

Il *whistleblowing* nell'impresa responsabile: quali spazi per il sindacato



Micaela Vitaletti

Associata di Diritto del lavoro
Università degli Studi della Tuscia

Abstract: Il contributo, muovendo da alcuni profili della disciplina del *whistleblowing*, si interroga sul ruolo del sindacato a fronte di una idea di impresa che vede, secondo le indicazioni europee, rafforzata la sua dimensione sociale.

Parole chiave: Whistleblowing - Responsabilità sociale - Sindacato.

Whistleblowing, Corporate responsibility and the role of Trade Unions

The essay deals with the changes brought about by whistleblowing regulations in the Italian legal system. It addresses the issue of the role played by trade unions in this transformation.

Keywords: Whistleblowing - Corporate responsibility - Trade unions

ISSN: 3103-4721

Copyright © 2026 Micaela Vitaletti

The text is licensed under the Creative Commons BY 4.0 International License <https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>

SOMMARIO 1. Il circuito della segnalazione per l'interesse pubblico: verso l'impresa-istituzione? – 2. Breve storia dell'istituto del *whistleblowing*. – 2.1. Diffidenza ed equivoci nei confronti dei canali di segnalazione interni. – 3. Le ibridazioni degli spazi sindacali. – 3.1. I codici disciplinari tra MOG e autonomia collettiva. – 3.2. L'accertamento delle violazioni. – 3.3. L'informativa al sindacato nel processo di formazione dei canali interni di segnalazione. – 4. Le funzioni "pubbliche" del sindacato. – 4.1. Bilateralità e servizio pubblico – 4.2. Interesse pubblico, salute e sindacato – 5. Quale spazio per il sindacato nell'impresa responsabile?

1. Il circuito della segnalazione per l'interesse pubblico: verso l'impresa-istituzione?

In un lavoro di qualche anno fa, ma ancora attuale per chi volesse valorizzare le risorse offerte dalle concezioni neo-istituzionalistiche alle analisi delle grandi trasformazioni dei fenomeni giuridico-economici, G. Teubner rileva come la *corporate governance* «[...] che oggi guarda solo al rapporto tra imprese e mercati del capitale, si deve spostare sul *corporate constitutionalism*. Con ciò non si vuole intendere una nuova etica manageriale, bensì una trasformazione della struttura interna dell'impresa [...] orientata alla sostenibilità [...]», nella quale gioca un ruolo anche il supporto di un sistema di denuncia interno alle imprese medesime (Teubner 2012, p. 96).

Le espressioni di questa tendenza restano ancora da valutarsi compiutamente, anche tenendo conto delle più recenti iniziative normative in corso a livello europeo.

Certo è che esse, viste in rapporto all'ordinamento italiano, sono ancora attuali e, specie nelle ultime loro manifestazioni, interpellano – ci sembra – la riflessione giuslavoristica in specie per quel che riguarda il ruolo che resta affidato al principale contraltare dell'imprenditore, cioè il sindacato.

A questo profilo sono dedicate le pagine che seguono, intese a collocare nella giusta dimensione critica e interrogativa il rapporto tra le trasformazioni dell'impresa e il soggetto cui spetta, già dal disegno costituzionale, la tutela degli interessi collettivi ingaggiati dal rapporto di lavoro: non deve stupire, di conseguenza, che questo saggio cominci, e finisca, con due domande.

Muoviamo dunque dalle novità.

A fine dicembre 2025, al termine delle consultazioni, avviate lo scorso anno sul testo adottato in via preliminare dall'Autorità Garante per la cor-

ruzione – ANAC, sono state pubblicate le nuove linee guida in materia di whistleblowing sui canali interni di segnalazione¹.

Quest'ultime non sostituiscono le precedenti, ma si aggiungono e integrano quelle approvate, ai sensi dell'art. 10 del d.lgs. 24 del 2023, nello stesso anno di entrata in vigore della nuova disciplina.

Le linee guida si occupano di chiarire e colmare alcune ambiguità della disciplina dell'istituto del *whistleblowing*.

In questa sede, senza pretesa di completezza, l'intento è quello di approfondire le prospettive funzionali del sindacato, per riflettere sul suo (ri-)posizionamento all'interno dell'impresa/ente.

Il sindacato sembra posto a valle del sistema di protezione (Tonelli 2024), eventualmente chiamato alle funzioni di assistenza nell'ambito del procedimento disciplinare da attivare ai sensi dell'art. 7 della l. n. 300 del 1970, qualora sia accertata la responsabilità penale della persona segnalante per i reati di diffamazione e calunnia (Abazi 2020).

Il suo coinvolgimento nella fase preparatoria dei canali interni di segnalazione si limita, invece, alla messa a conoscenza di regole definite altrove².

Il richiamo all'interesse pubblico che l'istituto del *whistleblowing* dovrebbe tutelare, mediante la segnalazione dei lavoratori e, più in generale, di coloro che entrano in contatto con un ente pubblico e/o privato³, sembra chiudere a una partecipazione effettiva del sindacato tradizionalmente portatore dell'interesse collettivo; quasi una sorta di cesura tra quest'ultimo e la tutela dell'interesse generale, affidata all'ente/impresa in una prospettiva che, attualmente, evolve nel concetto di sostenibilità — responsabilità sociale, neoistituzionalismo e sostenibilità appaiono tutte nozioni confinanti (Speziale 2021, Treu 2024) — in linea con le accelerazioni dell'Unione europea verso tale direzione⁴.

Il modello edificato pare, dunque, ispirarsi a una idea di ente in cui convergono interessi individuali e generali, trovando la base teorica nell'impresa responsabile preordinata a regole di comportamento funzionali al conseguimento dell'interesse pubblico.

¹ Linee Guida n. 1-2025 in materia di whistleblowing sui canali interni di segnalazione, approvate con Delibera 26.11.2025, n. 478.

² Art. 4, c. 1 del d.lgs. n. 24 del 2023.

³ Art. 3 del d.lgs. n. 24 del 2023.

⁴ Direttiva (UE) 2022/2464 che modifica il Regolamento (UE) n. 537/2014, la Direttiva 2004/109/CE, la Direttiva 2006/43/CE e la Direttiva 2013/34/UE per quanto riguarda la rendicontazione societaria di sostenibilità attuato con il d.lgs. n. 125/2024 per quanto riguarda la rendicontazione societaria di sostenibilità; Dir. 2024/1760/UE relativa al dovere di diligenza delle imprese ai fini della sostenibilità e che modifica la Dir. 2019/1937/UE e il Reg. 2023/2859/UE.

È in corso una rivisitazione della relazione tra sindacato e impresa interessata dall'obiettivo di tutela dell'interesse pubblico (Lewis e Vandekerckhove 2016)?

La scelta del legislatore europeo e le sue ricadute nell'ordinamento interno – nei termini implicati dall'introduzione del *whistleblowing* e dalla sua successiva rimodulazione – spingono a rimeditare sulla progressiva ascrizione all'ente (anche) privato di qualità pubbliche a fronte di un sindacato chiamato in parte a collaborare, in parte ad essere “sostituito” e/o affiancato all'interno dell'impresa

2. Breve storia dell'istituto del *whistleblowing*

Il d.lgs. n. 24 del 2023, di attuazione della Direttiva 2019/1937, ha introdotto un assetto comune di regole a tutela della persona segnalante, facendo venir meno la passata separazione normativa tra settore pubblico e privato (Marinelli e Tomasetti, a cura di 2025). Resta, sotto il profilo oggettivo, l'individuazione delle amministrazioni nel solco dell'art. 1 del d.lgs. n. 165 del 2001, come si deduce dall'art. 2, c. 1, lett. p) e lett. q) del decreto citato.

Il decreto si applica alle persone che segnalano violazioni di disposizioni normative nazionali o dell'Unione europea che ledono l'interesse pubblico o l'integrità dell'amministrazione pubblica o dell'ente privato, di cui siano venute a conoscenza in un contesto lavorativo pubblico o privato.

La disposizione aggrega in un unico nucleo normativo la regolamentazione in precedenza coltivata nel solco della dicotomia tra pubblico e privato, in ossequio alla differente qualità del soggetto a cui quella tutela era preposta. Nel settore pubblico la segnalazione era effettuata «nell'interesse dell'integrità della pubblica amministrazione», mentre in quello privato il bene tutelato consisteva nell'«integrità» dell'ente⁵.

La formulazione attuale traccia una unica relazione giuridica tra la tutela dell'interesse pubblico e l'oggetto della segnalazione, a prescindere dalla natura dell'organizzazione.

La funzionalizzazione delle norme in esame alla tutela dell'interesse pubblico emergeva, del resto, già dal primo considerando della Direttiva: «chi lavora per un'organizzazione pubblica o privata o è in contatto con essa nello svolgimento della propria attività professionale è spesso la prima persona a venire a conoscenza di minacce o pregiudizi al pubblico

⁵ Art. 1 del d.lgs. n. 24 del 2023.

interesse sorti in tale ambito»⁶; aggiungendosi che «nel segnalare violazioni del diritto unionale che ledono il pubblico interesse», tali persone svolgono un ruolo decisivo nella denuncia e nella prevenzione di tali violazioni a salvaguardia del «benessere della società».

Si tratta, dunque, di una scelta che punta a fare del *whistleblowing* uno strumento generale e versatile, indifferente al contesto (pubblico o privato), alla tipologia di violazione (e quindi agli interessi alla cui tutela sarebbe preordinato), alla qualificazione del rapporto di lavoro e delle mansioni svolte e/o dell'attività che consente al soggetto di entrare in contatto con (o di elaborare) una specifica informazione (bastando, se così può dirsi, un nesso di occasionalità necessaria).

Nell'ambito di questa pluralità di riferimenti (incontriamo: i principi di trasparenza e responsabilità; l'esigenza di rafforzare il principio dell'autoregolamentazione dei soggetti privati o pubblici in funzione preventiva, partnership tra pubblico e privato che si consoliderebbe in particolare mediante i c.d. canali di segnalazione esterna; la necessità di realizzare i principi di libertà di espressione e di libertà dei mezzi di informazione), il legislatore sembra in effetti attribuire all'impresa, attraverso tale istituto, un ruolo centrale nella difesa dell'interesse pubblico sotteso alle disposizioni normative nazionali o dell'Unione europea che posso essere segnalate da coloro che ne sono venuti a conoscenza in un contesto lavorativo pubblico o privato.

2.1. Diffidenza ed equivoci nei confronti dei canali di segnalazione interni

La percezione che il sistema così delineato non sia, tuttavia, necessariamente in grado di garantire l'obiettivo fissato è restituita dalla Relazione sullo Stato di diritto 2024 che riporta le informazioni ricevute in occasione della visita in Italia da Libera e Transparency International Italy⁷.

Secondo tale indagine i potenziali informatori potrebbero non segnalare gli illeciti perché non si fidano sufficientemente dei canali interni di segnalazione o perché non sono sicuri del rapporto tra i canali esterni e quelli interni⁸.

⁶ Primo considerando della Direttiva (UE) 2019/1937 riguardante la protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell'Unione

⁷ Bruxelles, 24.7.2024 COM(2024) 800 final, *Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al comitato delle regioni Relazione sullo Stato di diritto 2024 La situazione dello Stato di diritto nell'Unione europea.*

⁸ Di estremo interesse rispetto al ruolo che potrebbe svolgere il sindacato (Arron 2017).

Conferma i contenuti dell'indagine il medesimo testo legislativo che preclude il ricorso al canale interno quando «la persona segnalante ha fondato motivo di ritenere che se effettuasse una segnalazione interna, alla stessa non sarebbe dato efficace seguito ovvero che la stessa segnalazione possa determinare il rischio di ritorsione»⁹.

L'art. 6 del decreto subordina poi l'impiego del canale di segnalazione esterna all'inesistenza del medesimo nella struttura di provenienza, ma anche nel caso in cui, se pur attivato, non è conforme a quanto prescritto dal decreto; ancora se la persona segnalante ha già effettuato una segnalazione interna, ma la stessa non ha avuto seguito.

Alla diffidenza nei confronti dei canali interni si aggiunge anche un non chiaro recepimento della loro funzione.

Dopo più di dieci anni dall'adozione dell'istituto, dai dati raccolti dall'ANAC risulta che la maggior parte delle segnalazioni sono inammissibili, in quanto prive di qualsiasi collegamento tra l'oggetto e i suoi riflessi sull'interesse pubblico e/o sull'integrità della pubblica amministrazione¹⁰. Appare quasi che, accanto al sindacato, la segnalazione sia diventata, al pari del primo, un luogo neutro e protetto in cui esprimere il disagio nelle interazioni tra rapporti di lavoro, spesso gerarchizzate, che non di rado si traducono in condotte vietate dall'ordinamento, ma non necessariamente rilevanti in rapporto alla tutela dell'interesse pubblico, condizione per l'attivazione delle misure a tutela del segnalante.

I dati mostrano evidentemente i limiti di un sistema ancora in fase di assestamento in cui una diversa cultura aziendale deve ancora sedimentarsi; cultura o approccio che riguarda sia l'organismo, sia coloro che, a vario titolo, vi entrano in contatto.

Radicare l'idea di un ente come istituzionalmente portatore di interessi generali che non si esauriscono in quelli che fanno capo agli azionisti non è processo di poco conto. E ciò vale, in particolare, per il segnalante-lavoratore abituato a pensare al sindacato come ricovero di tutela, luogo in cui dar voce alle sue istanze.

Se è evidente che in questo caso l'interesse da garantire non è l'interesse collettivo, senza che si possa generare confusione sul punto, il sindacato, è l'organismo che, tradizionalmente, nell'immaginario sociale, presidia interessi diversi da quelli abitualmente riferibili all'impresa, sia collettivi, sia generali e al quale, probabilmente, almeno il lavoratore, tende a indirizzarsi. Al contempo, il nuovo "canale" subisce una torsione

⁹ Art. 6 lett.c) del d.lgs. 24 del 2023.

¹⁰ Da ultimo, ANAC-Autorità Nazionale Anticorruzione, Intervento del Presidente Giuseppe Busia, Relazione Annuale 2024, Camera dei Deputati Roma, 20.05.2025.

verso dinamiche tipiche dell'organizzazione del lavoro, a conferma della difficoltà di percepire l'azienda come luogo altro e diverso dalla soddisfazione di interessi economici.

3. Le ibridazioni degli spazi sindacali

Le nuove linee guida ANAC, pur chiarendo alcuni aspetti del testo legislativo, non sembrano allontanare le criticità sopra evidenziate e confermano il ruolo periferico del sindacato.

Eppure, nella proposta di Direttiva si valorizzava il ruolo da assegnare alle parti sociali definito «polivalente ed essenziale da svolgere nell'attuare le norme riguardanti la protezione degli informatori» tanto da sollecitarsi «il ruolo del dialogo sociale per garantire l'introduzione di disposizioni efficaci in materia di segnalazione e di protezione che [tengano] conto delle realtà di lavoro europee e delle esigenze dei lavoratori e delle imprese»¹¹.

Così come nel testo definitivo si rinviava per la realizzazione del canale interno di segnalazione anche a «terzi [...] purché offrano adeguate garanzie di rispetto dell'indipendenza, riservatezza, protezione dei dati e segretezza», tra cui «i fornitori di piattaforme per la comunicazione esterna, consulenti esterni, revisori, rappresentanti sindacali o rappresentanti dei lavoratori».

Nel decreto di attuazione, tuttavia, vi sono soltanto due disposizioni in materia.

Secondo l'art. 1, c. 4 del decreto «resta [...] ferma l'applicazione delle disposizioni in materia di esercizio del diritto dei lavoratori di consultare i propri rappresentanti o i sindacati, di protezione contro le condotte o gli atti illeciti posti in essere in ragione di tali consultazioni, di autonomia delle parti sociali e del loro diritto di stipulare accordi collettivi, nonché di repressione delle condotte antisindacali».

La disposizione segnala la distinzione tra il modello di protezione disposto dal decreto e l'esercizio dei diritti sindacali dei lavoratori, rinviano all'art. 28 dello Statuto dei lavoratori che costituisce lo strumento processuale del sindacato per agire contro la condotta antisindacale del datore di lavoro (Zoppoli 2025).

¹¹ COM(2018) 218 final 2018/0106(cod) del 23.04.2018, *Proposta di Direttiva del Parlamento Europeo e del consiglio riguardante la protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell'Unione*.

In altri termini, si fa riferimento allo strumentario tradizionale a cui attinge l'organizzazione sindacale in azienda, in posizione antitetica e contrapposta alla parte datoriale, rinviando a un unico modello concettuale che vede nel conflitto la genesi conoscitiva e fattuale di quella regolamentazione.

Tuttavia, ciò soltanto apparentemente, perché in relazione alle funzioni comuni assolte dai contratti collettivi, il sindacato si vede affiancato da ulteriori misure di auto-regolamentazione prodotte dall'impresa, come i modelli di organizzazione e gestioni di cui al d.lgs. 231 del 2001 che vanno a integrare il controllo, prima rimesso al solo codice disciplinare di matrice collettiva, sulle attività dei lavoratori.

3.1. I codici disciplinari tra MOG e autonomia collettiva

In tal senso, l'art. 21 del decreto n. 24 del 2023 stabilisce che i soggetti che adottano modelli di organizzazione e gestione ai sensi del d.lgs. 231 del 2001 devono aggiornare il sistema disciplinare alla nuova normativa.

Alle condotte e relative infrazioni previste dal contratto collettivo si affiancano, pertanto, le indicazioni contenute nel modello della 231 adeguato a quanto prescritto dalla disciplina del *whistleblowing* che, tuttavia, non riguarda soltanto i reati penali, ma ogni illecito riconducibile alla violazione del diritto dell'Unione e nazionale, oltre ai codici etici, oggi molto diffusi nelle grandi aziende che costituiscono atti unilaterali non condivisi con il sindacato.

Tale interpretazione è stata confermata dalle Linee guida del 2025, secondo la quale i soggetti del settore privato che adottano il modello organizzativo di gestione devono aggiornare il sistema disciplinare ivi previsto ai sensi dell'art. 6, co. 2, lett. e), d.lgs. n. 231 del 2001, allo scopo di tenere conto della disciplina in materia di *whistleblowing* (art. 21, c. 2, d.lgs. n. 24/2023)¹².

3.2. L'accertamento delle violazioni

Ne segue che in merito all'accertamento delle violazioni, se pur il procedimento disciplinare per i lavoratori subordinati resta quello prescritto dall'art. 7 dello Statuto dei lavoratori, è in ogni caso previsto il necessario

¹² Pag. 30 delle Linee guida n. 1-2025 in materia di *whistleblowing* sui canali interni di segnalazione, approvate con Delibera 26.11.2025, n. 478.

coinvolgimento dell'Organismo di Vigilanza nella procedura di accertamento delle infrazioni e della successiva irrogazione delle sanzioni in caso di violazione delle regole che compongono il Modello Organizzativo adottato. Non potrà, pertanto, essere archiviato un provvedimento disciplinare o irrogata una sanzione disciplinare per le violazioni di cui sopra, senza preventiva informazione e parere dell'Organismo di Vigilanza, anche qualora la proposta di apertura del procedimento disciplinare provenga dall'Organismo stesso.

Ne deriva, contrariamente a quanto prescritto dall'art. 1, c. 4, del decreto in cui si afferma la conservazione del sistema di tutele di matrice sindacale, l'infiltrazione nel medesimo di altri organismi con regole ulteriori, restituendo una realtà complessa di relazioni dove il sindacato è un tassello di una tendenza più ampia.

3.3. L'informativa al sindacato nel processo di formazione dei canali interni di segnalazione

Si arriva poi all'art. 4 ai sensi del quale «I soggetti del settore pubblico e i soggetti del settore privato, sentite le rappresentanze o le organizzazioni sindacali di cui all'articolo 51 del decreto legislativo n. 81 del 2015, attivano, ai sensi del presente articolo, propri canali di segnalazione».

Il tenore letterale della norma induce a ritenere che il coinvolgimento del sindacato da parte dell'impresa non si traduca in una vera partecipazione per il sindacato (Alaimo 2024), ma abbia carattere meramente informativo.

L'organizzazione sindacale non assume, pertanto, alcun ruolo attivo nella formazione dei canali di segnalazione interni, ma resta spettatore, se pur informato, della procedura.

L'informazione al sindacato si inserisce nel solco, molto battuto dall'Unione Europea, della trasparenza come principio cardine che concorre a molti obiettivi, tra cui il potenziamento della crescita economica, ma nella logica del decreto, il diritto del sindacato a essere informato non si radica nella negoziazione collettiva, ma resta confinato a una comunicazione condivisa, potendo, se violata, trattandosi di una disposizione che prescrive un obbligo, ma non una sanzione, ricorrere alle disposizioni a cui tradizionalmente accede il sindacato, tra cui l'art. 28 dello Statuto dei lavoratori.

I soggetti che devono essere informati, sul punto non vi è alcuna novità di rilievo, sono le rappresentanze sindacali aziendali di cui all'art. 19 della l. n. 300 del 1970 e, ove costituite, della rappresentanza sindacale unitaria

ai sensi dell'Accordo interconfederale 20 dicembre 1993, così come modificato dall'Accordo interconfederale 10 gennaio 2014.

In mancanza, si rinvia alla rappresentanza qualificata, costituita dalle organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale. In questi termini si sono espresse le linee Guida approvate dall'Anac¹³, riprese dal documento approvato dall'organizzazione datoriale Confindustria e, in ordine sparso, da alcuni sindacati¹⁴.

Le linee guida del 2025 confermano tale prospettiva, chiarendo definitivamente che il coinvolgimento dei sindacati, in base alla formulazione della citata norma ("sentite"), ha un carattere meramente informativo che si traduce una interlocuzione preventiva, consentendo agli enti di acquisire le eventuali osservazioni di parte sindacale sull'implementazione del canale interno e di definire, nel MOG, le procedure per il ricevimento delle segnalazioni e per la loro gestione.

Le linee guida suggeriscono poi di inviare l'informativa al sindacato prima dell'approvazione del MOG, individuando un termine congruo per le eventuali osservazioni, specificando tuttavia che non ha carattere perentorio e che il parere espresso dai sindacati non ha natura vincolante.

Ciò che, tuttavia, più colpisce è la raccomandazione in merito all'adozione di un unico canale di segnalazione, nel timore che «il doppio canale rischierebbe, infatti, di essere una duplicazione e di porsi in contrasto con l'esigenza di semplificare e razionalizzare i presìdi esistenti. Inoltre, la scelta di mantenere due canali potrebbe ingenerare confusione e rendere più gravosa, per la platea dei potenziali segnalanti, l'individuazione del corretto interlocutore cui rivolgersi»¹⁵.

In altri termini, la previsione di un unico canale (non due distinti per tipo di condotta: quelle illecite rilevanti ai sensi del d.lgs. n. 231/2001 o quelle di violazione dei modelli di organizzazione e gestione ivi previsti e quelle oggetto delle segnalazioni di cui al d.lgs. 24 del 2023) rafforza la centralità dei MOG e del relativo Organo di vigilanza che, sempre secondo le nuove linee guida, può anche svolgere la funzione di gestore delle segnalazioni ed esercitare quei compiti di vigilanza che il d.lgs. n. 231/2001 gli attribuisce.

¹³ Anac, *Linee guida in materia di protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell'Unione e protezione delle persone che segnalano violazioni delle disposizioni normative nazionali. Procedure per la presentazione e gestione delle segnalazioni esterne*, Delibera n. 311 del 12.07.2023.

¹⁴ Nota Ufficiale, Fiom-Cgil, *Adempimenti in materia di Whistleblowing. Dlgs n.24 10 marzo 2023*, 13.12.2023.

¹⁵ Linee Guida n. 1-2025 in materia di *whistleblowing* sui canali interni di segnalazione, approvate con Delibera, 26.11.2025, n. 478.

Se, dunque, per le linee guida il doppio canale genera confusione, la preferenza per l'unicità del medesimo aumenta evidentemente il rischio di segnalazioni "altre" rispetto alle finalità dei decreti citati, in quanto il lavoratore sarà indotto a rivolgersi alla procedura aziendale che, in base a tale sistema, appare "prevalente", a prescindere dalle funzioni effettive, rispetto anche ad altri canali tradizionali di matrice sindacale.

4. Le funzioni "pubbliche" del sindacato.

Quanto sinora osservato consegna un modello in cui il sindacato resta estraneo all'effettiva formazione e gestione del canale interno di segnalazione da predisporre.

Il paradosso di questa impostazione, o forse soltanto l'evoluzione di un sistema considerato asfittico, è l'idea che sia il soggetto tradizionalmente guidato dalle dinamiche privatistiche ad essere l'attore più idoneo a perseguire la tutela dell'interesse pubblico, mentre l'interesse collettivo di cui è portatore il sindacato si ponga in rapporto di collisione con il primo, con ciò facendo prevalere una lettura del tutto parziale delle funzioni dell'organizzazione sindacale nel nostro ordinamento e non solo.

Così non è sotto un duplice profilo: oggettivo con riguardo alle funzioni dell'organizzazione sindacale; soggettivo con riferimento ai destinatari. Tra l'altro, le stesse attività riconducibili all'interesse collettivo (D'Antona 1998, Lambertucci 2010, Passalacqua 2005)¹⁶, in non pochi casi soddisfano, indirettamente, un interesse generale con l'effetto di agire sulla generalità della collettività (Rusciano 1995, Laforgia 2023)¹⁷.

La funzione pubblica del sindacato, meno visibile, o piuttosto meno ostentata è distinta in tre aree di intervento (Mattarella 2003): un livello politico, in quanto i sindacati contribuiscono alla definizione dell'indirizzo politico; un livello amministrativo, in quanto essi svolgono o parte-

¹⁶ A titolo esemplificativo, l'art. 51 del d.lgs. 81 del 2015. La scelta di incaricare il sindacato altamente rappresentativo a livello nazionale della gestione di interessi pubblici generali trova la propria ragion d'essere nei principi di solidarietà ed uguaglianza sostanziale contenuti negli artt. 2 e 3, co. 2, Cost. In altre parole, il sindacato, sempre nel prisma della libertà sindacale, viene chiamato dal legislatore a cogestire interessi pubblici connessi alla regolamentazione del mercato del lavoro e diviene veicolo per l'attuazione del principio contenuto nell'art. 4 Cost. nella prospettiva della realizzazione del diritto sociale del lavoro.

¹⁷ Considerazioni non dissimili riguardano la contrattualizzazione del pubblico impiego. In questa prospettiva e fermo restando che l'attività amministrativa persegue l'interesse pubblico, la prestazione lavorativa deve servire effettivamente a tale interesse, seppure in via mediata dall'utilità del lavoro rispetto all'organizzazione e non in via immediata rispetto agli scopi del servizio che l'organizzazione è tenuta a garantire.

cipano allo svolgimento di rilevanti funzioni amministrative; un livello contrattuale, per via dei poteri pubblicistici che vengono utilizzati attraverso la contrattazione collettiva. In ciascuno dei tre livelli, i sindacati assumono decisioni che riguardano non solo i loro rappresentati, né solo le categorie professionali di riferimento, ma tutti i cittadini.

Se non appare qui necessario soffermarsi sul ruolo politico che i sindacati hanno svolto nel secolo scorso, ampiamente indagato negli studi sulla concertazione (Bellardi 2009, Carrieri 2009), così come è nota la partecipazione sindacale in commissioni e istituzioni pubbliche¹⁸, appare funzionale alla riflessione tracciata recuperare, nei tratti essenziali, gli ambiti in cui il sindacato svolge un ruolo pubblico, di prossimità sociale, attraverso attività di assistenza e supporto ai lavoratori e ai cittadini che rilevano, *ab origine*, la dualità delle funzioni del sindacato.

A titolo esemplificativo, si pensi alle funzioni amministrative svolte dall'organizzazione sindacale a cui è affidata la gestione degli istituti di patronato riformati con la legge n. 152 del 2001 (Cristofolini 2021).

Se nella precedente regolamentazione l'esercizio dell'assistenza era rivolta solo ai lavoratori e la materia era solo quella previdenziale, la nuova disciplina estende quell'attività «a favore dei lavoratori dipendenti e autonomi, dei pensionati, dei singoli cittadini italiani, stranieri e apolidi presenti nel territorio dello Stato e dei loro superstiti e aventi causa»¹⁹. Ai patronati vengono attribuite maggiori funzioni. Possono offrire assistenza per il conseguimento di «prestazioni di qualsiasi genere in materia di sicurezza sociale, di immigrazione e di emigrazione», tra le quali le forme di previdenza complementare, sostitutiva e integrativa; l'«adempimento da parte del datore di lavoro degli obblighi contributivi e della responsabilità civile anche per eventi infortunistici»; le prestazioni erogate dal Servizio sanitario nazionale; la tutela in sede giudiziaria; la salute e la sicurezza nei luoghi di lavoro»²⁰.

I patronati, sono, dunque, centri di servizi «caratterizzati dallo svolgimento di attività di pubblico interesse, anche rivolte ai cittadini»²¹.

¹⁸ Da ultimo si può fare l'esempio del Comitato nazionale per la prevenzione e il contrasto al lavoro sommerso a cui partecipano anche le parti sociali Comitato nazionale per la prevenzione e il contrasto del lavoro sommerso, il cui compito principale è quello di coordinare e monitorare l'attuazione delle misure contenute nel Piano Nazionale per la lotta al lavoro sommerso di cui al DM n. 221 del 19.12.2022, così come aggiornato dal d.m. 57 del 6 aprile 2023. Si veda la Commissione consultiva permanente per la salute e sicurezza sul lavoro, art. 6.

¹⁹ Art. 7 della l. n. 151 del 2001.

²⁰ Artt. 7, 8, 9 e 10, c. 3 della l. n. 152 del 2001.

²¹ Consiglio di Stato, 17.03.2023, n. 473, nell'adunanza del 08.03.2023

Tant'è che gli stessi sono sottoposti ai vincoli di cui al d.lgs. 33 del 2013²² in quanto «le attività esercitate dai patronati, ad essi affidate (e riservate) dalla legge, nella loro oggettiva strumentalità e funzionalità al complessivo funzionamento del sistema previdenziale e assistenziale (quanto meno rispetto all'accesso dei lavoratori a questo sistema), rendono tali istituti senz'altro riconducibili entro la nozione di soggetti «che esercitano funzioni amministrative, attività di produzione di beni e servizi a favore delle amministrazioni pubbliche o di gestione di servizi pubblici»²³.

Ne deriva che l'organizzazione sindacale svolge, parallelamente alle attività strettamente riconducibili alla negoziazione collettiva, funzioni di interesse pubblico, indirizzate all'intera comunità.

La disciplina del *whistleblowing* affida, invece, le misure di sostegno, tra cui informazioni, assistenza, consulenza a titolo gratuito sulle modalità di segnalazione sulla protezione dalle ritorsioni, nonché sulle modalità e condizioni di accesso al patrocinio a spese dello Stato, agli enti del Terzo settore il cui elenco è pubblico sul sito dell'Anac.

In altri termini, una attività tradizionalmente svolta dal sindacato, se pur su questioni diverse — cambia, tuttavia, soltanto l'oggetto, ma non il fine — viene assegnata agli enti del Terzo settore che assumono una posizione dialogante con l'impresa, preclusa al sindacato, fatta eccezione per il diritto di informazione.

4.1. Bilateralità e servizio pubblico.

Altro strumento attraverso cui le organizzazioni sindacali operano in qualità di attori con funzioni pubbliche è quello della bilateralità. Tali enti, come prescritto dalla lett. h) art. 2 del d.lgs. n. 276 del 2003, costituiti a iniziativa di una o più associazioni dei datori e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative, operano, tra l'altro, per: l'intermediazione nell'incontro tra domanda e offerta di lavoro; la promozione di buone pratiche contro la discriminazione e per la inclusione dei soggetti più svantaggiati; la gestione mutualistica di fondi per la formazione

²² D.lgs. 33 del 2013 sul «Riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni».

²³ D. lgs. 97 del 2016 sulla «Revisione e semplificazione delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione, pubblicità e trasparenza, correttivo della legge 6 novembre 2012, n. 190 e del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, ai sensi dell'articolo 7 della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche».

e l'integrazione del reddito; lo sviluppo di azioni inerenti la salute e la sicurezza sul lavoro; ogni altra attività o funzione assegnata loro dalla legge o dai contratti collettivi di riferimento.

A conferma della funzione pubblica svolta dagli enti bilaterali vi è l'esperienza della Cassa Edile che, secondo la giurisprudenza, «hanno natura in senso lato previdenziale, collocando le casse nel novero degli strumenti di cui i soggetti privati possono avvalersi per la realizzazione di scopi previdenziali ai sensi dell'art. 38 Cost» svolgendo «attività specifica riconducibile alla categoria del servizio pubblico»²⁴. Ancora, la Cassa edile, prevista dalla contrattazione collettiva per i dipendenti delle imprese edili «svolge una funzione di mutualità ed assistenza, rientrando tra i suoi compiti non solo il pagamento ai lavoratori delle somme che il datore di lavoro è tenuto ad accantonare per riposi annui, ferie, festività e gratifica natalizia, ma anche lo svolgimento di funzioni previdenziali in materia di corresponsione delle indennità integrative di malattia, con riscossione dei relativi contributi»²⁵.

4.2. Interesse pubblico, salute e sindacato

Un esempio ulteriore dell'interesse pubblico coltivato dal sindacato riguarda le misure adottate per contenere la diffusione del contagio da Covid-19 durante la pandemia. I Protocolli sottoscritti dal governo e le parti sociali erano rivolti a tutelare i lavoratori nell'ambiente di lavoro, ma, al contempo a tutelare l'interesse generale alla salute²⁶. È proprio in questo frangente che il ruolo del sindacato ha avuto una evidente torsione verso la funzione pubblica in quanto le azioni intraprese erano strumentali a salvaguardare l'intera popolazione, sia rispetto alla salute, sia alla stessa sopravvivenza, essendo stata garantita la continuità dell'attività lavorativa (Tomassetti 2018).

Anzi si potrebbe dire che tale periodo ha rappresentato un modello di coordinamento tra impresa e sindacato, forse inedito, in quanto entrambi hanno contribuito al conseguimento dell'interesse generale; modello che

²⁴ Delibera n. 776 del 17.11.2021, Applicabilità delle disposizioni del d.lgs. n. 33/2013, recante il «Riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni» alle Casse edili. Tali considerazioni hanno indotto il giudice ad attribuire al Presidente di una Cassa edile la qualifica di incaricato di pubblico servizio (Cassazione Penale, Sezione V, sentenza n. 4666 del 09.02.1998).

²⁵ Cass. 16.03.2010, n. 6334.

²⁶ Protocollo sottoscritto tra Governo e Parti sociali il 14.03.2020.

non trova, tuttavia, riscontro nelle azioni adottate per tutelare i nuovi bisogni collettivi (ambiente, cambiamento climatico, trasformazione digitale, diritti umani).

5. Quale spazio per il sindacato nell'impresa responsabile?

Le argomentazioni di cui sopra, nelle loro linee essenziali, si ponevano l'obiettivo di rintracciare l'agire delle parti sociali in funzione dell'interesse pubblico ed evidenziare come il vuoto sindacale nella normativa a tutela del *whistleblower* costituisca più una scelta del legislatore che non una opzione obbligata dal ruolo svolto dal sindacato nell'ordinamento.

Tale scelta, tuttavia, implica, a sua volta, la necessità di rivedere il ruolo dell'organizzazione sindacale in un sistema che rafforza la dimensione pubblicistica dell'impresa, delegando a un unico soggetto, senza un appiglio effettivo al corpo intermedio o meglio al sindacato, perché sembra crearsi uno spazio per il terzo settore, nuovo e ulteriore soggetto dialogante con l'impresa.

Si pensi, qui soltanto accennando, alla Direttiva relativa al dovere di diligenza delle imprese ai fini della sostenibilità²⁷ che introduce obblighi, in capo alle aziende di grandi dimensioni, in merito agli impatti negativi sui diritti umani e agli impatti ambientali negativi, siano essi effettivi o potenziali, nell'ambito delle proprie attività, delle attività delle loro filiazioni e delle attività svolte dai loro partner commerciali nelle catene di attività di tali società.

La Direttiva²⁸, se pur con un impatto minore rispetto alla prima formulazione (Borelli e Guarriello 2025)²⁹, nel coinvolgere soggetti terzi a soste-

²⁷ Direttiva (UE) 2024/1760 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 13 giugno 2024 relativa al dovere di diligenza delle imprese ai fini della sostenibilità e che modifica la direttiva (UE) 2019/1937 e il regolamento (UE) 2023/2859, modificata dalla Direttiva (UE) 2025/794 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 14 aprile 2025 per quanto riguarda le date a decorrere dalle quali gli Stati membri devono applicare taluni obblighi relativi al dovere di diligenza delle imprese ai fini della sostenibilità.

²⁸ Webinar *Just in time* del 14.01.2026, Labour law community *Semplificazioni e Direttive sulla sostenibilità sociale, dopo l'accordo tra Parlamento e Consiglio*, con interventi di Giuseppe Bronzini, Silvia Borelli, Fausta Guarriello, Carla Spinelli.

²⁹ L'art. 3, lett. n) della Direttiva (UE) 2024/1760 definiva i portatori di interesse: dipendenti della società, dipendenti delle sue filiazioni, sindacati e rappresentanti dei lavoratori, consumatori e altre persone fisiche, gruppi, comunità o soggetti i cui diritti o interessi sono o potrebbero essere lesi dai prodotti, dai servizi e dalle attività della società, delle sue filiazioni e dei suoi partner commerciali, compresi i dipendenti dei partner commerciali e i rispettivi sindacati e rappresentanti dei lavoratori, le istituzioni nazionali in materia di diritti umani e

gno dell'attuazione delle finalità prescritte, include nei «portatori di interessi», oltre ai dipendenti delle sue controllate e dei suoi partner commerciali, i loro sindacati e rappresentanti dei lavoratori, «le persone o le comunità i cui diritti o interessi sono o potrebbero essere direttamente influenzati dai prodotti, dai servizi e dalle attività della società, delle sue controllate e dei suoi partner commerciali, nonché i legittimi rappresentanti di tali persone o comunità»³⁰. In questo senso, l'impresa apre a soggetti — che chiama “comunità” — diversi e ulteriori, per tradizione e finalità, al sindacato. Pur abbandonando la dimensione a maglie larghe del testo originario, la Direttiva sostiene comunque l'idea di una impresa abitata da una varietà di soggetti sui quali vengono parcellizzate molteplici funzioni, nella loro complessità, di difficile coordinamento.

In altri termini, sembrano esserci i sintomi di un cambiamento che si colloca al di là della mera alternativa, da sempre coltivata, tra partecipazione “diretta” dei lavoratori e partecipazione “mediata” dalle organizzazioni sindacali³¹. Nel disegno europeo, almeno qui sembra, alla deviazione dalla tradizionale relazione, tendenzialmente conflittuale, tra datore di lavoro e rappresentanze sindacali, per via dell'iscrizione al primo di un interesse altro, da quello meramente economico, si fa largo la previsione di una pluralità di “portatori di interessi” o centri di interessi. Tra questi il sindacato non sembra essere più “primo” tra gli altri, ma quasi spettatore di un processo che vede nuovi attori protagonisti. Il diritto di informazione che sicuramente rappresenta uno strumento indispensabile di conoscibilità dell'impresa; che senz'altro può avere una evoluzione in termini rafforzativi nella dinamica para-giuridica, non si traduce per il diritto in un'effettiva cooperazione per il conseguimento degli interessi generali; cooperazione tra pubblico e privato che, invece, trova nell'impresa una nuova sintesi.

Il che implica anche un cambio culturale anche per chi entra in contatto con l'azienda, sia come lavoratore, sia mediante altre qualità³².

ambiente, le organizzazioni della società civile le cui finalità includono la protezione dell'ambiente e i legittimi rappresentanti di tali persone fisiche, gruppi, comunità o soggetti.

³⁰ Modifica alla lett. n) dell'art. 3 della Direttiva (UE) 2024/1760 nella Proposta di Direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio che modifica le direttive 2006/43/CE, 2013/34/UE, (UE) 2022/2464 e (UE) 2024/1760 per quanto riguarda determinati requisiti in materia di rendicontazione sulla sostenibilità delle imprese e di dovuta diligenza, approvata dal Parlamento Europeo il 16 dicembre 2025, nell'ambito del c.d. pacchetto Omnibus I.

³¹ Da ultimo la l. n. 76 del 2025, *Disposizioni per la partecipazione dei lavoratori alla gestione, al capitale e agli utili delle imprese*.

³² La disciplina del whistleblowing, ai sensi dell'art. 3 del d.lgs. 24 del 2023, si estende, infatti, a tutti i soggetti che hanno una qualche relazione con l'impresa.

Tale processo appare più complesso per il dipendente che percepisce l'impresa, da un lato, come soggetto che soddisfa una utilità individuale e non sociale; dall'altro, si riflette in quella asimmetria contrattuale, tipica del lavoro subordinato, sanata solo dalla legge, che offusca la concezione di impresa nella sua veste di gestore dell'interesse generale.

Entro questa cornice il ruolo del sindacato resta stabile, ancorato a una visione risalente degli attori nell'economia di mercato.

In questi termini, la disciplina del *whistleblowing*, se pur indirettamente, come si evince dal quadro sopra descritto in termini del tutto elementari, rappresenta un indicatore di tale trasformazione.

Il sindacato, in tale disegno, sembra restare un passo indietro, confinato nella concezione utilitaristica dell'impresa che, invece, sembra ormai orientata, almeno nelle intenzioni, al "giusto" (Selvaggi 2018), sottraendo spazi potenzialmente abitabili anche dal sindacato, forse, a sua volta, non pienamente consapevole dei processi in atto.

Riferimenti bibliografici

- Abazi V. (2020), *The European Union Whistleblower Directive: A 'Game Changer' for Whistleblowing Protection?*, in *ILJ*, 4, p. 640 ss.
- Alaimo A. (2024), *I nuovi termini del discorso giuridico sulla partecipazione dei lavoratori. Partecipazione organizzativa e diretta versus partecipazione indiretta: per una dialettica senza contrapposizione*, in *WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".IT – 480*.
- Arron P. (2017), *How might trade unions use their voice to engage in the whistleblowing process?*, in D. Lewis, W. Vandekerckhove (eds.), *Selected Papers from the International Whistleblowing Research Network Conference*, Oslo June 2017.
- Bellardi L. (2009), *Concertazione e contrattazione dal Protocollo Giugni agli accordi separati del 2009*, in *RGL*, 3, p. 447 ss.
- Borelli S., Guarriello F. (2025), *Il primo pacchetto omnibus di semplificazione della Commissione europea: un passo indietro rispetto agli obiettivi di sostenibilità sociale e ambientale RGL giurisprudenza online - Newsletter n. 3*.
- Carrieri M. (2009), *L'altalena della concertazione*, Donzelli.
- Cristofolini C. (2021), *Profili organizzativi e trasparenza finanziaria dei sindacati rappresentativi. Uno studio comparato*, Franco Angeli.
- Lewis D., Vandekerckhove W. (2016), *Trade Unions and the whistleblowing process in the UK: An opportunity for strategic expansion?*, in *Journal of Business Ethics*, 148, p. 835 ss.
- Daugareilh I. (2025), *Il riconoscimento dei rappresentanti dei lavoratori come parti interessate dal diritto europeo in materia di dovere di vigilanza*, in F. Guarriello (a cura di), *Impresa e diritti umani sul lavoro tra normativa e prassi*, Franco Angeli.
- Laforgia S. (2023), *Autorità, contratto, poteri nel lavoro pubblico*, Cacucci.
- Lambertucci P. (2010), *Contratto collettivo, rappresentanza e rappresentatività sindacale: spunti per un dibattito*, in *DLRI*, 124, p. 576 ss.

- M. D'Antona, *Il quarto comma dell'art. 39 della costituzione, oggi*, in *DLRI*, oggi in B. Caruso, S. Sciarra (a cura di), *Opere*, Giuffrè.
- Marinelli F., Tomasetti P., (2025), *Il diritto di whistleblowing: una lettura lavoristica*, Giappichelli.
- Mattarella B. (2003), *Sindacati e pubblici potere*, Giuffrè.
- Passalacqua P. (2005), *Autonomia collettiva e mercato del lavoro. La contrattazione gestionale e di rinvio*, Giappichelli.
- Rusciano M. (1995), *Il diritto del lavoro tra diritto pubblico e diritto privato*, in *Le ragioni del diritto. Scritti in onore di Luigi Mengoni*, Giuffrè.
- Selvaggi N. (2018), *Dall'utile al giusto. Il futuro dell'illecito dell'ente da reato nello spazio globale*, Giappichelli.
- Speziale V. (2021), *L'impresa sostenibile*, in *RGL*, 2021, p. 494 ss.
- Teubner G. (2012), *Nuovi conflitti costituzionali*, Mondadori.
- Tomasetti P. (2018), *Diritto del lavoro e ambiente*, Adapt University Press.
- Tonelli R. (2024), *Tutela dei lavoratori e ruolo delle organizzazioni sindacali nella disciplina del whistleblowing di cui al d.lgs. n. 24 del 2023*, in *WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".IT* – 485.
- Treu T. (2024), *Impresa sostenibile: implicazioni per il diritto del lavoro*, in *WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".IT* – 483.
- Zoppoli I. (2025), *Profili collettivi nella disciplina del whistleblowing*, in *RGL*, 1, p. 102 ss.