, in riferimento alla mancata partecipazione del segnalante ai percorsi formativi, essa sosteneva che il lavoratore fosse privo dei requisiti richiesti in quanto i relativi avvisi erano riservati a soggetti in possesso di lauree afferenti ad ambiti socio-assistenziale, socio-educativo e socio-sanitario, ambiti nei quali, secondo l'ente, non poteva essere ricompresa la figura professionale dello psicologo. Quanto, invece, alla mancata proroga o al mancato rinnovo del contratto a tempo determinato, l'amministrazione osservava, in via preliminare, l'insussistenza di un obbligo giuridico in tal senso, rilevando come la normativa vigente riconosca, al più, un diritto di precedenza a favore dei lavoratori che abbiano prestato servizio per un determinato periodo, ma non imponga la prosecuzione del rapporto. Evidenziava, inoltre, che non erano state effettuate nuove assunzioni e che, nella programmazione del fabbisogno di personale per il triennio 2023-2025, la figura dello psicologo a tempo determinato era prevista esclusivamente per la durata dell'incarico già conferito, senza ulteriori inserimenti.

L'amministrazione aggiungeva, altresì, che il comportamento tenuto dal segnalante nel corso del rapporto di lavoro aveva determinato l'avvio di un procedimento disciplinare nei suoi confronti, in ragione di condotte ritenute litigiose e diffamatorie nei confronti di due colleghe, procedimento conclusosi con l'irrogazione della sanzione della sospensione dal servizio per la durata di giorni 10.

Con riguardo alle asserite irregolarità nelle assunzioni oggetto di denuncia, infine, l'ente precisava che la stabilizzazione delle due professioniste era avvenuta nel pieno rispetto delle disposizioni normative e procedurali vigenti, evidenziando come la relativa competenza decisionale fosse riconducibile all'ufficio del personale.

A fronte delle difese dell'amministrazione, il lavoratore esercitava il diritto di accesso agli atti e formulava proprie controdeduzioni. Egli, in particolare, sosteneva che il procedimento disciplinare e la conseguente sanzione erano stati utilizzati quale pretesto dall'amministrazione per tutelare determinati soggetti. In relazione all'esclusione dai percorsi formativi, dichiarava di non comprendere le ragioni per le quali la figura dello psicologo non fosse stata ricompresa tra quelle afferenti all'area socioassistenziale, educativa e sanitaria. In riferimento al mancato rinnovo del contratto, invece, osservava che i requisiti previsti dall'avviso di selezione dovrebbero rilevare unicamente ai fini dell'accesso iniziale e non anche ai fini della prosecuzione del rapporto di lavoro.



All'esito dell'attività istruttoria svolta secondo le modalità sopra richiamate, l'Autorità Nazionale Anticorruzione ha formulato le proprie considerazioni in diritto, muovendo preliminarmente dal vaglio delle condizioni di procedibilità e di ammissibilità della comunicazione avente ad oggetto presunte misure ritorsive.

*L'Autorità, in tale prospettiva, ha ritenuto applicabile al caso di specie la disciplina di cui all'art. 54 bis del D. Lgs. 165/2001, rilevando come la segnalazione di illeciti presentata innanzi all'autorità giudiziaria in data 16 giugno 2023; ne consegue che la fattispecie deve essere valutata alla luce del regime previgente in ragione del principio di applicazione della normativa *ratione temporis*. La segnalazione è stata ritenuta effettuata nell'interesse dell'integrità della pubblica amministrazione e, pertanto, qualificabile a pieno titolo come segnalazione di whistleblowing in quanto rientrante nell'ambito oggettivo di applicazione della disciplina vigente al momento dei fatti. I fatti denunciati, difatti, risultano idonei a configurare una possibile alterazione del corretto svolgimento dell'azione amministrativa atteso che riguardava la presunta assunzione irregolare di due specifiche figure professionali, quali un'assistente sociale e una mediatrice culturale. Risulta, dunque, evidente la sussistenza di un interesse pubblico concreto e attuale all'accertamento della legittimità dell'operatore dell'amministrazione.*

Con riferimento, poi, alle misure lamentate – ossia la mancata ammissione ai percorsi formativi e il mancato rinnovo o proroga del contratto a tempo determinato – l'Autorità ha rilevato come esse si collocano temporalmente in un momento successivo alla proposizione della segnalazione, ravvisando, pertanto, la sussistenza di un nesso di consequenzialità cronologica tra la segnalazione e le determinazioni adottate nei confronti del segnalante. In effetti, a seguito della denuncia, il lavoratore non veniva ammesso ai percorsi formativi, diversamente da alcune colleghe appartenenti al medesimo settore, né otteneva il rinnovo o la proroga del contratto, nonostante avesse prestato attività lavorativa per un periodo di mesi pari a 24. L'Autorità, tuttavia, ha ritenuto che le giustificazioni addotte dall'amministrazione risultassero, nel complesso, ragionevoli e idonee ad escludere la natura ritorsiva delle misure contestate. Con riguardo all'esclusione dai percorsi formativi, è stato osservato che il mancato possesso dei requisiti richiesti non consente in alcun modo l'accesso ad iniziative formative riservate a soggetti in possesso di titoli di studio specificatamente individuati e ritenuti maggiormente pertinenti. Quanto, invece, al mancato rinnovo o alla mancata proroga del contratto, l'Autorità ha evidenziato come la determinazione del fabbisogno di personale rientri in un procedimento articolare, nel quale il dirigente di settore è chiamato a rappresentare le esigenze organizzative, mentre, l'ufficio del personale, verificata la compatibilità con la normativa vigente, sottopone eventuali proposte alla Giunta, cui spetta l'approvazione definitiva della dotazione organica.

Nel caso concreto, peraltro, è emerso come la scelta di non procedere al rinnovo del contratto trovi giustificazione anche nelle condotte tenute dal lavoratore nel corso del rapporto di impiego, le quali avevano determinato l'avvio di un procedimento disciplinare, conclusosi con l'irrogazione di una sanzione di sospensione dal servizio. Tali circostanze sono state ritenute di per sé idonee a giustificare la mancata prosecuzione del rapporto contrattuale. Alla luce delle considerazioni che precedono, l'Autorità ha ritenuto che gli elementi acquisiti nel corso dell'istruttoria fossero sufficienti ad escludere la sussistenza di un intento ritorsivo, reputando le motivazioni fornite dall'amministrazioni congrue e plausibili. Ne è conseguita, pertanto, la formulazione di un giudizio negativo in ordine alla configurabilità di misure ritorsive e, conseguentemente, l'archiviazione del procedimento sanzionatorio, in ragione dell'insussistenza del necessario nesso tra la segnalazione di illeciti e le misure adottate nei confronti del segnalante.



La delibera in esame offre una ricostruzione dei presupposti applicativi della disciplina sul whistleblowing e, al contempo, una puntuale delimitazione dell'ambito di operatività delle garanzie ivi previste.

Appare condivisibile, sotto il profilo preliminare, la scelta di ricondurre la fattispecie nell'alveo dell'art. 54 bis del D. Lgs. 165/2001, in ragione del criterio della successione delle leggi nel tempo. L'Autorità dimostra, in tal senso, un approccio rigoroso nell'individuazione della disciplina applicabile ratione temporis, evitando applicazioni retroattivi del D. Lgs. 24/2023 e assicurando coerenza sistematica al proprio iter argomentativo.

Parimenti risulta la qualificazione della segnalazione quale segnalazione whistleblowing, valorizzando la finalizzazione alla tutela dell'integrità della pubblica amministrazione. L'Autorità, infatti, riconosce correttamente che la denuncia di presunte irregolarità nelle procedure di assunzione integra una fattispecie idonea ad incidere sul buon andamento e sull'imparzialità dell'azione amministrativa, soddisfacendo, così, il requisito dell'interesse pubblico sotteso alla segnalazione.

Di particolare rilievo è, poi, il ragionamento logico giuridico sotteso all'accertamento del nesso causale tra la segnalazione e le misure asseritamente ritorsive. ANAC, pur riconoscendo contiguità temporale, non attribuisce a tale elemento valore dirimente, in linea con l'orientamento secondo cui la mera successione cronologica non è di per sé sufficiente a fondare una presunzione di ritorsività. Emerge, pertanto, un'impostazione improntata ad un accertamento sostanziale e non meramente formale, che impone di verificare la concreta giustificabilità delle determinazioni datoriali. In tale prospettiva, la delibera si distingue per l'accurata valutazione delle ragioni organizzative e gestionali addotte dall'amministrazione, ritenute idonee a superare la presunzione di ritorsività. Quanto all'esclusione dai percorsi formativi, viene valorizzato il mancato possesso dei requisiti di accesso mentre, con riferimento al mancato rinnovo del contratto a termine, viene ribadita l'assenza di un obbligo giuridico di prosecuzione del rapporto, nonché la legittimità di scelte organizzative fondate sulla programmazione del fabbisogno di personale.

La delibera, pertanto, appare coerente con i principi di proporzionalità e ragionevolezza in quanto evita un'interpretazione estensiva della nozione di misura ritorsiva, scongiurando il rischio di trasformare la tutela del segnalante in una forma di immunità generalizzata; al contempo, essa ribadisce l'onere, in capo all'amministrazione, di fornire una motivazione – puntuale e documentata – delle proprie determinazioni, quale condizione necessaria per escludere la natura ritorsiva delle stesse.



Delibera n. 332

del 30 luglio 2025

storia

L'Autorità Nazionale Anticorruzione, giusta delibera n. 332 del 30 luglio 2025, ha disposto l'archiviazione del procedimento sanzionatorio avviato per tentato ostacolo alla proposizione di una segnalazione di illeciti ovvero per presunte misure ritorsive subite da un whistleblower.

analisi

Il segnalante, direttore di poligono presso una sezione del tiro a segno nazionale, nel mese di luglio dell'anno 2024 ha comunicato tramite canale esterno di segnalazione ANAC talune circostanze fattuali suscettibili in misure ritorsive ovvero iniziative preordinate ad impedire la proposizione di una segnalazione di illeciti.

La vicenda trae origine nell'alveo del rapporto di collaborazione coordinata e continuativa instaurato con l'ente e si sviluppa a partire dalla segnalazione con la quale egli riferiva al rappresentante legale della sezione di essere divenuto, nell'esercizio delle sue funzioni, destinatario di comportamenti offensivi e minatori da parte di un dipendente, sollecitando l'attivazione di un procedimento disciplinare nei confronti di quest'ultimo. Il segnalante, a tal fine, avanzava formale richiesta per ottenere l'acquisizione delle registrazioni del sistema di videosorveglianza e per l'accesso agli atti del procedimento disciplinare instaurato nei confronti del dipendente. Tale richiesta, tuttavia, non veniva accolta da parte del rappresentante legale che, di contro, si determinava a richiedere un parere al Garante Privacy nonché investire della questione la Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi.

Nel prosieguo della vicenda, il rappresentante legale invitava il segnalante – all'epoca dei fatti direttore del poligono – a conformarsi agli obblighi connessi all'esercizio delle proprie funzioni, contestandogli alcune inadempienze; a tali rilievi, il segnalante replicava con immediatezza, mediante puntuali osservazioni scritte, con le quali respingeva integralmente ogni addebito. Nondimeno, il rappresentante legale deliberava la revoca con effetto immediato dell'incarico di direttore di poligono, assumendo a fondamento asserite violazioni dei doveri inerenti alla funzione, ritenute idonee a determinare un pregiudizio per l'ente e a compromettere il vincolo fiduciario. Contestualmente, veniva presentato, altresì, un esposto agli organi di giustizia sportiva dell'UIST.



Alla luce della complessiva sequenza degli eventi, il segnalante ritiene che le condotte sopra descritte integrino un tentativo di ostacolare la formalizzazione della denuncia, individuandone i profili essenziali nella mancata tempestiva conservazione delle immagini di videosorveglianza, nel diniego di accesso alla documentazione disciplinare e nella revoca dell'incarico. A tali elementi, egli affianca ulteriori profili ritorsivi, ravvisati tanto nelle contestazioni di inadempienza quanto nell'iniziativa assunta dinanzi agli organi di giustizia sportiva.

L'Autorità Nazionale Anticorruzione, ricevuta la segnalazione tramite il canale esterno, ha avviato il procedimento sanzionatorio, richiedendo al segnalante, riconosciuta la qualifica di whistleblower in quanto la vicenda descritta è stata ritenuta rientrante nell'ambito di applicazione della disciplina di riferimento, alcune integrazioni.

Nel corso dell'istruttoria, l'Autorità ha esaminato gli elementi forniti da entrambe le parti, anche alla luce della memoria difensiva depositata dal rappresentante legale della sezione, al fine di verificare la fondatezza delle circostanze rappresentate.

Dall'analisi complessiva della documentazione è emerso, anzitutto, che la mancata conservazione delle immagini di videosorveglianza non fosse imputabile a condotte omissive del rappresentante legale, bensì, alla tardività della richiesta, intervenuta quando il periodo di conservazione - fissato in 72 ore - era ormai decorso o prossimo alla scadenza, rendendo di fatto impossibile il recupero delle registrazioni. Parimenti, il diniego di accesso agli atti del procedimento disciplinare non è stato ritenuto indice di un intento ritorsivo, risultando, invece, giustificato dall'opposizione del dipendente interessato, in qualità di controinteressato; tale circostanza ha condotto a qualificare il diniego come legittimo e non funzionale a impedire la presentazione di una segnalazione.

Quanto alla revoca dell'incarico di direttore del poligono, l'Autorità ha rilevato come il rapporto fosse regolato da un contratto di collaborazione coordinata e continuativa, caratterizzato, per sua natura, da un marcato elemento fiduciario, ritenuto venuto meno per le vicende fattuali intercorse e per le contestazioni mosse nei suoi confronti, legittimando così la cessazione del rapporto. La revoca dell'incarico, infatti, non è stata interpretata come misura punitiva collegata alla segnalazione, bensì come conseguenza della rottura del vincolo fiduciario e delle criticità emerse nella gestione dell'incarico.

Le contestazioni rivolte al segnalante, infatti, risultavano riferite a specifiche inadempienze connesse anche alla violazione di disposizioni normative, regolamentari e tecniche, considerate idonee a incidere negativamente sull'attività del poligono di tiro a segno nazionale e, quindi, sul rapporto fiduciario. La documentazione prodotta dal rappresentante legale, pertanto, ha consentito di escludere la sussistenza di finalità ritorsive nelle iniziative e misure organizzative adottate, comprese quelle relative al mancato rilascio di documentazione connessa alla licenza comunale di istruttore di tiro e al deferimento agli organi di giustizia sportiva.

Alla luce di tali risultanze, valutate in modo oggettivo e supportate da adeguati riscontri documentali, l'ANAC ha ritenuto insussistenti i presupposti, in fatto e in diritto, per l'irrogazione di sanzioni amministrative pecuniarie, disponendo conseguentemente l'archiviazione del procedimento.



analisi

Le valutazioni effettuate nel merito da parte di ANAC consentono di verificare la sussistenza del nesso causale tra la segnalazione di illeciti e le presunte misure ritorsive, escludendone la configurabilità in presenza di giustificazioni documentate. In questa prospettiva, infatti, assumono rilievo la tardività della richiesta di acquisizione delle immagini di videosorveglianza, che ne ha reso impossibile il recupero, nonché la legittimità del diniego di accesso agli atti, fondato sull'opposizione del controinteressato.

Particolarmente significativo è, altresì, il passaggio relativo alla revoca dell'incarico che l'Autorità riconduce alla natura fiduciaria del rapporto di collaborazione coordinata e continuativa e alle contestazioni mosse al segnalante. La cessazione del rapporto di lavoro viene così interpretata come conseguenza del venire meno della fiducia e non come misura ritorsiva, anche alla luce degli elementi documentali prodotti.

La delibera de quo, pertanto, evita automatismi nella qualificazione delle condotte come ritorsive, richiedendo un accertamento concreto e circostanziato.



*Misura discriminatoria/ritorsiva
Procedimento sanzionatorio*

Delibera n. 337

del 9 settembre 2025

storia

L'Autorità Nazionale Anticorruzione, giusta delibera n. 337 del 9 settembre 2025, ha dichiarato la natura ritorsiva delle misure organizzative adottate nei confronti di un segnalante e, per l'effetto, ha irrogato nei confronti dell'autore delle predette misure una sanzione pecuniaria amministrativa pari ad euro 16.000.

analisi

Le condotte descritte nella comunicazione di presunte misure ritorsive tramite canale esterno di segnalazione risultavano riconducibili al Direttore dell'Unità Operativa, soggetto destinatario della segnalazione, e si inserivano in un quadro che l'Autorità Nazionale Anticorruzione, all'esito delle prime verifiche attivate a seguito della comunicazione di misure ritorsive, riteneva sintomatico di un intento discriminatorio nei confronti del segnalante, quale conseguenza della segnalazione di illeciti.

L'Autorità Nazionale Anticorruzione, previa richiesta di elementi integrativi, avviava un'approfondita attività istruttoria volta ad accertare la reale natura delle misure organizzative adottate nei confronti del segnalante. L'attività d'indagine si concentrava, in particolare, su una serie di profili ritenuti significativi: dall'assegnazione al segnalante di interventi chirurgici di minore rilievo, tanto sotto il profilo quantitativo quanto qualitativo, rispetto a quelli affidati ai colleghi, alla contestuale attribuzione di mansioni ritenute dequalificanti, quali attività ambulatoriali, medicazioni e adempimenti preparatori di natura routinaria. Veniva esaminata, altresì, la sostanziale preclusione dell'accesso a percorsi formativi ad elevato contenuto professionalizzante, nonché la mancata messa a disposizione di strumenti essenziali allo svolgimento dell'attività lavorativa, quali un computer e una stampante. Ulteriore elemento di indagine era rappresentato dalla pressoché totale esclusione del segnalante dalle attività svolte nelle cosiddette "sale aggiuntive", dalle quali derivava anche un compenso accessorio, con conseguente pregiudizio economico lamentato in termini di mancato guadagno.



Non meno rilevante appariva, infine, l'attribuzione - seppur temporanea e successivamente revocata - di incarichi incompatibili con le condizioni di salute del dipendente, come certificate dal medico competente, al momento del suo rientro in servizio dopo un periodo di malattia.

La complessiva configurazione di tali misure, considerate nella loro reiterazione e convergenza, induceva l'Autorità ad avviare il procedimento sanzionatorio, articolato anche attraverso l'audizione del Direttore dell'Unità Operativa e la disamina delle difese da questi formulate in relazione ai singoli addebiti.

Tuttavia, sebbene le argomentazioni difensive fossero ampiamente sviluppate e supportate da documentazione, esse non apparivano, di per sé, idonee a escludere la sussistenza di un intento discriminatorio e, di conseguenza, connotate da intento ritorsivo. In particolare, risultava carente la dimostrazione dell'esistenza di ragioni autonome, estranee alla segnalazione, idonee a giustificare le scelte organizzative adottate; rilievo non secondario assumeva, inoltre, la circostanza che il soggetto segnalato fosse a conoscenza dell'identità del segnalante, elemento idoneo a rafforzare il sospetto di una correlazione tra la segnalazione e le misure pregiudizievoli successivamente poste in essere.

L'Autorità Nazionale Anticorruzione, avviato il procedimento sanzionatorio e accertata la natura ritorsiva delle misure adottate, ha proceduto a individuare la disciplina applicabile secondo il criterio del tempus regit actum, facendo riferimento all'art. 54-bis del d.lgs. n. 165/2001. In tal senso, ha trovato applicazione la normativa vigente al momento della segnalazione, in conformità a quanto espressamente previsto dal d.lgs. n. 24/2023, il quale stabilisce che per le segnalazioni effettuate anteriormente alla sua entrata in vigore - nonché per quelle presentate entro il 14 luglio 2023 - continuano a trovare applicazione le disposizioni previgenti.

Nel delineare il perimetro applicativo delle tutele riconoscibili, l'Autorità ha altresì verificato la sussistenza, in capo al segnalante, della qualifica di whistleblower, presupposto imprescindibile per l'operatività delle garanzie previste dall'ordinamento. Tale valutazione è stata condotta alla luce del contesto in cui i fatti erano stati appresi e della natura degli interessi coinvolti. Nel caso di specie, le irregolarità denunciate risultavano conosciute dal segnalante nell'esercizio delle proprie funzioni e apparivano idonee a ledere valori di rilievo pubblicistico, quali l'integrità dell'azione amministrativa e il buon andamento della stessa. Proprio la convergenza tra la dimensione lavorativa e l'interesse pubblico tutelato ha consentito di riconoscere al segnalante la piena qualifica di whistleblower, con conseguente applicazione delle misure di protezione avverso eventuali ritorsioni.

All'esito dell'istruttoria, l'Autorità ha proceduto ad una valutazione complessiva tanto del contenuto della segnalazione di misure ritorsive quanto delle deduzioni difensive articolate dal soggetto segnalato. Tale scrutinio ha condotto a ritenere sussistente un nesso di consequenzialità tra la segnalazione e le determinazioni organizzative successivamente adottate, non emergendo elementi idonei a dimostrare l'esistenza di ragioni autonome e indipendenti tali da giustificarle. Le misure in questione sono state, pertanto, qualificate come illegittime e connotate da un effetto sostanzialmente demansionante.

In ragione di tali conclusioni ovvero in esercizio del potere sanzionatorio attribuito, l'Autorità ha disposto l'irrogazione di una sanzione amministrativa pecuniaria nei confronti dell'autore delle condotte ritenute ritorsive, determinandola nella misura di euro 16.000.



La delibera in esame, anche alla luce del carattere in parte innovativo rappresentato dall'irrogazione di una sanzione pecuniaria non meramente prossima al minimo edittale, sollecita alcune riflessioni critiche circa l'effettiva adeguatezza delle linee guida e del sistema sanzionatorio delineato dall'Autorità Nazionale Anticorruzione.

Un primo profilo problematico attiene alla tempistica del procedimento. I fatti oggetto di segnalazione risalgono al 2022 e hanno prodotto effetti pregiudizievoli protrattisi nel corso delle annualità 2023 e 2024, sino alla formale comunicazione delle misure ritorsive nel febbraio 2024. Nonostante ciò, l'attivazione concreta dell'iter sanzionatorio si colloca in un momento significativamente successivo: la richiesta di integrazioni interviene solo nell'ottobre 2024, mentre l'avvio del procedimento si registra nel mese di febbraio dell'anno 2025, con decisione finale adottata nel settembre dello stesso anno. Tale dilatazione temporale appare difficilmente conciliabile con l'esigenza di assicurare una tutela effettiva e tempestiva al segnalante, il quale, nelle more, ha continuato a subire gli effetti (pregiudizievoli) delle misure discriminatorie.

Ulteriore elemento di riflessione riguarda l'entità della sanzione irrogata, pari ad euro 16.000. Sebbene essa si discosti dalle prassi precedenti, generalmente orientate verso il minimo edittale, permangono dubbi circa la sua effettiva capacità deterrente. La mancanza di diffusione e di pubblicità del provvedimento, unitamente all'anonimizzazione dei soggetti coinvolti, rischia infatti di attenuarne l'impatto sia sul piano generale sia all'interno dell'ente di riferimento, impedendo che la sanzione assuma una funzione realmente dissuasiva. A ciò si aggiunge una certa opacità nei criteri di valutazione della proporzionalità e della gravità, soprattutto se si considera il raffronto con precedenti analoghi, nei quali condotte non meno incisive hanno comportato sanzioni di minore entità.

Non meno rilevante è il rapporto tra procedimento sanzionatorio e procedimento penale. Nel caso di specie, la trasmissione degli atti all'autorità giudiziaria non ha determinato la sospensione del procedimento dinanzi all'ANAC, diversamente da quanto avviene in presenza di un giudizio instaurato dinanzi al giudice del lavoro. Tale asimmetria solleva interrogativi in ordine alla coerenza del sistema e al rischio di valutazioni non pienamente coordinate tra le diverse sedi.

Analoga criticità emerge con riferimento all'eventuale instaurazione di un giudizio civile. È verosimile ritenere che il segnalante sia indotto ad attendere l'esito del procedimento amministrativo prima di adire il giudice del lavoro, anche per evitare la sospensione del procedimento ANAC e il conseguente allungamento dei tempi. Tuttavia, ciò finisce per incidere negativamente sulla tempestività della tutela giurisdizionale, già compromessa dalla fisiologica durata del processo civile, salvo il ricorso a strumenti d'urgenza.

A tali profili si affianca una considerazione di carattere sistemico: l'irrogazione della sola sanzione pecuniaria, pur rappresentando un riconoscimento formale della lesione subita, non appare sufficiente a riequilibrare concretamente la posizione del segnalante. Quest'ultimo, infatti, continua a operare all'interno della medesima struttura organizzativa, alle dipendenze del soggetto sanzionato, che permane in posizione apicale. Ne deriva una situazione di evidente criticità sul piano relazionale e funzionale, che rischia di vanificare, almeno in parte, l'efficacia delle tutele approntate.

In tale prospettiva, si può ritenere che un più incisivo effetto dissuasivo nei confronti del soggetto segnalato possa derivare, in concreto, solo dall'eventuale accertamento di responsabilità in sede penale. Parallelamente, appare auspicabile un'evoluzione del sistema sanzionatorio in senso maggiormente articolato, che affianchi alle sanzioni pecuniarie anche misure di carattere organizzativo, quali il trasferimento o la riallocazione funzionale dei soggetti coinvolti, così da garantire una tutela più effettiva e sostanziale del segnalante e un migliore equilibrio all'interno dell'ambiente lavorativo.



Delibera n. 237

del 21 maggio 2025

storia

L'Autorità Nazionale Anticorruzione, giusta delibera n. 237 del 21 maggio 2025, ha disposto l'archiviazione del procedimento sanzionatorio avviato per presunte misure ritorsive adottate nei confronti della persona segnalante quale seguito per la proposizione di due denunce presso la procura della repubblica territorialmente competente.

analisi

Nel mese di febbraio dell'anno 2023 il segnalante comunicava tramite canale esterno di segnalazione all'Autorità Nazionale Anticorruzione di essere divenuto destinatario di talune misure asseritamente ritorsive, sostanziatisi in due procedimenti disciplinari aventi ad oggetto fatti appresi nell'esercizio delle proprie funzioni all'interno dell'amministrazione di appartenenza, riconducibili alla proposizione di una denuncia presso la Procura della Repubblica territorialmente competente. A ciò si aggiungevano ulteriori iniziative ritenute, dallo stesso segnalante, discriminatorie, quali la revoca delle credenziali di accesso alle banche dati istituzionali, l'esclusione dallo svolgimento di specifiche attività lavorative nonché il trasferimento presso altra struttura.

L'origine della vicenda in esame si colloca nel mese di maggio dell'anno 2019 allorché il segnalante denunciava di essere stato destinatario di un tentativo di corruzione, volto alla realizzazione di operazioni fittizie concernenti l'esportazione di prodotti alcolici soggetti ad accisa. In tale circostanza, egli affermava di aver acquisito elementi idonei a prospettare il possibile coinvolgimento di ulteriori funzionari. Determinato a riferire i fatti di presunta natura illecita, presentava un esposto alla Procura della Repubblica territorialmente competente, rappresentando l'episodio che lo aveva coinvolto in prima persona e le circostanze ulteriori di cui era venuto a conoscenza. Il pubblico ministero titolare del fascicolo disponeva, quindi, che il segnalante e il suo diretto superiore procedessero allo svolgimento di verifiche interne sui fatti denunciati. Successivamente, un nuovo direttore generale, informato dell'indagine in corso, convocava entrambi per acquisire chiarimenti, ricevendo, tuttavia, soltanto informazioni di carattere sommario.

La persona segnalante, in seguito, veniva incaricato da parte dell'autorità giudiziaria di svolgere accertamenti in materia di importazioni di dispositivi sanitari di protezione individuale; nell'ambito di tale attività, egli raccoglieva elementi informativi suscettibili di rilievo penale e, nel mese di aprile 2020, partecipava alle operazioni di sequestro di una parte dello stock di mascherine, risultate non conformi all'uso. In concomitanza con tali sviluppi, il dirigente pro tempore veniva rimosso dall'incarico e sostituito.



Secondo la ricostruzione del segnalante, è proprio a partire da tali eventi che si sarebbe manifestata una progressiva sequenza di iniziative a carattere ritorsivo nei suoi confronti. In primo luogo, lo stesso veniva privato degli accessi informatici alle banche dati istituzionali mediante la revoca integrale delle credenziali di accesso, con conseguente impossibilità di svolgere attività operative. Successivamente, veniva sottoposto a un audit interno, nel corso del quale gli venivano richiesti chiarimenti circa le numerose interrogazioni effettuate sui sistemi informatici e, nella medesima giornata, veniva comunicata l'iscrizione nel registro degli indagati per il reato di accesso abusivo a sistemi informatici, procedimento poi conclusosi con archiviazione, cui faceva seguito l'avvio di un correlato procedimento disciplinare. Veniva avviato, altresì, un ulteriore procedimento disciplinare in relazione ad alcuni commenti pubblicati sul suo profilo Facebook e ripresi da un articolo di stampa, riguardanti un'impresa coinvolta in dichiarazioni di esportazione di rottami ferrosi. La persona segnalante, infine, veniva trasferito ad altra unità operativa, in assenza di adeguata motivazione, con conseguente demansionamento, essendo stato assegnato a un ufficio privo di competenze coerenti con il proprio profilo professionale.

La concatenazione di tali misure, ritenuta espressiva di un intento ritorsivo da parte della persona segnalante, determinava l'intervento dell'Autorità Nazionale Anticorruzione, la quale avviava le attività istruttorie funzionali all'accertamento dei presupposti per l'eventuale esercizio del potere sanzionatorio di propria competenza.

Nel mese di aprile dell'anno 2023, dunque, a seguito dell'avvio del procedimento sanzionatorio, l'Autorità Nazionale Anticorruzione procedeva alla formale contestazione degli addebiti, articolata in forma cumulativa e rivolta a tutti i soggetti individuati, in via preliminare, quali possibili responsabili delle condotte in astratto ritenute ritorsive. A tali contestazioni facevano seguito controdeduzioni difensive, corredate da documentazione puntuale, la cui disamina consentiva all'Autorità di vagliare le contestazioni prospettate. Un'adeguata valutazione degli atti e dei riscontri acquisiti conduceva, infatti, ad escludere la sussistenza di qualsivoglia intento ritorsivo sotteso alle misure organizzative adottate nei confronti della persona segnalante, facendo emergere, di contro, una prospettazione fattuale connotata da elementi oggettivi e giustificativi idonei a ricondurre le determinazioni assunte nell'alveo di scelte amministrative discrezionali.

Per ciascuno dei profili oggetto di contestazione, infatti, l'istruttoria permetteva di escludere l'esistenza di un nesso di causalità tra le segnalazioni di illeciti ed i provvedimenti successivamente adottati, nonché di rilevare l'assenza ab origine di elementi sintomatici di un intento ritorsivo. Le misure ritenute ritorsive e/o discriminatorie da parte della persona segnalante si sono rivelate, nel corso dell'attività istruttoria, sorrette da autonome ragioni organizzative o da circostanze fattuali adeguatamente comprovate che esulano le segnalazioni di illeciti effettuate.

In particolare, con riguardo all'estromissione dagli accessi informatici e all'ipotesi di demansionamento, veniva esclusa qualsivoglia finalità ritorsiva, anche alla luce della sopravvenuta sentenza di assoluzione con formula piena in sede penale, ritenuta idonea a fugare ogni residuo dubbio circa la configurabilità di condotte discriminatorie o punitive. Analogamente, in relazione alle asserite pressioni connesse all'attività di audit e alla contestuale iscrizione nel registro degli indagati per accesso abusivo a sistemi informatici, le risultanze istruttorie e gli esiti del giudizio penale deponevano univocamente nel senso dell'assenza di qualsivoglia intento ritorsivo.



L'analisi della sequenza temporale degli eventi consentiva, altresì, di escludere che il successivo trasferimento del dipendente potesse costituire una conseguenza della revoca delle credenziali di accesso. Quanto all'audit, invece, esso appariva giustificato dalla necessità di verificare gli accessi ai sistemi informatici ritenuti anomali e non riconducibili alle ordinarie mansioni d'ufficio, circostanza che, anche alla luce delle valutazioni espresse innanzi all'autorità giudiziaria penale, integrava situazioni tali da imporre gli obblighi di segnalazione previsti dall'ordinamento. Parimenti, con riferimento al procedimento disciplinare instaurato in relazione a commenti pubblicati sul profilo Facebook, non emergevano elementi idonei a suffragare la natura ritorsiva dell'iniziativa. Ciò in quanto le determinazioni dell'amministrazione si inscrivevano, piuttosto, nell'esercizio delle prerogative volte alla tutela dell'immagine e del prestigio istituzionale, ferma restando la necessità che l'eventuale irrogazione di sanzioni disciplinari sia assistita da un adeguato e puntuale supporto motivazionale. Da ultimo, il trasferimento del segnalante presso altra unità operativa, l'istruttoria consentiva di escludere la sussistenza di finalità discriminatorie o ritorsive, risultando tale misura riconducibile a scelte di natura organizzativa e gestionale e, quindi, del tutto autonome e prive di correlazione con le pregresse segnalazioni di illeciti.

La valutazione complessiva, sistematica e approfondita del compendio probatorio acquisito in atti da parte dell'Autorità, faceva pervenire la stessa alla conclusione circa l'insussistenza dei presupposti per l'esercizio del potere sanzionatorio. Gli elementi a discarico raccolti apparivano, di per sé, esaustivi e coerenti nel comprovare le ragioni difensive addotte, imponendo la conseguente archiviazione delle contestazioni formulate in sede di avvio del procedimento sanzionatorio. È in tale prospettiva che assumeva rilievo dirimente anche la sopravvenuta pronuncia assolutoria con formula piena, la quale contribuiva in maniera determinante a consolidare il convincimento dell'Autorità circa l'insussistenza di profili di responsabilità, legittimando, in via definitiva, la chiusura del procedimento mediante archiviazione.

Orbene, la delibera in commenta evidenzia in modo significativo il ruolo centrale assunto dal procedimento penale quale parametro di riferimento per la valutazione dei medesimi fatti in sede amministrativa. In particolare, la sospensione del procedimento sanzionatorio in attesa della definizione del giudizio penale appare espressione di un principio di coerenza dell'azione amministrativa, volto ad evitare possibili contraddizioni nello svolgimento di attività di accertamento che vengono condotte da parte di due (distinte) autorità sui medesimi fatti. L'esito assolutorio con formula piena, infatti, ha assunto valenza dirimente, incidendo in maniera determinante sull'esclusione dell'intento ritorsivo e, più in generale, sull'insussistenza dei presupposti sanzionatori. Tale impostazione conferma come il coordinamento tra l'attività giurisdizionale penale e la potestà amministrativa costituisca un presidio essenziale di garanzia, sia per l'amministrazione sia per il soggetto coinvolto, assicurando una valutazione unitaria e non frammentata dei fatti, non pervenendo, in tal senso, a soluzioni tra loro contrastanti.



Sentenza n. 1680 del 6 giugno 2025

storia

La Sezione Lavoro del Tribunale di Milano, giusta sentenza n. 1680 del 6 giugno 2025, accerta e dichiara la nullità del licenziamento intimato nei confronti di un segnalante di illeciti e, per l'effetto, ordina al datore di lavoro la reintegrazione nel posto di lavoro, unitamente al pagamento di un'indennità risarcitoria commisurata all'ultima retribuzione per il calcolo del TFR.

analisi

La vicenda de quo trae origine dall'impugnazione di un licenziamento per giusta causa da parte di un lavoratore che, in seguito alla partecipazione ad una "global survey aziendale" interna all'azienda, predisposta dal dipartimento delle risorse umane, manifestava il proprio malcontento nei confronti dell'ambiente lavorativo. Il lavoratore, in particolare, in detta occasione esprimeva una valutazione negativa del rapporto intercorrente con la propria responsabile, lamentando la mancanza di autonomia operativa ed un clima caratterizzato da scarsa fiducia. Sebbene il questionario fosse presentato come anonimo, la richiesta di alcune informazioni, quali la sede lavorativa ed il reparto di appartenenza, rendeva possibile risalire all'identità del partecipante alla survey aziendale. Le medesime criticità espresse nella survey erano state segnalate, altresì, attraverso il canale interno di whistleblowing predisposto dall'azienda, così previsto dalla normativa di riferimento.

Il lavoratore, dunque, dopo tali iniziative, veniva raggiunto da una contestazione disciplinare contenente diversi addebiti, nei quali veniva rimproverato, tra l'altro, di aver gestito la propria attività privilegiando aspetti amministrativi rispetto a quelli commerciali, di non aver adeguatamente formato i clienti, di aver limitato i contatti con potenziali clienti al solo canale telefonico, di aver formulato proposte commerciali inappropriate e di non aver coordinato correttamente la rete di agenti. Venivano attribuiti, inoltre, comportamenti di insubordinazione nei confronti dei superiori gerarchici e, in considerazione di ciò, l'azienda disponeva nei confronti del lavoratore (ovvero del segnalante) la misura del licenziamento per giusta causa.

La natura illegittima e ritorsiva del licenziamento intimato al lavoratore induceva quest'ultimo a rivolgersi al giudice del lavoro, asserendo che la misura del licenziamento non fosse realmente fondata sulle contestazioni disciplinari, bensì, rappresentasse piuttosto una reazione alla sua condotta critica, correlata alla valutazione negativa del rapporto intercorrente con il proprio superiore. Il medesimo rappresentava, inoltre, di essersi avvalso del canale interno di whistleblowing e che, a suo avviso, la misura del licenziamento intimato raffigurava un provvedimento espulsivo volto a celare intenti di natura ritorsiva.



L'attività istruttoria svolta dal giudice del lavoro nel corso del giudizio di prime cure ha consentito di chiarire la reale natura del licenziamento, facendo emergere il suo carattere ritorsivo. Tale conclusione è stata raggiunta attraverso un'adeguata analisi delle circostanze concrete del caso di specie, lette ed interpretate alla luce dei consolidati orientamenti giurisprudenziali in tema di ripartizione dell'onere della prova nel licenziamento per giusta causa.

Nel caso di licenziamento per giusta causa, infatti, grava sul lavoratore l'onere di provare l'eventuale natura ritorsiva del provvedimento; egli, dovrà, dunque, provare l'esistenza di un motivo illecito e che tale motivo sia stato determinante ed esclusivo ai fini del recesso. Nel caso de quo, tuttavia, si assiste ad un ribaltamento del principio generale dell'onere della prova prescritta in materia di diritto del lavoro poiché il lavoratore, essendosi avvalso del canale interno di segnalazione di illeciti, può essere qualificato come whistleblower. L'aver utilizzato un canale di segnalazione previsto dalla legge attiva, infatti, una tutela rafforzata che comporta un'inversione dell'onere della prova: non spetta al lavoratore dimostrare la ritorsione, bensì, è il datore di lavoro a dover provare che il licenziamento si fonda su motivi estranei e non correlati alla segnalazione di illeciti.

Un elemento particolarmente significativo nel caso concreto è rappresentato dalla stretta vicinanza temporale tra la segnalazione e la contestazione disciplinare. Questa sequenza temporale è stata interpretata come un indizio della reale finalità del licenziamento.

È alla luce di tali circostanze che il giudice ha formulato il proprio giudizio di convincimento, ritenendo che il provvedimento fosse effettivamente motivato da intenti ritorsivi e, per l'effetto, ha dichiarato nullo il licenziamento, con conseguente reintegrazione del lavoratore nel posto di lavoro.

La disamina della pronuncia in esame si concentra esclusivamente sui profili attinenti alla disciplina del whistleblowing, tralasciando volutamente le questioni di natura giuslavoristica sottese alla vicenda che, pur rilevanti, non vengono esaminate per esigenze di sintesi e di attinenza nella presente sezione.

Detta pronuncia si connota per innovatività poiché, per la prima volta, si assiste alla valorizzazione in modo incisivo di uno degli aspetti più qualificanti della disciplina sul whistleblowing, ossia l'inversione dell'onere della prova. L'organo giudicante, infatti, non si è limitato a verificare la fondatezza formale delle contestazioni disciplinari ma ha ricondotto la vicenda nell'alveo delle tutele rafforzate previste per il segnalante. In tale prospettiva, risulta decisivo il passaggio rappresentato proprio dallo spostamento del carico probatorio: l'accertamento della segnalazione interna effettuata da parte del lavoratore secondo i canali previsti impone che l'onere di provare l'estraneità del recesso rispetto alla segnalazione sul datore di lavoro. Si tratta di un meccanismo che incide profondamente sull'equilibrio processuale, rafforzando in modo concreto la posizione del whistleblower.

La decisione de quo, dunque, appare particolarmente significativo posto che ribadisce come, ai fini dell'applicazione di tale regime di tutele, non assuma rilievo il contenuto della segnalazione, ma il solo fatto che essa sia stata effettuata secondo le modalità previste dalla normativa. Nel caso di specie, il datore di lavoro non è riuscito a fornire una prova adeguata circa l'autonomia delle ragioni poste a fondamento del licenziamento, anche alla luce della stretta contiguità temporale tra la segnalazione e l'avvio del procedimento disciplinare. Tale elemento è stato correttamente valorizzato dal giudice quale indice sintomatico della finalità ritorsiva.

In definitiva, possiamo affermare che la pronuncia traccia il perimetro applicativo della disciplina sul whistleblowing con particolare riferimento al principio dell'onere della prova, mostrando come la sua non rappresenti un mero principio inapplicato ma uno strumento effettivo di tutela, capace di incidere in modo determinante sull'esito della controversia innestata innanzi l'autorità giudiziaria.



Sentenza n. 951 del 6 novembre 2025

storia

La Sezione Lavoro del Tribunale di Bergamo, con sentenza n. 951 del 6 novembre 2025, ha dichiarato la nullità delle misure organizzative adottate nei confronti della persona segnalante e ha condannato il legale rappresentante pro tempore al pagamento di una somma di denaro nella misura pari ad euro 25.000 a titolo di risarcimento per i danni patiti.

analisi

La vicenda trae origine dalla proposizione di un ricorso ex art. 414 c.p.c., attraverso il quale la parte ricorrente ha inteso rappresentare una sequenza di fatti inerenti al rapporto di lavoro, ritenuti lesivi e vessatori nei suoi confronti. La ricorrente, in particolare, ha dedotto di aver superato un concorso pubblico e di essere stata assunta presso il Consorzio di Polizia Locale, ove ha svolto le proprie mansioni con la qualifica di agente. Nel corso del rapporto di lavoro veniva eletta, altresì, quale componente della RSU e, nell'ambito di tale funzione, segnalava all'ANAC presunte irregolarità aventi ad oggetto l'erogazione di buoni pasto, delle indennità di turno e dei permessi studio a favore di soggetti non legittimati. A tali iniziative si affiancava la proposizione, congiuntamente ad un collega, di una denuncia alla Guardia di Finanza per ulteriori anomalie riscontrate. La lavoratrice riferiva, inoltre, di aver attivato una procedura di whistleblowing, lamentando, tuttavia, la successiva indebita rivelazione della propria identità.

Secondo quanto esposto, nel mese di luglio dell'anno 2019, nel corso di una riunione, il Presidente dell'ente di riferimento avrebbe rivolto espressioni dal contenuto minaccioso, prospettando azioni nei confronti degli autori delle segnalazioni. Successivamente, con l'insediamento di un nuovo Comandante, la ricorrente sarebbe stata trasferita ad altro ufficio e assegnata a servizi appiedati, svolti in condizioni climatiche avverse e con dispositivi di protezione individuale ritenuti inadeguati.

A seguito di visita del medico competente, la dipendente veniva temporaneamente esonerata dall'addestramento al poligono per via di una protesi all'orecchio sinistro; nondimeno, il Comandante disponeva il ritiro dell'arma di servizio e la revoca della qualifica di agente di pubblica sicurezza, provvedimento che veniva poi annullato dal TAR. La ricorrente lamentava, pertanto, di essere stata destinataria di un progressivo demansionamento, essendo stata assegnata all'ufficio notifiche e agli accertamenti anagrafici, con attribuzione di mansioni ritenute meramente esecutive e inferiori rispetto al proprio inquadramento contrattuale, nonché privata degli strumenti necessari allo svolgimento dell'attività, come le credenziali di accesso ai sistemi informatici.



Nel medesimo contesto, la lavoratrice denunciava di essere stata oggetto di condotte denigratorie da parte del Comandante, sia in occasioni ufficiali sia in ambiti informali, e di essere stata progressivamente isolata sotto il profilo professionale e relazionale. A ciò si aggiungeva la redazione, da parte dello stesso, di relazioni dal contenuto ritenuto dalla stessa diffamatorio, nonché l'attribuzione di valutazioni negative in sede di performance. La ricorrente veniva inoltre impiegata in servizi di pronto intervento pur senza essere dotata dell'arma ed incaricata di attività di notifica e accertamento senza il supporto di colleghi e priva di strumenti di autodifesa. Nel corso di uno di tali servizi, la stessa riferiva di essere stata vittima di un'aggressione violenta da parte di un soggetto sottoposto a controllo, riportando rilevanti conseguenze fisiche e psichiche, tra cui l'avulsione parziale di tre denti, ipoacusia e l'insorgenza di disturbi ansioso-fobici e attacchi di panico.

Alla luce di tali circostanze, la ricorrente deduceva la sussistenza di una pluralità di condotte riconducibili al fenomeno del mobbing, allegando l'esistenza di un ambiente lavorativo stressogeno e nocivo e il conseguente patimento di un danno biologico, quantificato nella misura del 30%, oltre a danni di natura morale, esistenziale e professionale.

Si costituiva in giudizio, pertanto, la parte resistente che procedeva a contestare integralmente le allegazioni avversarie, negando la configurabilità di condotte mobbizzanti. In particolare, la difesa della parte resistente evidenziava che la ricorrente non sarebbe mai stata adibita a servizio appiedato, essendole stato assegnato un veicolo di servizio (modello Fiat Panda), che i procedimenti disciplinari avviati nei suoi confronti risultavano giustificati da specifiche incongruenze emerse e che non poteva ravvisarsi alcun demansionamento, atteso che le attività di notificazione e accertamento anagrafico rientravano tra le mansioni proprie degli agenti di polizia locale. Veniva sottolineato, da ultimo, come l'episodio aggressivo si fosse verificato in un momento successivo alle dimissioni del Comandante, quando questi non rivestiva più tale incarico.

Orbene, l'istruttoria espletata nel corso del giudizio ha consentito al giudice di acquisire un quadro fattuale ampio e coerente, tale da orientare il proprio convincimento verso la declaratoria di nullità delle misure organizzative adottate nei confronti della ricorrente, in quanto ritenute causalmente connesse alla sua attività di segnalazione, svolta nella qualità di whistleblower. Dalla documentazione prodotta e dagli accertamenti compiuti è emerso che la lavoratrice aveva formulato segnalazioni interne all'ente, aventi ad oggetto presunte irregolarità nella distribuzione di benefici economici, quali buoni pasto, indennità di turno e permessi studio, concessi, secondo la prospettazione della parte ricorrente, a soggetti privi dei requisiti normativamente previsti. A tali iniziative si affiancava una denuncia presentata alla Guardia di Finanza, concernente ulteriori anomalie relative all'impiego di fondi regionali e cofinanziamenti, nonché alla corresponsione di premi di produzione. Il giudice ha ritenuto che tali condotte integrassero a pieno titolo segnalazioni riconducibili al fenomeno del whistleblowing e, come tali, meritevoli della tutela apprestata dalla normativa vigente al tempo dei fatti.

Nel delineare il proprio percorso argomentativo, l'organo giudicante ha preso in esame sia l'ambito soggettivo e oggettivo di applicazione della disciplina di riferimento, sia il peculiare criterio di ripartizione dell'onere della prova che la caratterizza. In particolare, è stato ribadito il principio secondo cui incombe sull'amministrazione dimostrare che le misure organizzative adottate nei confronti del segnalante siano sorrette da ragioni autonome e non riconducibili alle segnalazioni effettuate.



Nel caso di specie, la ricorrente ha dedotto di essere stata destinataria, in stretta successione temporale rispetto agli esposti, di una serie di provvedimenti ritenuti ritorsivi, tra cui l'avvio di procedimenti disciplinari asseritamente infondati, la revoca dell'arma di servizio, l'assegnazione a diverse mansioni presso l'ufficio notifiche e una valutazione professionale negativa. A fronte di tali allegazioni, il giudice ha rilevato come la parte resistente non fosse riuscita a fornire una prova adeguata della legittimità e dell'autonoma giustificazione di tali misure.

La prossimità temporale tra le segnalazioni e i provvedimenti adottati ha costituito un elemento indiziario significativo che l'amministrazione non è stata in grado di neutralizzare mediante una dimostrazione puntuale della loro estraneità rispetto all'attività di denuncia. I procedimenti disciplinari, successivamente archiviati, sono stati ritenuti privi di un solido fondamento sin dalla loro origine; analogamente, la valutazione negativa della performance non è risultata supportata da elementi concreti, soprattutto alla luce delle precedenti valutazioni favorevoli conseguite dalla parte ricorrente.

Quanto all'assegnazione all'ufficio notifiche, è stato accertato che la lavoratrice era stata destinata a mansioni di contenuto inferiore rispetto al proprio inquadramento, incontrando ostacoli operativi nello svolgimento delle stesse, quali la mancata attribuzione delle credenziali di accesso ai sistemi informatici. Diversamente, il provvedimento di ritiro dell'arma è stato ritenuto giustificato da esigenze di tutela della salute, in conformità alle prescrizioni del medico competente, che aveva sconsigliato l'uso di armi da fuoco in considerazione delle condizioni uditive della dipendente; tale misura è stata, pertanto, esclusa dal novero degli atti ritorsivi.

Alla luce di tali considerazioni, il giudice ha ritenuto che le misure organizzative contestate fossero illegittime e ne ha conseguentemente dichiarato la nullità.

Con riferimento alla dedotta configurabilità di condotte di mobbing, invece, il ricorso è stato accolto solo in parte. Secondo l'elaborazione giurisprudenziale consolidata, il mobbing si sostanzia in una pluralità di comportamenti sistematici e reiterati, caratterizzati da finalità persecutorie e idonei a determinare un progressivo isolamento ed una compromissione dell'equilibrio psico-fisico del lavoratore. Elemento qualificante della fattispecie è, dunque, la presenza di un disegno unitario volto all'emarginazione del dipendente.

Nel caso de quo, pur essendo emerse condotte oggettivamente lesive, quali il demansionamento, l'isolamento e atteggiamenti denigratori posti in essere sia da colleghi sia dal superiore gerarchico, il giudice non ha ritenuto sufficientemente provata l'esistenza di un intento persecutorio unitario tale da integrare pienamente la fattispecie di mobbing. Nondimeno, tali comportamenti sono stati ritenuti idonei a determinare un ambiente lavorativo nocivo e stressogeno, che il datore di lavoro non ha adeguatamente prevenuto né contrastato, configurando così una responsabilità ai sensi dell'art. 2087 c.c., quantomeno a titolo colposo. Le risultanze testimoniali acquisite hanno corroborato tale ricostruzione.

Per quanto concerne l'episodio di aggressione subito dalla ricorrente durante l'espletamento di un accertamento anagrafico, esso è stato qualificato come evento fortuito, imputabile alla condotta di terzi, estranei all'organizzazione e non riconducibile al rischio tipico della prestazione lavorativa. Il giudice ha evidenziato come tale attività sia ordinariamente svolta anche da un singolo operatore e possa essere affidata persino a personale non dotato della qualifica di pubblica sicurezza, trattandosi di un'attività a basso rischio, come attestato dal documento di valutazione dei rischi. Solo in relazione a servizi di pattugliamento straordinari è prevista la presenza di più operatori e il collegamento costante con la centrale operativa.



In ordine alla quantificazione del danno richiesto dalla parte ricorrente, il giudice ha richiamato i più recenti orientamenti giurisprudenziali in materia di danno non patrimoniale, volti a evitare duplicazioni risarcitorie e a circoscrivere la tutela ai soli pregiudizi effettivi e di apprezzabile gravità. In tale ambito, si distingue tra danno dinamico-relazionale, incidente sulla vita di relazione e coincidente con il danno biologico, e danno morale, inteso quale sofferenza interiore soggettiva. Nel caso concreto, tuttavia, non è stata raggiunta la prova di un danno biologico permanente causalmente riconducibile alle condotte datoriali. Il consulente tecnico d'ufficio ha escluso che il disagio lamentato dalla ricorrente si fosse tradotto in una patologia clinicamente accertabile, negando così la sussistenza di un danno alla salute. Tali conclusioni sono state condivise dal giudice, con conseguente esclusione tanto del danno biologico quanto di quello esistenziale, ritenuto non autonomo rispetto alla componente dinamico-relazionale. Parimenti, è stata esclusa la risarcibilità di una componente punitiva del danno, non prevista dall'ordinamento in assenza di una specifica disposizione normativa.

Diversamente, è stato riconosciuto il danno morale, individuato nella sofferenza interiore patita dalla ricorrente quale conseguenza delle condotte protrattesi nel tempo. Tale pregiudizio è stato ritenuto dimostrabile anche in via presuntiva, sulla base degli elementi emersi nel corso del giudizio, dai quali è risultato un contesto lavorativo caratterizzato da ostilità, isolamento e mortificazione personale.

La liquidazione del danno è stata infine effettuata in via equitativa ai sensi dell'art. 1226 c.c., tenendo conto sia del demansionamento subito, sia dell'intensità delle sofferenze morali conseguenti alle condotte accertate.

La decisione in esame assume importanza per la rigorosa applicazione dei principi elaborati dalla giurisprudenza in tema di danno non patrimoniale, ponendosi nel solco di un orientamento volto a circoscrivere il risarcimento entro confini ben definiti e coerenti. Il giudice, infatti, esclude il riconoscimento del danno biologico in difetto di un accertamento medico-legale idoneo a comprovare una concreta lesione dell'integrità psico-fisica, ribadendo che il mero patimento soggettivo o il disagio, seppur apprezzabili, non assurgono di per sé a fondamento di tale voce risarcitoria. Parimenti, viene negata autonomia al danno esistenziale, ricondotto nell'alveo del danno dinamico-relazionale e, pertanto, non suscettibile di autonoma liquidazione, in linea con l'esigenza di evitare indebite duplicazioni risarcitorie. Di contro, il giudice attribuisce rilievo al danno morale, inteso quale sofferenza interiore patita dal soggetto leso, riconoscendone la risarcibilità anche sulla base di presunzioni, desunte dal complessivo contesto fattuale.

In tale prospettiva, assume particolare rilevanza la comprovata ostilità dell'ambiente lavorativo, connotato da dinamiche ritenute mortificanti, idonee ad ingenerare un significativo turbamento nella sfera interiore della lavoratrice. La liquidazione del danno in via equitativa, ai sensi dell'art. 1226 c.c., si rivela dunque coerente con la natura del pregiudizio accertato e con l'impossibilità di una sua puntuale quantificazione.

La pronuncia in esame, infine, ribadisce con chiarezza l'estraneità dell'ordinamento interno a logiche di natura punitiva in ambito risarcitorio, confermando che il ristoro del danno deve mantenere una funzione eminentemente compensativa, ancorata alla prova del pregiudizio effettivamente sofferto. Ne deriva un impianto argomentativo improntato a equilibrio e sistematicità, volto a garantire una tutela effettiva senza sconfinare in indebite espansioni della responsabilità civile.



Ordinanza TAR Piemonte del 15 gennaio 2026

storia

La sezione Terza del TAR Piemonte, con ordinanza del 15 gennaio 2026, accoglie l'istanza formulata dal ricorrente finalizzata all'annullamento, previa sospensione dell'efficacia, della sanzione disciplinare dal servizio per la durata di mesi 6, comminata ai sensi dell'art. 5 del D. Lgs. 449 del 1992, per aver denunciato pubblicamente criticità organizzative ed operative apprese in costanza del rapporto di lavoro.

analisi

Dall'ordinanza cautelare del TAR Piemonte emerge, in sintesi, una ricostruzione dei fatti che ruotano intorno alla condotta del segnalante, agente di polizia penitenziaria, che, attraverso la partecipazione ad un'intervista televisiva, ha portato all'attenzione dell'opinione pubblica le criticità presenti nell'istituto penitenziario presso cui prestava servizio.

Il TAR, ritenuto sussistente il *fumus boni iuris* in riferimento al rapporto di proporzionalità tra la sanzione disciplinare irrogata e i fatti contestati, ha considerato che la persona segnalante aveva accettato di rilasciare l'intervista nella convinzione che la stessa sarebbe stata diffusa in modo da garantirne l'anonimato. Tuttavia, l'amministrazione è riuscita comunque a identificarlo, poiché l'emittente televisiva ha trasmesso il filmato integrale, privo di alterazioni della voce, nel quale il ricorrente, sia pure per pochi istanti, risultava riconoscibile mostrando il proprio volto.

Alla luce di tali elementi, il TAR ha ritenuto possibile applicazione della disciplina sul whistleblowing, per aver l'agente di polizia penitenziaria segnalato criticità avvalendosi del canale della divulgazione pubblica. Tale valutazione, unitamente ad un esame complessivo delle censure sollevate e al rischio di un pregiudizio grave e irreparabile per il ricorrente, ha condotto il giudice dell'autorità amministrativa a disporre la sospensione cautelare degli effetti della sanzione, ritenendo prevalenti nella fase cautelare, gli interessi del dipendente rispetto a quelli dell'amministrazione.

La decisione del TAR Piemonte assume particolare rilievo poiché si sofferma sul tema della divulgazione pubblica, quale canale di segnalazione whistleblowing. Il ricorso a forme di comunicazione esterna può trovare giustificazione proprio nei casi in cui i canali interni si rivelino inadeguati o inefficaci. In tali circostanze, la diffusione delle informazioni verso l'esterno non appare come un comportamento arbitrario, ma come uno strumento funzionale alla tutela di un interesse collettivo, che, nel caso di specie, si identifica nelle criticità organizzative dell'istituto penitenziario interessato. In questa prospettiva, la pronuncia contribuisce a rafforzare la legittimità della divulgazione quale extrema ratio, ridimensionando il rilievo disciplinare della condotta del dipendente, specie in presenza di buona fede e di un affidamento, seppur non pienamente realizzato, sull'anonimato.





Transparency International Italia

P.le Carlo Maciachini 11 - 20159 Milano - Italy

Tel. +39 02 40093560

info@transparency.it

www.transparency.it

www.transparency.it/whistleblowing

Seguici su

